

Seminario di ASTRID  
**“La riforma dei servizi postali”**  
Roma, 12 novembre 2007

*Intervento di Vincenzo Visco Comandini*

Proverò a riassumere le principali questioni del rapporto ASTRID sui servizi postali che oggi siamo chiamati a discutere. La domanda fondamentale attorno cui è stato costruito il rapporto sono le condizioni che permettono una concorrenza effettiva in un mercato, come quello postale, caratterizzato da vincoli di servizio universale. Ho volutamente schematizzato lo scenario descrivendo come modelli di business alternativi le strategie con cui tutti gli operatori nazionali e i concorrenti si stanno oggi confrontando in vista della liberalizzazione del mercato postale europeo. Il Consiglio Europeo della scorsa settimana ha approvato la proposta di Direttiva di liberalizzazione finale del mercato europeo e si aspetta che il Parlamento si esprima nuovamente in seconda lettura, ma l'accordo è stato sostanzialmente raggiunto. Gli operatori già da tempo danno per scontato che il 31 dicembre 2010 il mercato sarà definitivamente liberalizzato.

Quali sono le strategie da adottare? Un primo modello è quello degli operatori quando difendono il loro mercato nazionale di riferimento senza più alcuna protezione di monopolio. La strategia è mantenere quanto più possibile vivi i servizi offerti secondo modalità universali, in modo da conservare le forti esternalità positive generate dalla rete di distribuzione della posta (ad esempio, i benefici goduti da chi, spedendo oggetti, sa di poterli inviare dappertutto e a tutti). Si tratta dunque di contrastare innanzitutto le ipotesi di riforma, per il momento proposte solo da studiosi accademici, finalizzate a far pagare la posta a chi la riceve (oggi per lui gratuita), ma al contempo anche favorire, quanto più possibile l'utilizzo del servizio degli invii postali pubblicitari, in Italia oggi a livelli ancora troppo bassi. Se venissero ridotti unilateralmente, come propongono questi studiosi, i parametri del servizio universale postale, almeno come lo conosciamo noi oggi, verrebbe certamente meno, innescando con ogni probabilità una spirale negativa inarrestabile. E' noto che spedire oggi messaggi attraverso la posta è più costoso che farlo con l'email o Internet, ma esistono alcune categorie di clienti - penso alla Pubblica Amministrazione - che nei suoi variegati rapporti con i cittadini non può fare a meno del servizio postale proprio perché è universale e nessuno può volontariamente evitare di ricevere posta a casa, ovvero di disconnettersi da esso. Si pensi alla Pubblica Amministrazione quando invia i certificati elettorali a tutti i cittadini, oppure il Ministero delle Finanze quando invia cartelle esattoriali, o il Comune quando spedisce le multe. Ad oggi non esiste un mezzo di comunicazione capace di garantire la copertura del 100% come il servizio postale.

L'altro modello è quello dello stesso operatore postale allorché decide di conquistare fatturato al di fuori dai propri confini nazionali. In questo caso, obiettivi e comportamenti sono del tutto diversi. Qui bisogna focalizzarsi sui soli grandi clienti, offrire servizi nuovi, più efficienti, a prezzi più bassi di quelli praticati dall'operatore nazionale mentre il servizio universale va lasciato quanto più possibile all'incumbent .

