

Economia e regolazione delle reti postali

L'industria della posta fra globalizzazione, innovazione tecnologica e servizio universale

a cura di Vincenzo Visco Comandini

Carocci Editore

INDICE

Premessa del curatore

CAP.1 Introduzione. Quale futuro per i servizi postali e il servizio universale?

(Vincenzo Visco Comandini)

- 1 La sfida competitiva e le alternative strategiche
- 2 Il monopolio postale: declinazione di un concetto
 - 2.1 Monopolio ed efficienza
 - 2.2 Monopolio e dissipazione della rendita
 - 2.3 Gli effetti dell'abolizione del monopolio
 - 2.4 Il trade-off fra liberalizzazione e privatizzazione
- 3 La competizione fra media
- 4 Servizio universale, uniformità di prezzo e performance degli operatori
- 5 Compiti della regolazione

Parte prima – Il quadro istituzionale del servizio postale

CAP. 2 L'attuale quadro istituzionale *(Giada Scarpini)*

- 1 Premessa
- 2 I servizi pubblici e i diritti sociali nell'ordinamento comunitario
- 3 La liberalizzazione dei servizi pubblici
- 4 Il servizio universale come limite al processo di liberalizzazione?
- 5 Il servizio pubblico postale
- 6 Il servizio postale universale e i servizi riservati
- 7 L'organizzazione dei servizi postali in Italia
- 8 Dal Codice postale al D.Lgs.261/99
- 9 Conclusioni

CAP. 3 Profili istituzionali del percorso di liberalizzazione del mercato *(Margherita Bufardecì).*

- 1 Premessa
- 2 Il quadro attuale
 - 2.1 Esperienze di liberalizzazione del mercato: i casi della Svezia e del Regno Unito
- 3 Le prospettive future: gli studi della Commissione
- 4 La liberalizzazione silenziosa dell'accesso alla rete
 - 4.1 Il mercato dei servizi di preparazione della posta
- 5 Le possibili evoluzioni del dibattito comunitario

Parte seconda – Caratteri economici del servizio postale

CAP. 4 Obblighi di universalità, esternalità economiche e beni pubblici (*Mauro Marè, Stefano Gori e Vincenzo Visco Comandini*)

- 1 Introduzione
- 2 Il mito degli OSU
 - 2.1 Le due accezioni dell'OSU nel servizio postale
 - 2.1.1 La distribuzione gratuita della posta
 - 2.1.2 L'accesso alla rete tramite prezzi accessibili
- 3 L'OSU postale: bene pubblico, bene di merito o bene di rete?
- 4 OSU e politiche di prezzo
- 5 Il mito del prezzo uniforme
 - 5.1 Le ragioni dell'uniformità di prezzo
 - 5.2 L'evoluzione del prezzo uniforme

CAP.5 Servizi postali e di telecomunicazione: identità e differenze (*Vincenzo Visco Comandini*)

- 1 Perché un confronto fra poste e telecomunicazioni
- 2 Gli obblighi di servizio universale
- 3 La domanda e i prezzi
- 4 Le strutture di costo
- 5 Lo sviluppo tecnologico
- 6 Le reti sono un'infrastruttura essenziale?

CAP.6 I costi del Servizio Universale e le alternative all'area riservata (*Vincenzo Visco Comandini*)

- 1 Definizione di costo OSU
- 2 I principali metodi per calcolare il costo OSU
- 3 Altri studi sui costi OSU e le variabili che li influenzano
- 4 Scenari Post-liberalizzazione
- 5 Le alternative all'area riservata
 - 5.1 Il fondo di compensazione
 - 5.1.1 La base imponibile del fondo
 - 5.1.2 Le variabili per ripartire il fondo
 - 5.2 L'accisa sui nuovi entranti
 - 5.3 L'asta competitiva per l'aggiudicazione della fornitura degli OSU in esclusiva
 - 5.4 L'accesso pieno dei concorrenti alla rete di recapito

CAP.7 Il ruolo delle economie di scala nei comportamenti di costo degli operatori postali (*Robert Cohen et al*)

- 1 Introduzione

- 2 I comportamenti di costo dell'operatore postale USPS
- 3 I costi degli operatori postali negli altri paesi industrializzati
- 4 Applicazioni del modello
- 5 Il modello e la sua calibratura
- 6 Aggiustamenti
- 7 Conferma delle Ipotesi
- 7.1 I dati
- 7.2 Risultati empirici
- 8 Analisi di trend
- 9 L'equazione generale di costo unitario
- 10 Implicazioni dell'ipotesi di curve di costo proporzionali
- 11 Gli operatori postali dei nuovi stati membri europei
- 12 Implicazioni per gli operatori con bassi volumi procapite
- 13 Compatibilità dei risultati con lo studio NERA della Commissione Europea sui costi postali
- 14 Conclusioni

CAP.8 La Domanda di servizi postali (*Marco Fioramanti*)

- 1 Introduzione
- 2 Rassegna della letteratura
- 3 I dati e il modello
- 4 Le stime
- 5 Conclusioni

Parte Terza – Aspetti gestionali e di strategia

CAP.9 Profili economico-gestionali: dati di bilancio e strategie di Poste Italiane dalla crisi al risanamento (*Luigi Di Paola*)

- 1 Il percorso di risanamento dall'Ente Pubblico Economico alla SpA
- 2 Dal rinnovamento al consolidamento
- 3 Analisi dei principali risultati di bilancio al 2004

CAP. 10 Confronti tariffari internazionali (*Rodolfo de Mattei e Vincenzo Visco Comandini*)

- 1 Premessa
- 2 Le metodologie di confronto delle tariffe postali
- 3 Modelli di confronto tariffario a risultato precostituito: lo studio Deutsche Poste World Net
- 4 Un confronto tariffario basato sui soli fattori esogeni
- 5 Conclusioni

CAP. 11 Il Bancoposta (*Luigi di Paola*)

- 1 Il rapporto fra banche e BancoPosta
- 2 Il contesto normativo

- 3 Il contesto di mercato
- 4 Posizionamento strategico
- 5 Considerazioni conclusive

CAP.12 Le strategie dei grandi operatori postali internazionali (*Stefano Gori*)

- 1 Gli operatori postali di fronte alla liberalizzazione e alla privatizzazione
- 2 Classificazione degli operatori in tre tipologie
- 3 Gli operatori globali
 - 3.1 Deutsche Post World Net (Germania)
 - 3.2 Gruppo TNT (Paesi Bassi)
- 4 Gli operatori regionali
 - 4.1 Gruppo La Poste (Francia)
 - 4.2 Royal Mail (Regno Unito)
 - 4.3 Posten AB (Svezia)
 - 4.4 La Posta Svizzera
- 5 Gli operatori nazionali
 - 5.1 Österreichische Post AG (Austria)
 - 5.2 Post Danmark (Danimarca)
 - 5.3 Correos y Telégrafos S.A. (Spagna)
- 6 Japan Post
- 7 Conclusioni

Parte quarta – Regolazione ex ante ed ex post

CAP. 13 Il settore postale e l'applicazione della politica della concorrenza comunitaria (*Claudio Lettieri*)

- 1 La politica della concorrenza nel diritto comunitario
- 2 La regolamentazione del settore postale.
- 3 Decisioni su intese e concentrazioni.
 - 3.1 Accordo REIMS – Servizi postali comunitari di qualità
 - 3.2 TPO, TPG e SPPL – Impegno a disinvestire una parte della capacità operativa.
- 4 Decisioni sull'abuso di posizione dominante
 - 4.1 Italia/Poste - Nuovi servizi e ampiezza della riserva
 - 4.2 Deutsche Post – Prezzi predatori, sconti fedeltà e separazione strutturale delle attività
- 5 Decisioni sugli aiuti di Stato
 - 5.1 Poste italiane – Compensazioni per i costi del servizio pubblico
 - 5.2 Deutsche Post – Utilizzo dei finanziamenti pubblici
- 6 Conclusioni

CAP. 14 Il mercato del recapito a data o ora certe della posta elettronica ibrida. Una valutazione economica della decisione della Commissione Europea (*Cristina Caffarra e KaiUwe Kuhn*)

- 1 Introduzione
- 2 Il servizio universale e il suo finanziamento
 - 2.1 Gli obblighi di servizio universale nel settore postale
 - 2.2 Il finanziamento dell'onere del servizio universale
 - 2.3 Problemi di concorrenza nell'area riservata
- 3 Definizione del mercato rilevante e violazione dell'area di riserva
 - 3.1 Mercati differenziati orizzontalmente e verticalmente
- 4 Come individuare la violazione dell'area riservata
- 5 Restrizioni di prezzo per studiare la reazione della domanda
- 6 L'approccio economico alla luce delle attuali regole giuridiche
- 7 Interpretazione economica degli argomenti della Commissione
 - 7.1 Mancata offerta del prodotto sostituto e violazione della riserva
 - 7.2 Offerta del prodotto sostituto, suo livello di prezzo e violazione della riserva
 - 7.3 Preferenze dei consumatori e sostituzione dei prodotti esistenti
 - 7.4 La regolamentazione e i suoi possibili effetti di esclusività
 - 7.5 Coerenza fra regolamentazione e definizione del mercato rilevante
 - 7.6 Non è possibile trarre conclusioni dai comportamenti relativi agli investimenti dei potenziali entranti
- 8 Conclusioni

