



DEPARTMENT OF ECONOMICS  
UNIVERSITY OF MILAN - BICOCCA

WORKING PAPER SERIES

**Una stima dell'onere servizio universale  
nei servizi postali italiani  
in presenza di costi efficienti di produzione**

Ugo Arrigo, Massimo Beccarello

No. 27 - November 2000

Dipartimento di Economia Politica  
Università degli Studi di Milano - Bicocca  
<http://dipeco.economia.unimib.it>

## UNA STIMA DELL'ONERE SERVIZIO UNIVERSALE NEI SERVIZI POSTALI ITALIANI IN PRESENZA DI COSTI EFFICIENTI DI PRODUZIONE

**SOMMARIO:** *L'attuazione nel nostro paese della direttiva comunitaria sui servizi postali (n. 97/67/CE) ha portato ad un sensibile ampliamento della riserva legale che il Ministero delle Comunicazioni, nella sua qualità di regolatore, ha motivato con l'esigenza di garantire all'operatore incaricato del servizio universale, la società Poste Italiane S.p.A., ricavi sufficienti a coprire gli oneri dell'universalità. Obiettivo del presente lavoro è di dimostrare che qualora il gestore operasse con i costi di un'impresa postale europea mediamente efficiente risulterebbe in grado di coprire, già con la precedente estensione della riserva, ogni onere di servizio universale, registrando anzi margini positivi non trascurabili. A tal fine è stato effettuato un esercizio di stima dell'onere del servizio universale il quale utilizza una stima econometrica dei costi efficienti dell'operatore pubblico basata sui comportamenti medi delle aziende postali dei quindici paesi dell'Unione Europea. I risultati ottenuti sono tali da identificare l'ampliamento della riserva legale come strumento finalizzato a recuperare i costi di una gestione non efficiente, a tutelare l'operatore incaricato dall'avvio di effettivi processi competitivi e a mantenere sovvenzioni incrociate dall'area riservata in favore di quella solo teoricamente aperta alla concorrenza.*

### **1. Obiettivi e strumenti della direttiva europea sui servizi postali**

Il quadro regolamentare dei servizi postali in Italia, originariamente basato sul codice postale del 1973, ha subito rilevanti modifiche a seguito del recepimento nell'ordinamento italiano delle direttiva n. 97/67/CE del 15 dicembre 1997 sui servizi postali. La direttiva europea ha l'obiettivo di garantire la fornitura di un *servizio postale universale* nei quindici paesi dell'Unione, inteso come area di servizi postali essenziali, irrinunciabili per le normali attività di consumo e di produzione e soggetti a possibili fallimenti del mercato, che deve essere comunque presidiata a condizioni minime. L'universalità è in conseguenza definita come servizio minimo che deve essere fornito (art. 3, comma 1, della direttiva): (a) a chiunque, senza discriminazioni e senza interruzioni; (b) ad un prezzo accessibile; (c) con qualità determinata.

I servizi postali inclusi nell'area universale comprendono raccolta, smistamento, trasporto e 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. (art. 3, comma 4), limite quest'ultimo incrementabile fino ad un massimo di 20 Kg. dall'autorità nazionale di regolamentazione, degli

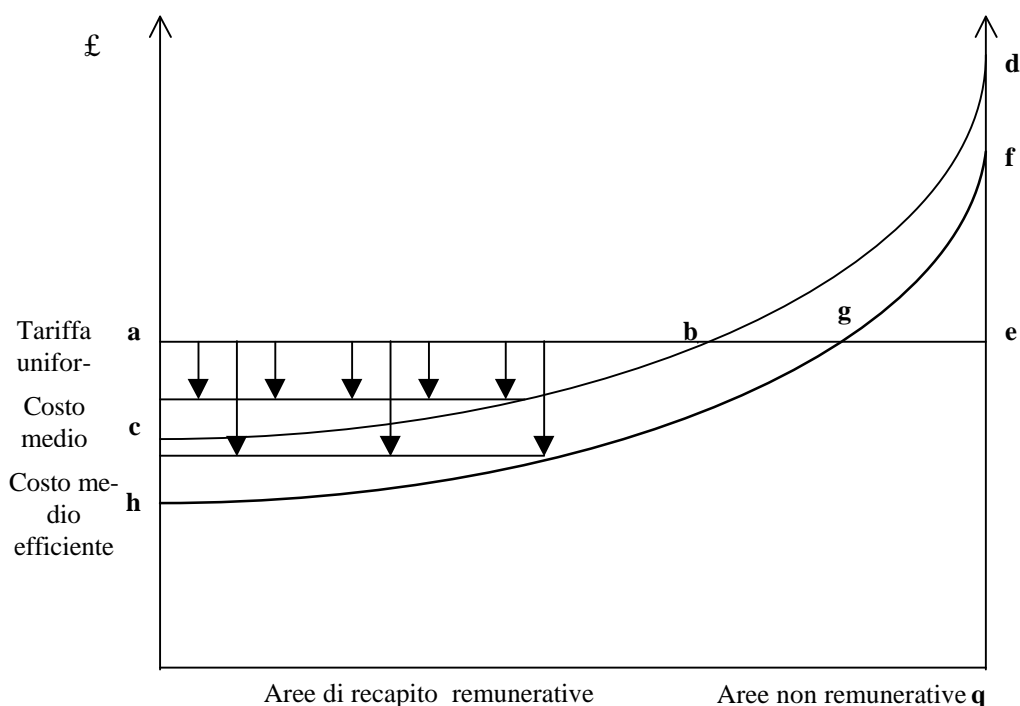
---

<sup>1</sup> Facoltà di Economia, Università degli Studi di Milano-Bicocca.

inviati raccomandati e assicurati. Al fine di garantire l'universalità, ogni Stato membro incarica uno o più operatori sui quali ricade in conseguenza l'obbligo di offrire i servizi universali (art. 4) secondo le caratteristiche indicate in maniera generale nella direttiva comunitaria e precisate (ad esempio per quanto riguarda gli aspetti tariffari e gli *standard* di qualità) dalla stessa autorità nazionale (art. 22).

Occorre tuttavia ricordare che qualora l'universalità fosse garantita in un contesto di mercato totalmente liberalizzato, nel quale cioè altri operatori possono liberamente operare nell'area universale senza sostenerne i relativi obblighi, questo potrebbe comportare per l'operatore incaricato oneri non equi, in grado di comprometterne l'equilibrio economico-finanziario. In un contesto liberalizzato viene in conseguenza meno il meccanismo tradizionalmente utilizzato di sovvenzioni incrociate che consentivano al fornitore monopolista, applicando una tariffa unica sul territorio, di finanziare con i margini positivi ottenuti sulle aree a più alta densità di traffico (e, quindi, con costi unitari inferiori alla tariffa) i margini negativi sulle aree a bassa densità (e, quindi, con costi unitari superiori alla tariffa).

Fig. 1 – Rappresentazione del meccanismo di sovvenzione incrociata



Il meccanismo è rappresentato nella Fig. 1, in cui ipotizziamo che le quantità relative agli oggetti postali<sup>2</sup> recapitati siano considerate per ognuna delle aree di recapito in cui è

<sup>2</sup> Per oggetti postali si intendono indistintamente corrispondenze, stampe e pacchi.

divisa l'Italia<sup>3</sup> e le aree di recapito siano ordinate, per nostra scelta, in ordine crescente di costo medio<sup>4</sup> (curva *cbd*)<sup>5</sup>.

La curva *cbd* è rappresentata come continua in conseguenza dell'elevato numero di aree. Per contro, in presenza di un piccolo numero, l'area sottostante la curva *cbd* sarebbe rappresentata da una serie di istogrammi a base variabile, ognuno dei quali relativo ad una specifica area di recapito. La base di ognuno rappresenterebbe il numero, e l'altezza il costo medio di produzione, degli oggetti postali recapitati in quella specifica area.

Come è possibile osservare dalla Fig. 1, applicando una tariffa unica sul territorio si realizza un margine positivo, pari all'area *abc*, in grado di compensare il margine negativo, relativo all'area non remunerativa, pari all'area *bde*. Nell'ipotesi di liberalizzazione del mercato, il processo di concorrenza si realizzerebbe ovviamente nelle aree remunerative, obbligando in conseguenza il prestatore del servizio universale a ridurre i relativi prezzi, come evidenziato nella Fig. 1, e abbassando sensibilmente il precedente margine positivo indicato dall'area *abc*. Poiché in questo contesto l'onere del servizio universale, pari all'area *bde*, non risulterebbe più coperto dai vantaggi garantiti all'incaricato del servizio in sede di regolamentazione del mercato (riserva legale), occorre evidenziare strumenti alternativi.

Nei settori oggetto di estesi processi di liberalizzazione (quali le TLC) lo strumento tipicamente utilizzato per garantire la copertura dell'onere di universalità è il *fondo servizio universale*. Attraverso di esso gli operatori che scremano il mercato sono "tassati", in genere in percentuale sui ricavi conseguiti operando nell'area universale, e i proventi sono utilizzati per finanziare i costi del mantenimento del servizio nelle aree non remunerative. In tal modo la copertura dello squilibrio evidenziato dall'area *bde*, e quindi la tutela dell'universalità, risulta compatibile con la presenza di processi competitivi.

Nella Fig. 1 abbiamo inoltre ipotizzato che i costi di produzione effettivi del monopolista preesistente, rappresentati dalla curva continua *cbd*, risultino superiori al loro livello efficiente (rappresentato dalla curva tratteggiata *hgf*). In tale ipotesi nel regime regolatorio precedente la liberalizzazione è consentito all'operatore pubblico, nel nostro esempio, un livello tariffario sufficientemente elevato da consentirgli di recuperare interamente i costi inefficienti dell'area "remunerativa" e da sovvenzionare sia i costi inefficienti dell'area "non remunerativa" che limitati oneri di servizio universale (l'area *efg*).

La liberalizzazione del mercato orienterà i prezzi praticati verso i costi efficienti, con una riduzione in conseguenza assai più ampia rispetto a quella evidenziata in precedenza. Essa impedirà all'ex monopolista di continuare a coprire i costi inefficienti ma ciò si realizzerà solo nell'area cosiddetta remunerativa. Nell'area non remunerativa, per contro, sono possibili due scenari sulla base delle scelte del regolatore:

1. Poiché in tale area non è possibile competizione sul mercato, la soluzione migliore è rappresentata dalla competizione per il mercato, intendendo con essa l'assegnazione tramite asta dell'incarico del servizio universale all'operatore (o agli operatori, nell'ipotesi che le singole sottoaree non remunerative siano assegnate separatamente) che chiederà la sovvenzione minore. In questo modo l'onere del servizio universale

<sup>3</sup> Per area di recapito si intende l'area coperta da un portalettere. L'Italia è attualmente divisa in circa 40 mila aree.

<sup>4</sup> Si tratta dello stesso schema utilizzato nella ricerca n/e/r/a, 1998, p.

<sup>5</sup> Si ignori per il momento la curva tratteggiata relativa al costo medio efficiente (*hgf*).

potrà essere correttamente definito, e adeguato periodicamente nel tempo, ai suoi livelli minimi.

2. Se la soluzione precedente non viene adottata e il regolatore riconosce all'incaricato del servizio universale l'intero onere sostenuto, pari all'area *bde*, si genererà l'effetto paradossale di tassare i nuovi entranti quanto più è inefficiente l'operatore pubblico.

Occorre peraltro evidenziare una possibile aggravante al caso precedente. Essa deriva dalla constatazione che l'ampiezza dell'area *bde* non è nota al regolatore ma dichiarata dal gestore. Sulla base dei dati di separazione contabile dell'azienda è infatti ricostruibile l'ammontare complessivo dei costi dei prodotti soggetti ad obbligo di universalità (l'area sottostante la curva *cbd*) ma non la sua articolazione territoriale. Questa asimmetria informativa può essere utilizzata dal gestore il quale, dopo la liberalizzazione, si trova nella necessità di recuperare i costi inefficienti dell'area in cui sono entrati i competitori, non più coperti dalla tariffa unica. Egli potrà a questo punto imputare i medesimi come costi dell'area non remunerativa, dichiarando un tratto di curva *bd* più elevato di quello presente nella Fig. 1 e ottenendo in tal modo, dietro il paravento delle esigenze del servizio universale, che i nuovi entranti sovvenzionino per intero i costi inefficienti. Solo il meccanismo d'asta per l'assegnazione del servizio nell'area non remunerativa appare in grado di evitare il mantenimento a carico dei competitori di una copertura dei costi inefficienti.

Date le problematiche appena evidenziate in via teorica è possibile verificare come esse si manifestano nella realtà in conseguenza delle disposizioni specifiche della direttiva comunitaria in materia. Quest'ultima si è mantenuta molto distante, a differenza di quanto avvenuto in molti altri settori di *public utilities*, dall'avvio di rilevanti processi di liberalizzazione, stabilendo che ai fini della copertura dell'onere del servizio universale possano essere utilizzati due strumenti:

1. Il mantenimento di un'area riservata, entro limiti massimo di prezzo e di peso degli oggetti postali, finalizzata ad assegnare diritti speciali ed esclusivi in favore dell'incaricato del servizio universale (art. 7 della direttiva).
2. L'istituzione di un fondo per il servizio universale attraverso il quale vengono posti oneri a carico degli operatori postali che non garantiscono l'universalità e il gettito ottenuto è utilizzato per integrare i ricavi dell'operatore incaricato.

La direttiva ha previsto un'area massima della riserva piuttosto estesa, prevedendo che ogni Stato membro possa attribuire al fornitore del servizio universale, "nella misura necessaria al mantenimento" del medesimo, la raccolta, il trasporto, lo smistamento e la distribuzione di invii di corrispondenza interna, tramite consegna espressa o meno, 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." (art. 7, comma 1).

Occorre peraltro ricordare che la riserva è vincolata dalla direttiva solo nella sua estensione massima, e non è obbligatoria, in quanto stabilita solo in considerazione della necessità di recuperare i costi conseguenti al mantenimento del servizio universale. Il limite minimo è quindi rappresentato dalla totale liberalizzazione. Di fatto, nell'ipotesi di adozione della misura massima, la direttiva liberalizza il mercato per una percentuale non

superiore, secondo le sue stesse indicazioni (considerando 17), al 2% del volume ed al 3% dei ricavi e assegna al riservatario quasi integralmente il mercato postale *standard*.

In tale contesto gli operatori privati sono duplicemente condizionati dalle modalità che saranno riconosciute per il calcolo dell'onere del servizio universale in quanto da esse dipende:

1. l'estensione della riserva legale, e quindi gli spazi residui lasciati alla libera concorrenza;
2. l'ammontare che dovrà essere prelevato sui loro ricavi quale contributo al fondo.

Per ragioni giuridiche ed economiche il calcolo dell'onere del servizio universale (OSU) non può che fare riferimento ad un operatore incaricato in grado di operare con costi di produzione efficienti<sup>6</sup>. Sul piano giuridico la direttiva europea stabilisce all'art. 7 i servizi che possono essere riservati "... nella misura necessaria al mantenimento del servizio universale". In tale contesto è evidente che i costi dell'operatore incaricato sostenuti in eccesso, quale conseguenza di comportamenti inefficienti, non costituiscono oneri "necessari" per il mantenimento del servizio universale e non possono giustificare in conseguenza l'attivazione di meccanismi di copertura. Sul piano economico, per contro, e come già evidenziato in precedenza, qualora non si facesse riferimento a costi efficienti di produzione, si produrrebbe l'effetto inaccettabile di restringere gli spazi di mercato e "tassare" i nuovi operatori quanto maggiore è l'inefficienza dell'ex monopolista pubblico.

Un'altra questione delicata riguarda il fatto se i margini positivi dell'area riservata e i proventi del fondo possono essere utilizzati per finanziare oneri di servizio universale provenienti dall'area universale non riservata, nella quale sussistono obblighi per l'operatore incaricato ma che è aperta alla concorrenza. In tal caso infatti, vi è la possibilità che il responsabile del servizio universale pratici tariffe inferiori ai costi<sup>7</sup> anche nell'area potenzialmente remunerativa, al fine di ostacolare la concorrenza, e richieda poi quale compensazione una più ampia estensione della riserva o chiami gli altri operatori a sovvenzionare la medesima attraverso il meccanismo del fondo. In tale ipotesi si produrrebbe l'effetto perverso di obbligare gli operatori entranti a finanziare l'incarico del servizio universale per finanziargli pratiche anticompetitive a loro danno.

Il meccanismo delle sovvenzioni incrociate attraverso il quale si compensano i segmenti di attività meno redditizi con i margini di quelli commercialmente più validi appare ammissibile solo se si verifica tra attività coperte da riserva; altrimenti esso potrebbe risultare lesivo dell'art. 86 Tratt., poiché attraverso il finanziamento di servizi liberalizzati con i proventi di attività riservate si addosserebbe all'utenza dei servizi prestati in regime di monopolio costi non derivanti dalle prestazioni fornite<sup>8</sup>. In ogni caso, poiché le tariffe praticate nell'area non riservata non possono risultare lesive della concorrenza, l'unico onere di universalità ammissibile in tale area potrebbe riguardare l'eccesso di costo unitario sostenuto nelle aree a bassa densità di traffico<sup>9</sup>, quelle nelle quali la concorrenza non

---

<sup>6</sup> Tale posizione è stata ribadita in diversi pareri emanati dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato in relazione al settore T.L.C. tra cui in ultimo: "Contribuzione al fondo per il finanziamento del servizio universale di telefonia (AS190)", in Bollettino AGCM, n. 1-2 del 31.1.2000.

<sup>7</sup> L'ipotesi è che le tariffe siano definite al di sotto del livello dei costi efficienti.

<sup>8</sup> Cfr. G. AMORELLI, 1992.

<sup>9</sup> Anche in questo caso valutato nel suo livello efficiente.

opera, e comunque al netto degli effetti delle politiche tariffarie discrezionali praticate dal gestore del servizio universale.

Sulle tematiche delle sovvenzioni incrociate occorre ricordare la prescrizione rigorosa dell'unico contratto di programma sottoscritto nel 1996 dall'azienda postale pubblica e dal Ministero delle Poste e Telecomunicazioni. Esso richiedeva infatti all'art. 11 l'attivazione di un sistema di separazione contabile "...permanentemente idoneo a garantire condizioni di effettiva concorrenza nei servizi postali ... con riferimento ai servizi non riservati ...". Tale sistema avrebbe dovuto "... permettere la separazione contabile tra i servizi svolti dall'ente, siano essi riservati o non, e consentire, in particolare, *la verifica della insussistenza di sussidi incrociati tra quelli riservati a favore di quelli non riservati nonché di pratiche discriminatorie*, contribuendo inoltre all'individuazione dei costi per la definizione delle tariffe da applicare a ciascun servizio". Non risulta tuttavia che a tale prescrizione abbia fatto seguito adeguata verifica di adempimento da parte del Ministero regolatore.

## ***2. Il quadro regolamentare nazionale***

La regolamentazione dell'assetto del mercato postale in Italia è stata modificata in conseguenza del recepimento nell'ordinamento italiano della direttiva comunitaria, realizzato attraverso il d.l. 22 luglio 1999, n. 261 "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. Il decreto in oggetto stabilisce, in particolare:

- 1) l'estensibilità della riserva legale rispetto al regime precedente sino al massimo consentito dalla direttiva, purché essa risulti necessaria per salvaguardare il servizio universale;
- 2) l'assegnazione per un periodo transitorio alla società Poste Italiane S.p.A. del servizio universale;
- 3) la copertura degli oneri per il servizio universale attraverso l'estensibilità, già ricordata, della riserva legale e l'istituzione di un fondo di compensazione.

Per quanto riguarda il primo punto, occorre ricordare che nel regime preesistente la riserva legale riguardava esclusivamente le corrispondenze epistolari di qualsiasi peso e prezzo (con esclusione, pertanto, di tutti gli altri invii postali tra i quali fatture, pubblicità indirizzata, stampe editoriali e non). Per la direttiva comunitaria, per contro, essa può, al massimo includere le corrispondenze di qualsiasi tipo (sono infatti escluse le sole stampe editoriali) sino al limite massimo di 350 grammi di peso o cinque volte la tariffa base dell'invio normalizzato più rapido.

Il provvedimento italiano di attuazione ha scelto di permettere un'estensione della riserva legale rispetto al regime precedente e sino all'ampiezza massima consentita dalla direttiva (art. 4 del d.l. n. 261) purché ciò sia necessario al mantenimento del servizio universale. Peraltro, e in maniera palesemente contraddittoria, in attesa di dimostrare la necessità di tale ampliamento esso viene comunque realizzato in favore dell'incarico del servizio universale dall'entrata in vigore del provvedimento (art. 23, comma 1) salvo sta-

bilire che l'area della riserva possa in seguito essere ridotta qualora si riveli eccessiva rispetto alle finalità indicate.

