COMMISSIONE DELLE COMUNITA EUROPEE

COM(91) 476 def.

Bruxelles, 11 giugno 1991

LIBRO VERDE
SULLO SVILUPPO DEL MERCATO UNICO
DEI SERVIZI POSTALI

(Comunicazione della Commissione)

SINTESI

1. INTRODUZIONE

Un libro verde è per definizione un documento di discussione. Con il presente Libro verde si vuole avviare un dibattito sul settore postale della Comunità. In tale ottica, esso si pone i seguenti obiettivi:

- presentare un'analisi particolareggiata della situazione esistente;
- esaminare quali debbano essere gli obiettivi della Comunità per il settore postale e in quale caso la loro realizzazione richieda un'azione a livello della Comunità;
- nel caso in cui un'azione sia necessaria, esaminare come attuarla e proporre degli orientamenti d'azione.

Nella fase preparatoria del Libro verde vi è stata un'ampia consultazione, in particolare dei governi degli Stati membri. La pubblicazione del documento avvierà una consultazione a più vasto raggio nel corso della quale la Commissione consulterà tutti gli ambienti interessati per avere il loro parere, rappresentanti dei governi, degli utenti (dal singolo consumatore ai grandi utilizzatori del servizio), degli operatori (pubblici e privati) e dei sindacati. A tutti si chiederà se l'analisi della situazione esistente è corretta, se gli obiettivi posti per la Comunità sono giusti e se gli strumenti proposti per la loro realizzazione sono efficaci. Si cercherà inoltre di favorire un dibattito approfondito sul potenziale impatto economico e sociale delle varie opzioni proposte.

Il settore delle poste della Comunità è sottoposto a pressioni diverse. I cambiamenti tecnologici intervenuti in altri settori hanno contribuito ad acuire la concorrenza indiretta con i servizi postali. All'interno del settore stesso si sono verificati numerosi casi di concorrenza. Un altro fattore estremamente importante è costituito dall'evoluzione, molto più rapida che in passato, delle esigenze dei clienti. A questo punto l'azione è indispensabile. Se non si interviene rapidamente, la situazione risulterà alterata e per la Comunità sarà sempre più difficile contribuire attivamente alla creazione di un settore di primaria importanza per la vita economica e sociale.

Al termine della fase di consultazione e basandosi sui risultati conseguiti, la Commissione definirà le proposte più opportune. Se del caso, essa provvederà a presentare progetti di direttive. È pertanto chiaro che rimane ancora molto lavoro particolareggiato da fare. Il Libro verde non vuole addentrarsi in tutti i dettagli; in quanto documento di discussione, esso formula delle proposte ad un livello più generale.

Per valutare le azioni necessarie occorre tenere presente il principio di garantire e, ove necessario, sviluppare un servizio postale universale in grado di provvedere alla raccolta e alla distribuzione della corrispondenza in tutta la Comunità a prezzi accessibili a tutti e garantendo un livello di qualità adeguato. Dopo aver garantito il servizio universale, occorre lasciare la massima libertà di scelta a tutti gli utenti.

2. IL SETTORE POSTALE

Nel 1989 il settore postale ha contribuito per quasi l'1,3% al PIL della Comunità, ed occupa attualmente 1.7 milioni di cittadini CEE. Ecco alcuni dati significativi:

Dimensioni: Compresi i servizi postali a denaro, gli operatori del settore, sia pubblici che privati, producono complessivamente circa 59 miliardi di ECU all'anno.

I servizi postali forniti si collocano sia nell'area riservata (lettere) che in quella non riservata (pacchi e servizi di corriere accelerato). Tutti e tre questi prodotti tendono ad aumentare (dell'ordine da 3% a 10% all'anno).

Il rapporto di fatturato fra i servizi forniti dalle amministrazioni postali e quelli forniti dagli operatori privati è di 60 a 40 circa. La quota raggiunta dalle amministrazioni postali rispetto al PIL comunitario è simile a quella detenuta dall'amministrazione postale negli Stati Uniti; la quota degli operatori privati è però notevolmente inferiore in Europa.

Fasce di utenza: Le più importanti fasce di mercato del settore sono l'editoria, la vendita per corrispondenza e la pubblicità diretta per corrispondenza. Le ultime due formano il 0,7% del PIL comunitario. Altre fasce importanti comprendono il mondo degli affari in generale, ed in particolare il settore dei servizi finanziari (comprese le banche).

Operatori: Le amministrazioni delle poste forniscono servizi in tutte e tre le aree di produzione: lettere, espressi e pacchi. Gli operatori privati gestiscono soprattutto il settore pacchi ed espressi, ma offrono anche alcuni servizi transfrontalieri (talvolta in evidente contrasto con la legislazione postale nazionale).

Le aree non riservate, in particolare gli espressi, sono molto redditizie. Risulta alquanto proficua la posta tariffata in base ai costi aggiunti; molti servizi stampe sono tuttavia in forte perdita.

3. L'ESIGENZA DI UN'AZIONE DELLA COMUNITÀ

Dall'analisi della situazione esistente emergono diversi problemi che sembrano giustificare un intervento a livello della Comunità. Alcuni riguardano la differenza di qualità esistente tra i servizi universali offerti. La soluzione dei problemi relativi alla qualità è della massima importanza.

In linea generale, vi sono cinque settori che interessano la Comunità.

3.1 L'attuale carenza di armonizzazione

IL servizio universale ha seguito in ciascuno Stato membro un percorso diverso portando a notevoli divergenze operative tra i vari paesi. Ciò può creare gravi problemi di passaggio della corrispondenza da uno Stato membro all'altro e comportare costi sostitutivi. Il servizio universale è definito in maniera diversa in ciascun paese; di conseguenza, i clienti non possono fare ovunque lo stesso affidamento al servizio universale per un dato oggetto. Ma vi sono problemi di interoperabilità ovunque, per fare un esempio, la mancata armonizzazione della dimensione delle buste è già fonte di problemi.

3.2 Le implicazioni per il mercato interno

La qualità delle prestazioni del servizio universale varia notevolmente da un'amministrazione all'altra. In alcuni Stati membri la consegna il giorno successivo a quello dell'impostazione raggiunge il livello, peraltro giudicato più che soddisfacente, del 90%; in altri paesi è invece solo del 15-16%, in altri ancora è tra i due, sebbene più vicina al primo.

Per la consegna transfrontaliera, l'obiettivo generalmente accettato, anche se non molto pretenzioso, di una consegna entro tre giorni lavorativi, sembra generalmente raggiunto al 40%, ma sempre con grandi differenze tra le singole amministrazioni postali.

Queste divergenze si ripercuotono sensibilmente su tutta quella parte di vita sociale della Comunità fortemente dipendente dai servizi postali. Tra i grandi utenti del servizio corrispondenza vi sono settori di primaria importanza quali editoria, servizi finanziari, vendite per corrispondenza e pubblicità. In questi settori una diversa prestazione del servizio universale può comportare distorsioni di mercato. Per esempio, è più facile vender un'assicurazione ad un nucleo familiare in un paese in cui la prestazione è del 90% piuttosto che in un paese in cui è del 16%. Cosí pure sarà più difficile per una ditta del paese al 16% vendere i propri servizi all'estero.

Non è certo un caso che in uno Stato membro con servizi postali scadenti il settore delle vendite per corrispondenza rappresenti solo un quinto rispetto ad altri Stati membri di importanza economica analoga. Ciò danneggia le possibilità di vendita delle ditte interessate e riduce le possibilità di scelta del consumatore. Infatti, gli abitanti delle regioni svantaggiate da servizi postali carenti, e non sono poche, sono isolati non solo dai contatti personali offerti dalla corrispondenza, ma anche dai servizi forniti per corrispondenza.

Questi ostacoli al mercato interno interessano non solo i mittenti, ma anche i destinatari della corrispondenza. È chiaro che se si considera che i servizi postali offerti in una data regione della Comunità sono carenti, le ditte dipendenti da tali servizi non saranno invogliate a vender i propri prodotti colà e, di conseguenza, gli utenti, in quanto possibili destinatari, non hanno le stesse possibilità di scelta.

3.3 La qualità del servizio transfrontaliero

Dalla raccolta alla consegna, una lettera in servizio nazionale impiega circa 1,5-2 giorni lavorativi, mentre una lettera spedita in un altro Stato membro impiega circa 4 giorni lavorativi. Una piccola parte della differenza è dovuta a difficolta operative, ma in gran parte la differenza rimane inspiegabile. Questo divario di qualità crea un "effetto frontiera" negativo. In termini di realizzazione dell'obiettivo, la qualità del servizio transfrontaliero offerto dalle amministrazioni postali è di circa 40%. Questo dato medio comprende però variazioni notevoli.

Il livello del servizio transfrontaliero è probabilmente molto inferiore alle aspettative degli utenti, le quali del resto tenderanno ad aumentare con l'espansione generale delle comunicazioni con l'estero. Inoltre, gli utenti considereranno una situazione di stallo come un peggioramento del servizio. Vi sono comunque stati dei miglioramenti, in parte dovuti all'introduzione di una certa concorrenza (talvolta in violazione dei diritti di esclusiva che però non erano attuati). Rimane tuttavia un grande divario tra gli obiettivi che si pongono le

amministrazioni postali stesse (o in base alle esigenze degli utenti o in base alle loro stesse possibilità) e la realtà.

Dato che un servizio efficace di comunicazioni transfrontaliere è indispensabile per la vita commerciale e sociale, la Comunità deve preoccuparsi dell'inadeguatezza della qualità dei servizi transfrontalieri forniti.

3.4 Le divergenze

Uno degli obiettivi della Comunità consiste nel realizzare la propria coesione. E' perciò chiaro che le divergenze esistenti nel settore postale non favoriscono la realizzazione dell'obiettivo. I servizi postali rappresentano un mezzo di comunicazione dei messaggi e di consegna delle merci. Di conseguenza, le regioni dove i servizi postali sono più carenti, risultano svantaggiate per quanto riguarda le comunicazioni e la consegna delle merci. In tali regioni i singoli cittadini e anche le ditte avranno il sentimento di essere tagliati fuori.

Questa situazione di svantaggio non si riferisce unicamente alle esigenze degli utenti, ma anche alle condizioni di cui essi potrebbero fruire in altre parti della Comunità dove il servizio universale è più affidabile.

3.5 Le distorsioni di mercato

Nelle osservazioni alle implicazioni per il mercato interno si è notato che le discrepanze nel livello offerto dal servizio universale possono causare distorsioni di mercato in altri settori che dipendono dai servizi postali. Vi sono però anche delle possibili distorsioni all'interno del servizio stesso. Queste possono sorgere per esempio quando i diritti di esclusiva del servizio universale sono più ampi di quanto strettamente necessario per garantire il servizio. Per evitare possibili distorsioni, gli Stati membri devono applicare il principio della proporzionalità. Un buon esempio è quello attuato da alcuni Stati membri di trasferire il settore della pubblicità diretta al settore non riservato.

4. GLI OBIETTIVI DEL LIBRO VERDE

Il Libro verde persegue due obiettivi generali:

- presentare una relazione della situazione esistente, individuare i problemi e le sfide attuali e quelli che si porranno in futuro;

- esaminare le soluzioni e gli approcci possibili e presentare proposte dettagliate per il futuro. Le proposte definitive saranno elaborate al termine dell'ampia consultazione avviata dopo la pubblicazione del Libro verde.

Il documento si divide in quattro sezioni:

1. descrizione del settore postale (capp. 2-6);

2. sommario dei problemi e delle sfide (cap. 7);

3. soluzioni possibili a problemi e sfide (cap. 8);

4. strategie proposte (cap. 9).

Non va dimenticato che il Libro verde è un documento di lavoro. Esso rappresenta il punto di vista della Commissione, che essa ha maturato dopo ampie consultazioni con gli Stati membri e altre parti interessate. La pubblicazione del Libro verde aprirà una lunga fase di consultazioni a vasto raggio alle quali saranno invitate a partecipare tutte le parti interessate. Dopo la conclusione di questa fase la Commissione elaborerà delle proposte, modificate eventualmente in seguito ai contributi pervenuti.

5. PRINCIPI POLITICI

Tutti concordano sul fatto che l'obiettivo politico principale consiste nella garanzia del servizio universale, in modo da consentire alle amministrazioni postali di svolgere la loro missione di servizio pubblico in buone condizioni economiche e finanziarie. L'obiettivo concreto principale del servizio universale consiste nel garantire un servizio postale disponibile in tutta la Comunità, sia per gli invii all'interno di un paese che per i servizi transfrontalieri che collegano due Stati membri. Il servizio universale deve essere disponibile a prezzi accessibili, con una buona qualità di servizio e facilmente accessibile a tutti. Dopo essersi accertati che questo servizio è garantito, occorre lasciare la massima libertà di scelta, sempre nel rispetto dell'espletamento di un servizio pubblico conforme al principio della sussidiarietà.

Il Libro verde deve esaminare i principi politici e tutti gli obiettivi sussidiari nel contesto della legislazione e della politica della Comunità. Esso deve tener conto delle ripercussioni del mercato interno e delle possibili implicazioni per l'Unione politica ed economica. Il Libro verde deve esaminare anche il rispetto degli articoli pertinenti.

6. LE OPZIONI GENERALI

Per raggiungere gli obiettivi posti vi sono alcune opzioni generali. (Occorre ovviamente tener conto anche delle conseguenze di una non azione). A grandi linee vi sono due opzioni possibili: la liberalizzazione e l'armonizzazione.

Il settore postale è già notevolmente liberalizzato: circa il 50% del reddito prodotto dall'intero settore è fornito da servizi non riservati. L'attuale situazione è il risultato di una tendenza, in atto già da tempo, di apertura del mercato; il Libro verde propone nuove possibilità di ridurre le restrizioni ancora esistenti. Il livello di armonizzazione è invece relativamente basso; soprattutto se riferito agli obiettivi comunitari possibili. Ne consegue un settore postale comunitario che presenta notevoli divergenze, non solo per quanto riguarda la normativa, ma anche per aspetti più direttamente rilevanti per gli utenti, quali l'accesso, i servizi offerti e le tariffe praticate.

Per esaminare le riforme necessarie considereremo le due opzioni estreme della liberalizzazione totale e dell'armonizzazione generale. Queste due opzioni rappresentano il punto di arrivo dei due estremi possibili. Occorre poi anche esaminare l'opzione della non azione. Infine, l'ultima opzione che esamineremo cerca di raggiungere un equilibrio combinando gli effetti di una graduale liberalizzazione del mercato con un'armonizzazione selettiva. Quest'ultima opzione offre diverse varianti; esamineremo le principali al punto 6.4.

