

finanziata dal traffico generato nel settore riservato concesso alle stesse agenzie.

La remissione economica conseguente alla presenza di operatori privati nei segmenti ad alta redditività viene valutata in circa 100 miliardi di fatturato con riferimento al mercato riservato: in circa 350 miliardi con riferimento al traffico postale complessivamente intercettato.

Il valore economico per Poste Italiane della violazione della riserva è peraltro ancora superiore se si considera il potenziale di concorrenza rappresentato dalle stesse agenzie e dalle multinazionali del settore, che si avvantaggiano della globalità dell'attività consentita creando sinergie tra settori riservati e settori liberi e "minacciando" di aggredire, in assenza di controlli, i settori riservati (raccomandate e assicurate) più redditizi per Poste Italiane e sin qui tutelati.

A fronte degli obblighi di servizio universale che le Poste Italiane assolvono, e in presenza della situazione sopra descritta, la questione delle compensazioni è stata fino ad oggi oggetto di interpretazioni controverse. Da ultimo, la legge 449/97, collegata alla Finanziaria '98, quantifica tale partita in 400 miliardi per il 1998, demandando al Contratto di Programma da stipulare con il Ministero vigilante la quantificazione degli oneri di servizio universale per gli esercizi successivi. La cifra è fissata in via forfetaria, e risulta comunque suscettibile di valutazioni diverse se non opposte: dal punto di vista aziendale, si presta a valutazioni di inadeguatezza in base a criteri riferiti ai costi gestionali; dal punto di vista della finanza pubblica o dei concorrenti, o infine dal punto di vista delle procedure comunitarie di divieto di aiuti alle imprese, si presta a valutazioni di improprietà se ed in quanto concettualmente classificata tra i "trasferimenti".

Proposte

Poste Italiane ritiene che in applicazione dei principi di impresa il servizio universale non dovrebbe essere tutelato finanziariamente con oneri a carico dello Stato, ma nel rispetto della Direttiva C.E. e della prassi seguita dagli altri

Paesi europei, in base ad un assetto normativo che bilanci l'universalità con la sfera riservata. L'equilibrio tra le due frontiere, fissato nella direttiva comunitaria, è destinato a governare il sistema fino al 2003.

Poste Italiane non difende il monopolio: intende però proporre il rigoroso e puntuale rispetto del percorso che l'Unione Europea ha definito per raggiungere il suo ordinato superamento nel 2003.

La copertura economica dei costi derivanti dagli oneri di servizio universale è consentita, all'interno dell'area europea, attraverso:

- Il riconoscimento ai gestori di un'area di riserva estesa a prodotti che tendono ad assumere un peso crescente nella composizione del corriere (fatture commerciali e pubblicità diretta per corrispondenza); il regime previsto per tali servizi, e segnatamente per il *direct mail*, viene ritenuto essenziale a garantire al fornitore introiti e volumi di traffico indispensabili per il suo equilibrio e, dunque, per l'universalità del servizio nel suo complesso.
- Il divieto per gli Stati membri di concedere autorizzazioni agli operatori privati nell'area soggetta a riserva.
- La previsione di un fondo di compensazione, alla cui alimentazione può essere subordinata la concessione di autorizzazioni nel settore liberalizzato.

Nessuna delle circostanze sopra richiamate trova però attuazione nella realtà italiana.

Di qui l'alternativa:

A) Viene stabilita, in sede di attuazione della direttiva comunitaria, la definizione di un perimetro della riserva idoneo a coprire i costi dell'universalità, fatto salvo che gli altri operatori non assumano su di sé l'onere integrale del servizio universale.

In tale ipotesi, che dovrebbe trovare attuazione, a termini della direttiva, entro il febbraio 1999, Poste Italiane è pronta a rinunciare a qualunque onere economico a carico dello Stato per la copertura del servizio

universale.

B) Viene data, in sede d'attuazione della direttiva comunitaria, una definizione dell'area della riserva inadeguata a consentire la copertura dei costi del servizio universale. Le compensazioni a carico della finanza pubblica rimarranno per la parte non coperta dai margini, verificabili attraverso contabilità separata, prodotti dall'area riservata.