Il provvedimento stabilisce, infatti, che:

- a) Il servizio universale è affidato, in sede di prima attuazione, alla società Poste Italiane S.p.A. per un periodo da definirsi a cura dell'autorità di regolamentazione compatibilmente con il processo di liberalizzazione comunitaria e, comunque, non superiore a quindici anni (art. 23, comma 2).
- b) Al fornitore del servizio universale sono riservati sino al 31 dicembre 2000 i servizi postali nell'estensione massima ammessa dalla direttiva comunitaria e accolta nel provvedimento italiano di attuazione (art. 23, comma 1)<sup>10</sup>.
- c) "Con decorrenza dal 1° gennaio 2001 l'autorità di regolamentazione determina, e successivamente aggiorna con cadenza triennale, l'ambito della riserva, nella misura necessaria al mantenimento del servizio universale, sulla base di periodiche verifiche degli oneri di detto servizio universale gravanti sul fornitore ..." (art. 23, comma 1).

Il secondo strumento previsto per la copertura degli oneri del servizio universale è il fondo di compensazione, amministrato dal Ministero delle Comunicazioni. " ...esso è alimentato nel caso e nella misura in cui i servizi riservati non procurano al fornitore del predetto servizio entrate sufficienti a garantire l'adempimento degli obblighi gravanti sul fornitore stesso" (art. 10, comma 1). Sono assoggettati alla contribuzione gli operatori che hanno ottenuto licenza individuale per poter operare nell'area universale sino ad un importo massimo del 10% degli introiti derivanti dall'attività autorizzata<sup>11</sup>.

Il provvedimento stabilisce inoltre che: "La determinazione del contributo, secondo principi di trasparenza, non discriminazione e proporzionalità, è effettuata dall'autorità di regolamentazione *sulla base dei costi di una gestione efficiente del servizio universale - con riferimento anche ai costi dei corrispondenti servizi di altri Stati membri dell'Unione europea - che non trovano compensazione con i proventi derivanti dalla gestione dei servizi riservati*" (art. 10, comma 3).

Quest'ultima disposizione è di particolare rilevanza e necessità nel caso italiano se si considera che:

- a) Nel nostro paese *l'onere effettivo del servizio universale* è condizionato da una serie di inefficienze dell'operatore incaricato del servizio universale, che saranno evidenziate in seguito; questo implica che *l'onere riconosciuto del servizio universale* non

---

<sup>10</sup> E' stato tuttavia previsto un periodo transitorio nel quale, con eccezione della posta transfrontaliera e della fase del recapito degli invii generati telematicamente, "gli invii postali, non facenti parte dell'esclusività postale secondo la disciplina vigente prima dell'entrata in vigore del ... decreto, sono esclusi dall'area di riserva .... fino alla individuazione da parte dell'Autorità di regolamentazione, degli invii la cui inclusione nella riserva si rende necessaria sulla base della verifica degli oneri di servizio universale gravanti sul fornitore .... 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" (art. 23, comma 7). In adempimento a tale disposizione, il Ministro delle Comunicazioni, nella sua qualità di autorità di regolazione, ha provveduto con deliberazione 2 febbraio 2000 "Ambito della riserva postale per il mantenimento del servizio universale" (in G.U. n. 29 del 5.2..2000) a reintegrare la globalità di tali servizi nella riserva "ai fini del mantenimento del servizio universale".

<sup>11</sup> Lo strumento appare tuttavia improprio nell'ipotesi in cui, come nel caso italiano, in conseguenza di un'area liberalizzata estremamente ridotta il fatturato dei relativi operatori appare esiguo rispetto alle dimensioni dell'incarico del servizio universale.



possa che risultare una frazione del precedente, calcolata depurando l'onere effettivo dalle conseguenze dei comportamenti inefficienti.

- b) Se non si adottasse questo metodo, come già ricordato in precedenza, si genererebbe la conseguenza inaccettabile di far ricadere sugli operatori privati oneri tanto maggiori (in termini di limitatezza degli spazi di mercato liberalizzati e di ammontare dovuto dei contributi al fondo) quanto maggiore è l'inefficienza dell'operatore pubblico.

Peraltro occorre ricordare che non solo nella determinazione del contributo ma anche nella determinazione dell'ampiezza della riserva occorre fare riferimento ai costi di una gestione efficiente del servizio universale, trattandosi di due strumenti strettamente complementari.

### 3. Metodologia di stima adottata nel presente lavoro

In via preliminare rispetto alla presentazione dell'esercizio di stima è necessario procedere ad alcune definizioni finalizzate a precisare che cosa si intende nel presente lavoro, in riferimento ai servizi postali, per:

- a) servizio universale;
- b) onere del servizio universale;
- c) onere *non equo* del servizio universale.

Per quanto riguarda il primo punto, il presente lavoro accoglie per *servizio postale universale* la definizione che ne è data dalla direttiva n. 97/67/CE del 15 dicembre 1997. Essa intende per *servizio universale* un'area di servizi postali essenziali, irrinunciabili per le normali attività di consumo e di produzione e soggetti a possibili fallimenti del mercato, che deve essere comunque presidiata a condizioni minime. L'universalità è in conseguenza definita come servizio minimo che deve essere fornito (art. 3, comma 1, della direttiva): (a) a chiunque, senza discriminazioni e senza interruzioni; (b) ad un prezzo accessibile; (c) con qualità determinata. L'estensione dell'area universale è stabilita dalla stessa direttiva<sup>12</sup>. Il servizio universale è garantito da ogni Stato membro attraverso l'affidamento ad uno o più operatori dell'incarico di offrire i servizi universali (art. 4)<sup>13</sup>.

Per quanto riguarda il secondo punto, per *onere del servizio universale* si intende il *marginale negativo generato in capo all'operatore incaricato dall'applicare le tariffe stabilite dal regolatore in aree specifiche del paese in cui i costi unitari di produzione, in conseguenza della bassa densità di traffico, sono superiori alle medesime*<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> I servizi postali inclusi nell'area universale comprendono raccolta, smistamento, trasporto e 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. (art. 3, comma 4), limite quest'ultimo incrementabile fino ad un massimo di 20 Kg. dall'autorità nazionale di regolamentazione, degli invii raccomandati e assicurati.

<sup>13</sup> L'offerta del servizio universale, la quale costituisce obbligo per l'incaricato, dovrà avvenire secondo le caratteristiche indicate in maniera generale nella direttiva comunitaria e precisate (ad esempio per quanto riguarda gli aspetti tariffari e gli *standard* di qualità) dalla stessa autorità nazionale (art. 22).

<sup>14</sup> Tale definizione, che è illustrata più avanti attraverso la Fig. 1, è consolidata nella letteratura sui servizi di telecomunicazione e postali. In relazione a questi ultimi cfr. la ricerca n/e/r/a per l'Unione Europea (1998).

Per quanto riguarda il terzo punto, infine per *onere non equo del servizio universale* si intende quella parte del margine negativo di cui sopra *non coperta dai vantaggi economici dell'essere operatore incaricato del servizio universale*<sup>15</sup> e, in particolare, *non coperta dal margine positivo derivante dall'applicare nelle rimanenti aree del paese tariffe superiori ai costi unitari di produzione*<sup>16</sup>. L'*onere non equo del servizio universale*<sup>17</sup> è quel margine negativo che l'operatore in un contesto concorrenziale avrebbe evitato qualora non fosse stato obbligato alle prestazioni del servizio universale.

Si evidenzia, in particolare, che ai fini della stima dell'onere non equo del servizio universale non possono essere conteggiati gli effetti di comportamenti e decisioni dell'operatore incaricato, ma solo gli effetti delle decisioni di chi ha stabilito l'incarico. Qualora, ad esempio, il gestore, operi con costi di produzione superiori a quelli necessari, e quindi inefficienti, essi, ovviamente, non possono essere considerati quale componente dell'onere non equo del servizio.

Nel presente lavoro è stata adottata una metodologia di stima dell'onere del servizio universale in linea con il dettato del d.l. n. 261/99. Essa, infatti, ipotizza un'impresa incaricata del servizio universale rispondente alle seguenti caratteristiche:

1. Produce i medesimi volumi effettivamente realizzati dall'azienda Poste Italiane S.p.A. e con la medesima composizione per tipologia;
2. Applica le stesse tariffe;
3. Realizza, in conseguenza, i medesimi ricavi;
4. Opera tuttavia con i “... *costi di una gestione efficiente*”, questi ultimi calcolati “... *con riferimento anche ai costi dei corrispondenti servizi di altri Stati membri dell'Unione europea*” (art. 10, comma 3), più precisamente ipotizzando un'efficienza gestionale in linea con quella media delle imprese postali dei quindici paesi dell'Unione Europea.

L'onere non equo del servizio universale è, in conseguenza, il “*margine negativo*” dell'insieme dei servizi di recapito per i quali vi è obbligo di universalità, quantificato nell'ipotesi di costi di produzione mediamente efficienti (sulla base di standard europei). Nei termini della Fig. 1 si tratta della differenza, qualora essa risulti negativa, tra l'area *agh* e l'area *gfe*<sup>18</sup>. Accanto a tale stima si procederà anche ad una misurazione dell'onere a costi effettivi il quale può essere rappresentato, nei termini della Fig. 1, attraverso la differenza, qualora essa risulti negativa, tra l'area *abc* e l'area *bde*.

---

<sup>15</sup> Tra i vantaggi economici dell'essere operatore incaricato del servizio universale bisogna considerare anche le economie di scopo che si manifestano sulle altre attività esercitate (ad esempio utilizzare la rete degli sportelli postali anche per offrire servizi di tipo finanziario).

<sup>16</sup> Si tratta, in genere, di una tariffa unica nazionale la quale ha consentito sinora, nel regime tradizionale utilizzato dai monopoli pubblici, di finanziare con i margini positivi ottenuti sulle aree a più alta densità di traffico (e, quindi, con costi unitari inferiori alla tariffa) i margini negativi sulle aree a bassa densità (e, quindi, con costi unitari superiori alla tariffa).

<sup>17</sup> Tale concetto è espressamente richiamato dalla direttiva n. 97/67/CE (art. 9, comma 4) quale presupposto per l'attivazione di meccanismi di compensazione.

<sup>18</sup> Nell'ipotesi che la differenza tra l'area *agh* e l'area *gfe* risulti positiva, e in grado di garantire una equa remunerazione del capitale, avremo dimostrato l'inesistenza di oneri non equi del servizio universale,

I costi di produzione efficienti sono stati a loro volta calcolati attraverso la stima econometrica di una funzione di costo basata sulle osservazioni relative a quindici aziende postali<sup>19</sup> dei paesi U.E. nel decennio 1989-1998. Anche se non abbiamo riscontro di precedenti studi che abbiano utilizzato stime di efficienza per la valutazione dell'onere del servizio universale, l'applicazione di tecniche econometriche per la stima dell'efficienza produttiva nei servizi postali è consolidata in letteratura<sup>20</sup>.

E' importante ricordare che nel presente esercizio non si è provveduto a depurare l'onere del servizio universale da altri fattori, rientranti nell'area di competenza della gestione dell'azienda, e quindi non determinati dal soggetto pubblico che stabilisce l'incarico del servizio universale. Si tratta in particolare del fatto che:

1. L'azienda Poste Italiane opera su livelli di produzione sottodimensionati rispetto ai livelli europei in conseguenza della bassa qualità storicamente realizzata sul servizio<sup>21</sup>. Questo determina due effetti: ricavi totali sottodimensionati e livelli di costo unitario efficiente più elevati in conseguenza del mancato utilizzo delle economie di scala.
2. Le tariffe applicate nell'area non riservata sono eccessivamente contenute rispetto ai costi, con l'effetto, da un lato, di ostacolare la concorrenza, dall'altro di impedire adeguati livelli di ricavo unitario, in grado di ridurre l'onere netto dell'universalità<sup>22</sup>. Nel calcolo dell'onere del servizio universale non terremo tuttavia conto di tali mancati ricavi ma solo del fenomeno dell'inefficienza costo.

Ci si è limitati in sostanza a stimare una funzione di costo totale per le imprese postali che è rappresentabile in termini di funzione di costo medio secondo la Fig. 2. Per una generica impresa A, caratterizzata da costi medi  $Q_1A$ , superiori al livello efficiente per quella scala di produzione, si potrà in conseguenza procedere alla stima del costo medio efficiente ( $Q_1B$ ) che sarà utilizzato successivamente nel calcolo dell'onere a costi efficienti.

<sup>19</sup> Si tratta delle aziende postali dei quindici paesi dell'Unione Europea incaricate del servizio universale. La confrontabilità tra tali imprese è rafforzata dal fatto che le caratteristiche di svolgimento del servizio universale risultano molto allineate, salvo il fatto che gli standard di qualità richiesti alle aziende degli altri paesi risultano molto più stringenti rispetto a quelli richiesti dal regolatore all'azienda italiana. Cfr. al riguardo n/e/r/a, 1998, p. 11 ss., oltre ai capitoli relativi ai singoli paesi. Cfr. anche Arrigo e Beccarello, 1999.

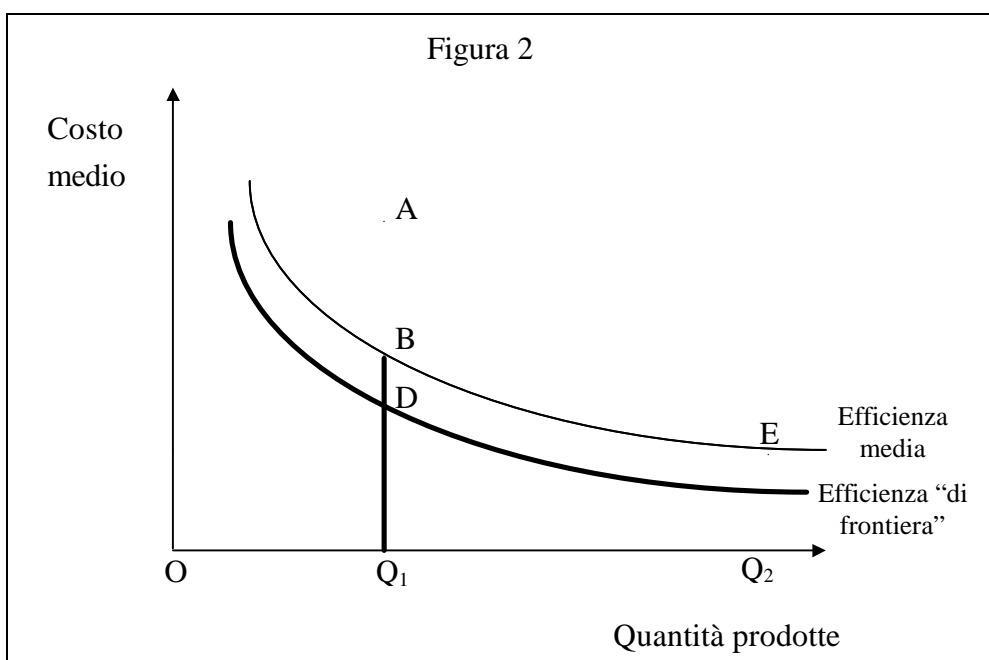
<sup>20</sup> Si cfr. al riguardo, per quanto riguarda studi europei, i contributi di Deprins, Simar e Tulkens (1984), Palm (1987), Perelman e Pestieau (1988).

<sup>21</sup> Cfr. al riguardo i dati presentati al par. 4. Cfr. inoltre Arrigo e Beccarello, 1999.

<sup>22</sup> Come emerge dai seguenti dati di ricavo medio per tipologia di prodotto. Si noti che dei prodotti indicati nella Tabella sottostante, che non esauriscono le diverse tipologie di servizi di recapito, solo le lettere ordinarie facevano parte dell'area della riserva nel regime legislativo precedente il recepimento della direttiva comunitaria (tale regime era ancora vigente nel 1998).

Prodotto	Pezzi trattati 1998 (Mld.)	Ricavo medio (£)
Lettere ordinarie (Riservate)	2.590	845
Fatture commerciali	422	534
Stampe non periodiche	385	575
Invii e cataloghi VPC	404	293
Stampe in abbonamento	1.430	241

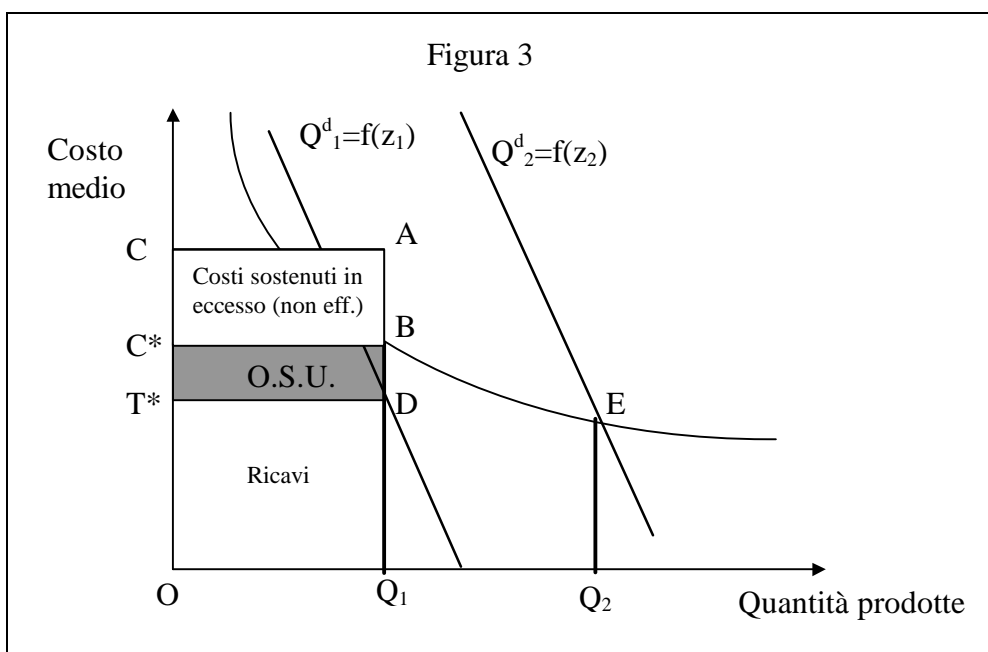
Fonte: Corte dei Conti, 1999.



Non si terrà conto, invece, del fatto che vi possa essere un'impresa D, caratterizzata da efficienza superiore alla media e quindi operante con costi medi  $Q_1D$  minori del livello mediamente efficiente  $Q_1B$  (Per il punto D passa infatti la funzione di costo tratteggiata che è una funzione "di frontiera", costruita sulla base della migliore efficienza riscontrata nel campione e non di quella media). Non si terrà neppure conto del fatto che possa sussistere un'impresa E che, attivando grazie ad elevati standard qualitativi una domanda  $OQ_2$ , maggiore di  $OQ_1$ , può operare con costi medi  $Q_2E$ . L'impresa E, infatti, è caratterizzata da efficienza media ma, poiché produce un volume  $Q_2$ , più elevato di  $Q_1$ , opera con un costo unitario  $Q_2E$  inferiore a  $Q_1B$  per effetto di economie di scala. Il maggiore costo "efficiente" dell'impresa A, cioè il segmento  $Q_1B$  rispetto a  $Q_2E$ , potrebbe tuttavia dipendere da comportamenti inefficienti dell'impresa A.

Si tratta dell'ipotesi illustrata dalla Fig. 3, in cui l'impresa A, garantendo il livello qualitativo  $z_1$  del servizio attiva la domanda  $Q^d_1$ . L'impresa E, invece, garantendo un livello qualitativo  $z_2$  maggiore di  $z_1$  attiva la domanda  $Q^d_2$ , maggiore per ogni livello di prezzo rispetto alla  $Q^d_1$ . In questo modo essa può operare con costi efficienti minori rispetto all'impresa A. Quest'ultima potrebbe ragionevolmente rappresentare il caso dell'azienda Poste Italiane S.p.A., come i risultati di precedenti ricerche consentono di ipotizzare<sup>23</sup>. Tuttavia nel presente lavoro non verranno considerati i possibili risparmi di costo "efficiente" derivanti dall'operare su di una scala produttiva maggiore. L'obiettivo è semplicemente di stimare il segmento BA per escluderlo dal calcolo dell'onere servizio universale.

<sup>23</sup> Cfr. in particolare Arrigo e Beccarello, 1999.



Nell'esercizio di stima che sarà presentato nei prossimi paragrafi si intenderà in conseguenza per *onere non equo del servizio universale a costi efficienti* l'ampiezza dell'area  $T^*C^*BD$  relativa ad un'impresa postale che, operando su di un livello qualitativo pari a  $z_1$  e con una tariffa media  $OT^*$ , inferiore al costo medio efficiente  $OC^*$ , realizza un livello produttivo pari a  $OQ_1$ <sup>24</sup>. Tale valore si confronta con un *onere non equo del servizio universale a costi effettivi* pari all'area  $T^*CAD$ , riferito al costo medio effettivo  $OC$ . Nell'ipotesi in cui il costo medio efficiente  $OC^*$  risulti superiore alla tariffa media  $OT^*$  l'area risultante sarà considerata una misura del vantaggio del servizio universale per l'impresa incaricata.