CAP. 15 Profili regolatori: l'esperienza del NARS (*Bruno Spadoni*)

- 1 Premessa
- 2 Il quadro regolatorio e il sistema decisionale
- 3 Le nuove linee guida del Nars
- 4 Profilo logico e temporale della regolazione
- 5 La manovra tariffaria del 2003
- 6 Il Contratto di programma 2003-2005

CAP. 16 Price-cap e menu cost nei servizi postali in Italia (*Edoardo Avolio e Gennaro Scarfiglieri*)

- 1 Introduzione
- 2 La regolamentazione tramite price-cap
- 3 I menu cost
- 4 La definizione dell'onere economico improprio
- 5 Una misurazione empirica dell'onere economico improprio

CAP. 17 L'accesso alla rete nei servizi postali (*Vincenzo Visco Comandini*)

- 1 Premessa
- 2 Il modello di Armstrong
 - 2.1 Fondo di compensazione e concorrenza E-to-E
 - 2.2 L'accesso alla rete di recapito
3. L'accesso alla rete postale in pratica

- 3.1 La catena del valore
- 3.2 I soggetti che accedono agli sconti
- 3.3 I prezzi d'accesso in alcuni paesi
- 4 Tassonomia dei criteri di fissazione di prezzi d'accesso alla rete postale
- 5 Ulteriori criteri sull'accesso
- 6 Implicazioni di policy

CAP. 18 La regolamentazione della posta transfrontaliera (*Livia Magrone*)

- 1 La posta internazionale
- 2 Il trattato di Berna, l'Unione Postale Universale e la cooperazione internazionale
- 3 Le spese terminali
- 4 Gli accordi fra Stati all'interno dell'Unione e gli interventi della Commissione europea
- 6 Il WTO e la regola della nazione più favorita
- 7 Il remailing
- 8 La liberalizzazione della posta internazionale nell'Unione Europea
- 9 Le prospettive future

BIBLIOGRAFIA

Premessa del curatore

Questo volume è il frutto di riflessioni sull'esperienza professionale che ho maturato durante il periodo 1994-1998, in cui ho operato come consulente di Poste Italiane, e soprattutto nei 5 anni successivi, in cui ho assunto la responsabilità di direttore del servizio studi e regolamentazione, nonché di rappresentante dell'azienda in diversi comitati sui temi di regolamentazione e di analisi economica di *PostEurop*, l'associazione degli operatori postali nazionali europei.

Il volume raccoglie contributi di esperti della materia con cui in questi anni ho avuto la fortuna di collaborare. Alcuni sono stati miei colleghi a Poste Italiane, altri consulenti esterni all'azienda, altri ancora colleghi stranieri con cui ho condiviso idee e progetti internazionali. A tale lista sono da aggiungere due preziosi contributi forniti da chi sedeva dall'altra parte del tavolo: il regolatore, con cui ho discusso e condiviso principi e contenuti della manovra tariffaria 2002-2003, e una rappresentante della concorrenza, da cui mi hanno diviso alcune posizioni in tema di liberalizzazione peraltro rispecchiate negli interessi di cui eravamo portatori, ma mi uniscono oggi una forte stima professionale e umana.

Alcuni capitoli riprendono, con varie modifiche, parti di saggi che avevo pubblicato su riviste o volumi con curatori internazionali. In alcuni casi la rielaborazione si è resa necessaria non solo per ragioni di aggiornamento del testo, bensì di merito dei concetti espressi nel testo originario, perché le opinioni, o lo stato di conoscenza di alcune questioni sono nel frattempo cambiati. Mi riferisco, in particolare, all'idea che il mercato postale italiano, ridotto rispetto ad altri paesi, possa crescere in conseguenza del miglioramento della qualità, o che le reti postali e di telecomunicazione abbiano ben poco in comune sotto il profilo regolatorio. Su entrambi i punti ammetto di aver maturato un'opinione diversa rispetto all'epoca in cui avevo scritto i testi originali.

Una versione precedente del cap.4 è stata presentata dagli autori al 58° Congress of International Institute of Public Finance (IIPF), Helsinki, Agosto 2002 e all'11° Conference on Postal and Delivery Economics, Rutgers University, Center for Regulated Industries, Toledo, Giugno 2003.

Alcune parti del cap.5 sono state riprese dal saggio "Comparing postal and telecommunications networks: differences and similarities" pubblicato sul *Journal of Network Industries* n.1, 2001. Parti del cap.6 sono state pubblicate in "Postal Services" [2000], in D. Geradin (ed.), *The Liberalization of State Monopolies in the European Union and Beyond*, Kluwer Law International, e in "The provision and funding of Universal Service Obligations in a liberalized environment", in D. Geradin (ed.) *The Liberalisation of Postal Services in the European Union*, Kluwer Law International, The Hague-London-Boston, 2002. Infine il cap. 17 riprende alcune parti del mio lavoro "Antitrust versus Regulation

Issues in the postal sector: lessons from the Italian Hybrid mail case”, in M. Crew, P. Kleindorfer (eds.), *Current Directions in postal reform*, Kluwer Academic Publishers, Boston-Dordrecht-London, 2000.

Le opinioni e le tesi espresse dagli autori dei capitoli non impegnano in alcun modo le loro aziende o istituzioni di appartenenza, né necessariamente coincidono con le posizioni ufficiali di queste.

Il curatore è stato responsabile del servizio studi e regolamentazione, Poste Italiane 1998-2003 ed è professore a contratto di Economia delle Istituzioni all'Università di Roma Tor Vergata e di Scienza delle Finanze all'Università della Tuscia, Viterbo

Gli autori:

Edoardo Avolio – Ernst & Young Financial-Business Advisors, Roma

Margherita Bufardecì – dirigente responsabile strategie regolatorie – Poste Italiane, Roma

Cristina Caffarra – Vice President, CRA, Londra

Robert Cohen – consulente, già direttore tariffe postali, Postal Rate Commission, Washington USA

Rodolfo de Mattei – collaboratore ufficio studi – Poste Italiane, Roma e dottorando in Scienze Politiche presso l'Università di Roma “La Sapienza”

Luigi Di Paola – responsabile dell'ufficio analisi dei mercati – Poste Italiane, Roma

Marco Fioramanti – ricercatore ISAE, Roma

Stefano Gori – dirigente Pitney Bowes, USA

KaiUwe Kubn - Full Professor all'University of Michigan, USA e CEPR, Londra

Claudio Lettieri – dirigente responsabile affari societari – Poste Italiane, Roma

Livia Magrone – Studio Nunziante Magrone , Roma

Mauro Marè – ordinario di Scienza delle Finanze presso l'Università delle Tuscia, Viterbo, Presidente MEFOP, Roma

Bruno Spadoni – responsabile per i servizi postali del NARS, Ministero dell'Economia

Gennaro Scarfiglieri – dirigente responsabile marketing strategico servizi tradizionali – Poste Italiane, Roma

Giada Scarpini – funzionaria del servizio relazioni istituzionali – Poste Italiane, Roma

CAP.1 Introduzione. Quale futuro per i servizi postali e il servizio universale?

di *Vincenzo Visco Comandini*

1. La sfida competitiva e le alternative strategiche

Dopo decenni di relativa tranquillità, dovuta sia alla riserva legale di produzione che proteggeva i fornitori nazionali, sia all'essenzialità del prodotto lettera quale mezzo principale di comunicazione scritta, l'industria postale si trova oggi davanti ad un bivio, determinato dall'emergere di nuove e più efficienti tecnologie di comunicazione. La prima possibile strada da seguire è quella attendista, che esenta nell'immediato da scelte difficili o dolorose e fa poco per contrastare il lento, ma costante declino dei sistemi di comunicazione che trasmettono nello spazio testi scritti fisicamente, sempre più spesso sostituiti da strumenti alternativi, tecnologicamente superiori e più economici (fax, email, Internet, SMS, MMS, ecc.). Questa strategia, in realtà poco interessata alla sopravvivenza dell'industria della posta, sembra essere condivisa sia da una parte della classe politica, che vede da interventi radicali e incisivi di breve periodo rischi certi di impopolarità ma benefici futuri assai incerti, sia dai tradizionali sostenitori del *laissez-faire*, che considerano intrusiva del normale operare dei mercati qualsiasi scelta strategica di politica industriale. Ritenendo sostanzialmente ineluttabile la tendenza alla sostituzione, sarebbe così da preferire, come per i malati terminali, un'attesa vigile, nel caso anche efficiente, ma sostanzialmente passiva, del venire meno dell'uso sociale della lettera, come è già avvenuto in passato con il telex, come sta avvenendo oggi con il telegramma e come è destinato ad accadere a qualsiasi strumento superato da nuove tecnologie.