6.1 La liberalizzazione totale

La situazione del mercato è quella del libero mercato. Nel settore postale la liberalizzazione totale porterebbe alla perdita del servizio universale, per lo meno a prezzi accessibili a tutti. Inizialmente, vi erano alcuni settori favorevoli a questa

soluzione, ma attualmente nessuno crede più che il servizio universale possa essere garantito in una situazione di liberalizzazione totale. E' infatti chiaro che nessun operatore privato è interessato a fornire il servizio lettere standard a tutte le località del territorio nazionale.

6.2 L'armonizzazione generale

Per giungere ad una situazione in cui il servizio postale è completamente armonizzato, è necessario istituire un unico organismo operativo incaricato della sua attuazione. Questo operatore, nella pratica un'unica amministrazione postale per tutta la Comunità, è generalmente responsabile di tutti gli aspetti che attualmente formano l'amministrazione pubblica del settore postale comunitario.

L'armonizzazione generale porterà ad un unico sistema tariffario valido in tutta la Comunità, ad uguali condizioni di accesso e ad un uguale livello del servizio offerto. La tariffa unica (per la quale peraltro non sussiste una domanda) sarebbe causa di problemi insolubili e non sarebbe praticamente realizzabile perché necessiterebbe di sussidi incrociati in proporzioni massicce. (Attualmente le tariffe variano da uno a tre). Il coordinamento centralizzato di tutte le politiche riguardanti, per esempio, la commercializzazione e il personale, porteranno inevitabilmente ad un'estrema rigidità amministrativa che non sarà in grado di rispondere alle esigenze locali. Inoltre, non va dimenticato che l'organismo responsabile, l'amministrazione postale unica, rappresenterà un organismo soprannazionale aggiuntivo estremamente costoso.

Concludendo, l'armonizzazione completa sarà fonte di notevoli restrizioni e di pochi vantaggi. Possiamo inoltre affermare che attualmente non vi è nessun fautore di un unico organismo operativo, che sarebbe invece necessario per realizzare l'armonizzazione su così vasta scala.

6.3 Lo statu quo

Questa opzione, puramente teorica, condurrebbe solo ad un divario ancora maggiore delle posizioni già attualmente piuttosto distanti e, alla luce di quanto detto al punto 3, ostacolerebbe il corretto funzionamento del mercato interno. Essa condurrebbe ad un'Europa a due velocità nel settore postale. Infine, il mercato interno dei servizi postali non sarebbe realizzato con gravi conseguenze per altri settori che si basano sui servizi postali. Inoltre, quest'opzione non risponde sicuramente alle esigenze dell'unione politica ed economica.

6.4 L'opzione equilibrio: una maggiore liberalizzazione del mercato unita ad un rafforzamento del servizio universale.

Questa opzione presuppone che per garantire il servizio universale è indispensabile porre alcune restrizioni al libero mercato. Tali restrizioni si configurano come servizi riservati che conferiscono diritti speciali ed esclusivi alle amministrazioni postali nazionali. Il settore riservato deve però limitarsi unicamente al raggiungimento degli obiettivi del servizio universale. Nel contempo, il controllo normativo di una quota di mercato (i servizi riservati necessari per garantire il servizio universale) consentirà l'adozione dei provvedimenti di armonizzazione necessari per consentire al servizio universale di funzionare in maniera efficace in dodici paesi diversi.

Tutti gli Stati membri possiedono già dei servizi riservati che consentono loro di realizzare l'obiettivo del servizio universale; tuttavia, molto spesso tali servizi riservati superano, talvolta di molto, le esigenze dell'obiettivo.

D'altra parte è necessario realizzare l'obiettivo e garantire un servizio postale efficiente. Infine, è senz'altro utile chiarire quali sono i servizi riservati e quali non sono riservati.

Si propone di dare una definizione comunitaria del servizio universale da fornire obbligatoriamente in tutta la Comunità. Benché tale definizione non sia ancora pronta, è tuttavia possibile indicare in quale misura quest'opzione consentirà una parziale liberalizzazione del mercato senza porre in discussione l'obiettivo del servizio universale.

In questa opzione di equilibrio, determinati servizi potranno essere estrapolati dal settore riservato, sempreché ne facciano parte attualmente. Si tratta dei servizi espresso e delle pubblicazioni (tutti i dodici Stati membri hanno già provveduto a liberalizzare il servizio pacchi). In base alle analisi fatte a tutt'oggi è possibile pensare ad una liberalizzazione del servizio lettere transfrontaliero e, a priori, del servizio di pubblicità diretta. In ambedue i casi sarà necessario istituire opportuni sistemi di controllo per accertarsi che questi servizi, una volta liberalizzati, non portino ad una violazione dei diritti esclusivi e legittimi del servizio riservato. Soprattutto per la pubblicità diretta sarà necessario esaminare accuratamente le implicazioni dell'eventuale liberalizzazione per il servizio universale.

Il processo di liberalizzazione dovrà essere graduale. Esso dovrà prevedere le necessarie fasi di adattamento per garantire l'equilibrio economico e finanziario necessario che consente al servizio universale di funzionare.

Per gli altri servizi, potenzialmente riservati, che coprono all'incirca la corrispondenza privata e d'ufficio, si potrà definire limiti chiari per delimitare il settore riservato. Questi limiti saranno espressi in termini di peso e di prezzo.

In questa sede è opportuno ribadire che qualora alcuni Stati membri temessero che una determinata proposta possa ostacolare l'obiettivo del servizio universale, essi potranno esaminare l'opportunità di adottare soluzioni più restrittive, a condizione che rispondano sempre all'obiettivo e siano conformi alla legislazione comunitaria.

Passiamo ora ad esaminare gli elementi di armonizzazione che dovranno essere attuati insieme alla liberalizzazione. Tali provvedimenti devono scaturire dal principio comunitario fondamentale che il servizio universale deve essere garantito ad una qualità sufficiente e a prezzi accessibili. Come già detto, non vi è ancora una definizione comunitaria del servizio universale da fornire in tutta la Comunità. E' chiaro che sarà necessario elaborare tale definizione e nella fase di preparazione si provvederà a consultare gli utenti potenziali, compresi i rappresentanti dei consumatori. Sono comunque già chiari alcuni obiettivi di armonizzazione.

Il concetto "universale" presuppone facilità di accesso, cosa attualmente non sempre praticabile. In considerazione delle divergenze attuali tra i servizi postali, sarà necessaria una certa armonizzazione. Le tariffe sono generalmente accessibili ma in alcuni casi le tariffe praticate non coprono le spese; alla lunga, una simile politica tariffaria potrebbe minacciare la sopravvivenza economica del servizio universale. E' giusto che l'amministrazione postale possa continuare ad utilizzare

la rete del servizio universale per fornire anche servizi non riservati; attualmente non esistono però norme univoche in tal senso.

Per risolvere i problemi attuali e futuri è necessario individuare opportuni provvedimenti di armonizzazione dei servizi universali nei seguenti settori:

Accesso: le regole da rispettare devono essere uguali per tutti gli utenti che soddisfino le stesse condizioni; per le esigenze di accesso di altri fornitori di servizi (altre amministrazioni postali, operatori privati) dovranno essere attuate misure tecniche specifiche atte a garantire l'interoperabilità;

Servizio: è necessario stabilire le norme standard per tutti i servizi universali; occorre misurare le prestazioni secondo un sistema comune che rispecchi adeguatamente l'esperienza degli utenti del servizio postale e pubblicare i risultati di tali analisi;

Tariffe: i prezzi per ciascun servizio devono essere correlati alle spese medie di tale servizio; bisogna ridurre le differenze esistenti tra le varie strutture tariffarie in modo da diminuire le attuali distorsioni di mercato.

Per elaborare i provvedimenti di armonizzazione occorre tener presente che le esigenze basilari degli utenti sono probabilmente simili in tutti gli Stati membri.

7. LA STRATEGIA PROPOSTA

L'ultima opzione proposta, che rappresenta un giusto equilibrio, è anche la strategia ottimale. Essa combina infatti una liberalizzazione graduale del mercato con la realizzazione di provvedimenti di armonizzazione tali da soddisfare gli obiettivi della Comunità. Essa garantirà pertanto un servizio universale a determinate condizioni e nel contempo lascerà la massima libertà di scelta ai clienti. In proposito va osservato che questa strategia non si realizza con un'unica soluzione ma con un pacchetto di misure che porranno in atto la struttura comune necessaria. Di conseguenza ciascuna proposta è una parte del tutto; nel contempo le singole proposte rispondono a problemi specifici.

Concludendo, il Libro verde ritiene che l'obiettivo del servizio universale giustifichi la creazione di una serie di servizi riservati i quali contribuiranno a garantire la sopravvivenza economica del servizio universale stesso. In questo modo sarà assicurata la missione di servizio pubblico che è, e deve restare, una caratteristica del servizio postale universale. La portata dei servizi riservati, che offrono al fornitore del servizio universale diritti esclusivi e speciali, deve essere commisurata all'obiettivo. In tal modo si garantirà il servizio universale lasciando nel contempo la massima libertà di scelta agli utenti.

Sono già pervenute alcune osservazioni alle prime bozze del presente documento. Da queste sembra delinearsi un consenso di massima sugli orientamenti generali. Vi sono però dei punti che suscitano preoccupazioni: essi riguardano i necessari tempi di adattamento e anche alcune proposte di liberalizzazione, per esempio la pubblicità diretta, il servizio lettere transfrontaliero intracomunitario e il servizio lettere internazionale. Il dibattito che seguirà alla presentazione del Libro verde potrebbe articolarsi intorno a questi punti. Tuttavia, occorre sempre considerare l'equilibrio generale di tutte le opzioni politiche presentate.

Va anche sottolineato che l'opzione suggerita, di una ulteriore apertura del mercato combinata con un rafforzamento del servizio universale, potrà realizzarsi secondo modalità diverse. Si pensa infatti che le scelte non ancora definitive potranno essere decise alla luce del dibattito che seguirà alla presentazione del Libro verde.

Prima di passare alla fase della realizzazione sarà necessario ancora un lavoro approfondito. Una gran parte di questo lavoro si baserà su una consultazione delle categorie di utenti per individuare più chiaramente le loro esigenze, in particolare in materia di maggiore libertà di scelta. Come già detto, è poi necessario elaborare una definizione comune di servizio universale. Occorre anche approfondire l'analisi per stabilire i limiti di peso e di prezzo per il settore riservato, definire di comune accordo i livelli del servizio universale e infine attuare il principio della necessaria correlazione tra tariffe praticate e costo medio.

Benché rimanga ancora molto lavoro specifico da fare, presentiamo tutte le strategie politiche, fiduciosi che la struttura comune, che cerca di combinare la liberalizzazione con l'armonizzazione, garantirà il servizio universale e lascerà nel contempo una libertà di scelta ottimale.

Le principali proposte per il settore postale comunitario sono illustrate nella tabella a fianco:

1. **Assicurare la fornitura di un servizio postale universale in tutta la Comunità a prezzi accessibili a tutti, mediante l'istituzione (in base alle esigenze di ciascuno Stato membro) di una serie di servizi riservati che garantiscano al loro fornitore alcuni diritti speciali ed esclusivi, per garantire le risorse necesssarie allo svolgimento, in buone condizioni, della missione di servizio pubblico; nello stesso tempo, in linea con questo obiettivo, assicurare alla maggior parte possibile del settore di operare in regime di libera concorrenza.**
2. **Prevedere obblighi comuni per gli operatori di servizi universali della Comunità rispetto ai diritti speciali ed esclusivi loro garantiti dai servizi riservati per consentire loro di fornire il servizio universale, in particolare per quanto riguarda la qualità dei servizi forniti.**
3. **Adoperarsi a fondo per la coesione della Comunità, adottando misure appropriate di armonizzazione.**

Questi obiettivi politici principali riguardano, quindi, le questioni normative generali, gli obblighi dei fornitori di servizi riservati e, infine, i temi dell'armonizzazione e della coesione. Essi sono tradotti a loro volta in opzioni dettagliate, articolate in tre parti, ciascuna delle quali riferita ad uno degli obiettivi principali:

Parte I: *QUESTIONI NORMATIVE GENERALI*

Parte II: *OBBLIGHI DEI FORNITORI DEI SERVIZI UNIVERSALI*

Parte III: *ARMONIZZAZIONE E COESIONE*

Queste opzioni vengono avanzate nella convinzione che esse avranno un effetto molto positivo sul settore postale della Comunità, su tutti gli utenti, sia grandi che piccoli, e su tutti gli operatori, pubblici o privati. In breve, nel settore dei servizi postali, esse contribuiranno a creare un mercato unico dinamico.

PARTE I: QUESTIONI NORMATIVE GENERALI

1. **STABILIRE UNA SERIE DI SERVIZI RISERVATI**
   Il requisito sociale fondamentale per i servizi postali è il mantenimento del servizio universale. Il servizio universale senza condizioni tariffarie può essere fornito nel settore competitivo (non riservato). Ma per garantire una tariffa accessibile a tutti, è necessario che il servizio possa registrare un adeguato profitto economico, possibile soltanto con la concessione di alcuni diritti speciali ed esclusivi. Da qui l'esigenza dei servizi riservati. (Anche se possibile, è improbabile che vi sia più di un fornitore di servizi riservati in ciascuno Stato membro; per semplificare, tutte le proposte si riferiscono ad un unico fornitore di servizi riservati, che si presume sia l'amministrazione postale, in ciascuno Stato membro).

2. **SVILUPPARE LA DEFINIZIONE DEI SERVIZI UNIVERSALI E DI QUELLI RISERVATI**
   Prima di passare alla definizione da parte comunitaria dell'eventuale serie di servizi riservati è necessario un lavoro approfondito di preparazione. In tutta questa analisi, l'obiettivo sarà quello di individuare la soluzione meno restrittiva. Per le condizioni vigenti in alcuni Stati membri, in essi l'ambito dei servizi riservati potrà essere più ristretto rispetto all'insieme definito a livello comunitario, ma dovrà essere sempre compatibile con l'obiettivo di assicurare un servizio universale. A prescindere dal risultato, le definizioni devono essere tali da distinguere chiaramente fra quanto rientra nell'area riservata e quanto in quella non riservata.

3. **ASSICURARE LA COMPATIBILITA' DI ALTRI IMPEGNI DEGLI STATI MEMBRI CON LA LEGISLAZIONE E LE POLITICHE COMUNITARIE**
   Come in tutti gli altri settori è necessario impegnarsi per ridurre eventuali tensioni fra le legislazioni e le politiche comunitarie, da una parte, e i possibili obblighi derivanti da altre convenzioni o trattati che gli Stati membri possono aver firmato, dall'altra.

