

Servizi postali

Vincenzo Visco Comandini*

Università 'Tor Vergata', Roma

Il lavoro illustra l'evoluzione dell'industria postale europea, che da monopolio pubblico inefficiente è divenuta altamente competitiva in vista della liberalizzazione del mercato del 2011. Gli operatori nazionali sembrano reagire in modo differenziato alla concorrenza. Inglese e francesi privilegiano il mantenimento del servizio universale e di sistemi di unbundling della rete dei portalettere dell'operatore dominante mantenendo il recapito gratuito ed universale, mentre olandesi, tedeschi e scandinavi si orientano verso prodotti a valore aggiunto, intermedi fra le attuali lettere e il corriere espresso, senza preoccuparsi troppo dell'e-substitution, ossia della inesorabile sostituzione delle lettere cartacee con e-mail che potrebbe segnare la fine dell'industria.

The paper discusses the evolutionary path of the European postal industry turned from a inefficient state-owned monopoly into highly competitive market, in sight of the envisaged market liberalization by the year 2011. National operators adopt different strategies toward the increasing competition. France and the UK are willing to maintain Universal Service Obligations and an access regime to their delivery networks. The Netherlands, Germany and Scandinavian countries instead favor value-added services, intermediate between ordinary letters and the express courier. While the former base their strategy by maintaining free, universal and non excludable letter delivery, the latter may introduce new charges in delivery. The industry face the so called e-substitution, arising when paper letters are substituted by e-mails. [JEL Classification: K21, K23, L14, L32, L33, L44, L87]

1. - Dal monopolio legale al mercato concorrenziale

Ancora alla prima metà degli anni novanta il servizio posta-

* <v.visco@unitus.it>, Facoltà di Economia. L'Autore desidera ringraziare Salvatore Biasco, Paola Manacorda e Giampaolo Rossi per i suggerimenti ricevuti in versioni precedenti del presente lavoro.

le nell'Unione Europea era preso a prototipo dell'inefficienza del settore pubblico: in alcuni stati membri, e in particolare in Italia, la qualità offerta era meno che modesta — è di quegli anni l'epiteto di *snail mail*, contrapposto al nuovo ed efficiente *email* — il servizio inaffidabile, una fornitura interamente pubblica e monopolistica generava un *deficit* crescente posto a carico del bilancio dello Stato. Nella maggioranza dei paesi europei gestione e regolazione del servizio facevano capo ad un medesimo soggetto, ovvero un'azienda controllata dal Ministero competente se non incardinata, com'era in Italia, nello stesso apparato ministeriale, e il più delle volte entrambe le funzioni venivano esercitate congiuntamente a quelle di telecomunicazione (Castronovo, 2003).

L'Unione Europea intervenne dapprima con un proprio libro verde e successivamente con una direttiva di armonizzazione (direttiva n. 97/67) che, ispirata all'idea che solo una trasformazione del servizio pubblico in impresa capace di stare sul mercato potesse ridare slancio e vitalità al settore postale, fissava le tappe del percorso di liberalizzazione, graduale e controllata o, basato sulla riduzione progressiva dei limiti di peso/prezzo degli invii postali riservati¹. L'applicazione di questa politica avrebbe portato, attraverso la direttiva intermedia n. 2002/39, alla liberalizzazione finale del mercato, prevista al 31 dicembre 2010 dalla direttiva n. 2008/6 di recente approvata dal Consiglio e Parlamento Europei².

Nel nostro Paese c'era stata una legge di riforma (l. n. 71/94) che aveva trasformato l'Amministrazione Poste e Telegrafi da Direzione del Ministero delle Poste e Telecomunicazioni ad ente pubblico economico Poste Italiane, ossia un'entità organizzativa autonoma ibrida retta da regole privatistiche ma soggetta ai controlli esterni di legittimità e contabilità tipici della PA, e le funzioni di

¹ Il limite della riserva fissato dalla direttiva n. 97/67 erano gli invii postali inferiori a 350 gr. e a 5 volte la tariffa del servizio lettere prioritario nazionale; tale limite è stato abbassato dalla direttiva 2002/39 prima a 100 gr. e a 3 volte, e, dal 1° gennaio 2006, a 50 gr. e 2,5 volte. L'attuale limite della riserva è dunque 60 cent. \times 2,5 = 1,5 euro: fino al 31 dicembre 2010 rimarranno in monopolio solo le lettere che hanno un'affrancatura inferiore a tale prezzo.

² Direttiva n. 2008/6/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 febbraio 2008 che modifica la direttiva n. 97/67/CE per quanto riguarda il pieno completamento del mercato interno dei servizi postali comunitari, in GUCE L 52/3 del 27 febbraio 2008.

gestione erano state separate da quelle di regolazione, rimaste di competenza del Ministero. Ma qualità e affidabilità rimanevano assai basse, il mercato stagnante e il deficit continuava a crescere. Nel 1998, di fronte ad una crisi che si presentava drammatica sia per il largo passivo accumulato che per la presenza di operatori stranieri che erano entrati nel mercato italiano nonostante il monopolio, Poste Italiane fu trasformata in società per azioni con il fine precipuo di consentire al management massima libertà di azione nell'opera di risanamento strutturale. Le due priorità iniziali della nuova spa furono la revisione del modello organizzativo, cui far corrispondere una contabilità industriale e analitica in grado di attribuire correttamente costi e ricavi alle varie divisioni (fondamentale la separazione fra attività postali e di bancoposta), e l'armonizzazione della normativa nazionale sui limiti della riserva di produzione con quella europea. Nel 1998 in Europa, con le sole eccezioni di Svezia, Finlandia (che avevano liberalizzato fin dal 1993-94) e Spagna (per il solo mercato del recapito interno alle città), vigeva ovunque un monopolio legale fatto rigorosamente rispettare dagli stati nazionali, ciascuno dei quali aveva spinto la propria azienda postale a realizzare consistenti profitti monopolistici in modo da attrezzarsi con investimenti e acquisizioni nazionali ed estere in vista della futura competizione di mercato. In Europa con la trasformazione in imprese delle amministrazioni postali vennero un po' ovunque allentate le politiche redistributive (se non clientelari) tradizionalmente assegnate al servizio pubblico, in particolare quelle occupazionali³. Le imprese postali dei grandi paesi europei per ampiezza del mercato — Francia, Germania, Regno Unito e Olanda — rese più libere sul piano gestionale ne approfittarono per realizzare subito cospicui profitti mo-

³ Tuttavia, alcuni nodi di politica rimasero (e rimangono ancora oggi in molti paesi) irrisolti, in particolare norme che fissano per via amministrativa prezzi politici (di gran lunga inferiori ai costi) per servizi postali in favore di particolari categorie di utenti, in particolare gli editori e il settore non profit. L'effetto distorsivo sul mercato di tali politiche è duplice: da un lato il prezzo politico costituisce una barriera all'entrata per i concorrenti privati che non godono come l'operatore dominante di rimborsi pubblici *ex post*, dall'altro genera effetti redistributivi indesiderati fra categorie di consumatori: quelli che usano le lettere, pagando il prezzo pieno, finanziano indirettamente le imprese editoriali che inviano giornali e riviste in abbonamento.

nopolistici, immediatamente utilizzati per espandere il loro business attraverso acquisizioni mirate di imprese sui mercati esteri. L'obiettivo, oggi realizzato, era la costruzione di una rete internazionale capace di offrire ovunque nel mondo servizi di mail, corriere espresso, logistica e servizi connessi (finanziari, assicurativi, commerciali ed altro) a valore aggiunto. Così le poste tedesche acquistarono il corriere internazionale DHL, quelle olandesi i corrieri TNT e Traco, gli inglesi il corriere italiano Executive, i francesi aziende di recapito pacchi in Germania e Regno Unito⁴.

In Italia, invece, l'efficienza rimaneva un obiettivo più complesso da raggiungere, sia a causa dell'eccesso di personale impiegato che nel 1992 era arrivato a toccare le 205 mila unità a fronte dei 150 mila dei primi anni settanta nonostante i volumi di posta fossero rimasti invariati⁵, sia perché il monopolio legale continuava ad essere vulnerato dalla presenza di piccole società private di recapito postale cui i direttori provinciali della vecchia amministrazione avevano negli anni precedenti discrezionalmente assegnato concessioni monopolistiche seppur limitate all'ambito locale. Queste imprese, che rappresentavano un ibrido fra concorrenti e gestori di servizi di Poste assegnati in *outsourcing*, non avrebbero costituito un vera minaccia all'integrità del monopolio se non fossero state rapidamente acquisite dall'operatore olandese TNT, intenzionato a creare una propria rete e a diventare da subito il secondo operatore italiano nonostante godesse nel proprio paese di completo monopolio. Il governo italiano, nell'adottare il decreto legislativo n. 261/1999 di attuazione della direttiva n. 97/67, abolì l'istituto della concessione esclusiva a soggetti terzi, ovvero del conferimento a privati di diritti monopolistici, incompatibile con le norme del trattato europeo⁶, favorendo accordi fra le parti — peraltro ancora oggi vigenti — di salvaguardia dell'occupazione del settore in attesa della liberalizzazione del mercato. Poste Italiane S.p.A. si rafforzò nel corriere espresso ac-

⁴ Le poste olandesi (sotto l'attuale nome TNT) e *Deutsche Post* furono privatizzate tramite IPO parziale rispettivamente nel 1996 e nel 2000.

⁵ Ancora alla fine del 1998 Poste Italiane contava circa 185 mila addetti.

⁶ Per una diversa interpretazione vedi ARRIGO U. - BECCARELLO M. (1999) e MAGRONE L. (2003).

quistando il corriere SDA e riorganizzando il settore dei servizi finanziari. Fino ad allora utilizzati quasi solo come strumento di raccolta di pagamento (i bollettini postali) e di risparmio per i ceti meno abbienti (i buoni postali fruttiferi), i servizi finanziari postali avevano un numero limitato di clienti, composto quasi esclusivamente da pubbliche amministrazioni, condomini, assicurazioni e società editoriali. La nuova strategia del management di Poste Italiane fu di trasformarli in servizi di pagamento di base del tutto interoperabili con la rete bancaria (conto corrente, assegni, carte di debito, prepagate e bancomat, servizi *on-line*), che si rivelò subito vincente⁷ considerato che il numero dei conti correnti è cresciuto dai circa 600 mila del 1998 ai 5,2 milioni a fine 2007. I conti di Poste Italiane migliorarono gradualmente (grazie anche ad una politica di contenimento del personale, oggi sceso senza traumi occupazionali a circa 150 mila addetti) fino al raggiungimento del pareggio di bilancio nel 2003 e all'attuale utile di gestione. Tuttavia il *breakeven* di Poste Italiane è dovuto ad una peculiare forma di sussidio incrociato, peraltro legittimo⁸ ma unico in Europa, in cui il profitto generato nei servizi di bancoposta finanzia e compensa le perdite strutturali di quelli postali. È quindi necessario esaminare i fondamentali dell'economia dei servizi postali così come vengono offerti in Italia, utili ad identificare le più corrette politiche e strategie regolatorie da adottare in vista dell'ormai imminente liberalizzazione del mercato.

2. - Caratteri economici del servizio postale

La rete postale è di natura esclusivamente organizzativa, non fisica come gran parte degli altri servizi a rete, e le sue infrastrutture, facilmente replicabili in assenza di costi sommersi, non

⁷ I servizi di Bancoposta sono assoggettati alla medesima disciplina delle banche sulla raccolta di risparmio e sugli strumenti di pagamento, mentre Poste Italiane, non disponendo di licenza, eroga nei maggiori uffici postali servizi di credito offerti in nome e per conto di istituti bancari.

⁸ Il sussidio incrociato vietato dalle norme antitrust è quello che vede servizi in monopolio finanziare servizi in concorrenza, mentre l'inverso, ancorché anomalo, è però pienamente legittimo.

presentano alcun carattere di essenzialità⁹. I servizi postali sono ad alta intensità di lavoro nella fase cruciale del recapito, e richiedono un limitato livello di investimenti, gran parte dei quali recuperabili o, nel caso delle macchine smistatrici della posta, dimensionabili sui volumi effettivamente lavorati. Il mercato è per l'80-90 per cento di origine *business*, in cui le attività automatizzate (quali la gestione dei data base, la preparazione, la trasmissione o la stampa degli invii) vengono concluse con la distribuzione fisica sul territorio.

Nell'Unione Europea il servizio postale appartiene alla classe dei servizi economici d'interesse generale (SIEG), soggetta alla disciplina antitrust: il produttore nazionale (oggi unico, domani forse una pluralità di soggetti) è obbligato da norme ad una fornitura universale¹⁰ consistente nell'accettazione e recapito quotidiano per almeno 5 giorni a settimana¹¹ al destinatario di invii postali su tutto il territorio nazionale a standard predefiniti, prezzi accessibili e a livelli di qualità predeterminati dal regolatore. La caratteristica economica fondamentale del servizio è dunque l'offerta regolata da norme e non dalla sola remunerazione del capitale investito, che implica la necessità di armonizzare le politiche pubbliche definita dall'Unione Europea e dagli stati nazionali con le libere scelte imprenditoriali.

Il servizio postale è formato da due reti distinte e indipendenti sotto i profili organizzativo e funzionale: la rete di accettazione e distribuzione della posta e quella degli uffici postali. In Italia la prima è formata da circa 33 mila zone di recapito ed è interamente finanziata da chi spedisce la posta, mentre è gratuita per i destinatari¹². La seconda comprende circa 14 mila uffici

⁹ L'unica eccezione è costituita dalle caselle postali affittate ai clienti presso gli uffici di maggiore dimensione, che potrebbero costituire un'infrastruttura essenziale se il loro accesso venisse negato alle imprese concorrenti (PANZAR J., 2006).

¹⁰ Nel terzo mondo il servizio postale è utilizzato solo da una ristretta quota di popolazione abbiente, ed è spesso offerto secondo modalità ben poco universali (ANSÓN J. - TOLEDANO J., 2008).

¹¹ In alcuni paesi, fra cui l'Italia, il recapito postale viene svolto anche il sabato, scelta produttiva in genere fortemente apprezzata dai clienti speditori, date le più elevate probabilità per il portalettere di incontrare il destinatario.

¹² La gratuità del recapito e il prezzo uniforme del francobollo furono la grande innovazione introdotta da sir Rowland Hill nel 1837 nel Regno Unito, subito

postali presenti nel 95,5% dei comuni italiani (Cohen *et al.*, 2008), che svolgono funzioni di accettazione di lettere e pacchi ai clienti singoli e offrono servizi finanziari di base¹³.

Entrambe le reti gestiscono attività soggette ad obblighi di universalità, ma mentre i vincoli posti in capo al fornitore dei servizi di distribuzione nazionale della posta consistono in standard qualitativi espliciti (in particolare il rispetto del tempo di recapito)¹⁴, nel caso degli uffici postali non sussistono, né è opportuno introdurre, norme o standard circa la loro densità minima o dislocazione territoriale¹⁵. Poste Italiane si impegna nei fatti a mantenere quanto più possibile inalterata l'estensione della propria rete degli uffici postali, e il regolatore concorda *case by case* con l'azienda i possibili cambiamenti derivanti da variazioni demografiche o stagionali della popolazione residente.

La presenza di questi obblighi di universalità implica sia un costo supplementare netto¹⁶ per chi li offre, sia vantaggi competitivi, ovvero lo sfruttamento di economie di gamma nella fornitura congiunta di servizi postali, finanziari e altre attività negli uffici postali e l'ubiquità, cioè la presenza capillare sull'intero territorio nazionale. Quest'ultimo vantaggio, probabilmente significa-

imitata in tutto il mondo. In precedenza era il destinatario di norma a pagare il prezzo del servizio.

¹³ I ricavi realizzati in un tipico ufficio postale italiano sono costituiti per circa il 70 per cento da servizi finanziari e assicurativi e solo per il 30 per cento da servizi postali.

¹⁴ L'indice utilizzato è la percentuale degli invii postali consegnati entro x giorni oltre quello di impostazione. Gli *standard* imposti dal regolatore a Poste Italiane per l'anno 2007 sono per le lettere singole 88,5% in J+1 e 99% in J+3, per la posta massiva 94% in J+3 e 99% in J+5, per le raccomandate 92,5% in J+3 e 99% in J+5.

¹⁵ L'esperienza dell'unico stato membro che ha introdotto standard di densità sugli uffici postali, la Germania, non è positivo, perché un unico parametro applicato sull'intero territorio nazionale si è rivelato inadeguato a rappresentare situazioni eterogenee, spesso legate al consenso politico locale e alla massimizzazione dell'accessibilità ai servizi, quasi mai la profittabilità (caratteristica, invece, tipica delle scelte di localizzazione degli sportelli bancari). In Italia, esattamente come negli Stati Uniti, la rete degli uffici postali svolge l'importante funzione istituzionale di "*binding the nation together*" (COHEN R. *et al.*, 2008).

¹⁶ Le perdite strutturali nella distribuzione della posta sono le aree a bassa densità di punto di recapito (NERA, 1998; 2004); quelle per gli uffici postali l'elevato tasso di inattività durante l'orario di apertura (AMBROSINI X. - BOLDRON F. - ROY B., 2005). Poste Italiane considera marginali e suscettibili di chiusura gli uffici postali che effettuano meno di 30 operazioni a settimana.

tivo, non è però facilmente o univocamente quantificabile¹⁷ sia perché intangibile sia perché, in particolare l'esternalità positiva generata dal recapito universale e ubiquo, è beneficiato sia dall'operatore sia dalla collettività fin da quando fu istituito il servizio postale moderno.