L'ampiezza, rimessa alla discrezionalità del Governo, della definizione del perimetro della riserva stabilisce - in linea con l'impostazione comunitaria di tutta la materia - il limite (e il fondamento giuridico) dell'ammissibilità di oneri a carico della finanza pubblica.

1.1.2 Obblighi di universalità nei Servizi Finanziari

Analisi

Le obbligazioni di universalità nell'area dei servizi finanziari, seppure di fonte obbligatoria non legislativa,² consistono nelle prestazione di servizi di:

- Riscossione e pagamento per conto dello Stato sulla base di convenzioni

con il Tesoro, d'intesa con la Banca d'Italia, con la Cassa Depositi e Prestiti ed altri Enti pubblici per le rispettive competenze.

- Raccolta del risparmio postale tra il pubblico in nome e per conto della Cassa Depositi e Prestiti.
- Servizio di conto corrente postale.

² Nella normativa vigente la nozione di universalità, in quanto evocativa di diritti di cittadinanza, appare correlata alla riserva in favore dello Stato di determinate attività sulla base dell'art. 1 del Codice Postale del 1973 che include i servizi postali e di telecomunicazioni. La elaborazione della nozione è successiva al codice postale e di tipica provenienza comunitaria. La sua introduzione in ambito nazionale nel nostro settore trova fonte giuridica nel contratto di programma stipulato ai sensi della legge 71/94 che ne ha esteso l'applicazione ai servizi di riscossione e di pagamento e di raccolta di risparmio (art. 1, comma 4).

Criticità

Tali servizi sono erogati tramite 14.000 uffici postali, nell'ambito dei quali circa 3.500 non garantiscono condizioni di equilibrio economico.

Proposte

Il Piano di Impresa si basa sulle seguenti ipotesi:

- che il metodo di calcolo dell'onere per il Servizio Universale nei Servizi Finanziari sia basato sulla individuazione e valutazione delle perdite degli uffici postali che operano in condizioni diseconomiche.
- che Poste Italiane sia tenuta ad assolvere garantire anche nei Servizi Finanziari gli attuali obblighi di servizio universale.

1.1.3 Obblighi di universalità nei Servizi di Telecomunicazioni

Analisi

Gli obblighi di universalità nel settore delle telecomunicazioni consistono nell'erogazione dei seguenti servizi: telegrammi, telex, servizi di telematica pubblica, svolti attraverso gli uffici postali nonché i relativi servizi di certificazione autenticazione e protezione.

Si tratta di servizi inclusi nell'area riservata. Tale inclusione è storicamente risalente a epoca nella quale gli stessi servizi producevano margini di ricavi netti tali da compensare l'obbligazione di servizio universale corrispondente.

Criticità

A fronte dell'evoluzione tecnologica del settore delle telecomunicazioni gli stessi sono diventati assolutamente e incontrovertibilmente non remunerativi: i relativi costi netti, sostenuti per la fornitura, non danno peraltro luogo ad alcuna specifica forma di compensazione. Il mantenimento inoltre della qualificazione "riservata" per tali servizi è causa di confusione concettuale e pratica.

Alla luce dell'evoluzione legislativa nel settore delle telecomunicazioni (legge 31 luglio 1997, n. 249) si ritiene desueta e decaduta la nozione stessa di servizio riservato applicato a tali servizi, in quanto gli stessi non interessano più alcun operatore e non esiste in materia un mercato contendibile.

Proposte

La questione richiede invece di essere approfondita sotto il profilo della sussistenza o meno di un obbligo di servizio universale (distintamente per telegrafo e telex). Si pone al riguardo l'alternativa:

- Nel caso dell'insussistenza di tale obbligazione Poste Italiane sarebbe libera di prendere decisioni aziendali in materia, ivi inclusa l'eliminazione

dell'uno o dell'altro servizio;

- Ove invece si optasse per una obbligazione di pubblico servizio, da formulare in sede di contratto di programma, si determinerebbero le condizioni per l'applicazione degli art. 4 e 5 della legge n. 249/97, ivi inclusa la partecipazione al finanziamento del servizio universale nel settore delle telecomunicazioni (D.M. 10/3/98)

* * *

Nella consapevolezza della necessità di mantenere tali problematiche compatibili con il percorso della finanza pubblica che il Governo italiano è impegnato a perseguire, Poste Italiane considera comunque l'importo di 400 miliardi stabilito dalla legge n. 449/97, e riferito all'esercizio 1998, come un livello di finanziamento pubblico che dovrà andare progressivamente a decrescere, impegnandosi comunque a produrre contabilità separata per il servizio universale secondo la metodologia di determinazione degli obblighi di servizio universale (OSU) che verrà concordata in sede di contratto di programma, rispetto alla quale verificare il saldo creditorio dell'azienda fino a concorrenza dell'importo indicato.