In realtà tutti gli operatori si trovano a dover contemperare questi due modelli di business, in effetti fra loro conflittuali. In che modo coniugare queste due filosofie? Come creare un vero *playing level field*, cioè un terreno di gioco concorrenziale uguale per tutti? Qui nasce il problema del servizio universale, la prima delle questioni legate alle possibilità di realizzare una concorrenza effettiva. Diversi studi hanno chiaramente indicato che l'onere del servizio universale è tanto più basso quanto più ampio è il mercato di riferimento. A pag. 13 del rapporto compare un grafico che riproduce delle curve, in cui il fenomeno è mostrato con grande chiarezza. La curva più alta si riferisce alla situazione esistente, in cui l'obbligo di recapito universale è giornaliero, 5 o 6 giorni la settimana. La curva è stata generata da una simulazione che ha utilizzato i dati dell'operatore nordamericano *United States Postal Service* che per legge, caso unico al mondo, deve fornire al pubblico tutti i dati di contabilità analitica, anche i più dettagliati, e che annualmente contratta e definisce col Regolatore quali costi debbano essere considerati fissi e quali variabili. Con la simulazione abbiamo calcolato quali sarebbero i costi dell'operatore al diminuire dei suoi volumi. Si vede chiaramente che, al ridursi degli invii pro capite, la curva dapprima è piana, ma poi si impenna perché i costi unitari salgono in misura esponenziale. Questo è il cosiddetto dilemma della liberalizzazione: nei mercati nazionali ampi (con invii procapite superiori ai 200-250 l'anno) c'è spazio probabilmente per più operatori, perché seppure quello dominante ex monopolista perde il 20-30% di quota di mercato, i suoi costi unitari rimangono più o meno inalterati. Se, invece, il mercato di riferimento è più ristretto (come ad esempio in Italia dove gli invii procapite sono solo 120 l'anno) perdere anche solo il 10% di quota di mercato significa avere una crescita significativa dei costi fissi, con quelli unitari che salgono di molto.

Cosa fare allora, considerato che la decisione di liberalizzare il mercato è irrevocabile, e che quindi le uniche politiche ammissibili sono quelle che non contrastano in alcun modo la concorrenza? Una delle ipotesi da considerare, ma non necessariamente da condividere, è quella di ridurre i livelli di obbligo del servizio universale. Non vi sono infatti principi generali che obblighino a spedire e a recapitare le lettere tutti i giorni. Quest'obbligo potrebbe essere ridotto a 2-3 giorni, come del resto proponeva la versione iniziale (poi modificata per comprensibili ragioni politiche) dello studio prospettico sull'incidenza sul servizio universale del pieno completamento del mercato interno dei servizi postali nel 2009 svolto da PriceWaterhouseCoopers (PWC) per conto della Commissione Europea. Con un obbligo ridotto a 2 giorni, il mercato potrebbe fornire da solo gran parte del servizio e la componente universale rimarrebbe residuale anche in Italia. Questa posizione è concettualmente legittima, ma pone problemi di ordine sia politico-sociale che redistributivo. Dal punto di vista economico è soluzione valida, come è mostrato anche dal nostro grafico, in cui si vede che riducendo gli obblighi la curva si appiattisce, e pertanto si riduce lo svantaggio competitivo dei fornitori nazionali che operano in un mercato ristretto. Lo è meno sotto il profilo dell'equità territoriale, perché sancisce la fine della qualità uniforme: nelle città il recapito rimarrebbe quotidiano, nelle aree rurali o montane e in gran parte del sud si ridurrebbe al minimo previsto. Nel nostro paese ci sono infatti ampie differenze nei volumi di posta: a fronte del centro-nord, dove i livelli sono simili a quelli medi tedeschi (200-250 invii l'anno), nel sud questi sono pari a quelli della Grecia (30-40 invii l'anno). Il rischio di mantenere ad accrescere la dualità nel nostro paese è quindi reale.

Sul problema dei volumi, ricordo i primi tempi in cui lavoravo in Poste come responsabile degli studi e della regolamentazione, in cui si era tutti convinti, sia noi che i concorrenti che, migliorando

la qualità, i volumi sarebbero immediatamente cresciuti. La realtà si rivelò più amara, perchè ben presto emerse che ragioni di natura strutturale rendono un mercato postale più o meno ampio. E queste ragioni sono in gran parte le stesse che rivediamo nel mercato della stampa quotidiana e periodica. In Italia, così come si inviano poche lettere, si leggono anche pochi giornali, e non si può certo dire che questo dipenda dalla cattiva qualità della stampa. Entrambi i mercati sono fortemente influenzati da una medesima causa: la scarsa attitudine degli italiani ad utilizzare messaggi scritti. Ciò è confermato anche dalle indagini di marketing sui mezzi di comunicazione: nel Nord Europa il mezzo considerato più intrusivo della tranquillità è il telefono, mentre in Italia è la posta, perchè con quel mezzo arrivano soprattutto multe, cartelle esattoriali e bollette da pagare.

