

RELAZIONE ANNUALE AGCOM 2013: IL QUADRO DEI SERVIZI POSTALI NEL MONDO E IN ITALIA



post

a PostNL company

di Maria Laura Cantarelli e Vincenzo Visco Comandini

AGCOM - Relazione annuale 2013

Il settore postale a livello mondiale ha generato nel 2012 ricavi per 120 miliardi di euro. Continua dunque la flessione dei ricavi, seppur in maniera contenuta (a livello consolidato -1% negli ultimi 5 anni). Tra le revenue del settore, la parte principale è ascrivibile ai servizi di corriere espresso e alla corrispondenza (ivi inclusa la quota relativa al Servizio Universale), mentre i prodotti telematici e la filatelia rappresentano una quota marginale del totale. Tuttavia, analizzando le dinamiche di variazione dei volumi, si possono osservare trend diversi.

La relazione al Parlamento 2013 dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AgCom) dedica, per la prima volta, un capitolo ai servizi postali. Le analisi del mercato postale contenute nella relazione sono previste fra le nuove competenze in materia di regolazione e vigilanza sui servizi postali attribuite all'Autorità dall'art. 21 commi da 13 a 20, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201. I dati contenuti nella relazione AgCom indicano le principali linee di tendenza del mercato postale, liberalizzato anche se non interamente⁽¹⁾, il 1° gennaio 2011 a seguito del decreto legislativo 58/2011 di implementazione nell'ordinamento nazionale della direttiva europea 6/2008. La liberalizzazione è avvenuta in un contesto di mercato non in crescita, ma anzi in contrazione strutturale a causa della presenza di due diversi fenomeni.

Da un lato le comunicazioni via lettera tendono ad essere sostituite con sempre maggior frequenza dalla loro versione elettronica (email, PEC, sms, estratti conto e fatture inviati online), che riduce i volumi complessivi di posta spedita, in Italia in discesa ad un tasso medio annuo vicino a -1,5%, valore peraltro inferiore a quanto registrato in altri paesi come la Danimarca o la Svezia dove il calo arriva fino a -5%. **Dall'altro i corrieri espressi, sempre più impegnati nei servizi di consegna rapida di pacchi e documenti agli esercizi commerciali** (questi ultimi aboliscono o riducono al minimo il magazzino, secondo la logica del *Just-in-Time*), agli studi professionali e ai clienti che hanno effettuato acquisti online, stanno progressivamente erodendo quote significative di mercato agli operatori postali nazionali, relegandoli di fatto (è il caso dell'Italia) alla sola fornitura dei pacchi singoli *retail*, servizio ovunque strutturalmente in perdita in quanto facente parte del servizio universale a prezzi regolati nonostante l'esistenza di costi elevati.

Il combinato disposto di questi due fenomeni ha comportato in Italia nel 2012 il sorpasso, quanto a fatturato realizzato, dei corrieri espressi rispetto ai servizi postali universali: 3909 contro 3802 milioni di euro. Infatti, mentre il fatturato postale universale, comprendente la quasi totalità dei prodotti postali⁽²⁾, è calato nel 2012 di circa 300 mln € rispetto al 2011, quello dei corrieri espressi, nonostante la crisi economica, è aumentato

di circa 100 mln €. La riduzione osservata di fatturato e volumi non sembra però aver condizionato la concorrenza nel mercato postale delle lettere, che in Italia appare vivace, anche più intensa di quella degli altri paesi europei. **Sebbene Poste Italiane detenga nel complesso dei servizi una quota di mercato di assoluta dominanza, va però considerato che non tutti i suoi prodotti sono da considerarsi contendibili, ossia soggetti ad effettiva concorrenza.** Infatti in alcuni segmenti – in particolare le lettere singole ordinarie (prioritarie) e i prodotti per l'editoria – la concorrenza non opera perché i prezzi esistenti non sono in grado di coprire i costi effettivi, mentre Poste Italiane, è obbligata a servirli in quanto parte del servizio universale.