1.2 REGOLE PER IL SISTEMA TARIFFARIO

Analisi

La situazione attuale può sintetizzarsi come segue:

- Per i servizi postali riservati è previsto un meccanismo di determinazione basato sul metodo del *price cap*, ma dovrà essere il nuovo contratto di programma tra Poste Italiane e Ministero delle Comunicazioni a definire le modalità di applicazione del metodo di adeguamento tariffario.
- I prezzi dei servizi per i quali non è esplicitamente previsto dalla normativa vigente un regime di monopolio legale, e che quindi sono svolti dalle Poste Italiane e dagli altri operatori in regime di libera concorrenza, sono stati svincolati, dal 1° aprile 1997, da ogni forma di obbligo tariffario. Le Poste sono cioè titolari del diritto di stabilire i prezzi ed operano con ampia libertà, ovviamente salvaguardando, per i servizi soggetti ad obbligo di universalità, l'esigenza di praticare prezzi accessibili alla generalità degli utenti. Poiché inoltre i prezzi possono produrre effetti inflattivi le autorità responsabili (Ministero del Bilancio, Commissione Prezzi) possono esercitare una azione di *moral suasion*.

Criticità

Il sistema tariffario vigente soffre di diversi limiti dei quali il più grave senza dubbio è determinato dall'esistenza di una molteplicità di tariffe, molto differenziate per importo, a fronte di costi produttivi che non cambiano da un tipo di invio all'altro, con la conseguenza di un ricavo medio per invio sensibilmente inferiore alla tariffa base, costituita dalla lettera di primo scaglione di peso.

I difetti del sistema vigente possono essere identificati in:

- Una crescita della tariffa in funzione del peso delle corrispondenze inviate eccessiva rispetto a quella che si verifica nelle altre aziende europee.

- Una casistica molto complessa di invii postali differenziati per contenuto del medesimo, per i quali la diversità delle tariffe non risulta giustificata da differenze nei costi di produzione.
- La rigidità delle tariffe nell'area riservata che non consente all'azienda di operare in chiave competitiva nei mercati a forte concorrenzialità, come quelli urbani, nei quali gli altri soggetti abilitati possono praticare, attraverso rapporti commerciali, sconti qualità/quantità.

Proposte

Il sistema tariffario della Società dovrà essere in linea con le indicazioni dell'Unione Europea di tariffazione al costo medio, attraverso l'impostazione di un sistema negoziale (più efficace rispetto al meccanismo tipo *price cap*) basato sulla misura della tariffa tecnico economica quale parametro guida della regolazione sia della programmazione aziendale sia del Contratto di Programma.

In coerenza con gli sviluppi della normativa comunitaria e con le esigenze del mercato interno, il riassetto dell'offerta postale può delinearsi secondo i seguenti criteri fondamentali:

- Semplificare l'offerta, le tariffe e i prezzi.
- Orientare commercialmente l'offerta.

L'obiettivo è di passare da una situazione attuale che per l'offerta base prevede numerose tariffe e prezzi (talvolta tra loro incoerenti) ad una situazione a regime che preveda un numero limitato tra tariffe e prezzi attraverso:

- La riduzione della complessità e della dispersione tariffaria (varianza della tariffa tra i diversi oggetti postali).
- La convergenza del ricavo medio unitario verso l'importo tariffario base della lettera di primo scagione per il recupero del legame coi costi medi di produzione.

- L'interazione con la propria clientela.

