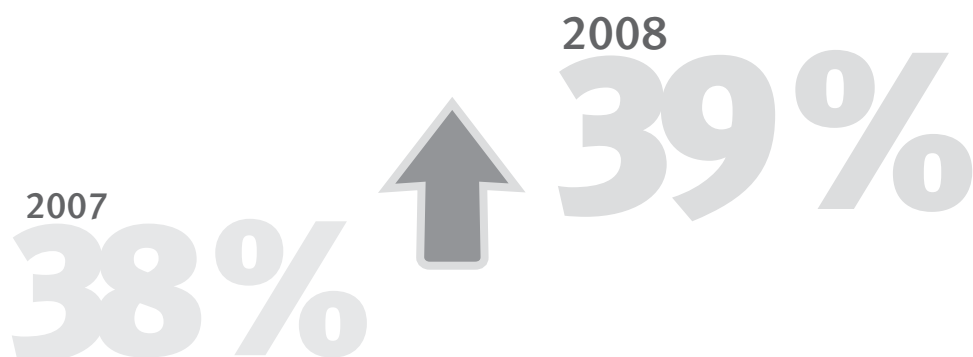


# 10

## *Servizi postali*

DI UGO ARRIGO



### **Introduzione**

La presente sezione aggiorna il capitolo sui servizi postali presente nell'*Indice delle Liberalizzazioni 2007* e valuta, sulla base dei dati più recenti disponibili, lo stato della liberalizzazione dei servizi postali italiani in raffronto ai migliori paesi dell'Unione Europea. Come lo scorso anno il posizionamento relativo dell'Italia è descritto in forma sintetica attraverso la costruzione di indici i quali pongono pari a 100 il grado di liberalizzazione del paese europeo giudicato migliore. Mentre nello scorso anno era stato possibile condurre l'analisi su tutti i 25 paesi dell'Unione, grazie agli studi realizzati per la Commissione Ue in occasione della proposta di nuova direttiva postale, l'aggiornamento è realizzato solo in relazione all'Italia, ai paesi leader della liberalizzazione e ai paesi europei maggiori anche se non particolarmente liberalizzati.

Gli indici costruiti sono, analogamente alla scorsa edizione, i seguenti<sup>1</sup>:

- 1) 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".

- 2) 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.
- 3) Liberalization Index (Lib Index): Rappresenta una sintesi degli indici precedenti ed è costruito pesando il Lex Index per il 30 per cento e l'Access Index per il 70 per cento.

### 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. I pesi sono stati aggiornati rispetto allo scorso anno sulla base dei dati più recenti relativi al mercato postale dell'Unione Europea; in particolare è stato aumentato il peso relativo al segmento *direct mail* indirizzato.

**TABELLA 1**

Lex Index (Ampiezza del mercato legalmente liberalizzato)

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
<b>Finlandia</b>	X	X	X	Tutte	3	2	0,5	4,5	10
<b>Svezia</b>	X	X	X	Tutte	3	2	0,5	4,5	10
<b>Regno Unito</b>	X	X	X	Tutte	3	2	0,5	4,5	10
<b>Spagna</b>	X	X		Intracity	3	2		2,5	7,5
<b>Olanda</b>	X	X	X		3	2	0,5		5,5
<b>Italia</b>	X	X			3	2			5
<b>Germania</b>	X		X	Upstream	3		0,5	1	4,5
<b>Francia</b>	X		X		3		0,5		3,5

Fonte: elaborazioni su dati U.E. e singoli paesi, 2007

Sulla base dei dati della Tabella 1, l'Italia si colloca esattamente a metà strada sulla via della liberalizzazione legale con un punteggio pari a 5/10 (o, se si preferisce, al 50 per cento). Il *benchmark* è rappresentato come lo scorso anno dai paesi europei che hanno realizzato una completa liberalizzazione normativa: Svezia, Finlandia e Gran Bretagna. Il dato dell'Italia, inoltre, risulta migliore rispetto a Germania e Francia, in quanto in questi paese non è stato liberalizzato il *direct mail* (e in Francia neppure la posta transfrontaliera in uscita).

### **Access Index e Lib Index**

L'Access Index (Tabella 2, pagina seguente) 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 Ue, considera cinque fattori (pesati in maniera differenziata nel processo di aggregazione):

- 1) L'esistenza di un regolatore indipendente (dal governo) e l'ampiezza delle funzioni assegnate (peso 30 per cento).
- 2) 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 per cento).
- 3) La regolamentazione dell'accesso ai servizi universali non riservati (peso 15 per cento).
- 4) La regolamentazione dell'accesso ai servizi non universali (peso 15 per cento).
- 5) L'esistenza di regimi Iva asimmetrici in favore dell'Usp (peso 15 per cento).