4. **SEPARAZIONE DELLE FUNZIONI NORMATIVE DA QUELLE OPERATIVE**
   Per assicurare che gli interessi dell'utenza siano soddisfatti nel modo migliore attraverso il trattamento imparziale di tutti gli operatori, è essenziale che le funzioni normative siano separate da quelle operative. L'indipendenza della funzione normativa consentirà meglio a quest'ultima di raggiungere il migliore equilibrio fra gestori pubblici e privati, e fra fornitori di servizi riservati e non riservati. Essa controllerà l'efficienza dei servizi riservati garantendo che il loro fornitore del servizio mantenga un buon servizio universale e adempia agli altri obblighi descritti più avanti nelle Proposte 5,6 e 8. All'occasione, essa dovrà considerare l'azione eventualmente necessaria qualora le prestazioni non corrispondano agli obblighi assunti.

PARTE II: OBBLIGHI DEI FORNITORI DI SERVIZI UNIVERSALI

5. PARI CONDIZIONI DI ACCESSO PER TUTTI AI SERVIZI UNIVERSALI

La regola deve essere la parità di trattamento degli utenti (clienti) dei servizi universali. Nell'ambito di questa regola si riconosce che i clienti hanno esigenze diverse e possono cooperare in varia misura con i fornitori dei servizi universali. Ciò dipende in parte dalle loro dimensioni, ma soprattutto dalla capacità di preparare la posta in modo da agevolare il fornitore del servizio, consentendogli così di offrire sconti.

6. LE TARIFFE DEI SERVIZI UNIVERSALI DEVONO ESSERE PROPORZIONALI AI COSTI MEDI

Una equa correlazione fra tariffe e costi medi deve essere il principio informatore. Un'applicazione coerente di questo principio è la migliore garanzia per la solidità finanziaria dei servizi postali. Possono essere previste sovvenzioni incrociate tra aree geografiche per garantire la perequazione tariffaria, nonchè tra il settore non riservato e quello riservato, a condizione che questi ultimi siano indispensabili per garantire il servizio universale e che siano compatibili con le regole di concorrenza. Fatte salve queste deroghe, per assicurare un trattamento equo per tutti, vanno minimizzate ed eliminate le sovvenzioni incrociate, sia da un servizio all'altro che per effetto di sconti, da un gruppo di clienti all'altro.

7. L'INDENNIZZO FRA AMMINISTRAZIONI DEVE COPRIRE I COSTI DI RECAPITO

L'attuale sistema di addebito fra le amministrazioni postali (detto delle spese terminali) non si basa sui costi e, quindi, produce sensibili distorsioni fra la remunerazione ed i costi di recapito effettivamente sostenuti. Lo stesso principio di basare le tariffe sui costi andrebbe applicato al sistema di compensazione finanziaria fra le amministrazioni postali.

8. E' NECESSARIO FISSARE DEGLI STANDARD DI ESERCIZIO PER I SERVIZI UNIVERSALI E VIGILARE SULLA LORO EFFICIENZA

La creazione di una serie di servizi riservati è giustificata dall'esigenza sociale di servizi universali. La prestazione effettiva del servizio è quindi determinante per assicurare che tale fabbisogno sia soddisfatto. E' necessario quindi fissare degli standard di esercizio per tali servizi, vigilare sulla loro efficienza e controllare i sistemi adottati. E' importante notare che tali standard dovranno essere considerati solo come dei requisiti minimi: i fornitori di servizi universali dovranno comunque cercare di offrire prestazioni superiori agli standard fissati.

PARTE III: ARMONIZZAZIONE E COESIONE

9. OPPORTUNA L'ARMONIZZAZIONE QUANDO GIOVA AI CLIENTI

Quanto più tangibile è il vantaggio per il cliente, tanto più si impone l'armonizzazione. I vantaggi più evidenti si possono verosimilmente ottenere da un certo grado di armonizzazione delle condizioni di accesso, dall'armonizzazione degli standard di servizio e dal controllo delle prestazioni (vedi Proposta 8).

10. LA NECESSITÀ DI UNA CERTA COESIONE

E' importante tenere sempre presente l'esigenza di assicurare che tutta l'area comunitaria disponga di un settore postale efficiente, in grado di soddisfare le esigenze postali della Comunità nel suo insieme. Per realizzare una gran parte dei miglioramenti necessari sarà sufficiente migliorare la gestione. Potrebbero tuttavia rivelarsi necessari anche alcuni investimenti in capitali i quali, soprattutto nelle regioni meno prospere, potrebbero comportare un onere non indifferente.


LIBRO VERDE

Indice Sommario

CAPITOLO 1. Introduzione

CAPITOLO 2. Il settore postale

CAPITOLO 3. Il contesto normativo

CAPITOLO 4. Aspetti commerciali

CAPITOLO 5. Aspetti economici e operativi

CAPITOLO 6. Aspetti sociali

CAPITOLO 7. Situazione oggi: problemi e sfide

CAPITOLO 8. Esame delle soluzioni possibili

CAPITOLO 9. Opzioni politiche

ALLEGATI

GLOSSARIO

Indice Completo

CAPITOLO 1 : INTRODUZIONE

CAPITOLO 2 : IL SETTORE POSTALE

1. CONSIDERAZIONI GENERALI
2. IMPORTANZA PER LA COMUNITA'
3. TENDENZE DEGLI UTENTI
4. LA LEGISLAZIONE VIGENTE
5. I SERVIZI FORNITI
6. ASPETTI ECONOMICI
7. OCCUPAZIONE
8. LA DIMENSIONE COMUNITARIA

CAPITOLO 3 : IL CONTESTO NORMATIVO

1. INTRODUZIONE
2. TERMINI IMPIEGATI
3. LA LEGISLAZIONE VIGENTE NEGLI STATI MEMBRI
   - 3.1 CONSIDERAZIONI GENERALI
   - 3.2 STATO GIURIDICO DELLE AMMINISTRAZIONI POSTALI
   - 3.3 AMBITO DELLE AREE RISERVATE
   - 3.4 DEFINIZIONE DEI SERVIZI
   - 3.5 PREPARAZIONE DEL CORRIERE DA PARTE DI INTERMEDIARI
   - 3.6 INVIO E RECAPITO IN PROPRIO
   - 3.7 SERVIZI IBRIDI