A questo punto appare opportuno spiegare perché si è adottata la metodologia precedente e non possibili alternative. Le domande che un lettore non totalmente persuaso potrebbe formulare risultano le seguenti:

- a) perché si è fatto riferimento ai costi efficienti e non ai costi effettivi;
- b) perché non ci si è limitati a misurare l'onere derivante dal garantire il servizio universale nelle aree non remunerative;
- c) perché nel misurare il saldo tra onere delle aree non remunerative e vantaggio delle aree remunerative, non si sono indicate separatamente le due componenti.

Le risposte sono le seguenti:

- a) Il riferimento ai costi efficienti deriva dal fatto che i costi sostenuti in eccesso (cioè inefficienti) non costituiscono oneri necessari per garantire il servizio universale nei recapiti e non sono imposti da chi assegna l'incarico. Inoltre, come si è già evidenziato in precedenza, se il riferimento nel calcolo non fosse ai costi efficienti si otterrebbe l'effetto perverso di penalizzare, con elevate contribuzioni al fondo servizio universale o con re-

<sup>24</sup> Si noti, per contro, che qualora l'impresa garantisse il livello qualitativo  $z_1$ , la maggiore domanda attivata eviterebbe alla medesima tariffa  $T^*$  ogni onere di servizio universale e garantirebbe un margine positivo.

strizioni delle aree in cui la concorrenza è ammessa, tanto più i competitori dell'incaricato del servizio universale quanto più quest'ultimo è inefficiente<sup>25</sup>.

b) La misura dell'onere delle sole aree non remunerative, che è l'approccio utilizzato dalla ricerca n/e/r/a 1998, appare insufficiente in quanto, trovandoci in un contesto non liberalizzato, il problema non è se il gestore sopporta oneri in talune aree ma se essi non sono coperti dall'insieme dei "vantaggi" compensativi di cui gode (livelli tariffari autorizzati dal regolatore, ampiezza della riserva, caratteristiche di operatore dominante anche nell'area non riservata). Occorre quindi fare riferimento al saldo, positivo o negativo, tra oneri e vantaggi.

c) La mancata disaggregazione delle due componenti deriva dal fatto che, non essendosi avvalsa la presente ricerca di dati interni all'azienda postale italiana, non ha potuto disporre dei dati sull'articolazione territoriale dei costi unitari e dei volumi dei servizi erogati<sup>26</sup>.

#### *4. Una visione d'insieme delle 15 aziende postali dell'U.E.*

Al fine di completare il quadro preliminare con una sintesi descrittiva delle aziende postali dei paesi dell'U.E., le Tab. 1 e 2 riportano, per il solo anno 1998, i dati relativi alle variabili più significative che riguardano il settore. Da esse si può osservare quanto segue:

- Nel 1998 le aziende postali dei quindici paesi dell'Unione Europea hanno realizzato un traffico postale complessivo pari a 102,3 miliardi di pezzi e hanno occupato un milione e duecentosettataseimila persone. La domanda pro capite di invii postali è stata nello stesso anno di 275 pezzi. Gli uffici postali aperti al pubblico sono risultati, complessivamente, oltre 82 mila.

---

<sup>25</sup> Si noti che, portando al limite tale discorso, vi sarà un livello di inefficienza del gestore tale da impedire la presenza di qualsiasi competitor nelle aree libere in quanto la ristrettezza di queste ultime e la contribuzione richiesta al fondo risulterebbero talmente penalizzanti da renderne antieconomica la presenza.

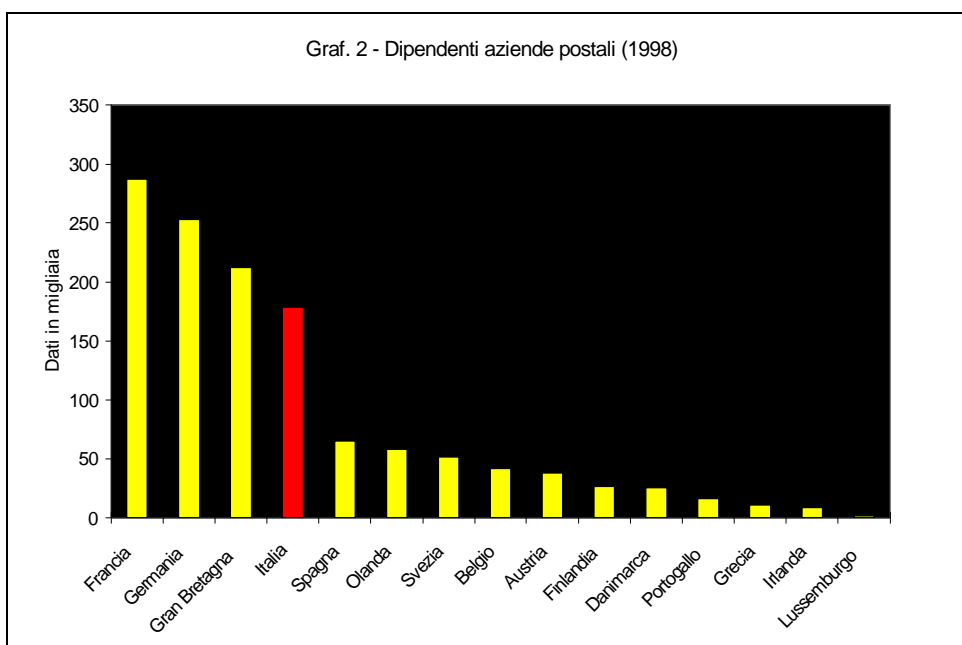
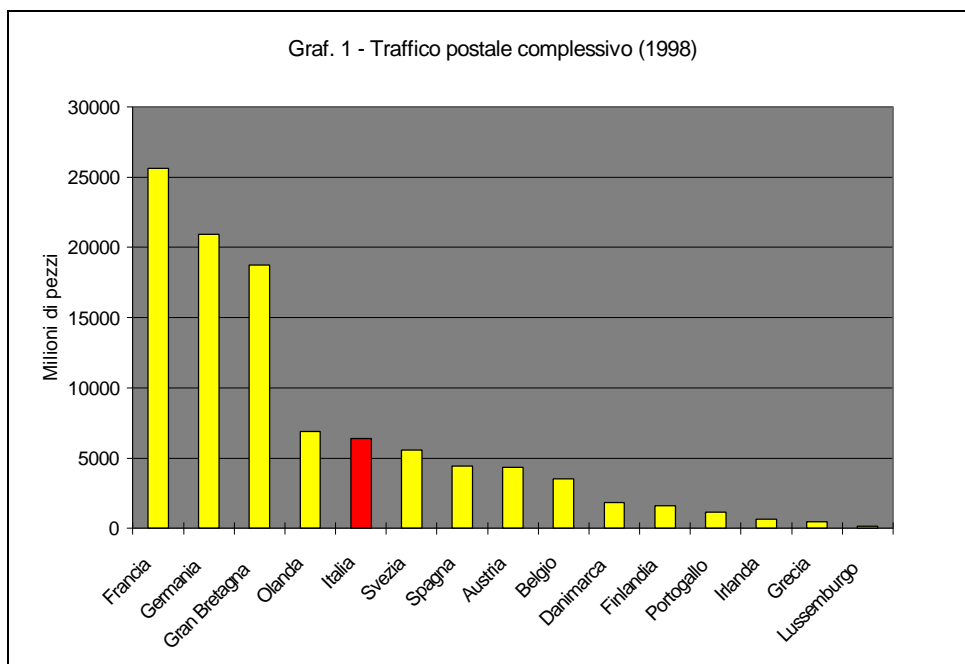
<sup>26</sup> Occorre peraltro osservare che, a parte il riferimento ai costi efficienti anziché a quelli effettivi, il metodo impiegato nel presente lavoro è lo stesso adottato dal Ministero delle Comunicazioni. I risultati ottenuti sono quindi direttamente confrontabili con questi ultimi.

**Tab. 1 - Dati di sintesi delle aziende postali (1998) - Dimensioni**

Paese	Oggetti postali complessivi trattati (milioni)	Uffici totali aperti al pubblico (unità)	Abitanti (milioni)	Dipendenti totali (migliaia)
Francia	25611	17038	58.0	287.3
Germania	20943	14500	82.0	253.0
Gran Bretagna	18745	18760	58.4	212.5
Olanda	6909	2387	15.4	58.2
<b>Italia</b>	<b>6406</b>	<b>13967</b>	<b>57.3</b>	<b>178.6</b>
Svezia	5566	1800	8.9	51.8
Spagna	4413	4093	39.2	65.0
Austria	4349	2342	8.0	38.3
Belgio	3517	1637	10.1	41.6
Danimarca	1813	1169	5.2	25.5
	1605	1601	5.1	26.4
Finlandia				
Portogallo	1163	3712	9.8	16.3
Irlanda	664	1912	3.5	8.6
Grecia	465	1225	10.4	11.1
Lussemburgo	135	106	0.4	1.7
<b>UNIONE EURO- PEA</b>	<b>102304</b>	<b>86249</b>	<b>371.6</b>	<b>1276</b>

Fonte: elaborazioni su dati UPU, U.E. e singole aziende postali.

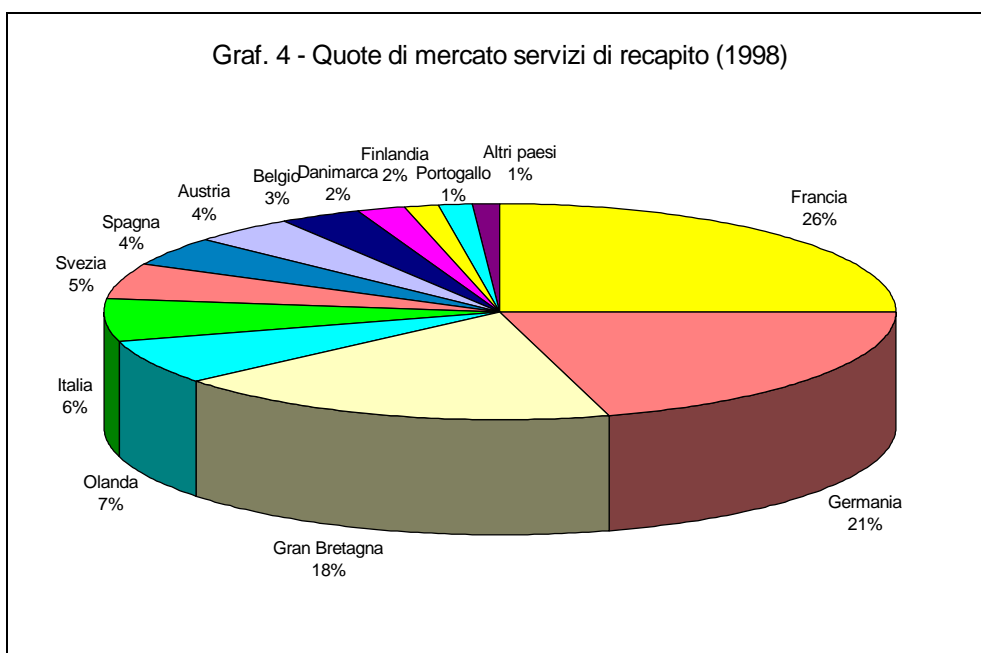
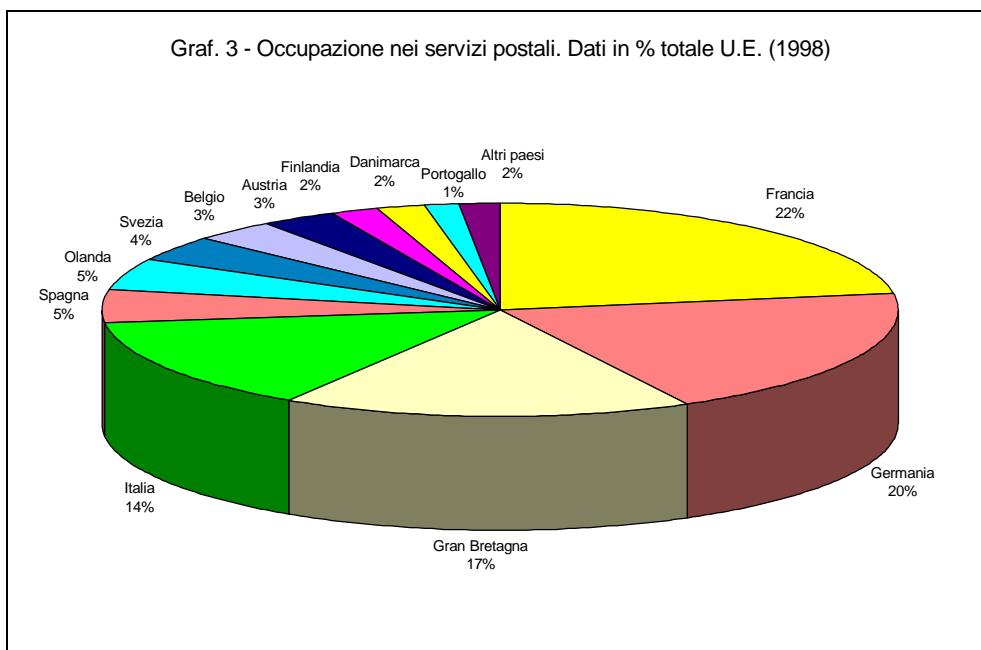
- L'azienda postale italiana, incaricata del servizio universale, è con poco meno di 180 mila dipendenti la quarta in Europa per personale impiegato. Essa segue la Francia (che ha 287 mila dipendenti), la Germania (che ne ha 253 mila) e la Gran Bretagna (che ne ha 212 mila) (Cfr. Graf. 2).
- Per livello di traffico l'azienda italiana è, tuttavia, solo la quinta in Europa, collocandosi a grande distanza rispetto a Francia, Germania e Gran Bretagna. Infatti, a fronte dei 6.4 miliardi di pezzi complessivi trattati nel 1998, la Francia ne ha realizzati 25.6, la Germania 20.9, la Gran Bretagna 18.7 e l'Olanda, che ha solo 15 milioni di abitanti 6.9 (Cfr. Graf. 1). Quest'ultimo paese, tuttavia, ha solo 58 mila dipendenti impegnati nell'azienda postale (Cfr. Graf. 2).



- I dati precedenti si riflettono nel peso dell'azienda italiana tra le quindici aziende comunitarie. Infatti, mentre essa occupa il 14% del personale postale complessivo dell'Unione Europea, la sua quota di mercato nel settore dei servizi di recapito, calcolata in quantità, è solo del 6.3%. Questa disparità costituisce un'anomalia nel conte-



sto europeo poiché le maggiori aziende registrano valori molto simili per quanto riguarda le due variabili: la Francia detiene il 25% del mercato recapiti e il 22.5% dell'occupazione europea nel settore postale, la Germania rispettivamente il 20.5 e 19.8%, la Gran Bretagna il 18.3 e 16.7, l'Olanda il 6.8 e 4.6% (Cfr. Graf. 3 e 4).



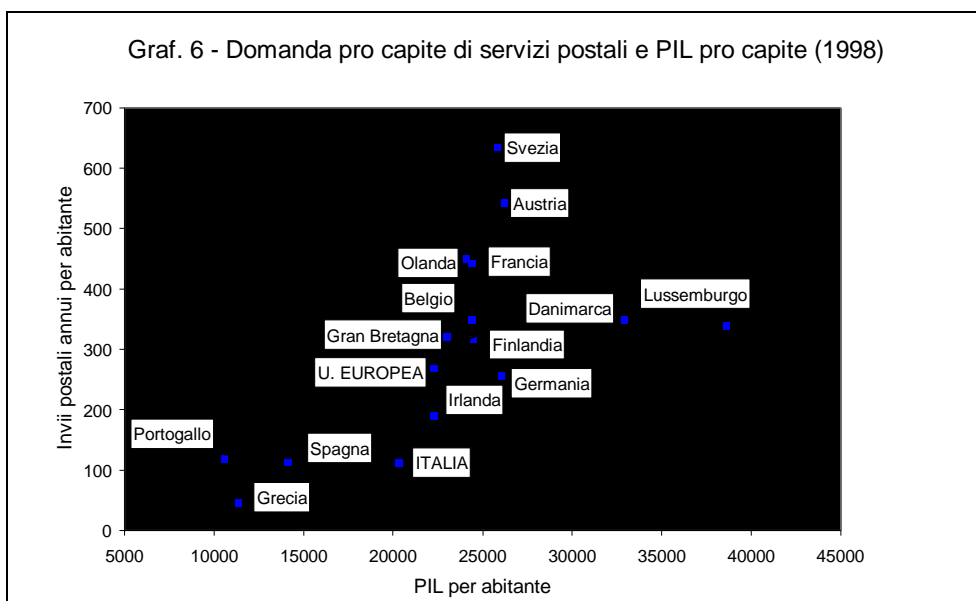
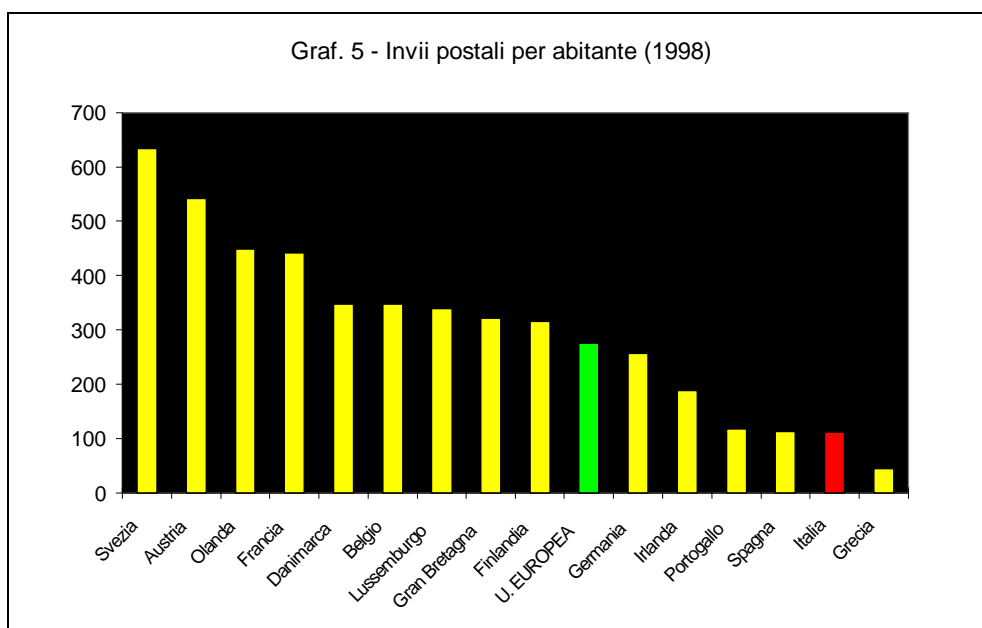
**Tab. 2 - Dati di sintesi delle aziende postali (1998) – Oggetti postali**

Paese	Oggetti postali annui per abitante (unità)	Densità di popolazione (ab. per kmq) (unità)	Oggetti postali annui per kmq di sup. (migliaia)
Svezia	634	19	12
Austria	542	96	52
Olanda	449	377	169
Francia	442	107	47
Belgio	348	332	115
Danimarca	348	121	42
Lussemburgo	339	155	52
Gran Bretagna	321	239	77
Finlandia	316	15	5
Germania	256	230	59
Irlanda	189	50	9
Portogallo	118	107	13
Spagna	113	78	9
<b>Italia</b>	<b>112</b>	<b>190</b>	<b>21</b>
Grecia	45	79	4
<b>UNIONE EUROPEA</b>	<b>275</b>	<b>115</b>	<b>32</b>

Fonte: elaborazioni su dati UPU, U.E. e singole aziende postali.