A tale strategia se ne contrappone una seconda, spesso fatta propria dai più avveduti fra gli attuali fornitori del servizio postale universale, che non nega l'evidenza della cosiddetta *e-substitution*, ma cerca di affrontarla trasformando l'impresa postale in soggetto che usa attivamente gli strumenti alternativi al prodotto postale tradizionale

(portali Internet, commercio elettronico, comunicazioni elettroniche, posta ibrida come raccomandate o telegrammi generati online, ecc.). Pur accettando l'idea che la lettera abbia ormai perso la propria tradizionale dominanza, tale strategia ritiene che questa possa continuare ad essere apprezzata se si dimostra capace di ritagliarsi uno spazio peculiare all'interno del *bouquet* dei mezzi di comunicazione a disposizione dei consumatori. In un contesto di accentuata digitalizzazione delle comunicazioni, uno dei pochi segmenti del mercato postale con un certo potenziale di crescita è, unitamente a quello dei pacchi, la pubblicità per corrispondenza (altrimenti detta *direct mail*). Il successo di questo prodotto, come insegna l'esperienza dei paesi dov'è sviluppato, dipende dalla capacità di raggiungere selettivamente i potenziali consumatori: è infatti generalmente gradito il materiale pubblicitario riferito a beni e servizi che l'industria dell'informazione ha correttamente individuato come collegati alle abitudini di consumo del suo destinatario, mentre risultano fastidiosi (esattamente come gli spot pubblicitari onnipresenti in tv) quei messaggi scritti di pubblicità generica di prodotti o servizi che non interessano (il cosiddetto *junk mail*). Cruciale, in tal senso, è l'esistenza di imprese operanti nel campo del trattamento dei dati, tecnologicamente evolute (i cosiddetti *data miner*), capaci di rilevare e standardizzare le informazioni sulle caratteristiche dei singoli consumatori creando un mercato dei data base e delle liste di clienti potenziali o effettivi. In Italia, purtroppo, il mercato delle liste dei clienti è limitato, sia a causa del modello pubblicitario prevalente, schiacciato sul consumatore medio culturalmente conservatore e arretrato (anche perché anziano) sia anche per la vigenza di normative di tutela della privacy garantiste che frenano, anziché stimolare, l'evoluzione dei modelli di consumo. Ne deriva che il direct mail in Italia è assai poco utilizzato dagli inserzionisti pubblicitari, e di conseguenza è basso il numero degli invii postali procapite.¹

Molti operatori postali dei due versanti dell'Atlantico assistono oggi ad una lenta e costante riduzione dei propri volumi di posta, più o meno accentuata a seconda delle peculiarità di ciascun paese. Ad esempio negli Stati Uniti è la *first class mail* (la posta prioritaria) a subire le riduzioni più rilevanti, perché la tradizionale abitudine degli

¹ Il fenomeno è mostrato da Fioramanti nel capitolo 8 di questo volume.

americani di pagare le bollette delle utilities con assegno inviato per posta è in via di sostituzione con i più rapidi ed efficienti pagamenti on line. Il prodotto postale che viene sostituito per primo è in genere quello più veloce e costoso, il cui messaggio può trovare un sostituto o nel suo equivalente elettronico oppure, se è particolarmente importante l'urgenza e l'affidabilità, anche nel corriere espresso. Meno soggetta alla sostituzione è invece la posta commerciale, il direct mail che ha il suo punto di forza proprio nella fisicità della carta stampata (UPU, 1997). In questo contesto, la paventata (o desiderata) abolizione del monopolio postale sulle lettere diventa una variabile secondaria,² utile più come strumento complementare all'adozione di una delle due opzioni strategiche ora descritte che come nuova opportunità di profitto o, alternativamente, difesa dei ricavi necessari a finanziare il servizio universale.

2. Il monopolio postale: declinazione di un concetto

2.1 Monopolio ed efficienza

Nei paesi industrializzati il monopolio postale è stato per anni identificato con la categoria di servizio pubblico. Non a caso, la Svezia è rimasto per lungo tempo un caso inimitato di servizio pubblico operante in un mercato liberalizzato³. Oggi anche altri paesi, in primo luogo il Regno Unito che ha definitivamente abolito la riserva il 1 gennaio 2006, hanno optato per la piena liberalizzazione⁴, sancendo così la fine dell'identità fra servizio pubblico e monopolio, che infatti sta venendo progressivamente meno anche nella coscienza dei cittadini europei. Valutata alla luce dell'esperienza del lungo percorso normativo intrapreso in sede comunitaria, peraltro non ancora concluso, e dei valori sociali che questo dovrebbe riflettere, il monopolio legale come strumento efficiente per la fornitura di predefiniti e specifici livelli di servizio appare messo in discussione, soprattutto rispetto alle modalità concrete con cui questo viene applicato nei

² Il direct mail è già liberalizzato de jure in molti paesi e *de facto* anche in Italia: il criterio di esclusione dalla riserva è infatti di 10 mila invii per campagna pubblicitaria, senza che la norma specifichi quanto questa duri.

³ Gli altri due paesi che hanno liberalizzato il mercato postale negli anni novanta sono la Nuova Zelanda, che presenta peculiarità geografiche tali da non poterlo considerare esempio riproducibile, e la Finlandia, che applica una tassa d'ingresso (*output tax*, vedi capp. 6 e 17 in questo volume) che di fatto ha scoraggiato l'ingresso di nuovi operatori sul mercato.

⁴ La Germania ha previsto la piena liberalizzazione del mercato postale il primo gennaio 2008. Per un quadro completo vedi Scarpini, cap.2 tav.2.1 in questo volume.

diversi paesi. Il vero punto critico appare la questione dell'efficienza. Se questa non è perseguita con sufficiente rigore, si può generare una perdita di benessere sociale (*dead weight loss*, o DWL) dovuta, come spiega la teoria delle scelte pubbliche,⁵ ad una appropriazione della rendita monopolistica da parte di gruppi che hanno proliferato all'ombra della protezione legale, mentre non vengono raggiunti gli obiettivi previsti con l'istituzione della riserva.

Un esempio di tale fenomeno è stata, in passato, un'anomalia tutta italiana cui il legislatore, con il d.lgs. 219/1999 di recepimento della direttiva europea 97/67 CE⁶ ha tardivamente posto rimedio: si tratta dei cosiddetti *recapitisti*, ovvero di società private di recapito delle lettere, talvolta costituite in origine da ex dipendenti delle poste grazie a norme che non lo vietavano, cui l'amministrazione delle poste e telegrafi aveva la facoltà di concedere *in esclusiva* l'esercizio del recapito di lettere e fatture nelle aree urbane. Sorta fin dagli anni cinquanta, inizialmente come corretta opzione produttiva utile a rispondere in modo flessibile ai picchi di domanda di recapito (ovvero pura delega produttiva senza autorizzazione ad operare in proprio, che consente di ridurre i costi fissi senza penalizzare la qualità del servizio), la presenza dei privati riguardava più di 60 capoluoghi di provincia; ma, grazie ad una gestione inefficiente del monopolio, si era *de facto*, e solo limitatamente *de jure*,⁷ trasformata in concessione accordata *solo ai suoi titolari* ad acquisire clienti ed a operare come un normale imprenditore all'interno dell'area urbana di vigenza della concessione. Tale fenomeno, lungi dal costituire una liberalizzazione di mercato, ha preoccupato il governo allorquando queste società private, la maggioranza delle quali operanti nei profittevoli mercati urbani del centro-nord, sono state acquistate fra il 1997 e il 2000 dall'operatore olandese TNT, desideroso di espandersi in Italia, rimanendo peraltro protetto dal monopolio nel proprio mercato nazionale. In sostanza, l'esistenza stessa di limiti spaziali e individuali al monopolio si stava configurando come traslazione del diritto monopolistico dal suo titolare originario (le poste italiane) in favore di soggetti

⁵ Vedi fra gli altri Krueger (1974) e Posner (1975).

⁶ Il caso è illustrato da Scarpini, cap.2 in questo volume.

⁷ Prima dell'applicazione della direttiva europea 97/67, la normativa italiana distingueva fra prodotti in monopolio e non in base al contenuto delle lettere: così le fatture commerciali erano classificate fuori della riserva, e anche le lettere, se distribuite in proprio dalle aziende che le avevano generate.

terzi (i concessionari), che lo avevano trasformato in normale diritto scambiabile sul mercato⁸, rischiando però di compromettere la sostenibilità economico-finanziaria del servizio universale. Il legislatore in occasione della norma di recepimento della direttiva 97/67/CE, pur riconoscendo il diritto delle società private di recapito ad operare commercialmente nei limiti fissati dalla legge, ha però tolto qualsiasi concessione speciale, considerata un'illegitima eccezione selettiva al monopolio.