3.8 INVII TRANSFRONTALIERI

3.9 PARTICOLARITA' DELLE LEGISLAZIONI NAZIONALI

4. STRUTTURE DI REGOLAMENTAZIONE

4.1 SEPARAZIONE DELLE FUNZIONI NORMATIVE DA QUELLE OPERATIVE

4.2 COMPETENZE DELL'ORGANO DI REGOLAMENTAZIONE

4.3 RESPONSABILITA' DELL'OPERATORE

5. LA DIMENSIONE NORMATIVA INTERNAZIONALE

5.1 UNIONE POSTALE UNIVERSALE (UPU)

5.2 ACCORDO GENERALE SULLE TARIFFE E SUL COMMERCIO (GATT)

5.3 CONFERENZA EUROPEA DELLE AMMINISTRAZIONI DELLE POSTE E TELECOMUNICAZIONI (CEPT)

6. LA DIMENSIONE NORMATIVA COMUNITARIA

6.1 IL TRATTATO DI ROMA

6.2 APPLICAZIONE DELLE REGOLE DI CONCORRENZA

6.3 IL TRATTATO DI ROMA E LA CONVENZIONE UPU

6.4 ALTRE POLITICHE COMUNITARIE

CAPITOLO 4: ASPETTI COMMERCIALI

1. INTRODUZIONE

2. ANALISI DEL MERCATO

3. UTENTI

3.1 ESIGENZE DELL'UTENZA

3.2 PROPENSIONE ALLA FRUIZIONE DEI SERVIZI

3.3 MERCATI

3.4 FASCE DI UTENZA

4. SERVIZI E OPERATORI

4.1 LETTERE

4.2 PACCHI

4.3 ESPRESSI

5. DATI FINANZIARI

5.1 SITUAZIONE ATTUALE

5.2 TENDENZE

6. CARATTERISTICA DEL SERVIZIO - ACCESSO

6.1 GLI OPERATORI PRIVATI

6.2 LE AMMINISTRAZIONI POSTALI

7. CARATTERISTICHE E QUALITA' DEL SERVIZIO

7.1 QUALITA' NAZIONALE

7.2 QUALITA' TRANSFRONTALIERA

8. TARIFFE

8.1 TARIFFE ORDINARIE

8.2 STRUTTURA DEI PREZZI

8.3 SCONTI

8.4 TARIFFE PREFERENZIALI

9. EFFETTI DEL MERCATO UNICO

9.1 EFFETTI ECONOMICI GENERALI

9.2 STRATEGIA DEGLI UTENTI

9.3 ASPETTATIVE DEGLI UTENTI DEL SERVIZIO POSTALE

9.4 EFFETTI PARTICOLARI SULLE OPERAZIONI POSTALI

CAPITOLO 5: ASPETTI ECONOMICI E OPERATIVI

1. INTRODUZIONE

2. FORNITURA DI SERVIZI UNIVERSALI

3. GESTIONE POSTALE - DESCRIZIONE GENERALE

3.1 VENDITA DEL SERVIZIO

3.2 RACCOLTA

3.3 SMISTAMENTO DELLA POSTA DESTINATA ALL'ESTERO

3.4 TRASPORTO

3.5. SMISTAMENTO DELLA POSTA DI PROVENIENZA ESTERA

3.6. DISTRIBUZIONE

3.7 ALTRE CONSIDERAZIONI

4. SERVIZI TRANSFRONTALIERI

4.1 POSTA DESTINATA ALL'ESTERO

4.2 POSTA DI PROVENIENZA ESTERA

5. COSTI

6. REDDITIVITA' E TARIFFAZIONE

6.1 PEREQUAZIONE TARIFFARIA

6.2 CONTABILITA'

6.3 TARIFFE PREFERENZIALI

7. FINANZIAMENTI

7.1 SOVVENZIONI INCROCIATE

7.2 FINANZIAMENTI CENTRALI

8. SPESE TERMINALI

9. REIMPOSTAZIONE

9.1 REIMPOSTAZIONE A-B-C

9.2 REIMPOSTAZIONE A-B-B

9.3 REIMPOSTAZIONE A-B-A

10. INVESTIMENTI E TECNOLOGIA

10.1 TECNOLOGIA

10.2 INVESTIMENTI DELLE AMMINISTRAZIONI POSTALI

10.3 INVESTIMENTI E OPPORTUNITÀ PER GLI OPERATORI PRIVATI

CAPITOLO 6: ASPETTI SOCIALI

1. INTRODUZIONE

2. ASPETTI DELLA CLIENTELA ESTERNA

   2.1 ESIGENZE ATTUALI

   2.2 SERVIZI ATTUALI

   2.3 LE NUOVE ESIGENZE DEGLI UTENTI

   2.4 DIMENSIONE COMUNITARIA

3. OCCUPAZIONE

   3.1 CONDIZIONI ATTUALI

   3.2 DOMANDA DI OCCUPAZIONE

   3.3 TENDENZE DELLE POLITICHE DELL'OCCUPAZIONE E DELLE CONDIZIONI DI LAVORO

   3.4 FORMAZIONE

4. LA SFIDA

CAPITOLO 7: SITUAZIONE OGGI: PROBLEMI E SFIDE

1. INTRODUZIONE

2. LA PROSPETTIVA DELL'UTENTE

   2.1 DEFINIZIONI

   2.2 L'ACCESSO

   2.3 IL SERVIZIO

   2.4 TARIFFE

   2.5 SODDISFAZIONE DELL'UTENTE

3. LA PROSPETTIVA DELL'OPERATORE

   3.1 SITUAZIONE GIURIDICA

   3.2 ACCESSO

   3.3 QUALITA' DEL SERVIZIO

3.4 TARIFFE

3.5 OCCUPAZIONE

3.6 TECNOLOGIE

4. LA PROSPETTIVA DELL'ORGANO NAZIONALE DI REGOLAMENTAZIONE

4.1 L'AREA RISERVATA

4.2 OBBLIGAZIONI DEI SERVIZI UNIVERSALI

5. IMPATTO 1992

6. CHE COSA ACCADRA' SE NON SI INTERVIENE?

7. LA PROSPETTIVA COMUNITARIA

7.1 SEPARAZIONE FRA FUNZIONE NORMATIVA E OPERATIVA

7.2 DEFINIZIONE DEL SERVIZIO UNIVERSALE

7.3 SFERA DELL'AREA RISERVATA

7.4 APPLICAZIONE DEI DIRITTI DEI SERVIZI RISERVATI

7.5 CONDIZIONI DI ACCESSO

7.6 EFFICIENZA DEL SERVIZIO

7.7 TARIFFE

7.8 ARMONIZZAZIONE

7.9 COESIONE

7.10 PROBLEMI A LUNGO TERMINE

CAPITOLO 8: ESAME DELLE SOLUZIONI POSSIBILI

1. INTRODUZIONE

2. NECESSITÀ DI UN'AZIONE A LIVELLO DELLA COMUNITÀ

3. OBIETTIVI COMUNITARI

3.1 PRINCIPI FONDAMENTALI

3.2 ATTUAZIONE

4. DETERMINAZIONE DELL'AREA RISERVATA

5. DISTRIBUZIONE E IMPOSTAZIONE IN PROPRIO

5.1 DISTRIBUZIONE IN PROPRIO

5.2 IMPOSTAZIONE IN PROPRIO

6. SERVIZI OBBLIGATORI

6.1 SERVIZI OBBLIGATORI A LIVELLO COMUNITARIO

6.2 SERVIZI OBBLIGATORI A LIVELLO NAZIONALE

6.3 FINANZIAMENTI

7. NUOVI SERVIZI

8. POSTA TRANSFRONTALIERA

8.1 POSTA INTRACOMUNITARIA

8.2 POSTA INTERNAZIONALE

8.3 ALTRE QUESTIONI

9. AMBITO DEI SERVIZI RISERVATI - PROBLEMI PARTICOLARI

9.1 PROBLEMI DI DEFINIZIONE

9.2 FLUSSI POSTALI PIU' LENTI

9.3 COMUNICAZIONE ELETTRONICA

9.4 PREPARAZIONE DEL CORRIERE

10. CRITERI PROPOSTI

10.1 MEDIO TERMINE

10.2 BREVE TERMINE

10.3 LUNGO TERMINE

11. COMPATIBILITA' DELLE LEGISLAZIONI POSTALI CON I TRATTATI E LE POLITICHE COMUNITARIE

12. IL RUOLO DELL'ORGANISMO DI REGOLAMENTAZIONE

13. OBBLIGHI DEL SERVIZIO UNIVERSALE - L'ACCESSO

13.1 PUBBLICAZIONE DELLE CONDIZIONI DI IMPOSTAZIONE

13.2 CONDIZIONI CONTRATTUALI PER GRANDI UTENTI

13.3 PREPARAZIONE DEL CORRIERE

13.4 ACCESSO PER OPERATORI PRIVATI

13.5 ACCESSO PER ALTRE AMMINISTRAZIONI POSTALI

14. OBBLIGHI DEL SERVIZIO UNIVERSALE - STANDARD DI SERVIZIO

14.1 DEFINIZIONE DEGLI STANDARD

14.2 CONTROLLO DELL'EFFICIENZA OPERATIVA

14.3 CONTROLLO

15. OBBLIGHI DEL SERVIZIO UNIVERSALE - TARIFFE (SPESE TERMINALI COMPRESE)

15.1 RELAZIONE CON I COSTI

15.2 SOVVENZIONI

15.3 SPESE TERMINALI

16. SERVIZI NON RISERVATI

16.1 PREZZI

16.2 ASPETTI DIVERSI

17. POSSIBILI AREE DI ARMONIZZAZIONE

17.1 CONDIZIONI DI ACCESSO E CONTRATTUALI

17.2 QUALITA' DEL SERVIZIO

17.3 STRUTTURE TARIFFARIE

17.4 INTERFACCIA UTENTE

17.5 ASPETTI OPERATIVI

17.6 OCCUPAZIONE

18. COESIONE DELLA COMUNITA'

19. ATTUAZIONE POLITICA

20. SERVIZI POSTALI A DENARO

21. ALTRI ARGOMENTI

21.1 AMMINISTRAZIONE POSTALE UNICA

21.2 TARIFFE COMUNI

21.3 FRANCOBOLLI COMUNI

CAPITOLO 9: PROPOSTE POLITICHE

INTRODUZIONE

PARTE I: QUESTIONI NORMATIVE GENERALI

PARTE II: OBBLIGHI DEI FORNITORI DI SERVIZI UNIVERSALI

PARTE III: ARMONIZZAZIONE E COESIONE

ALLEGATI

1. Profilo dei servizi postali

2. Il settore postale in termini statistici

3. Operazioni e reti postale

4. Sommario della situazione giuridica negli Stati membri

5. Testo comunitario sui servizi postali

6. Convenzione UPU - articoli principali

7. Qualità del servizio

8. Spese terminali

9. Reimpostazione

10. Codici degli operatori postali

11. Industria delle apparecchiature postali

12. Posta elettronica postale

13. Posta culturale

14. Questioni tariffarie

15. Posta intracomunitaria

16. Esame dei criteri per la definizione dell'area riservata

GLOSSARIO

CAPITOLO 1: INTRODUZIONE

I Libri verdi sono documenti di discussione. Il presente è un Libro verde sui servizi postali, pubblicato per fornire una base per il dibattito sulle modifiche da apportare al settore postale della Comunità in vista della realizzazione del Mercato Unico dei servizi postali.

In collaborazione con gli Stati membri, la Commissione ha investito nella preparazione di questo documento notevole tempo e lavoro. E' stato certo un investimento opportuno, vista l'importanza che il settore ha per il benessere economico e sociale della Comunità.

Il Mercato Unico potrà funzionare soltanto se potrà contare su un sistema efficiente di comunicazioni e di canali di distribuzione. L'efficienza dei servizi postali avrà un ruolo sostanziale nel fornire tali canali.

Un'analisi degli attuali servizi postali nella Comunità mette in luce un settore ricco di tensioni e divergenze. Se non si passa all'azione, dopo il 1992 questi problemi aumenteranno fino a raggiungere livelli incompatibili con gli obiettivi del Mercato Unico.

La difficoltà di fondo è che attualmente non esiste un orientamento comunitario. Il Libro verde costituisce il primo passo verso il suo superamento. In esso sono contenute opzioni che, se adottate, possono contribuire a dare alla Comunità quei servizi postali efficienti di cui essa ha bisogno.

Per giungere alle opzioni, è necessario esaminare in dettaglio la situazione attuale onde determinare quali siano le questioni importanti. Vanno poi discusse le possibili soluzioni e formulate le proposte. Alcuni lettori del Libro verde potrebbero non avere dimestichezza con il settore postale, e perciò l'analisi è preceduta da un'introduzione generale sulla sua realtà.

Per la preparazione del Libro verde, la Commissione ha raccolto informazioni e pareri di tutti gli Stati membri. Anche le amministrazioni postali hanno dato il loro contributo, come lo hanno già fatto le associazioni che rappresentano i maggiori operatori privati. Hanno espresso il loro parere anche alcuni gruppi di utenti. Diverse relazioni, promosse dalla Commissione, hanno inoltre contribuito alla preparazione del documento.

E' opportuno spendere qualche parola sul come vengano menzionati nel documento gli Stati membri. In tutti i casi viene usata la denominazione inglese. Nell'elencazione degli Stati membri nelle tabelle, l'ordine usato segue la prassi comunitaria dell'ordine alfabetico per

nome nella lingua originaria. Per quanto riguarda la Germania, va notato, in particolare, che tutte le cifre si riferiscono alla Repubblica Federale prima della unificazione.

CAPITOLO 2: IL SETTORE POSTALE - BREVE DISCUSSIONE

1. CONSIDERAZIONI GENERALI

I servizi postali rappresentano uno dei sistemi che consentono la trasmissione di messaggi ed il recapito di merci. Essi hanno quindi svolto e continueranno a volgere un ruolo fondamentale nella società moderna, e continueranno a farlo. Se efficienti, i servizi postali sono un volàno per la crescita dell'economia; se inadeguati, producono effetti negativi sia sul piano economico che su quello sociale.

Tuttavia, il ruolo svolto da questi servizi cambierà con l'evolversi dell'esigenza della società di comunicare messaggi e di recapitare merci. La domanda di servizi postali risentirà della concorrenza di altri mezzi di comunicazione e canali di distribuzione. Essa dipenderà anche dell'opinione che la società si sarà fatta della qualità dei servizi ricevuti.

2. IMPORTANZA PER LA COMUNITA'

Nella CE, i servizi postali delle amministrazioni postali e degli operatori privati producono un fatturato annuo globale valutato in 46 miliardi di ECU circa, in cui la quota parte delle prime è di 26 miliardi di ECU e quella dei secondi di 20 miliardi di ECU. Le amministrazioni postali effettuano anche operazioni di sportello e servizi finanziari che producono ulteriori 13 miliardi di ECU. In totale, quindi, il fatturato dei servizi postali della Comunità è di 59 miliardi di ECU, pari all'1,3% del prodotto interno lordo (PIL).

Le industrie comunitarie di vendita per corrispondenza e di invio diretto per corrispondenza a scopo promozionale/pubblicitario, strettamente legate ai servizi postali, producono rispettivamente altri 26,4 miliardi e 6,4 miliardi di ECU, che costituiscono insieme lo 0,7% del PIL comunitario.

Combinando queste cifre con quelle dei ricavi degli stessi operatori postali, la percentuale rispetto al PIL sale al 2.0% (tenendo conto di una certa sovrapposizione del ricavo generato). Questa cifra non tiene conto del valore commerciale dei servizi postali. Un'infrastruttura postale efficiente non è un obiettivo a sé, ma è anche necessaria per sostenere il commercio e l'amministrazione. I volumi ed i ricavi postali sono cresciuti

sensibilmente negli ultimi anni, mantenendosi certamente al passo con la crescita del PIL della Comunità.

Va anche ricordato, inoltre, che i servizi postali producono vantaggi non quantificabili in termini finanziari. Essi sono un mezzo importante col quale le persone possono comunicare fra loro, o ricevere informazioni. Data la loro diffusione universale, essi contribuiscono in modo determinante alla coesione della Comunità.

In breve, i servizi postali sono una parte vitale della vita economica e sociale della Comunità.

3. TENDENZE DEGLI UTENTI

Il cittadino comunitario medio riceve 260 oggetti postali all'anno, generati per la maggior parte da organizzazioni commerciali o di altro genere.

In termini di utenza generale dei servizi, oltre l'8O% della corrispondenza viene generato da organizzazioni commerciali e di altro tipo. La Tabella 1 illustra la composizione dei mittenti e dei destinatari di lettere; essa indica che quasi la metà degli invii è diretta a privati. In senso molto stretto è "utente" del servizio postale sia il destinatario che il mittente dell'invio.

Tabella 1: *Matrice degli utenti lettere*

A / DA	ORGANIZZAZIONE	PRIVATI
ORGANIZZAZIONE	35%	45%
PRIVATI	10%	10%

Fonte: Stima CCE (1990)

Le esigenze postali nel settore "da organismo ad organismo" potranno subire una certa flessione con l'introduzione di nuove tecnologie. Sembra, tuttavia, che i volumi complessivi rimarranno costanti grazie alla crescita di altri settori, in particolare di quello "da impresa a privato" (e "da privato a impresa" da essa stimolato).

A livello più dettagliato, alcuni settori del mercato dipendono fortemente dai servizi postali. Come lo indica il loro stesso nome, vi si appoggiano la vendita per corrispondenza (parte della distribuzione/settore vendite) e la pubblicità diretta per corrispondenza (un'attività di tipo promozionale). Altre fasce importanti di utenza sono l'editoria e la finanza. In alcuni casi, soprattutto in quello dell'editoria, l'utenza varia fra gli Stati membri per effetto delle differenti politiche tariffarie. Si prevede che tutti e tre i settori continueranno ad espandersi.

E' importante notare che il modo in cui il cliente (utente) giudicherà l'efficienza dei servizi postali influirà sui tipi d'uso per i quali li considererà idonei. Se in un paese in cui si sa per certo che una comunicazione commerciale giunge a destinazione il giorno dopo, il cliente userà senz'altro la posta-lettere ordinaria per inviare il suo messaggio. In un altro, il cliente può forse non fidarsi in uguale misura del servizio, e sceglierà un altro mezzo per mandare un messaggio simile.

4. LA LEGISLAZIONE ATTUALE

Non esistono due Stati membri che abbiano una legislazione postale esattamente identica. Esiste, tuttavia, in tutta la Comunità una tendenza progressiva a separare le funzioni normative da quelle operative. Le amministrazioni postali dovrebbero pertanto essere null'altro che degli operatori pubblici. Dei poteri di regolamentazione è investito un organismo governativo, che opera talvolta sotto la stessa egida organizzativa dell'amministrazione postale.

In nessuno degli Stati membri esiste un monopolio del servizio pacchi. I servizi espresso sono oggi soggetti a monopolio solo in tre dei dodici Stati membri.

Anche se la situazione giuridica è ancora in fase di evoluzione, le lettere fino ad un certo peso o prezzo sono riservate come monopoli di stato per i servizi nazionali (interni). Questi monopoli prevedono l'inoltro obbligatorio di tutti gli invii per ogni destinazione sul territorio del fornitore del servizio riservato.

Oltre ai servizi lettera, che esse devono fornire in quanto servizi riservati obbligatori, le amministrazioni postali sono spesso obbligate a offrire universalmente certi altri servizi, quali i servizi pacchi entro un certo limite di peso, anche se rientrano nel settore aperto alla concorrenza.

Quando i servizi si collocano nel settore non riservato (aperto alla concorrenza), le amministrazioni postali e gli operatori privati si trovano in concorrenza fra loro. Fra gli operatori privati sono compresi anche i corrieri espresso (per il recapito urgente di documenti e/o di pacchi), gli spedizionieri e le società internazionali di posta/lettere.

Quello dei pacchi ed in particolare quello degli espressi sono due mercati in notevole espansione. L'effetto pratico del fatto che questi due mercati non sono riservati è che il 43% circa delle entrate del settore postale è prodotto attualmente da gestori privati. Se si aggiungono i ricavi conseguiti dalle amministrazioni postali per i propri servizi non riservati, nel complesso i servizi non riservati rappresentano oltre la metà di tutti i ricavi del settore postale.

Gli aspetti normativi del settore postale sono approfonditi nel Capitolo 3.

5. I SERVIZI FORNITI

I servizi forniti dalle amministrazioni postali possono suddividersi in servizi di corrispondenza e servizi di sportello presso gli uffici postali. Questi ultimi sono costituiti da servizi ausiliari (vendita di francobolli, ecc.) e servizi a denaro quali il postagiro o l'effettuazione di transazioni finanziarie per il governo ed il pubblico. I servizi di sportello sono, tuttavia, forniti in regime di concorrenza (e, dobbiamo anche considerare, appartengono piuttosto al mercato dei servizi finanziari). Il Libro verde si concentra, quindi, sui servizi di corrispondenza.

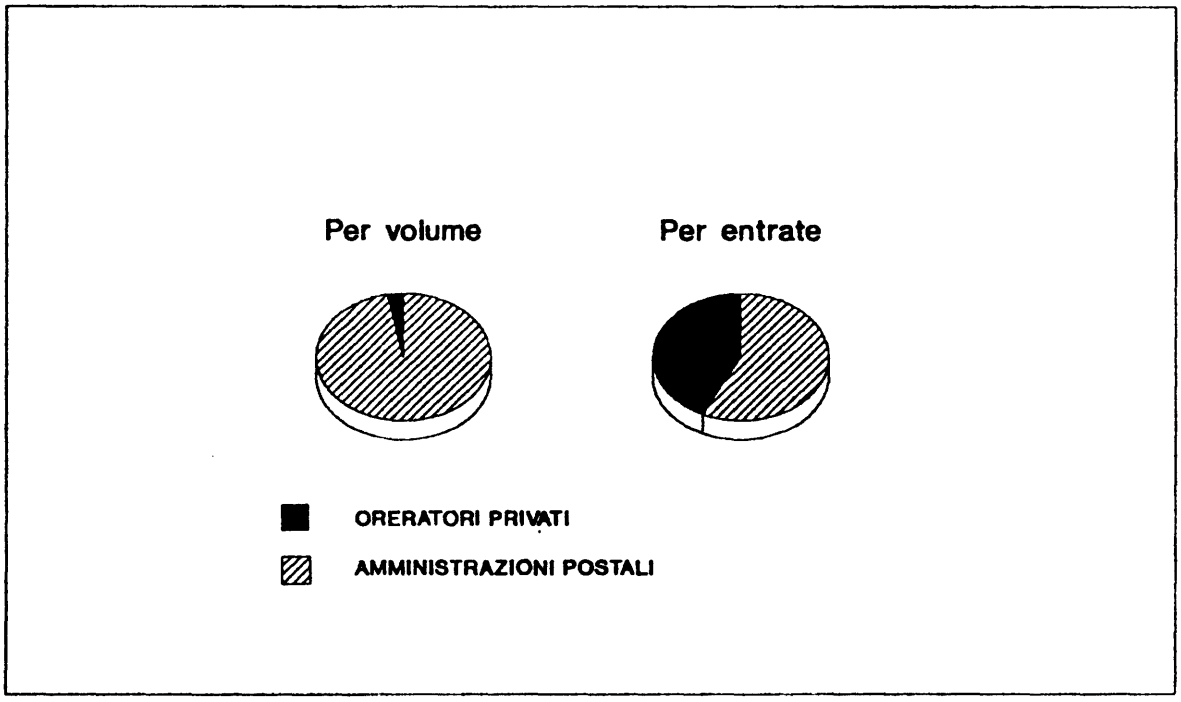
Questi si suddividono attualmente nelle fasce di produzione costituite da lettere, espressi e pacchi (anche se altri stanno emergendo). I servizi lettere ed espressi provvedono agli invii postali di corrispondenze, mentre i servizi pacchi ed espressi si occupano degli invii postali di merci. Fra i servizi esistono importanti aeree di sovrapposizione. I servizi lettera sono forniti quasi esclusivamente dalle amministrazioni postali. Salvo poche eccezioni, i servizi pacchi ed espressi sono aperti alla libera concorrenza. Le amministrazioni postali hanno il primato sul mercato dei servizi pacchi, ma non degli espressi. La Figura 1 mostra le quote parti del settore postale per volumi ed entrate.

