

# Servizi postali

# 38 %

*di Ugo Arrigo*

## IL PROCESSO DI LIBERALIZZAZIONE.

### *Introduzione e sintesi*

L'industria del recapito postale è il settore economico nel quale il processo di liberalizzazione realizzato dalla normativa europea è stato avviato con maggiore ritardo; infatti, solo con la seconda direttiva comunitaria del 2002 sono state introdotte tappe di parziale ma progressiva apertura del mercato. Le prospettive di liberalizzazione sono tuttavia nettamente migliorate con la decisione, adottata nell'ultima parte del 2006 dalla Commissione U.E., di confermare nel 2009 la data in cui realizzare la completa apertura nei 27 stati aderenti. Poiché le direttive di settore hanno stabilito forme minime di liberalizzazione, esse hanno comunque permesso agli stati di adottare forme più ampie, sino ad adottare la completa liberalizzazione legale. A Svezia e Finlandia, i due stati già liberalizzati dai primi anni novanta, si sono affiancati più recentemente l'Estonia e il Regno Unito, mentre per l'inizio del 2008 è prevista la completa e simultanea liberalizzazione di Germania e Olanda. Da quel momento oltre metà del mercato europeo del recapito sarà rappresentato da stati totalmente liberalizzati.

Per quanto riguarda l'effettivo emergere di processi concorrenziali nei paesi totalmente liberalizzati e nei segmenti legalmente aperti alla concorrenza dei rimanenti, i risultati sinora osservabili appaiono tuttavia modesti. Diversi fattori, relativi in parte alle caratteristiche specifiche del mercato, in parte a insufficienze regolatorie, risultano in grado di spiegare il fenomeno. Sul primo versante si può ricordare che: (a) il mercato postale è molto meno ricco e dinamico della maggior parte dei mercati relativi alle public utilities; (b) il recapito corrispondenze appare come un servizio maturo, soggetto a crescente erosione da parte della messaggistica elettronica, e la sua domanda cresce a tassi molto inferiori al PIL reale quando non risulta stagnante o in declino; (c) i paesi liberalizzati si caratterizzano per mercati molto sviluppati del recapito, presidiati da aziende ex monopoliste efficienti che poco spazio lasciano all'ingresso profittevole di nuovi operatori; (d) la qualità del servizio che realizzano e i prezzi contenuti lasciano intuire l'assenza di domanda inespressa o insoddisfatta del servizio esistente; (e) nei paesi solo parzialmente liberalizzati, infine, il grado di apertura del mercato sinora realizzato appare nettamente insufficiente a garantire a nuove imprese economie di scala, scopo e densità tali da giustificare l'attivazione di reti di recapito alternative. Occorre inoltre osservare, per quanto riguarda le insufficienze della regolazione, che diversi aspetti

problematici già presenti nella prima direttiva comunitaria hanno permesso agli stati che lo desideravano di utilizzare gli istituti previsti (quali il mantenimento di un'area di riserva, l'attivazione di fondi per il servizio universale, ecc.) per proteggere, sotto il dichiarato obiettivo del mantenimento dell'universalità del servizio, gli operatori dominanti dal possibile emergere di processi concorrenziali; in tal modo la tutela dell'universalità si è trasformata da strumento di protezione degli utenti geograficamente periferici in mezzo per la difesa degli operatori dominanti.

Per quanto riguarda specificamente il caso nazionale, anche se le norme comunitarie hanno legalmente liberalizzato nell'ultimo quadriennio un segmento non trascurabile del nostro mercato del recapito, una concorrenza effettiva non è emersa per l'effetto combinato di pratiche anticompetitive dell'azienda pubblica e di scelte protezionistiche dello Stato proprietario. In sintesi, solo il 16% del mercato del recapito, espresso in quantità, può considerarsi nel biennio 2004-05 sostanzialmente liberalizzato da un punto di vista legale, anche se caratterizzato da criticità rilevanti. Ad esso va aggiunto un ulteriore 20%, rappresentato dal recapito di stampe periodiche in abbonamento (giornali, riviste, libri e comunicazioni informative del settore *non profit*) per il quale la liberalizzazione legale derivante dalle norme comunitarie è totalmente neutralizzata dalla previsione nazionale di consistenti sconti a carico della finanza pubblica (superiori al 70% delle tariffe) di cui traggono beneficio solo gli editori che si avvalgono di Poste Italiane. I limiti nazionali alla liberalizzazione comunitaria hanno fatto in modo che solo il 4% della domanda italiana di recapiti sia stato soddisfatto nel 2006 da operatori differenti da Poste Italiane; tale dato è inoltre sovrastimato se si considera che esso include il traffico realizzato dai privati sulla base di contratti di collaborazione con Poste Italiane e non in qualità di *competitors*.

### La normativa comunitaria

La normativa comunitaria ha iniziato a regolare il settore postale attraverso la prima direttiva, la n. 97/67/CE del 15 dicembre 1997, la quale è stata emanata con l'obiettivo non di liberalizzare il mercato ma di solo di predisporre strumenti per avviare un graduale processo di convergenza nelle differenti regolazioni nazionali e nelle prestazioni realizzate dalle aziende nazionali, rilevate come molto difformi soprattutto in relazione alla qualità del servizio.<sup>1</sup> La direttiva persegue infatti l'obiettivo principale di garantire nei paesi dell'Unione la fornitura di un *servizio postale universale*, inteso come un insieme di servizi essenziali, irrinunciabili per le normali attività di consumo e di produzione, che deve essere prestato a chiunque sul territorio, in maniera continuativa e senza discriminazioni, a prezzi accessibile e con standard di qualità predeterminati.<sup>2</sup>

Per realizzare l'obiettivo la direttiva non considera che possa essere sufficiente un mercato libero del recapito, a partire dal quale attivare strumenti correttivi solo qualora si manifestino insufficienze nell'offerta spontaneamente realizzata dagli operatori esistenti, cioè dalle grandi imprese pubbliche nazionali. Essa dà invece per scontata la necessità da parte degli stati, per garantire la copertura universale, di stabilire obblighi di servizio in capo a uno o più operatori sui quali ricade in conseguenza l'obbligo di offrire i servizi rientranti nell'area universale secondo le modalità, tariffe e standard di qualità definiti dalle autorità nazionali di regolazione.<sup>3</sup> I servizi postali inclusi nell'area universale comprendono la raccolta, lo smistamento, il trasporto e la distribuzione su tutto il territorio nazionale e verso l'estero degli invii postali sino a 2 kg. e dei pacchi postali sino a 10 kg, degli invii raccomandati e assicurati.<sup>4</sup>

1: Queste erano le conclusioni del "Libro Verde sullo sviluppo del mercato unico dei servizi postali" predisposto dalla Commissione U.E. nel 1992.

2: Cfr. in particolare l'art. 3, comma 1, della direttiva.

3: Art.22 della direttiva.

4: Art.3, comma 4; il limite relativo ai pacchi è incrementabile fino ad un massimo di 20 Kg. dalle autorità nazionali di regolamentazione.

Gli obblighi di servizio possono dar luogo ad oneri non equi per l'operatore incaricato, ad esempio poiché lo vincolano a comportamenti che non sarebbero spontaneamente adottati in un libero mercato, quali la copertura di aree territoriali non remunerative o l'offerta di servizi non remunerativi. In particolare, le tariffe corrisposte dagli utenti potrebbero rivelarsi insufficienti a coprire i costi unitari di distribuzione della posta nelle aree caratterizzate da bassa densità di popolazione e conseguenti alti costi unitari del recapito. Ai fini della copertura dell'onere del servizio universale (OSU), la direttiva prevede che gli stati possano mantenere un'area riservata che permetta all'operatore incaricato di godere su alcuni segmenti di mercato di margini positivi tali da generare sovvenzioni incrociate in grado di compensare l'OSU generato dalle aree in perdita. Il mantenimento della riserva permette ad esempio di conservare il meccanismo della tariffa unica nazionale la quale, essendo posta ad un livello superiore ai costi unitari nelle aree urbane, genera un margine utilizzabile per compensare la perdita derivante da costi unitari superiori alla tariffa nelle aree rurali.

Uno strumento alternativo, anch'esso previsto dalla direttiva ma a differenza del precedente coerente con sistemi liberalizzati, è dato dall'istituzione di un fondo per il servizio universale, alimentato attraverso un prelievo obbligatorio al quale sono sottoposti i proventi realizzati da tutti gli operatori postali nelle aree liberamente servite. Il gettito complessivo, predefinito in modo da coprire per intero l'OSU, è conferito a titolo di compensazione all'incaricato del servizio universale. Lo strumento del fondo, che è associabile a un'asta attraverso la quale il ruolo di prestatore del servizio universale nelle aree 'scoperte' è reso contendibile, ha il vantaggio di permettere a una pluralità di operatori di offrire il servizio nelle aree remunerative e nello stesso tempo di garantire, in maniera meno invasiva rispetto ai sussidi incrociati in monopolio, il rimborso dei margini negativi sopportati dall'incaricato del servizio universale nelle aree a basso traffico. L'asta per l'assegnazione del servizio nelle aree non spontaneamente coperte rappresenta, in maniera analoga a quanto realizzato nelle aree remunerative dalla concorrenza sul mercato, uno strumento per proteggere la collettività da costi inefficienti dell'operatore incaricato.

La prima direttiva comunitaria, frutto di compromessi tra paesi dell'Unione con differenti atteggiamenti nei confronti della liberalizzazione, lascia agli stati libertà di scelta in relazione all'utilizzo dell'uno o l'altro dei due strumenti precedenti (o di un loro mix), prevedendo ovviamente di non attivarne nessuno nell'ipotesi di assenza di costi non equi da recuperare. La direttiva, pertanto, consente un *range* molto ampio di scelte da parte degli stati poiché esse vanno dal mantenimento di una riserva legale molto estesa alla totale liberalizzazione del mercato, con o senza attivazione del fondo di compensazione. La riserva massima ammessa è molto ampia, comprendendo raccolta, trasporto, smistamento e distribuzione degli invii di corrispondenza interna, tramite consegna ordinaria o espressa, nonché la posta transfrontaliera e la pubblicità diretta per corrispondenza, a condizione che il loro prezzo risulti inferiore "al quintuplo delle tariffe pubbliche, applicate ad un invio di corrispondenza del primo livello di peso della categoria normalizzata più rapida esistente, il cui peso sia comunque inferiore a 350 g."<sup>5</sup> Gli invii postali al di fuori di questo insieme non risultavano superiori al 2% in quantità e al 3% in valore secondo la valutazione della stessa U.E.;<sup>6</sup> pertanto la direttiva permetteva di assegnare al riservatario quasi integralmente il mercato postale standard e di non avviare alcun processo di liberalizzazione. Nessuno degli stati membri ha deliberato in seguito alla direttiva di abbandonare la riserva legale storicamente impiegata, o di ridurla, per adottare il fondo di compensazione mentre l'Italia, muovendosi in controtendenza, ha scelto in sede di recepimento della direttiva di ampliarla.

Oltre agli errori già evidenziati, occorre ricordare che la prima direttiva postale:

- Non ha attivato strumenti per proteggere i sistemi postali nazionali da costi inefficienti dell'operatore incaricato, ad esempio prevedendo espressamente che i costi di produzione evitabili del servizio universale non possano essere computati come OSU.