La presenza di obblighi di universalità che impongono qualità uniforme sulla rete genera un aumento della componente fissa dei costi, che non sussisterebbe se la fornitura fosse affidata alle sole scelte del mercato, perché l'operatore postale, esattamente come avviene nell'industria del corriere espresso dove non vi sono obblighi di alcun genere, dimensionerebbe l'estensione della propria rete, rimodulandola di continuo, sulla base del solo criterio della convenienza economica. L'impossibilità di modificare in modalità continua la rete postale, in particolare quella del recapito della posta, rende quindi la sostenibilità economica del suo fornitore nazionale fortemente dipendente dai volumi di posta che transitano lungo di essa, e dunque dal livello della domanda. Dal momento che la tecnologia di produzione del servizio di recapito, ovvero della componente della catena del valore postale economicamente più onerosa (incide fra il 40% e il 60% del costo totale di una lettera), è praticamente identica in tutti i paesi industrializzati, ne segue che il costo netto del servizio postale universale è verosimilmente di dimensione differente nei diversi paesi. In quelli in cui i volumi di posta sono elevati — l'intervallo va dai circa 700 invii annui per abitante di Stati Uniti e Svezia ai circa 450 di Francia, Olanda o Svizzera ai 300 della Germania fino ai 125 di Italia e Spagna — l'onere economico del servizio universale a parità degli altri fattori dovrebbe essere più basso, mentre in quelli con mercato postale di ampiezza ridotta dovrebbe incidere in misura più elevata. Anche se è in pratica impossibile effettuare una completa verifica empirica di tale tesi giacché i dati sui costi degli operatori postali nazionali rimangono rigorosamente riservati, è però possibile effettuare stime di tipo econometrico e si-

¹⁷ Il regolatore britannico per le TLC Oftel (ora OfComm) nel calcolare il costo netto per il servizio universale nelle telecomunicazioni, ha deciso di rinunciare a tale quantificazione considerata l'insormontabilità dei problemi metodologici (LETTIERI C. - VISCO COMANDINI V., 2001).

mulazioni. Su incarico della Commissione Europea, NERA (2004), basandosi sui dati generali comunicati dagli operatori e altre fonti statistiche pubbliche, ha stimato funzioni di costo e produzione del servizio postale multipaese di tipo panel, ma ha imposto una restrizione al modello che non consente di valutare se l'elasticità di costo (ossia la proporzione esistente fra costi fissi e costi variabili) risulti costante o variabile fra paesi. Una nuova stima calcolata allentando tale restrizione (Gori *et al.*, 2005)¹⁸ ha verificato che i risultati supportano la tesi di un'incidenza dei costi fissi differenziata fra paesi e proporzionale ai volumi.

Al medesimo risultato giunge lo studio multipaese di Cohen *et al.* (2002; 2006) che, utilizzando dati di costo delle poste federali statunitensi USPS, con diversa tecnica ha calcolato una curva generale del costo unitario nei servizi postali, validata empiricamente per la generalità delle aziende postali nazionali dei paesi industrializzati, in cui i volumi procapite sono messi in relazione con la popolazione.

I dati di costo reali dell'operatore nazionale degli Stati Uniti USPS¹⁹ sono stati presi come base per calcolarne i livelli nel caso in cui l'operatore si trovasse nella condizione di produrre volumi procapite progressivamente inferiori di posta. La simulazione è stata effettuata a partire dalle elasticità di costo di USPS per attività pubblicate dall'autorità di regolazione postale nel 2001 (tav. 1), da cui si evidenzia che il 63% dei costi di USPS è considerato variabile, che tale variabilità tocca il 96% nello smistamento ma scende al 48% nel recapito.

Con questi dati sono state generate equazioni specifiche per

¹⁸ La restrizione imposta nelle stime NERA è la forma funzionale di tipo *Cobb-Douglas* che, com'è noto, presenta un'elasticità di sostituzione unitaria fra i fattori produttivi, escludendo apriori la possibilità di elasticità di costo variabile. GORI S. *et al.* (2005), accogliendo il suggerimento proposto da SPADONI B. - VISCO COMANDINI V. (2005), hanno invece ristimato il modello adottando una forma funzionale *translog*, che infatti ha verificato elasticità di sostituzione e di costo variabili.

¹⁹ USPS, in quanto parte dell'amministrazione federale, è obbligata per legge a rendere pubblici tutti i propri dati, anche disaggregati, di contabilità industriale e analitica, e tutte le spese sostenute vengono annualmente classificate dal regolatore *Postal Regulatory Commission* (fino al 2006 *Postal Rate Commission*) in costo fisso (*institutional cost*, che non varia al mutare dei livelli di produzione) ovvero costo variabile, attribuito ai prodotti in proporzione all'*output*.

Tav. 1

INCIDENZA SUL COSTO TOTALE ED ELASTICITÀ DI COSTO
DELLE PRINCIPALI ATTIVITÀ DELL'OPERATORE POSTALE
STATUNITENSE USPS NELL'ANNO 1999

Attività	Incidenza sul costo totale	Elasticità di costo
Recapito*	35%	0,48
Smistamento	34%	0,96
Trasporto**	7%	0,92
Servizi allo sportello	5%	0,46
Altro	18%	0,23
Totale	100%	0,63

* include l'attività di preparazione della posta in sequenza da parte del portaletere prima del giro.

** esclusi i costi di trasporto fra i centri urbani.

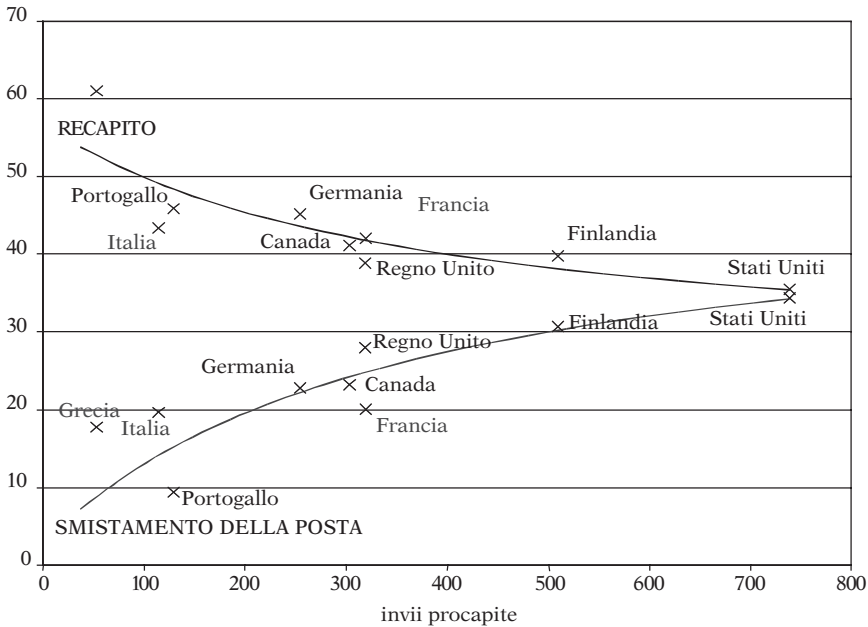
Fonte: COHEN R. *et al.*, 2002, 2006 su dati *Postal Rate Commission* docket R 2001.

ciascuna attività, in cui la quota di costo è messa in relazione ai volumi postali procapite, al fine di valutare l'applicabilità del modello ad altri paesi. L'ipotesi di fondo, corroborata da ampie evidenze empiriche, è che il servizio postale universale, e in particolare il recapito che ne costituisce l'attività più tipica, sia organizzato in modo sostanzialmente simile in tutto il mondo industrializzato, con limitate differenze (ad es. il recapito su 5 o 6 giorni o il mezzo di trasporto del portaletere) che possono essere controllate in sede di stima dei costi. Per verificare l'adattamento del modello ai dati reali di altri paesi, sono stati utilizzati dati sulle quote dei costi delle attività postali, ottenute attraverso questionari somministrati agli operatori e studi pubblicati, di cui quelle dello smistamento e del recapito, dove è rispettivamente più alta e più bassa l'elasticità di costo (graf. 1).

Dal grafico 1 si può osservare che la curva stimata si adatta piuttosto bene al modello, ma anche che l'Italia appartiene al gruppo dei paesi i cui valori presentano i più evidenti scostamenti dalla curva: lo smistamento risulta incidere per quasi il 20% sui costi totali mentre, dati i volumi di posta prodotti, avrebbe dovuto pesare per non più del 13-14%. Viceversa il recapito, che avrebbe

GRAF. 1

INCIDENZA DELLO SMISTAMENTO E DEL RECAPITO SUI COSTI TOTALI NEI DIVERSI PAESI STIMATI DAL MODELLO



Fonte: COHEN R. et AL. (2006).

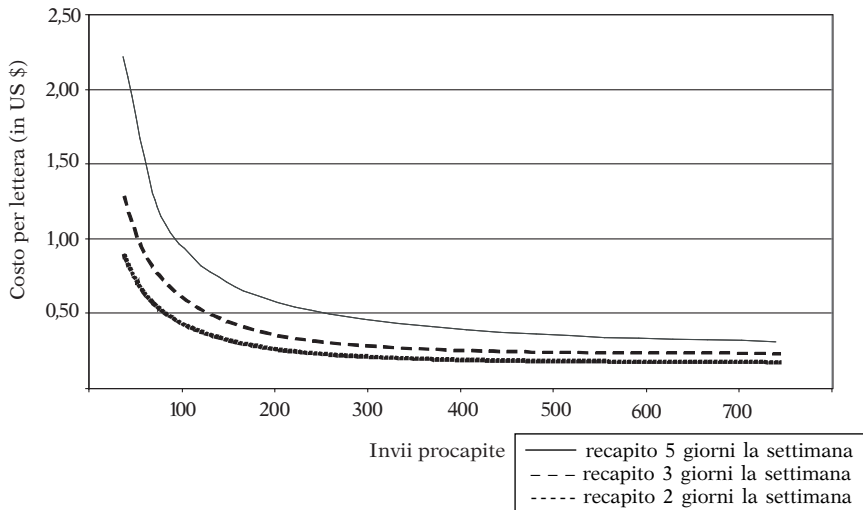
dovuto incidere per il 50%, risulta invece di circa sette punti inferiore.

Si può dunque supporre che gli operatori postali di Grecia, Italia e, in misura minore, Regno Unito, alla data della rilevazione (2002) fossero caratterizzati da un certo livello di *overstaffing* (o comunque un eccesso di costo) nello smistamento, mentre la Francia risultava più efficiente della media. È interessante notare che, mentre nel caso dell'Italia (e in minore misura il Regno Unito) all'eccesso di costo nello smistamento ne corrisponde uno inferiore nel recapito, in Grecia il costo eccessivo ha riguardato entrambe le attività, mentre l'inverso, ossia quote di costo più basse del dovuto, sembra essersi verificato in Francia.

Il seguente grafico 2 mostra il risultato finale del lavoro, ossia la curva del costo totale in relazione alla popolazione, da cui

GRAF. 2

STIMA DEL MODELLO DEI COSTI UNITARI POSTALI
RIFERITI A COSTI E VOLUMI DELL'OPERATORE NAZIONALE
STATUNITENSE USPS - ANNO 1999



Fonte: COHEN R. et AL. (2006).

si evidenzia che una semplice liberalizzazione del mercato nazionale potrebbe produrre effetti asimmetrici a seconda della dimensione della domanda: un operatore con mercato di 500-700 invii procapite può permettersi di perdere il 20-30% di quota di mercato senza effetti sensibili sui propri costi unitari, mentre anche una perdita di solo il 10% di quota genera nell'operatore con 100-150 invii una significativa riduzione del margine di contribuzione del business alla copertura dei costi fissi.

Il grafico 2 mostra altresì come variano i costi al modificarsi del livello del servizio universale. Diminuendo il recapito settimanale a 3 o ancor più a 2 giorni, la curva di costo, oltre che scendere di livello, si schiaccia in modo sensibile, e si riduce lo svantaggio competitivo subito dall'operatore universale con limitati volumi. Si conferma così il risultato dello studio PriceWaterCoopers (2006) svolto per conto della Commissione Europea, secondo cui nella sua prima versione più esplicita e successivamente

emendata, la riduzione dell'attuale obbligo di recapito quotidiano favorirebbe condizioni di effettiva concorrenzialità nel mercato²⁰. Rimane il problema del valore da assegnare alle politiche pubbliche a garanzia del servizio universale, socialmente rilevante secondo l'Unione Europea, inutile fardello usato come copertura delle inefficienze dell'operatore nazionale secondo altri (Napolitano, 2000).

Il vero punto critico per la sostenibilità economica dell'operatore universale è dunque il livello della domanda di posta, che un'ampia letteratura empirica mostra essere di natura sostanzialmente esogena. Infatti in ciascun paese i livelli di domanda di posta dipendono in larga misura da ragioni determinate dalla struttura e caratteri del sistema economico e sociale, e solo marginalmente da prezzi e qualità (ossia quegli unici fattori su cui l'impresa ha piena responsabilità²¹). Nella tavola 2 sono mostrati, in forma qualitativa, i fattori che risultano incidenti sulla domanda di servizi postali, stimati dal modello econometrico di Fioramanti (2006) con i dati di 15 paesi su un arco di 13 anni (1990-2003).

Il segno del coefficiente indica la relazione esistente fra domanda e variabile, l'elasticità l'intensità del suo effetto sulla domanda. Le due uniche variabili endogene (che si presume siano sotto il controllo del produttore del servizio) sono prezzo e qualità: entrambe risultano con un effetto statisticamente significativo, ma limitato come intensità sulla domanda, mentre i due dri-

²⁰ La versione provvisoria dello studio raccomandava la riduzione in tutta l'Unione Europea dell'obbligo di recapito giornaliero dagli attuali 5 giorni a 3 giorni la settimana, ossia del perimetro del servizio universale. Tale impostazione è tuttavia rimasta almeno in parte nella versione finale della direttiva. Infatti al nuovo Considerando 21 si prevede che il contenuto minimo del servizio universale garantisca "in linea di massima" una raccolta e una consegna presso l'abitazione o la sede di ogni persona fisica o giuridica, ogni giorno lavorativo, anche nelle zone remote e scarsamente popolate". Il termine "in linea di massima" rende più ambiguo l'obbligo di servizio universale, consentendone versioni di fatto, anche se non esplicitamente, ridotte.

²¹ Nel caso dei servizi postali, essendo il lavoro la voce principale di costo, anche i prezzi presentano una componente esogena rilevante. NIKALI H. (2001) in riferimento al mercato finlandese liberalizzato fin dagli anni novanta, ha osservato che i prezzi, nonostante la presenza di concorrenti sul mercato, sono rimasti in larga misura ancorati all'andamento del costo del lavoro.

Tav. 2

FATTORI INCIDENTI SULLA DOMANDA DI SERVIZI POSTALI
NELL'UNIONE EUROPEA

Variabile esplicativa	Segno del coefficiente	Elasticità
Prodotto Interno Lordo	positivo	media
Prezzo affrancatura	negativo	medio-bassa
Prezzo servizi telecomunicazioni	positivo	media
Qualità servizio	positivo	bassa
Transazioni senza contante	positivo	elevata
Comprensione testi scritti	positivo	elevata
n. nuclei familiari	positivo	media

Fonte: nostre elaborazioni su FIORAMANTI M. (2006).

ver importanti, oltre alla crescita del prodotto interno lordo, sono il volume delle transazioni economiche senza contante (più si usano carte di credito, assegni, bonifici, ecc., più le imprese bancarie inviano estratti conto e comunicazioni ai loro clienti) e la propensione dei cittadini ad utilizzare comunicazioni scritte anziché orali (nel nostro paese molto bassa a fronte dell'enorme sviluppo del cellulare)²².

Un ulteriore fattore incidente sulla domanda di servizi postali è la pubblicità, il cui mercato è sviluppato laddove si registra forte concorrenza soprattutto nel settore dei servizi. Se c'è concorrenza, le imprese tentano di differenziare i loro prodotti anche tramite messaggi e invii postali, più o meno personalizzati, inviati ai propri clienti (il cosiddetto *direct mail*, d'ora in poi dm). Lo scarso grado di concorrenzialità esistente nel sistema economico italiano potrebbe così spiegare perché il dm sia uno strumento di comunicazione pubblicitaria così poco utilizzato, ulteriore elemento di spiegazione del basso livello di invii postali procapite del nostro Paese.

Il nesso fra domanda, profittabilità della rete e politiche sul

²² Nel modello l'indice è costruito come variabile *dummy* prendendo la media dei punteggi ottenuti nell'indagine multipaese dell'OCSE (replicata per l'Italia dal CIDI) sull'attitudine dei cittadini ad usare testi scritti per comunicare. Sul tema della domanda postale vedi anche SCARFIGLIERI G. - VISCO COMANDINI V. (2000).

servizio universale del settore postale sembra aver trovato di recente una chiave interpretativa feconda nella teoria dei mercati a più versanti (Visco Comandini, 2007; Cremer *et al.*, 2008; Jaag - Trinkner, 2008; Dietl - Grütter - Lutzenberger, 2008).