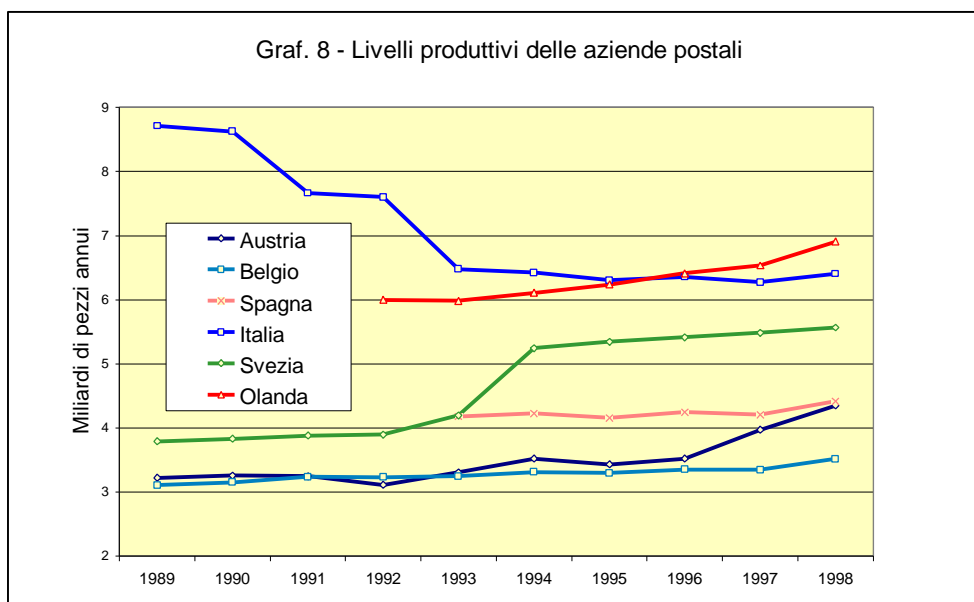
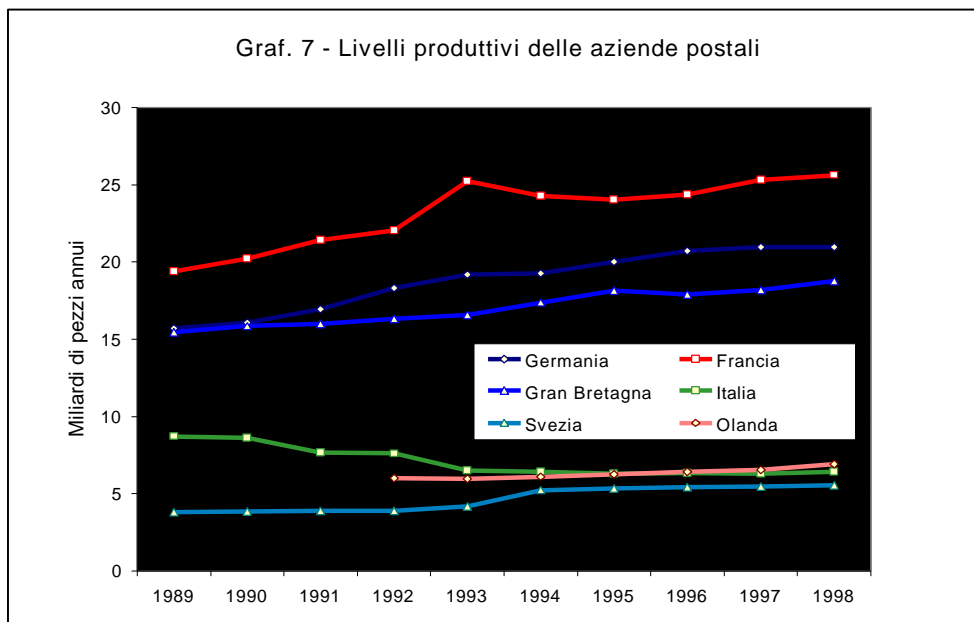
- L'Italia si colloca, con 112 unità, al penultimo posto nell'U.E. per domanda pro capite, seguita dalla sola Grecia<sup>27</sup>. Spagna e Portogallo sono gli unici paesi con un livello simile ma il loro PIL per abitante, che è una determinante importante della domanda, risulta sensibilmente inferiore a quello italiano. Il dato del Portogallo, inoltre, è raddoppiato nell'ultimo decennio per effetto dei consistenti miglioramenti che hanno riguardato quell'azienda postale a fronte di un consistente declino nel caso italiano (la domanda pro capite era infatti nel nostro paese di 150 pezzi annui nel 1990). L'Italia risulta in conseguenza il paese con quale più elevato distacco tra la domanda pro capite effettiva e quella attesa sulla base del PIL pro capite realizzato (Cfr. Graf. 6).

<sup>27</sup> Tale dato è solo il 40% del valore medio U.E. (275 unità) (Cfr. Tab. 1b e Graf. 5).



- Per quanto riguarda la dinamica della domanda nell'ultimo decennio (cfr. Graf. 7 e 8), l'Italia è l'unico tra i maggiori paesi europei ad aver subito una riduzione, che si è rivelata molto consistente. Infatti, come è illustrato nel Graf. 7, si è passati nel nostro paese dagli 8.7 miliardi di pezzi del 1989 ai 6.4 del 1998. Nello stesso periodo la Francia ha visto la sua produzione accrescersi dai 19.4 ai 25.6 miliardi di pezzi, la Germania dai 15.7 a 20.9 miliardi, la Gran Bretagna da 15.4 a 18.7.

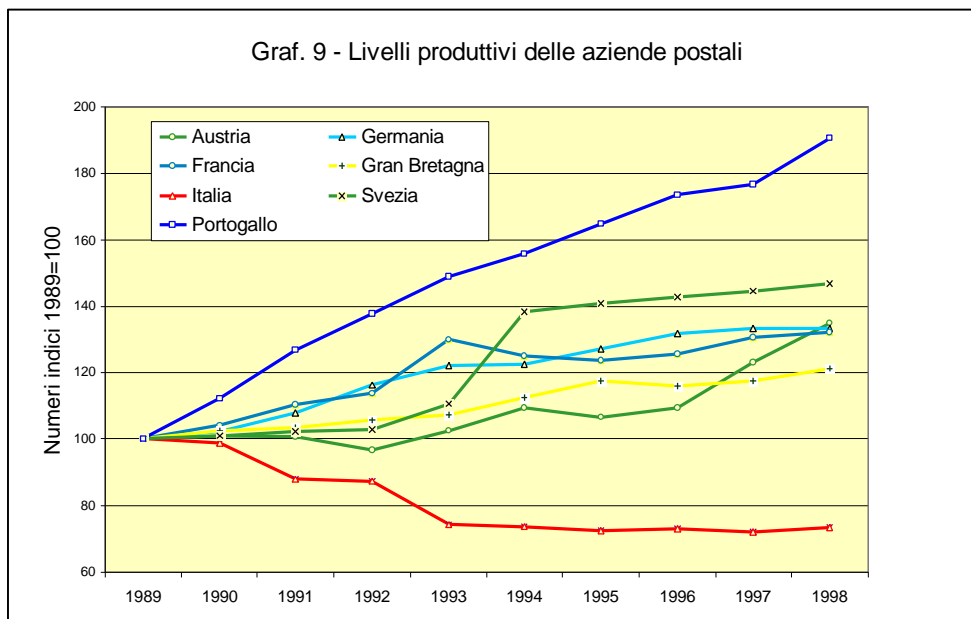
- Anche tra i paesi europei di dimensioni più piccole si segnalano paesi che superano l'Italia per livello di traffico postale o si avvicinano ad essa (rispettivamente l'Olanda, con 6.9 miliardi di pezzi, e la Svezia con 5.6 miliardi di pezzi) (Cfr. Graf. 8).

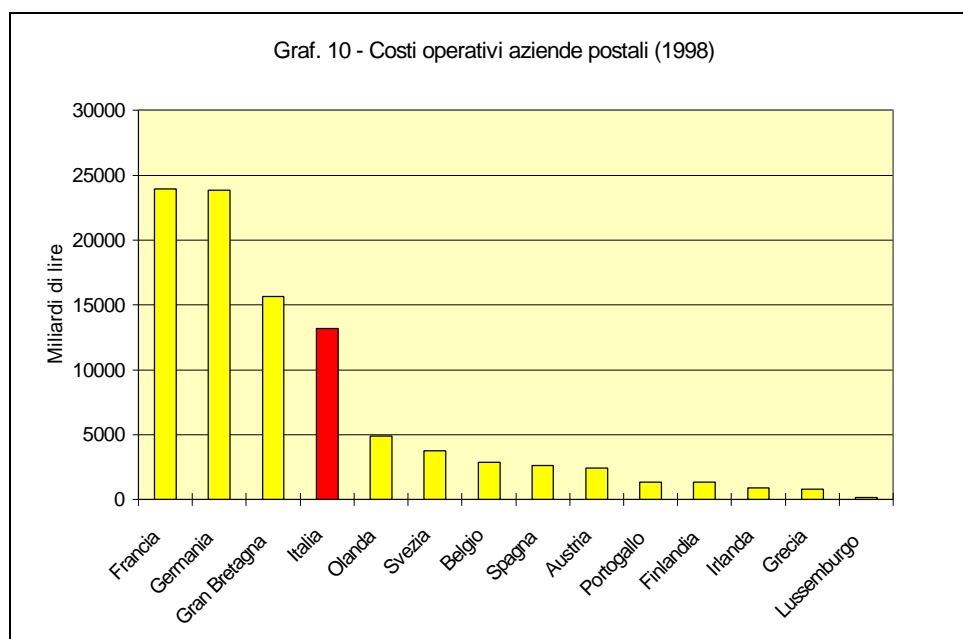


- In termini percentuali l'incremento maggiore di domanda nel decennio ha riguardato il Portogallo il quale, passando da 610 a 1163 milioni di pezzi, ha registrato un aumento del 91%. Seguono la Svezia con un +47%, l'Austria con un +35%, la Germania con

un +32%, la Francia con un +32%, la Gran Bretagna con un + 21%. Nello stesso periodo il declino dell'Italia è stato del 27% (Cfr. Graf. 9).

- Sulla base dei dati esaminati in precedenza, l'Italia appare anomala nel contesto europeo esclusivamente per i bassi livelli di domanda pro capite, dato il PIL italiano per abitante, mentre se si osservano i costi complessivi di produzione, i valori registrati dall'azienda italiana riflettono l'elevato dimensionamento dei fattori produttivi utilizzati e sono all'origine, come si vedrà nel proseguimento del lavoro, degli alti costi unitari di produzione (Cfr. Graf. 10).





##### 5. La stima di una funzione di costo per le 15 aziende dell'U.E.

La stima dell'onere servizio universale a “*costi europei mediamente efficienti*” è stata realizzata attraverso la stima econometrica di una funzione di costo basata sui comportamenti di quindici aziende postali dei paesi UE nel decennio 1989-1998<sup>28</sup>.

L'esercizio di stima ha inizialmente utilizzato le osservazioni relative ad un *panel* di 17 aziende postali europee (le quindici imprese dei paesi dell'Unione Europea più Norvegia e Svizzera) sulle quali sono state raccolte informazioni omogenee per il decennio 1989-1998. Si tratta dei dati statistici raccolti per ogni esercizio dall'UPU, l'Unione postale universale con sede a Berna, e relativi agli aggregati di bilancio, ai livelli di produzione realizzati per le diverse tipologie di servizi, ai principali fattori produttivi utilizzati e a variabili relative a caratteristiche organizzative e di funzionamento delle diverse aziende.

Tali dati, ove incompleti, sono stati integrati sulla base di informazioni desunte dalle singole aziende postali (riportati nelle relazioni di bilancio, in altri documenti, o richiesti direttamente). Per alcune variabili si è provveduto ad una integrazione della banca dati sulla base di fonti Unione Europea (Eurostat o studi specifici sul settore postale realizzati per la Commissione U.E.). Questo ha comportato, nel proseguimento del lavoro, di trattare solo le aziende dei 15 paesi membri.

L'obiettivo della stima della funzione di costo, basata sui comportamenti di quindici aziende postali dei paesi UE nel decennio 1989-1998, è di identificare i parametri che in-

<sup>28</sup> Il metodo in oggetto è innovativo per quanto riguarda l'utilizzo di funzioni di costo efficiente nella stima dell'onere servizio universale ma è consolidato da molto tempo in letteratura per quanto riguarda l'utilizzo di funzioni/frontiere di costo/produzione nella stima dell'efficienza economica/tecnica. Si cfr. al riguardo i contributi di Deprins, Simar e Tulkens (1984), Palm (1987), Perelman e Pestieau (1988).

dividuo il comportamento “medio” delle aziende postali dell’unione europea sulla base delle relazioni osservate tra i costi di produzione e i livelli di produzione realizzati per le diverse tipologie di servizio. La funzione stimata, relativa al costo totale, è stata la seguente:

$$(1) \quad \ln(\mathbf{Ctotl}) = \beta_0 + \beta_1 \cdot \ln(\mathbf{Lettp}) + \beta_2 \ln(\mathbf{Dfin})$$

La forma funzionale adottata è una funzione di costo che può essere facilmente derivata assumendo una funzione di produzione del tipo *Cobb-Douglas*<sup>29</sup>. La struttura dell’equazione è di semplice interpretazione: costi operativi totali della *i*-esima impresa, convertiti in lire con le parità di potere d’acquisto di fonte Ocse, (**Ctotl**), sono spiegati sulla base degli oggetti postali complessivi recapitati (**Lettp**), che rappresenta il *driver* costo principale nell’attività di recapito, e del numero di dipendenti impegnati nell’area finanziaria (**Dfin**), in rappresentanza dell’attività svolta in quest’ultimo settore. Tutte le variabili dell’equazione sono espresse in logaritmi naturali<sup>30</sup>.

**Tab. 3 – Risultati della stima dell’equazione (1) - Periodo 1989-98**

	OLS Model	Random Effect Model
Ln <i>Lettp</i>	0.6997 (0.035)	0.6930 (0.0695)
Ln <i>Dfin</i>	0.1972 (0.0291)	0.1920 (0.0571)
<i>Costante</i>	-4.2404 (0.3513)	-4.1091 (0.7605)
Numero Osservazioni	133	133
DW		2.14
Deviazione standard		0.12
Housmann Test (2) Fix/Ran		1,53

N.B.: In parentesi lo *standard error*

Fonte: risultati della stima econometrica.

L’equazione (1) è stata stimata mediante *panel data*. Nella regressione sono state considerate entrambe le metodologie *fixed* e *random effect*. Tuttavia la valutazione mediante Housman test suggerisce una maggiore efficienza nelle stime ottenute mediante il

<sup>29</sup> Cfr. Varian (1994). La funzione in oggetto è di lungo periodo, nel quale si ipotizza che tutti i fattori produttivi siano variabili e che le imprese postali meno efficienti possano modificare la loro tecnologia adeguandola a quella di imprese efficienti.

<sup>30</sup> La variabile **Dfin** ha sostituito la variabile uffici postali, inizialmente utilizzata, al fine di evitare l’ambiguità interpretativa connessa al fatto che gli uffici postali sono utilizzati anche per i servizi di recapito. Essa si è inoltre rivelata più significativa della variabile uffici. Il numero dei dipendenti impegnati nelle attività finanziarie è stato stimato sulla base dei dati riportati nella ricerca Price Waterhouse per la Commissione U.E. relativa alle prospettive occupazionali nel settore postale in Europa.

modello *random effect*<sup>31</sup>. I risultati ottenuti sono riportati nella Tab. 3. Le due colonne presentano i risultati di stima dell'equazione (1) rispettivamente mediante minimi quadrati ordinari (OLS) e mediante *panel data random effect*. Nelle ultime tre righe sono riportati alcuni test statistici.

La stima mediante OLS costituisce, come abbiamo visto in precedenza, la base di partenza dalla quale viene successivamente elaborata la stima mediante *panel*. Possiamo subito notare dal confronto tra le due colonne che le elaborazioni di stima mediante OLS e mediante *panel* generano risultati molto simili. Tuttavia l'analisi dei risultati considererà la stima mediante *panel* poiché questa tecnica risulta meglio in grado di cogliere gli effetti individuali delle diverse unità osservate<sup>32</sup>.

Il primo coefficiente riportato nella tabella (colonna *random effect*) è il parametro  $\beta_1$  stimato. Il valore riportato indica che a fronte di un aumento percentuale unitario degli invii postali complessivi l'incremento dei costi totali è previsto nello 0.693%. Il secondo coefficiente,  $\beta_2$ , si riferisce alla variabile che coglie l'incidenza dei costi per la produzione dei servizi finanziari sui costi complessivi. Questo coefficiente pari a 0.192 suggerisce che in seguito ad un aumento percentuale unitario dei servizi finanziari effettuati il costo totale è atteso crescere dello 0.19%.

Sulla base dei due valori indicati è evidente la presenza di economie di scala nella produzione dei servizi postali in Europa. Sommando infatti i due coefficienti  $\beta_1$  e  $\beta_2$  si ottiene un valore pari a 0.89 (0.693+0.192). Questo significa che un incremento percentuale unitario dei livelli produttivi di tutte le attività, relativo quindi sia all'area dei recapiti che a quella finanziaria, determina in media, nel *panel* di aziende postali osservate, un incremento dei costi complessivi meno che proporzionale e pari allo 0.89%. Tale risultato è in linea con le aspettative, poiché essendo il servizio postale un servizio a rete, esso presenta economie di scala che riflettono costi medi decrescenti all'aumentare i volumi di produzione complessiva.

---

<sup>31</sup> Per la metodologia statistica cfr. Greene (1996).

<sup>32</sup> Il primo coefficiente riportato nella Tab. 4 (colonna *random effect*) è il parametro  $\beta_1$  stimato. Il valore riportato suggerisce che a fronte di un aumento percentuale unitario degli invii postali complessivi l'incremento dei costi totali è previsto nello 0.693%. Il secondo coefficiente,  $\beta_2$ , si riferisce alla variabile che coglie l'incidenza dei costi per la produzione dei servizi finanziari sui costi complessivi. Questo coefficiente pari a 0.192 suggerisce che in seguito ad un aumento percentuale unitario dei servizi finanziari effettuati il costo totale è atteso crescere dello 0.19%. Sulla base dei due valori indicati è evidente la presenza di economie di scala nella produzione dei servizi postali in Europa. Sommando infatti i due coefficienti  $\beta_1$  e  $\beta_2$  si ottiene un valore pari a 0.89 (0.693+0.192). Questo significa che un incremento percentuale unitario del volume di output complessivo, relativo quindi sia all'area dei recapiti che a quella finanziaria, determina in media, nel *panel* di aziende postali osservate, un incremento dei costi complessivi meno che proporzionale e pari allo 0.89%. Tale risultato è in linea con le aspettative, poiché essendo il servizio postale un servizio a rete, esso presenta rilevanti economie di scala che riflettono costi medi decrescenti all'aumentare i volumi di produzione postale complessiva.



## 6. La stima dei costi efficienti sulla base dei risultati dell'esercizio econometrico

La funzione di costo stimata in precedenza è stata utilizzata per quantificare l'onere del servizio universale per le Poste Italiane S.p.a. con l'obiettivo di pervenire ad una determinazione basata su costi efficienti di produzione. Poiché il concetto di costo efficiente non può che essere determinato con riferimento a realtà operative simili, e mancando in Italia operatori analoghi per costruire un valido *benchmark* di riferimento, l'onere del servizio universale è stato stimato attraverso un modello di concorrenza comparativa (*Yardstick Competition*). In altri termini, utilizzando i parametri stimati della funzione di costo, sono stati ricalcolati i costi medi del servizio postale italiano "come se" l'efficienza tecnico-operativa delle Poste Italiane riflettesse lo *standard* medio del campione di imprese europee utilizzato in precedenza. Come sottolineato in precedenza, il riferimento comparativo ad altri stati membri dell'unione è coerente con i principi del D.l 261/99.

In questo modo è possibile ricostruire l'onere relativo all'universalità del servizio postale evitando la sua determinazione *ex-post* sulla base dei costi dichiarati dal monopolista e riconducendo la sua determinazione al più generale paradigma proposto dai meccanismi del tipo *price-cap*: ovvero, la determinazione del trasferimento in un contesto *incentive-compatible*.

L'effetto di questa modalità di determinazione è duplice: da un lato consente di determinare l'onere di servizio in base a *standard* di efficienza che incentivano la convergenza sui livelli europei, dall'altro il fatto che la determinazione avvenga *ex-ante* consente al monopolista in un periodo predeterminato di trattenere eventuali miglioramenti di efficienza sotto forma di utili.

Sulla base della funzione (1) si è ricavato il valore efficiente dei costi operativi di ogni azienda che è riportato per il solo anno 1998, comparato con il corrispondente valore effettivo, nella Tab. 3. Per il nostro paese esso è pari a 8382 mld. contro un valore effettivo di 12626 mld. Il rapporto tra costi effettivi e costi efficienti è dunque pari per l'Italia al 151 %, il valore più elevato nell'intera U.E.

A partire dai dati di costo operativo complessivo si possono determinare dei valori di costo unitario per paese. Al riguardo, se dividiamo *i costi operativi effettivi* dell'insieme dei paesi dell'Unione Europea, Danimarca esclusa, (97108 mld. di lire) per il numero complessivo di pezzi postali trattati (100.5 mld. di pezzi), quindi *ignorando totalmente la produzione di servizi finanziari*, otteniamo un valore di **966 lire** a pezzo, che è già molto inferiore alle circa **1300 lire** di costo unitario effettivo emergenti per il 1998 nel caso italiano secondo le valutazioni del Ministero<sup>33</sup>. Se ripetiamo la stessa operazione utilizzando i costi operativi efficienti dell'insieme dei paesi considerati (82022 mld. di lire) otteniamo invece un valore pari a sole **816 lire** a pezzo.