L'Autorità presenta dati con le quote di mercato distinte fra prodotti universali, inclusivi dei servizi di raccolta, trasporto, smistamento e distribuzione degli invii postali fino a 2 kg e dei pacchi, in cui Poste Italiane risulta detenere nel 2012 una quota pari all'87,9 % (89,5% nel 2011), e prodotti di posta massiva (posta business originata da imprese e organizzazioni), in cui la quota dell'*incumbent* scende all'82,9% (rispetto 85,2% del 2011). Nel mercato della posta business, che dai dati AgCom risulta in contrazione di ben il 4% fra il 2012 e il 2011, **l'unico concorrente di un certo rilievo è TNT Post, che nel 2012 raggiunge una quota del 10% del mercato, rispetto all'8,4% del 2011**, con il rimanente 7% gestito da una pluralità di imprese di piccola e piccolissima dimensione.

In Italia il bilanciamento delle quote di mercato in favore della concorrenza è stato più rapido di quello osservato in altri paesi, che pure avevano liberalizzato prima di noi (la Svezia e la Finlandia fin dal 1994, il Regno Unito dal 2006, la Germania dal 2008 e l'Olanda dal 2009): in tutti i paesi, comunque, la quota di mercato dei prodotti contendibili detenuta dalla concorrenza non supera, se non marginalmente, il 20%.

Nella relazione viene affrontata la questione delle cause del permanere di una struttura di mercato dei servizi postali oligopolistica e ancora dominata dall'ex-monopolista. L'Autorità individua tali cause nella presenza di *sunk costs* (costi sommersi, ossia investimenti irreversibili) che caratterizzerebbero l'indu-

stria postale. In tale ottica, distingue gli operatori postali in infrastrutturati (Poste Italiane e TNT Post) e non infrastrutturati (gli altri, comprese le imprese di piccola e piccolissima dimensione). I primi operano sull'intera filiera della catena del valore offrendo servizi *end-to-end* (dall'accettazione al recapito), i secondi concentrano la loro attività solo in alcune delle parti della catena del valore, in particolare nell'accettazione (i cosiddetti consolidatori), e nella stampa e imbustamento degli invii.

Conseguenza di tale analisi, non dichiarata nella relazione ma implicita nel ragionamento dell'Autorità, è una strategia regolatoria che favorisca la concorrenza in parti specifiche della catena del valore, consentendo ad un'impresa operante solo in alcune di esse opportune condizioni d'accesso alle altre. L'AgCom ritiene che la rete logistica postale (accettazione, smistamento e trasporto) costituisca un'infrastruttura essenziale, simile a quella che consente agli operatori infrastrutturati del mobile di gestire una propria rete.

Questa impostazione appare problematica, in quanto è basata sull'assunto che la struttura economica dei servizi a rete e, in particolare quella dei servizi postali e delle telecomunicazioni, siano simili ed esibiscano le medesime caratteristiche economiche. I caratteri economici dei servizi postali differiscono invece sostanzialmente da quelli delle telecomunicazioni su due aspetti essenziali. Il primo è che la componente del lavoro è nettamente preponderante (intorno al 60-70%) nei primi rispetto alle seconde, dove sono gli investimenti fissi a prevalere. La seconda è che la regolazione dell'*unbundling* delle telecomunicazioni non è *tout court* replicabile ai servizi postali. Se nei primi esiste certamente la presenza di "colli di bottiglia" tecnologici (*essential facility*) in cui chi li controlla ha la possibilità di escludere dal mercato le imprese concorrenti (nelle telecomunicazioni tipicamente la rete "dell'ultimo miglio" che collega le centrali locali ai clienti), ciò non vale per i servizi postali. In questi ultimi, a differenza delle prime, non esistono infrastrutture "essenziali"⁽³⁾, né *sunk cost* irreversibili.

Nei servizi postali, i concorrenti dell'*incumbent* allargano progressivamente il loro raggio d'azione man mano che acquisiscono nuovi clienti, effettuando i soli investimenti strettamente necessari come mezzi di trasporto e macchine smistatrici, beni entrambi facilmente alienabili in caso di chiusura dell'attività.