Questo caso, che generò numerose controversie legali e casi antitrust contro Poste Italiane da poco trasformatasi in società per azioni, può essere considerato prototipico del dilemma del monopolista nell'era delle liberalizzazioni. Fino a quando il monopolio è inefficiente, fa sentire la propria voce critica soprattutto l'utenza diffusa, giustamente polemica sui malfunzionamenti del servizio, ma rimangono in silenzio gli interessi organizzati che dovrebbero in teoria contrastarne l'esistenza, perché molti di questi traggono in realtà benefici (come fornitori, o consumatori, o patroni politici) dalla condizione di monopolio legale. Tuttavia, non appena l'impresa pubblica titolare del monopolio, vuoi per un mutamento di strategia della classe politica (purtroppo spesso episodico) che sottrae l'impresa dai compiti impropri di sostegno all'occupazione e di redistribuzione di risorse, vuoi per uno sforzo organizzativo eccezionale intrapreso dal management in qualche caso rinnovato, riesce a finalmente a concentrare le proprie azioni sul perseguimento dell'efficienza, ecco comparire all'orizzonte gli interessi organizzati, i medesimi che in precedenza godevano di benefici divenuti incompatibili con il nuovo regime. Questi soggetti iniziano ad intraprendere cause legali con l'impresa monopolista tese a ricreare le perdute condizioni di favore, o comunque a fare in modo che il monopolio non venga effettivamente applicato e rispettato per ciò che loro interessa. In questa luce sono forse interpretabili i due casi antitrust⁹, dell'Autorità nazionale italiana del 1998 sulla posta ibrida¹⁰ e della Commissione Europa del 2000 sui servizi di recapito della posta elettronica ibrida a data ed ora certe¹¹, nati proprio da

⁸ Nella storia istituti simili erano l'acquisto di titoli nobiliari che davano diritto al feudo o allo sfruttamento esclusivo di risorse naturali.

⁹ Lettieri, cap.13 in questo volume svolge una rassegna critica dei principali casi antitrust nel settore postale.

¹⁰ Provvedimento A218 – Consorzio risposta/Ente Poste Italiane, in Bollettino n.51/1998.

¹¹ Decisione della Commissione del 21 dicembre 2000 relativa ad un procedimento ai sensi dell'articolo 86 del trattato CE, riguardante la prestazione in Italia di alcuni nuovi servizi postali che garantiscono il recapito a data od ora certe, GUCE

reclami dei recapitisti e dall'operatore nazionale olandese TNT. In entrambi i casi, il risultato del confronto fra Autorità e impresa postale nazionale è stato di sostanziale parità: la Commissione e l'Antitrust nazionale hanno visto riconosciuto il principio che il monopolio può essere limitato da prodotti specifici non riservabili (posta elettronica ibrida a consegna in data o ora stabilite), Poste Italiane ha evitato che questa decisione avesse conseguenze pratiche sui suoi ricavi postali, perchè ad essere liberalizzati sono stati prodotti e servizi non esistenti né mai realmente offerti da alcun operatore. Il capitolo 14 del volume è la traduzione del parere *pro veritate* che Caffarra e Kühn prepararono per Poste Italiane nel ricorso alla decisione della Commissione. L'obiettivo della Commissione era la liberalizzazione *tout court* del mercato della posta business in Italia, ossia dell'unica porzione realmente contendibile del mercato postale.¹² La memoria di Caffarra e Kühn è un modello di rigorosa applicazione delle categorie economiche all'analisi dei mercati postali, in cui si dimostra che qualsiasi tentativo di separare due mercati senza sottoporli al test dell'elasticità incrociata della domanda, cioè prescindendo dai rispettivi prezzi, ma unicamente in base ad una supposta "differenza qualitativa" delle loro domande, è privo di qualsiasi fondamento economico. La trattazione degli argomenti dei due autori aveva in effetti colto nel segno, come testimonia sia l'imbarazzo mostrato dalla Commissione nei confronti del documento, formalmente non ammesso quale elemento a favore della difesa in sede di decisione perchè consegnato oltre i termini di legge, sia la sentenza del giudice di prima istanza europeo (che pure non aveva accolto la richiesta di sospensiva presentato dallo stato italiano) che, riprendendo alcuni degli argomenti della memoria, lasciava intendere che ne avrebbe fatto uso nel giudizio di merito. Nel procedimento di ricorso, inoltre, la Commissione commise uno sbaglio, dovuto forse ad eccesso di sicurezza: produsse, quale evidenza della propria tesi che i servizi speciali (in cui sarebbe compresa la posta ibrida a data o ora certe) costituiscono un mercato rilevante separato da quello ordinario universale, alcune generiche affermazioni sulla diversità della domanda dei servizi contenute in uno studio del

3.3.2001 L63/59.

¹² Nelle intenzioni della Commissione, un esito positivo del caso avrebbe rafforzato la sua proposta originaria di direttiva (poi bocciata dal Parlamento Europeo) che liberalizzava i cosiddetti "servizi speciali", che altro non sono che la posta di origine business. Sul tema vedi Bufardecì, cap.3 in questo volume.

regolatore tedesco RegTP, senza verificare se queste fossero confermate o meno da altri studi o documenti dell'Autorità nazionale tedesca. Poste Italiane accertò che RegTP, pur favorevole alla liberalizzazione del mercato, aveva invece espresso in più occasioni puntuali valutazioni esattamente opposte, ossia che i servizi speciali (già liberalizzati in Germania, ma denotati da caratteristiche stringenti che ne limitano fortemente il campo d'applicazione) appartenessero al medesimo mercato rilevante della posta ordinaria¹³.

Gli operatori europei si trovavano a fine 2004 con quasi la metà dei loro fatturati, un tempo interamente in riserva, liberalizzati *de jure* (tav. 1.1) ma non ancora realmente a rischio, perchè il flusso principale di lettere, quelle di peso inferiore a 20 gr e di prezzo inferiore a 2 volte e mezzo la tariffa di base, non è ancora uscito dalla riserva legale. Fa eccezione il Regno Unito che già nel 2004 aveva liberalizzato una parte consistente del proprio mercato, oggi interamente concorrenziale.

TAV. 1.1 L'area riservata di alcuni operatori europei - anno 2004

	Fatturato totale (mln€)	Fatturato mail* (mln€)	Fatturato in riserva (mln€)	% fatturato in riserva su fatturato mail*	% fatturato in riserva su fatturato totale
Poste Italiane	9.045	4.097	2.149	52,5	23,8
La Poste	18.677	10.873	6.649	61,2	35,6
Deutsche Post World Net	44.533	12.747	8.286	65,0	18,6
Royal Mail**	13.196	10.020	2.025	20,2	15,3
TNT	12.635	3.900	2.067	53,0 ***	16,4

Fonti: Annual Report degli operatori; Autorità di Regolamentazione

* esclusa la posta non indirizzata e il corriere espresso

** il mercato OSU è regolato da licenze rilasciate dall'Autorità di Regolamentazione
il fatturato in riserva corrisponde al Servizio Universale "non licenziato"
tasso di cambio GBP vs €, media 2004 = 0,678667

*** stima

Dai dati della tavola si possono osservare due fenomeni: da un lato fra Italia, Germania e Olanda non vi sono sostanziali diversità nel grado di liberalizzazione del mercato; dall'altro sussistono invece grandi differenze nell'ampiezza dei mercati nazionali, con La

¹³ Una nota consegnata alle parti su tale punto accelerò la chiusura della procedura.

Poste, Deutsche Post e Royal Mail che possono contare su un fatturato, liberalizzato o meno, due o tre volte superiore a quello di Poste Italiane. Si può, peraltro, notare che TNT, dispone di un mercato nazionale elevato in valori procapite, ma limitato in termini assoluti: una delle ragioni dell'accentuata dinamicità sui mercati esteri di questo operatore.

2.2 Monopolio e dissipazione della rendita

In altri casi l'inefficienza monopolistica, intesa come utilizzo improprio della sua rendita, si traduce in attività redistributive, come la concessione attraverso il servizio postale di benefici economici a categorie socialmente meritevoli, in primo luogo gli editori di giornali e riviste. Gli editori godono, in gran parte dei paesi industrializzati e anche in Italia, di trattamenti di favore nel servizio di abbonamento postale di invio del loro prodotto ai clienti. Il problema di efficienza non riguarda la meritorietà sociale della funzione di diffusione di prodotti culturali attraverso il servizio di abbonamento postale, bensì le modalità con cui lo stato la promuove in concreto attraverso una riduzione per legge del prezzo del servizio, offerto quasi ovunque¹⁴ a livelli inferiori ai costi effettivi in un mercato, quello del recapito di giornali e riviste, peraltro da molti anni fuori monopolio.¹⁵ Infatti, invece di concedere sussidi diretti all'offerta, come richiederebbe una politica di massimizzazione del benessere sociale, si preferisce fissare prezzi politici per il servizio e concedere ex post rimborsi statali agli operatori postali universali.¹⁶ Di nuovo è emblematico il caso italiano, che in questo specifico contesto presenta una ulteriore e peculiare paradosso. Il legislatore italiano, in un sussulto di coscienza sociale, aveva modificato con la legge finanziaria del 1997 il sistema dei benefici postali agli

¹⁴ Fanno eccezione il Regno Unito e la Svezia, dove la liberalizzazione del mercato comportò anche la fine dell'obbligo normativo di recapitare giornali e riviste a prezzi politici.