A partire dalla stima dei costi operativi efficienti si è provveduto a calcolare per ogni paese il costo efficiente di produzione per unità di recapito (Tab. 4, ultima colonna). A

---

<sup>33</sup> Si tratta del dato che emerge sommando per il 1998 ai costi dei prodotti soggetti ad universalità l'onere del servizio universale accolto dal Ministero delle Comunicazioni al netto dei contributi pubblici e dividendo il totale per il numero di pezzi. Esso risulta pari a 1278 lire. Per un maggiore dettaglio cfr. Appendice B.

tal fine il valore stimato del costo operativo efficiente è stato ripartito tra le attività di recapito e le attività di tipo finanziario. Poiché non sono disponibili adeguate informazioni relative all'*unbundling* contabile, il costo totale efficiente è stato ripartito sulla base della quota di dipendenti dichiarati dalle aziende postali come impegnati nelle due attività.

Sulla base di questo esercizio, il costo unitario efficiente dell'Italia risulta nel 1998 di **769 lire**. Si tratta, comunque, di un valore più elevato del 23% rispetto al valore medio di **626 lire** calcolato per l'insieme dei quindici paesi dell'Unione Europea in conseguenza della minore scala produttiva dell'Italia e, quindi, del minore utilizzo delle economie di scala.

**Tab. 4 - Risultati dell'esercizio econometrico (1998) (1)**

Paese	Costi operativi totali efficienti stimati	Costi operativi totali effettivi	Costi effettivi / costi efficienti (%)	Costo op. medio effettivo stimato invii postali (£)	Costo op. medio efficiente stimato invii postali (£)
	(mld. £)	(mld. £)	(%)	(£)	(£)
Francia	21625	23925	111	607	549
Gran Bretagna	12810	15642	122	728	596
Germania	16813	23823	142	853	602
Belgio	2200	2874	131	794	608
Olanda	4792	4881	102	634	623
Svezia	4925	3750	76	480	630
Austria	3000	2451	82	523	640
Spagna	2997	2601	87	566	652
<b>Italia</b>	<b>8382</b>	<b>12626</b>	<b>151</b>	<b>1159</b>	<b>769</b>
Danimarca	1775	n.d.	n.d.	n.d.	817
Portogallo	1267	1348	106	903	849
Finlandia	1646	1332	81	691	854
Irlanda	765	886	116	1029	889
Lussemburgo	139	176	127	1233	973
Grecia	661	794	120	1195	995
<b>UNIONE EUROPEA (2)</b>	<b>82022</b>	<b>97108</b>	<b>118</b>	<b>743</b>	<b>626</b>

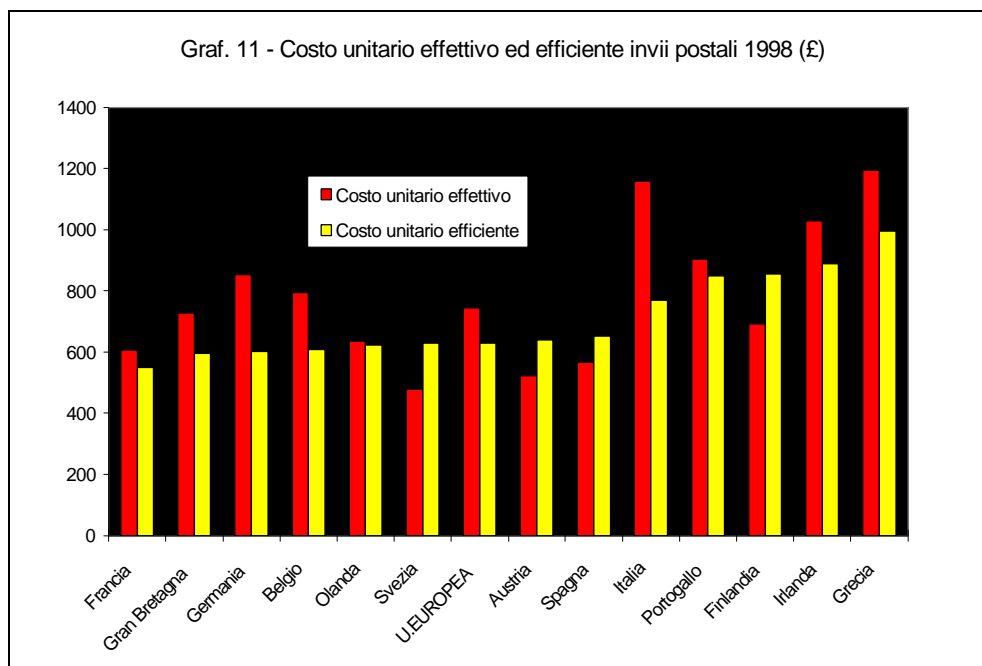
(1) I dati sono convertiti in lire con le parità di potere d'acquisto di fonte Ocse.

(2) Danimarca esclusa.

Fonte: risultati dell'elaborazione econometrica.

A partire dal costo medio efficiente si è quindi provveduto a stimare per ogni paese anche il costo medio effettivo delle unità recapitate come prodotto del costo efficiente

per il grado di inefficienza già stimato sui costi complessivi<sup>34</sup>. Esso risulta pari per l'Italia a 1159 lire, corrispondente ad una stima dei costi operativi effettivi dell'area recapiti di 7425 miliardi di £, ed è il più elevato in assoluto, se si esclude la Grecia, tra i paesi dell'U.E. (Cfr. Graf. 11) ma risulta in ogni caso inferiore al dato accolto dal Ministero delle Comunicazioni, appena ricordato.



Il dato di costo efficiente stimato per l'Italia indica il *costo a efficienza europea "media"* richiesto per la produzione dei *livelli di traffico effettivamente realizzati* ed ipotizza, poiché non abbiamo inserito variabili specifiche per misurare eventuali fattori differenziali, *standard di fornitura del servizio europei medi e difficoltà ambientali di fornitura del servizio in linea con la media europea*.

Per quanto riguarda il primo aspetto, la ricerca n/e/r/a evidenzia come le caratteristiche dell'impegno richiesto dal servizio universale in Italia siano in linea col resto d'Europa<sup>35</sup>. Per quanto riguarda il secondo punto, invece, non appare accettabile la posizione dell'azienda italiana che ritiene le difficoltà ambientali più consistenti rispetto agli altri paesi in conseguenza della scarsa domanda pro capite e della dispersione della popolazione sul territorio.

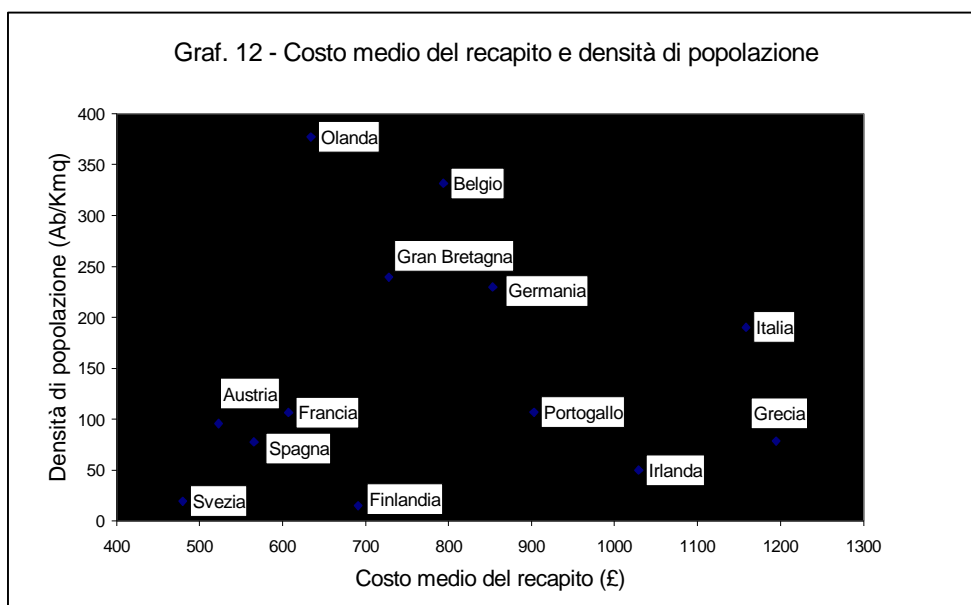
Al riguardo la non influenza del fattore densità di popolazione sui costi di produzione è evidente sulla base del Graf. 12, in cui si evidenzia l'assenza di correlazione tra le due variabili. In esso, inoltre, ben sette paesi tra i quindici comunitari si caratterizzano per

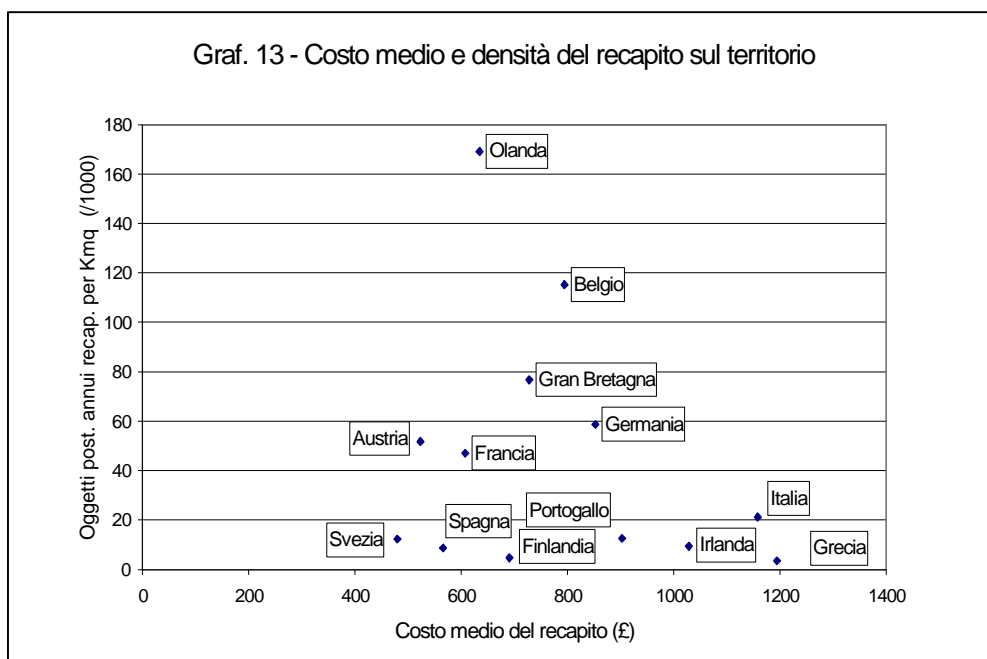
<sup>34</sup> Si tratta del rapporto tra il valore effettivo e il valore efficiente dei costi operativi complessivi (pari a 1.51). Si è quindi ipotizzato che il fenomeno dell'inefficienza produttiva riguardi in maniera omogenea per ogni azienda i servizi di recapito e i servizi finanziari.

<sup>35</sup> Cfr. n/e/r/a, 1998, p. 11 e ss.

una densità di popolazione minore, quando non molto minore, dell'Italia e registrano, nello stesso tempo, costi unitari effettivi decisamente più contenuti: Francia, Austria, Svezia, Finlandia, Irlanda, Spagna e Portogallo.

Se si vuole considerare anche la densità del recapito sul territorio, cioè il numero di oggetti postali recapitati in un anno per Km<sup>2</sup> di superficie, che è una variabile in grado di tener conto sia del fattore densità di popolazione che del fattore relativo alla domanda pro capite, osserviamo ancora che il fattore non sembra influenzare i costi unitari di produzione (Cfr. Graf. 13). Inoltre vi sono cinque paesi (Svezia, Finlandia, Irlanda, Spagna e Portogallo) i quali, pur con una minor densità del recapito rispetto all'Italia, si caratterizzano per costi unitari inferiori, quando non molto inferiori, rispetto al nostro paese.





**7. Stima mediante simulazione Montecarlo dell'onere del servizio universale**

Mentre nel par. 6 la funzione di costo stimata è stata utilizzata per una determinazione puntuale del costo medio efficiente per il caso italiano, nell'esercizio che viene ora presentato i parametri stimati dell'equazione (1), riportati nella Tab. 3, sono considerati quali variabili casuali con relativa distribuzione di probabilità, determinata in relazione alle ipotesi di stima relative ai minimi quadrati. In questo modo la funzione di costo per le Poste Italiane, stimata sulla base dei comportamenti medi europei, è una funzione per i cui parametri abbiamo ipotizzato la seguente distribuzione di probabilità sulla base dei valori di stima e dei relativi errori standard riportati nella Tab. 3:

$$(2) \quad T - Normal(\mathbf{b}) \approx \left( \frac{\frac{1}{\sqrt{2ps^2}} \exp\left(-\frac{(x - \mathbf{m})^2}{2s^2}\right)}{F_n(\max) - F_n(\min)} \right)$$

Diversamente dalla stima puntuale dei costi efficienti, riportata nel paragrafo precedente, la simulazione Montecarlo ipotizza che i valori assunti come costo complessivo delle Poste Italiane S.p.A. siano determinati dalle distribuzioni di probabilità dei parametri stimati con l'equazione (1). In questo modo il valore stimato si presenta come un ran-

ge di valori plausibili associati ai quali viene evidenziata una probabilità che si realizzi il valore specifico<sup>36</sup>.

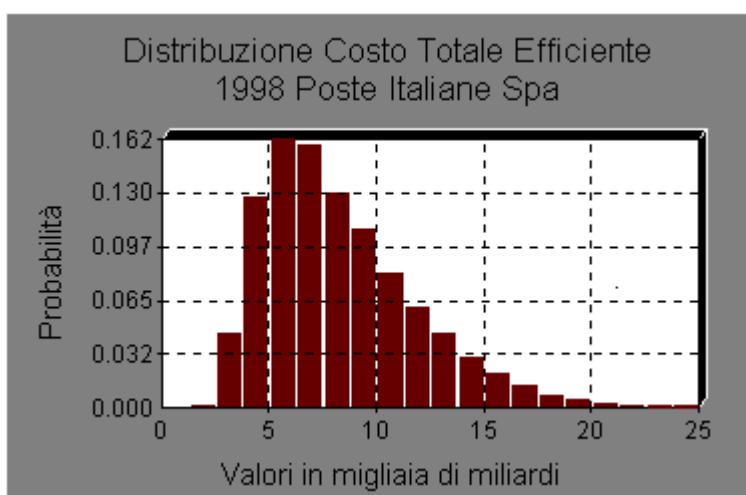
Il procedimento di stima Montecarlo comporta la ripetizione sistematica delle realizzazioni dei valori di costo ottenuti sulla base delle variazioni simultanee (ed indipendenti) dei parametri della funzione stimata sulla base delle distribuzioni di probabilità assunte in precedenza. Ogni valore casuale generato per i diversi parametri ha concorso in modo indipendente a determinare un esito casuale in termini di costo totale per la l'azienda postale sulla base dell'equazione (1). Gli  $n$  valori di costo totale generati in questo modo sono stati successivamente considerati osservandone la relativa distribuzione di probabilità<sup>37</sup>. I risultati di costo totale stimati mediante la simulazione Montecarlo sono i seguenti:

**Tab. 5 – Costo totale efficiente Poste Italiane (Mld. di £ - 1998)**

Costo Totale Efficiente	8291
Deviazione Standard	3539
Valore Max Generato	24770
Valore Minimo Generato	2324
Skewness Distribuzione	0.96
Kurtosis	3.85

Fonte: elaborazioni sulla base dei parametri dell'equazione (1) Tab 4.

Nella Tab. 5, in cui è riportata la sintesi degli esperimenti di simulazione, il valore medio ottenuto dalla stima per il costo totale efficiente dell'azienda italiana è di 8291 miliardi, con una distribuzione di probabilità descritta dal Graf. seguente.



<sup>36</sup> Vale la pena di sottolineare ancora una volta che i valori che di costo sono ottenuti in termini probabilistici “come” se l'azienda italiana adottasse un comportamento produttivo in linea con il comportamento medio (ottenuto con le distribuzioni di probabilità dei parametri) degli altri paesi europei.

<sup>37</sup> Il numero di esperimenti ripetuti è stato pari ad un milione.

L'utilizzo di una stima di costi in termini probabilistici costituisce una risposta adeguata quando gli aspetti di incertezza legati all'asimmetria informativa sui dati appaiono rilevanti. L'analisi dettagliata dei risultati della simulazione per il costo totale efficiente può essere meglio schematizzata numericamente attraverso la Tab. 6 in cui sono riportati alcuni *target value* per i quali è stata calcolata la probabilità, sulla base dei risultati della nostra simulazione, che il valore *target* sia minore o uguale al valore prefissato.

**Tab. 6 – Ranking costo totale efficiente**

Target Value (TV)	Probab. che il valore effettivo sia minore o uguale al TV
13000 Mld.	90%
10000 Mld.	77%
9000 Mld.	64%
7500 Mld.	48%
6000 Mld.	30%

*Fonte: risultati della simulazione con metodo Montecarlo.*

La Tab. 6 consente di effettuare implicitamente un'analisi di sensitività sui possibili costi complessivi dell'azienda qualora il comportamento di quest'ultima risulti in linea con gli *standard* europei: la probabilità che le poste italiane possano conseguire un costo totale efficiente inferiore a 13.000 miliardi, sulla base di uno *standard* di efficienza media europea, è del 90%. In maniera analoga la probabilità che il costo totale sia inferiore a 10.000 miliardi è del 77%.

Il costo totale simulato con il metodo Montecarlo è stato successivamente utilizzato come base di riferimento per la successiva stima dei costi unitari dell'attività di recapito attraverso una ripartizione tra costi attribuibili all'attività di recapito e costi attribuibili alle attività di tipo finanziario. Poiché non sono disponibili sufficienti informazioni in base all'*unbundling* contabile, il costo totale efficiente è stato ripartito tra le due attività sulla base del numero di dipendenti dichiarati dalle aziende ed attribuiti all'attività finanziaria e all'attività di recapito<sup>38</sup>. Tuttavia, poiché anche la percentuale di personale impiegato nelle attività di tipo finanziario, e quindi il conseguente livello, è un dato stimato (circa il 40%, sulla base di dati forniti dall'azienda in sede U.E.), si è preferito ipotizzare che anche il peso del personale impiegato per le attività finanziarie sia una variabile casuale, assumendo possa oscillare con eguale probabilità tra il 30% ed il 50% del personale totale. Il coefficiente di ripartizione del costo totale all'attività di recapito è dato dalla seguente funzione:

<sup>38</sup> Poiché il peso del costo del personale sul costo totale è di circa l'80%, si ritiene possibile approssimare ragionevolmente i costi delle due attività ripartendo i costi complessivi sulla base del numero di dipendenti.

$$(3) \quad CRe c = 1 - \frac{DipFin(x) \approx \left( \frac{1}{\max(x) - \min(x)} \right)}{TotDip}$$

dove  $DipFin(x)$  è la funzione densità relativa alla percentuale dei dipendenti nell'attività finanziaria. In altri termini con questa ipotesi stiamo prefigurando uno scenario nel quale, tra i possibili eventi, il peso della parte finanziaria presenta la stessa probabilità di assumere valori tra il 50 ed il 30 per cento: ovvero, il coefficiente per determinare il costo del recapito ( $Crec$ ) è ipotizzato variare uniformemente tra il 50 ed il 70 per cento.

Sulla base di questi valori e simultaneamente (ed indipendentemente) alle realizzazioni di costo totale, come spiegato in precedenza, è stato determinato il costo totale attribuibile all'attività di recapito. Il costo attribuito all'attività di recapito è stato quindi suddiviso per il volume dei recapiti complessivi effettuati dall'azienda postale nel 1998. In questo modo è stimato simultaneamente il costo medio per unità recapitata:

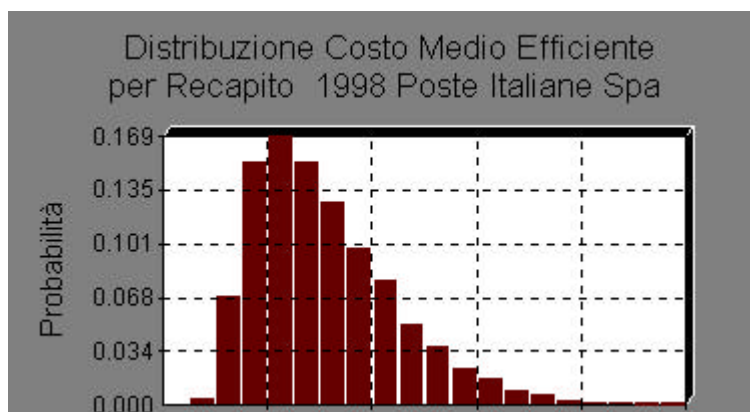
$$(4) \quad CmeLettp = \frac{CostoTotale \cdot \left[ 1 - \frac{DipFin(x) \approx \left( \frac{1}{\max(x) - \min(x)} \right)}{TotDip} \right]}{Totale Recapiti}$$

**Tab. 7 – Costo medio efficiente Poste Italiane 1998 (£)**

Costo Medio Efficiente	775
Deviazione Standard	340
Valore Max Generato	2481
Valore Minimo Generato	206
Skewness Distribuzione	1.01
Kurtosis	4.09

Fonte: risultati della simulazione con metodo Monte Carlo.