Per tutti i servizi, la quota di gran lunga maggiore è quella dei recapiti all'interno dello stesso Stato membro in cui la corrispondenza o le merci hanno origine.

L'accesso ai servizi postali consente l'utilizzo di un mezzo importante di trasmissione di messaggi e di un canale di distribuzione delle merci. E' quindi preoccupante che le

condizioni di accesso possano essere tanto diverse fra gli Stati membri. Questo è il risultato sia delle decisioni prese dagli organi normativi interessati, sia delle differenti norme di impostazione applicate dalle amministrazioni postali.

Figura 1: Quote parti del settore postale



Gli orientamenti dei clienti ed i servizi forniti sono esaminati a fondo nel Capitolo 4.

6. ASPETTI ECONOMICI

L'utilizzo dei servizi postali è strettamente connesso con la situazione economica generale, in termini sia comparativi fra i vari Stati membri, sia tendenziali.

La produttività varia sensibilmente fra le amministrazioni postali degli Stati membri, non solo perché in parte influenzata dal diverso grado di fruizione, ma anche per effetto dei diversi livelli di efficienza. Queste differenze di produttività sono uno dei fattori responsabili dell'ampio divario fra gli Stati membri nelle tariffe applicate a servizi molto simili fra loro. Altro fattore è il variare del costo della manodopera, in quanto i costi del personale ammontano al 70% dei costi di fornitura dei servizi lettera.

E' chiaro che esistono sostanziali differenze anche nei principi applicati nella tariffazione, determinate evidentemente dai diversi orientamenti in materia di finanziamenti e sovvenzioni incrociate. Tuttavia, l'apparente molteplicità delle tariffe

prodotta dall'insieme di questi fattori si riduce se si tiene conto del potere relativo d'acquisto dei cittadini dei vari Stati membri. Le amministrazioni postali di ciascuno di essi fissano tariffe uniformi per tutto il proprio territorio.

Mentre la rete che assicura il servizio universale non è fisicamente interconnessa come lo è quella delle telecomunicazioni, la gestione postale universale presenta costi di rete rilevanti che non cambiano in funzione dei volumi. Per fornire il servizio universale ad un prezzo accettabile, è importante che per la rete dei servizi universali passino grandi volumi e che le entrate realizzate siano sufficienti ad assicurare la redditività economica della rete.

Allo scopo di assicurare volumi sufficienti, tutti gli Stati membri hanno deciso di riservare alcuni servizi, concedendo così alle amministrazioni postali diritti speciali ed esclusivi. Esistono tuttavia divari profondi nell'ampiezza delle aree riservate nei vari Stati membri. L'utente potenziale, che abbia le stesse esigenze postali in tutti gli Stati membri, può facilmente notare che le norme di regolamentazione e quelle operative per soddisfare tali esigenze sono diverse in ciascuno di essi.

Gli aspetti economici dei servizi postali saranno trattati estesamente nel Capitolo 5.

7. OCCUPAZIONE

I servizi postali sono datori di lavoro importanti nella Comunità. Le amministrazioni postali pubbliche occupano 1,35 milioni di dipendenti, e gli operatori privati altri 0,35 milioni. Dato che le operazioni postali richiedono tanta manodopera, esse sono molto sensibili alle tendenze nel settore del personale. La mutevole situazione demografica della Comunità potrebbe influire molto sulla disponibilità del personale che gli operatori postali continueranno a dover assumere, e questo potrebbe, a sua volta incidere sui livelli salariali del settore. In combinazione con le nuove tendenze di mercato e quelle tecnologiche, aumenterà l'esigenza di un'efficace formazione.

Gli aspetti sociali del settore postale saranno esaminati più a fondo nel Capitolo 6.

8. LA DIMENSIONE COMUNITARIA

Oggi si riconosce che per realizzare un Mercato Unico dei servizi postali serve un approccio comunitario. Esso è necessario per dare una soluzione ai problemi che esistono e continueranno a presentarsi nel settore postale ed anche per assicurare che la

politica che lo riguarda favorisca la realizzazione del Mercato Unico anche in altri settori, soprattutto in quelli serviti dalle poste, quali, per esempio, le industrie della stampa, dell'editoria e pubblicitarie.

In sintesi, obiettivo del Libro verde è di proporre un modo per realizzare quel settore postale dinamico, sensibile alle esigenze degli utenti, di cui la Comunità ha bisogno.

CAPITOLO 3: IL CONTESTO NORMATIVO

1. INTRODUZIONE

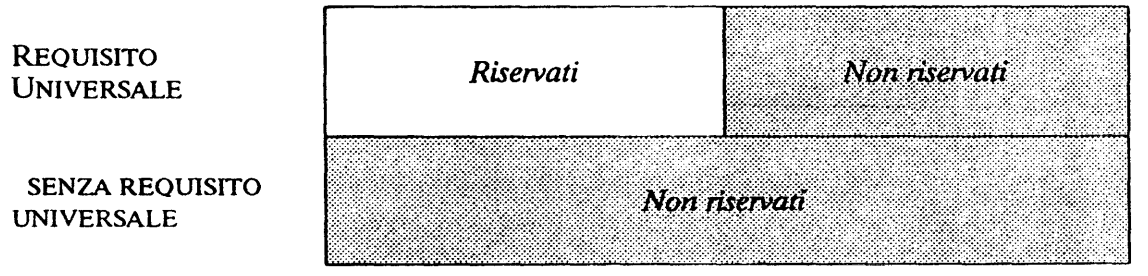
Scopo di questo capitolo è di esaminare l'attuale situazione normativa negli Stati membri, inserendola nel suo contesto internazionale e comunitario. Esso analizzerà, in particolare, sia gli aspetti comuni della legislazione degli Stati membri, che le sue differenze. I Capitoli 7 e 8 esamineranno se la legislazione attuale può soddisfare i futuri requisiti normativi della Comunità.

2. TERMINI IMPIEGATI

Tutti i paesi hanno servizi forniti in regime di monopolio da imprese pubbliche. Tali servizi devono chiamarsi più correttamente "servizi riservati", intendendo che la loro fornitura è riservata ad uno o più operatori. Questi servizi riservati sono normalmente oggetto di alcuni diritti speciali ed esclusivi (diritti che in effetti riducono il normale funzionamento del mercato libero). Nel settore postale, in ogni Stato membro l'operatore dei servizi riservati è l'amministrazione postale.

L'attribuzione di tali diritti speciali ed esclusivi viene spesso chiamata concessione, significando che il privilegio di essere concessionario di servizi riservati comporta degli obblighi, per esempio in merito allo standard del servizio reso.

Figura 1: *Ripartizione fra servizi riservati e non riservati, e fra servizi obbligatori con requisito universale e non-obbligatori senza requisito universale*



Quelli che non sono riservati si chiamano, ovviamente, servizi non riservati e vengono quindi forniti in regime di concorrenza. A essi si applicano le leggi di mercato.

Se un servizio è riservato, esiste per l'operatore concessionario l'obbligo di fornirlo. Nel settore postale, la riserva deriva dall'esigenza che un determinato servizio deve essere fornito universalmente e ad un prezzo accessibile su tutto il territorio di chi lo fornisce.

Tutti i servizi che un operatore (o gli operatori) devono fornire universalmente sono, quindi, chiamati servizi obbligatori. Alcuni di questi servizi possono essere forniti come servizi riservati. Altri possono essere non riservati, cioè servizi obbligatori non riservati che devono essere forniti dagli operatori soggetti all'obbligo, ma nella parte libera del mercato.

A tutte le amministrazioni postali le convenzioni internazionali impongono l'obbligo di fornire altri servizi oltre a quelli riservati. Va notato che nell'area non riservata, alcuni Stati membri chiedono agli operatori diversi dalle proprie amministrazioni postali (per esempio agli enti ferroviari) di fornire dei servizi obbligatori.

I servizi postali obbligatori non riservati devono essere forniti universalmente dall'operatore o dagli operatori soggetto/i a tale obbligo, che non incombe invece ai concorrenti (anche se questi ultimi possono fornire servizi universali, se ragioni commerciali li spingono a farlo).

Tutti gli altri servizi (che quindi sono non-obbligatori) devono essere forniti nel settore competitivo. Se lo vogliono, le amministrazioni postali possono competere in tale settore.

3. LA LEGISLAZIONE VIGENTE DEGLI STATI MEMBRI

La legislazione postale degli Stati membri viene sottoposta in questa sezione ad un esame comparato, con particolare riferimento allo stato delle amministrazioni postali ed alle dimensioni delle loro aree riservate. Le amministrazioni hanno, inoltre, regolamenti propri che integrano o possono integrare la legislazione nazionale. Vengono analizzati anche gli effetti di questi regolamenti.

3.1 CONSIDERAZIONI GENERALI

Ciascuno Stato membro ha stabilito per proprio conto che l'obiettivo principale consiste nel servizio postale universale a prezzi accessibili su tutto il territorio. Pertanto, tutti gli Stati membri prevedono un servizio universale per determinati oggetti raccolti sul proprio territorio e consegnati in un altro paese, e per i medesimi oggetti raccolti in un altro paese e consegnati sul proprio territorio.

Per garantire questo servizio universale, ciascuno Stato membro, sempre per proprio conto, ha deciso di imporre l'obbligo di espletamento del servizio universale alla propria amministrazione postale. Per garantirle un aiuto

economico e la vitalità finanziaria, tutti gli Stati membri hanno poi deciso di istituire una serie di servizi riservati che conferiscono diritti speciali ed esclusivi all'amministrazione postale.

E' opportuno ribadire che il campo d'azione del servizio universale non è uguale (o non lo è necessariamente) a quello dei servizi riservati.Nella pratica, tutti gli Stati membri impongono alle proprie amministrazioni postali degli obblighi di servizi universali che superano la portata dei servizi riservati.

La portata dei servizi riservati cambia tuttavia da uno Stato membro all'altro. Essa è comunque sempre definita nel diritto nazionale, anche se molto spesso non è poi specificato come si sia giunti alla definizione in questione. Generalmente, l'istituzione di servizi riservati è correlata con l'obbligo del servizio universale; tuttavia, il diritto postale di alcuni Stati membri considera questa correlazione implicita, mentre in altri essa è prevista esplicitamente.

3.2 STATO GIURIDICO DELLE AMMINISTRAZIONI POSTALI

La tabella riassume lo stato giuridico delle amministrazioni postali. (Per un sommario più dettagliato, vedi Allegato 4.)

Tabella 1: *Stato giuridico delle amministrazioni postali (1991)*

STATO GIURIDICO	AUTORITA FINANZIARIA	STATO MEMBRO
Società per azioni	Indipendente	*Irlanda* *Paesi Bassi*
Imprese pubbliche	Finanziariamente autonome	*Belgio* *Germania* *Grecia* *Portogallo* *Regno Unito*
Enti pubblici autonomi	Finanziariamente autonomi	*Francia*
Amministrazioni statali	Bilancio separato	*Danimarca*
	Nessuna autonomia finanziaria	*Spagna* *Italia* *Lussemburgo*

Fonte: Studio European Research Associates (con aggiornamenti)

3.3 AMBITO DELLE AREE RISERVATE

La Tabella 2 riassume l'ambito dell'area riservata negli Stati membri. Va notato che essa rappresenta la posizione giuridica, in quanto quella de facto è meno restrittiva. (Scopo della tabella è di offrire un quadro d'insieme; essa è riprodotta nell'Allegato 4 con tutte le necessarie note esplicative.)

Tabella 2: *Servizi riservati degli Stati membri - posizione giuridica (1990)*

STATI MEMBRI	LETTERE FINO A	ALTRI SERVIZI IN MONOPOLIO					
		STAMPE (1)	PACCHETTI	FAX PUBBLICO	ESPRESSI	PACCHI	VENDITA FRANCOBOLLI
Belgio	2 kg	■	-	-	-	-	■
Danimarca	1 kg	N/a (2)	-	-	-	-	-
Germania	1 kg	■	-	■	-	-	-
Grecia	2 kg	■	-	-	-	-	-
Spagna	2 kg (3)	-	-	-	■ (4)	-	-
Francia	2 kg	■	■	■	-	-	-
Irlanda	2 kg	■	■	-	■	-	-
Italia	2 kg	-	-	■	-	■ (5)	-
Lussemburgo	2 kg	-	-	-	-	-	-
Paesi Bassi	500 g (6)	-	-	-	-	-	-
Portogallo	2 kg	N/a (2)	-	■	■	-	■
Regno Unito	£1 (7)	N/a (2)	-	-	-	-	-

Nota 1: Questa colonna riguarda le amministrazioni che applicano la classificazione fra lettere e stampe

Nota 2: Non applicabile, in quanto l'amministrazione postale pratica la suddivisione in prima e seconda classe

Nota 3: In Spagna, le lettere raccolte e recapitate nella stessa città (traffico urbano) non sono riservate. Le cartoline postali nemmeno

Nota 4: Il servizio espressi interurbano è in regime di monopolio ed i servizi espresso transfrontalieri non sono riservati.

Nota 5: Anche se l'Italia ha collocato il servizio pacchi nell'area non riservata, il loro trasporto fra grandi città rimane riservato.

Nota 6: Esiste anche un limite di prezzo combinato con un limite di peso di 500 g. (Il limite di prezzo attualmente proposto è di Dfl 8,20 (ECU 3,60) per i servizi nazionali, ma esso è attualmente all'esame della corte del Lussemburgo). Le cartoline postali non sono un servizio riservato

Fonte: Studio di European Research Associates

Tutti gli Stati membri riservano le lettere (fino a certi limiti che variano fra uno e l'altro di essi). Alcuni (Belgio, Germania, Grecia, Francia e Irlanda) riservano in una certa misura le stampe, ed altri (Spagna, Irlanda e Portogallo) i servizi espressi. (In base alla legislazione spagnola, i servizi espresso fra città e paesi in territorio nazionale sono riservati, mentre non lo sono quelli urbani e transfrontalieri; si dice che in Irlanda il monopolio giuridico sui servizi espresso non viene applicato). In tutti gli Stati membri il servizio pacchi è non-riservato.