5: Art. 7, comma 1, della direttiva. Si evidenzia inoltre come i due limiti operino separatamente: è sufficiente il superamento di uno solo per uscire dall'area della riserva.

6: Cfr. il considerando 17 della direttiva.

- Non ha formulato previsioni per indurre gli stati ad una copertura adeguata dei costi attraverso le tariffe, almeno nelle aree urbane.
- Ha aggiunto in tal modo due gradi di libertà ai decisori nazionali, il costo unitario ammissibile per il prestatore del servizio universale da un lato e la sua copertura tramite tariffa dall'altro: il regolatore nazionale è pertanto in grado, nell'applicare la direttiva, di mantenere tanto più ampio il monopolio legale in favore del prestatore del servizio universale quanto più alti sono i suoi costi unitari e contenute le tariffe applicate.
- Ha affidato compiti estesi di regolazione, e la possibilità di assegnare anche "...il compito di garantire il rispetto delle norme in materia di concorrenza nel settore postale",<sup>7</sup> ad autorità nazionali per i quali è stato richiesto un requisito di indipendenza assolutamente non adeguato, la condizione che esse siano "...giuridicamente distinte e funzionalmente indipendenti dagli operatori postali".<sup>8</sup> Si tratta di un requisito assolto anche da organismi ministeriali, compresi quelli che contribuiscono, come negli anni scorsi in Italia, ad esercitare le funzioni proprietarie sugli operatori postali pubblici.

Bisogna tuttavia osservare, positivamente, che, anche se la prima direttiva non ha dato l'avvio a processi di liberalizzazione, essa ha in ogni caso creato le premesse per la successiva realizzazione di tappe di liberalizzazione. La seconda direttiva postale, la 2002/39/CE del 10 giugno 2002, si è infatti limitata a modificare la precedente in relazione ai limiti fissati per l'ampiezza massima della riserva legale, riducendola in maniera significativa in due diverse tappe:

- Dal 1° gennaio 2003 il limite di peso per le corrispondenze assoggettabili a riserva è passato dai 350 grammi della precedente direttiva a 100 grammi e il limite di prezzo da 5 a 3 volte la tariffa base della categoria più rapida (in Italia il corriere prioritario);<sup>9</sup> dalla stessa data è stata inoltre liberalizzata la corrispondenza transfrontaliera in uscita.
- Dal 1° gennaio 2006 il limite di peso per le corrispondenze assoggettabili a riserva è stato ridotto a 50 grammi e il limite di prezzo a 2,5 volte la tariffa base della categoria più rapida.<sup>10</sup>

Le due tappe di liberalizzazione attuate dalla direttiva appaiono rilevanti: dal 1° gennaio 2003 la quota legalmente liberalizzata del mercato europeo dei servizi postali, valutato in volumi di traffico, è salita dal 2-3% a circa il 16% per aumentare a circa il 22-25% col 2006. In valore tali quote sono stimabili in circa il 22% dal 2003 e nel 30-33% dal 2006. La nuova direttiva, pur modificando significativamente i parametri della riserva legale, non ha tuttavia riformato gli istituti e gli strumenti della regolazione precedentemente introdotti per i quali valgono le critiche evidenziate.

La seconda direttiva ha inoltre previsto la presentazione entro la fine del 2006 da parte della Commissione U.E. di una proposta finalizzata a definire la data per la piena liberalizzazione del mercato dei servizi postali, individuata dalla direttiva ipoteticamente per il 2009. La Commissione si è espressa, sulla base di numerosi studi da essa commissionati sul settore postale negli ultimi anni, a favore della conferma della piena liberalizzazione del mercato per il 1° gennaio 2009 ma tale posizione sta incontrando una forte resistenza da parte di alcuni stati, la Francia in particolare.

### La normativa nazionale

La prima direttiva comunitaria sui servizi postali è stata recepita nell'ordinamento italiano attraverso il d.l. 22 luglio 1999 n. 261<sup>11</sup> che ha accolto l'estensione massima da essa consentita per

7: *Ibidem*.

8: Art. 22 della direttiva.

9: Il limite della riserva si è quindi ridotto in Italia da 3,10 euro (0,62 \* 5) a 1,86 euro (0,62 \* 3).

10: Il limite di prezzo per la riserva si è pertanto ridotto in Italia a 1,5 euro (0,60 \* 2,5).

11: "Attuazione della Direttiva 97/67/CE concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e per il miglioramento della qualità del servizio", in G.U. n. 182 del 5.8.1999. L'adeguamento alla seconda

la riserva legale, realizzandone in tal modo un ampliamento rilevante rispetto al regime giuridico risalente al Codice Postale del 1974. Il precedente regime si caratterizzava, infatti, per due specificità rilevanti:

- ➔ Il monopolio legale era limitato alle corrispondenze epistolari, non comprendendo pertanto invii quali fatture, partecipazioni, pubblicità indirizzata, stampe editoriali e non. Nel nuovo regime queste tipologie, con eccezione delle sole stampe editoriali, sono invece incluse nella riserva.
- ➔ La riserva legale era posta in favore dello Stato e non dell'operatore pubblico. Lo Stato poteva pertanto assegnare il servizio, tramite concessione a titolo oneroso, anche a soggetti diversi dall'azienda pubblica, limitandone peraltro l'attività agli ambiti municipali. Per effetto della direttiva la riserva è invece assegnata direttamente a Poste Italiane e le concessioni agli operatori privati, circa una settantina operanti nelle principali città italiane, sono state conseguentemente revocate e i medesimi costretti ad operare su base contrattuale per conto di Poste Italiane oppure a cessare l'attività, non essendo sufficienti per giustificarne l'esistenza i segmenti di mercato rimasti al di fuori del monopolio.

Il provvedimento italiano di recepimento della prima direttiva realizza un arretramento notevole rispetto al precedente assetto del mercato poiché:

- Affida in via esclusiva il compito di garantire il servizio universale a Poste Italiane, mentre nel precedente ordinamento il servizio universale era garantito congiuntamente dall'azienda pubblica e dagli operatori privati concessionari, sui quali egualmente ricadevano obblighi di servizio nei territori municipali per i quali avevano concessione.
- Amplia il monopolio, e lo trasferisce a Poste Italiane, in assenza di qualsiasi informazione, studio o analisi in grado di dimostrare che l'incremento fosse effettivamente necessario ai fini della copertura dell'OSU.<sup>12</sup>
- Revoca le concessioni agli operatori privati, eliminando in tal modo realtà produttive che avrebbero potuto in seguito, con la progressiva liberalizzazione del mercato, dar luogo a servizi effettivamente concorrenti rispetto all'azienda pubblica.
- Individua l'autorità "indipendente" di regolazione nel Ministero delle Comunicazioni, nonostante esso contribuisse anche ad esercitare i diritti proprietari sull'azienda pubblica,<sup>13</sup> e gli affida il compito di aggiornare con cadenza triennale, sulla base di periodiche verifiche degli OSU gravanti sul fornitore, l'ambito della riserva nella misura necessaria al mantenimento del servizio universale.<sup>14</sup>
- Non attua alcun meccanismo per impedire che costi impropri siano contabilizzati come oneri del servizio universale e, dato che la direttiva europea non contiene alcun riferimento all'esigenza di una produzione con costi efficienti, lascia che siano inclusi tra gli OSU tutti i costi effettivamente sostenuti e non recuperati per via tariffaria, giustificando in tal modo una riserva legale molto ampia in favore dell'operatore incaricato.
- Nonostante il notevole ampliamento del monopolio, istituisce anche il fondo di compensazione, amministrato dal Ministero delle Comunicazioni e "... alimentato nel caso e nella misura in cui i servizi riservati non procurano al fornitore del predetto servizio entrate sufficienti

---

direttiva è inizialmente avvenuto tramite deliberazione del Ministero delle Comunicazioni del 18 dicembre 2002 (in G.U. del 30.12.2002), con la quale si è provveduto a ridurre l'estensione della riserva legale secondo i limiti comunitari previsti.

12: Poiché all'art. 23 del provvedimento si legge che "L'Autorità di regolamentazione si pronuncia entro il 31 dicembre 1999 ovvero entro quattro mesi dalla data di presentazione da parte della Società Poste Italiane dei dati necessari ad effettuare la verifica degli oneri del servizio universale", si desume che tali dati non fossero noti al momento dell'approvazione del d.l. di recepimento; il legislatore confessa pertanto nella sua stessa legge di aver realizzato un ampliamento della riserva senza disporre delle informazioni necessarie per verificarne la necessità.

13: Art. 2, comma 1.

14: Art. 23, comma 1.

a garantire l'adempimento degli obblighi gravanti sul fornitore stesso".<sup>15</sup> Sono assoggettati alla contribuzione i soggetti autorizzati ad operare nell'area universale sino ad un importo massimo del 10% degli introiti realizzati in tale area. È evidente come, data l'area ridotta esclusa dalla riserva legale, il fatturato dei relativi operatori non possa che risultare esiguo e l'assoggettamento al fondo un'ulteriore e ingiustificata penalizzazione.

I caratteri del provvedimento sono sufficienti ad evidenziare il medesimo non come strumento neutrale di regolazione del mercato, bensì come meccanismo di protezione normativa dell'impresa pubblica di fronte al possibile emergere di processi concorrenziali e alle successive tappe comunitarie di riduzione del perimetro massimo ammissibile per la riserva legale. Negli anni successivi il Ministero delle Comunicazioni ha conservato la stessa definizione e i medesimi criteri di determinazione dell'OSU, confermando nelle differenti occasioni la riserva legale sempre nel perimetro massimo ammesso a livello comunitario. Ovviamente essa è stata oggetto di riduzione nelle due tappe e secondo le modalità previste dalla seconda direttiva comunitaria, rispettivamente con l'inizio del 2003 e del 2006; si deve comunque osservare che la contrazione dell'area della riserva attuata nelle due occasioni non è stata in grado di controbilanciare e neutralizzare la rimopolizzazione del 1999 dal punto di vista dell'effettiva presenza sul mercato di operatori diversi dall'incaricato del servizio universale, come si evidenzierà nei prossimi paragrafi.

### *Barriere normative e regolamentari all'entrata sul mercato*

Nell'ultimo quadriennio il mercato postale italiano non ha visto l'arrivo di nuovi operatori, un aumento del grado di competizione o quote rilevanti di domanda soddisfatte da imprese diverse da Poste Italiane; infatti, nonostante la riserva legale sia stata ridotta sensibilmente per effetto della seconda direttiva comunitaria, dopo essere stata ampliata in occasione del recepimento della prima, l'operatore pubblico è rimasto monopolista di fatto anche sull'area liberalizzata del mercato. Due fattori sono in grado di spiegare il mancato avvio di effettivi processi concorrenziali. In primo luogo il fatto che il segmento attualmente liberalizzato sia ancora troppo ridotto, applicandosi a un mercato sottodimensionato rispetto alle altre realtà europee (un numero di invii annui per abitante compreso tra un quarto e un mezzo rispetto agli altri maggiori paesi dell'Unione), e non in grado di giustificare la realizzazione di reti di recapito alternative rispetto a Poste Italiane. In secondo luogo, soprattutto, la creazione da parte del "regolatore" ministeriale, in sede di applicazione delle norme e di adozione di scelte regolamentari, di barriere all'entrata tali da ostacolare fortemente, se non di impedire totalmente, la concorrenza nei segmenti legalmente liberalizzati.