I risultati relativi al costo per unità recapitata derivanti dalla simulazione Montecarlo sono riportati nella Tab. 7. Il costo medio si attesta a 775 lire con la seguente distribuzione di probabilità:





Per effettuare un'analisi più dettagliata dei risultati della simulazione possiamo avvalerci come in precedenza della tavola seguente nella quale è riportato un *ranking* di valori critici di costo per corrispondenza spedita:

**Tab. 8 – Ranking costo medio efficiente 1998 (£)**

Target Value (TV)	Probab. che il valore effettivo sia minore o uguale al TV
1100	84%
1000	78%
900	70%
800	61%
700	48%
600	36%

*Fonte: risultati della simulazione con metodo Montecarlo.*

Dalla prima riga della Tab. 8 osserviamo che la probabilità di realizzare un costo medio efficiente del recapito inferiore alle 1100 lire è dell'84%; a sua volta la probabilità che il costo medio del recapito sia inferiore alle 800 lire è del 61%. Una volta stimato il costo medio efficiente del recapito, l'obiettivo finale è la determinazione dell'onere/margine del servizio universale, riportata nella Tab. 9.

**Tab. 9 - Calcolo dell'onere del servizio universale a costi efficienti (1998)**

A) Quantità prodotte	(Milioni)	6'405.5
B) Ricavo medio	(£)	927.4
A) Ricavo totale	(Mld. £)	5'940.6
B) Costo medio efficiente (£) (1)	(£)	775.0
C) Costo totale efficiente	(Mld. £)	4'964.3
D) Margine	(Mld. £)	976.3
Onere netto servizio univ. (-)		
<b>Vantaggio netto serv. univ. (+)</b>		<b>976.3</b>

(1) Stimato mediante l'esercizio econometrico per l'anno 1998.

Fonte: elaborazioni su dati Corte dei Conti (1999) e risultati dell'elaborazione econometrica.

Come si può osservare dalla Tab. 9, in presenza di costi di produzione mediamente efficienti il costo relativo all'insieme dei servizi di recapito dell'area universale ammonterebbe a 4964 miliardi di lire<sup>39</sup>, con un conseguente valore (positivo) del margine a costi efficienti relativo all'intera area dei servizi postali con obbligo di universalità pari a 977 miliardi. I risultati dettagliati relativi all'onere/margine del servizio universale a costi efficienti, derivanti dalla simulazione Montecarlo, sono riportati nella Tab. 10.

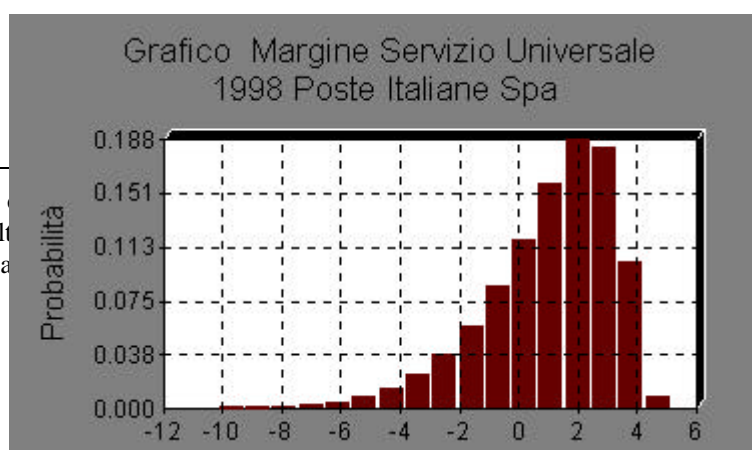
**Tab. 10 – Margine area servizi universali a costi efficienti 1998 (Mld. £)**

Margine area servizio universale a costi efficienti	977
Deviazione Standard	480
Valore Max Generato	4758
Valore Minimo Generato	-11.717
Skewness Distribuzione	1.05
Kurtosis	4.2

Fonte: risultati della simulazione con metodo Montecarlo.

Il valore del margine a costi efficienti per l'intera area dei servizi postali con obbligo

<sup>39</sup> Si tratta di servizi di recapito in Italia. Ogni altro servizio di recapito dei servizi finanziari.



servizi di recapito in Italia. Ogni altro servizio di recapito universale sul territorio nazionale.

di universalità assume la seguente distribuzione di probabilità.

Per effettuare un'analisi più dettagliata dei risultati della simulazione possiamo avvalerci della Tab. 11 in cui è riportato un *ranking* di valori critici relativi al margine del servizio universale.

In questa tabella sono schematizzati i risultati della simulazione: nella prima colonna sono riportati alcuni livelli dell'onere (se negativo) o margine per il servizio universale ed in corrispondenza ad ogni valore è calcolata la probabilità di che si realizzi un valore maggiore o uguale a quello riportato. Ad esempio, nella quarta riga della prima colonna troviamo un valore pari a zero e accanto a questo, nella seconda colonna, troviamo una probabilità associata pari al 75%: ciò significa che se l'azienda postale producesse con una relazione tra costi e volume dei servizi di recapito prestati analoga a quella media europea, essa realizzerebbe con una probabilità del 75% un margine positivo piuttosto che un onere.

In altri termini, se l'efficienza dell'azienda fosse in linea con quella media europea, l'universalità del servizio dovrebbe costituire, con l'ampiezza del monopolio che preesisteva al recente ampliamento, una fonte di vantaggio economico. Va infine notato che esistono probabilità elevate di conseguire risultati positivi anche quando osserviamo valori compresi tra i 500 Mld e 1.000 Mld.

<b>Tab. 11 – Ranking onere servizio universale</b>	
Target Value (TV)	Probab. che il dato effettivo sia maggiore o uguale al TV:
Margine servizio universale	
Onere netto:	
-1600 Mld.	97,5%
-1000 Mld.	83%
-500 Mld.	79%
0 Mld.	75%
Vantaggio netto:	
500 Mld.	66%
1000 Mld.	58%
1500 Mld.	48%
2000 Mld.	30%

Fonte: risultati della simulazione con metodo Monte Carlo.

## **8. L'onere del servizio universale a costi efficienti per il triennio 1996-98**

Sulla base dei risultati dell'esercizio precedente è ora possibile procedere ad una quantificazione del margine del servizio universale per l'intero triennio 1996-98 e alla sua ripartizione tra area universale riservata e area universale non riservata. Come si evidenzia dai dati della Tab. 12, ipotizzando un'azienda operante con efficienza media europea, il margine per l'insieme dei servizi di recapito soggetti ad obbligo di universalità risulterebbe

rebbe stabilmente positivo nel triennio e pari a 682 mld. nel 1996, 836 mld. nel 1997 e 976 mld. nel 1998.

Tali valori possono essere disaggregati nelle due sottoaree rispettivamente dei servizi universali riservati e dei servizi universali non riservati. Si ipotizza a tal fine (Tab. 12) che l'inefficienza costo riguardi in maniera omogenea le due sottoaree e che, conseguentemente, il rapporto tra il costo medio efficiente dei servizi universali non riservati e quello dei servizi universali riservati sia identico per l'intero periodo osservato al rapporto tra i costi medi effettivi delle due sottoaree calcolato nell'ambito della separazione contabile dell'azienda postale da Reconta Ernst Young per l'anno 1996 (e precisamente pari a 1.24)<sup>40</sup>.

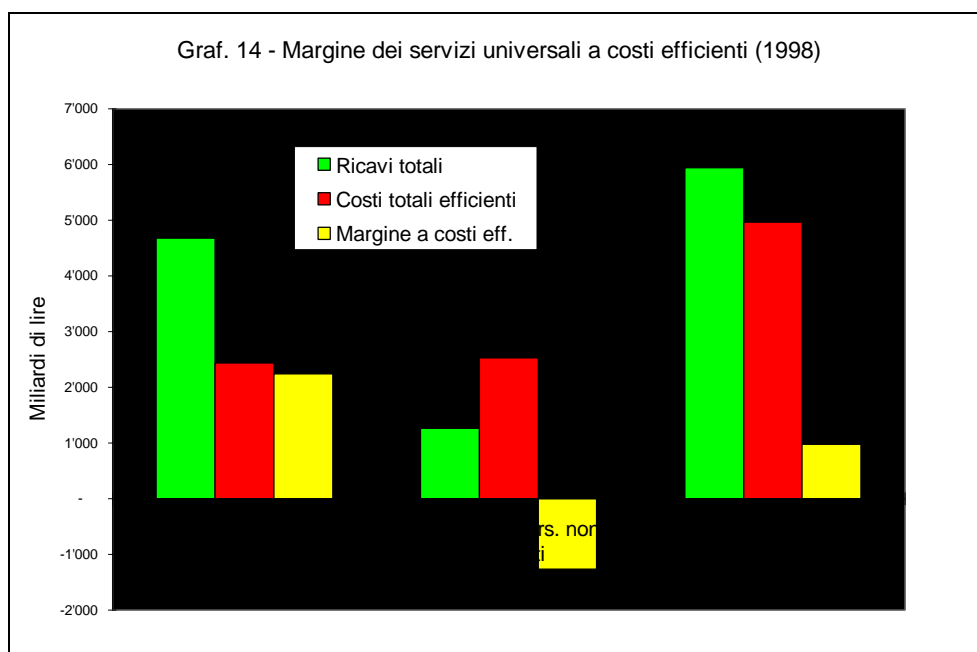
**Tab. 12 - Calcolo dell'onere servizio universale con costi efficienti di produzione (1996-98)**

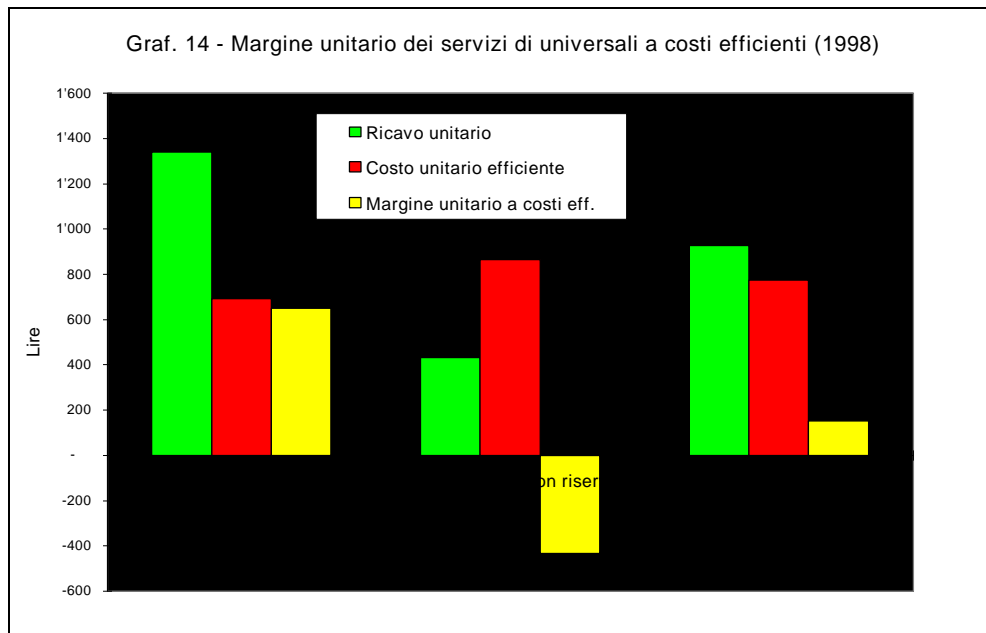
		Servizi universali riservati	Servizi universali non riservati	Totale servizi universali
<b>Anno 1996</b>				
Ricavo medio	(£)	1233.2	428.6	872.3
Costo medio efficiente (*)	(£)	688.2	853.4	762.3
Volumi complessivi trattati	(milioni £)	3421.4	2782.8	6204.2
Ricavi totali	(mld. £)	4219.1	1192.7	5411.8
Costi totali efficienti	(mld. £)	2354.6	2374.8	4729.5
<b>Margine a costi efficienti</b>	<b>(mld. £)</b>	<b>1864.4</b>	<b>-1182.1</b>	<b>682.3</b>
<b>Anno 1997</b>				
Ricavo medio	(£)	1285.9	442.4	902.4
Costo medio efficiente (*)	(£)	693.5	860.0	769.2
Volumi complessivi trattati	(milioni £)	3422.8	2853.8	6276.6
Ricavi totali	(mld. £)	4401.4	1262.6	5664.1
Costi totali efficienti	(mld. £)	2373.8	2454.2	4827.9
<b>Margine a costi efficienti</b>	<b>(mld. £)</b>	<b>2027.7</b>	<b>-1191.6</b>	<b>836.1</b>
<b>Anno 1998</b>				
Ricavo medio	(£)	1341.5	432.3	927.4
Costo medio efficiente (*)	(£)	698.6	866.3	775.0
Volumi complessivi trattati	(milioni £)	3488.2	2917.3	6405.5
Ricavi totali	(mld. £)	4679.5	1261.1	5940.6
Costi totali efficienti	(mld. £)	2437.0	2527.3	4964.3
<b>Margine a costi efficienti</b>	<b>(mld. £)</b>	<b>2242.5</b>	<b>-1266.2</b>	<b>976.3</b>

Fonte: elaborazioni su dati Corte dei Conti (1998a, 1998b, 1999) e risultati (\*) esercizio econometrico.

<sup>40</sup> Tale dato è disponibile per il solo anno 1996 in quanto non sono stati resi pubblici i risultati della separazione contabile per gli anni successivi.

In tale ipotesi i margini relativi alla sottoarea universale non riservata assumono valori stabilmente negativi e pari rispettivamente a - 1182 mld. nel 1996, a -1192 mld. nel 1997 e a -1266 mld. nel 1998. Nell'area universale riservata, per contro, i margini risultano stabilmente positivi, elevati e in grado di attuare una piena compensazione della perdita nell'area universale non riservata. Essi ammontano infatti a 1864 mld. nel 1996, 2028 mld. nel 1997 e 2243 mld. nel 1998. Nell'insieme dei servizi universali, in conseguenza, si otterrebbe a costi efficienti un margine positivo pari a 682 mld. nel 1996, 836 mld. nel 1997 e 976 mld. nel 1998.





### 9. La stima dell'onere servizio universale a costi effettivi

Accanto alla stima di un margine positivo a costi efficienti del servizio universale, pari a 976 miliardi nel 1998, è interessante effettuare anche una stima a costi effettivi<sup>41</sup>, coerente con la precedente. I costi effettivi per l'insieme delle aree di attività dell'azienda postale sono noti sulla base delle relazioni di bilancio ma non è nota la loro ripartizione tra servizi postali e servizi finanziari.

<sup>41</sup> I costi effettivi dell'insieme delle attività di recapito sono già stati stimati al par. 6. Quest'ultima stima tiene tuttavia conto dei risultati raggiunti attraverso la simulazione Montecarlo.

**Tab. 13 - Calcolo dell'onere servizio universale con costi efficienti e costi effettivi di produzione (1998)**

		Servizi uni- versali ri- servati	Servizi uni- versali non riservati	Totale ser- vizi univer- sali
<i>Analisi con costi efficienti di produzione</i>				
Ricavo medio	(£)	1341.5	432.3	927.4
Costo medio efficiente (*)	(£)	698.6	866.3	775.0
Volumi complessivi trattati	(milioni £)	3488.2	2917.3	6405.5
Ricavi totali	(mld. £)	4679.5	1261.1	5940.6
Costi totali efficienti	(mld. £)	2437.0	2527.3	4964.3
<b>Margine a costi efficienti</b>	<b>(mld. £)</b>	<b>2242.5</b>	<b>-1266.2</b>	<b>976.3</b>
<i>Analisi con costi effettivi di produzione</i>				
Ricavo medio	(£)	1341.5	432.3	927.4
Costo medio effettivo (*)	(£)	1054.9	1308.1	1170.3
Volumi complessivi trattati	(milioni £)	3488.2	2917.3	6405.5
Ricavi totali	(mld. £)	4679.5	1261.1	5940.6
Costi totali effettivi	(mld. £)	3679.7	3816.1	7496.0
<b>Margine a costi effettivi</b>	<b>(mld. £)</b>	<b>999.8</b>	<b>-2555.0</b>	<b>-1555.2</b>

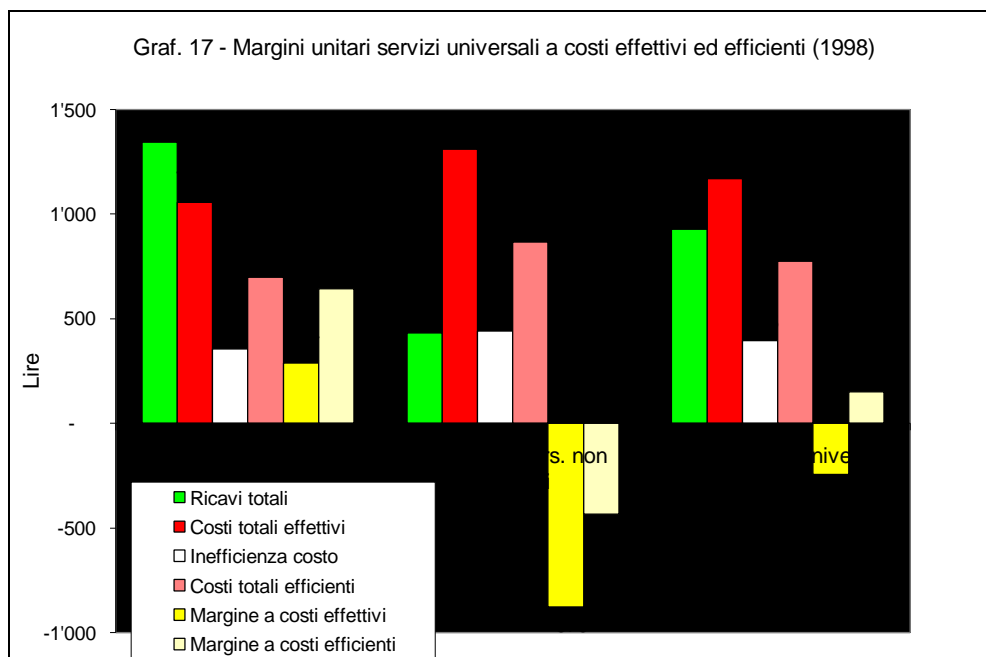
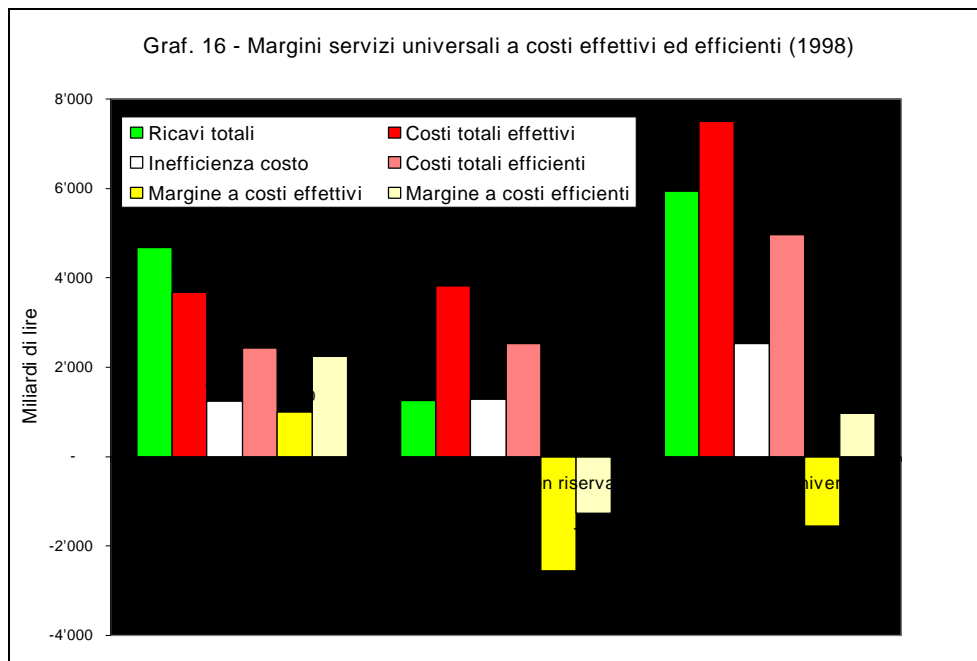
Fonte: elaborazioni su dati Corte dei Conti (1998a, 1998b, 1999) e risultati (\*) esercizio econometrico.