¹⁵ “[Negli anni settanta] venne abolita la *privativa postale sul trasporto e la distribuzione dei giornali e dei periodici: le poste, insomma, continuavano a svolgere il servizio a un prezzo di favore, ma solo in nome dell'interesse pubblico, e se i privati volevano mettersi in concorrenza erano liberi di farlo*” (Paoloni, 2003, 22)

¹⁶ La ragione di tale scelta da parte del sistema politico è chiaramente spiegata da Stiglitz (1996): sebbene socialmente preferibile, la soluzione del sussidio diretto non piace al suo percipiente perché presenta lo svantaggio di rendere visibile all'opinione pubblica il beneficio ricevuto, mettendone a rischio la prosecuzione ad ogni legge annuale di bilancio dello stato.

editori, trasformandoli in sussidi diretti attraverso l'istituzione di un fondo nazionale. I beneficiari, tuttavia, hanno vittoriosamente resistito alla volontà popolare riuscendo a non far approvare i decreti attuativi del meccanismo previsto dalla legge, che infatti è rimasta a tutt'oggi inapplicata: i prezzi politici fissati per legge non sono stati infatti ancora aboliti.

I casi di inefficienza ci riportano al nostro dilemma, in cui il comportamento efficiente del monopolista appare in condizione di disequilibrio rispetto a due altri risultati stabili. Il gioco concorrenziale internazionale, che opera comunque anche se il monopolio nazionale rimane vigente, ma soprattutto l'evoluzione tecnologica, spingono infatti l'impresa pubblica verso due equilibri alternativi, un primo buono e un secondo cattivo. Il primo equilibrio, buono, è l'abolizione della riserva di produzione, se questa è compatibile con i costi di fornitura del servizio universale, sperabilmente associata alla liberazione per il fornitore ex monopolista dei precedenti molteplici vincoli di tipo redistributivo o di sostegno all'occupazione. Il secondo equilibrio, invece, è il mantenimento di un monopolio in cui l'impresa abdica alla propria funzione di massimizzazione del profitto, diventando ostaggio di *rent seekers* ben organizzati (fornitori, concorrenti che preferiscono una relazione privilegiata con il monopolista alla severa disciplina della competizione con l'impresa dominante, sindacati, politici), capaci di estrarre dalla riserva accordata all'impresa pubblica più rendita di quanto ne riesca a beneficiare l'impresa per sé stessa¹⁷. Il mantenimento di un monopolio efficiente appare così un equilibrio instabile, che sta al regolatore, se è convinto della sua necessità, conservare e proteggere.

2.3 Gli effetti dell'abolizione del monopolio

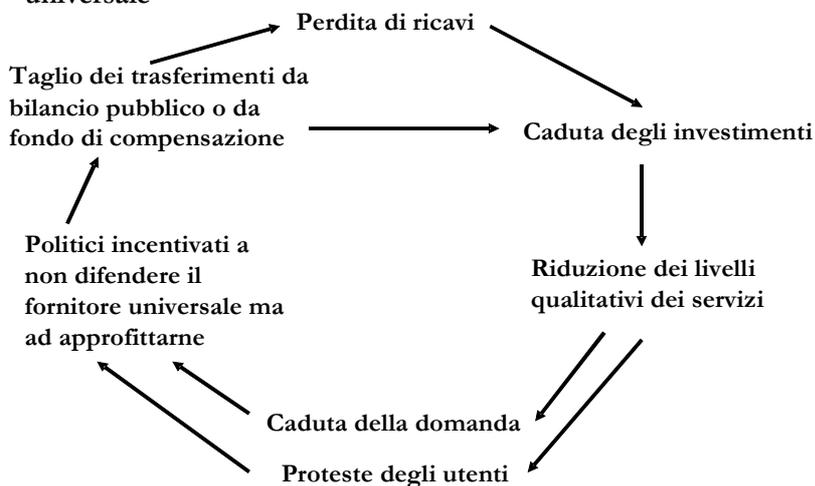
Si è ora accennato alla questione della compatibilità fra abolizione del monopolio e mantenimento dell'equilibrio finanziario del fornitore universale. Si tratta di un tema approfondito in alcuni recenti studi di analisi economica del servizio postale, tra i quali emerge per chiarezza e semplicità di metodo il lavoro di Cohen e coautori, che forma il

¹⁷ Questo apparente paradosso deriva dalla capacità dei gruppi d'interesse di allentare il vincolo di bilancio dell'impresa. Sul tema vedi Olson (1965; 1987) e Gorini (2004).

capitolo 7 del presente volume. In questo studio, utilizzando i dati analitici di costo dell'operatore nazionale statunitense, viene costruita una funzione generale di costo del servizio postale, che consente di fornire un'interpretazione generale del problema: in caso di perdita di quote di mercato dovute alla liberalizzazione, i rischi di spirale negativa sono inversamente proporzionali alla dimensione dei mercati postali nazionali. La spirale negativa nei servizi postali,¹⁸ in cui ad una caduta dei ricavi segue quella degli investimenti in qualità, su cui a sua volta si innesta un'accresciuta tentazione della classe politica a comportarsi in modo opportunistico secondo un circolo vizioso che si autoalimenta, è mostrata nella figura 1.1.

I paesi che possiedono un mercato con un alto numero di invii procapite – ad esempio USA, Svezia, Olanda, Regno Unito, Francia – avrebbero ben poco da temere in termini di perdita di economie di scala, mentre in quelli dove il numero degli invii procapite è basso – i paesi mediterranei e buona parte di quelli di nuova accessione – i rischi di rottura dell'equilibrio finanziario sarebbero ben più elevati.

Fig. 1.1 Il circolo vizioso del fornitore pubblico del servizio universale



¹⁸ Il tema è discusso anche in Visco Comandini (2000).

D'altro canto, la dimensione relativa del mercato postale, come dimostra chiaramente Fioramanti nel capitolo 8 dove è presentato un modello econometrico di domanda dei servizi postali svolto su 15 paesi europei, appare un fattore sostanzialmente esogeno, riferibile ad elementi strutturali come il grado di sviluppo dei mezzi di pagamento non in contanti, il numero dei nuclei familiari o il reddito procapite. La qualità del servizio, in passato decisamente modesta in Italia, sembra giocare invece un ruolo del tutto marginale.¹⁹

Quali possono essere le alternative al monopolio, pur desiderando mantenere le specificità e i livelli di servizio caratteristici della fornitura universale? Nel capitolo 6 la questione viene affrontata discutendo dapprima le diverse metodiche di misurazione dell'extracosto dovuto alla modalità di fornitura universale (il cosiddetto costo dell'OSU), che un imprenditore operante in un normale mercato non svolgerebbe perchè antieconomico, per poi passare all'esame dei possibili strumenti alternativi alla riserva, ossia il fondo di compensazione, l'asta competitiva per l'aggiudicazione degli oneri di servizio universale, la tassa d'ingresso per i nuovi entranti. Se il servizio universale presenta un costo elevato, nessuno di tali strumenti (con l'eccezione forse della tassa d'ingresso) appare in grado di garantire, con modalità meno distorsive, le stesse condizioni di fornitura universale ed equilibrio economico del suo fornitore esistenti in monopolio. Una possibile alternativa praticabile è una regolazione dell'accesso pieno ed efficiente dei concorrenti alla rete finale di recapito del fornitore universale che, com'è illustrato nel capitolo 17 che descrive il modello di accesso con servizio universale di Armstrong (2001, 2006)²⁰ ed esamina le esperienze di Francia,

¹⁹ Si tratta di un risultato che conferma l'esperienza maturata dagli operatori nazionali sull'argomento. In Italia, quando Poste Italiane, all'indomani della sua trasformazione in spa compì uno sforzo organizzativo eccezionale per portare la qualità a livelli comparabili con quella degli altri operatori europei, vi era un diffuso convincimento, sia all'interno dell'azienda che fra i concorrenti che desideravano entrare nel mercato, che l'aumento della qualità – fu lanciato in quel periodo il servizio di posta prioritaria – avrebbe fatto aumentare sostanzialmente i volumi, facendoli quantomeno avvicinare ai livelli medi europei, ossia all'incirca il doppio di quelli attuali. La convinzione di riuscire a sfruttare tale potenzialità inespressa di mercato era una delle ragioni della forte conflittualità legale fra l'azienda e i suoi concorrenti. In pochi mesi tutti gli operatori si resero conto dell'erroneità di tale previsione, perchè i volumi, peraltro scarsi, realizzati dal servizio prioritario risultarono in larga misura sostitutivi dell'ugualmente migliorato servizio ordinario. Il contenzioso legale per la liberalizzazione del mercato in Italia da allora è tornata a livelli fisiologici.

²⁰ Il modello di Armstrong è adatto sia alle TLC che ai servizi postali. Il tema delle differenze nelle caratteristiche economiche fra reti postali e di telecomunicazione, in particolare la questione se la prima possa essere considerata un'infrastruttura essenziale, è approfondito nel cap.5 di questo volume.

Germania, Stati Uniti e Regno Unito in materia, viene trattata come infrastruttura essenziale, cui è possibile, almeno teoricamente, accedere a condizioni realmente paritarie.