2.1 *La teoria dei mercati a più versanti applicata ai servizi postali*

Il recapito postale gratuito, che Panzar (2000) ha definito “*the most unpriced service*”, ha da sempre costituito un rompicapo per gli economisti. Il paradosso che la componente più costosa del servizio sia anche l'unica gratuita ha stimolato diverse proposte finalizzate ad introdurre forme di pagamento nel recapito (Owen e Willig, 1983; Schwarz-Schilling, 2001; Felisberto *et al.*, 2005). Sebbene teoricamente interessanti, tali proposte, che prevedono una sorta di abbonamento volontario o di tassa locale per ricevere un servizio di recapito di alta qualità, appaiono in pratica irrealizzabili²³.

Queste proposte si rivelano addirittura fuorvianti se analizzate alla luce della teoria dei mercati a due (o multi) versanti, che fornisce una spiegazione convincente sul fatto che ciò che sembra un paradosso — la gratuità della distribuzione della posta — è in realtà la soluzione più efficiente (Cremer *et al.*, 2008).

Prima di iniziare la discussione dobbiamo chiarire in via preliminare perché i servizi postali sono mercati a più versanti, dal momento che Rochet e Tirole (2005) osservano che “praticamente tutti i mercati sembrano a due versanti poiché per esistere e consentire un guadagno dallo scambio richiedono di mettere insieme venditori e acquirenti”.

Una struttura di mercato a due/più versanti è basata su una piattaforma che permette interazioni e scambi fra differenti gruppi di consumatori (o “lati” del mercato), la cui finalità è proprio

²³ L'abbonamento al servizio di alta qualità consente di catturare la rendita del consumatore attraverso una discriminazione di secondo grado (fra chi vuole il servizio di base, che non paga nulla, e chi desidera una qualità elevata pagando), ma il meccanismo entra in conflitto con la scelta del mittente di usare la posta ordinaria e quella prioritaria. La tassa locale obbligatoria avrebbe invece problemi di aggregazione delle preferenze e di inefficienza allocativa per chi non è interessato al servizio di qualità.

quella di tenerli collegati attraverso un'appropriata struttura di prezzo (Rochet e Tirole, 2005). Nei *two sided markets* (d'ora in poi, 2SM) il valore della piattaforma deriva dalla sua capacità di ridurre i costi di transazione o le asimmetrie informative fra i venditori e gli acquirenti potenziali, che verrebbero interamente sopportati dalle parti, fino a rendere impossibile lo scambio, se queste intendessero stabilire relazioni bilaterali dirette anziché mediate dalla piattaforma, e soprattutto di internalizzare le esternalità di rete (Liebowitz, 2002) generate singolarmente da ciascun lato (Evans, 2003)²⁴.

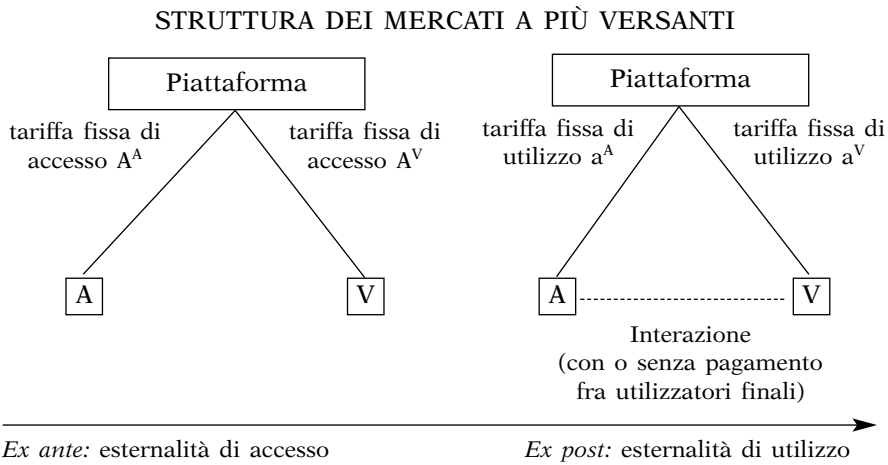
Il grafico 3 mostra la tipica struttura del 2SM, di cui esempi tipici sono le carte di credito, la Tv generalista o i servizi telefonici, dove i prezzi praticati e le esternalità generate²⁵ da entrambi i lati sono suddivisi fra la fase *ex ante* (tariffa fissa di accesso al servizio) e quella *ex post* (tariffa variabile legata al consumo). Le negoziazioni di ciascun lato con la piattaforma avvengono sia nella fase *ex ante* che in quella *ex post*.

Un mercato è detto a più versanti se e solo se ad esso non si applica il cosiddetto Teorema di Coase (1960). Infatti se, a prescindere dalla presenza di esternalità, i due lati sono in grado di contrattare autonomamente *ex ante* il prezzo in modo efficiente, allora il mercato è ad un solo lato. Al contrario, se questo non si verifica sia a causa di costi di transazione o vincoli imposti alla piattaforma (nel nostro caso, il principio del mittente che paga l'intero servizio), allora il mercato è da considerarsi a più lati.

²⁴ EVANS D. (2003) ha classificato in tre classi le industrie a più versanti, a seconda del ruolo svolto dalla piattaforma di coordinamento: *i*) i facilitatori del mercato (mercato immobiliare); *ii*) i generatori di audience (i media: giornali, Tv, portali); *iii*) i coordinatori di domanda (software, sistemi operativi, carte di credito, sistemi di vendita e pagamento on-line). A loro volta, le piattaforme possono essere classificate in *a*) coincidenti (in cui piattaforme concorrenti offrono prodotti fra loro sostituibili), *b*) intersecanti (dove la sostituibilità, e quindi la possibilità di concorrenza, è limitata), *c*) di monopolio, dove non c'è concorrenza in uno o più versanti. Alla luce di queste tassonomie, i servizi postali costituiscono una piattaforma del tipo sia *ii*) che *iii*), a seconda del regime di mercato e/o regolatorio vigente, coincidente, intersecante o di monopolio.

²⁵ Il possessore di una carta di credito (lato 1) beneficia di un'esternalità crescente all'aumentare del numero degli esercizi commerciali (lato 2) che l'adottano come strumento di pagamento, e gli esercenti di quella simmetrica alla prima, determinata dalla diffusione della carta fra i consumatori. Lo stesso meccanismo si genera per chiamanti e chiamati nei servizi voce di telecomunicazione.

GRAF. 3



Fonte: ROCKET J. e TIROLE J. (2005).

I servizi postali, con qualche adattamento, sono riconducibili a questo schema. Il primo lato sono gli speditori di lettere, il secondo coloro che le ricevono. I due gruppi non contrattano fra loro il prezzo, perché le negoziazioni avvengono fra gli speditori e la piattaforma, cioè il fornitore dei servizi postali, e fra i due lati l'interazione avviene solo quando la lettera arriva in mano al destinatario²⁶.

La principale ragione dell'inclusione dei servizi postali nella classe dei 2SM è la struttura dei suoi prezzi. Un mercato è ad un

²⁶ È stato osservato che mentre negli Stati Uniti i grandi speditori di posta per conto di utilities e di istituti di credito inviano gratuitamente bollette ed estratti conto ai loro clienti, in molti paesi europei il costo viene ribaltato su questi ultimi, così che i destinatari finiscono per pagare il prezzo pieno per il servizio (JAAG C. - TRINKNER U., 2008). Apparentemente questa osservazione spinge a definire il servizio postale come mercato ad un solo lato, in quanto la traslazione del prezzo fra un lato e l'altro è tecnicamente possibile. Tuttavia, la capacità del mittente di far pagare il destinatario non è il risultato di una negoziazione diretta fra le parti, ma solo l'espressione di condizioni non concorrenziali del mercato a monte, rafforzate dall'offerta congiunta del servizio di pubblica utilità o bancario insieme al recapito postale della comunicazione. La traslazione, per altro possibile solo *ex post*, è quindi conseguenza dell'esistenza di forte potere di mercato di un lato, non di modalità efficienti di contrattazione coasiana. Per questa stessa ragione il mercato del corriere espresso è invece da considerarsi ad un solo lato, perché la possibilità di traslazione del prezzo dal mittente al destinatario è solo un'opzione offerta dal produttore ai clienti di entrambi i lati, che contrattano fra loro su chi debba pagare il servizio.

solo lato quando il volume delle transazioni generate dalla piattaforma dipende unicamente dalla somma dei prezzi praticati ai due lati, se cioè è insensibile ad una riallocazione dei prezzi fra questi. È invece un 2SM se i volumi di ciascun lato dipendono anche dall'altro lato. Questo è esattamente quanto avviene nei servizi postali, dove un solo lato paga il prezzo pieno (il mittente), mentre per l'altro lato (il destinatario) il prezzo è pari a zero o addirittura negativo. Inoltre, in entrambi i lati mancano le tariffe fisse d'accesso alla rete postale, perché questa, nella ricezione degli invii è da considerarsi universale e normativamente non escludibile. Mancando il canone d'accesso, come è invece caratteristico di gran parte dei servizi a rete, i costi fissi possono essere recuperati unicamente da tariffe variabili legate all'utilizzo o, come nel caso italiano, anche da un trasferimento pubblico compensativo.

Nei servizi postali la piattaforma a due versanti connette fra loro, soddisfacendo le relative domande, i grandi clienti speditori (utilities, banche, assicurazioni, PA, ma anche inserzionisti pubblicitari) e i residenti destinatari degli invii. Se tale piattaforma non esistesse le banche, le utilities o la stessa PA dovrebbero sopportare costi molto elevati per stabilire/mantenere regolari rapporti con i propri clienti (cittadini), gli inserzionisti pubblicitari per raggiungere la loro clientela potenziale.

La teoria prevede che il soggetto che gestisce la piattaforma, se i diversi lati presentano differenze quanto ad esternalità, sia in grado di influenzare il volume delle transazioni effettuate nei diversi versanti, fissando prezzi più alti per un lato della piattaforma (superiori al costo marginale) e più bassi (o, al limite, negativi) per l'altro. Questo fenomeno è particolarmente evidente nel servizio postale, dove l'interazione delle domande dei grandi speditori e dei clienti destinatari con positiva disponibilità a pagare genera forti effetti positivi di rete, resi possibili proprio dalla gratuità del recapito, che diventa la condizione necessaria per evitare che i destinatari vengano "disconnessi" dalla rete universale di distribuzione.

Rochet - Tirole (2005) definiscono la funzione di utilità netta U per l'agente i ($i = 1, 2$) operante in un 2SM come

$$(1) \quad U^i = (b^i - a^i) \cdot N^i + B^i - A^i$$

dove:

b^i = beneficio di utilizzo del servizio per il lato i

a^i = costi di utilizzo del servizio per il lato i

B^i = benefici di accesso alla rete per il lato i

A^i = costi di accesso alla rete per il lato i

N^i = numero dei membri dell'altro lato

La funzione (1) richiede un limitato adattamento ai servizi postali, in quanto le esternalità sono generate solo dall'accesso gratuito alla rete e sono asimmetriche, perché gli speditori hanno un forte beneficio derivante dalla copertura universale del recapito gratuito, mentre i destinatari godono di quello, più limitato, generato dall'accesso dei mittenti alla rete quasi universale di spedizione degli oggetti postali. Pertanto, mantenendo l'ipotesi di effetti moltiplicativi delle esternalità, possiamo riscrivere separatamente le due funzioni di utilità netta, rispettivamente per il mittente e il destinatario:

$$(2) \quad U^m = (b^m - a^m) \cdot N_i + B^m$$

$$(3) \quad U^d = b^d + B^d \cdot \alpha$$

dove:

$U^{m,d}$ = utilità netta per mittente e destinatario

$b^{m,d}$ = benefici di utilizzo per mittente e destinatario

a^m = costi di utilizzo del servizio per il mittente

$B^{m,d}$ = benefici di accesso alla rete per mittente e destinatario

N_i = numero degli indirizzi postali conosciuti

α = parametro di accessibilità alla rete postale

Dal lato del mittente (2), l'attrattività della piattaforma postale dipende dal prezzo della spedizione più l'esternalità positiva generata dall'esistenza di una rete di recapito universale, non escludibile e gratuita, e dal valore di opzione consistente nella possibilità di raggiungere ogni soggetto di cui egli conosca l'indirizzo. Dal lato del destinatario (3), l'attrattività dipende dalla fruizione gratuita del servizio di recapito giornaliero e di elevata qualità B^d , cui si aggiunge il beneficio (debole) che deriva dalla facilità di accesso alla rete postale da parte del mittente.

I mittenti in (2) ricevono una forte esternalità positiva dal be-

neficio di accesso universale dell'altro lato, misurato più precisamente dal numero di indirizzi postali conosciuti dal fornitore universale piuttosto che da quello dei cittadini. All'opposto, in (3) i destinatari ricevono una esternalità positiva, ma debole, dai mittenti. Il parametro $\alpha \in [0, > 1]$ rappresenta questo effetto, con il suo valore che dipende, in ciascun paese, da quanto è efficiente e densa la rete dei punti di accesso al servizio postale. Si tratta di effetto debole perché riguarda solo gli invii postali singoli (impostati nella buca o presso l'ufficio postale), ossia meno del 10% del traffico totale, in quanto i grandi speditori hanno pochi e predefiniti punti di accesso alla rete generalmente loro dedicati mentre sono indifferenti ad una maggiore o minore densità della rete di accettazione del traffico *retail*.

Fino ad oggi, questa struttura di prezzo è stata rafforzata imponendo per via regolamentare obblighi di servizio universale alla piattaforma del fornitore postale. In futuro, quando gli attuali livelli di servizio universale potrebbero venire ridotti, diverrebbero più deboli le forti esternalità di rete provenienti dal lato dei destinatari. Dietl - Grütter - Lutzenberger (2008) hanno applicato la teoria dei 2SM per costruire strategie difensive ottimali per l'operatore dominante nel mercato liberalizzato. Jaag - Trinkner (2008) a loro volta si domandano se i destinatari di posta continueranno ad essere sussidiati anche nei mercati liberalizzati. I risultati del loro modello, che ha la finalità di determinare il prezzo ottimo in presenza di 2SM, mostrano che i destinatari importanti verranno sussidiati ancor più di prima. Ciò implica che qualsiasi nuovo sistema di tariffazione che, sulla base dell'obiettivo di catturare parte del beneficio oggi goduto dal destinatario di lettere, consenta ai destinatari di "disconnettersi" dall'attuale rete postale universale, è da considerarsi controproducente e estremamente rischioso per la sopravvivenza del mercato.

La ragione è semplice: il recapito gratuito impedisce ai consumatori di disconnettersi in modo deliberato dalla rete del recapito (ad esempio nella forma di rendere sconosciuto il proprio indirizzo), fenomeno che verosimilmente si verificherebbe se venisse loro chiesto di pagare per ricevere la posta. Questo risultato è coerente con la teoria dei 2SM, dove la struttura dei prezzi è fi-

nalizzata a portare a compimento il complesso delle transazioni fra i lati con la piattaforma a fare da intermediario, non ad allocare “equamente” i costi fra i lati, come vorrebbero i fautori del recapito postale a pagamento.

2.2 Multihoming e concorrenza fra mezzi di comunicazione

Nei 2SM relativi ai media, le elasticità di prezzo di un lato sono influenzate non solo dalle esternalità provenienti dall'altro lato, ma anche dalla concorrenza esercitata da altre piattaforme (Gabszewicz - Laussel - Sonnac, 2004)²⁷. Un buon esempio è il mercato della pubblicità, dove la Tv compete con i quotidiani, la radio e Internet per i budget pubblicitari delle imprese. Questa è una tipica situazione che la teoria dei 2SM definisce di *multi-homing*, in cui i consumatori utilizzano contemporaneamente piattaforme diverse.

Nel più ampio mercato della comunicazione, i servizi postali sono solo una delle tante piattaforme utilizzate dalle imprese-clienti, tutte con caratteristiche di 2SM. Il *direct mail* compete direttamente con altri media come radio Tv, giornali, riviste e Internet, anche se va osservato che i modelli di consumo sono assai complessi, con effetti di sostituzione e di complementarità variabili a seconda delle caratteristiche socioeconomiche e demografiche del consumatore (European Interactive Advertising Association, 2007)²⁸ e dei prodotti pubblicizzati. In questa industria, gli inserzionisti pubblicitari spostano in modo continuo i loro investimenti da un media all'altro per ottimizzare i risultati attesi.

La competizione intermediale è presente anche nel mercato

²⁷ Nei 2SM, la presenza di domande distinte e interrelate di ciascun lato tende a modificare i coefficienti di elasticità della domanda al proprio prezzo, in alcuni casi aumentandone il valore (mercato dei quotidiani e delle riviste, ARGENTESI E. - IVALDI M., 2005), in altri riducendolo (servizi postali, VISCO COMANDINI V., 2007). Una possibile spiegazione del secondo fenomeno è che i grandi speditori di posta sono tendenzialmente poco reattivi ad aumenti di prezzo (determinato in larga misura dall'andamento del costo del lavoro), perché includono nella loro funzione di domanda il beneficio derivante dalla gratuità della distribuzione.