Su quali segmenti del mercato postale poteva concentrarsi l'attività degli operatori privati dopo la rimopolizzazione del 1999? È evidente che i prodotti postali non rientranti nei limiti di peso e prezzo della riserva non potevano essere considerati da soli appetibili e tali da giustificare l'economicità di imprese postali alternative a quella pubblica. Due segmenti interamente sottratti al monopolio grazie alla prima direttiva comunitaria potevano invece risultare di un certo interesse: (i) il recapito di prodotti editoriali (giornali, periodici, libri, bollettini d'informazione di associazioni *non profit*); (ii) tutte le lavorazioni della posta elettronica ibrida (PEI) eccetto il recapito finale al destinatario. Entrambi i segmenti sono stati tuttavia chiusi di fatto alla concorrenza da provvedimenti ministeriali che hanno realizzato evidenti distorsioni.

Per quanto riguarda il primo caso, i soggetti speditori di prodotti editoriali ed assimilati godono storicamente di tariffe fortemente agevolate solo se utilizzano Poste Italiane: il Ministero delle Comunicazioni, non tenendo conto che queste tipologie sono escluse della riserva legale, e quindi da un punto di vista normativo in libera concorrenza, ha sempre definito direttamente le tariffe agevolate di Poste Italiane in favore degli speditori mentre il Ministero del Tesoro ha avuto il compito di compensare l'azienda per i mancati introiti, cioè la differenza tra le tariffe ordinarie per le stampe e quelle agevolate. Ad esempio, nel 2005 Poste Italiane ha registrato ricavi in relazione a queste ti-

<sup>15</sup>: Art. 10, comma 1.

pologie di prodotti per 191,8 milioni di euro e rimborsi pubblici per le medesime tipologie per 303,2 milioni di euro. I ricavi da mercato rappresentano in conseguenza meno del 40% dei proventi totali del segmento e i rimborsi pubblici oltre il 60%. È evidente che, poiché nessun operatore privato è in grado di offrire il servizio con costi unitari inferiori del 60% rispetto a quelli di Poste Italiane, il sistema delle agevolazioni tariffarie dirette rende impossibile l'inserimento di *competitori* su questo segmento e ne vanifica la collocazione, che rimane puramente da un punto di vista normativo, al di fuori della riserva legale.

Il secondo caso di distorsione della concorrenza riguarda la 'posta elettronica ibrida' (PEI), ovvero quella tipologia di corrispondenza che sorge in modalità elettronica (dal mittente all'azienda incaricata della stampa, imbustamento e inoltro postale) ma viene recapitata in formato cartaceo al destinatario finale attraverso i normali servizi di consegna. La normativa italiana di recepimento della prima direttiva comunitaria, coerentemente con la direttiva UE, ha collocato questo prodotto postale all'interno dell'area riservata per quanto riguarda la sola fase del recapito mentre è in libero mercato la fase produttiva a monte. Gli operatori a monte, compreso l'operatore dominante Postel che è a totale partecipazione di Poste Italiane, affidano il recapito finale a quest'ultima pagando una tariffa di accesso alla rete che, secondo la normativa, è scontata rispetto alla tariffa piena sulla base dei costi evitati a Poste Italiane<sup>16</sup> in considerazione del fatto che non svolge le attività di raccolta, smistamento in partenza e trasporto sino ai centri territoriali di lavorazione, ma solo lo smistamento in arrivo e il recapito.

Al riguardo il Ministero delle Comunicazioni, che oltre a fissare la tariffa stabilisce anche le condizioni di accesso alla rete, ha fissato caratteristiche estremamente restrittive per ammettere gli operatori alla tariffa agevolata tanto che, oltre alla controllata Postel, solo tre altri operatori nazionali PEI di rilevanti dimensioni sono stati ammessi al regime agevolato mentre tutti gli operatori medi e piccoli hanno dovuto sostenere la tariffa piena in quanto non disponevano dei requisiti richiesti, applicati in maniera ancora più restrittiva da Poste Italiane.<sup>17</sup> Anche i tre operatori nazionali diversi da Postel ammessi non sono comunque riusciti in alcuni esercizi a rispettare tutti i requisiti richiesti per usufruire degli sconti, in particolare i quantitativi minimi annui richiesti, e hanno dovuto a posteriori rimborsare a Poste Italiane la differenza tra la tariffa piena e la tariffa scontata già usufruita.<sup>18</sup>

L'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) ha concluso in data 29 marzo 2006 il procedimento relativo a Poste Italiane/Postel per la PEI, accertando l'abuso di posizione dominante ex art. 82 del trattato CE e stabilendo una sanzione di 1,6 milioni di euro. Come sostenuto dall'AGCM nel provvedimento di avvio dell'istruttoria: "... i criteri e le modalità attraverso le quali Poste garantisce l'accesso al servizio di recapito della posta elettronica ibrida appaiono sostanzialmente ingiustificati e dunque abusivi della sua posizione dominante, in quanto permettono l'accesso ad una limitata categoria di imprese che si caratterizza per il trattamento di elevati volumi di corrispondenza sull'intero territorio nazionale, mentre lo impediscono ad imprese di piccola e media dimensione che sarebbero invece in grado di intercettare, anche su base locale, ulteriori flussi di domanda, ad esempio da utenti di piccola dimensione. In tal modo, l'applicazione dei suddetti requisiti risulta impedire o rendere significativamente più difficoltoso l'accesso al servizio di recapito PEI da parte di operatori di posta elettronica ibrida concorrenti di Postel, società controllata da Poste, riducendo lo sviluppo di un confronto concorrenziale nel mercato della posta

16: Il d.l. n. 261/99 di recepimento della prima direttiva comunitaria stabilisce, all'art. 13, comma 3 bis, che l'applicazione di "prezzi e tariffe speciali", deve tenere conto dei "costi evitati rispetto ad un servizio ordinario coprente la gamma completa dei servizi offerti per la raccolta, trasporto, smistamento e consegna degli invii individuati".

17: I requisiti, cumulativi, per l'accesso alla rete a tariffa agevolata erano: un numero minimo di invii pari a 50 milioni di pezzi annui a livello nazionale; che tali invii vengano prodotti e affidati a Poste in almeno 10 aree territoriali di servizio (ATS), ovvero in almeno 5 ATS con popolazione complessiva di 15 milioni di abitanti; che vi sia almeno 1 milione di invii per ogni ATS; l'allestimento di un apposito centro stampa in ciascuna di tali ATS.

18: Come evidenziato nel provvedimento AGCM n. 15310 del 29/03/2006, punti 55 e ss.

ibrida, contiguo e a valore aggiunto rispetto al mercato postale ordinario, al fine di proteggere la posizione di Postel o comunque di limitare la concorrenza che altrimenti si sarebbe sviluppata in questo mercato”.<sup>19</sup>

Nel provvedimento, l’Autorità sottolinea inoltre che “...la previsione della tariffa ordinaria a carico degli operatori di posta ibrida non ammessi al regime PEI si configura come una forma di sfruttamento abusivo della posizione dominante di Poste, in quanto non riconosce a tali operatori alcuna possibile riduzione per i costi evitati o i risparmi conseguiti o conseguibili. Tale previsione appare volta a mantenere nell’area della corrispondenza ordinaria anche quella corrispondenza che propriamente dovrebbe essere qualificata come posta elettronica ibrida. Anche sotto questo profilo la ... condotta di Poste non appare giustificata né proporzionata alle esigenze del servizio universale e anzi risulta contrastante con gli obblighi posti a carico del fornitore del servizio universale nell’offerta dei servizi universali riservati, traducendosi in un’estensione impropria dell’area di riserva nei confronti dei servizi liberalizzati, quale appunto la formazione e produzione della posta elettronica ibrida”.<sup>20</sup>

Accanto ai due casi precedenti, in cui segmenti legalmente aperti alla concorrenza sono stati di fatto preclusi per effetto di specifici provvedimenti normativi o regolamentari, occorre inoltre considerare un rischio ulteriore, emerso a partire dalla modifica della disciplina tariffaria realizzata col D.M. entrato in vigore a giugno 2006. Con esso è stata infatti introdotta la possibilità di sconti consistenti da parte dell’operatore pubblico ai grandi speditori, quelli che potrebbero essere più facilmente propensi a rivolgersi ad operatori concorrenti nei segmenti liberalizzati. Gli sconti, che appaiono economicamente giustificati solo in un’ottica di costi evitati dagli speditori all’azienda, sono legati nel decreto al carattere ‘massivo’ delle spedizioni, alla standardizzazione degli invii e all’area geografica di spedizione/destinazione (metropolitana, ecc.). Non vi è tuttavia dimostrazione che tali sconti siano legati ed effettivamente commisurati ai costi evitati e inoltre, nella loro definizione, sono lasciati notevoli margini discrezionali all’operatore pubblico. Se gli sconti praticabili si rivelassero, come è probabile, più elevati rispetto ai costi evitati, si tradurrebbero anch’essi in un’evidente violazione dei principi di concorrenza, ostacolando ingiustamente i possibili *competitori*.

I casi illustrati evidenziano come i provvedimenti adottati dal regolatore non siano stati finalizzati alla tutela della concorrenza nei segmenti liberalizzati ma abbiano anzi creato distorsioni rilevanti in favore dell’operatore pubblico; questo spiega come, nonostante la progressiva liberalizzazione legale, il mercato non abbia visto sinora emergere operatori in grado di ridurre la quota detenuta da Poste Italiane.

---

19: Provvedimento AGCM n. 14081 del 23.2.2005, punto 34.

20: *Ibidem*, punto 38.

## IL MERCATO EUROPEO.

### *Dimensioni e caratteristiche del mercato europeo*

Lo studio realizzato da WIK nel 2006 per la Commissione UE evidenzia le dimensioni complessive del mercato europeo dei servizi postali: i ricavi totali nei 25 paesi dell'Unione sono stimabili in 90 miliardi di euro, corrispondenti allo 0,9% del PIL, mentre il contributo diretto al PIL (valore aggiunto) è stimabile in 37 miliardi di euro, corrispondenti allo 0,4% del PIL. All'interno del mercato dei servizi postali è tuttavia opportuno distinguere il segmento mail dal segmento parcel/express: il primo, oggetto del processo di liberalizzazione europeo, è ancora caratterizzato nella maggior parte dei paesi da forti restrizioni, legali e/o regolamentari, all'accesso al mercato, congiuntamente ad un ruolo dominante rivestito dalle aziende di proprietà pubblica; il secondo è storicamente liberalizzato e presidiato principalmente dai grandi corrieri internazionali.