Arriviamo così al cuore del problema, ovvero al finanziamento del servizio universale, ovvero dell'onere di cui è gravato chi lo svolge secondo i criteri imposti dalle norme nazionali e comunitarie. Nel rapporto vengono discussi i pro e i contro degli strumenti previsti dalla bozza di nuova Direttiva di liberalizzazione. Fra questi l'asta competitiva per l'assegnazione degli oneri e il fondo di compensazione finanziato dagli operatori difficilmente funzionerebbero, ma non c'è tempo per esaminarne i difetti. In questa presentazione mi preme invece di ricordarne altri due, a mio giudizio più facilmente praticabili. Il primo è quello, certamente anomalo ma legittimo, già esistente nel nostro paese: il sussidio incrociato proveniente dai servizi finanziari e di Bancoposta. Si tratta di sussidio legittimo ma improprio, perchè proveniente da servizi offerti in mercati concorrenziali e destinato a servizi di monopolio. E' il flusso opposto a quello giustamente vietato dalle norme antitrust. In Poste Italiane circa la metà del costo del servizio postale universale è infatti oggi finanziato dai profitti ottenuti dai servizio finanziari. L'Italia, peraltro, non è un caso unico, perchè anche il Giappone ha una situazione simile, in cui i servizi finanziari sono enormemente sviluppati, mentre quelli postali a malapena riescono ad andare a *breakeven* con un mercato assai ristretto. Nel medio periodo, anche in vista di possibili privatizzazioni di Poste Italiane, tale strumento andrà certamente rivisto.

Il secondo strumento proposto nel rapporto e che qui intendo discutere, deriva da una discussione che ho avuto con il prof. Giuseppe Vitaletti, che aveva ipotizzato di coniugare il problema del finanziamento del servizio postale con quello dell'IVA. Prima o poi anche in Italia, a prescindere dalle decisioni europee, i servizi postali dovranno essere assoggettati all'IVA, da cui Poste Italiane è oggi esentata in via soggettiva perché in origine era parte della Pubblica Amministrazione. Diversi paesi del Nord Europa già applicano l'IVA ai servizi postali, e tutti gli operatori sono favorevoli alla sua introduzione perché ne riduce i costi di bilancio. Infatti diventa compensabile gran parte dell'IVA pagata per acquisti, che in precedenza era indetraibile. Di conseguenza la sua introduzione comporterebbe una riduzione del costo del servizio universale per circa 100-150 milioni di Euro. Per inciso osservo che l'eventuale introduzione dell'IVA accrescerebbe i vantaggi dell'esternalizzazione dei servizi, interamente scaricabili. Una parte del gettito ottenuto potrebbe essere destinato al finanziamento del servizio universale. Vale a questo punto analizzare chi perde e chi guadagna dall'applicazione di questa imposta. Chi sarà il contribuente di fatto dell'IVA, cioè chi ne sopporterà in concreto l'onere? In primo luogo i consumatori singoli, ossia quelli che acquistano francobolli per spedizioni, che però rappresentano poco meno del 5% del traffico. In secondo luogo la Pubblica Amministrazione che ne pagherà in pieno l'onere. D'altro canto il settore pubblico paga già l'IVA su tutti i beni che acquista e non vi sono ragioni per impedire che la paghi anche sulla posta che spedisce. In terzo luogo le banche, le assicurazioni e il settore non profit, che offrono

servizi sui cui servizi, come noto, non si paga IVA. Assoggettare all'IVA il sistema economico mi sembra risponda in pieno al principio dell'efficienza economica e del beneficio, in cui paga colui che consuma i servizi.

Un'ulteriore questione evidenziata nel rapporto è quella dell'accesso alla rete. In alcuni paesi, fra cui gli Stati Uniti e il Regno Unito, i regolatori hanno adottato una politica di *mandated access* con prezzo sottoposto a regolamentazione orientata a favorire l'accesso alla rete di distribuzione finale della posta da parte di imprese concorrenti nei segmenti a monte (raccolta, smistamento, instradamento, trasporto). Inghilterra e Stati Uniti sono due paesi con modelli regolatori diversissimi: la prima ha liberalizzato il mercato nel 2006, negli Stati Uniti invece, la liberalizzazione non è neanche nell'agenda dei decisori politici, tanto che continua ad essere un crimine federale violare il monopolio. In entrambi i paesi, uno *de jure*, l'altro *de facto*, non c'è concorrenza nella distribuzione, mentre a monte la concorrenza è molto forte e benefica, capace di creare forti incentivi ad un significativo miglioramento dell'efficienza. Ha senso introdurre questa opzione regolatoria anche in Italia?