Per ottenere tale ripartizione abbiamo adottato il medesimo criterio, basato sull'impiego del fattore lavoro nelle due aree, già utilizzato per ottenere la ripartizione tra le medesime dei costi efficienti, i quali sono stati inizialmente stimati nel presente lavoro per l'insieme di attività dell'azienda.<sup>42</sup>

In tale ipotesi i costi effettivi di produzione dei servizi postali universali risulterebbero pari nel 1998, come si evidenzia nella Tab. 13, a 7496 miliardi i quali, dati 5941 miliardi

<sup>42</sup> Adottare tale criterio significa anche assumere, come è già stato spiegato in precedenza nella presente ricerca (Cfr. par. 6), che il rapporto tra i costi effettivi e quelli efficienti, stimato attraverso il lavoro econometrico per l'insieme delle attività dell'azienda, sia identico tra le diverse sottoaree. L'assunzione in oggetto appare ragionevole, in assenza di informazioni più dettagliate che possono essere elaborate solo dall'interno dell'azienda, se si considera che i costi sostenuti in eccesso derivano da fattori produttivi acquisiti dall'azienda ma che non risultavano necessari per nessuna delle produzioni in cui la medesima è impegnata. Dalla lettura dell'Appendice B del presente lavoro, relativa ai calcoli a costi effettivi elaborati dall'azienda medesima sulla base della sua separazione contabile e accolti dal Ministero, emerge un'ipotesi molto diversa: solo i servizi di recapito hanno un margine (fortemente) negativo mentre quelli finanziari presentano un margine positivo. Poiché il margine negativo dei servizi di recapito è doppio rispetto alla nostra stima e del medesimo ordine di grandezza dell'inefficienza costo stimata nel presente lavoro, dobbiamo dedurre che l'intera inefficienza costo dell'azienda sia stata dalla medesima imputata ai servizi di recapito, l'unica area, d'altra parte, nella quale risulta possibile ottenerne un recupero sotto forma di oneri per il servizio universale. Un criterio che assegni piena efficienza ai servizi finanziari e inefficienza esclusivamente ai servizi di recapito appare, a priori, di difficile accogliibilità.

di ricavi, genererebbero un margine negativo dei servizi postali universali pari a 1555 miliardi. La differenza tra il margine calcolato a costi efficienti (+976 mld.) e il margine calcolato a costi effettivi (-1555 mld.) risulta pari a 2531 miliardi ed è imputabile per intero all'inefficienza costo presente nei processi produttivi dell'azienda.





## 10. Osservazioni conclusive

Il presente lavoro ha quantificato per il 1998 in 1555 miliardi di lire l'onere a "costi effettivi" del servizio universale nel settore postale in Italia<sup>43</sup>. Tale onere è inteso come margine negativo dell'insieme dei prodotti di recapito rientranti nell'area dell'universalità. Inoltre, il valore indicato si trasforma, per effetto di una stima dell'inefficienza costo, ovvero di costi sostenuti nell'area ma non necessari, di 2531 miliardi<sup>44</sup>, in un margine positivo a "costi efficienti", e quindi in un vantaggio del servizio universale, di 976 miliardi di lire<sup>45</sup>.

A costi "efficienti" l'area riservata registra un margine positivo molto elevato (2243 miliardi di lire) che serve a coprire un margine negativo, in valore assoluto molto inferiore, nell'area universale non riservata (-1266 miliardi).

E' inoltre emerso che, anche a costi "effettivi", l'area universale riservata registra un margine positivo (1000 miliardi) mentre l'area universale non riservata evidenzia un margine fortemente negativo (-2555 miliardi). Quest'ultimo deriva tuttavia non dalla presenza di oneri di servizio universale, intesi come costi "efficienti" non recuperabili attraverso le tariffe imposte dal regolatore, ma esclusivamente da inefficienza costo (per 1289 miliardi) e dall'applicazione, in un contesto legislativo di libero mercato<sup>46</sup>, di tariffe che non coprono neppure la metà dei costi unitari efficienti e distorcono in conseguenza la concorrenza<sup>47</sup>. Esse determinano 1266 miliardi di mancati ricavi<sup>48</sup>.

Il quadro appena descritto non appare giustificabile e richiede cambiamenti rilevanti:

- a) in ogni settore, riservato e non, le tariffe applicate debbono essere orientate ai costi, quanto meno ai costi efficienti, e il margine negativo del servizio universale nell'area non riservata deve essere finanziato esclusivamente attraverso incrementi tariffari<sup>49</sup>;
- b) l'area della riserva, in quanto in grado di garantire a costi "efficienti" nell'estensione del precedente regime legislativo un margine molto elevato (oltre duemila miliardi su

---

<sup>43</sup> Si tratta, nei termini della Fig. 1 del par. 2, del saldo, negativo, tra l'area *abc* e l'area *bde*.

<sup>44</sup> Dato l'elevato grado di inefficienza-costo rilevato per l'Italia sorge spontanea la domanda relativa alle possibili cause: eccesso di impiego dei fattori di produzione, del lavoro in particolare (dato il carattere *labour intensive* della produzione di servizi postali), o remunerazioni eccessive dei medesimi? La banca dati UPU utilizzata non separa il costo del lavoro all'interno dei costi totali e non consente pertanto un confronto esteso tra i diversi paesi. Confronti parziali con alcune aziende straniere per le quali si dispone dei bilanci suggeriscono tuttavia come il costo del lavoro per dipendente dell'azienda italiana si collochi nella media, se non poco al di sotto della medesima. Un precedente studio econometrico, inoltre (Arrigo e Beccarello, 1999, cap. 9), ha stimato un grado di efficienza tecnica del lavoro di poco inferiore al grado di efficienza-costo stimato nella presente ricerca, confermando in conseguenza come il problema maggiore per l'azienda italiana consista nell'efficiente impiego del fattore lavoro.

<sup>45</sup> Si tratta, nei termini della Fig. 1 del par. 2, del saldo, positivo, tra l'area *agh* e l'area *gfe*.

<sup>46</sup> Tale considerazione è ovviamente riferita al quadro regolamentare vigente prima del recepimento nell'ordinamento italiano della direttiva comunitaria.

<sup>47</sup> Sino a pochi anni or sono tariffe così ridotte erano imposte, nonostante l'assenza di riserva legale, dal Ministero regolatore. Negli anni più recenti, tuttavia, diversi provvedimenti contenuti nelle manovre annuali di finanza pubblica hanno provveduto a correggere il quadro normativo. Cfr. al riguardo Arrigo e Beccarello, 1999, cap. 2.

<sup>48</sup> Tale valore è calcolato nell'ipotesi che la tariffa sia posta al livello del costo unitario efficiente.

<sup>49</sup> Più precisamente, dell'area non riservata nel precedente regime legislativo.

meno di cinquemila di ricavi), deve essere ridotta non solo all'estensione precedente il recepimento della direttiva comunitaria ma anche oltre, in modo tale che il margine sia in grado di consentire solo una normale remunerazione del capitale investito;

- c) non è in alcun modo giustificata l'attivazione del fondo servizio universale, prevista dalla normativa italiana di recepimento della direttiva comunitaria.

## APPENDICE A

### *Un'analisi della stima dell'onere per il servizio universale accolta dal Ministero delle Comunicazioni.*

#### *1. La stima dell'onere per il servizio universale a "costi effettivi" accolta dal Ministero delle Comunicazioni*

La presente appendice ha il compito di analizzare le stime ufficiali dell'onere del servizio universale accolte dal Ministero delle Comunicazioni<sup>50</sup>. Tali stime, che hanno accompagnato i provvedimenti di estensione della riserva legale e sono state addotte a giustificazione della medesima e del proposito di attivare il fondo di compensazione, sono incluse nella *relazione tecnica relativa al d.l. n. 261/99 di recepimento della direttiva comunitaria*, risalente al marzo 1999, e, posteriormente, nelle *premesse alla delibera 2.2.2000 dal titolo "Ambito della riserva postale per il mantenimento del servizio universale"* stabilita dal Ministro delle Comunicazioni in qualità di autorità di regolamentazione.

Per quanto riguarda la relazione tecnica relativa al d.l. n. 261/99, essa include una nota dal titolo "*Dati relativi al servizio universale*" in cui:

- a) E' effettuata una stima su dati 1997 (definitivi) e 1998 (provvisori) dell'*onere effettivo del servizio universale* basati sulla separazione contabile in essere presso l'azienda Poste Italiane<sup>51</sup>;
- b) E' effettuata un'estrapolazione dell'*onere effettivo* e dell'*onere "efficiente"* del servizio universale per il triennio 2000-2002.

La delibera 2.2.2000, a sua volta, riporta nelle premesse ulteriori stime basate su dati definitivi 1998<sup>52</sup>.

Le stime in oggetto identificano l'*onere effettivo per il servizio universale nel margine negativo relativo all'insieme dei servizi per i quali vi è obbligo di universalità*. Nei termini della Fig. 1, esaminata al par. 2, esse identificherebbero il saldo (negativo) tra l'area *abc* e l'area *bde*, che risulterebbe pari, secondo le stime dell'allegato alla relazione tecnica del d.l. n. 269/99, a *2756 miliardi di lire nel 1997* e a *2799 miliardi nel 1998*, valori che si riducono, al netto delle compensazioni pubbliche riconosciute dallo Stato

---

<sup>50</sup> Dalla lettura dei testi si evince trattarsi di stime dell'azienda postale, accolte, senza verifiche autonome, da parte del Ministero delle Comunicazioni.

<sup>51</sup> Certificata dalla società Reconta Ernst Young, che è stata consulente per tutti i passaggi significativi relativi agli aspetti contabili dell'azienda dalla sua prima trasformazione in ente pubblico economico nel 1994.

<sup>52</sup> Le stime sono state elaborate dalla stessa azienda Poste Italiane S.p.A., come si evince dal seguente testo, ripreso dalle premesse alla delibera: "Considerato che la società Poste Italiane S.p.A., relativamente all'esercizio 1998 i cui dati sono disponibili, ha determinato l'onere del servizio universale in 3188 miliardi di lire" (di cui 118 non riferiti ai servizi postali).

all'azienda, a 2156 miliardi nel 1997 e a 2099 miliardi nel 1998 (Cfr. Tab. A1 e Graf. A1).

**Tab. A1 - Onere servizio universale a costi "effettivi" (1997-98)**

	1997 (a)	1998 (a)	1998 (b)
Differenza tra ricavi da mercato e costi per i servizi con obbligo di universalità:			
- Corrispondenze	-1573	-1636	n.d.
- Editoria e pubblicazioni enti non profit	-1183	-1163	n.d.
Totale oneri servizio universale	-2756	-2799	-3070
Compensazioni:			
- Per oneri servizio universale	300	400	400
- Per agevolazioni editoria	300	300	300
Totale oneri servizio universale non compensati	-2156	-2099	-2370
Margine serv. recapito non univ. e altri servizi	726	562	n.d.
Saldo gestione operativa azienda postale	-1430	-1537	n.d.

Fonte: Ministero delle Comunicazioni, (a) Allegato alla relazione tecnica relativa al d.l. n. 261/99; (b) Premesse alla deliberazione 2.2.2000 "Ambito della riserva postale".

Le premesse alla delibera 2.2.2000 incrementano tuttavia la stima dell'onere servizio universale per il 1998 a 3070 miliardi di lire (2370 miliardi dopo le compensazioni pubbliche riconosciute all'azienda).

Si noti che per il 1998 le quantità prodotte relativamente ai servizi di recapito con obbligo di universalità sono stimabili, sulla base dei dati riportati nella relazione della Corte dei Conti relativa a quell'esercizio<sup>53</sup>, in 6406 milioni di pezzi, i quali hanno determinato ricavi (da mercato e da compensazioni pubbliche) per complessivi 5941 mld. di lire. La stima di un onere residuo da servizio universale di 2370 mld. porterebbe i costi totali di produzione nell'area universale a 8311 mld.<sup>54</sup> e il costo medio unitario a poco meno di 1300 lire, un cifra del tutto fuori linea rispetto ai valori medi europei esaminati al par. 6 del presente lavoro<sup>55</sup>.

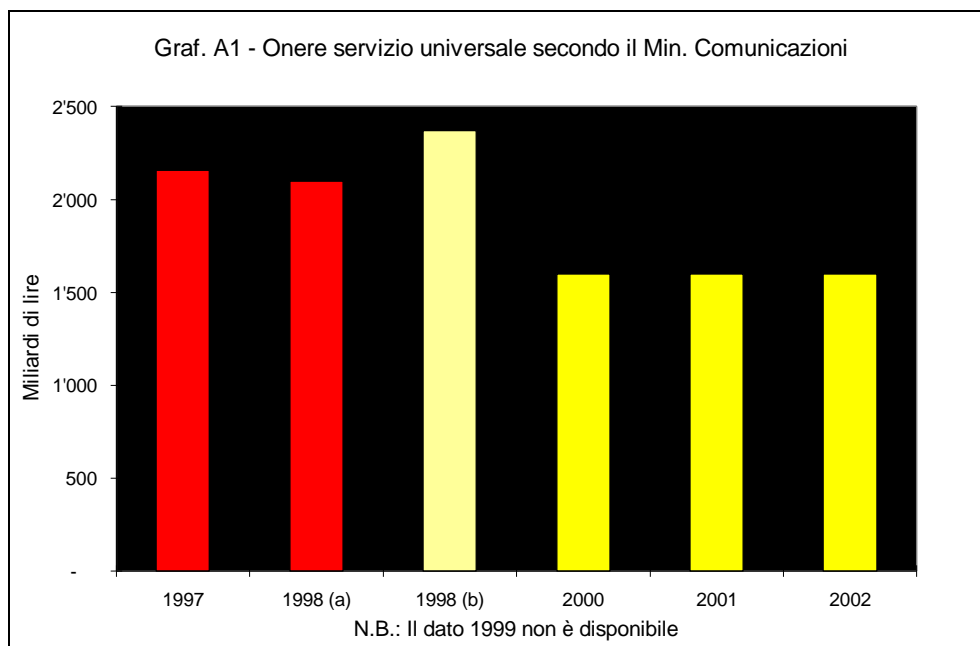
A differenza delle premesse alla delibera del febbraio 2000, l'allegato alla relazione tecnica al d.l. 261/99 effettua anche una stima dell'onere per il servizio universale relativamente al periodo successivo all'entrata in vigore del provvedimento di attuazione della direttiva comunitaria. Esso è quantificato in 1600 miliardi di lire per ogni anno del triennio 2000-2002, un valore decisamente meno elevato rispetto ai dati indicati per il

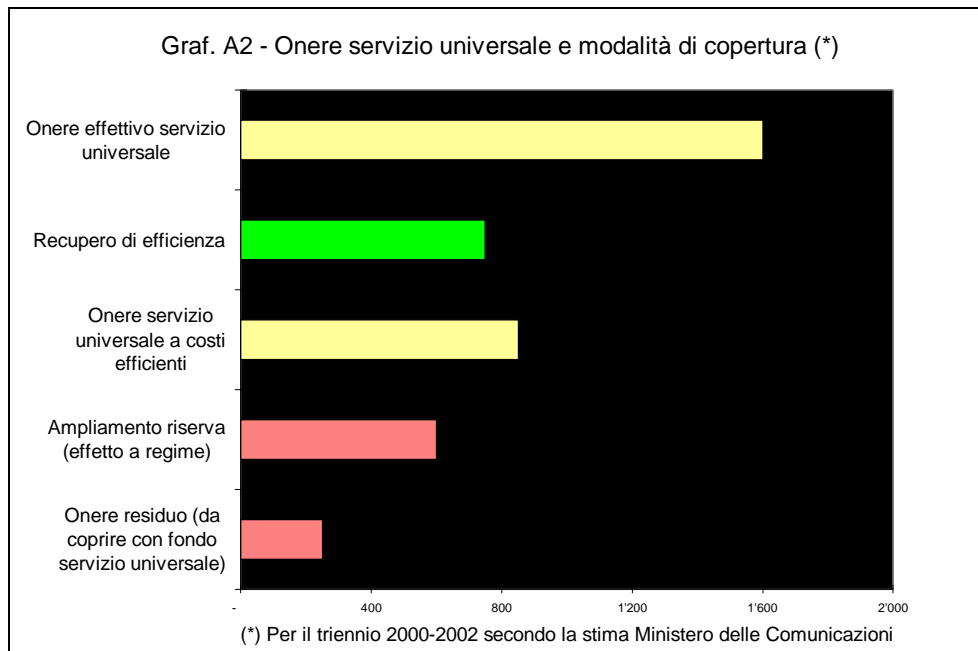
<sup>53</sup> Cfr. Corte dei Conti, 1999.

<sup>54</sup> Infatti 5941 mld. + 2370 mld. = 8311 mld.

<sup>55</sup> In esso, infatti, si è stimato in poco meno di 750 lire a pezzo il costo medio effettivo di produzione dei servizi di recapito universali nell'insieme dei 15 paesi U.E.

biennio 1997-98 (Cfr. Graf. A1). Tale differenza è da imputarsi al fatto che nella stima prospettica non è incluso l'onere derivante dal margine negativo delle pubblicazioni editoriali in quanto derivante dall'applicazione di tariffe particolarmente agevolate in un'area aperta alla concorrenza e non, invece, al fattore tipicamente all'origine dell'onere servizio universale, ovvero la presenza di costi unitari elevati in aree specifiche del paese.





Il valore di 1600 miliardi identifica peraltro l'onere del servizio universale valutato a costi effettivi mentre lo stesso documento ministeriale stima un *onere a costi "efficienti" pari solo a 850 miliardi*, riconoscendo la possibilità di incrementi di efficienza per complessivi 750 miliardi (legati alla riduzione del personale per 10 mila unità e al recupero di traffico per effetto dell'aumento di qualità). Il documento indica inoltre le seguenti modalità di copertura dell'onere a costi efficienti:

- a) £ 600 miliardi per effetto a regime dell'ampliamento dell'area della riserva (fatture commerciali, pubblicità indirizzata e revoca concessioni ai recapitisti privati);
- b) £ 250 miliardi è l'onere residuo per il quale l'unica forma possibile di compensazione consiste nell'attivazione del fondo di compensazione.

Rispetto a tali stime le premesse alla delibera 2.2.2000 del Ministro delle Comunicazioni in qualità di autorità di regolazione effettuano tuttavia un evidente passo indietro poiché:

1. *Includono nell'onere servizio universale di cui si riconosce la necessità di recupero la perdita relativa agli invii postali delle pubblicazioni editoriali e degli enti non profit, i quali rientrano tuttavia nell'area aperta alla concorrenza. Tale perdita non deriva in realtà dalla necessità di garantire il servizio universale ma bensì dall'applicazione di tariffe agevolate fortemente inferiori ai costi unitari di produzione, come si è visto nel corso del presente lavoro*<sup>56</sup>.

<sup>56</sup> In tale area le agevolazioni pubbliche per gli invii postali degli editori debbono essere assegnate, al fine di non distorcere i processi competitivi sul mercato dei servizi postali, agli editori stessi e non a un fornitore specifico di servizi postali che è l'azienda pubblica. Un principio di questo tipo è stato incluso nel testo del collegato alla legge finanziaria per il 1999 presentato dal Governo ma la sua attuazione è stata posposta dapprima in sede di approvazione parlamentare di tale provvedimento e in seguito, nuovamente, attraverso una norma inclusa nel collegato alla legge finanziaria per il 2000.

2. Riducono la possibilità di contenimento dell'onere servizio universale in conseguenza di miglioramenti di efficienza a 500 miliardi, confermando in sostanza il principio adottato che se l'azienda incaricata del servizio universale non migliora la sua efficienza sono gli operatori postali concorrenti a doverne sobbarcare l'onere.

Il metodo di calcolo dell'onere servizio universale e le quantificazioni accolte dal Ministero delle Comunicazioni non risultano in ogni caso accettabili per ragioni sia di metodo che di sostanza.

Per quanto riguarda le ragioni di metodo, si evidenzia che le stime e la conformità dei criteri di calcolo non sono stati verificati da un organo indipendente dal fornitore del servizio universale, come richiesto dalla direttiva comunitaria. Per contro, la quantificazione dell'onere è stata effettuata dalla stessa azienda incaricata del servizio universale, Poste Italiane S.p.A., ed accolta dal Ministero *senza che quest'ultimo abbia provveduto ad una verifica autonoma*<sup>57</sup>.

Per quanto riguarda le ragioni sostanziali occorre osservare che metodo di calcolo e quantificazioni conseguenti non risultano in linea con il disposto del d.l. n. 261/99 il quale stabilisce che la determinazione del contributo al fondo servizio universale debba essere effettuata *"...dall'autorità di regolamentazione sulla base dei costi di una gestione efficiente del servizio universale - con riferimento anche ai costi dei corrispondenti servizi di altri Stati membri dell'Unione europea - che non trovano compensazione con i proventi derivanti dalla gestione dei servizi riservati"* (art. 10, comma 3).

Ai fini della determinazione del contributo, pertanto, debbono essere scalate a partire dalla quantificazione dell'onere effettivo del servizio universale le componenti derivanti da comportamenti non efficienti dell'operatore, desunti sulla base dei comportamenti di altri operatori postali dell'unione europea, al fine di determinare l'onere riconosciuto del servizio universale. Non vi sono tuttavia ragioni per cui questo principio debba valere solo per il calcolo del contributo al fondo e non per la determinazione dell'ampiezza della riserva trattandosi di due strumenti complementari volti al raggiungimento del medesimo fine: la copertura degli *oneri "necessari" del servizio universale*.