Il segmento mail rappresenta in valore circa il 60% del mercato postale europeo (quindi 54 miliardi di euro) e il segmento parcel/express, che più sinteticamente identifichiamo solo con 'express', il rimanente 40% (36 miliardi di euro). All'interno dell'area mail, soggetta a processi produttivi maggiormente labour intensive, il valore aggiunto è stimabile in circa il 50% del fatturato (quindi in circa 27 miliardi di euro) mentre nell'area express solo nel 30% del fatturato (ed è quindi pari a 10-11 miliardi di euro). Per quanto riguarda il segmento mail, la ripartizione dei 54 miliardi di euro di ricavi totali tra le diverse aziende porta al calcolo delle seguenti quote di mercato (cfr. Figura 1): l'azienda postale Deutsche Post, parzialmente privatizzata ma ancora controllata dallo Stato tedesco, detiene il 24%; l'azienda francese La Poste, che ha ancora una natura giuridica di tipo pubblicistico, il 20%; Royal Mail il 19%; il gruppo olandese TNT, totalmente privatizzato, il 7% così come Poste Italiane; le aziende nazionali dei rimanenti 20 paesi si dividono il 21% del mercato mentre i competitors indipendenti, non di proprietà di grandi aziende nazionali di paesi differenti, solo il 2%. In quantità il mercato europeo mail è rappresentato da circa 93 miliardi annui di pezzi di corrispondenza indirizzata, dato dal quale si può desumere una tariffa media di 0,58 euro.

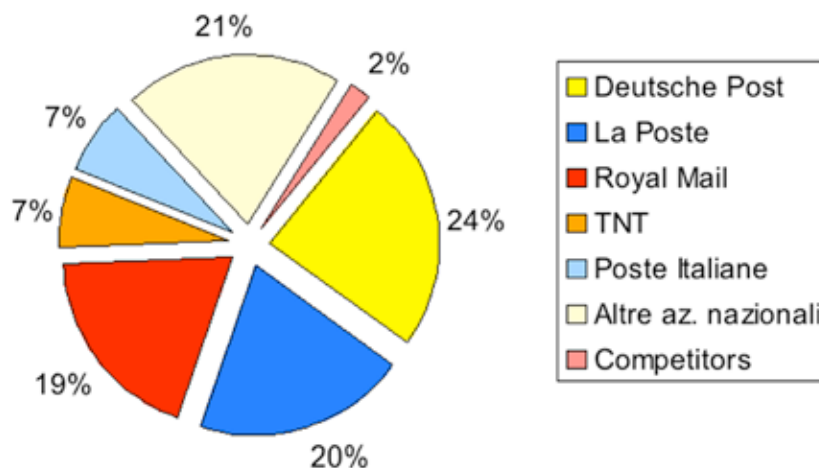


Figura 1

Il mercato UE mail (in valore)

Grazie all'attività di società controllate, le principali aziende prima ricordate sono presenti con quote di mercato rilevanti anche nel segmento express (cfr. Figura 2): Deutsche Post, grazie all'acquisizione di DHL, detiene il 23% del mercato; La Poste francese, grazie alla controllata DPD, il 12%; Royal Mail, grazie alla controllata GLS, l'8%; il gruppo olandese TNT, che ha preso il nome dal corriere australiano acquisito, detiene direttamente l'11%. Queste quattro aziende detengono complessivamente il 54% del mercato, i due corrieri statunitensi UPS e Federal Express rispettivamente

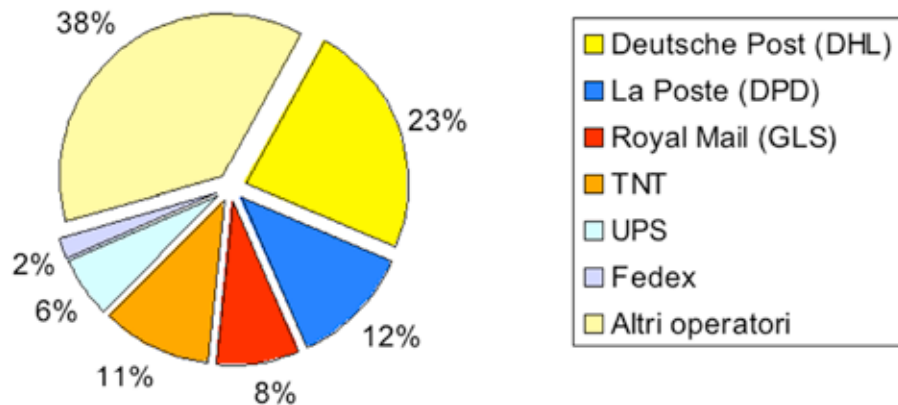


Figura 2

Il mercato UE express (in valore)

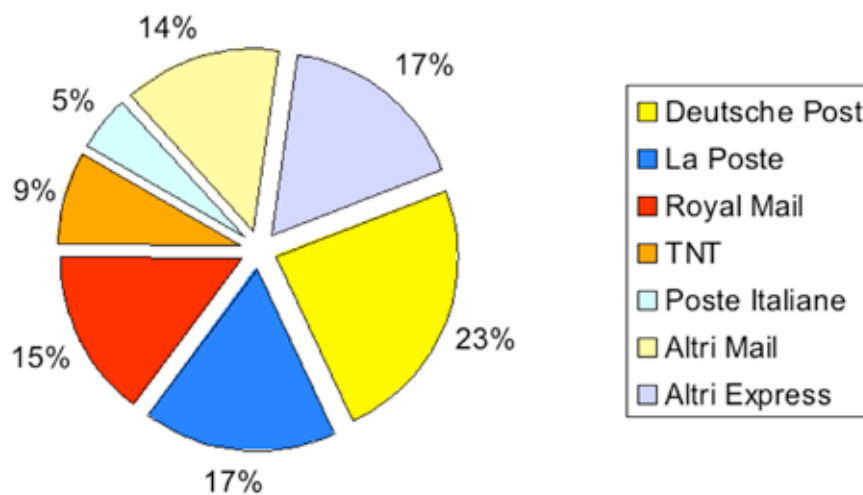


Figura 3

Il mercato UE mail+express (in valore)

il 6 e il 2% mentre il residuo 38% è ripartito tra una molteplicità di operatori minori. Aggregando i due mercati mail ed express, possiamo osservare (Figura 3) il peso rilevante di Deutsche Post (23%), di La Poste (17%), e di Royal Mail (15%). Il peso di TNT (9%) risulta molto maggiore di quello detenuto dall'Olanda nel PIL europeo, mentre quello di Poste Italiane (5%) è una frazione molto ridotta rispetto al peso dell'economia italiana nell'Unione.

### Segmenti riservati e segmenti legalmente liberalizzati nel mercato mail

Per quanto riguarda il mercato mail è fondamentale distinguere tra segmenti ancora soggetti a riserva legale in favore del prestatore del servizio universale e segmenti che sono, almeno da un punto di vista normativo, aperti alla concorrenza. La quota legalmente liberalizzata del mercato mail in ognuno dei 25 paesi dipende da quali segmenti sono stati effettivamente oggetto di apertura legale e dal peso quantitativo di ognuno nel mercato complessivo. Tutti i paesi hanno dovuto liberalizzare le corrispondenze superiori a 100 grammi o a 3 volte la tariffa base dall'inizio del 2004 e le corrispondenze superiori a 50 grammi e a 2,5 volte la tariffa base dall'inizio del 2006; essi

avevano tuttavia facoltà di liberalizzare anche il segmento del *direct mail* (pubblicità indirizzata), scelta adottata da 11 paesi su 25, e il segmento della posta transfrontaliera in uscita, scelta adottata da 14 paesi su 25.

In quattro casi si è assistito ad una liberalizzazione legale completa del mercato: Svezia e Finlandia (già liberalizzate dai primi anni novanta e quindi prima dell'entrata in vigore della prima direttiva europea), Estonia (nella quale non esisteva monopolio legale al momento dell'ingresso nell'Unione) e Gran Bretagna (pienamente liberalizzata dall'inizio del 2006). Tenuto conto del perimetro minimo dell'area liberalizzata, delle scelte facoltative dei singoli paesi e del peso dei differenti segmenti in ogni mercato nazionale, si perviene al quadro descritto dalla Tabella 1, riferita all'anno 2004 e basata su dati raccolti da Eurostat presso i differenti regolatori nazionali. Da essa si desume come nell'anno di riferimento i prestatori del servizio universale nei 15 paesi storici dell'Unione più la Norvegia operassero per il 62% della loro produzione in quantità (55 miliardi di pezzi annui su 88) in segmenti riservati e per il restante 38% in mercati almeno legalmente liberalizzati (33 miliardi di pezzi).

	Corrispondenze recapitate dal prestatore del servizio universale:		Quota mercato liberalizzato (%)	Corrispondenze annue per abitante
	In totale (milioni di pezzi)	Nell'area riservata (milioni di pezzi)		
Finlandia	2150	0	100	412
Svezia	2996	0	100	334
Germania	15850	8194	48	194
Olanda	5300	2857	46	326
Lussemburgo	133	80	40	295
Austria	4460	2738	39	294
Spagna	4965	3082	38	117
Regno Unito	18807	11848	37	315
Italia - A (2)	6282	4043	36	105
Danimarca	1454	1002	31	269
Norvegia	1427	1074	25	312
Belgio	2310	1753	24	223
Francia	19329	15007	22	321
Irlanda	757	594	22	188
Portogallo	1301	1056	19	124
Grecia	601	495	18	54
Italia - B (3)	6282	5296	16	105
Totale 16 paesi (4)	88122	55076	38	223

**Tabella 1**

Il mercato postale nei paesi dell'Unione Europea-15 (1) (2004)

(1) Nell'analisi è compresa la Norvegia.

(2) Italia - A include le stampe in abbonamento nel mercato liberalizzato.

(3) Italia - B esclude le stampe in abbonamento dal mercato liberalizzato.

(4) Il totale comprende Italia - B.

Fonte: Eurostat 2007 su dati Autorità nazionali di regolazione. Per Austria, Belgio, Olanda, Germania e Regno Unito nostre elaborazioni su dati Autorità nazionali e prestatori servizio universale. Per l'Italia nostre elaborazioni su dati Corte dei Conti, Ministero delle Comunicazioni e aziende postali.

I paesi non pienamente liberalizzati che registrano la percentuale più elevata del segmento legalmente aperto alla concorrenza sono la Germania e l'Olanda. Si tratta di un dato non sorprendente, poiché riguarda i due paesi che con più determinazione hanno perseguito politiche di privatizzazione delle aziende postali pubbliche (in Olanda lo Stato è uscito totalmente dalla proprietà mentre in Germania è sceso sotto il 50%), di internazionalizzazione e di espansione nei segmenti

express e logistica attraverso l'acquisizione dei due corrieri internazionali TNT, nel caso olandese, e DHL, in quello tedesco.

Una particolare attenzione merita l'Italia: se apparentemente essa si colloca in linea con la media dei 15 paesi dell'Unione in relazione al peso del segmento legalmente liberalizzato, occorre ricordare che riguardo al recapito delle stampe in abbonamento la norma liberalizzatrice è totalmente neutralizzata dalla norma (di legge differente) che stabilisce sconti consistenti a carico del bilancio pubblico (circa il 60% della tariffa piena) solo agli speditori che utilizzano Poste Italiane. Al netto del segmento delle stampe in abbonamento, che non riteniamo possa essere classificato come effettivamente aperto alla concorrenza, il peso del segmento liberalizzato scende al 16% e pone l'Italia in fondo alla classifica dei paesi europei, dopo il Portogallo e la Grecia.