²⁸ In Europa dal 2007 i giovani fra 15 e 24 anni risultano passare più tempo su Internet che di fronte alla Tv. In Italia, tuttavia, l'effetto di sostituzione fra i due media risulta meno intenso: i giovani forti utilizzatori di Internet vedono anche molta Tv.

delle lettere per comunicazioni e transazioni (C &T) composto da messaggi privati, estratti conto e bollette, come mostrato dal cosiddetto effetto di *e-substitution*, in cui le lettere vengono gradualmente ma inesorabilmente sostituite da altri media più efficienti, come Internet e email²⁹. Tuttavia, la piattaforma dei servizi postali continua a godere di un monopolio di fatto in alcuni segmenti come le comunicazioni fra pubblica amministrazione e cittadini (certificati elettorali e demografici, comunicazioni fiscali, multe, ecc.), dove la modalità di offerta universale e non escludibile della lettera non ha ad oggi superiori alternative. Per di più, gli *switching costs* fra media nel mercato C&T sono relativamente elevati, tali da presentare elasticità di prezzo decisamente inferiori a quelle osservate per il dm, che non gode dello stesso vantaggio competitivo, ma che deve il proprio vantaggio competitivo esclusivamente al contatto fisico col cliente.

Una recente rassegna dei principali risultati dei modelli econometrici sulle elasticità di prezzo nei servizi postali (Robinson, 2006) ha osservato che, con l'eccezione di quelli relativi al dm, i coefficienti risultano generalmente bassi e, soprattutto, decrescenti nel tempo. Ciò confligge con l'analisi economica tradizionale, che ipotizza che gli operatori postali già oggi scontino nei loro comportamenti l'imminente liberalizzazione. In effetti operatori nazionali già da qualche anno stanno adottando, un po' in tutta Europa, strategie di decisa flessibilizzazione e selettività dei prezzi. Tali comportamenti implicano un allargamento delle possibilità di scelta (fra fornitori e/o fra prodotti) da parte dei grandi clienti speditori di posta, e a ciò dovrebbe corrispondere un aumento delle elasticità di prezzo.

Tale predizione non solo non è confermata, ma è anzi smentita dalle evidenze empiriche, sintetizzate nella tavola 3, dove i coefficienti sono raggruppati per paese e tipologia di posta. Ciò che colpisce è che il fenomeno della bassa elasticità di prezzo sembra valere su entrambe le sponde dell'Atlantico, e in particolare negli Stati Uniti, dove la liberalizzazione del mercato non è, né è mai stata messa, nell'agenda politica.

²⁹ THRESS T. (2006) e BERNSTEIN P. (2005) stimano in 2-3 miliardi il numero di lettere *first class single piece* oggi sostituite da email negli Stati Uniti.

TAV. 3

ELASTICITÀ DI PREZZO DEI SERVIZI IN ALCUNI PAESI PER TIPO DI INVIO POSTALE

1. Posta prioritaria				
Invio singolo USA	-0.395 Thress, 1982-1998	-0.285 Thress, 1982-2001	-0.277 Thress, 1982-2004	-0.184 Thress, 1983-2005
Invii massivi USA	-0.334 Thress, 1991-1997	-0.409 Thress, 1991-2000	-0.221 Thress, 1991-2004	-0.130 Thress, 1991-2005
Finlandia	-0.40 Nikali, 1971-1991	-0.78 Nikali, 1975-1995		
Francia	-0.30 Florens <i>et al.</i> , 1969-1999			
Regno Unito	-0.86 Albon, 1969-1985	-2.0 Cuthbertson e Richards, 1976-1988	-0.91 Nankervis <i>et al.</i> , 1976-1999	-0.68 Royal Mail, 1976-2000
2. Posta non prioritaria				
Regno Unito	-0.89 Albon, 1969-1985	-0.90 Cuthbertson e Richards, 1976-1988	-0.61 Nankervis <i>et al.</i> , 1976-1999	-0.30 Royal Mail, 1976-2000
Finlandia	-0.15 Nivali, 1975-1995			
Francia	-0.68 Florens, Marcy e Toledano, 1969-1999			
3. Pubblicità per corrispondenza (<i>direct mail</i>)				
Finlandia	-0.30 Nikali, 1971-1991			
Canada	-0.423 Dubin 1984-1996	-0.390 Dubin 1986-1996	-0.61 Dubin 1986-1996	-0.30 Dubin 1986-1997
Regular Standard USA	-0.382 Thress, 1987-1996	-0.388 Thress, 1996-2001	-0.267 Thress, 1987-2004	-0.296 Thress, 1988-2005
Enhanced carrier route USA	-0.808 Thress, 1987-2000	-0.770 Thress, 1987-2001	-1.093 Thress, 1987-2004	-1.079 Thress, 1988-2005

segue

(segue) Tav. 3

ELASTICITÀ DI PREZZO DEI SERVIZI IN ALCUNI PAESI PER TIPO DI INVIO POSTALE

4. Traffico aggregato di posta

Regno Unito	-0.638 Albon, 1969-1986	-0.20 Nankervis <i>et al.</i> , 1977-1999
Portogallo	-0.16 Pimenta e Ferreira 1960-1999	
Francia	-0.27 Florens <i>et al.</i> , 1969-1999	
Unione Europea a 15	-0.394 Fioramanti, 1990-2003	

Fonti: ROBINSON A. (2006); THRESS T. (2006); FIORAMANTI M. (2006).

Si può osservare che i cambiamenti nel tempo vanno in direzione di una riduzione dell'elasticità di prezzo. Nei modelli più recenti, in sette delle nove stime ripetute nel corso del tempo, i coefficienti si riducono in modo evidente. L'unica significativa eccezione è un aumento dei coefficienti di elasticità del prodotto *enhanced carrier route* negli Stati Uniti. Questa categoria di posta, comprendente unicamente dm, adotta la politica del massimo sconto (-50%) rispetto alla lettera ordinaria e include una buona percentuale di cosiddetto *saturation mail*, messaggio pubblicitario postale consegnato a tutti gli indirizzi serviti da determinati portalelettere, selezionati in base alle caratteristiche dei residenti della zona dove operano.

Qui emerge la differenza strutturale del dm rispetto alla normale lettera. Se la seconda, nonostante un domanda che si mantiene rigida è entrata nella fase matura del proprio ciclo di vita come mostrano i suoi volumi in calo, il dm è invece in crescita in tutti i paesi, grazie alla sua elevata capacità di selezionare i propri *target*. Nell'industria della pubblicità del futuro, questo media potrebbe diventare l'alternativa dell'"ultimo miglio" (costoso ma altamente selettivo) di una sofisticata catena del valore in cui svolge il ruolo di "relazione fisica" con il cliente.

Le statistiche sul mercato pubblicitario operano tradizional-

mente una distinzione fra strumenti *above* e *below the line*. I primi sono i media, e comprendono Tv, giornali e riviste, radio, Internet, affissioni, cinema; i secondi mezzi di comunicazione pubblicitaria diretta con specifici clienti, ovvero il *direct marketing*, classe in cui rientra il dm. La distinzione appare in via di superamento soprattutto a causa della tecnologia digitale che rende in molti casi non distinguibili strumento e contenuto, nonché da strategie di *through line* che utilizzano i due strumenti in modo coordinato. Prova del venir meno della separazione sono le statistiche sulla pubblicità nel Regno Unito e negli Stati Uniti, in cui il dm è in genere presentato insieme agli altri media. Non così nell'Europa continentale, né in Italia dove non esistono dati pubblici sul mercato del dm. Per ovviare a tale limite nella convinzione che il dm sia un media importante, nella tavola 4 e nel grafico 4 ai dati di fonte Nielsen per l'anno 2006 sugli investimenti pubblicitari netti in Italia sono stati aggiunti quelli relativi al dm, nelle due componenti di corrispondenza indirizzata e non³⁰.

Il risultato è un mercato che nel 2006 valeva poco più di 10 miliardi di Euro, in crescita del 2,3 % rispetto al 2005, ma con forti differenze: mentre l'investimento nella Tv è aumentato solo dello 0,8%, quello nei periodici e nella radio è cresciuto rispettivamente del 6% e del 7,8%. La pubblicità su Internet sta conoscendo un boom: negli ultimi 3 anni è cresciuta ad un tasso del 40% l'anno. In decremento vistoso il cinema e le affissioni (sul cui dato pesa però l'abusivismo, largamente diffuso). In Italia il dm appare in crescita vicina a zero, anche a causa del suo limitato sviluppo rispetto a quello raggiunto in altri paesi (ad esempio, in USA e UK, dove arriva a coprire quasi il 20% del totale degli investimenti pubblicitari).

Nel 2006 in Italia la Tv, anche includendo nelle stime il dm, assorbiva ben il 47% degli investimenti in pubblicità, distanzian-

³⁰ I dati per i due media sono calcolati prendendo il valore totale del mercato del recapito di dm (fonte Poste Italiane), moltiplicato rispettivamente per 3 nel caso del dm indirizzato e per 2 in quello del dm non indirizzato. La moltiplicazione ha lo scopo di includere nel valore dell'investimento i costi delle attività svolte a monte del recapito postale (progettazione, stampa e targetizzazione del messaggio), di minore valore pubblicitario nel caso degli invii non indirizzati.

Tav. 4

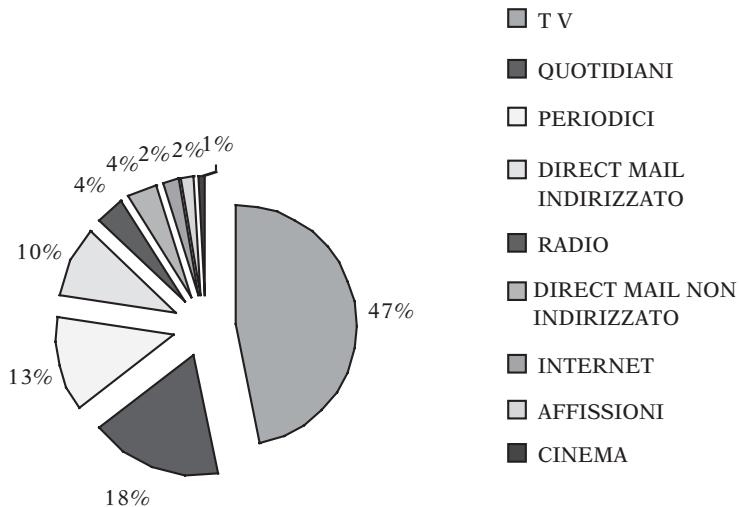
**STIMA DEGLI INVESTIMENTI NETTI
NEL MERCATO PUBBLICITARIO IN ITALIA NEL 2005 E 2006**

	migliaia di Euro		
	2005	2006	var. %
Totale pubblicità di cui:	9.868.162	10.095.336	2,3
TV	4.668.740	4.704.780	0,8
Quotidiani*	1.769.504	1.800.139	1,7
Periodici	1.222.524	1.296.022	6,0
Radio	408.599	440.665	7,8
Affissioni	198.696	196.963	-0,9
Cinema	83.040	76.190	-8,2
Internet**	137.059	197.577	44,2
Pubblicità per corrispondenza non indirizzata***	960.000	963.000	0,3
Pubblicità per corrispondenza indirizzata***	420.000	420.000	0,0

Fonti: Nielsen Media Research, FCP*, Osservatorio IAB Italia/FCP-AssoInternet**, nostre stime su dati Poste Italiane***.

GRAF. 4

SPESA PUBBLICITARIA NETTA PER MEDIA NELL'ANNO 2006



do di molto la carta stampata (fra quotidiani e riviste poco sopra il 30%). Il dm risulta al quarto posto, con circa il 10% di quota di mercato, cui si può aggiungere il 4% del dm non indirizzato³¹.

La pubblicità su Internet, nonostante sia in forte e costante crescita, presenta una quota di mercato ancora molto limitata (attorno al 2%) rispetto ad altri paesi, ad esempio al Regno Unito, dove alla fine del 2007 è arrivata a superare il 20%.

L'utilizzo efficiente del dm (ovvero della sua potenzialità di strumento selettivo) dipende in modo cruciale dall'esistenza di un'industria a monte capace di creare efficaci database con i profili dei consumatori. Più elevata l'efficienza della profilatura dei clienti (alimentata da *coupon* fisici o dai *cookies* di Internet), maggiore l'efficacia del messaggio del dm consegnato nelle mani del consumatore. In Italia questa industria è praticamente assente, e il mercato della pubblicità *one-to-one* come il dm è per di più frenato da una legislazione sulla *privacy* particolarmente restrittiva e penalizzante, rispetto a quello *one-to-many* di Tv e giornali che invece gode di normativa particolarmente favorevoli.

3. - Le politiche di finanziamento del servizio universale

La questione fondamentale connessa con la liberalizzazione del mercato postale, rispetto al resto d'Europa realizzata in anticipo in Svezia e Finlandia nel 1994, Regno Unito nel 2006 e Germania nel 2008, è la compatibilità fra competizione effettiva nel mercato e mantenimento del servizio universale sui suoi attuali livelli. L'esperienza svedese, ormai quindicennale, mostra che nello scenario senza monopolio la fornitura universale può non essere uno svantaggio. Infatti un vantaggio significativo per l'operatore dominante che ottenga la concessione, oltre a quello commerciale dell'ubiquità già discusso, è la dimensione di scala da cui que-

³¹ Il dm non indirizzato è "parente povero" del *saturation mail* perché, a differenza di questo distribuito in modo selettivo per specifiche zone socioeconomiche, viene il più delle volte recapitato secondo logiche di minimizzazione dei costi simili allo *spamming*.

sti parte all'apertura del mercato, che gli consente di fornire in utile un'ampia porzione del mercato geografico grazie agli elevati volumi di posta recapitata. I concorrenti nuovi entranti nel mercato, avendo almeno inizialmente un limitato numero di clienti speditori da servire, riescono ad offrire il servizio in modo profittevole unicamente in alcune limitate zone geografiche, in genere solo i maggiori centri urbani.

Lo svantaggio dell'obbligo di universalità è invece di costo, derivante dall'obbligo di servire anche le zone non profittevoli, principalmente, ma non solo, rurali o extraurbane, più ampie nei paesi, come l'Italia, dove i volumi postali sono ridotti. Infatti i limitati volumi rendono il margine di contribuzione alla copertura dei costi fissi di rete negativo in ampie porzioni del territorio. Si tratta di uno svantaggio di tipo competitivo, perché i nuovi entranti si concentrano sui soli grandi clienti, di preferenza nel segmento della posta non prioritaria (che consente un recapito meno costoso organizzato su 2-3 distribuzioni la settimana). A tale strategia, nei manuali di economia definita come *cream skimming* o *sherry picking*, l'incumbent, causa gli obblighi di universalità, non può rispondere adeguando i propri fattori di produzione (e quindi i costi) a quelli dei competitor. La dimensione relativa dei vantaggi e degli svantaggi derivanti dagli obblighi di universalità determina così l'ammontare del suo costo netto.

3.1 *Il costo del servizio universale e i principi per finanziarlo*

Concettualmente, il costo del servizio universale è il costo addizionale rispetto alla pura fornitura di mercato, che non verrebbe sopportato dall'incumbent se questi non fosse tenuto a rispettarne gli obblighi. Poiché nel mercato liberalizzato la dimensione del mercato postale nazionale costituisce la principale barriera all'entrata a favore dell'incumbent, si può sostenere che ad elevati volumi di posta corrispondano, a parità delle altre condizioni, bassi costi netti per il servizio universale (anche perché la scrematura è più difficile) e viceversa. Infatti in Svezia, dove si registra il più alto numero di invii postali procapite in Europa,

il costo del servizio universale è pari a zero se non negativo, come dimostrato dalle valutazioni dello stesso operatore dominante *Posten AB*, secondo cui il servizio universale è da considerarsi un vantaggio netto per l'azienda. In altri paesi, come ad esempio l'Italia, il costo netto è invece certamente significativo, sia perché il mercato postale è di ridotte dimensioni, sia perché le differenze di costo fra zone urbane ed extraurbane sono molto forti, ovvero la strategia di scrematura è di più semplice ed efficace applicabilità³².

In Italia il regolatore (il Ministero delle Comunicazioni), ai sensi del decreto legislativo n. 261/99 di attuazione della direttiva n. 97/67 ha iniziato a misurare il costo netto per il servizio postale universale, e ad approvare, unitamente al CIPE, un finanziamento pubblico compensativo a favore di Poste Italiane, attualmente unico fornitore postale universale titolare di concessione.

Fra le diverse metodologie di calcolo del costo dell'onere netto del servizio universale (d'ora in poi, OSU), due in particolare rilevano: il *Fully Distributed Cost* (FDC) e il *Net Avoided Cost* (NAC). La prima, per ragioni pratiche preferibile nel mercato in monopolio se si è in presenza di costi OSU rilevanti, è basata sull'allocazione completa dei costi³³ sui diversi prodotti, aggregati a fini regolatori fra riservati, universali non riservati e non universali³⁴, ed è oggi utilizzata da Poste Italiane per la propria contabilità analitica e dal Ministero delle Comunicazioni per verificarne l'ammontare gravante sul fornitore. Il costo netto è così misurato come somma delle differenze fra costi e ricavi dei soli prodotti universali (riservati o meno) in perdita. Il costo netto inclu-

³² I mercati postali geografici sono simili alle attività militari: in alcuni paesi il controllo del territorio è più facile, in altri meno. In Italia presidiando i centri urbani, ristretti e densamente abitati, si controlla la stragrande maggioranza della popolazione e delle attività economiche.