2.4 Il trade-off fra liberalizzazione e privatizzazione

Ad oggi solo tre operatori nazionali sono stati in parte privatizzati: le poste olandesi, TNT; quelle tedesche, *Deutsche Post World Net*, e le danesi. TNT è stata la prima azienda postale nazionale ad essere privatizzata nel 1998. Nel gennaio 2006, il primo azionista di TNT era il governo olandese con il 10 per cento del capitale, seguito da un fondo pensioni statunitense con il 2 per cento. Essendo stata in passato oggetto di tentativi di *takeover* ostili da parte dell'americana UPS, TNT ha però recentemente deciso di ridurre la propria scalabilità con un programma di *buyback* del flottante per 1 mld di Euro, con cancellazione delle azioni ricomprate. Deutsche Post nell'autunno 2000 ha effettuato un'IPO del 30 per cento del proprio capitale, mentre le poste danesi nel 2005 hanno collocato sul mercato il 25 per cento delle loro azioni, acquistate da un fondo d'investimenti inglese. Una valutazione compiuta degli effetti della privatizzazione è quindi prematura, essendo rimasto lo stato l'azionista o di gran parte del capitale nel caso delle poste tedesche e di quelle danesi, o il primo azionista nel caso di TNT.²¹ Tuttavia, quest'esperienza sembra indicare che, almeno nel settore postale, si evidenzia un tradeoff di interessi fra privatizzazione e liberalizzazione. Infatti, se in un mercato perfettamente concorrenziale le due politiche tenderebbero verso il medesimo obiettivo di fondo, ossia creare incentivi all'efficienza degli operatori, nel mondo reale ciò avviene difficilmente. Infatti, mentre la privatizzazione implica la creazione di un forte interesse ad una elevata remunerazione del capitale investito comunque ottenuta, la politica di liberalizzazione privilegia la concorrenza, anche a costo di ridurre il premio per gli investitori: tra i due interessi prevale sempre il primo, e i due obiettivi nel breve periodo speso e volentieri confliggono. Si consideri, ad esempio, il caso emblematico di *Deutsche Post*. La legge tedesca prevedeva una completa liberalizzazione del mercato nazionale il primo gennaio

²¹ Per un approfondimento delle strategie degli operatori europei più importanti vedi Gori, cap.12 in questo volume.

2003, ma poco prima di tale data il termine fu rinviato dal Parlamento al 2007. Perché questa scelta apparentemente incoerente, visto che la stessa *Deutsche Post* è favorevole alla liberalizzazione del mercato? Il motivo va ricercato nella prevalenza degli interessi degli azionisti dell'impresa privatizzata sull'interesse generale: una liberalizzazione anticipata nel proprio mercato, se mostra la forza dell'operatore nazionale, fa però scendere le prospettive di profitto a 9-12 mesi per gli investitori, non interessati alla liberalizzazione in sé. Alla luce della privatizzazione delle imprese postali, il principio della proporzionalità²² applicato al dimensionamento del monopolio appare difficilmente rispettato, come evidenziato nel capitolo 10 di de Mattei e del curatore, che hanno svolto un'analisi di confronto fra tariffe postali di paesi diversi. Dai dati emerge che alcuni degli operatori di maggiori dimensioni, e in particolare quelli più aggressivi, dispongono nel loro mercato domestico di tariffe di monopolio il cui livello non è fissato al solo fine di finanziare l'onere del servizio universale (come vorrebbe il principio di proporzionalità), ma che consente loro di conseguire profitti decisamente elevati, ossia un extraprofitto monopolistico che infatti utilizzano o per fare acquisizioni di imprese postali all'estero o per finanziare illegittimamente mercati in concorrenza, come spiega Lettieri al cap.13.

3. La competizione fra media

Accanto alla liberalizzazione, e forse più di questa, la questione saliente dell'industria postale nel nuovo secolo è il confronto con altri mezzi di comunicazione. La competizione intermediale ha evidenziato il carattere di *two-sided market* della posta, ovvero quella configurazione di mercato in cui la concorrenza avviene su due versanti, fra loro collegati ma concettualmente distinti,²³ dell'attenzione/diffusione/utilizzo da un lato, e accesso alle risorse pubblicitarie dall'altro. Per le imprese di servizi di comunicazione, incluse quelle postali, la competizione diventa duplice: a quella *intramediale*, con altri operatori che offrono servizi attraverso lo stesso mezzo di comunicazione, si somma quindi quella *intermediale* fra media diversi.

²² Il principio è discusso nel cap.6 e da Bufardecì nel cap.3 in questo volume.

²³ Fra gli altri, vedi Armstrong (2004) e Roson (2005). Per un'applicazione al mercato della pubblicità televisiva vedi Gabszewicz, Laussel e Sonnac, (2004) e Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (2004).

Gli studi di competizione intermediale riguardanti i servizi postali sono ancora allo stadio iniziale anche a causa dei complessi processi decisionali riguardanti questo mezzo di comunicazione,²⁴ e mostrano in genere una diversità nei comportamenti e nella propensione ad usare la posta fra famiglie e imprese e, soprattutto, fra mittenti e destinatari della comunicazione (Andersson, 2001; Harding, 2004). In generale, i dati mostrano che gli individui con alto utilizzo di Internet hanno una tendenza ad inviare meno lettere, ma al tempo stesso a ricevere più posta di quelli che fanno scarso uso di servizi sul web (Flynn et al, 2004). Pertanto, vi sarebbe forte sostituzione fra l'attività di invio di lettere e l'email, unitamente ad una complementarità fra uso di Internet e ricezione di lettere. Chi usa Internet in modo intensivo, fa più acquisti di beni e servizi on line e presenta percorsi di consumo più innovativi rispetto a chi non lo usa. Laddove esiste un sistema di imprese specializzate capaci di rilevare tali comportamenti, verrà generato un numero di lettere addizionale a lui destinate.

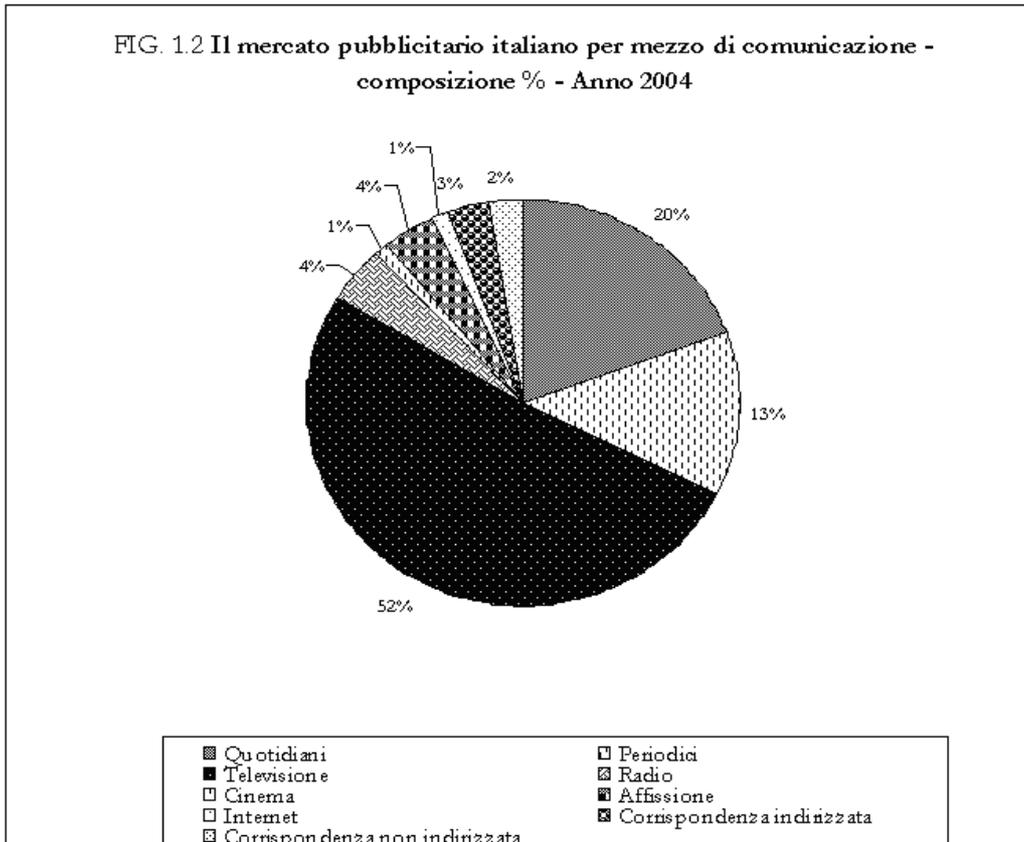
Sul versante del mercato pubblicitario, dove i media competono in modo diretto e misurabile sul budget pubblicitario delle imprese, i servizi postali, almeno in Italia, dispongono di una quota di mercato piuttosto ridotta (Fig. 1.2).