Nel documento del Ministero, per contro, la quantificazione dei miglioramenti di efficienza non identifica *incrementi dovuti* dall'operatore del servizio universale sulla base di comportamenti più efficienti di altri operatori europei, ma semplicemente incrementi realizzabili qualora l'operatore riesca effettivamente a ridurre il personale e a migliorare la qualità generando effetti di incremento sui livelli di traffico.

Nella regolamentazione del mercato italiano dei servizi postali, realizzata a partire dal recepimento della direttiva comunitaria, gli operatori che desiderano offrire servizi nell'area dell'universalità sono costretti a spazi esigui, e molto minori rispetto al regime legislativo precedente, al fine di consentire all'incaricato del servizio universale di poter continuare a operare con costi inefficienti di produzione<sup>58</sup>.

---

<sup>57</sup> Come si desume dalla lettura delle premesse alla delibera 2.2.2000. La conformità dei criteri di separazione contabile è stata invece attestata da Reconta Ernst Young che è un consulente dell'azienda dalla sua trasformazione nel 1994.

<sup>58</sup> La condizione degli operatori privati verrebbe ulteriormente peggiorata con l'attivazione del fondo di compensazione. L'attuazione della direttiva comunitaria in Italia ha peggiorato la possibilità di processi competitivi nel mercato dei servizi postali e ha sancito il principio che i costi inefficienti

Si evidenzia, infine, come l'onere risultante dalle stime accolte dal Ministero, 3070 miliardi di lire per il 1998, risulti maggiore rispetto al disavanzo globale dell'azienda misurato al netto delle componenti straordinarie (pari a 2809 mld.). Questo significherebbe che l'azienda postale quando opera in un contesto concorrenziale, quale è quello dei servizi finanziari, riesce ad ottenere, pur avendo la possibilità di utilizzare sovvenzioni incrociate, margini positivi, mentre quando opera in un mercato protetto per il 97% dalla riserva legale, quale è quello dei servizi di recapito, incontra margini pesantemente negativi.

2. *Una stima autonoma dell'onere a costi "effettivi" del servizio universale sulla base dei dati accolti dal Ministero delle Comunicazioni.*

Poiché le elaborazioni ministeriali per gli anni 1997-98 riportate nel paragrafo precedente sono basate su dati disaggregati per singoli prodotti<sup>59</sup> i quali non sono stati resi disponibili<sup>60</sup> abbiamo provveduto a ripetere attraverso la Tab. A2 l'esercizio di calcolo dell'onere a costi "effettivi" del servizio universale per il 1996 in quanto per tale anno i dati disaggregati per prodotto, quali emergono dalla separazione contabile in essere presso l'azienda, sono pubblicati nella relazione della Corte dei Conti relativa all'esercizio 1996 dell'azienda Poste Italiane<sup>61</sup>.

---

dell'azienda pubblica debbano ora essere posti a carico degli operatori privati dietro il paravento dell'esigenza di tutela dell'universalità del servizio.

<sup>59</sup> Derivanti dalla separazione contabile in essere presso l'azienda Poste Italiane S.p.A. realizzata dalla società Reconta Ernst Young.

<sup>60</sup> Il Ministero delle Comunicazioni non ha infatti reso pubblici i dati sui quali si basa il calcolo dell'onere servizio universale riportato nelle premesse alla deliberazione 2.2.2000 "Ambito della riserva postale per il mantenimento del servizio universale".

<sup>61</sup> Corte dei Conti, 1998a, pag. 10b. Occorre naturalmente ricordare che l'esercizio condotto nel presente paragrafo dipende strettamente dai criteri utilizzati per la separazione contabile dell'azienda Poste Italiane.



**Tab. A2 - Calcolo dell'onere a costi "effettivi" del servizio universale (1996)**

Servizi con obbligo di universalità	Volumi complessivi trattati (milioni)	Ricavi totali (mld. £)	Costi totali (mld. £)	Margine (mld. £)
<b><i>Servizi universali riservati</i></b>				
Lettere	2631.5	2214.9	2197.2	17.7
Raccomandate	277.5	1375.1	1294.2	80.9
Assicurate	30.6	222.6	129.7	92.9
Espressi	30.0	161.1	82.3	78.8
Cartoline	115.0	89.4	89.3	0.1
Postel	366.8	317.1	238.3	78.8
<b><i>Totale servizi univ. riservati</i></b>	<b><i>3451.4</i></b>	<b><i>4380.2</i></b>	<b><i>4031.0</i></b>	<b><i>349.2</i></b>
<b><i>Servizi universali non riservati</i></b>				
Fatture commerciali	448.5	239.6	350.7	-111.1
Stampe	2281.4	1264.8	2710.1	-1'445.2
Pacchi	52.9	258.4	917.7	-659.2
<b><i>Totale serv. univ. non riserv.</i></b>	<b><i>2782.8</i></b>	<b><i>1762.8</i></b>	<b><i>3978.4</i></b>	<b><i>-2215.6</i></b>
<i>- di cui contributi pubblici</i>		<i>570.2</i>		
<b><i>- al netto dei contr. pubblici</i></b>	<b><i>2782.8</i></b>	<b><i>1192.7</i></b>	<b><i>3978.4</i></b>	<b><i>-2785.7</i></b>
<b>TOTALE SERV. UNIV.</b>	<b>6234.2</b>	<b>6143.0</b>	<b>8009.4</b>	<b>-1866.3</b>
<b><i>- al netto dei contr. pubblici</i></b>	<b><i>6234.2</i></b>	<b><i>5572.9</i></b>	<b><i>8009.4</i></b>	<b><i>-2436.5</i></b>
<b>Oneri servizio universale</b>				<b>2436.5</b>
- non coperti da contr. pubbl.				1866.3

Fonte: elaborazioni su dati Corte dei Conti, 1998a.

La stima è finalizzata a verificare l'esatta entità e natura dell'onere del servizio universale a costi effettivi, definito, conformemente ai documenti del Ministero delle Comunicazioni utilizzati nel paragrafo precedente, come *marginale negativo relativo all'insieme dei servizi postali di recapito per i quali vi è obbligo di universalità*.

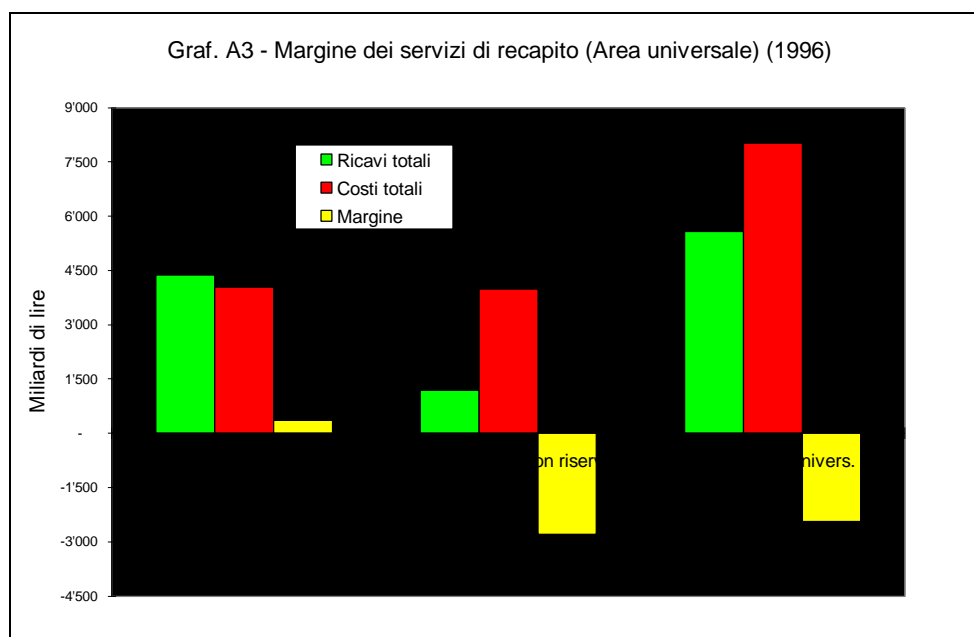
Nella Tab. A2 i diversi prodotti sono aggregati in due sottogruppi, rispettivamente *servizi universali riservati* e *servizi universali non riservati*, sulla base della distinzione in vigore precedentemente alla deliberazione 2.2.2000 del Ministero delle Comunicazioni<sup>62</sup>. I diversi prodotti sono aggregati in due sottogruppi, rispettivamente *servizi univer-*

<sup>62</sup> Quest'ultima ha reso effettiva la collocazione nell'area riservata delle fatture commerciali e delle stampe relative alla pubblicità diretta per corrispondenza, inserite invece nella Tab. 2 nell'area universale non riservata, conformemente alla loro natura nell'anno a cui ci riferiamo.

*sali riservati e servizi universali non riservati*, sulla base della distinzione in vigore precedentemente alla deliberazione 2.2.2000 del Ministero delle Comunicazioni<sup>63</sup>.

Nel 1996 i *servizi universali riservati* hanno registrato un livello di traffico di 3.4 miliardi di pezzi il quale ha generato ricavi per 4380 miliardi e costi, secondo la metodologia adottata dall'azienda postale, per 4031 miliardi (Cfr. Graf. A3). Il margine in tale area è di segno positivo e ammonta a 349 miliardi, non risultando in conseguenza nell'area dei servizi universali riservati oneri non coperti dai relativi ricavi.

Nel medesimo anno i *servizi universali non riservati* hanno registrato un livello di traffico di 2.8 miliardi di pezzi il quale ha generato ricavi per 1763 miliardi, di cui 1193 da mercato e 570 da trasferimenti pubblici, e costi, sempre secondo la metodologia adottata dall'azienda postale, per 3978 miliardi. Il margine in tale area è di segno negativo e ammonta, se non si considerano le sovvenzioni pubbliche, a 2786 miliardi. Vi è quindi un onere effettivo di servizio universale nell'area non riservata solo in parte compensato da trasferimenti.



I dati precedenti, coerenti con la metodologia utilizzata dall'azienda postale e accolta dal Ministero delle Comunicazioni, evidenziano come sia stato realizzato un margine positivo nell'area universale riservata che è servito a coprire parzialmente le perdite registrate nell'area universale non riservata. Inoltre l'onere complessivo a costi effettivi del servizio universale, pari nel 1996 a 2436 miliardi, risulta interamente dovuto al disavanzo dell'area non riservata.

<sup>63</sup> Quest'ultima ha reso effettiva la collocazione nell'area riservata delle fatture commerciali e delle stampe relative alla pubblicità diretta per corrispondenza, inserite invece nella Tab. 2 nell'area universale non riservata, conformemente alla loro natura nell'anno a cui ci riferiamo.

**Tab. A3 - Dati unitari a costi "effettivi" dei servizi universali (1996)**

Servizi con obbligo di universalità	Ricavo unitario (£)	Costo unitario (£)	Margine unitario (£)	Margine in % dei costi (£)
<i>Servizi universali riservati</i>				
Lettere	841.7	835.0	6.7	0.8
Raccomandate	4955.9	4664.5	291.4	6.3
Assicurate	7270.7	4235.8	3034.9	71.6
Espressi	5370.7	2744.5	2626.1	95.7
Cartoline	777.4	776.3	1.0	0.1
Postel	864.5	649.6	214.9	33.1
<b>Totale servizi univ. riservati</b>	<b>1269.1</b>	<b>1167.9</b>	<b>101.2</b>	<b>8.7</b>
<i>Servizi universali non riservati</i>				
Fatture commerciali	534.2	782.0	-247.8	-31.7
Stampe	554.4	1187.9	-633.5	-53.3
Pacchi ordinari	4881.6	17334.0	-12452.5	-72.3
<b>Totale serv. univ. non riserv.</b>	<b>633.5</b>	<b>1429.6</b>	<b>-796.2</b>	<b>-55.7</b>
<b>- al netto contrib. pubblici</b>	<b>428.6</b>	<b>1429.6</b>	<b>-1001.0</b>	<b>-70.0</b>
<b>TOTALE SERV. UNIV.</b>	<b>985.4</b>	<b>1284.8</b>	<b>-299.4</b>	<b>-23.3</b>
<b>- al netto contrib. pubblici</b>	<b>893.9</b>	<b>1284.8</b>	<b>-390.8</b>	<b>-30.4</b>

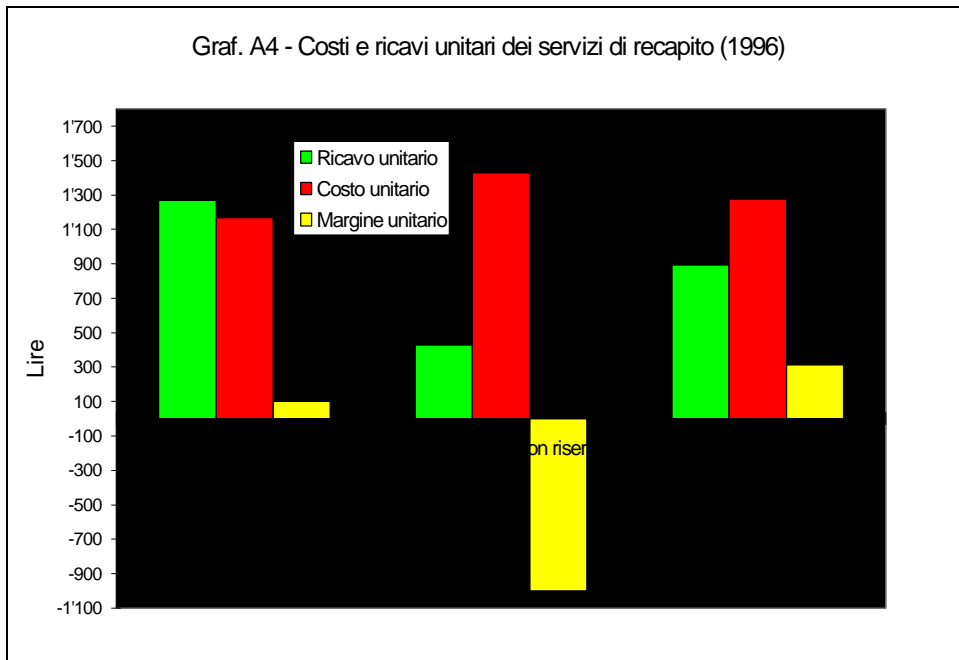
Fonte: elaborazioni su dati Corte dei Conti, 1998a.

Tale onere complessivo non dipende tuttavia da effettive esigenze di servizio universale ma esclusivamente dalle politiche tariffarie adottate nell'area aperta alla concorrenza, cioè da un ricavo medio di 429 lire contro le 1269 di ricavo medio dell'area riservata<sup>64</sup>. Si tratta di politiche tariffarie, ancorché in passato imposte da obblighi di legge, palesemente finalizzate ad impedire l'insorgenza di effettivi fenomeni competitivi nell'area non riservata (Cfr. Tab. A3 e Graf. A4)<sup>65</sup>.

<sup>64</sup> I servizi dell'area non riservata registrano anche, secondo la separazione contabile dell'azienda, costi unitari più elevati rispetto all'area riservata. Ciò è da imputarsi al maggior peso/volume per unità degli oggetti recapitati in tale tipologia (si pensi alle stampe: giornali, riviste, libri, fascicoli pubblicitari e al ruolo che rivestono nell'area non riservata).

<sup>65</sup> I 4380 miliardi di fatturato dell'area riservata rappresentano una quota di mercato del 97.8% di tale segmento mentre la quota residua del 2.2% appartiene alle agenzie private di recapito urbano operanti con concessione. Nell'area non riservata il fatturato di 1763 miliardi, comprensivo delle compensazioni pubbliche, rappresenta una quota di mercato del 94.6% di tale segmento mentre il residuo 5.4% appartiene ad operatori privati i quali, in gran parte, coincidono con quelli indicati al punto precedente. Si noti che, nonostante le inefficienze storicamente dimostrate dall'operatore pubblico, non si è mai sviluppato un consistente settore privato di produttori di servizi postali nell'area non riservata. Ciò è dovuto al fatto che, date le tariffe mediamente applicate dall'operatore pubblico nell'area non riservata,

Graf. A4 - Costi e ricavi unitari dei servizi di recapito (1996)



---

appena illustrate, nessun operatore privato efficiente avrebbe potuto competere riuscendo a realizzare margini positivi.

## BIBLIOGRAFIA

- Amorelli G., *Le privatizzazioni nella prospettiva del trattato istitutivo della Comunità Economica Europea*, Padova, Cedam, 1992.
- Arrigo U. (1996), *Il processo di riforma dell'azienda postale*, in *Economia pubblica*, n. 6.
- Arrigo U. (1999), *I servizi postali in Italia e la direttiva U.E.*, in L. Bernardi, a cura di, *La finanza pubblica italiana. Rapporto 1999*, Bologna, Il Mulino.
- Arrigo U. e Beccarello M. (1999), *I servizi postali. La convergenza europea nel settore pubblico*, Milano, Franco Angeli.
- Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (1999), *Parere ai sensi dell'art. 22 della legge 10 ottobre 1990, n. 287 relativo allo schema di decreto legislativo per "l'attuazione della direttiva 97/67/CE concernente i servizi postali"*, maggio 1999.
- Castro M. e Maddock R. (1997), *The universal service obligation for postal service: some australian calculations*, in Crew e Kleindorfer, 1997a.
- Commissione delle Comunità Europee (1992), *Libro Verde sullo sviluppo del mercato unico dei servizi postali*, Bruxelles, Commissione Cee.
- Corte dei Conti (1998a), *Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente Poste Italiane per l'esercizio 1996*, Atti Parlamentari Senato XIII Legislatura, Doc. XV n. 79.
- Corte dei Conti (1998b), *Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente Poste Italiane per l'esercizio 1997*, mimeo.
- Corte dei Conti (1998b), *Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente Poste Italiane per l'esercizio 1998* [www.corteconti.it].
- Cremer H., De Rycke M. e Grimaud A., *Cost and benefits of universal service obligations in the postal sector*, in Crew e Kleindorfer, 1997.
- Crew M. A. e Kleindorfer P. R. (1997a), *Managing change in the postal and delivery industries*, Boston, Kluwer.
- Crew M.A. e Kleindorfer P. R. (1997b), *Efficient entry, monopoly and the universal services obligation in postal service*, paper presentato al convegno "The evolving structure of postal and delivery industries", Helsingor, Denmark, giugno.
- Deprins D., Simar L. e Tulkens H., *Measuring Labor Efficiency in Post Offices*, in Marchand M., Pestieau P. e Tulkens H. (a cura di), 1984.
- Ente Poste Italiane (1994), *Contratto di programma e documenti allegati*, Roma, EPI, luglio.
- Ente Poste Italiane (1994, 1995, 1996, 1997), *Relazione di bilancio*.

- Falcon G. (1994), *Pubblico e privato nel servizio postale*, Bologna, Il Mulino.
- Gallet C. e Toledano J. (1997), *The cost of the universal postal service in a competitive environment: lessons from telecommunications*, in Crew e Kleindorfer, 1997a.
- Giarda D.P., a cura di (1993), *Produttività, costi e domanda dei servizi postali in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Greene, W. (1997), *Econometric Analysis*, New York, Prentice-Hall.
- Kofoed-Enevoldesen, Nielsen, Arnfeldt Steffensen (1997), *Universal service obligation in the european postal sector: the case of Denmark*, paper presentato al convegno "The evolving structure of postal and delivery industries", Helsingor, Danimarca, giugno 1997.
- Marchand M., Pestieau P., e Tulkens H. (a cura di), *The Performance of Public Enterprises. Concepts and measurement*, Amsterdam, North Holland, 1984.
- Marchand M., Pestieau P., e Tulkens H., *The Performance of Public Enterprises: Normative, Positive and Empirical Issues*, in Marchand M., Pestieau P., Tulkens H., 1984.
- n/e/r/a (1998), *Costing and Financing of the Universal Service Obligations in the Postal Sector in the European Union*, Final Report for EC DG XIII [www.nera.com].
- Palm A., *La performance technique de dix-huit services postaux*, in Annales de l'économie publique, sociale et cooperative, vol. 58, 1987.
- Perelman S. e Pestieau P., *Technical Performance in Public Enterprises. A Comparative Study of Railways and Postal Services*, in European Economy, 32, 1988.
- Poste Italiane S.p.A. (1999), *Relazione di bilancio 1998*.
- Price Waterhouse (1997), *Employment trends in the european postal sector*, Rapporto per la Commissione U.E.
- Rawnsley D. e Lazar N. (1997), *Managing the universal service obligation*, paper presentato alla conferenza "The evolving structure of postal and delivery industries", Helsingor, Danimarca, giugno 1997.
- Stumpf U. (1997), *Providing universal service in competitive postal markets*, in Crew e Kleindorfer, 1997a.
- Union Postale Universelle (vari anni), *Statistiques des services postaux*, Berna, Bureau International de l'UPU.
- Varian, H. (1993), *Microeconomic Analysis*, New York, Norton & Co.