³³ Tutti i costi sono ripartiti in diretti (univocamente attribuibili ai singoli prodotti), indiretti (ripartibili sui prodotti sulla base di opportuni driver, come ad es. il tempo mediamente dedicato da un addetto allo sportello dell'ufficio postale per ripartirne il costo fra i servizi finanziari e postali forniti negli uffici postali) e generali (ripartiti sui prodotti sulla base del principio del *cost-to-cost*).

³⁴ Ai sensi della direttiva n. 97/67, l'unica *ratio* della riserva è il servizio universale: se un certo prodotto o servizio non è universale, non è neanche riservabile.

de, senza possibilità di distinguerli, aree di recapito non profittevoli, obblighi di prezzi politici imposti da norme e uffici postali in perdita.

Nello scenario liberalizzato il NAC è invece il metodo preferibile, perché deve adempiere alla finalità di creare reali condizioni di parità concorrenziale fra incumbent e nuovi entranti (Ambrosini - Boldron - Roy, 2005). Il NAC segue il principio comunitario del MEIP - *Market Economy Investor Principle* - ed è calcolato come differenza fra costo del servizio gravato dagli OSU e costo ottimale del servizio senza gli OSU, cui vanno sottratti i benefici, a volte significativi, derivanti dall'ubiquità del fornitore universale³⁵.

Oxera (2007) ha di recente ricostruito l'insieme dei principi su cui si dovrebbe idealmente basare un sistema di finanziamento del servizio universale che non provenga da sussidi incrociati interni dell'operatore (fra aree profittevoli e in perdita) ma che richieda un contributo di soggetti terzi, pubblici o privati:

1) Efficienza, distinguibile in *allocativa*, che nell'industria postale spinge verso l'abolizione di prezzi uniformi; *produttiva*, che incentiva il mix ottimale dei fattori produttivi; *dinamica*, di stimolo all'innovazione di processo o prodotto.

2) Neutralità, per garantire identità di trattamento fra incumbent e nuovi entranti, ma al contempo scoraggiare entrate inefficienti, disincentivi all'offerta di prodotti rilevanti, barriere all'entrata o iniquità nel carico del servizio universale (OECD, 2004; Armstrong, 2001, 2006).

3) Equità sociale, ovvero meccanismi di contribuzione equa sia per i clienti che per i fornitori;

4) Compatibilità con le norme sugli aiuti di stato. Nella sentenza *Altmark*³⁶ la Corte di Giustizia ha stabilito i presupposti necessari affinché una compensazione con fondi pubblici assegnata per l'espletamento del servizio universale non venga con-

³⁵ Questo metodo è concettualmente simile al TELRIC (metodo di calcolo dei costi incrementali di lungo periodo) applicato nelle telecomunicazioni, in quanto misura la differenza fra costi e ricavi addizionali derivanti dalla fornitura universale, confrontata con quella di libero mercato.

³⁶ Sentenza nella causa C-280/00 *Altmark Trans GmbH e Regierungspraesidium Magdeburg* contro *Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, racc. 2003, p. I-07747.

siderata aiuto di stato: l'impresa beneficiaria sia incaricata di obblighi di servizio universale, i parametri di calcolo della compensazione siano definiti *ex ante* in modo trasparente ed obiettivo, la compensazione non ecceda il costo netto OSU, e infine la compensazione assegnata senza procedura di appalto pubblico venga determinata sulla base di una stima dei costi che un'impresa media che avesse gli stessi obblighi sopporterebbe in condizioni simili³⁷;

5) Trasparenza dei meccanismi e della ripartizione dei costi e dei benefici fra i diversi portatori di interessi;

6) Praticabilità del meccanismo, che deve presentare bassi costi di transazione;

7) Proporzionalità rispetto alle attività e alla scala di produzione. I piccoli operatori locali dovrebbero essere esentati perché il costo amministrativo potrebbe eccedere il beneficio.

Sebbene questi criteri siano importanti sotto il profilo regolatorio, il loro rispetto simultaneo appare in concreto problematico, perché è assai probabile che si generino *tradeoff*: ad esempio, proporzionalità e praticabilità spesso confliggono con neutralità ed equità sociale.

In Italia, l'attuale incidenza del costo netto OSU di Poste Italiane (pari a circa 650 milioni di Euro misurato col metodo FDC) è valutata attorno al 15% del fatturato universale corrispondente, percentuale da considerarsi elevata anche in rapporto alla dimensione piuttosto ristretta del valore del mercato nazionale dei servizi postali universali (lettere e pacchi), tale quindi da consigliare un suo finanziamento con mezzi esterni. La direttiva 2008/6 prevede, al riguardo, tre possibili strumenti, fra loro non mutualmente esclusivi, atti a consentire il finanziamento del costo netto OSU in un ambiente liberalizzato: il fondo di compensazione, l'appalto pubblico, il trasferimento statale.

³⁷ Nella decisione della Commissione Europea (Aiuto di stato NN 51/2006 sulla compensazione dell'onere del servizio universale a Poste Italiane per gli anni 2000-2005, Bruxelles 26 settembre 2006 C(2006) 4206 def) il quarto criterio è stato considerato non soddisfatto. La Commissione in quella occasione, pur considerando la compensazione statale OSU a Poste Italiane aiuto di stato, l'ha però giudicata compatibile con il Trattato Europeo.

3.2 *Gli strumenti di finanziamento del servizio universale previsti dalla direttiva*

Il fondo di compensazione finanziato dall'industria è uno strumento applicato con successo in Australia, USA, Francia e Canada nelle TLC e nell'elettricità, settori dove peraltro l'incidenza del costo OSU sul totale dei costi è limitata³⁸. È apprezzato dai contribuenti e dallo stato, perché consiste in un meccanismo di redistribuzione diretta fra imprese operanti nel mercato, mentre lo stato si limita a svolgere funzioni regolatorie para arbitrali. La sua applicazione al settore postale presenta seri problemi di implementazione, derivanti dai conflitti che inevitabilmente si generano in sede di definizione sia della base imponibile (l'insieme delle imprese chiamate a contribuirvi), che della base contributiva (metodo di commisurazione del prelievo).

Se la base imponibile è ristretta (ad es. se vi contribuiscono le sole imprese operanti nel mercato delle lettere, ma si escludono quelle attive nei pacchi e nel corriere espresso, logistica o trasporti), a parità di costo netto OSU da finanziare l'aliquota contributiva richiesta sarà presumibilmente elevata, con il rischio di conflitto con i principi di proporzionalità ed equità o di disincentivo a scelte efficienti d'integrazione fra servizi postali tradizionali e altre industrie attigue. Se invece la base imponibile è ampia, l'aliquota d'imposta sarà presumibilmente bassa, ma potrebbero essere chiamati a contribuirvi alcuni soggetti estranei al business postale, giacché il loro *output* è considerato un sostituto povero (o addirittura non sostituto) dei prodotti postali universali.

Il secondo problema è la base contributiva. L'adozione di parametri *ad valorem*, quali un prelievo basato sul fatturato, impone infatti ai soggetti tenuti alla contribuzione al fondo una separazione contabile dei propri ricavi, dal momento che praticamente tutti gli operatori, grandi o piccoli, operano in mercati diversi, ciò che enterebbe certamente in conflitto con il principio della

³⁸ In Italia il decreto legislativo 261/99 lo ha previsto per i servizi postali, ma in pratica la sua applicazione è stata solo formale. Per un'analisi comparata del costo OSU nelle poste e nelle TLC vedi LETTIERI C. - VISCO COMANDINI V. (2001).

praticabilità. Viceversa, una scelta in favore di parametri fisici (ad es. sui volumi recapitati, equivalente ad un'imposta specifica) sarebbe difficilmente praticabile perché soggetta a forte alea o discrezionalità nelle stime³⁹. In linea teorica, una contribuzione in somma fissa (del tutto equivalente ad una *lump sum tax*) sui volumi postali potrebbe forse apparire quella meno distorsiva delle scelte del consumatore. Tuttavia, la maggiore efficienza di tale soluzione è certamente di tipo statico, non dinamico perché potrebbe distorcere i corretti incentivi ad entrare nel mercato. Qui si apre un'ulteriore scelta regolatoria, se tassare l'output di tutti gli operatori del mercato o solo quello dei nuovi entranti. Su questo punto sia la letteratura (Armstrong, 2001, 2006) che la normativa applicata in Finlandia sembrano orientate sulla seconda opzione. Lo stato finlandese ha adottato una regolamentazione che vede i soli nuovi entranti pagare un'accisa sui propri volumi proporzionale alla densità dell'area dove sono recapitate le lettere⁴⁰.

Esistono due ulteriori specificazioni del metodo di contribuzione al fondo, la versione discreta e quella continua. In versione discreta, la scelta per le imprese chiamate a contribuire è dicotomica: servire l'intera area o non servirla affatto; in quella continua, la misura che descrive lo sforzo che serve ad un entrante per servire una certa area determina l'entità del suo contributo al fondo.

La Commissione Europea, introducendo nella direttiva 2008/6 il criterio del *pay or play*⁴¹, ritiene preferibile una regolazione basata sulla scelta discreta: un'alternativa secca in cui o si offre il servizio con modalità universali e si è esentati dal contributo, oppure si paga il contributo e si è esentati dalla fornitura universale, ma non si può essere assoggettati sia ad obblighi di servizio che al contributo. In realtà, la Commissione Europea ha ripreso

³⁹ Nell'industria postale i ricavi sono certi, mentre i volumi di posta sono solo stimati in via indiretta.

⁴⁰ Da osservare, tuttavia, che il gettito ricavato dall'accisa non va a finanziare l'OSU, ma rientra nel bilancio dello stato finlandese.

⁴¹ "Tranne nel caso di imprese designate come fornitori del servizio universale in conformità dell'articolo 4, le autorizzazioni non possono: *i*) essere limitate in numero; *ii*) per gli stessi requisiti di qualità, disponibilità o esecuzione imporre ad un fornitore di servizi obblighi di servizio universale e, al tempo stesso, di contribuire finanziariamente ad un meccanismo di condivisione dei costi." (nuovo art. 9, comma 2, direttiva 2008/6).

questa regola dal settore delle telecomunicazioni in cui era stata già applicata, al fine di creare un effettivo “terreno di gioco” concorrenziale. Tuttavia, la sua applicazione al settore postale presta il fianco ad alcune obiezioni legate alle diverse condizioni tecnologiche di produzione nelle due industrie.

Nelle telecomunicazioni l'extracosto dovuto all'offerta universale (ad esempio, fornire il servizio di telefonia fissa ad N utenti in una frazione lontana dal centro cittadino), derivando in misura preponderante dalla posa in opera di collegamenti con il dop-pino di rame dalla centralina agli utenti, è in larga misura sommerso, ossia fisso e sostenuto prima, e indipendentemente dal, consumo effettivo del servizio. Una volta effettuato l'allacciamento, gli utenti collegati presentano costi di gestione (e, a parità di domanda, una profittabilità) relativamente simili a quelli degli utenti residenti in aree urbane. In tale quadro, è facile stabilire se il fornitore svolge o non svolge il servizio nelle aree ad elevato costo, e quindi esentarlo dalla contribuzione se lo fornisce, ovvero assoggettarlo al contributo in caso contrario. L'indicatore chiave, oggettivo e facilmente misurabile, è rappresentato dal numero dei clienti collegati alla rete residenti nell'area non urbana.

Non così nel servizio postale, dove non c'è connessione fisica del fornitore con i destinatari della posta, che peraltro non sono i clienti del servizio. In questo scenario, l'accertamento dello svolgimento del servizio universale da parte del regolatore non si basa su un'alternativa bimodale (il cliente è connesso/servito oppure no), ma su una valutazione multidimensionale (n. dei punti di recapito, giorni settimanali di distribuzione effettiva per ciascuna area, tempi di recapito, ritardi nelle consegne, ecc.) rappresentabile lungo una o più scale di valori⁴². Pertanto, la regolamenta-

⁴² In questo settore i rischi di comportamento opportunistico appaiono elevati (dichiarare di svolgere un servizio universale pieno con X requisiti quando in realtà lo si svolge con $X-N$ requisiti) perché l'accertamento puntuale ripetuto nel tempo è assai complesso. Si consideri un operatore nuovo entrante che sostiene di svolgere servizio universale ma che, di fatto, in città recapita tutti i giorni con modalità universali mentre fuori città, per risparmiare sui costi, solo 2 giorni a settimana oppure una parte delle lettere extraurbane è consegnata per il recapito al fornitore nazionale. I clienti o i destinatari delle lettere possono non percepire la differenza, e l'operatore nuovo entrante è riuscito a non fornire il servizio universale e a non contribuire al fondo.

zione *pago o fornisco il servizio* in questo contesto funziona male, essendo preferibili soluzioni regolatorie modulabili al fine di creare un piano concorrenziale effettivo, in cui i costi OSU sono equamente ripartiti fra tutti gli operatori nuovi entranti che vogliono acquisire fatturato e quote di mercato competendo correttamente su prezzo e qualità.

La seconda opzione prevista dalla direttiva è l'aggiudicazione degli OSU tramite asta competitiva con procedure di appalto pubblico. È una soluzione attraente sotto il profilo teorico: una volta determinato l'ammontare netto dell'OSU, si mette a gara pubblica al ribasso l'importo e il soggetto che risulta vincitore svolge il servizio perché con la propria offerta vincente, rivela quale sia il vero costo OSU. Tuttavia in letteratura sono presenti anche critiche che, applicate al caso specifico, appaiono ben fondate. Sappington - Stiglitz nello specificare il loro Teorema Fondamentale della Privatizzazione (1987), enunciano le tre condizioni necessarie affinché un'asta competitiva per la fornitura di un bene/servizio pubblico ad imprese private sia la soluzione socialmente più efficiente:

- a) tutti i partecipanti all'asta condividono le stesse informazioni sulle tecnologie produttive del bene da fornire;
- b) si ravvisa un numero significativo di partecipanti, tale da impedire il formarsi di fenomeni collusivi;
- c) tutti i partecipanti sono neutrali al rischio.

Se nell'industria postale la prima condizione vale certamente, problemi si rilevano per il soddisfacimento delle altre due. Infatti, quante imprese possono partecipare alla gara per aggiudicarsi il servizio universale in Italia su base nazionale? Esiste la possibilità teorica di accrescere il numero dei partecipanti bandendo gare su base regionale, ma i rischi di frantumazione dell'unitarietà economica ed organizzativa, e di conseguenza qualitativa, del servizio appaiono elevate, tali da sconsigliare una deverticalizzazione del ciclo produttivo su base geografica.

Il problema più serio, tuttavia, riguarda la terza condizione. Infatti l'aggiudicazione per la fornitura esclusiva di un bene con forti caratteri pubblici (l'OSU) è sempre a rischio di comportamenti opportunistici e di elevati costi di transazione e d'informa-

zione. Infatti, creare deterrenti all'opportunismo è costoso richiedendo elevati sforzi e competenze tecniche da parte del regolatore. Quanto alla gara, problemi informativi si rilevano anche *ex ante*, perché è difficile scoprire se eventuali differenze nelle offerte dipendono da reali diversità nel livello di efficienza, differenti atteggiamenti nei confronti del rischio (aggiudicarsi l'asta ed *ex post* chiedere una revisione di prezzo) o differenti stime sul profitto atteso (Williamson, 1985). L'appalto pubblico degli OSU postali può anche essere parte di una procedura amministrativa più complessa⁴³ finalizzata a definire gli esatti compiti richiesti al fornitore, ma di per sé non risolve in alcun modo il problema del finanziamento dei costi netti OSU.

Il trasferimento di risorse dal bilancio dello Stato è la terza opzione prevista dalla direttiva, nonché il metodo oggi vigente in Italia, ma è valutato con sospetto dalla Commissione Europea, come mostrato dalle due procedure d'infrazione per aiuto di stato subite dall'Italia nel 1998-2002 e 2003-2006, risolte in entrambi i casi con un'assoluzione piena, ma indicative di un metodo di finanziamento ritenuto non trasparente e comunque potenzialmente conflittuale con la normativa antitrust. Per essere pienamente compatibile con le norme sugli aiuti di stato, il finanziamento pubblico richiede il soddisfacimento dei criteri del caso *Altmark* ricordati, fra cui il quarto, quello dell'obbligo di preventivo *benchmarking* dei costi con quelli di altri fornitori che operano in condizioni simili. Tale analisi appare possibile, ma di complessa realizzazione per due ragioni (Visco Comandini, 2008). La prima è che, come mostrano concordemente gli studi di Cohen *et al.* (2006) e di PriceWaterCoopers (2006) i costi di recapito sono in primo luogo funzione dei volumi, e dunque ciascun paese presenta un proprio costo unitario il cui livello non è espressione di maggio-

⁴³ Alla luce delle sopradescritte difficoltà d'implementazione della gara ad evidenza pubblica per l'assegnazione degli OSU, BIASCO S. - ROSSI G. (2007) ritengono preferibile la soluzione dell'affidamento diretto, coniugato con il contratto di servizio. Dal punto di vista del benessere collettivo, quest'ultima soluzione appare preferibile se i costi *ex ante* (di specificazione degli incarichi) ed *ex post* (di verifica del loro rispetto da parte del concessionario), a parità di diffusione dell'informazione fra gli agenti e di trasparenza, risultano inferiori a quelli connessi alla gara tradizionale.

re o minore efficienza. La seconda è che poiché la rete di recapito è gestita *de jure* o *de facto* in monopolio, non sono possibili confronti all'interno di ciascun paese. Dati questi vincoli, è possibile effettuare corretti *benchmarking* o attraverso l'applicazione della tecnica della funzione generale di costo nei servizi postali di Cohen *et al.*, oppure stimando funzioni di costo complesse dal momento che i dati sui costi degli operatori non sono pubblici.