In Italia su circa 8900 milioni di Euro investiti dagli inserzionisti in pubblicità nel 2004, la quota maggioritaria è detenuta dalla tv con il 52 per cento, seguita dai quotidiani con il 20 per cento e le riviste (13 per cento); radio e affissioni stradali detengono il 4 per cento, seguite dalla corrispondenza indirizzata con il 3 per cento e da quella non indirizzata (2 per cento), mentre la pubblicità su Internet assorbe una quota modesta, di poco superiore all'1 per cento. E' evidente che queste quote tendono a riflettere i tassi di penetrazione dei diversi mezzi fra i consumatori, ma non necessariamente in modo automatico.²⁵

²⁴ Nel caso della competizione fra posta e altri media, sembrano sussistere elementi di differenziazione dei prodotti sia verticale, in cui conta l'elasticità incrociata della domanda e dunque il confronto dei prezzi relativi, sia orizzontale dove i prodotti non sono a domanda interrelata, secondo mix oggi ancora non conosciuti.

²⁵ Vi è corrispondenza perfetta fra i due lati del mercato solo se entrambi sono perfettamente competitivi. In caso contrario si possono generare distorsioni e comportamenti abusivi delle imprese in posizione dominante. Le rilevazioni sui volumi di direct mail e la loro penetrazione nelle famiglie in Italia sono attualmente ancora imprecise.

FIG. 1.2 Il mercato pubblicitario italiano per mezzo di comunicazione - composizione % - Anno 2004

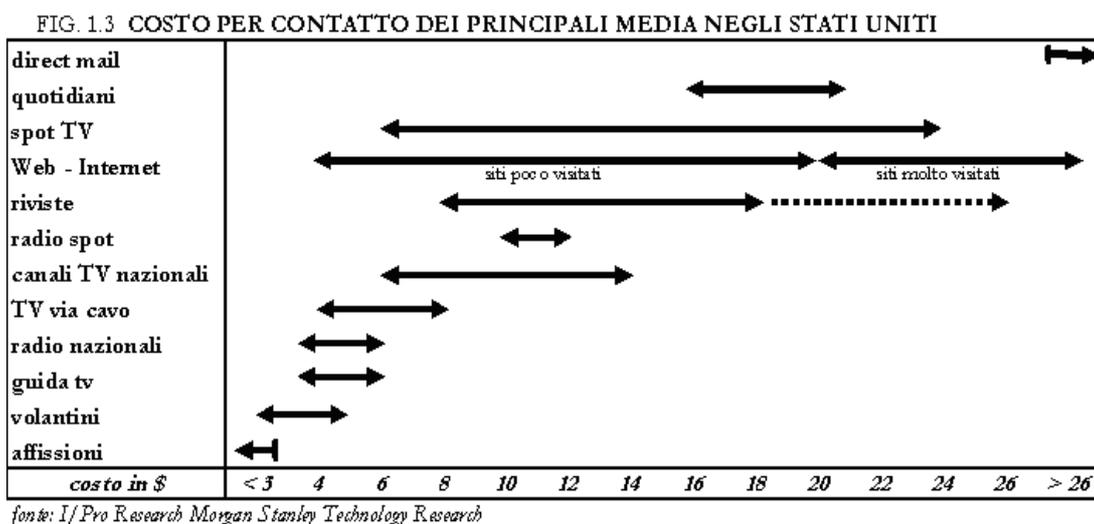


Un dato di confronto sulla convenienza relativa a investire in pubblicità sui diversi media è mostrato nella fig. 1.3, che presenta l'intervallo rilevante del costo unitario per contatto, stimato da Morgan Stanley Research in riferimento al mercato statunitense.

Si può subito osservare che ai due estremi abbiamo le pubbliche affissioni, che presentano un costo per contatto inferiore a 3 \$, e il direct mail il cui costo è superiore a 26 \$. Questi due estremi evidenziano la rilevanza dell'elemento qualitativo²⁶: nel primo caso il contatto è l'attenzione del pedone o dell'automobilista in movimento, nel secondo è un oggetto, più o meno personalizzato, direttamente indirizzato al cliente che lo può portare con se è interessato. Molto ampio l'intervallo di costo dello spot tv, da 6 a 24 \$, così come la pubblicità su Internet, che va da 4 a 20 \$ sui siti poco visitati, oltre 20 \$ per i siti più popolari. I quotidiani risultano invece con un intervallo di costo ristretto, quindi molto definito, fra i 18 e i 20 \$. La pubblicità sulle riviste ha un intervallo di costo unitario da 8 a 18 \$, fino a 26 per le riviste di maggiore prestigio. La pubblicità

²⁶ Se così non fosse, tutte le risorse pubblicitarie migrerebbero sui soli media con minore costo unitario di contatto.

annunciata senza spot (o delle telepromozioni) presenta un costo fra 6 e 14 \$, di poco superiore alla pubblicità sui canali tv via cavo (locali negli Stati Uniti) fra 4 e 8 \$. Decisamente più economici appaiono le pubblicità su radio nazionali, guide tv e volantini, fra i 3 e i 6 \$.



Questi valori sono il risultato di un rapporto, al cui numeratore c'è il budget destinato dal cliente inserzionista a quello specifico medium, e al denominatore il numero dei contatti che quel media riesce a garantire. Come si è già osservato, questo rapporto non costituisce l'unico criterio su cui si basano gli inserzionisti e i centri media che forniscono a questi ultimi il pacchetto di proposte di campagne pubblicitarie, ma è certamente un elemento che viene sempre considerato.

Il direct mail emerge anche negli Stati Uniti come il mezzo pubblicitario più costoso, valutazione assai verosimile se si considerano i volumi elevatissimi di pubblicità per corrispondenza (dell'ordine di alcuni miliardi di pezzi l'anno) recapitati in quel paese, che rafforza la convinzione che questo prodotto o riesce ad essere confezionato e selezionato in modo da essere apprezzato dai destinatari, come negli Stati Uniti o nell'Europa del Nord, oppure è destinato ad essere rapidamente soppiantato da radio, giornali e Internet.

4. Servizio universale, uniformità di prezzo e prestazioni degli operatori

La caratteristica principale degli odierni mercati postali è senza dubbio la fornitura del servizio secondo modalità universali, ovvero su tutto il territorio nazionale, a qualità e prezzi uniformi e gratuito nel recapito. Il capitolo 4 del volume, scritto insieme a Gori e a Marè, discute proprio i fondamenti del servizio universale, quale ne sia la *ratio* economica, se i principi invocati quando questo fu istituito in tutto il mondo industrializzato siano ancora validi. Dall'analisi emerge che l'universalità di fornitura del servizio postale è un bene pubblico misto, di rilevanza sociale fondamentale nel solo recapito. Quest'ultimo possiede una componente di meritorietà sociale, essenziale per lo stato: solo grazie alla sua gratuità e irrinunciabilità le istituzioni riescono a raggiungere con certezza tutti i cittadini a costi contenuti. Invece il prezzo geograficamente uniforme della posta è divenuto un simulacro senza più serie giustificazioni economiche o sociali. Ronald Coase, nel suo articolo seminale del 1939 criticò l'uniformità tariffaria postale, mostrando una notevole preveggenza, se si considera che tale posizione era all'epoca del tutto isolata²⁷. Accanto alla differenziazione geografica del prezzo, destinata a venire meno ma che, per ragioni di coesione politica e sociale, non potrà mai riflettere i veri differenziali di costo sostenuti dall'operatore universale in un paese postalmente povero come l'Italia, emerge la questione redistributiva connessa al mantenimento del servizio universale. La naturale evoluzione del mercato, rafforzata dalle prospettive di liberalizzazione, spinge gli operatori a differenziare i prezzi di quello che finora era un unico servizio lettere, in due prodotti distinti: la lettera singola (*single piece*) cui si continuerà ad applicare il prezzo geograficamente uniforme e modalità di offerta universali, ma che costerà sempre di più perchè richiede un'elevata quantità di lavoro manuale pur rappresentando meno del 8-10 per cento del traffico totale, e la posta massiva (*bulk mail*) generata dalle imprese, su cui c'è vera possibilità di competizione in molte fasi della catena del valore, i cui prezzi, in

²⁷ In Coase capacità di visione teorica e vicende autobiografiche si fondono insieme: entrambi i suoi genitori erano impiegati del Post Office britannico, e il giovane Ronald aveva forse un incentivo particolare a mettere in discussione i principi su cui era basato il servizio da cui dipendeva economicamente la sua famiglia.

calo, saranno inevitabilmente differenziati geograficamente se il mercato viene liberalizzato.

In sostanza, si sta configurando una redistribuzione dell'onere del finanziamento del servizio universale dalle imprese ai consumatori singoli. Con o senza liberalizzazione del mercato le funzioni della regolazione sono comunque destinate ad aumentare.