Va sottolineato che la precedente tabella 2 riassume l'attuale situazione per quanto riguarda i diversi servizi delle amministrazioni postali. La situazione può diventare più complessa se si esaminano le loro diverse possibilità di utilizzo. Ne è un esempio la pubblicità diretta per corrispondenza. Per gli Stati membri che applicano una differenziazione tra le categorie lettere e stampati, la pubblicità diretta rientrerebbe normalmente nella categoria stampe, considerate monopolio da cinque di queste amministrazioni. Le tre amministrazioni, che suddividono la posta in invii di prima e seconda classe, considererebbe la pubblicità diretta per corrispondenza semplicemente come "lettere": se questa pubblicità rispondesse ai criteri normali per essere riservata, sarebbe riservata.

La situazione attuale risulta da tendenze che continuano a cambiare la situazione giuridica del settore postale. L'Italia è stata l'ultimo Stato membro a trasformare in non-riservato il servizio pacchi (anche se, sorprendentemente, la legislazione italiana considera ancora riservato il trasporto pacchi). In passato alcuni Stati membri hanno trattato come riservati i servizi di corriere accelerato, ma solo tre di essi continuano a farlo. La Commissione europea ha svolto un ruolo importante in queste modifiche delle legislazioni postali nazionali, sia attraverso interventi amministrativi che mediante decisioni formali (Cfr. paragrafo 6.2).

Nella definizione dei limiti delle loro aree riservate, gli Stati membri impiegano criteri molto diversi. Anche se è difficile verificarlo, tutti gli Stati membri applicano in qualche modo il criterio dei contenuti. I pacchi vengono considerati come invii postali di merci, ed gli invii contenenti merci sono esclusi dall'area riservata. (Alcuni Stati membri considerano tuttavia come lettere i pacchi che sono accompagnati da una comunicazione personale.)

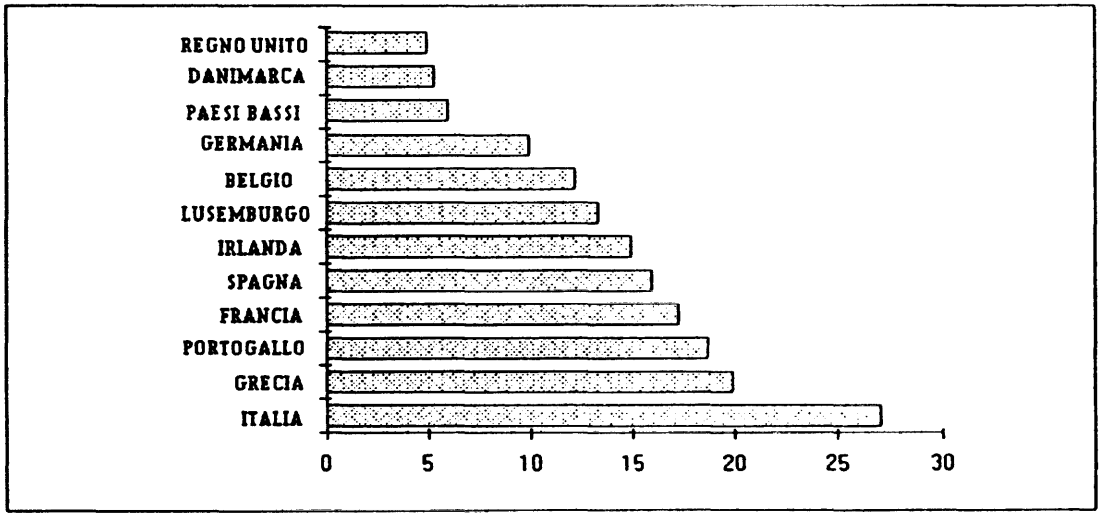
Come elemento di definizione dell'area riservata, la maggior parte degli Stati membri applicano il criterio del peso. Il limite adottato varia da 500 g (nel caso dei Paesi Bassi) fino a 2 kg (in diversi Stati membri).

Altri Stati membri applicano un criterio di prezzo. Per esempio, nel Regno Unito il limite massimo per l'area riservata è fissato in £1. (Sembra che il governo britannico si accinga a ridurre in modo sostanziale questo limite). In Germania il limite è stato fissato in 1 kg (ma probabilmente sarà ridotto a 500 g), e per il prezzo, in dieci volte la tariffa per il servizio lettere ordinarie.

La Tabella 3 mostra l'effetto pratico di tali differenti limiti sul prezzo minimo di ammissione ai servizi di corriere accelerato (o ad altri servizi che il cliente percepisce come qualitativamente superiori al servizio di posta-lettere ordinario). Per trovare il coefficiente, negli Stati membri che hanno formalmente stabilito dei livelli di prezzo per delimitare le proprie aree riservate, questi limiti vengono divisi per la tariffa di base. (Nel Regno Unito, per esempio, dividendo il limite di £.1 per la tariffa di base dell'epoca di £.0,20 si ottiene il coefficiente 5.) Per altri Stati membri, viene considerata come limite di prezzo la tariffa per una lettera di 2 kg (assunta come limite pratico per il monopolio lettere, anche se una delle amministrazioni postali dichiara di non avere monopoli su nessun genere di lettere, qualunque sia il loro peso). Per determinare il coefficiente, si divide la tariffa per 2 kg per la tariffa di base.

Questo divario rivela quanto sia disarmonico il settore in termini di diritto, anche se normalmente si potrebbe pensare che il settore postale di uno Stato membro sia molto simile a quello di un altro.

Tabella 3: *Limiti di monopolio espressi in funzione della tariffa di base (ai livelli del 1990)*



Fonte: CCE (su informazioni delle amministrazioni postali)

3.4 DEFINIZIONE DEI SERVIZI

Anche se tutti gli Stati membri sostengono che i loro servizi riservati comprendono alcuni o tutti i tipi di lettere, alcuni non definiscono che cosa intendono per "lettera". Non sempre le definizioni di quelli che lo fanno sono chiare e, comunque, differiscono fra loro. Il problema è che il concetto che di questo termine ha l'operatore differisce spesso da quello del profano.

Non esiste una distinzione appropriata fra lettere e pacchi. Nella sua definizione di "lettere", l'operatore pubblico comprende i colli. Né è chiara la differenza fra pacchi e colli, dato che entrambi contengono merci. La prestazione relativa ai servizi pacchi e colli è pressappoco la stessa. Un invio che il cliente effettua come collo è riservato, ma non lo è se lo effettua come pacco.

I servizi espressi pongono un altro problema. Genericamente si può dire che prevedono la spedizione rapida di documenti e pacchi, spesso con caratteristiche aggiuntive, quali il ritiro speciale ed il tracking degli invii durante il transito.

La maggioranza degli Stati membri sostiene di collocare i servizi espresso nel settore non riservato. Ma nessuna legislazione postale fornisce una definizione del termine "espresso". E' quindi difficile stabilire con chiarezza in che cosa i servizi espresso differiscano dai servizi lettere (o pacchi) ordinari.

Invece di cercare di definire i servizi espresso, per indicare che tali servizi si collocano nell'area non riservata, alcuni Stati membri utilizzano semplicemente un limite di prezzo (secondo quanto indicato al Paragrafo 3.3).

3.5 PREPARAZIONE DEL CORRIERE DA PARTE DI INTERMEDIARI

Alcune amministrazioni postali stipulano convenzioni che autorizzano alcuni operatori ad effettuare la raccolta della posta presso il cliente originario, una certa preparazione del corriere prima di consegnarlo all'amministrazione postale per l'inoltro definitivo. Questi operatori sono chiamati consolidatori, agenzie di impostazione o preparatori di corriere.

Il processo di preparazione della spedizione può andare dalla stampa degli invii e dalla loro impostazione fino al semplice imbustamento. Se l'invio è riservato, l'operatore intermediario ha l'obbligo di consegnarlo all'amministrazione postale per il recapito finale. Dato che l'intermediario svolge attività atte a consentire un

risparmio di costi all'amministrazione, questi contratti prevedono di solito clausole di sconto.

Altre amministrazioni invece non permettono a gestori terzi di fungere da intermediari.

Almeno una di esse (Germania) insiste sul presmistamento come condizione di accesso a certi servizi postali, ma dichiara che la legge non permette sconti. I servizi interessati sono quelli delle stampe che beneficiano di tariffe speciali. (Queste tariffe vengono trattate in dettaglio più avanti, nel Capitolo 4, Paragrafo 8.4 e nel Capitolo 5, Paragrafo 6.3.)

Non sempre risulta chiaro se tali divari derivano dalle diverse posizioni legislative nei vari Stati membri o dai diversi atteggiamenti commerciali nei confronti dei servizi postali.

3.6 INVIO E RECAPITO IN PROPRIO

Sembra che oggi (almeno nella prassi, anche se non sempre per legge), tutti gli Stati membri accettano che qualunque cittadino o organizzazione abbia il diritto di recapitare direttamente la propria posta ai destinatari previsti. Nello stesso tempo vi è la comprensibile preoccupazione sul come tale principio debba essere interpretato in presenza di spedizioni effettuate da consociate per conto di società madri. In quest'ultimo caso, può esistere un certo numero di società "madri" che possiedono ciascuna, p.es. una quota di appena il 10% della consociata specializzata in recapiti postali.

Questo principio del "recapito in proprio" sembra applicabile sul piano sia nazionale che transnazionale (quando chi origina la corrispondenza la recapita al destinatario in un altro paese). Per il diritto di recapito di invii postali che sarebbero riservati sè fossero distribuiti nel territorio nazionale, alcuni Stati membri sembra abbiano distinto fra recapito interno e esterno al proprio paese.

Qualche legislazione nazionale vieta, tuttavia, il trasporto di un oggetto postale oltre frontiera e la sua impostazione nell'altro paese per esservi recapitato. (Gli Stati membri che lo sostengono sono quelli che considerano la posta internazionale appartenente all'area riservata.)

Se tali attività sono vietate dalla legislazione postale di alcuni Stati membri, questa stessa legislazione vieterebbe a chi origina un invio di portarlo oltre frontiera in un secondo paese e di impostarvelo per essere rispedito per la distribuzione nel proprio paese o in un paese terzo, anche se la motivazione è quella di un risparmio dei costi di affrancatura o di una migliore qualità del servizio.

Tali restrizioni dovranno essere esaminate nel contesto degli obblighi previsti dal trattato di Roma. Sarebbe importante, in particolare, considerare l'obbligo della libera prestazione dei servizi nel Mercato Unico e quello di assicurare che le restrizioni al mercato libero siano proporzionali all'obiettivo dell'impresa pubblica interessata (vedi Paragrafo 6.1).

3.7 SERVIZI IBRIDI

Esistono, o possono esservi servizi le cui caratteristiche si presentano come una combinazione fra quelle del servizio lettere ordinarie e quelle di un altro servizio, che può o meno prevedere che uno stesso invio si presenti nello stesso stato fisico.

Le amministrazioni postali gestiscono un servizio chiamato di "posta elettronica". Questo servizio e la sua praticabilità commerciale vengono trattati nell'articolo 12. In breve, trattasi della trasmissione dell'immagine elettronica di un documento o la sua conversione in formato digitale e trasmissione a distanza, dove l'immagine viene stampata, imbustata ed inviata al destinatario (o ai destinatari, se inviata a più di un indirizzo).

La posta elettronica è un esempio di servizio ibrido in quanto l'invio cambia forma fisica: quando viene imbustato ed indirizzato, si trasforma infatti in un normale invio postale. Un servizio di recapito viene aggiunto ad uno non riservato.

L'autorità normativa dovrà quindi determinare prima se la posta elettronica è o non è un servizio integrato. Se lo fosse, sotto il profilo normativo esso sarebbe totalmente riservato o totalmente non riservato. In alternativa, l'autorità potrebbe decidere che, sotto il profilo normativo, i due elementi debbano essere considerati separati. In quest'ultimo caso, se l'invio da recapitare corrisponde a criteri che lo collocano nell'area riservata, l'oggetto del recapito potrebbe essere riservato all'amministrazione postale; in questo modo un servizio ibrido potrebbe combinare fra loro degli elementi riservati con altri non-riservati.

3.8 INVII TRANSFRONTALIERI

In molti Stati membri la legislazione non fa distinzione fra le destinazioni degli invii che la riguardano, siano esse in territorio nazionale (invii nazionali) che fuori (invii transfrontalieri).

Meno restrittivi sono i Paesi Bassi ed il Regno Unito, che collocano questi invii nel settore non riservato. Altri due paesi (Belgio e Danimarca) consentono a compagnie private che gestiscono servizi di posta-lettere internazionali, di operare utilizzando i sistemi postali delle proprie amministrazioni nazionali.

In dieci Stati membri (fra cui Belgio e Danimarca) la legislazione colloca l'invio di lettere in partenza per l'estero nell'area riservata se rispondono allo stesso criterio (peso e/o prezzo) che determina l'area riservata per gli invii postali nazionali. La maggior parte di questi Stati membri (o le loro amministrazioni postali) hanno tuttavia deciso di non imporre (o non sono capaci di farlo) l'osservanza dei diritti esclusivi dell'amministrazione postale per questo tipo di invii.

3.9 PARTICOLARITA' DELLE LEGISLAZIONI NAZIONALI

3.9.1 POSTA DI CITTA'

La "posta urbana" comporta la fornitura di servizi postali all'interno della cinta cittadina, con raccolta e distribuzione nella stessa città. Nella maggioranza dei paesi tale attività è illegale, ma la legislazione postale spagnola l'autorizza esplicitamente.

Alcuni operatori privati che offrono servizi di posta-lettere internazionali utilizzano attività di questo tipo per recapitare la posta in certe città. (L'argomento è trattato nel Capitolo 5, Paragrafo 9.2.)

3.9.2 CENTRI DI SCAMBIO DOCUMENTI

Lo scambio di documenti comporta per gli utenti degli appositi centri l'introduzione diretta della posta nelle caselle di altri abbonati, caselle messe a disposizione in un casellario simile a quello esistente presso gli uffici postali. L'esercizio di tali centri da parte di operatori privati è consentito da alcune legislazioni nazionali. Questi scambi ed il trasferimento di posta fra i medesimi, sono specificamente permessi dalla legislazione del Regno Unito.

3.9.3 TRASPORTO

La maggior parte delle legislazioni nazionali colloca il trasporto della posta nell'area riservata (partendo dal presupposto che è riservato il recapito).