Per quanto attiene specificamente i servizi postali da rendere in regime di libera concorrenza, sarà necessario proseguire l'opera di semplificazione tariffaria, già a suo tempo intrapresa, agendo prioritariamente sulle diversificazioni ponderali, nonché procedendo ad una omogeneizzazione dei prezzi dei prodotti che risultano da processi di produzione sovrapponibili.

Mediante lo studio e la previsione delle azioni della concorrenza sarà necessario, relativamente ad alcuni segmenti di mercato, introdurre riduzioni dei prezzi di offerta in grado di contrastare i cosiddetti fenomeni di scrematura. L'obiettivo però che le Poste possono porsi in tempi brevi è una tappa intermedia e consiste in una attenta segmentazione dei bisogni della clientela, fino ad oggi considerata una massa indistinta.

Questo consentirà di mettere a punto sistemi di servizio con tariffe e qualità coerenti da un lato con i costi da sostenere, e dall'altro con le funzionalità generate.

Da questo processo di segmentazione emergeranno con chiarezza alcune classi di grandi clienti, con i quali potrà essere avviato immediatamente un contatto diretto per la fornitura di un servizio personalizzato.

Da questi contatti emergeranno altresì opportunità di *co-processing*, cioè di gestione coordinata dei processi produttivi.

Risulta ad esempio agevole a molti grandi clienti consegnare la corrispondenza già smistata al limite per ogni singolo postino.

D'altro canto sarebbe facile alle Poste gestire una fase di processo preziosa per molti grandi clienti, che è quella consistente nella raccolta delle caratteristiche degli indirizzi.

Rientra in questa forma di collaborazione la ricerca di una armonizzazione reciproca dei ritmi dei processi produttivi.

Si pensi da un lato all'esigenza di stabilire le tariffe postali coerenti con un *timing* della predisposizione dei cataloghi, e dall'altra di concordare i ritmi di spedizione di oggetti, così da poter bilanciare l'uso delle strutture.

La crescente interazione con i grandi clienti, accompagnata da una opportuna analisi dei comportamenti dei clienti *retail*, potrà fare emergere fenomeni di congiunzione commerciale, cioè di processi di acquisto che non facciano perno su un unico servizio, ma che si modellino in particolari sistemi di servizi, con riferimento ai quali, tra l'altro, è opportuno impernare l'analisi economica (*Profit pool*).

Tipico è il caso delle imprese che vendono per corrispondenza, il cui processo integra spedizione dei cataloghi *direct mailing*, gestione di indirizzi, ricevimento di cedole di ordine, spedizione di pacchi, gestione dei resi, ecc.

Per cogliere queste opportunità e per fornire un servizio adeguato le Poste assicureranno che accanto ai presidi organizzativi principali centrati sulle funzioni, sul territorio e sulle combinazioni mercati/tecnologie trovino rilievo adeguato i presidi della dimensione "gruppo clienti".

Tipo di oggetto da spedire

Tutti gli "invii" vengono raggruppati in due sole categorie definite in funzione del solo peso:

Corrispondenza: qualsiasi oggetto al di sotto di un certo peso e all'interno di taluni parametri dimensionali. Sparisce ogni distinzione basata su criteri quali: aperto/non aperto, firmato/non firmato, contenuto personale o fattura commerciale/contenuto personale o pubblicitario ecc.

Pacchi: qualsiasi oggetto al di sopra del parametro di peso individuato.

Tipo di servizio di consegna

Sia per la corrispondenza che per i pacchi ci saranno tre tipologie di servizio di consegna:

- Corriere Ordinario: (il quale potrà essere raccomandato/assicurato)
- Corriere Prioritario (solo per le lettere)
- Corriere Espresso

Il corriere ordinario e il corriere prioritario hanno in comune la caratteristica di garantire solo statisticamente i tempi della consegna (J+3 il primo e J+1 il

secondo per la corrispondenza) mentre il corriere espresso garantisce per singolo invio i tempi di consegna.

Tipo di cliente

- Normale
- Agevolato (si veda infra, par.2.1)

Regime tariffario

Tutti i prezzi dell'offerta postale sono liberi, tranne:

- Servizi Riservati (Corrispondenze Ordinarie e Prioritarie)
- Servizi ai Settori Agevolati (stampe periodiche agevolate)

Per i Servizi Riservati l'Autorità di Controllo è il NARS (e il CIPE).