3.3 Altri strumenti di finanziamento

Il costo OSU oggi gravante su Poste Italiane è coperto per circa la metà dal trasferimento pubblico e per l'altra da un sussidio incrociato proveniente dai profitti realizzati dalla divisione Bancoposta. Si tratta di strumento legittimo perché trasferisce risorse da un settore in concorrenza ad uno in monopolio, ma anche improprio, certamente in conflitto con qualsiasi programma di privatizzazione dell'azienda postale. In un mercato privatizzato, infatti, gli azionisti chiedono un adeguato ritorno del loro investimento, non la devoluzione dei profitti a finalità estranee ai loro interessi. Se dunque nel breve periodo il sussidio incrociato può essere considerato strumento efficace di finanziamento dell'OSU, nel medio e lungo è destinato a non esserlo più.

Una possibile fonte alternativa di finanziamento dell'OSU potrebbe essere una compartecipazione al gettito IVA realizzato sui servizi postali, attualmente esenti in Italia. Tale possibilità non è mai stata finora discussa perché Poste Italiane, come gran parte degli operatori nazionali europei, gode di esenzione soggettiva, risalente all'epoca in cui era parte dell'amministrazione pubblica. Solo in alcuni paesi (ad es. Svezia, Finlandia, Norvegia) i servizi postali sono stati integralmente assoggettati al regime IVA, mentre in Francia e Olanda l'imposta sul valore aggiunto è applicata ai soli prodotti non universali⁴⁴. Tale quadro genera distorsioni competitive, perché gli operatori nuovi entranti non godono della stessa esenzione. Si tratta, peraltro, di una distorsione che non

⁴⁴ In entrambi i paesi i soli pacchi singoli sono inclusi nel servizio universale, da cui sono invece esclusi quelli massivi business.

vede una vera contrapposizione d'interessi fra concorrenti, ma piuttosto fra questi e alcune categorie di consumatori. Infatti tutti i fornitori postali nazionali (dominanti o nuovi entranti) sono favorevoli ad introdurre l'IVA, perché permette di dedurre una parte anche consistente dei costi per imposte, oggi non detraibili, accrescendo i margini⁴⁵. In Italia l'applicazione dell'aliquota IVA ridotta del 10%⁴⁶ ai servizi postali senza rivalsa sul prezzo, ovvero senza imporre al fornitore una contestuale riduzione del prezzo lordo⁴⁷, rappresenta un'alternativa interessante al fondo di compensazione o al trasferimento statale, perché coniuga facilità d'applicazione, rispetto del principio del beneficio (sono tassati i consumatori finali che beneficiano del servizio e, più in generale, tutti gli speditori che non possono detrarre l'IVA dai loro costi)⁴⁸, ma anche la raccolta di un gettito congruo con i fabbisogni di finanziamento dell'OSU, che consente ai nuovi soggetti passivi di dedurre costi prima indetraibili.

Se il settore postale venisse assoggettato all'IVA, l'onere del servizio universale di Poste Italiane si ridurrebbe di circa 150-200 mln di Euro, scendendo dagli attuali 650 mln di Euro a circa 400-450 mln di Euro. Rimarrebbero ancora da finanziare 150-200 mln di Euro, che verrebbero prelevati dal gettito IVA. Il beneficio netto per lo Stato (gettito meno fondo di compensazione meno minore gettito dovuto alla detraibilità dell'IVA sugli acquisti) si limiterebbe a circa 100 mln, ma il nuovo fabbisogno per il servizio universale postale di importo ridotto potrebbe essere finanziato in modo più trasparente.

È interessante menzionare, anche se la sua applicazione al-

⁴⁵ La Commissione Europea ha presentato nel 2003 una proposta di direttiva di armonizzazione di assoggettamento all'IVA dell'industria postale europea (COM/2003/234), bocciata dal Parlamento Europeo ma non cancellata dall'agenda politica. La materia rimane comunque di competenza degli stati nazionali.

⁴⁶ L'applicazione dell'aliquota ordinaria del 20% avrebbe certamente effetti deprimenti sulla domanda.

⁴⁷ Se venisse imposta per ragioni politiche la clausola di rivalsa, parziale o totale, verrebbe meno la sua finalità di fonte di finanziamento dell'OSU.

⁴⁸ I grandi clienti speditori di posta sono, in generale, neutrali rispetto all'introduzione dell'IVA, raccolta e scaricata per un uguale importo, mentre le aziende di credito e di assicurazione, la pubblica amministrazione, le organizzazioni no profit, essendo oggi esentate dall'IVA, si vedrebbero gravate, insieme ai consumatori singoli, di costi addizionali.

l'Italia presenta difficoltà tali da sconsigliarne l'adozione, la recente proposta formulata dal governo tedesco di assoggettare ad IVA tutti i servizi postali non universali. Secondo tale proposta in Germania il confine fra prodotti universali e in libera concorrenza deregolamentata verrebbe ridefinito, e resterebbero esenti da IVA perché universali le sole lettere e pacchi singoli, affrancati tramite francobollo o accettati all'ufficio postale. Pur essendo concettualmente corretta — distingue infatti sulla base di categorie generali i beni assoggettabili da quelli esenti — tale proposta appare non praticabile nel caso italiano, perché presuppone che le forze di mercato forniscano autonomamente i servizi di lettere e pacchi business e massivi (ovvero l'85-90% del mercato), mentre rimarrebbe di interesse pubblico la sola produzione universale degli invii singoli. Poiché in Italia il mercato postale è strutturalmente in perdita (ovvero l'intero mercato incluse le spedizioni business), l'applicazione di questa norma produrrebbe il doppio effetto di generare un fallimento di mercato (giacché in diverse zone del paese il servizio postale non sarebbe semplicemente più svolto) e di far venir meno il presupposto giuridico del suo finanziamento.

4. - Le strategie degli operatori e delle autorità di regolazione postali di fronte alla liberalizzazione del mercato europeo

La decisione di creare un mercato postale unico europeo è scaturita da un accordo politico fra gli stati membri, ma su diversi aspetti è ancora in discussione il come ciò debba realizzarsi. I punti nodali, destinati ad evidenziarsi allorquando la direttiva dovrà essere recepita negli ordinamenti nazionali, riguardano le modalità concrete di conciliazione fra servizio universale e concorrenza di mercato. Le condizioni locali del mercato postale richiedono infatti flessibilità nell'adattamento del quadro regolamentare previsto dalla direttiva, e le risposte nazionali potrebbero essere assai diverse.

Due distinte filosofie, corrispondenti ad altrettanti modelli sia

di business che regolatori, si stanno oggi confrontando in Europa. A fini di chiarezza espositiva le due strategie vengono qui presentate come antitetiche, anche se nella realtà del mercato gli operatori nazionali dominanti e i regolatori nazionali adottano il più delle volte un loro *mix*. L'imminente liberalizzazione li sta infatti ponendo di fronte a delicate scelte strategiche: se infatti per i primi è fin da oggi richiesta una severa disciplina — per anni disattesa — nel contenimento e controllo dei costi e nella competitività dei prodotti (Gori, 2006), anche per i secondi è arrivato il momento di un cambio di strategia. Nel nuovo scenario concorrenziale la regolamentazione è infatti chiamata non solo a controllare prezzi e qualità dei servizi postali forniti dall'operatore dominante, ma anche, e soprattutto, a costruire attraverso efficaci interventi *ex ante* modelli di concorrenza il più possibile compatibili col servizio universale.

4.1 *I modelli di business degli operatori*

Il primo dei due modelli di business degli operatori ritiene pienamente valido, in termini di valore del prodotto, il mantenimento dell'attuale livello di offerta del servizio postale universale, consistente nel recapito quotidiano della posta sull'intero territorio nazionale, al fine di sfruttare pienamente, laddove conseguibili, le economie di scala e di varietà (offerta congiunta di posta con altre attività finanziarie, assicurative, di telecomunicazione, di servizi svolti per conto della pubblica amministrazione) e, soprattutto, le esternalità di rete generate dall'ubiquità di offerta, descritte al paragrafo 2. Questa strategia ipotizza che, nonostante la crescente concorrenza esercitata dai media digitali, il servizio postale continui a disporre di alcuni vantaggi competitivi, in particolare *i*) l'universalità del recapito, *ii*) per ciascun prodotto, garanzie di livelli di qualità uniformi sull'intero territorio nazionale, *iii*) recapito gratuito della posta consegnato nelle mani del destinatario, *iv*) capacità di personalizzazione del messaggio. Se queste caratteristiche fondamentali vengano mantenute, la liberalizzazione del mercato è vista come opportunità positiva, perché si

valuta che il servizio postale anche in futuro continuerà ad essere altamente apprezzato dai grandi speditori, pubblici e privati.

A tale strategia se ne contrappone un'altra, più pessimista sulle prospettive del mercato postale in particolare per quello delle lettere, che ritiene prioritaria l'adozione di politiche che riducano ai minimi termini le aree (geografiche o di prodotto) in perdita nel servizio universale, al fine di realizzare una sensibile riduzione dei costi, anche al prezzo di ridurre alcuni profili di qualità del servizio. La sua finalità principale è accrescere il grado di flessibilità della rete di distribuzione rendendola simile a quella del corriere espresso, senza escludere un'eventuale riduzione dei livelli di universalità, dunque ammettendo standard di qualità differenziati sul territorio nazionale. Questi ultimi risulterebbero verosimilmente elevati dove i volumi lo permettono, ridotti dove il traffico non risulta remunerativo e laddove non c'è ragione economica di offrire il servizio ad un livello di qualità (e costo) elevato.

Questa seconda strategia, inoltre, prevede di iniziare politiche di differenziazione fra gli utenti postali ad alta e a bassa disponibilità a pagare per il servizio, anche adottando sistemi tariffari che potrebbero mettere in discussione il principio del recapito gratuito. L'obiettivo sarebbe di spingere gradatamente il servizio postale tradizionale verso prezzi più elevati degli attuali (non remunerativi in più o meno ampie porzioni del territorio nazionale), grazie anche a nuove attività a valore aggiunto che lo avvicinebbero al corriere espresso, tendenzialmente rivolto a specifici target di clienti e sempre meno ad un'indifferenziata cittadinanza. In altre parole, il perimetro del servizio universale verrebbe ridotto all'essenziale, in modo da lasciare maggiore libertà commerciale al resto del mercato.

Mentre la prima strategia è fatta propria dai paesi anglosassoni (Nord America, Regno Unito) e di lingua francese, diversi fra loro quanto a modello regolatorio ma uniti dalla convinzione di un futuro per il mercato postale universale, la seconda sembra essere quella prescelta, pur con differenze, dai paesi continentali del Nord Europa (Germania, Olanda, paesi scandinavi). Gli operatori di quest'ultimo gruppo di paesi sembrano infatti orientarsi verso un modello di business fortemente identificato con il corriere

espresso, di cui sono peraltro i principali fornitori a livello mondiale — non a caso DHL e TNT sono controllati rispettivamente dalle poste tedesche ed olandesi — che ha costruito il proprio successo sul principio della esclusività di fornitura postale corredata da attività addizionali⁴⁹.

In Europa entrambe le strategie coesistono con l'obiettivo, comune a tutti gli operatori postali nazionali, di ridurre la dipendenza dal business postale tradizionale nel mercato interno, giudicato comunque a rischio sia per l'accresciuta concorrenza per effetto della liberalizzazione sia, soprattutto, per l'effetto di sostituzione esercitato dall'*e-substitution*, in cui un numero crescente di messaggi cartacei è progressivamente sostituito da più efficienti sistemi di comunicazione basati su tecnologie IP. Tale obiettivo è realizzabile sia acquisendo quote nel mercato delle lettere negli altri paesi, sia, soprattutto, diversificando le fonti di ricavo (logistica, corriere espresso, servizi finanziari o assicurativi, ecc.)⁵⁰.

In effetti tutti gli operatori sono spinti dalla concorrenza ormai prossima a cercare soluzioni che consentano di aumentare il grado di flessibilità di tutte le loro attività, incluse quelle della rete di recapito. Ma mentre il primo modello ritiene che questo obiettivo vada perseguito senza ridurre le prestazioni, il

⁴⁹ Su questo punto le politiche postali europee divergono fortemente da quelle adottate negli Stati Uniti. Mentre in Europa la tendenza è quella di un'integrazione crescente fra l'industria postale tradizionale e quelle del corriere espresso e della logistica, negli Stati Uniti una muraglia cinese regolatoria separa nettamente le due industrie (USPS in quanto parte dell'amministrazione federale è esente dalla disciplina antitrust, cui sono invece assoggettati i corrieri *Federal Express* e *UPS*), che peraltro hanno realizzato accordi commerciali reciproci, ma unicamente sulla base di una chiara distinzione funzionale, regolamentare e proprietaria. In Europa è avvertibile una tendenza al consolidamento dell'industria, con gli operatori nazionali più piccoli che iniziano ad aggregarsi fra loro. Il 1° aprile 2008 le Poste danesi e quelle svedesi hanno annunciato la loro fusione in un'unica impresa controllata paritariamente dai rispettivi governi.

⁵⁰ A fine febbraio 2008 i servizi di Standard & Poor's hanno assegnato ai 4 maggiori operatori europei il rating con le relative prospettive. *Deutsche Post* ha ottenuto A- con prospettive negative, TNT BBB+, La Poste AA- e Poste Italiane A, tutte con prospettive stabili. Dei 4 grandi operatori Poste Italiane è valutata quello con le migliori prospettive di lungo periodo, perché già oggi realizza ben il 67% del proprio fatturato su attività non postali, a fronte di La Poste dove i margini postali rimangono elevati, ma il fatturato non postale non supera il 22%.

secondo favorisce ogni possibile azione tesa ad abbassare da subito i livelli degli OSU. Se si riducono i livelli del servizio universale, ad esempio riducendo gli obblighi di recapito minimo da 5 a 3 giorni, come già mostrato nel graf. 2, scendono anche in modo significativo i costi fissi di rete, perché si riduce il numero dei percorsi di distribuzione della posta non saturi (*unsaturated routes*), ovvero di quelli in cui il tempo di trasporto e spostamento del portalettere prevale nettamente su quello di consegna.

4.2 *Compiti e strategie delle autorità di regolazione*

I due modelli di business sopra delineati hanno i loro corrispettivi dal punto di vista regolatorio nella alternativa fra *end-to-end* e *upstream competition*. La concorrenza, infatti, può svilupparsi in tutte o solo in alcune delle fasi della catena del valore postale (tipicamente quelle a monte del recapito). La distinzione è rilevante, perché una concorrenza nel recapito dei portalettere presuppone l'esistenza di una pluralità di reti di distribuzione della posta in concorrenza fra loro, che taluni ritengono economicamente non sostenibile e dunque socialmente inefficiente dato il carattere di monopolio naturale di questa fase produttiva⁵¹.

Le due forme di concorrenza sono concettualmente equivalenti all'alternativa *service - infrastructure competition* nelle telecomunicazioni. Nella prima gli operatori competono su prezzi e qualità di servizi fornibili attraverso l'unica rete dell'incumbent obbligato a dividerla, nella seconda ciascun operatore che dispone di una propria rete sceglie, in base alla convenienza, se usare o meno i servizi di accesso all'*ultimo miglio* (doppino di rame o fibra che collega la centrale locale al cliente) dell'incumbent.

L'unico paese dove si è sviluppata da anni una completa ed

⁵¹ Si tratta più propriamente di monopolio naturale non sostenibile con caratteristiche locali peculiari (fra cui facilità di scrematura), tali da suggerirne la definizione di *innatural monopoly* (ESTRIN S. - DE MEZA D., 1995). È ragionevole ipotizzare che nei servizi postali le condizioni di non sostenibilità del monopolio naturale divengano progressivamente meno stringenti all'aumentare delle dimensioni del mercato nazionale (VISCO COMANDINI V., 2006).

effettiva concorrenza *end-to-end* (incluso quindi il recapito) è la Svezia, che ricordiamo vanta il più ampio (in valori procapite) mercato postale in Europa. In questo paese ci sono voluti più di 10 anni di esperienza sul mercato e tre successivi cambi di proprietà (privati svedesi, *Royal Mail*, oggi le poste norvegesi) per consentire all'unico concorrente delle poste svedesi di una certa dimensione, *City Mail*, di raggiungere un accettabile equilibrio economico-finanziario e di consolidare una quota di mercato pari al 5% a livello nazionale e al 30% nel mercato delle lettere urbane non prioritarie. Vi è più di un elemento per ritenere che in altri paesi con dimensioni del mercato ben più ridotte come l'Italia, una concorrenza *end-to-end* non basata unicamente sulla libertà di scrematura (operare solo nei segmenti geografici urbani a basso costo) nel lungo periodo sia difficilmente sostenibile senza adeguati meccanismi regolatori di compensazione, di cui uno possibile è quello, già ricordato, di ridurre su tutto il territorio nazionale gli obblighi di recapito settimanali. È da osservare che tale scelta farebbe però venire meno l'uniformità nella qualità del servizio, con zone servite tutti i giorni e altre solo 2-3 giorni la settimana.