5. **Compiti della regolazione**

Nel settore postale in Italia, solo da qualche anno la regolazione ha iniziato a svolgere il proprio ruolo distinto dalle funzioni produttive. Prima della legge di riforma del 1994 che istituì l'Ente Poste Italiane,²⁸ il servizio postale non aveva alcuna autonomia organizzativa dal Ministero competente, di cui costituiva parte integrante. Il Ministero delle Comunicazioni, caso ormai unico fra i grandi paesi dell'Unione Europea²⁹, è rimasto fino ad oggi titolare diretto delle funzioni di regolazione anche se, dal 1996, la Delibera CIPE del 24 aprile 1996, recante linee guida per la regolamentazione dei servizi di pubblica utilità ha assegnato al NARS (Nucleo tecnico di consulenza istituito presso il CIPE del Ministero dell'economia e finanze) compiti di consulenza tecnica, essendo questo tenuto ad esprimere un parere in tema di tariffe, di contratto di programma e di definizione dell'area riservata per i servizi postali universali³⁰. Questa diarchia di responsabilità è riuscita fino ad oggi ad assicurare una regolazione in linea con le esigenze di sviluppo del mercato ma in futuro, anche a causa della mancanza di risorse e personale specializzato proprio, il complesso delle funzioni di regolazione, certamente accresciute dalle prospettive di liberalizzazione, rischiano di non essere svolte con la dovuta professionalità e indipendenza. Osservando quanto realizzato negli altri grandi paesi europei, dove i compiti di regolazione sono ovunque affidati ad un'Autorità di settore indipendente dall'esecutivo³¹, sotto i profili formali, organizzativi e finanziari,

²⁸ Per un'analisi dell'evoluzione organizzativa di Poste Italiane e dei suoi principali dati di bilancio vedi Di Paola, cap. 11 in questo volume e Petrillo (2003).

²⁹ Risultato emerso da uno studio ancora in corso della London School of Economics diretto da M. Thatcher sulle riforme della regolazione dei servizi pubblici in Europa.

³⁰ Sulle finalità della regolazione postale e sui metodi di controllo tariffario vedi Spadoni, cap. 15 in questo volume e, più in generale sull'esperienza NARS nella regolazione dei servizi pubblici, De Vincenti (2002).

³¹ L'ultimo paese europeo a disciplinare il passaggio dei compiti di regolazione dal Ministero all'Autorità indipendente ARCEP (competente per telecomunicazioni e servizi postali) è stata la Francia, che ha utilizzato la legge di recepimento della

emerge la necessità di una riforma che, distinguendo fra funzioni di regolazione tecnica, adatti ad essere esercitati da un'Autorità di settore (come, ad esempio, l'Autorità per le Comunicazioni), e funzioni di tutela generale degli interessi, propria del Ministero competente, riduca il peso della discrezionalità politico amministrativa che ancora talvolta sembra permeare il settore che, specie in Italia, ha bisogno di certezze per svilupparsi in direzione di un bilanciamento fra applicazione del principio del beneficio e tutela dei diritti di tutti i soggetti interessati. Particolarmente delicati appaiono i compiti di regolazione tariffaria, dopo che ai servizi riservati è stato applicato il Price Cap, che sembra aver conseguito risultati positivi in termini di incentivi alla qualità e all'efficienza (oltre che di tutela dell'interesse degli utenti)³²; sull'accesso alla rete che, in un futuro più o meno prossimo, dovrà ridefinire prezzi e condizioni, compresi quelli per la posta internazionale³³, già liberalizzata in uscita in quasi tutti i paesi europei ma ancora non in Italia; e infine sulla ridefinizione dell'area riservata, il cui disegno dovrà essere ottimizzato e le scelte effettuate ben giustificate sotto il profilo economico per evitare l'insorgere di prevedibili contenziosi con altri paesi o con la Commissione Europea.

6. La rete degli uffici postali e la concorrenza con il settore bancario

Il servizio postale italiano presenta una peculiarità che lo distingue dalla gran parte degli altri paesi europei ed occidentali: da un lato il mercato postale nazionale è di dimensioni assai ristrette, tale da non consentire al fornitore nazionale di conseguire un pareggio nella gestione propriamente postale; dall'altro Poste Italiane opera, da sempre, anche nel settore degli strumenti di pagamento tramite la propria divisione Bancoposta, dove invece si generano utili e ci si attende un'ulteriore crescita. Si tratta di una contraddizione solo apparente, determinata dalle condizioni generali dei due mercati. Mentre infatti quello postale, ormai maturo, è di dimensioni limitate per ragioni strutturali (come ricordato da Fioramanti al cap. 8), quello dei pagamenti, pur ristretto se confrontato con

seconda direttiva postale 39/2002

³² Per una descrizione del meccanismo di funzionamento del Price cap postale vedi Spadoni, cap.15 in questo volume; per un'analisi della peculiarità di applicazione di questo strumento regolatorio al settore postale vedi D'Avolio e Scarfiglieri, cap. 16 in questo volume.

³³ Sui problemi giuridici e regolatori della posta internazionale e dei trattati internazionali che la disciplinano vedi Magrone, cap.18 in questo volume, e anche Campbell (2002a, 2002b).

quello di altri paesi, è però in forte sviluppo, e soprattutto, comincia ad acquisire caratteristiche concorrenziali. Le ragioni dell'elevata competitività del Bancoposta sul mercato degli strumenti di pagamento risiedono nei prezzi concorrenziali praticati, e da costi delle imprese bancarie non in linea con il carattere di *commodity* ormai acquisito dai prodotti e servizi offerti in questo mercato. Il risultato è che la divisione Bancoposta genera profitti, utilizzati per finanziare il servizio universale postale in perdita. Si tratta di una tipologia di sussidio incrociato legittima anche se impropria, considerato che l'impresa rinuncia volontariamente a profitti che potrebbero essere forse reinvestiti. L'anomalia non deriva in realtà dal Bancoposta, bensì dal servizio postale, che "brucia" risorse del Gruppo Poste Italiane per fornire il servizio universale.

L'ABI, da tempo in polemica con Poste Italiane, sostiene che questa godrebbe di sussidi incrociati provenienti dal monopolio postale (tesi fatta propria anche dalla Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica, 1999) nonché da consistenti trasferimenti statali che altererebbero le normali condizioni concorrenziali. L'associazione bancaria chiede, al proposito, la separazione societaria di Bancoposta, operazione a suo dire necessaria per creare condizioni di trasparenza nelle relazioni fra i due settori.

Quali sono i vantaggi e gli svantaggi di una separazione societaria delle attività postali da quelle finanziarie? La questione non attiene la trasparenza contabile perché, sotto il profilo tecnico, l'attuale sistema di separazione contabile di Poste Italiane è uno strumento perfettamente atto a verificare il rispetto del divieto di sussidi incrociati provenienti dal monopolio – fenomeno comunque non sussistente perché il flusso va nella direzione opposta - e non ha alcuna controindicazione, se non che costringe il soggetto preposto a controllarla ad un elevato grado di competenza tecnica necessario per valutare attentamente sia la metodologia impiegata, sia la calibratura del modello all'organizzazione produttiva sia i dati e i risultati prodotti. La separazione societaria è possibile ma:

i) è complessa tecnicamente in migliaia di uffici postali di piccole dimensioni attività postali e finanziarie sono svolte dalle stesse persone, e c'è il rischio con una separazione societaria (o, peggio, proprietaria) di una perdita di economie di varietà, nonché un

aumento del grado di insaturazione della rete degli uffici postali che, come mostra Di Paola nel capitolo 9, sono distribuiti sul territorio in funzione di massimizzazione dell'accesso e non della profittabilità, com'è per gli sportelli bancari;

ii) non risolve di per sé eventuali carenze di trasparenza;

iii) condannerebbe certamente il settore postale universale ad un futuro di servizio pubblico a carico del contribuente.

Poste Italiane gode del vantaggio competitivo di disporre di una rete capillare sull'intero territorio nazionale, ma tale condizione è prerogativa anche di altre imprese, ad esempio Telecom Italia, che ha costruito la rete di ultimo miglio proprio quando era un monopolio pubblico e che ora utilizza in modo proficuo per sé e per il mercato offrendo servizi innovativi a banda larga. I costi di investimento della rete postale, peraltro non elevati riguardando essenzialmente gli edifici degli uffici postali, sono stati ammortizzati già da lungo tempo, e quindi non vi sono rischi di aiuto di stato.

E' stato recentemente affermato dall'ABI che la remunerazione accordata a Poste Italiane per il servizio di raccolta del risparmio postale costituisce un implicito trasferimento pubblico distorsivo della condizioni concorrenziali. In linea teorica, esiste un metodo economico per valutare se l'entità della commissione ricevuta sia congrua o meno, il test del costo-opportunità, consistente nel domandarsi quanto costerebbe in aggregato al sistema bancario, incluso un ragionevole margine di remunerazione, svolgere lo stesso servizio oggi prestato in esclusiva da Poste Italiane per Cassa Depositi e Prestiti, nell'ipotesi che le banche rinuncino ad offrire, almeno fino al raggiungimento del target previsto, tutti i prodotti potenziali sostituiti della raccolta di risparmio postale. Si tratta di un esercizio piuttosto complesso che dovrebbe simulare diverse ipotesi non esistenti nella realtà, quali individuare i prodotti bancari esattamente equivalenti a quelli la cui remunerazione è in questione, misurarne i costi effettivi sostenuti, cui andrebbero sommati anche quelli non evitabili derivanti dall'interruzione di offerta dei prodotti sostituiti.

Forse, lasciare libertà di scelta ai consumatori, che decidono se continuare ad avvalersi di servizi di pagamento tradizionali attraverso il Bancoposta oppure passare ai più

sofisticati servizi bancari, ovvero utilizzare entrambi, come molti ritengono visto che i due settori hanno un limitato spazio di sovrapposizione, potrebbe essere la soluzione preferibile.