Per i Servizi ai Settori Agevolati l'Autorità di Controllo è il Ministero delle Comunicazioni.

Tipo di sconto

Anche le tariffe (prodotti riservati o comunque agevolati) devono poter avere alcune flessibilità verso il basso, in funzione di:

- Volumi
- Prelavorazioni che comportino effettivi risparmi di costi.

1.3 I VINCOLI LEGISLATIVI ALLE PRESTAZIONI DI IMPRESA: L'AMPLIAMENTO DELL'OFFERTA FINANZIARIA

Analisi

Il nuovo sistema di offerta proposto per i servizi finanziari nel piano di impresa muove dallo scenario di evoluzione del risparmio verso il risparmio gestito. Per ogni rete di vendita l'ampiezza e la differenziazione dei prodotti è essenziale per il mantenimento della stessa.

Qualunque scenario aziendale possa svilupparsi al riguardo, sia per l'offerta diretta che tramite alleanze, presuppone il superamento di vincoli legislativi che tuttora limitano la possibilità sul piano normativo delle Poste di porsi come operatore a pieno titolo nella distribuzione di prodotti finanziari.

Alcune limitazioni sono inoltre implicite nei già limitati spazi consentiti di offerta.

Criticità

Gli sportelli postali non sono equiparati sul piano normativo a quelli bancari: mentre infatti gli sportelli bancari sono considerati dalla normativa sui valori mobiliari come sedi istituzionali di offerta (non soggetti pertanto alle autorizzazioni per le reti di vendita), gli sportelli postali sono privi di una abilitazione generale.

Le limitate abilitazioni disponibili sono state attribuite con provvedimenti frammentari. Essi hanno riguardato il collocamento dei titoli di stato (L. 537/1993) e il collocamento delle azioni e obbligazioni, limitate però a quelle emesse da enti pubblici territoriali o da Società in cui lo Stato partecipi direttamente o indirettamente (legge n.662/1996).

In entrambi i segmenti l'attività è limitata al collocamento: è preclusa in via diretta la negoziazione dei titoli: il che ha sostanzialmente limitato l'operatività al collocamento dei titoli a breve e delle azioni delle società in via di privatizzazione: la non abilitazione alla "attività in via continuativa di

intermediazione mobiliare" (Regolamento CONSOB n.215 del 30/9/1997) impedisce ogni operatività più estesa.

In queste condizioni i ricavi dei segmenti diversi dai BPF e dai libretti rimangono marginali; non va però trascurato che il collocamento dei titoli di stato ha portato all'apertura da parte dei risparmiatori di posizioni in titoli, - prima assenti poiché i BPF sono materializzati - registrandosi, nonostante gli onerosi vincoli sopra detti, una platea di 500.000 dossier titoli che rappresenterebbero una buona base di partenza per una politica di rilancio dell'offerta.

Proposte

Lo sbocco essenziale per la valorizzazione della rete di sportelli postali, altrimenti condannata sulla base dei soli prodotti attuali ad un rapido e definitivo superamento, con le evidenti conseguenze in termini di costo/opportunità del suo mantenimento, è dato dalla apertura (tramite partnership con C.DD.PP. e/o alleanze con altri operatori) ai prodotti di risparmio gestito o intermediato: fondi, gestioni, azioni e obbligazioni con una normativa di parificazione, per la prestazione dei servizi di investimento, agli sportelli bancari.

Tale configurazione richiede che Poste Italiane S.p.A. possa prestare l'intera gamma dei servizi di investimento, così come definiti dall'art.1 comma 5 del Decreto Legislativo 58/1998 (Testo Unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria): si tratta di un risultato cui forse potrebbe pervenirsi in via interpretativa, ma appare certamente preferibile una esplicita previsione legislativa.

A tal fine potrà essere anche necessaria la costituzione di un'apposita società che acquisisca lo status di soggetto finanziario ai sensi degli artt.106 e seguenti del Testo Unico bancario.