Un'osservazione positiva è invece basata sulla constatazione che i paesi di nuova adesione all'Unione, rappresentati nella Tabella 2, registrano quote percentuali del segmento liberalizzato nel loro complesso in linea con quelle dei paesi di precedente adesione. Diversi paesi, inoltre, registrano valori piuttosto elevati e superiori al 50%.

Occorre peraltro osservare che i paesi di precedente adesione all'Unione hanno registrato miglioramenti rilevanti nel periodo successivo all'anno riportato nella Tabella 1 e in particolare nel 2006: accanto ad un ulteriore 7% di liberalizzazione in quantità, stimabile come effetto del più recente 'gradino' di liberalizzazione comunitaria (e comune anche ai paesi di nuova adesione) occorre considerare anche la piena liberalizzazione britannica che pesa per un ulteriore 13%.

Se si potesse aggiornare in maniera completa al 2007 la Tabella 1, scopriremmo che solo il 42% circa della produzione postale degli operatori universali dei 15 paesi storici dell'Unione avviene in mercati ancora riservati mentre il residuo 58% è realizzato in mercati almeno legalmente aperti alla concorrenza. A questo dato teorico non corrisponde tuttavia una penetrazione rilevante di operatori concorrenti del prestatore del servizio universale neppure nei mercati maggiormente liberalizzati da un punto di vista normativo.

Solo in cinque paesi dei quindici dell'Unione è infatti possibile stimare una quota di mercato complessiva dei *competitors* superiore al 5% del mercato mail: Germania e Danimarca (poco più del 5%), Olanda (6%), Svezia (8%), e Spagna (11%), quest'ultimo caso spiegato dal fatto che in

	Corrispondenze recapitate dal prestatore del servizio universale:		Quota mercato liberalizzato (%)	Corrispondenze annue per abitante
	In totale (milioni di pezzi)	Nell'area riservata (milioni di pezzi)		
Estonia	74	0	100	55
Lituania	53	20	62	15
Romania	325	156	52	15
Slovacchia	515	259	50	92
Croazia	300	177	41	67
Repubblica Ceca	953	581	39	93
Polonia	3166	1930	39	83
Slovenia	398	295	26	199
Bulgaria	81	68	16	10
Ungheria	918	815	11	91
Lettonia	64	59	8	28
Totale 11 paesi	6846	4360	36	64

Tabella 2

Il mercato postale nei paesi di nuova adesione all'Unione Europea (1) (2004)

(1) È compresa la Croazia. Per Cipro e Malta dati non disponibili.

Fonte: Eurostat 2007 su dati Autorità nazionali di regolazione

Spagna è storicamente liberalizzata la posta urbana (da mittente a destinatario nella stessa città). Si tratta nell'insieme di dati rilevanti che dovranno essere attentamente valutati e portare alla verifica dell'eventuale presenza di barriere, create attraverso l'applicazione delle norme che regolano il mercato postale e l'operato dei regolatori nazionali, oltre che allo studio di provvedimenti ulteriori pro competitivi.

## IL MERCATO ITALIANO.

### *Mercato legalmente liberalizzato e mercato effettivamente liberalizzato.*

In maniera analoga a quanto già evidenziato in relazione al mercato europeo, anche l'analisi del mercato italiano richiede di effettuare una distinzione preliminare tra tipologie di servizi. Considerando tre differenti tipologie di beni che possono essere oggetto di invio da un mittente a un destinatario (mail, pacchi e merci), e due diverse modalità di recapito (ordinaria ed espresso), perveniamo alle sei aree illustrate nella Tabella 3.

Tipologia di beni	Peso indicativo (kg)	1) Servizio ordinario	2) Servizio espresso
A) Mail	0-2	A1) Area Universale, per intero, e, in parte, Riservata (eccetto invii >50 g; invii con prezzo >2,5 volte tariffa base; posta transfrontaliera; direct mail; posta elettronica ibrida "upstream"). Operatori: Poste Italiane, altri operatori postali nel segmento liberalizzato.	A2) Area Libera. Operatori: Corrieri espresso, Poste Italiane, altri operatori postali.
B) Pacchi	1-30	B1) Area Universale (sino a 20 kg) e Liberalizzata. Operatori: Poste Italiane, altri operatori postali.	B2) Area Libera. Operatori: Corrieri espresso, Poste Italiane, altri operatori postali.
C) Merci	> 30	C1) Area Libera. Operatori: Imprese della logistica.	C2) Area Libera. Operatori: Corrieri espresso, Imprese della logistica.

**Tabella 3**

Segmentazione del mercato delle consegne

Fonte: elaborazione su studi di settore e WIK (2004-2006), Ecorys (2005).

Le righe A) e B) identificano il mercato del recapito in senso stretto (mail, pacchi, espresso); le celle A2), B1), B2) la parte storicamente libera del mercato, che possiamo sinteticamente denominare come 'express', presidiata prevalentemente dai grandi corrieri internazionali; la cella A1), che possiamo sinteticamente denominare come 'mail', identifica la parte del mercato oggetto di vincoli alla concorrenza, come illustrato nella prima sezione, dominata dall'operatore pubblico Poste Italiane S.p.A. La riga C), infine, identifica il mercato della logistica, che non può più essere considerato nettamente separato dal mercato postale considerato che i due gruppi postali europei più dinamici, l'olandese TNT e la tedesca DBAG, sono presenti in esso in maniera rilevante.

Per quanto riguarda il mercato del recapito in senso stretto possiamo quantificarne le dimensioni economiche sulla base di dati resi pubblici dal Ministero delle Comunicazioni e riferiti all'anno 2004, integrati con dati delle maggiori imprese:

- ➔ Mercato mail (A1): circa 4,35 miliardi di euro di cui il gruppo Poste Italiane 4,15 miliardi (96,5%) e altri operatori circa 200 milioni (4,5%);

- Mercato express (A2+B1+B2): circa 2 miliardi di euro di cui il gruppo Poste Italiane 460 milioni (23%) e altri operatori circa 1,55 miliardi (77%);
- Totale mercato recapiti (A1+A2+B1+B2): circa 6,35 miliardi di euro di cui il gruppo Poste Italiane 4,6 miliardi (72,5%) e altri operatori 1,75 miliardi (27,5%). All'interno del mercato dei recapiti il segmento mail pesa per il 69% e il segmento express per il restante 31%.

Le quote dei differenti gruppi di operatori sono rappresentate, in relazione ai differenti segmenti, nelle Figure 4, 5 e 6. In relazione al segmento mail, la cella A1 della Tabella 3, che è di particolare interesse in considerazione delle restrizioni alla concorrenza e dei processi comunitari di liberalizzazione in corso, è opportuno effettuare anche un'analisi sulle quantità recapitate. Al riguardo la Tabella 4 esamina la produzione di Poste Italiane, pari a 6,3 miliardi di pezzi nel 2004 e a 6,2 miliardi nel 2005, al fine di verificare la quota realizzata in segmenti di mercato ancora preclusi alla concorrenza e quella relativa ai segmenti legalmente liberalizzati.

	A - Quantità recapitate			
	Anno	Corrispondenze recapitate dal prestatore del servizio universale:		Quota mercato liberalizzato (%)
		In totale (milioni di pezzi)	Nell'area riservata (milioni di pezzi)	
Italia - A (1)	2004	6282	4043	35,6
Italia - A (1)	2005	6194	3955	36,1
Italia - B (2)	2004	6282	5296	15,7
Italia - B (2)	2005	6194	5202	16,0
	B - Fatturato mail			
	Anno	Totale (milioni di euro)		Quota % fatturato nel mercato liberalizzato
		Totale (milioni di euro)	Nell'area riservata (milioni di euro)	
Italia - A (1)	2004	4257	2829	33,5
Italia - A (1)	2005	4331	2922	32,5
Italia - B (2)	2004	4067	3037	25,3
Italia - B (2)	2005	4123	3120	24,3

**Tabella 4**

Il mercato mail in Italia: Poste Italiane (2004-05)

(1) Italia - A include le stampe in abbonamento nel mercato liberalizzato.

(1) Italia - B esclude le stampe in abbonamento dal mercato liberalizzato.

Fonte: nostre elaborazioni su dati Corte dei Conti, Ministero Comunicazioni e aziende postali.

Le stime effettuate evidenziano la seguente situazione: dei 6,2 miliardi di pezzi complessivi del 2005, Poste Italiane ne produrrebbe 3,95 miliardi, pari al 64%, in mercati ancora riservati e 2,25 miliardi, pari al 36%, in mercati legalmente aperti alla concorrenza. In relazione a quest'ultimo dato è tuttavia necessario precisare che 1,25 miliardi di pezzi riguardano stampe editoriali in abbonamento postale (giornali, riviste, pubblicazioni degli enti *non profit*) per le quali, sulla base delle norme vigenti, solo utilizzando Poste Italiane è possibile usufruire di un contributo statale, erogato direttamente all'azienda pubblica, che abbatta le tariffe mediamente del 60%.

Considerando questo regime come anomalo (per non distorcere la concorrenza lo Stato dovrebbe in realtà erogare il contributo agli speditori indipendentemente dall'impresa selezionata per effettuare il servizio), ci sembra non corretto includere il segmento delle stampe editoriali nell'area effettivamente aperta alla concorrenza. Depurata delle stampe in abbonamento, la produzione realizzata da Poste Italiane nei segmenti legalmente liberalizzati si riduce pertanto a un miliardo

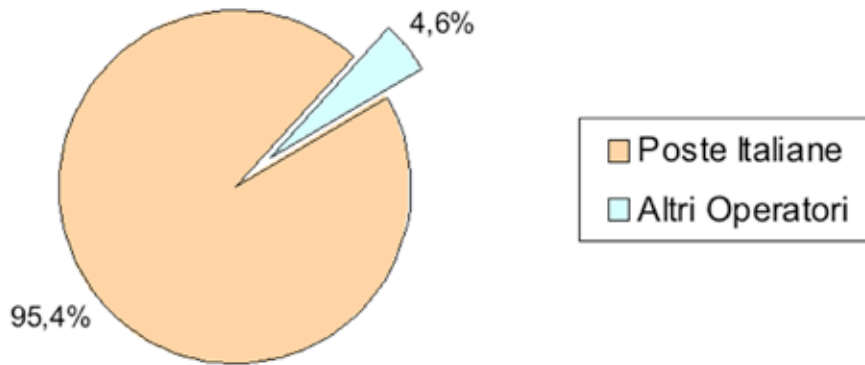


Figura 4

Il mercato italiano mail (in valore)

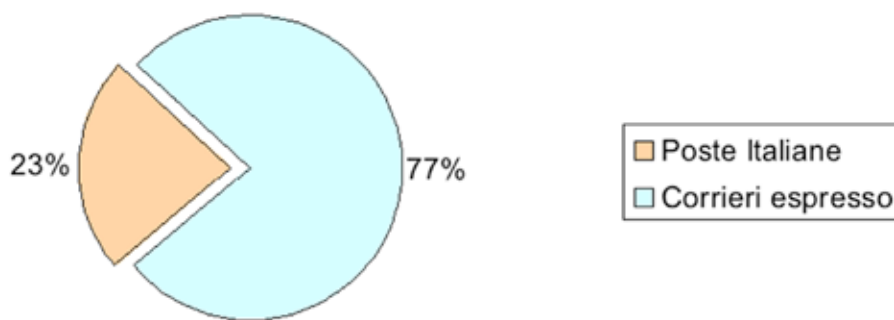


Figura 5

Il mercato italiano express (in valore)

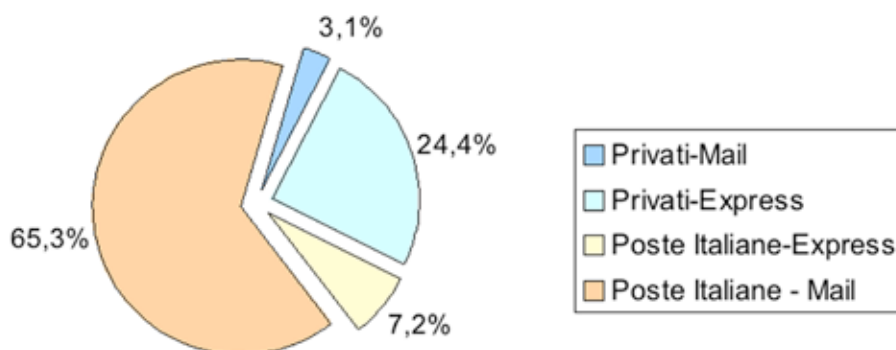


Figura 6

Il mercato italiano mail+express (in valore)

di pezzi, pari solo al 16% della produzione complessiva dell'azienda pubblica. Questo risultato è illustrato nella Figura 7.