In pratica, tutte le amministrazioni postali subappaltano parte del trasporto della posta ad altri vettori: alle aziende ferroviarie nazionali per la posta nazionale, ed a compagnie di trasporto marittimo o aereo per la posta internazionale

Inoltre, come ricordato al precedente Paragrafo 3.6, tutte le legislazioni nazionali permettono al cliente di impostare la corrispondenza dove meglio crede (almeno nell'ambito del proprio territorio nazionale). Laddove è consentito il funzionamento di intermediari terzi, questi possono assicurarsi dei contratti che li autorizzano all'impostazione in qualsiasi parte del territorio nazionale. In entrambi i casi, il cliente o l'intermediario possono scegliere di effettuarla nel luogo più vicino all'ufficio competente per il recapito, consentendo così all'amministrazione postale di risparmiare il trasporto da un centro di smistamento all'altro.

La legislazione postale di almeno uno degli Stati membri (Regno Unito) colloca già il trasporto postale nell'area non riservata.

3.9.4 ALTRI ASPETTI

Tutte le legislazioni nazionali collocano gli invii senza indirizzo nell'area non riservata. Gli Stati membri possono, però, assegnare degli invii molto specifici all'area non riservata, per esempio, la distribuzione di cartoline di auguri natalizi, che la legislazione olandese colloca nell'area di libera concorrenza.

4. STRUTTURE NORMATIVE

La maggior parte dei mercati si impone propri regolamenti. Tuttavia, laddove esiste un operatore di servizi riservati, è necessario un organismo che abbia il compito di disciplinare il mercato. E' soprattutto importante distinguere fra questo ruolo normativo e qualsiasi funzione operativa, perché spesso è uno stesso organismo a svolgere entrambe queste funzioni.

4.1 SEPARAZIONE DELLE FUNZIONI NORMATIVE DA QUELLE OPERATIVE

Fino a poco tempo fa, le amministrazioni postali erano responsabili sia della funzione normativa, con il compito di disciplinare il settore postale, sia di quella di operatore pubblico. Sono sempre più numerosi gli Stati membri che ammettono questo è sbagliato e la maggior parte di essi ha già separato la competenza normativa dalla funzione operativa.

In alcuni Stati membri, il ministro responsabile della regolamentazione è, sotto il profilo organizzativo, completamente distinto dall'operatore. In altri, sia l'operatore sia l'organismo di regolamentazione operano entrambi nell'ambito dello stesso ministero. Questo rapporto preoccupa gli operatori privati che temono quella che qualcuno chiama una cattura normativa (in cui l'organo di regolamentazione si sente in qualche modo obbligato verso un operatore).

In ogni Stato membro l'organo di regolamentazione è un dipartimento del relativo ministero. Il governo britannico sta esaminando l'eventualità di istituire un Ministero dei servizi postali. Si tratterebbe di un ente normativo semiautonomo simile al Ministero delle Telecomunicazioni (Oftel) che è l'organismo di regolamentazione per il settore delle telecomunicazioni del Regno Unito. Se e quando sarà istituito il Ministero dei servizi postali, suo compito sarà quello di vigilare sulla qualità del servizio universale e di consigliare il ministro in materia.

4.2 COMPETENZE DELL'ORGANO DI REGOLAMENTAZIONE

Le funzioni degli organi nazionali di regolamentazione variano anche se esistono delle competenze che dovrebbero essere comuni a tutti:

- consigliare il governo sull'ampiezza dei servizi universali necessari, e sui mezzi per far fronte alla loro domanda (per esempio, con alcuni servizi riservati);
- assicurare il rispetto dei diritti speciali degli operatori dei servizi riservati;
- assicurare un'adeguata qualità del servizio del fornitore di servizi riservati;
- assicurare la leale concorrenza nell'area non riservata.

Tutte queste competenze sono importanti, ma l'ultima di esse è fondamentale.

Alcuni organi nazionali di regolamentazione vigilano sugli obblighi imposti ai fornitori di servizi riservati. L'ambito di questi obblighi varia da un operatore pubblico all'altro, differenziando così le competenze di questi responsabili.

Varia, per esempio, il loro atteggiamento nei confronti della vigilanza su alcuni aspetti, quali le condizioni di accesso. Per quanto concerne la tariffazione, nessun organismo di regolamentazione vuole occuparsene; ma pur essendo questa la posizione ufficiale, è probabile che sul piano nazionale qualcuno di essi possa influirvi.

Parecchi Stati membri prevedono per l'amministrazione postale anche l'obbligo formale di fissare per il servizio lettere e per alcuni altri servizi tariffe a tasso unitario per il recapito su tutto il territorio nazionale (invece di tariffe proporzionali alla distanza o all'ubicazione del destinatario). E' il principio della cosiddetta "péréquation tarifaire", trattata nel Capitolo 5, Paragrafo 6.1. (La Commissione ha formulato nel 1979 una raccomandazione perché il principio venga applicato anche alle lettere normali - fino a 20g - dirette verso gli altri paesi della Comunità - Vedi Allegato 5).

Attualmente, nessun responsabile nazionale della regolamentazione sembra subordinare i servizi riservati al loro rendimento. La maggior parte delle amministrazioni rende di pubblico dominio gli obiettivi si sono prefissi, e ne pubblicano poi i risultati dettagliati raggiunti rispetto a tali obiettivi. Non si sa in che modo i vari organi normativi giudichino sia gli obiettivi che il rendimento.

4.3 RESPONSABILITA' DELL'OPERATORE

Gli obblighi imposti agli operatori pubblici (vale a dire alle amministrazioni postali) variano da Stato membro a Stato membro. Alcuni di essi sono tenuti a fornire soltanto il servizio universale e parità di accesso ai potenziali utenti (supposto che tutte le condizioni siano le stesse). Altri hanno obblighi più dettagliati, alcuni "compiti" specifici, per esempio, riguardanti la distribuzione di pubblicazioni.

La maggioranza degli operatori pubblici condivide con gli organismi nazionali di regolamentazione la responsabilità della tutela dei propri diritti speciali ed esclusivi. La situazione potrà cambiare mano a mano che il ruolo dell'organismo di regolamentazione sarà meglio definito.

Nel settore non riservato, agli operatori pubblici spetta il compito di assicurare che il potere di cui godono, grazie ai servizi riservati, non determini vantaggi sleali sul mercato dei servizi non riservati.

5. La DIMENSIONE NORMATIVA INTERNAZIONALE

In termini di normativa, il settore postale ha importanti dimensioni internazionali e comunitarie. Si esamina in primo luogo la dimensione internazionale che collega la dimensione comunitaria con quella non comunitaria. La dimensione comunitaria ed il rapporto con la dimensione internazionale vengono trattati nel Paragrafo 6.

5.1 UNIONE POSTALE UNIVERSALE (UPU)

L'UPU è un'agenzia speciale delle Nazioni Unite. Tutti gli Stati membri partecipano all'UPU in quanto firmatari della Carta delle Nazioni Unite. Ogni cinque anni l'UPU tiene un congresso in cui riesamina la propria convenzione, i cui articoli, se conservati, vengono riconfermati.

Dopo ogni congresso, la nuova convenzione viene firmata dai membri dell'UPU. Ogni firmatario firma in rappresentanza del proprio governo. Un tempo, le amministrazioni postali firmavano da sole; oggi tendono a firmare congiuntamente con l'organo nazionale della regolamentazione.

La convenzione costituisce la struttura delle relazioni internazionali fra le amministrazioni postali del mondo per gli scambi di corrispondenze. I suoi articoli si suddividono in norme e raccomandazioni. Dato che la convenzione ha lo status di trattato firmato dai rispettivi governi, ogni membro dell'UPU deve considerare vincolanti le sue norme.

In questo contesto è importante sottolineare soltanto gli articoli che esigono un'ulteriore approfondimento nel Libro verde. L'articolo 20 dell'ultima convenzione si riferisce, per esempio, al peso degli invii che le amministrazioni devono accettare nel sistema posta-lettere internazionale, imponendo così alle amministrazioni di destinazione l'obbligo di recapitare tali invii. (Qui ed altrove viene usato il sistema di numerazione degli articoli della convenzione del 1989; il testo di tutti gli articoli citati è riportato integralmente nell'allegato 5).

L'articolo 25 tratta gli invii di lettere internazionali impostate fuori dal paese in cui sono state originate. Questo articolo è quindi importante per la discussione su una delle aree

di reale o potenziale concorrenza nel settore postale della Comunità. La compatibilità dell'articolo 25 con il trattato di Roma viene trattata più avanti nel Paragrafo 6.3. (La possibile applicazione dell'articolo 25 è studiata in maggiore dettaglio nell'allegato 6).

Strettamente connesso con l'articolo 25 è l'articolo 73, che definisce le regole che devono essere normalmente applicate agli accordi di compensazione (noti come spese terminali) fra le amministrazioni postali per il recapito di invii lettera per conto reciproco.

5.2 ACCORDO GENERALE SULLE TARIFFE E SUL COMMERCIO (GATT)

Il GATT è stato creato dopo la seconda guerra mondiale con l'intento di ridurre le misure protezionistiche che ostacolavano gli scambi. La Comunità negozia come un unico partner commerciale, che tratta con le altre controparti.

Periodicamente si svolgono dei "round" di negoziato per liberalizzare gli scambi. L'attuale "Uruguay round", lanciato nel 1986 a Punta del Este, doveva concludersi nel dicembre 1990 a Bruxelles; ma non è stato possibile per le molte divergenze emerse fra i partecipanti soprattutto nel settore agricolo.

L'Uruguay round rappresenta il primo tentativo di estendere i principi fondamentali di liberalizzazione degli scambi nel GATT agli scambi internazionali di servizi. L'accordo quadro per i servizi si chiama General Agreement on Trade in Services (GATS) - Accordo Generale sul commercio dei servizi. Anche se i negoziati non sono conclusi, i principi fondamentali del GATS sono già chiari.

Il principio fondamentale per i fornitori di servizi riservati è che essi devono offrire uguali condizioni di accesso, a prescindere dalla nazionalità dei potenziali utenti. Nel settore postale, se per esempio un grande utente residente nel paese di un'amministrazione postale vi ottiene tariffe preferenziali, un utente analogo, residente all'estero ma che soddisfi le stesse condizioni di impostazione, deve avervi accesso a condizioni identiche.

I settori che hanno caratteristiche speciali che richiedono una modifica o un'interpretazione specifica delle norme quadro, devono essere oggetto di un allegato al GATS. Sia che un allegato settoriale venga o meno approvato, la struttura del GATS deve essere applicata a tutti i settori dei servizi e quindi anche a quello postale.

In termini di applicazione dei principi del GATS al settore postale, il principale elemento di preoccupazione riguarda la possibilità che ogni eventuale cambiamento strutturale delle spese terminali all'interno della Comunità possa dare una sleale opportunità agli operatori privati che raccogliessero posta transfrontaliera da un paese comunitario, la portassero in un altro paese fuori della Comunità, per rispedirla poi in un secondo paese comunitario.

La Comunità dovrebbe decidere i provvedimenti da prendere qualora questa si diffondesse. La Comunità dovrà forse discutere questo eventuale problema con le proprie controparti nell'ambito generale del GATS, ma senza cercare di elaborare un allegato settoriale per trattarlo.

5.3 CONFERENZA EUROPEA DELLE AMMINISTRAZIONI DELLE POSTE E TELECOMUNICAZIONI (CEPT)

La CEPT è un organo che rappresenta gli operatori pubblici delle Poste e Telecomunicazioni della maggior parte dei paesi europei. Vi partecipano le amministrazioni di tutti gli Stati membri e di tutti i paesi dell'EFTA. Ne fanno parte anche la Cecoslovacchia, l'Ungheria, la Iugoslavia, la Turchia ed i piccoli Stati di Monaco, San Marino ed il Vaticano. Altri paesi dell'Europa centrale e orientale hanno manifestato l'intenzione di chiedere l'ammissione.

Secondo quanto indicato nel preambolo alla sua costituzione, la CEPT è stata creata in considerazione "dell'importanza e delle difficoltà dei problemi comuni che le varie amministrazioni europee delle poste e telecomunicazioni devono affrontare" e "dell'auspicata creazione di una vasta cooperazione fra le amministrazioni". La CEPT è formata oggi da una sezione delle poste ed una delle telecomunicazioni.

La CEPT (poste) esplica le proprie attività in conformità all'articolo 8 dell'Atto costitutivo dell'UPU, che permette ai membri di quest'ultimo di formare gruppi per scopi particolari, purché compatibili con gli obblighi assunti nei confronti dell'UPU. (Tali gruppi sono chiamati "unions restreintes"). Dal 1969 esiste un collegamento formale fra la CEPT e L'UPU.

Attualmente la CEPT sta rivedendo la propria organizzazione anche in risposta allo sviluppo di una politica postale comunitaria. La CEPT è soprattutto un consesso di operatori pubblici. Ma si occupa anche di questioni normative, e

potrebbe considerare l'opportunità di separare le funzioni operative da quelle normative per assecondare la tendenza in atto negli Stati membri.

6. LA DIMENSIONE NORMATIVA COMUNITARIA

Mentre il Libro verde non dovrebbe cercare di offrire una piattaforma legale globale atta a consentire l'esame di eventuali proposte per il settore postale, è opportuno individuare qui alcune delle norme più importanti e rifarsi a precedenti giudizi, anch'essi rilevanti per il presente dibattito. E' anche opportuno esaminare se gli altri impegni assunti sono compatibili con gli obblighi previsti dal trattato di Roma.

Anche se a tutt'oggi la Comunità non ha ancora sviluppato una politica per la regolamentazione del proprio settore postale, i principi generali risultano già attuati in decisioni ed interventi sui servizi postali. Tali decisioni e quelle emanate in materia dal Parlamento europeo sono riassunte nell'allegato 5.

6.1 IL TRATTATO DI ROMA

Due principi fondamentali del trattato di Roma prevedono la rimozione degli ostacoli allo scambio di beni fra Stati membri (articolo 30) e l'obiettivo della libera prestazione di servizi all'interno della Comunità (articolo 59). Strettamente connesso è il diritto di stabilimento del cittadino di uno Stato membro in un altro Stato membro (articolo 52)

La Corte di Giustizia riconosce tuttavia che in particolari circostanze e per ragioni di pubblico interesse di natura non economica, gli Stati membri possono concedere diritti speciali ed esclusivi. Questi diritti costituiscono delle eccezioni alla libera circolazione delle merci ed alla libera prestazione di servizi.

Tali eccezioni, che possono essere in deroga agli articoli 30 o 59, possono essere consentite soltanto nel rispetto di due ulteriori condizioni. In primo luogo deve essere dimostrato che gli stessi obiettivi non possono essere raggiunti con mezzi meno restrittivi. In secondo luogo, lo portata dei diritti speciali ed esclusivi deve essere quanto più limitata possibile compatibilmente con il conseguimento degli obiettivi (principio di proporzionalità). Ovviamente, una volta concessi i diritti speciali ed esclusivi, il modo in cui essi vengono esercitati deve essere sempre pienamente conforme alle norme del trattato.