Per quanto riguarda il primo indicatore, esso si basa sulle funzioni assegnate al regolatore indipendente e attribuisce punti sulla base del rapporto tra funzioni assegnate al regolatore indipendente e funzioni totali considerate (quindici); assegna inoltre zero punti ai paesi che permangono con un regolatore ministeriale (Italia). 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 per cento; (c) quattro

TABELLA 2

Access Index (Regolazione dell'accesso)

Stato	Fattori considerati					Punteggio fattori considerati					
	Numero funzioni del regolat. indep. (1)	Propri. 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.	Propri. pubbl. oper. serv. univ. (Usp)	Accesso servizi univ.	Accesso servizi non univ.	Servizi Usp esenti Iva	Punti totali
						Pesi utilizzati per l'aggregazione [%]					
						30	25	15	15	15	
<b>Svezia</b>	13	100	LM	---	N	9,3	4	4	10	10	7,4
<b>Olanda</b>	5	0	---	---	U	3,6	10	10	10	4	7,2
<b>Germania</b>	9	<50	LM	---	U	6,4	8	4	10	4	6,6
<b>Finlandia</b>	9	100	LUS	---	N	6,4	4	2	10	10	6,2
<b>Regno Unito</b>	13	100	LM	---	T	9,3	4	4	10	2	6,2
<b>Francia</b>	9	DP	LM	---	U	6,4	2	4	10	4	5,1
<b>Spagna</b>	1	DP	LUS	AG	R	0,7	2	2	6	8	3,1
<b>Italia</b>	0	100	LUS	AG	T	0,0	4	2	6	2	2,5

(1) Numero funzioni totali considerate: 15.

(2) DP: Azienda di diritto pubblico.

(3) --: Libero accesso; LM: Licenza per i soli servizi mail; LUS: Licenza serv. universali.

(4) --: Libero accesso; A: Autorizzazione generale.

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

Fonte: elaborazioni su dati U.E., 2007

punti ai paesi a totale partecipazione pubblica nell'Usp; (d) due punti ai paesi in cui l'Usp è ancora un'azienda di diritto pubblico.

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) quattro punti agli stati che impongono la licenza ma solo in relazione ad alcuni servizi dell'area universale (in genere

le corrispondenze); (c) due punti agli Stati che richiedono la licenza per tutti i servizi dell'area universale.

**TABELLA 3**

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

Stato	Sigla	Lex Index 2008	Access Index 2008	Lib Index = Lex + Access Index 2008	Lib Index Valore max = 100%
<b>Pesi utilizzati per l'aggregazione [%]:</b>		30	70		
<b>Svezia</b>	SE	10	7,4	8,2	100
<b>Finlandia</b>	FI	10	6,2	7,4	90
<b>Regno Unito</b>	UK	10	6,2	7,3	90
<b>Olanda</b>	NL	5,5	7,2	6,7	82
<b>Germania</b>	DE	4,5	6,6	6,0	73
<b>Francia</b>	FR	3,5	5,1	4,6	57
<b>Spagna</b>	ES	7,5	3,1	4,4	54
<b>Italia</b>	IT	5	2,5	3,3	40

Fonte: elaborazioni su dati tabelle precedenti

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 ai paesi che prevedono l'autorizzazione generale. E' 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.

Attraverso l'aggregazione ponderata dei cinque indicatori, si perviene nella Tabella 2 all'Access Index il quale conferma come migliore il caso svedese (con 7,4/10) e come peggiore quello italiano (con 2,5/10). Nel nostro paese, infatti, non è andato in porto nella scorsa legislatura il progetto di riforma delle Autorità di regolazione sulla base del quale le funzioni di regolazione del mercato postale sarebbero state trasferite all'Autorità garante delle comunicazioni. Qualora fosse stata approvata tale progetto, l'Italia avrebbe recuperato circa 2,5 punti in più, attestandosi poco al di sotto della Francia.

L'aggregazione ponderata, con pesi rispettivamente del 30 per cento e del 70 per cento<sup>2</sup>, del Lex Index e dell'Access Index, porta alla costruzione del Lib Index, indicatore sintetico del grado di liberalizzazione, non solo legislativo, del mercato postale. Il Lib Index (Tabella 3) conferma la Svezia come caso migliore mentre l'Italia chiude con una netta insufficienza (39 per cento, valore di pochissimo più elevato rispetto allo scorso anno). Da notare che nell'ipotesi di istituzione del regolatore indipendente, secondo il progetto di legge non approvato, l'Italia si sarebbe invece attestata alla sufficienza (60 per cento), superando la Francia grazie alla più ampia liberalizzazione legislativa.

### **Settore: Servizi postali**

#### **Benchmark: Svezia**

Indicatore	Peso (%)	Sottoindicatori	Peso (%)	Punteggio parziale (%)	Punteggio (%)
<b>Lex</b>	30				50
<b>Access</b>	70				34
<b>Valutazione complessiva</b>					39

#### **NOTE**

1. A differenza dello scorso anno non è invece calcolato il Market Index, il quale misurava le performance effettive dei diversi sistemi postali.
2. 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.