La riduzione dei livelli di universalità è un'opzione concettualmente simile a quella che le autorità di regolazione delle telecomunicazioni stanno discutendo in tutti i paesi industrializzati, nota come questione della neutralità della rete. Se si autorizza l'offerta di servizi di connessione a banda larga che presentano asimmetrie nei livelli di qualità in funzione non della tipologia oggettiva dei dispositivi tecnici o della banda, com'è oggi in cui i prodotti si differenziano in base alla massima velocità raggiungibile, ma dei siti visitati dal cliente (di cui il fornitore del servizio decide la velocità o addirittura il diritto di accesso a seconda della propria convenienza economica) genera infatti differenze selettive nella qualità, che fanno venir meno il principio di neutralità — il servizio di connessione è indipendente dai contenuti dei siti visitati e dai servizi utilizzati — finora prerogativa fondamentale della rete Internet.

All'opzione della riduzione, rispetto all'attuale, della qualità minima garantita dall'universalità al fine di migliorare la redditività

della rete postale (oggi in Italia strutturalmente in passivo in sue ampie porzioni, ad esempio in quasi tutto il Mezzogiorno) si affianca quella di autorizzare l'incumbent a fissare prezzi differenziati geograficamente per la posta business (non per le lettere singole affrancate manualmente la cui uniformità di prezzo, base fondamentale del servizio universale, non è in discussione). Non è meccanismo atto a ridurre il costo dell'OSU perché si traduce per l'incumbent in una perdita e non in un aumento dei ricavi, ma fornisce a questi lo strumento per reagire ai concorrenti che intendano scremare il mercato. In Svezia sono stati necessari più casi antitrust prima che l'Autorità nazionale Antitrust e il regolatore autorizzassero le poste svedesi a praticare prezzi differenziati per area geografica⁵². Il regolatore italiano ha autorizzato nel 2006 la differenziazione geografica dei prezzi per la posta massiva.

4.2.1 La regolazione dell'accesso

L'alternativa alla concorrenza nel recapito è la competizione *upstream* nei segmenti a monte (preparazione delle lettere, stampa, imbustamento, trasporto, consegna ai centri di accettazione dell'incumbent), realizzabile sia in regime di monopolio che in concorrenza. Ideata ed applicata fin dagli anni ottanta negli Stati Uniti, quando fu istituito per via regolatoria un sistema di prezzi di accesso (*mandated access*) alla rete di recapito dell'operatore USPS, la competizione si esplica in tutte le fasi a monte del recapito⁵³.

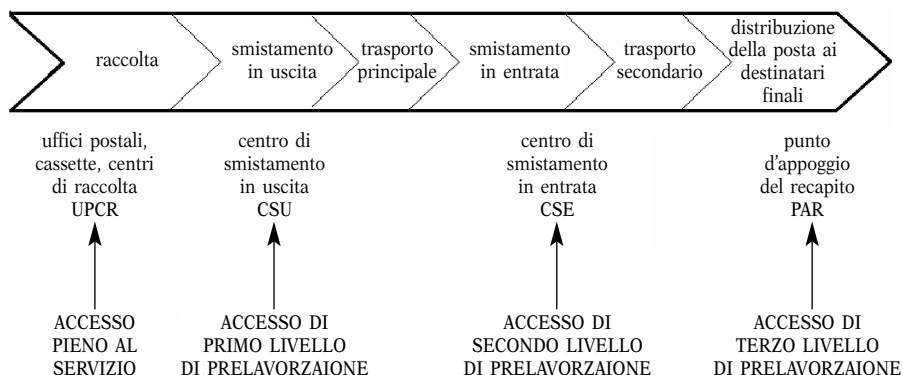
Ai clienti è offerta l'alternativa fra utilizzare i processi dell'operatore postale dominante ovvero svolgerne in proprio una parte, "inserendo" il prodotto semilavorato nei punti di accesso prescelti (graf. 5).

⁵² L'accordo fu di ammettere prezzi più bassi per le aree di destinazione densamente popolate e più alti per quelle rurali, ma non, come aveva autonomamente deciso l'incumbent, prezzi più bassi solo laddove sono presenti concorrenti (NEREP E., 1997).

⁵³ Oggi negli Stati Uniti oltre il 70% dei volumi postali è generato attraverso processi che non prevedono l'utilizzo di USPS in tutte le fasi del ciclo, e il sistema dei prezzi d'accesso correttamente regolato evita al fornitore nazionale di subire perdite.

GRAF. 5

LA CATENA DEL VALORE NEI SERVIZI POSTALI E I PUNTI
DI ACCESSO ALLA RETE



Fonte: VISCO COMANDINI V. (2006).

L'accesso di primo livello può avvenire presso il centro di smistamento in uscita (verso il resto del paese); quello di secondo livello presso il centro di smistamento in entrata (dove si ricevono le lettere provenienti da tutto il paese) dove i risparmi di lavorazione comprendono anche il trasporto; quello di terzo, oggi vigente solo negli Stati Uniti perché gli elevati volumi di pubblicità per corrispondenza gestiti in quel paese lo rendono economicamente sostenibile, presso la cabina di appoggio del portalelettere durante il suo giro quotidiano.

L'accesso obbligatorio consente di creare una certa vivacità concorrenziale nelle attività a monte. È soluzione criticata dalla gran parte degli operatori nazionali, che ritiene strategico mantenere il controllo sull'intera catena del valore del servizio, anche se la Comunicazione della Commissione Europea del 1998⁵⁴ considera in principio ciascuna attività della catena del valore postale un mercato rilevante separato, ma presenta il vantaggio di risol-

⁵⁴ Comunicazione della Commissione Europea sull'applicazione delle regole di concorrenza al settore postale e sulla valutazione di alcune misure statali relative ai servizi postali, adottata il 17 dicembre 1997, in GUCE C39 del 6 febbraio 1998.

vere il problema della fornitura universale, concentrata in larga misura nel recapito, che diventa per via regolatoria una *essential facility*, i cui oneri potrebbero essere più facilmente condivisi fra tutti gli operatori.

Rispetto alle telecomunicazioni, l'opzione dell'accesso alla rete postale presenta alcune peculiarità. Nelle telecomunicazioni, se il mercato è correttamente regolato, concedendo ai nuovi entranti tempo sufficiente per effettuare gli investimenti, si dovrebbe assistere al passaggio dalla prima alla seconda forma di competizione. Nei servizi postali, invece, la scelta fra le due forme di concorrenza è in larga misura indipendente dagli investimenti, ed è essenzialmente di natura regolatoria: fissando prezzi regolati per il recapito finale si rende l'efficienza il fattore determinante della scelta (fra acquistare il servizio di recapito o farlo in proprio) del nuovo entrante. Infatti, a seconda del livello del prezzo d'accesso, si incentiva o scoraggia la concorrenza a valle.

La regolamentazione dei prezzi d'accesso alla rete postale è concettualmente analoga all'*unbundling* nelle telecomunicazioni, e richiede l'adozione di criteri economici simili, quali l'ECPR, o *efficient component pricing rule*⁵⁵. L'accesso alla rete dell'operatore postale dominante consiste essenzialmente in sconti operati sul prezzo pieno (attività che questi risparmia grazie a prelaborazioni e/o al trasporto), e può riguardare sia grandi clienti speditori o consolidatori (che raccolgono da clienti più piccoli posta per accedere agli sconti), sia concorrenti che intendono competere nei soli segmenti a monte, sia concorrenti che competono sul servizio *end-to-end* nelle zone urbane a basso costo di recapito mentre affidano all'incumbent quello nelle aree a costo elevato.

Come già ricordato, il Regno Unito ha interamente liberalizzato il mercato postale nel 2006 ma, almeno fino ad oggi, ha chiaramente optato per l'opzione dell'accesso, fissando un sistema di prezzi contrattati i cui livelli sembrano anche inferiori a quelli definiti con l'ECP. Tale scelta, effettuata dal regolatore britannico Po-

⁵⁵ Concettualmente, l'ECP è pari ai costi risparmiati dall'operatore che concede l'accesso più l'ammontare del profitto netto perduto dall'operatore per la componente svolta dai terzi accedenti. Sui principi generali si veda BAUMOL W. (1999); ARMSTRONG M. (2001) e per l'applicazione al caso postale VISCO COMANDINI V. (2006).

stComm, ha creato un consistente e vivace mercato nei segmenti della raccolta, trattamento e trasporto delle lettere⁵⁶, ma anche vivaci proteste degli operatori che basano la propria strategia sulla competizione *end-to-end*, dal momento che a nessuno, dati i prezzi d'accesso, conviene entrare nel segmento cruciale del recapito, che rimane monopolio *de facto* di *Royal Mail*.

Dal punto di vista teorico, Armstrong (2001; 2006) ha messo a punto un modello di prezzi d'accesso alla rete, pensato per le telecomunicazioni ma facilmente adattabile alle poste, particolarmente utile a fissare corretti prezzi in un ambiente concorrenziale, capaci di fornire il giusto incentivo all'entrata se e solo se i costi del nuovo entrante sono minori di quelli dell'incumbent, grazie all'ECPR coniugato con la contribuzione al fondo di compensazione nella forma di accisa sui volumi recapitati nelle aree a basso costo. Applicando questo modello in relazione alla scelta effettuata sul finanziamento del servizio universale, si può costruire in pratica un sistema efficiente di prezzi d'accesso.

Nei servizi postali, l'accesso regolato risolve alla radice un problema presente anche nelle telecomunicazioni, quello dell'effetto leva, derivante dalla possibilità per l'operatore dominante in uno dei mercati della catena del valore di estendere la propria dominanza anche agli altri grazie alla stretta integrazione verticale. Alla luce delle esperienze statunitense e britannica, il *mandated access* stimola una specializzazione degli operatori, e indirettamente uno stimolo alla domanda, che infatti in quei paesi è cresciuta più che nel resto del mondo industrializzato.

In Italia, dove non è stato adottato alcun sistema di accesso obbligatorio, esiste una regolamentazione che assegna alcuni margini di libertà all'operatore dominante nella concessione di sconti per volumi e prelaborazioni. Una generalizzazione di tale pratica, tuttavia, trova il suo limite nel principio di non discriminazione e ugual trattamento che, a giudizio dell'Autorità Garante delle Concorrenza e del Mercato, Poste Italiane avrebbe più

⁵⁶ Fonti di stampa, non confermate da dati, parlano di una perdita per *Royal Mail* del 30% dei clienti bulk a fine 2006. Alla fine del 2007, il 19% dei ricavi postali di *Royal Mail* deriva da servizi di accesso alla rete di recapito.

volte violato, avendo applicato prezzi diversi per prestazioni simili ai clienti⁵⁷.

4.2.2 La regolazione dei prezzi

Quanto alla regolazione dei prezzi, il modello normativo vigente in Italia prevede che i servizi universali e/o riservati vengano approvati dal Ministero delle Comunicazioni sentito il parere del NARS, il nucleo di consulenza tecnica per i servizi che non dispongono di propria autorità regolatoria indipendente, istituito nel 1996 presso il CIPE - Ministero dell'Economia. Nel 2003 il NARS ha approvato le nuove Linee guida per la regolazione del settore postale (proposta recepita nella Delibera CIPE n. 77 del 29 settembre 2003), con l'obiettivo di avviare una fase di transizione volta a favorire la liberalizzazione entro i termini indicati dalle direttive comunitarie assicurando l'universalità del servizio. Le linee guida, oltre a collegare fra loro i momenti rilevanti della regolazione del settore, ossia il piano d'impresa (documento di piano industriale approvato dal Ministero dell'Economia quale soggetto proprietario di Poste Italiane), il contratto di programma (accordo fra Ministero delle comunicazioni e Poste Italiane indicante gli impegni reciproci), fissano i criteri di approvazione delle tariffe. Le linee guida del 2003 (Spadoni, 2006) prevedono l'adozione di un meccanismo coordinato di *price cap* e di *subsidy cap*, capaci di tenere conto dei tre obiettivi, presentati in ordine di priorità: 1) riduzione dell'OSU attraverso meccanismi incentivanti il contenimento dei costi, 2) diminuzione dei trasferimenti statali compensativi, 3) per quanto possibile, riduzione del sussidio incrociato proveniente dal profitto del Bancoposta.

⁵⁷ Caso A365 posta elettronica ibrida, in AGCM, Bollettino n. 13/2006. Oltre al prezzo, le condizioni tecniche di accesso (orari e modalità di consegna ai centri di raccolta) sembrano essere particolarmente rilevanti, e dunque, con l'approssimarsi della liberalizzazione del mercato, una revisione della regolazione finalizzata alla crescita del mercato appare necessaria, proprio al fine di realizzare piene condizioni di concorrenzialità nei mercati delle attività postali a monte del recapito che, a differenza di questo, non sono gravati da obblighi di universalità.

Il *price cap* è utilizzato ogni triennio in sede di approvazione delle proposte di modifica delle tariffe, in cui si applicano gli incrementi maturati nel periodo triennale precedente, in base alla formula:

$$(4) \quad T_n = T_o [(1 + \lambda) + (P_{n-1} - P_{n-1}^*)]$$

$$(5) \quad \lambda = P_n^* - \alpha x + \beta \Delta Q$$

dove:

T_o = tariffa di riferimento riconsiderata ogni triennio, base del calcolo del *price cap*;

x = obiettivo di produttività previsto nel Contratto di programma e nel piano d'impresa che dovrebbe assumere valore zero o prossimo allo zero (come indicato dal coefficiente α);

$\beta \Delta Q$ = correttivo tra risultati e impegni in materia di qualità pesato per β , quest'ultimo stimato in base al rapporto tra i maggiori costi sostenuti — o evitati — per conseguire *standard* di qualità superiori — o inferiori — a quelli concordati e il costo totale del servizio universale;

P_n, P_n^* = tasso di inflazione effettivo e programmato.

Al fine di garantire l'invarianza reale delle tariffe si prevede, in sede di calcolo annuale del *price cap*, il recupero dei divari tra l'inflazione reale e programmata. L'opportunità di questo recupero è anche motivata dalla dilatazione dei tempi della manovra tariffaria (triennale) che produce all'operatore significativi oneri finanziari perché non può, per ragioni tecniche, aggiustare i prezzi in modalità continua come avviene di regola in quasi tutte le industrie a rete (Avolio e Scarfiglieri, 2006).

I trasferimenti statali sono previsti avere un andamento fortemente decrescente nel tempo in termini reali in base al calcolo annuale di un meccanismo di *subsidy cap* secondo la seguente formula:

$$(6) \quad S_n - S_{n-1} (1 + \gamma)$$

$$(7) \quad \gamma = P_n^* - \alpha x_n$$

dove:

$S_{n, n-1}$ = trasferimenti statali degli ultimi due esercizi;

P_n^* = tasso programmato di inflazione

α_n = intero incremento percentuale di produttività ($\alpha=1$) conseguito nell'esercizio n .

α presta valori diversi nel *price cap* rispetto al *subsidy cap*: mentre nel primo ha un valore vicino allo zero per consentire un aumento reale sostanziale delle tariffe, che possono crescere fino alla copertura integrale dei costi, nel secondo ha valore unitario, ad indicare che il trasferimento pubblico si deve ridurre quanto più possibile nel tempo, non solo a prezzi costanti ma anche correnti.

5. - Questioni aperte dalla liberalizzazione

Con l'approssimarsi della liberalizzazione, nell'industria della posta sono emersi nuovi e non previsti problemi che rendono la creazione di un mercato unico europeo un obiettivo ancora lontano da raggiungere nella pratica. Due in particolare appaiono rilevanti perché generatori di effetti asimmetrici fra paesi: la regolamentazione del costo del lavoro e lo strumento di assegnazione della concessione di operatore del servizio universale.

Nei due paesi che più hanno spinto in favore della liberalizzazione e che hanno deciso di anticiparla al 2008 (Germania e Olanda), è sorta la questione dei differenziali di costo del lavoro di cui godono normalmente i nuovi entranti rispetto all'operatore dominante. Tale vantaggio riguarda non solo il salario, ma anche condizioni di maggiore flessibilità, in particolare contratti a tempo determinato o con forme di cottimo, necessarie per sviluppare il modello di business, tipico del corriere espresso, basato sulla variabilizzazione dei costi⁵⁸. Le organizzazioni sindacali postali tedesche hanno recentemente ottenuto dal Parlamento l'intro-

⁵⁸ In Olanda una società controllata da *Deutsche Post* retribuisce i propri portellieri per pezzo consegnato, ma tale forma contrattuale è vietata in Germania. Nell'industria del corriere espresso in Europa e in Italia in particolare, tale forma di retribuzione è la regola e gli addetti al recapito sono sempre collaboratori esterni indipendenti.

duzione di norme sul salario minimo di settore, giudicate eccessive dalle imprese nuove entranti in Germania. Il problema è reso più acuto dal fatto che diversi operatori nazionali, in particolare proprio le poste tedesche e olandesi, in vista della liberalizzazione hanno costituito all'estero società che si avvalgono di contratti di lavoro particolarmente flessibili con retribuzioni più contenute. In caso di mantenimento del salario minimo, TNT ha minacciato di abbandonare il mercato tedesco, con la conseguente perdita di qualche migliaio di posti di lavoro, e il governo olandese ha prospettato come misura di ritorsione la dilazione della data di liberalizzazione totale del proprio mercato interno. Il problema potrebbe essere parzialmente alleviato prevedendo norme di reciprocità⁵⁹, che però sono difficili e complesse da rispettare data la specificità delle condizioni locali. Rimane tuttavia da stabilire se sia socialmente preferibile l'introduzione di un salario minimo per gli addetti di tutta l'industria postale, che creerebbe un effettivo *level playing field* nel costo del lavoro, ma scoraggerebbe la concorrenza *end-to-end* promossa dall'Unione Europea.