I dati precedenti si riferiscono alla sola attività di Poste Italiane mentre, per un'analisi completa del mercato mail, occorre considerare anche la produzione realizzata dagli operatori privati. Se in valore essa è stimabile per il 2005 nel 4,6%, in quantità il dato è atteso attestarsi su un dato sensibilmente inferiore a causa dell'incidenza dei prodotti a più alto valore unitario nell'area liberalizzata rispetto a quella riservata. In assenza di rilevazioni ufficiali da parte del Ministero delle

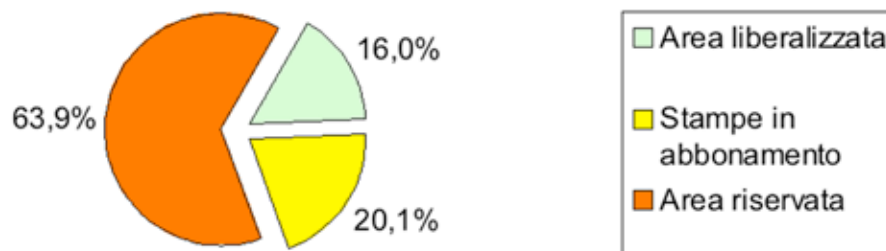


Figura 7

Mercato mail: produzione di Poste Italiane in quantità

Comunicazioni, sulla base anche di informazioni acquisite dai principali operatori, è possibile stimare il peso dei privati nel 3,4%, corrispondente a circa 220 milioni di pezzi recapitati nel 2005. L'inclusione dei privati riduce i valori percentuali relativi a Poste Italiane, illustrati nella Figura 7, e porta alla seguente mappa sintetica delle quote di mercato in quantità (Figura 8).

Nel commentare la Figura 8 si commetterebbe tuttavia un errore rilevante se si interpretasse come area liberalizzata del mercato mail il 18,9%, derivante dalla somma della quota detenuta da Poste Italiane nel segmento legalmente liberalizzato (15,5%) con la quota di degli operatori concor-

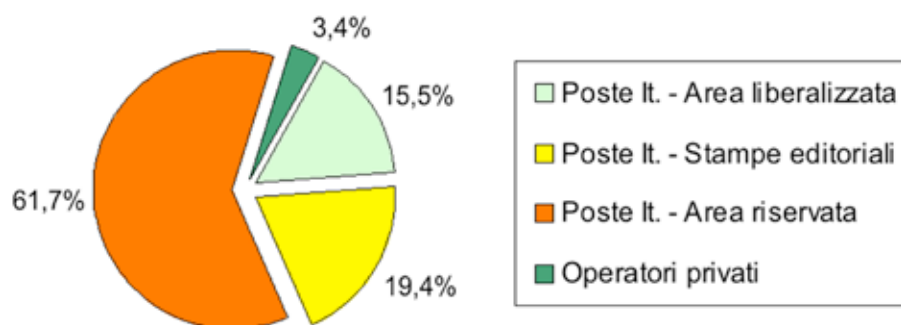


Figura 8

Il mercato italiano mail (in quantità)

renti di Poste Italiane (3,4%).<sup>21</sup> Da un lato, infatti, la prima area, pur se soggetta a minori restrizioni all'accesso di quanto non avvenga per le stampe editoriali in abbonamento, non è priva di barriere

21: È opportuno evidenziare come i dati analizzati, riferendosi al 2005, non incorporino l'ulteriore tappa di liberalizzazione comunitaria entrata in vigore con l'inizio del 2006. Includendo tale effetto, è possibile stimare una riduzione del segmento legalmente riservato dal 62% del 2005 al 55% del 2006 e una corrispondente crescita del segmento liberalizzato al 45% se si includono le stampe in abbonamento e al 26% se si escludono.

normative rilevanti, com'è stato illustrato nell'analisi della regolazione nazionale; dall'altro lato la produzione dei privati non avviene interamente nell'area liberalizzata ma per quote significative (almeno il 40% del totale) si realizza anche nell'area riservata. In questo segmento gli operatori privati, infatti, operano su basi contrattuali come prestatori di servizi per Poste Italiane in un'area per la quale erano concessionari dello Stato sino al 1999 e dalla quale sono stati esclusi a seguito della rimopolizzazione. Al netto di questa componente la quota dei privati nel mercato mail si riduce a circa il 2%. Appare inoltre legittimo domandarci quanto possano effettivamente comportarsi da *competitors* di Poste Italiane nel segmento liberalizzato se dai contratti in essere con l'azienda pubblica dipende il loro equilibrio economico e, conseguentemente, la loro stessa sopravvivenza.

*Non sembra che ci si collochi molto distanti dalla verità nel sostenere, conclusivamente, che l'area del mercato mail legalmente aperta alla concorrenza è di fatto totalmente preclusa, grazie ad una pluralità di ostacoli, alla libera concorrenza.*

## GLI INDICI DI LIBERALIZZAZIONE.

### *Premessa*

La presente sezione ha l'obiettivo di analizzare lo stato della liberalizzazione dei servizi postali nei paesi dell'Unione Europea e di sintetizzare i risultati attraverso la costruzione di indici i quali permetteranno, ponendo uguale a 100 il paese europeo giudicato migliore (benchmark), di verificare il posizionamento relativo dell'Italia (oltre che degli altri paesi). Per l'industria postale, a differenza di altre utilities, è possibile condurre l'analisi su tutti i 25 paesi dell'U.E. grazie all'esistenza di una molteplicità di studi, di cui alcuni molto recenti, realizzati da primari istituti europei su incarico della Commissione U.E. e finalizzati a supportare le proposte della medesima formulate a fine 2006, favorevoli alla totale apertura del mercato nel 2009.

Gli indici costruiti sono i seguenti:

- **Lex Index:** Misura il grado di apertura legale del mercato postale sulla base di quanto previsto dalla legislazione primaria dei diversi paesi. Risponde alla domanda: 'quali sono le basi legali per l'entrata sul mercato?' e valuta la cosiddetta 'law in the books'.<sup>22</sup>
- **Access Index:** Valuta gli ostacoli normativi e regolamentari effettivamente posti all'entrata sul mercato, facendo riferimento alla cosiddetta 'law in action'. Essi sono fondamentali poiché potenzialmente in grado di limitare, di fatto, o anche di annullare in casi estremi gli effetti delle aperture formalmente concesse dalla legge.
- **Liberalisation Index (Lib Index):** Rappresenta una sintesi degli indici precedenti ed è costruito pesando il Lex Index per il 30% e l'Access Index per il 70%.
- **Market Index:** Valuta i risultati effettivamente conseguiti dal mercato osservando i seguenti aspetti: quota di mercato raggiunta complessivamente dai *competitors* dell'operatore dominante (l'USP, Universal Service Provider); sviluppo del mercato (dimensioni complessive in rapporto agli abitanti di ogni paese e al PIL); prezzi praticati dall'USP; qualità del servizio.
- **Global Index:** Rappresenta una sintesi degli indici precedenti ed è costruito pesando il Lib Index per il 30% e il Market Index per il 70%.

### *Lex Index*

Il Lex Index misura il grado di apertura legale del mercato postale nei diversi paesi verificando i segmenti di mercato nominalmente aperti alla concorrenza sulla base della legislazione primaria. Ad ogni segmento è assegnato un peso, espresso in decimi, approssimativamente corrispondente alla quota che quel segmento rappresenta nell'intero mercato comunitario dei servizi postali.

22: Conformemente alla metodologia adottata per il settore ferroviario da IBM e Kirchner, 2004.

Ad esempio, poiché tutti i 25 paesi si sono uniformati alla seconda direttiva postale e dall'inizio del 2006 hanno liberalizzato almeno le corrispondenze con peso maggiore di 50g o tariffa superiore a 2,5 volte quella base, e poiché quest'area pesa per circa il 30% nel mercato europeo, secondo stime della stessa Commissione U.E., a tutti gli stati sono stati assegnati nella Tabella 5 tre punti sui dieci complessivamente disponibili.

Stato	Segmenti liberalizzati				Punteggio segmenti liberalizzati				
	Perimetro minimo dir. U.E.	Direct mail	Posta outgoing crossboard	Altre aree	Perimetro minimo dir. U.E.	Direct mail	Posta outgoing crossboard	Altre aree	Punteggio totale
Finlandia	X	X	X	Tutte	3	1,5	0,5	5	10
Svezia	X	X	X	Tutte	3	1,5	0,5	5	10
Regno Unito	X	X	X	Tutte	3	1,5	0,5	5	10
Estonia	X	X	X	Tutte	3	1,5	0,5	5	10
Spagna	X	X		Intracity	3	1,5		2,5	7
Rep. Ceca	X	X	Out & incom.	Upstream	3	1,5	1	0,5	6
Slovenia	X	X	X	Upstream	3	1,5	0,5	0,5	5,5
Austria	X	X	X		3	1,5	0,5		5
Olanda	X	X	X		3	1,5	0,5		5
Italia	X	X			3	1,5			4,5
Lettonia	X	X			3	1,5			4,5
Germania	X		X	Upstream	3		0,5	0,5	4
Irlanda	X		X	Upstream	3		0,5	0,5	4
Belgio	X		X		3		0,5		3,5
Danimarca	X		X		3		0,5		3,5
Francia	X		X		3		0,5		3,5
Lituania	X		X		3		0,5		3,5
Lussemburgo	X			Upstream	3			0,5	3,5
Portogallo	X			Day certain	3			0,5	3,5
Slovacchia	X		Incom.		3		0,5		3,5
Cipro	X				3				3
Grecia	X				3				3
Ungheria	X				3				3
Malta	X				3				3
Polonia	X				3				3

Tabella 5

Lex Index (Ampiezza del mercato legalmente liberalizzato)

Fonte: elaborazioni su dati U.E.