In un mercato liberalizzato, eventuali differenziali salariali fra imprese potrebbero rappresentare uno svantaggio competitivo ingiusto, in cui si fa il cosiddetto dumping sociale. In Germania il governo ha recentemente deciso di fissare un salario minimo per il settore postale, proprio per evitarlo, suscitando le proteste dei competitor e in particolare di TNT (le poste olandesi) che ha minacciato di abbandonare il mercato tedesco, e di chiedere il rinvio della liberalizzazione del mercato postale nei Paesi Bassi come ritorsione. Ci sono ragioni a favore e ragioni contro tale politica, ma il problema sarebbe certamente reso meno drammatico se si adottasse il meccanismo dell'accesso obbligatorio.

E' evidente che in questo quadro il ruolo della regolazione è destinato ad aumentare, perché oltre a controllare i comportamenti dell'*incumbent*, diventa importante creare condizioni di parità concorrenziale, nonché di rispetto dei parametri di fornitura del servizio universale da parte delle imprese incaricate ad operarvi. Inoltre va affinata la funzione di contabilità regolatoria: se in monopolio è infatti sufficiente (e pratico) utilizzare metodi di allocazione completa dei costi, nello scenario concorrenziale va sviluppata la tecnica più sofisticata del *net avoided cost* (NAC) in cui vanno definite assunzioni e criteri relativi a comportamenti ipotetici. Ricordo, al proposito, che il regolatore americano *Postal Regulatory Commission* contratta annualmente con l'operatore nazionale USPS l'inclusione di tutte le principali voci dei suoi costi nella categoria dei costi fissi o di quelli variabili, ovvero la distinzione fondamentale necessaria ad applicare correttamente il NAC. Tutto ciò richiede una notevole dose di competenza tecnica, e il regolatore postale deve attrezzarsi al più presto.

Vi è chi ritiene che il servizio universale debba andare oltre la semplice consegna delle lettere nelle zone svantaggiate, ma riguardare anche l'offerta di servizi di connettività Internet a banda larga, da cui sono oggi escluse vaste porzioni del nostro paese. Poste Italiane, come è spiegato nel rapporto, ritiene di poter contribuire a risolvere questo *Digital Divide* territoriale utilizzando alcune frequenze WiMax se queste le fossero conferite in via amministrativa dal Ministero delle Comunicazioni, per collegare 3.000 dei suoi uffici oggi non collegati in banda larga. Il progetto è di utilizzare tali frequenze per esigenze di servizio negli orari di ufficio, e di lasciare alle amministrazioni pubbliche

e, perché no, ai cittadini residenti nelle aree svantaggiate tale disponibilità di banda per tutto il resto della giornata.

Per concludere questo intervento formulo una domanda a cui non è facile dare risposta univoca: nonostante che il mercato sia in evidente declino, il servizio postale deve rimanere ancora il *core business* di Poste Italiane perché le lettere sono il suo simbolo, oppure si deve puntare su altri settori più profittevoli su cui potrebbero svilupparsi e rafforzarsi notevoli vantaggi competitivi e di benessere sociale? Negli ultimi anni sono stati sviluppati fortemente i servizi finanziari di BancoPosta. Se nel 1998 i correntisti postali erano poco più di 600 mila, oggi sono diventati più di 5 milioni ed è probabile che nei prossimi anni si arrivi a 8-9 milioni. Forse, la scelta più saggia è quella di temperare le due strategie: da una lato mantenere il servizio postale rendendolo sempre più efficiente, dall'altro non perdere le opportunità economiche offerte dalla disponibilità di una rete, come quella degli uffici postali, che costituisce un'importante risorsa per il paese. Ringrazio tutti i componenti del gruppo di lavoro che ha lavorato al rapporto, senza i quali questo non avrebbe visto la luce.