Il La ridefinizione del quadro negoziale con lo Stato in termini di mercato

I rapporti di Servizio e di Tesoreria tra Poste e Pubblica Amministrazione sono ancora oggi in molti punti non chiari e la trasformazione in S.p.A. deve essere l'occasione di questo chiarimento. In particolare si rilevano le seguenti criticità:

- si tende a confondere spesso ciò che è remunerazione di un servizio con ciò che è invece contributo (aiuto di Stato);
- taluni servizi resi da Poste Italiane S.p.A. alla Pubblica Amministrazione non sono remunerati in quanto tali, ma attraverso altri tipi di compensazione che ne impediscono un controllo preciso;
- vengono qualificati come contributi/sussidi a Poste Italiane S.p.A., contributi che sono invece a favore di altri settori economici.

Condizione indispensabile per la attuazione del Piano di Impresa, è che le regole di interscambio vengano chiarite, ed è altrettanto indispensabile ipotizzare che vengano anche rispettate. Fino ad oggi in molti casi non è stato così:

- alcune partite creditorie vengono talvolta modificate unilateralmente o addirittura azzerate (è il caso dei contributi in conto interesse e in conto capitale per i mutui contratti dalla ex amministrazione P.T. con la Cassa DD.PP., portati in economia sul bilancio dello Stato 1998).
- il corrispettivo per taluni servizi viene talvolta modificato unilateralmente o addirittura azzerato (es.: passaggio in economia di debiti verso le Poste, quali i contributi in conto interesse e in conto capitale per mutui contratti dalla ex Amministrazione PT, portati in economia sul bilancio dello Stato 1998).
- i pagamenti dei corrispettivi dovuti vengono rimandati anche di anni senza

tenere in alcun conto gli effetti sul bilancio delle Poste (es. servizio universale: la legge 662/96 forfetizza e scaglionava i corrispettivi relativi al Servizio Universale per gli anni 94, 95, 96 fino al 2001. Le rate previste nel 97 e nel 98 sono a tutt'oggi non pagate. Oltre 130 mld di crediti per invii elettorali relativi agli anni 1994-1996 sono a tutt'oggi non pagati, etc.)

Il Piano di Impresa propone una serie di chiarimenti e di regole in tutte le aree di interscambio tra Poste Italiane S.p.A. e Pubblica Amministrazione e presuppone - nel caso tali "regole" vengano accolte - il rispetto di esse da parte di tutte le controparti.

2.1 LE PRESTAZIONI A TUTELA DI INTERESSI AGEVOLATI

Analisi

Oggi la Posta svolge dei servizi a favore di particolari settori che lo Stato riconosce meritevoli di tutela (editoria e non profit), a condizioni politiche del tutto svincolate dai costi sostenuti: si tratta delle cosiddette "stampe periodiche in abbonamento postale". Il fenomeno è molto ingente: esse totalizzano 1.524 milioni di pezzi, così suddivisi:

- Non profit: 357.899 milioni per una tariffa media di Lit. 123.
- Programmi di abbonamento: 183.257 milioni per una tariffa media di Lit. 118.
- Quotidiani, riviste e altro: 982.779 milioni per una tariffa media di Lit. 300.

A tale tipologia vanno aggiunti 369.534 milioni di cataloghi vendita per corrispondenza, che scontano una tariffa media di Lit. 284.

Criticità

L'onere a carico delle Poste per le sole stampe periodiche in abbonamento postale è ingentissimo (almeno 1.300 miliardi di perdita all'anno), quale differenza tra il costo effettivamente sostenuto (circa 1.660 miliardi) e il fatturato (360 miliardi). Anche aggiungendo le integrazioni tariffarie di 320 miliardi, la perdita si assesta intono ai 1.000 mld.

Il servizio è attualmente disciplinato dalla legge n. 662/96, collegata alla finanziaria '97, che individua le categorie di soggetti aventi titolo a beneficiare delle agevolazioni tariffarie. La legge 662/96 stabilisce il venir meno di obblighi tariffari per i servizi liberalizzati ma, in deroga a tale principio, attribuisce al Ministro delle Comunicazioni il potere di determinare le tariffe agevolate per l'editoria, il non profit e le pubblicazioni informative edite dagli enti locali. Da ultimo tali tariffe sono state adottate con D.M. 28 marzo 1997, parzialmente modificato dal D.M. 4 luglio 1997, ed entrate in vigore il 19 luglio 1997.