Al di là del perimetro minimo previsto dalla seconda direttiva, gli stati avevano tuttavia facoltà di liberalizzare altri segmenti: ad esempio 11 paesi su 25 hanno deliberato una scelta di apertura per la pubblicità indirizzata (*direct mail*) e ad essi sono stati assegnati ulteriori 1,5 punti; 14 paesi, inoltre, hanno liberalizzato la posta transfrontaliera in uscita e due quella in entrata ed essi è stato attribuito mezzo punto ulteriore. Ai quattro paesi completamente liberalizzati, inoltre, sono stati assegnati i cinque punti mancanti per portarli al punteggio pieno di dieci decimi mentre alla Spagna sono stati assegnati 2,5 punti in relazione alla liberalizzazione, preesistente alle direttive comunitarie, della posta *intracity*.

A diversi paesi che regolano espressamente l'accesso *downstream* alla rete postale dell'USP, permettendo in tal modo processi concorrenziali nei segmenti *upstream*, sono stati attribuiti ulteriori

0,5 punti. Si perviene in tal modo alla graduatoria generale del Lex Index, guidata con punteggio pieno dai quattro paesi pienamente liberalizzati, e nella quale l'Italia, con 4,5 punti su 10, si colloca a metà strada.

### *Access Index e Lib Index*

L'Access Index (Tabella 6) ha il compito di valutare l'esistenza effettiva o potenziale di ostacoli regolamentari all'entrata di nuovi operatori sul mercato. Sulla base delle informazioni disponibili di fonte U.E., considera cinque fattori (pesati in maniera differenziata nel processo di aggregazione):

- L'esistenza di un regolatore indipendente (dal governo) e l'ampiezza delle funzioni assegnate (peso 30%).
- Il peso dello Stato nella proprietà dell'Universal Service Provider (USP), nella consapevolezza che quanto esso è maggiore tanto più probabile sarà la tendenza ad influenzare la regolazione in senso favorevole all'USP (peso 25%).
- La regolamentazione dell'accesso ai servizi universali non riservati (peso 15%).
- La regolamentazione dell'accesso ai servizi non universali (peso 15%).
- L'esistenza di regimi IVA agevolati per l'USP (peso 15%).

Per quanto riguarda il primo indicatore, il punteggio si basa sulle funzioni del regolatore indipendente e assegna in conseguenza dieci punti al paese con più funzioni attribuite al regolatore (Slovacchia), punti proporzionali ai rimanenti stati con regolatore indipendente e zero ai paesi che permangono con un regolatore ministeriale (Austria, Spagna e Italia). Le funzioni considerate sono le seguenti: (1) frequenza del servizio universale; (2) definizione del servizio universale da assicurare per i pacchi; (3) ampiezza dell'area riservata; (4) definizione delle condizioni per le licenze e le autorizzazioni generali; (5) definizione del carattere uniforme delle tariffe; (6) definizione degli standard di qualità; (7) informazioni agli utenti; (8) assegnazione delle licenze e autorizzazioni generali; (9) regolazione dei prezzi dei servizi universali; (10) definizione di tariffe speciali; (11) separazione contabile del prestatore del servizio universale; (12) monitoraggio della qualità del servizio universale; (13) reclami degli utenti; (14) sussidi incrociati nell'area universale, (15) sussidi incrociati nell'area non universale. Qualora una funzione risulti superata da una scelta pienamente liberalizzatrice del paese, essa è stata conteggiata egualmente al fine di non ottenere indicazioni distorte.

In relazione al peso dello Stato nella proprietà dell'Universal Service Provider, sono stati assegnati: (a) dieci punti all'unico caso (l'Olanda) nel quale lo stato ha attuato una privatizzazione completa e non possiede più azioni dell'azienda; (b) otto punti alla Germania, paese nel quale la proprietà pubblica conserva il controllo dell'azienda ma si è ridotta sotto il 50%; (c) sei punti nei paesi che conservano una maggioranza pubblica nell'azionariato ma hanno realizzato parziali privatizzazioni (Austria, Belgio, Danimarca e Malta); (d) quattro punti a i paesi a totale partecipazione pubblica nell'USP; (e) due punti ai paesi in cui l'USP è ancora un'azienda di diritto pubblico; (f) zero punti all'unico paese (Cipro) in cui il servizio postale è organizzato da una direzione ministeriale.

Per quanto riguarda l'indicatore relativo alla regolamentazione dell'accesso alla prestazione dei servizi universali non riservati, sono stati assegnati: (a) dieci punti ai paesi che prevedono piena libertà d'entrata, senza requisiti di licenza o autorizzazione generale; (b) otto punti ai paesi che prevedono solo un'autorizzazione generale, meno impegnativa in termini di vincoli rispetto alla licenza; (c) quattro punti agli stati che impongono la licenza ma solo in relazione ad alcuni servizi dell'area universale (in genere le corrispondenze); (d) due punti agli stati che richiedono la licenza per tutti i servizi dell'area universale.

In maniera analoga al caso precedente, l'indicatore relativo alla regolamentazione dell'accesso alla prestazione dei servizi non universali è stato costruito assegnando: (a) dieci punti ai paesi che prevedono piena libertà d'entrata, senza requisiti di licenza o autorizzazione generale; (b) sei punti

Stato	Fattori considerati					Punteggio fattori considerati					Punti totali
	Numero funzioni del regolat. indep. (1)	Propr. pubbl. oper. serv. univ. (USP) (2)	Regol. accesso servizi univ. (3)	Regol. accesso servizi non univ. (4)	Servizi USP esenti IVA (5)	Numero funzioni del regolat. indep.	Propr. pubbl. oper. serv. univ. (USP)	Accesso servizi univ.	Accesso servizi non univ.	Servizi USP esenti IVA	
						Pesi utilizzati per l'aggregazione					
						30%	25%	15%	15%	15%	
Svezia	13	100	LM	L	N	9,3	4	4	10	10	7,4
Olanda	5	0	L	L	U	3,6	10	10	10	4	7,2
Danimarca	10	>50	AG	L	U	7,1	6	8	10	4	6,9
Slovacchia	14	100	AG	AG	U	10,0	4	8	6	4	6,7
Germania	9	<50	LM	L	U	6,4	8	4	10	4	6,6
Rep. Ceca	11	DP	L	L	U	7,9	2	10	10	4	6,5
Slovenia	8	100	AG	L	N	5,7	4	8	6	10	6,3
Finlandia	9	100	LUS	L	N	6,4	4	2	10	10	6,2
Regno Unito	13	100	LM	L	T	9,3	4	4	10	2	6,2
Lettonia	12	100	LUS	AG	R	8,6	4	2	6	8	6,0
Malta	11	>50	LUS	AG	U	7,9	6	2	6	4	5,7
Irlanda	10	100	AG	AG	T	7,1	4	8	6	2	5,5
Belgio	9	>50	LUS	AG	U	6,4	6	2	6	4	5,2
Francia	9	DP	LLP	L	U	6,4	2	4	10	4	5,1
Lituania	10	100	LUS	AG	U	7,1	4	2	6	4	4,9
Portogallo	9	100	LUS	AG	T	6,4	4	2	6	2	4,4
Ungheria	8	100%	LUS	AG	T	5,7	4	2	6	2	4,2
Polonia	9	DP	LM	AG	T	6,4	2	4	6	2	4,2
Estonia	9	100	LUS	LIC	U	6,4	4	2	2	4	4,1
Austria	0	>50	AG	AG	T	0,0	6	8	6	2	3,9
Grecia	10	DP	LUS	LIC	U	7,1	2	2	2	4	3,8
Cipro	9	DM	LUS	AG	T	6,4	0	2	6	2	3,4
Lussemb.	8	DP	LUS	LIC	U	5,7	2	2	2	4	3,4
Spagna	1	DP	LUS	AG	R	0,7	2	2	6	8	3,1
Italia	0	100	LUS	AG	T	0,0	4	2	6	2	2,5

Tabella 6

Access Index (Regolazione dell'accesso)

(1) Numero funzioni considerate: 15.

(2) DP: Azienda di diritto pubblico; DM: Direzione di Ministero.

(3) L: Libero accesso; AG: Autorizzazione generale; LM: Licenza per i soli servizi mail; LUS: Licenza serv. universali.

(4) L: Libero accesso; AG: Autorizzazione generale; LIC: Licenza.

(5) N: Nessuno; R: Solo i servizi riservati; U: Solo i servizi universali; T: Tutti i servizi.

Fonte: elaborazioni su dati U.E.

ai paesi che prevedono l'autorizzazione generale; (c) due punti agli stati che richiedono la licenza. È stata infine valutata l'esistenza di regimi IVA asimmetrici e favorevoli al prestatore del servizio universale (USP) assegnando: (a) dieci punti ai paesi che non prevedono alcuna esenzione IVA per l'USP; (b) otto punti agli stati che stabiliscono un regime preferenziale per i soli servizi riservati dell'USP; (c) quattro punti nell'ipotesi di esenzione IVA per tutti i servizi universali dell'USP; (d) due punti nell'ipotesi di esenzione per la globalità dei servizi prestati dall'USP. È evidente come gli ultimi due casi realizzino distorsioni della concorrenza in mercati formalmente aperti, creando un vantaggio tariffario dell'USP in relazione alla clientela non business, i consumatori finali che non possono scaricare l'IVA.

Stato	Sigla	Lex Index 2006	Access Index 2006	Lib Index = Lex + Access Index 2006	Lib Index Valore max = 100%
Pesi utilizzati per l'aggregazione:		30%	70%		
Svezia	SE	10	7,4	8,2	100
Finlandia	FI	10	6,2	7,4	90
Regno Unito	UK	10	6,2	7,3	90
Olanda	NL	5	7,2	6,5	80
Rep. Ceca	CZ	6	6,5	6,3	77
Slovenia	SI	5,5	6,3	6,1	74
Danimarca	DK	3,5	6,9	5,9	72
Estonia	EE	10	4,1	5,9	72
Germania	DE	4	6,6	5,8	71
Slovacchia	SK	3,5	6,7	5,7	70
Lettonia	LV	4,5	6,0	5,5	68
Irlanda	IE	4	5,5	5,1	62
Malta	MT	3	5,7	4,9	59
Belgio	BE	3,5	5,2	4,7	58
Francia	FR	3,5	5,1	4,6	57
Lituania	LT	3,5	4,9	4,5	55
Spagna	ES	7	3,1	4,3	52
Austria	AT	5	3,9	4,2	52
Portogallo	PT	3,5	4,4	4,2	51
Polonia	PL	3	4,2	3,9	47
Ungheria	HU	3	4,2	3,9	47
Grecia	GR	3	3,8	3,6	44
Lussemburgo	LU	3,5	3,4	3,4	42
Cipro	CY	3	3,4	3,3	40
Italia	IT	4,5	2,5	3,1	38

Tabella 7

Lib Index (Ampiezza del mercato liberalizzato e regolazione dell'accesso)

Fonte: elaborazioni su dati tabelle precedenti.