Quanto al problema dell'assegnazione della concessione per il servizio universale, la direttiva sembra propendere per una chiara preferenza in favore della gara d'appalto ad evidenza pubblica, anche se lascia alla competenza degli stati membri la scelta definitiva dello strumento da utilizzare. Tale preferenza nasce dal fatto che attraverso la gara⁶⁰ diverrebbe pubblica la valutazione economica dell'OSU da parte dei suoi partecipanti, rendendo meno rilevante il suo calcolo effettivo da parte del regolatore. In sede di discussione della direttiva, il relatore Markus Ferber aveva proposto un emendamento, poi ritirato, che intendeva rendere obbligatoria la gara ad evidenza pubblica solo se il finanziamento dell'OSU comporta un trasferimento pubblico, rivelatore di interessi divergenti fra paesi. È evidente che tale proposta, se fosse passata, invece di creare un unico terreno di gioco concorrenziale, avrebbe favorito i paesi dove il costo OSU è limitato, in cui il fornitore nazionale può ottenere la

⁵⁹ Osservo che se tale principio fosse stato adottato anche in Italia negli anni passati, molti dei contenziosi antitrust di liberalizzazione dei mercati, ad esempio i procedimenti su posta ibrida e servizio a data e ora certe, non sarebbero sorti.

⁶⁰ Per le critiche a tale strumento vedi paragrafo 3.3.

concessione per affidamento diretto, e contemporaneamente partecipare all'estero a gare nei paesi in cui, come l'Italia, richiedendo l'OSU elevato un finanziamento statale, esse sono obbligatorie.

Questi due casi mostrano che, nella costruzione di un unico mercato postale europeo, il rispetto del criterio della reciprocità fra paesi appare un requisito importante se si vogliono creare condizioni per una corretta competizione di mercato.

6. - Conclusioni. Quale futuro per i servizi postali?

Le-substitution è oggi più che una realtà: tutti i grandi operatori postali nazionali si stanno adattando a convivere con un calo non rapido, ma costante e progressivo, dei volumi di posta. Solo il nostro paese sembra in lieve controtendenza, dovuta probabilmente ai ritardi strutturali nel dm accumulati negli anni, che oggi si cerca a fatica di recuperare. Tuttavia, da più parti si ritiene che l'industria postale sia ad un punto di svolta epocale, in cui gli operatori dovranno introdurre innovazioni capaci di superare la tradizionale logica produttiva, sorta a metà ottocento e ancora oggi in uso, che li vede soggetti che attendono passivamente l'arrivo del prodotto per svolgere il loro mestiere di consegna (Pintsov - Obrea, 2008). Il sistema di posta del futuro dovrà necessariamente basarsi sulle continue interazioni e domande specifiche esistenti fra i diversi soggetti partecipanti, siano essi grandi o piccoli speditori di posta, destinatari dei messaggi o clienti E-commerce, secondo una logica di innovazione *open source* descritta dal "modello Orchestra" di Nambisan - Sawhney (2007) e Libert - Spector (2007). La strategia non può che essere quella dell'aumento del valore aggiunto su ciascun bene prodotto, sapendo che l'epoca dei grandi volumi omogenei delle lettere sta lentamente scomparendo. L'applicazione al settore postale di questi modelli, nati nell'ambito delle scienza organizzative, vede un futuro solo se gli operatori mostrano di sapersi trasformare in una piattaforma coordinatrice delle diverse domande, capace di recepire e far proprie le innovazioni di prodotto e di processo che emergono costantemente dai bisogni complessi dei consumatori multimediali.

Si tratta del medesimo quadro interpretativo, espresso in un diverso linguaggio disciplinare, della teoria dei mercati a più versanti e del *multi-homing* descritta al paragrafo 2.1. Lì l'efficacia della piattaforma "operatore postale" era misurata dalla sua capacità di internalizzare in scambi di mercato le esternalità di rete generate dall'interazione fra i lati del mercato, qui è lo sviluppo e la diffusione dell'innovazione fra i diversi soggetti il driver di crescita di un *business* giunto al culmine del suo ciclo di vita, che, se non vuole morire, deve trasformarsi da subito in un nuovo media specializzato nell'interazione fisica di messaggi e beni.

A questi mutamenti il quadro regolatorio deve poter rispondere con efficacia. Se finora l'attenzione delle autorità nazionali antitrust e di regolamentazione postale era concentrata sull'obiettivo della liberalizzazione del mercato, oggi il focus si sposta sulla creazione di vere condizioni concorrenziali non solo fra operatori di una medesima industria, ma anche e soprattutto fra media in competizione fra loro. Il rafforzamento delle funzioni tecniche della regolazione postale in Italia diventa quindi una priorità politica per il nostro Paese, e il loro trasferimento all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni un passaggio necessario e urgente per favorire lo sviluppo di un'industria il cui futuro è una piena interazione con la multimedialità.

BIBLIOGRAFIA

- AMBROSINI X. - BOLDRON F. - ROY B., «Universal Service Obligations in the Postal Sector», in CREW M. - KLEINDORFER P. (eds.), *Progress Toward Liberalization of the Postal and Delivery Sector*, Springer Science + Business Media, New York, 2005, pp. 23 ss.
- ANSON J. - TOLEDANO J., «Waiting for "Rowland Hill" - Elements of Reform of Postal Services in Sub-Saharan Africa», in CREW M. - KLEINDORFER P. (eds.), *Competition and Regulation in the Postal and Delivery Sector*, Edward Elgar, Cheltenham, 2008, pp. 295 ss.
- ARGENTESI E. - IVALDI M., «Market Definition in Printed Media Industry: Theory and Practice», IDEI, *Working Papers*, n. 376, Institut d'Economie Industrielle (IDEI), Toulouse, 2005.
- ARMSTRONG M. «Access Pricing, Bypass and Universal Service», *American Economic Review*, n. 91, May, 2001, pp. 297 ss.
- —, *Access pricing, Bypass and Universal Service in Post*, relazione presentata alla «Fourth Conference on Competition and Universal Service in the Postal Sector», IDEI, Toulouse, 16-17 Marzo 2006.
- ARRIGO U. - BECCARELLO M. (a cura di), *I servizi postali. La convergenza europea nel settore pubblico*, Franco Angeli, Milano, 1999.
- AVOLIO E. - SCARFIGLIERI G. «Price-cap e menu costs: il caso dei servizi postali in Italia», in VISCO COMANDINI V. (a cura di), *Economia e regolazione delle reti postali*, Carocci editore, Roma, 2006, pp. 321 ss.
- BAUMOL W., «A ciascuno il tuo: concorrenza e servizio universale», *Mercato Concorrenza Regole*, 1999, 1, pp. 65 ss.
- BERNSTEIN P., *Direct Testimony of Peter Bernstein on Behalf of the United States Postal Service*, docket R2005-1, Postal Regulatory Commission, Washington (DC), 2005.
- BIASCO S. - ROSSI G., *Gli ipotizzabili correttivi alla Proposta di Direttiva relativa al pieno completamento del mercato interno dei servizi postali comunitari*, Mimeo, Roma, 2007.
- CASTRONOVO V., *Le Poste in Italia da amministrazione pubblica a sistema d'impresa*, Laterza & Figli, Roma, Bari, 2003.
- COASE R., «The Problem of Social Cost», *Journal of Law and Economics*, n. 1, 1960, pp. 1 ss.
- COHEN R. - DI PAOLA L. - SHEEHY R. - VISCO COMANDINI V., «The Distribution of Post Offices in Italy and the United States», in CREW M. - KLEINDORFER P. (eds.), *Competition and Regulation in the Postal and Delivery Sector*, Edward Elgar, Cheltenham, 2008, pp. 36 ss.
- COHEN R. - PACE C. - ROBINSON M. - SCARFIGLIERI G. - VISCO COMANDINI V. - WALLER J. - XENAXIS S., «A Comparison of the Burden of Universal Service in Italy and the United States», in CREW M. - KLEINDORFER P. (eds.), *Postal and Delivery Services: Pricing, Productivity, Regulation and Strategy*, Kluwer Academic Publishers, Boston, 2002, pp. 87 ss.
- COHEN R. - ROBINSON M. - SCARFIGLIERI G. - SHEEHY R. - VISCO COMANDINI V. - WALLER J. - XENAXIS S., «The Role of Scale Economies in the Cost Behavior of Posts», in DIEKE A. - A. NIEDERPRÜM A. (eds.), *Regulating Postal Markets - Harmonised Versus Country-specific Approaches*, Papers presented at the 8th Königswinter Seminar, 16-18 febbraio 2004, WIK Proceedings n. 11, Bad Honnef, 2006, pp. 1 ss., trad. it. in VISCO COMANDINI V. (a cura di), 2006, pp. 141-55.

- CREMER H. - DE DONDER P. - BOLDRON F. - JORAM D. - ROY B., «Social Costs and Benefits of the Universal Service Obligation in the Postal Market», in CREW M. - KLEINDORFER P. (eds.), *Competition and Regulation in the Postal and Delivery Sector*, Edward Elgar, Cheltenham, 2008, pp. 23 ss.
- DIETL H. - GRÜTTER A. - LUTZENBERGER M., *Defensive Strategies in Two-Sided Markets: The Example of the European Mail Industry Working Paper*, relazione presentata alla GPREN Conference 28 Aprile 2008, Lausanne.
- ESTRIN S. - DE MEZA D., «Unnatural Monopoly», *Journal of Public Economics*, n. 57, 1995, pp. 471 ss.
- EUROPEAN INTERACTIVE ADVERTISING ASSOCIATION, *Mediascope Europe study, Pan European Results*, in <http://www.eiaa.net/>, November, 2007.
- EVANS D., «Some Empirical Aspects of Multi-sided Platform Industries», *Review of Network Economics*, vol. 2, issue n. 3, September, 2003.
- FELISBERTO C. - FINGER M. - FRIEDLI B. - KRAHENBÜHL D. - TRINKNER U., «Pricing the Last Mile in the Postal Sector», in CREW M. - KLEINDORFER P. (eds.), *Progress toward Liberalization of the Postal and Delivery Sector*, Springer Science + Business Media, New York, 2005, pp. 249 ss.
- FIORAMANTI M., «La domanda di servizi postali», in VISCO COMANDINI V. (a cura di), *Economia e regolazione delle reti postali*, Carocci editore, Roma, 2006, pp. 161 ss.
- GABSZEWICZ J. - LAUSSEL D. - SONNAC N., «Programming and Advertising Competition in the Broadcasting Industry», *Journal of Economics & Management Strategy*, issue 13, n. 4, 2004, pp. 657 ss.
- GORI S. «Le strategie dei grandi operatori postali internazionali», in VISCO COMANDINI V. (a cura di), *Economia e regolazione delle reti postali*, Carocci editore, Roma, 2006, pp. 233 ss.
- GORI S. - PICCININ E. - ROMITO S. - SCARFIGLIERI G., «On the Use of Cost Functions in the Assessment of the Impact of Liberalisation on Postal Universal Service Burdens», in CREW M. - KLEINDORFER P. (eds.), *Progress toward Liberalization of the Postal and Delivery Sector*, Springer Science + Business Media, New York, 2005, pp. 59 ss.
- JAAG C. - TRINKNER U., «Pricing in Competitive Two-Sided Mail Markets», in CREW M. - KLEINDORFER P. (eds.), *Competition and Regulation in the Postal and Delivery Sector*, Edward Elgar, Cheltenham, 2008, pp. 136 ss.
- LETTIERI C. - VISCO COMANDINI V., «Comparing Postal and Telecommunication Networks: Similarities and Differences», *Journal of Network Industries*, vol. 2, no. 2, 2001, pp. 163 ss.
- LIBERT B. - SPECTOR J., *We Are Smarter Than Me: How to Unleash the Power of Crowds in Your Business*, Wharton School Publishing, Philadelphia, 2007.
- LIEBOWITZ S., *Re-thinking the Network Economy*, American Management Association, New York, 2002.
- MAGRONE L., «Le Poste», in CASSESE S. (a cura di), *Trattato di Diritto Amministrativo*, tomo III, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 2321 ss.
- NAMBISAN S. - SAWHNEY M., *The Global Brain: Your Roadmap for Innovating Faster and Smarter in a Networked World*, Wharton School Publishing, Philadelphia, 2007.
- NAPOLITANO G., «Il servizio universale e i diritti dei cittadini utenti», *Mercato Concorrenza Regole*, n. 2, 2000, pp. 429 ss.
- NERA, *Costing and financing of universal service obligations in the postal sector in the European Union*, rapporto finale per la DG XIII, London, October, 1998.

- NERA, *Economics of Postal Services: Final Report*, rapporto finale per la DG Mercato Interno, Londra, July, 2004.
- NEREP E., «Current Competition Law Issues in Regard to the De-(Re-)Regulation of the Swedish Postal Services Market», in STUMPF U. - PLUM M. (eds.), *Diffusion of New Regulatory Approaches in the Postal Sector*, WIK Proceedings, n. 4, Bad Honnef, 1997, pp. 79 ss.
- NIKALI H., *Demand Models for Letter Mail in the Competitive Targeted Communication Market*, relazione presentata alla «Second Conference on Competition and Universal Service in the Postal Sector», IDEI, Toulouse 6-7 December 2001.
- OWEN B. - WILLIG D., «The Economics and Postal Pricing», in FLEISHMAN J. (eds.), *The Future of the Postal Service*, Aspen, the Aspen Institute, Washington (DC), 1991, pp. 211 ss.
- OXERA, *Funding universal service obligations in the postal sector*, Report prepared for La Poste, De Post-La Poste, Hellenic Post, Poste Italiane, P&T Luxembourg, Correos, Magyar Posta, Cyprus Post, Poczta Polka, London, January 2007.
- OECD, *Non-commercial Service Obligations and Liberalization*, Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs, Competition Committee, Paris, 2004.
- PANZAR J., «Funding Universal Service Obligation and the Cost of Liberalization», in CREW M. - KLEINDORFER P. (eds.), *Future Directions in Postal Reform*, Boston, Kluwer Academic Publishers, Boston, 2000, pp. 101 ss.
- —, *PO Box Access: Competition Issues in Two-sided Postal Market*, relazione presentata alla «Fourth Conference on Competition and Universal Service in the Postal Sector», IDEI, Toulouse 16-17 Marzo 2006.
- PINTSOV L. - OBREA A., *Postal Reform and Product Innovation*, Mimeo, Pitney Bowes, 2008.
- PRICEWATERCOOPERS, *The Impact on Universal Service of the Full Market Accomplishment of the Postal Internal Market in 2009*, Brussels, May, 2006.
- ROBINSON A., *Review of the Models on Price Elasticity of Postal Product*, Pitney Bowes, Background Paper, September, 2006.
- ROCHET J. - TIROLE J., *Two-sided Markets: An Overview*, Mimeo, IDEI, Université de Toulouse, Toulouse 2005.
- SAPPINGTON D. - STIGLITZ J., «Privatization, Information and Incentives», *Journal of Policy Analysis and Management*, n. 4, 1987, pp. 567 ss.
- SCARFIGLIERI G. - VISCO COMANDINI V., «Postal Profit Arise where People Are», in CREW M. - KLEINDORFER P. (eds.), *Future Direction in Postal Reform*, Kluwer, Academic Publishers, Boston, 2000, pp. 255 ss.
- SCHWARZ-SCHILLING C., *Pricing Schemes in Liberalized Postal Markets*, relazione presentata alla «Second Conference on Competition and Universal Service in the Postal Sector», IDEI, Toulouse 6-7 Dicembre 2001.
- SPADONI B., «Profili regolatori. L'esperienza del NARS», in VISCO COMANDINI V. (a cura di), *Economia e regolazione delle reti postali*, Carocci editore, Roma 2006, pp. 303 ss.
- SPADONI B. - VISCO COMANDINI V., «L'industria postale fra liberalizzazione dei mercati e finanziamento del servizio universale: l'esperienza regolatoria in Italia», *L'Industria*, 2005, pp. 1 ss.
- THRESS T., *Direct Testimony of Thomas Thress on Behalf of the United States Postal Service*, docket R2006-1, Postal Regulatory Commission, Washington (DC), 2006.
- VISCO COMANDINI V. (a cura di), *Economia e regolazione delle reti postali. Globaliz-*

zazione, innovazione tecnologica e servizio universale, Roma, Carocci editore, 2006.

VISCO COMANDINI V., *Trade offs between Competition and Universal Service in Liberalized Postal Markets*, relazione presentata alla III Conferenza Annuale della Società Italiana di Diritto ed Economia, Università Bocconi, Milano 9-10 Novembre 2007.

VISCO COMANDINI V. (a cura di), «I servizi postali», in MANACORDA P. - DE BRABANT F. (a cura di), *La regolazione delle reti e delle infrastrutture tra Stato e mercato*, ASTRID, Mimeo, Roma, 2008.

WILLIAMSON O., *The Economic Institutions of Capitalism. Firms, Markets, Relational Contracting*, The Free Press, New York, 1985, (tr. it. *Le istituzioni economiche del capitalismo*, Franco Angeli, Milano, 1987).