La prova dell'assenza di costi sommersi è la stessa storia del secondo operatore TNT Post, che in Italia è partito da livelli produttivi piuttosto bassi (reti di alcuni operatori locali) ma è oggi arrivato a coprire circa il 10% del mercato (che arriva al 17% se si considerano i soli CAP contendibili dove recapitano più operatori)⁽⁴⁾.

A differenza che nelle telecomunicazioni, dove la regolazione ha impiegato anni per costringere l'*incumbent* a concedere l'accesso alla rete dell'ultimo miglio, nei servizi postali l'operatore dominante è da sempre obbligato dalle condizioni del servizio

universale ad accettare tutti gli invii destinati alla distribuzione, e la struttura dei prezzi d'accettazione degli invii *business* in grandi quantità è fissata per via regolatoria, uguale per tutti coloro (clienti, consolidatori, concorrenti *end-to-end*) che rispettano determinate caratteristiche quali-quantitative. Se un prezzo basso per l'accesso alla rete di telecomunicazioni è misura in genere pro-concorrenziale (il valore aggiunto essendo concentrato a monte), non lo è nell'accesso al recapito, perché disincentiva la concorrenza in quest'ultimo, segmento dove si concentrano gran parte del valore aggiunto e dei costi (pari al 50-60% per l'*incumbent*, e al 70-75% per le imprese concorrenti che non hanno reti di accettazione di uffici postali).

L'assenza, nei servizi postali, di infrastrutture essenziali è confermato indirettamente anche dall'analisi contenuta nella relazione dell'Autorità sul mercato del corriere espresso dove, al

contrario dei mercati postali tradizionali, non c'è alcun operatore dominante, ma anzi le quote di mercato sono molto più bilanciate, nonostante che in quest'industria la componente logistica sia cruciale per il raggiungimento di elevati livelli di efficienza.

Nel mercato del corriere espresso nessuna impresa è in posizione dominante, e le quote di mercato degli operatori risultano stabili tra il 2011 e il 2012. Il primo operatore, BRT, detiene una quota di circa il 25%, seguito da DHL Express Italy con il 16% del mercato, TNT Global Express (15%), UPS (13%) e GLS (12%). SDA, del gruppo Poste Italiane, detiene meno del 10%. Il mercato è cresciuto fra il 2011 e il 2012 di circa 100 mln €, alimentato dalla crescita dei servizi di *e-commerce*.

I dati sui servizi postali presentati nella relazione AgCom invitano dunque ad una riflessione più attenta sui possibili meccanismi regolatori da adottare in un mercato che, nonostante le prospettive di ulteriore calo, presenta il suo fulcro competitivo nel recapito. **Quest'ultimo è stato gestito per troppi anni secondo logiche non imprenditoriali, e richiede interventi**, anche attraverso un più puntuale monitoraggio dei volumi accettati dall'*incumbent*, che spingano gli operatori a competere sulla qualità e l'affidabilità, piuttosto che sul prezzo dove i margini sono assai ristretti. ©



NOTE

1. Il decreto legislativo 58/2011 mantiene infatti una riserva in favore di Poste Italiane sugli atti giudiziari e sulle notifiche alle infrazioni al codice della strada.
2. Sono esclusi dal servizio universale il *direct mail*, la corrispondenza a data e ora certe, i pacchi a valore aggiunto, prodotti che rappresentano una quota piuttosto limitata (inferiore al 10%) del traffico totale.
3. L'unica eccezione è costituita dalle caselle postali dei grandi clienti, che debbono essere utilizzabili anche dai concorrenti dell'*incumbent*.
4. In tutto il mondo il modello di concorrenza del *business* postale prevede che l'operatore alternativo all'*incumbent* recapiti in proprio i volumi di posta nei CAP dove è profittevole la distribuzione, e consegna all'operatore universale i volumi destinati ai CAP remoti, la cui distribuzione è strutturalmente in perdita. ♦