Attraverso l'aggregazione ponderata dei cinque indicatori, si perviene nella Tabella 6 all'Access Index dal quale emerge, da un lato della graduatoria, il primato della Svezia, che con 7,4 punti su 10 si rivela come il paese caratterizzato dall'assetto regolatorio più favorevole per i nuovi entranti. L'Italia, con solo 2,5 punti su dieci, si colloca all'ultimo posto i tra i 25 paesi dell'Unione, penalizzata in maniera consistente soprattutto dall'assenza di un regolatore indipendente oltre che dalla contemporanea esistenza di forme di regolazione che non facilitano l'ingresso sul mercato di nuovi operatori.

L'aggregazione ponderata, con pesi rispettivamente del 30% e del 70%,<sup>23</sup> del Lex Index e dell'Access Index, porta alla costruzione del Lib Index, indicatore sintetico del grado di liberalizzazione, teorico ed effettivo, del mercato postale. Il Lib Index (cfr. Tabella 7) conferma il predominio della Svezia (con 8,2 punti su 10), seguita dagli altri paesi liberalizzati, Finlandia e Regno Unito, rispettivamente in seconda e terza posizione e dall'Olanda in quarta; anche in questo caso l'Italia, con 3,1 punti su 10, chiude la graduatoria dei 25 paesi dell'Unione.

23: I pesi utilizzati sono identici a quelli di IBM e Kirchner (2004) e riconoscono la maggior rilevanza della regolazione effettiva dell'accesso rispetto alla legislazione nominale.

### Market Index e Global Index

L'idea di costruire un Market Index a fianco del Lib Index deriva dalla constatazione che i processi di liberalizzazione e di riforma della regolazione non rappresentano obiettivi in sé ma ci si attende siano in grado di migliorare, attraverso l'aumento dei processi competitivi, i risultati conseguiti dal mercato in termini di miglioramento dell'efficienza produttiva degli operatori e di crescita del benessere dei consumatori e collettivo (minori prezzi, migliore qualità, innovazioni di prodotto, maggiore domanda, maggiore occupazione, ecc.).

Se il Lib Index è un indicatore 'deontologico', finalizzato a valutare la bontà delle procedure di regolazione di un mercato, il Market Index rappresenta il suo equivalente 'conseguenzialista', essendo finalizzato a sintetizzare i risultati conseguiti da uno specifico mercato. Premesso che il Market Index è passibile di affinamenti nel tempo, così come, d'altra parte, anche il Lib Index, per ora esso è realizzato nel caso dei servizi postali aggregando cinque diversi indicatori appartenenti a tre distinte famiglie, alle quali è assegnato un peso molto simile nel processo di aggregazione:

- **Risultati conseguiti in termini di competizione sul mercato.** L'indicatore è uno solo (peso 30%) ed è dato dalla quota di mercato complessiva dei *competitors* dell'Universal Service Provider.
- **Grado di sviluppo del mercato.** È misurato attraverso due indicatori: il numero di corrispondenze annue indirizzate in rapporto agli abitanti (peso 15%) e il numero di corrispondenze annue indirizzate in rapporto al PIL (peso 20%). Il maggior peso assegnato al secondo indicatore è giustificato dalla preponderanza di corrispondenze spedite da mittenti business e giustificate da obiettivi commerciali.
- **Vantaggi per i consumatori.** Sono misurati anch'essi in base a due indicatori: i livelli tariffari (peso 20%) e la qualità garantita del recapito (peso 15%).

Per tutti gli indicatori sono attribuiti 10 punti allo stato col valore migliore; agli altri paesi punteggi proporzionali al rapporto tra il dato specifico e il dato del paese leader.

Per quanto riguarda la competizione sul mercato, la Spagna, seguita dalla Svezia e dall'Olanda, rappresenta il caso migliore, com'è possibile osservare dalla Tabella 8, ma in realtà solo pochi paesi presentano quote di mercato non trascurabili per i *competitors*. È opportuno notare che, per insufficienza di dati, non è stato possibile calcolare il Market Index per i paesi di più recente adesione all'Unione Europea così come per Grecia e Lussemburgo. L'analisi è pertanto limitata a 13 stati. Di questi, in relazione allo sviluppo del mercato, il paese a più alta densità di domanda è la Finlandia in rapporto al numero di abitanti (seguita da Svezia e Olanda) e il Regno Unito in rapporto al PIL (seguito dall'Olanda). Per quanto riguarda le tariffe, il livello minore per la tariffa base si riscontra in Spagna, seguita da Olanda, Regno Unito e Irlanda; in relazione alla qualità, invece, in molti paesi il regolatore ha posto l'obiettivo del recapito a J+1 per il 95% delle corrispondenze e questo rappresenta il caso migliore.

A livello aggregato il Market Index evidenzia il primato dell'Olanda, con 7,4 punti su dieci, seguita dalla Svezia, con 6,8 punti e dal Regno Unito con 6,5. L'Italia, penalizzata dalla bassa quota dei *competitors* e dal basso sviluppo del mercato, si colloca anche in questo caso all'ultimo posto in graduatoria, con 3,3 punti, ed è preceduta da Irlanda e Portogallo.

Per analogia con il metodo adottato nell'aggregazione di Lex Index e Access Index nel Lib Index, anche in questo caso abbiamo provveduto ad aggregare, con pesi rispettivamente del 30% e del 70%, il Lib Index e il Market Index in un Global Index per i servizi postali europei. Il peso più ampio assegnato al Market Index è giustificato dalla maggior rilevanza attribuibile alla bontà dei risultati conseguiti da un mercato rispetto alla bontà delle procedure regolamentari che lo riguardano: esiti buoni di un mercato ottenuti con una regolazione scadente possono anche rendere tollerabile la regolazione; per contro risultati scadenti del mercato ottenuti con una regolazione teoricamente ottima sono in grado di gettare cattiva luce su quest'ultima.

Stato	Aspetti del mercato					Punteggio aspetti considerati					
	Quota % competitors (1)	Sviluppo del mercato		Tariffa base	Qualità (5)	Quota % competitors	Sviluppo del mercato		Tariffa base	Qualità	Punti totali
		Corrisp./Abit. (2)	Corrisp./PIL (3)	(4)			Corrisp./Abit.	Corrisp./PIL			
						Pesi utilizzati per l'aggregazione					
						30%	15%	20%	20%	15%	
Olanda	6	326	13	0,4	95	5,5	7,9	7,2	8	10	7,4
Svezia	8	334	12	0,5	85	7,3	8,1	6,7	6	6	6,8
Regno Unito	1	315	18	0,4	95	0,9	7,6	10,0	8	10	6,5
Spagna	11	117	8	0,3	(*)	10,0	2,8	4,4	10	0	6,3
Danimarca	4	269	9	0,45	95	3,6	6,5	5,0	7	10	6,0
Francia	1	321	12	0,5	85	0,9	7,8	6,7	6	10	5,5
Finlandia	1	412	12	0,6	95	0,9	10,0	6,7	4	10	5,4
Austria	2	294	10	0,5	95	1,8	7,1	5,6	6	10	5,4
Belgio	1	223	8	0,5	95	0,9	5,4	4,4	6	10	4,7
Germania	5	194	8	0,5	80	4,5	4,7	4,4	6	3	4,6
Irlanda	0	188	7	0,4	95	0,0	4,6	3,9	8	10	4,6
Portogallo	1	124	11	0,5	95	0,9	3,0	6,1	6	10	4,6
Italia	2	105	6	0,6	85	1,8	2,5	3,3	4	6	3,3

Tabella 8

## Market Index (Risultati del mercato)

(1) Quota di mercato dei competitors del prestatore del servizio universale nel mercato mail (arrotondata al punto %).

(2) Corrispondenze annue indirizzate per abitante.

(3) Corrispondenze annue indirizzate per 1000 euro di PIL.

(4) Tariffa mail 20g della categoria più rapida (in parità di potere d'acquisto).

(5) Standard di qualità stabilito dal regolatore: % di recapiti a J+1 della categ. più rapida (arrotondata ai 5 punti %).

(\*) In Spagna non è previsto obiettivo di qualità a J+1.

Fonte: elaborazioni su dati U.E., Eurostat e imprese postali.

Stato	Sigla	Lib Index 2006	Market Index 2006	Global Index 2006	Global Index Valore max = 100%
Pesi utilizzati per l'aggregazione:		30%	70%		
Svezia	SE	8,2	6,8	7,2	100
Olanda	NL	6,5	7,4	7,1	98
Regno Unito	UK	7,3	6,5	6,8	94
Finlandia	FI	7,4	5,4	6,0	83
Danimarca	DK	5,9	6,0	6,0	82
Spagna	ES	4,3	6,3	5,7	79
Francia	FR	4,6	5,5	5,2	72
Austria	AT	4,2	5,4	5,1	70
Germania	DE	5,8	4,6	5,0	69
Irlanda	IE	5,1	4,6	4,7	65
Belgio	BE	4,7	4,7	4,7	65
Portogallo	PT	4,2	4,6	4,5	62
Italia	IT	3,1	3,3	3,2	45

Tabella 9

## Global Index (Lib Index e Market Index)

Fonte: elaborazioni su dati Tabelle precedenti.

Il Global Index, presentato nella Tabella 9, vede ancora una volta il primato della Svezia (con 7,2 punti su 10), tallonata dall'Olanda (con 7,1 punti), dal Regno Unito e dalla Finlandia. La nostra graduatoria è pertanto dominata da tre paesi che hanno raggiunto la piena liberalizzazione legale, assieme a buoni risultati nella regolazione dell'accesso al mercato, e dal paese leader, l'Olanda, per risultati conseguiti in termini di privatizzazione completa dell'azienda pubblica e di internazionalizzazione ed espansione della medesima. L'Italia, per contro, è sempre ultima in classifica tra i 13 paesi considerati, con solo 3,2 punti su 10.

La Tabella 10 riassume, per i cinque indici calcolati, il valore del paese di riferimento (la Svezia in quattro casi su cinque e l'Olanda in uno) assieme al dato dell'Italia. Posto uguale a 100 il valore del paese migliore, l'Italia consegue un punteggio di 45/100 per il Lex Index, di 34/100 per l'Access Index, di 38/100 per il Lib Index e ancora di 45/100 sia per il Market Index che per il Global Index.

Tipologia Indice	Benchmark	Valore benchmark	Valore Italia	Posizione Italia in graduat.
		(in decimi)		
1) Lex Index (Liberalizzazione legale)	Svezia	10	4,5	10/25
2) Access Index (Regolazione dell'accesso)	Svezia	7,4	2,5	25/25
3) Lib Index (30% Lex+70% Access)	Svezia	8,2	3,1	25/25
4) Market Index (Risultati del mercato)	Olanda	7,4	3,3	13/13
5) Global Index (30% Lib+70% Market)	Svezia	7,2	3,2	13/13
		Valori Italia benchmark=100		
1) Lex Index (Liberalizzazione legale)	Svezia	100	45	
2) Access Index (Regolazione dell'accesso)	Svezia	100	34	
3) Lib Index (30% Lex+70% Access)	Svezia	100	38	
4) Market Index (Risultati del mercato)	Olanda	100	45	
5) Global Index (30% Lib+70% Market)	Svezia	100	45	

**Tabella 10**

Servizi Postali (Riepilogo Indici)

Fonte: elaborazioni su dati Tabelle precedenti.