Gli Stati membri devono quindi cercare la soluzione meno restrittiva compatibile con la realizzazione degli obiettivi individuati. In particolare, le limitazioni al principio della libera circolazione dei beni e servizi devono applicarsi soltanto al mercato pertinente.

Le aziende, alle quali sono affidati nell'interesse economico generale" i servizi riservati, devono rispettare le regole generali della libera concorrenza che vietano comportamenti di cartello (articolo 85) e l'abuso di posizioni dominanti di mercato (articolo 86). Ogni aiuto pubblico concesso dal governo di uno Stato membro ed atto a falsare la competitività è incompatibile con il mercato comune (articolo 92).

L'articolo 90 si riferisce alle aziende pubbliche ed a quelle alle quali gli Stati membri concedono diritti speciali ed esclusivi. Nel suo paragrafo, l'articolo 90 stabilisce che ciascuno Stato membro deve assicurare che la legislazione nazionale riguardante tali imprese sia compatibile con tutti gli articoli del trattato, specialmente con le regole della concorrenza (di cui agli articoli 85-94) ed alla regola che vieta ogni discriminazione in base alla nazionalità (articolo 7).

Il secondo comma dell'articolo 90 stabilisce tuttavia che le imprese incaricate della gestione di servizi d'interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme del trattato, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. Lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi della Comunità.

Nel terzo paragrafo, l'articolo 90 obbliga la Commissione a vigilare sulla corretta applicazione dell'articolo 90 e, ove necessario, ad emanare opportune direttive o decisioni. Essa deve, in particolare, adottare le misure necessarie per esporre in termini generali le obbligazioni derivanti agli Stati membri dall'articolo 90.1, onde assicurare che la portata dei diritti esclusivi concessi ad aziende negli Stati membri sia adeguata ai loro obiettivi e conforme alle disposizioni del trattato di Roma. Ovè opportuno, la Commissione può anche emanare decisioni per ridurre la portata di tali diritti esclusivi, con riferimento agli obblighi degli Stati membri ai sensi dell'articolo 90.1. Il diritto della Commissione di applicare l'articolo 90.3 mediante direttive è stato sancito in una sentenza emanata nel marzo 1991 dalla

Corte Europea di Giustizia sulla fornitura di apparecchiature terminali per telecomunicazioni.

Nello stesso tempo, il Consiglio, agendo su proposte della Commissione, deve attuare tutte le misure di armonizzazione necessarie alla realizzazione del mercato interno (articolo 100a). Il mercato interno è descritto come un'area senza frontiere interne, caratterizzato dalla libertà di movimento di beni, persone, servizi e capitali (articolo 8a).

L'articolo 222 riconosce agli Stati membri il diritto di organizzare liberamente il sistema di proprietà sul loro territorio, dichiarandosi neutro in materia. Gli Stati membri sono pertanto liberi di optare per un sistema di proprietà pubblica o privata delle società. L'articolo 222 non li esenta però dal rispetto delle norme applicabili all'una o all'altra forma di società. Questo dato è confermato da una serie di sentenze della Corte di giustizia nelle quali la Corte ribadisce che tali società sono soggette al diritto comunitario loro applicabile.

Un altro articolo rilevante ai fini del presente dibattito è l'articolo 234 che stabilisce che i diritti e gli obblighi derivanti dagli accordi stipulati prima dell'entrata in vigore del trattato di Roma fra uno o più Stati membri, da una parte, ed uno o più paesi terzi, dall'altra, non saranno toccati dalle disposizioni del trattato di Roma.

L'articolo 234 prevede inoltre che, nella misura in cui tali trattati non siano compatibili con il trattato di Roma, lo Stato membro o gli Stati membri interessati dovranno prendere i provvedimenti necessari per eliminare le incompatibilità riscontrate.

6.2 APPLICAZIONE DELLE REGOLE DI CONCORRENZA

Si è venuta formando una giurisprudenza che fornisce una interpretazione per su come debbano applicarsi al settore postale gli articoli sulla concorrenza (cioè gli articoli dal 85 al 94).

Dal 1984 la Commissione esamina lo stato giuridico dei servizi di corriere accelerato in Belgio, Danimarca, Francia, Germania e Italia. In precedenza ciascuno di questi Stati membri aveva considerato questi servizi come parte dell'area riservata alle proprie amministrazioni postali. A seguito dell'intervento della Commissione, ciascuno li ha collocati nell'area non riservata.

Le autorità postali avevano ritenuto che questi servizi fossero servizi postali standard e rientrassero, quindi, nell'ambito dei rispettivi monopoli nazionali. In ciascun caso, la sentenza aveva specificato che si trattava di servizi diversi (o a valore aggiunto), che dovevano essere considerati non riservati. Delle decisioni basate su motivazioni analoghe sono state notificate alle autorità olandesi e spagnole, in merito alle loro leggi postali in materia di servizi espresso. La Corte di giustizia ha respinto la prima decisione per motivi procedurali, senza però esaminarne il merito.

Una delle preoccupazioni della Commissione è che, se per aiutare a tracciare il confine fra aree riservate ed aree non riservate viene usato il limite di prezzo, questo deve essere applicato ugualmente fra i concorrenti dell'area non riservata, siano essi le amministrazioni postali che gli operatori privati. Per applicare questo principio l'organo di regolamentazione deve capire a fondo la natura della concorrenza nel settore per cui è responsabile. Nel caso di competizione diretta fra servizi fra loro molto simili, sarebbe irragionevole se uno dei servizi concorrenti fosse considerato riservato. Ciò consentirebbe a tale servizio di praticare tariffe inferiori al limite di prezzo minimo fissato per gli altri servizi concorrenti.

Un altro caso attualmente allo studio della Commissione riguarda la legge postale in Danimarca, che viene esaminato in base alle procedure di cui all'articolo 90 per determinare se vi è incongruenza per la legge, vietare agli operatori privati di offrire servizi di reimpostazione in concorrenza con l'amministrazione postale, mentre contemporaneamente l'amministrazione postale fornisce servizi di reimpostazioni per la corrispondenza generata all'estero.

Un altro importante procedimento in corso riguarda una denuncia presentata da una associazione che rappresenta diversi operatori privati, la Conferenza Internazionale dei Corrieri Espresso (IECC). La IECC ha denunciato che un nuovo sistema delle spese terminali, concordato fra le amministrazioni postali di diversi Stati membri (ed altri fuori della CE), ed anche certi usi dell'articolo 25 della Convenzione UPU miravano ad impedire ai propri membri attività di "reimpostazione" e costituivano quindi, un caso di abuso di posizione dominante (in conflitto con gli articoli 85 e 86 del trattato di Roma). Dopo aver verificato, la Commissione ha deciso di avviare un procedimento formale agli effetti delle regole sulla concorrenza.

(Le spese terminali e la reimpostazione sono oggetto degli Allegati 8 e 9, e trattate in dettaglio nel Capitolo 5, Paragrafi 8 e 9).

6.3 IL TRATTATO DI ROMA E LA CONVENZIONE UPU

Come già indicato al Paragrafo 5.1, l'accordo dei governi nazionali sulla Convenzione UPU si rinnova ogni cinque anni. Questo fatto è rilevante per quanto riguarda l'applicazione dell'articolo 234 del trattato di Roma.

La disputa concernente questa compatibilità della Convenzione UPU con il trattato di Roma si incentra sull'articolo 25 della Convenzione UPU (ex articolo 23), articolo che contiene due disposizioni distinte:

- l'articolo 25.1 stabilisce che nessun paese membro dell'UPU è obbligato a recapitare invii postali, che erano stati portati fuori dal paese, impostati in un secondo paese, per essere rispediti nel primo paese per il recapito (prassi spesso chiamata reimpostazione A-B-A);

- l'articolo 25.4 permette ai paesi membri dell'UPU di respingere la posta ricevuta da un'altra amministrazione se gli invii sono originati in un terzo paese ma non sono stati impostati in questo terzo paese (solitamente chiamata reimpostazione A-B-C).

L'articolo 25.1 intende tutelare i monopoli postali nazionali dei partecipanti all'UPU. Se l'articolo 25.1 è compatibile con il trattato di Roma dipende da certe condizioni e interpretazioni.

In primo luogo è importante sapere se compete al solo organo normativo la responsabilità di tutelare il monopolio. L'articolo 25.1 si riferisce ad azioni atte a tutelare il monopolio, che vengono adottate dal "paese membro". Questo pone l'interrogativo su chi sia il principale firmatario di ciascuno dei paesi partecipanti alla Convenzione UPU: lo è il governo nazionale o l'amministrazione postale? L'articolo 25.1 potrebbe essere inoltre invocato per rimandare al mittente gli invii che non rientrano nel monopolio nazionale dell'amministrazione di destinazione.

La questione delle compatibilità con il trattato di Roma è più chiara in merito all'articolo 25.4. La sua applicazione implica che un'amministrazione postale i cui diritti esclusivi non siano stati violati aiuti quella il cui monopolio sia stato violato.

In altri casi l'applicazione dell'articolo 25.4 potrebbe violare il diritto commerciale del paese di residenza dell'utente originario.

Si può prendere l'esempio di un utente di un paese in cui non esiste monopolio sulla posta internazionale, se il suo invio fosse reimpostato tramite un altro paese, è possibile che venga consolidato con il materiale proveniente da paesi terzi, la cui legge postale colloca gli invii internazionali nell'area riservata. In tali circostanze, sembra estremamente improbabile che l'operatore postale nel paese di recapito sia in grado di distinguere fra la posta originante dai paesi che (in termini di atteggiamento rispetto alla posizione giuridica della posta internazionale) sono meno restrittivi da quelli che lo sono di più.

6.4 ALTRE POLITICHE COMUNITARIE

Alcuni articoli del trattato di Roma sono stati formalmente modificati dall'Atto Unico Europeo. Questo ha dato luogo in diverse aree all'avvio di un lavoro che è importante per il settore postale.. (Abbiamo visto, inoltre che il Mercato Unico deve essere realizzato anche in questo settore). Di queste aree, le più importanti sono indicate in appresso. (I possibili effetti del Mercato Unico sugli utenti dei servizi postali sono approfonditi nel Capitolo 4, Par. 9).

6.4.1 TRASPORTO

La Commissione ha recentemente emanato regolamenti e presentato ulteriori proposte concernenti l'industria del trasporto aereo. Inizialmente, le iniziative sull'accesso al mercato si sono concentrate esclusivamente sui servizi merci del trasporto aereo (noti come "tutto cargo"), ma ora si vogliono estendere gli stessi principi agli aeromobili passeggeri che trasportano anche merci.

I regolamenti interesseranno in modo particolare la fascia espressi del settore postale. Esse potranno anche aumentare la flessibilità negli invii per via aerea di lettere e pacchi, e ridurre i costi.

La Commissione sta proponendo nel terzo pacchetto di misure la libertà per i vettori di operare all'interno del mercato della Comunità. Con l'accordo del paese terzo non comunitario, i vettori sarebbero liberi di operare voli fra paesi CE e paesi terzi e godrebbero della cosiddetta "quinta libertà". Salvo per quanto riguarda i requisiti sanitari e di sicurezza, non ci sarebbero limitazioni alla frequenza di servizi, al tipo di aeromobile o al volume del carico trasportato.

Oggi il traffico aereo internazionale è soggetto alle molte restrizioni in vigore fuori dalla Comunità. La Comunità dovrà negoziare, su base della reciprocità, una riduzione di tali restrizioni, offrendone altre parallele nel proprio ambito. Le misure di liberalizzazione attuali si applicano quindi soltanto alle compagnie di trasporto aereo costituite in uno Stato membro.

Contemporaneamente a tali misure nel settore del trasporto aereo, ci sono state anche alcune liberalizzazioni in quello del trasporto su strada. In particolare, vi è oggi una maggiore libertà nel fornire servizi di cabotaggio che permettono all'operatore del trasporto di provvedere sia alla raccolta che al recapito nel corso di trasporti a collettame effettuati completamente al di fuori del paese in cui ha sede l'operatore.

6.4.2 DOGANE ED IVA

La semplificazione delle procedure doganali e l'eventuale eliminazione delle frontiere interne favoriranno un'accelerazione del movimento postale fra gli Stati membri.

A più lungo termine, le proposte per l'IVA prevedono che essa vada addebitata nello Stato membro di partenza e detratte in quello di arrivo, con una "stanza di compensazione" in cui compensare gli introiti IVA degli stessi Stati membri. Nel frattempo, l'IVA dovrebbe essere applicata con l'aliquota in vigore nel paese dell'organizzazione imponibile ricevente i beni o servizi.

Riguardo alla televendita intracomunitaria (compresa la vendita per corrispondenza) a clienti che siano persone fisiche, organismi istituzionali non tassabili o persone esenti, il regime applicabile dovrà essere, di massima, quello della tassazione con l'aliquota appropriata nel paese del cliente. In questo caso, il fornitore dei beni o servizi dovrà registrarsi in tale paese o nominarvi un agente fiscale.

Per le persone fisiche, in via di principio, l'imposta sarà altrimenti quella dovuta nello Stato membro di partenza.

L'IVA continuerà ad essere applicata ai servizi di trasporto merci o lettere importate nella Comunità da paesi terzi, secondo le modalità attuali. Per quanto riguarda gli scambi intracomunitari, l'IVA sui servizi di trasporto sarà applicata in linea di principio nella Stato membro di partenza. Se tuttavia il cliente è soggetto

ad IVA in uno Stato membro diverso da quello di partenza, vige il principio del recupero d'imposta e l'IVA dovrà essere pagata soltanto da quel cliente secondo l'aliquota in vigore nella Stato membro in cui è registrato agli effetti dell'IVA. Per il rimborso dell'IVA non sarà quindi necessaria la procedura prevista dall'ottava direttiva.

La Commissione riconosce che né l'IVA né i diritti doganali dovrebbero creare vantaggi o svantaggi concorrenziali per alcuno dei diversi operatori postali, sia pubblici che privati, che competono nel settore non riservato. Di conseguenza, la Commissione esaminerà l'interfaccia competitiva fra i servizi degli operatori pubblici e quelli dei vettori espressi privati, al fine di assicurare un equo trattamento fiscale in presenza di concorrenza diretta.

6.4.3 PROTEZIONE DATI

Nel 1990 la Commissione ha pubblicato un progetto di direttiva sulla protezione dei dati, progetto che sta attualmente modificando in seguito a nuove consultazioni. La direttiva, che avrà effetti particolarmente sensibili sulle società che effettuano la pubblicità diretta e la vendita per corrispondenza, tratta l'argomento della raccolta, memorizzazione, elaborazione e trasmissione di dati di natura personale.

In seguito alle modifiche apportate, sembra che la direttiva permetta ora alle società di elaborare e trasferire dati personali a condizione che non siano di natura riservata e che la persona interessata abbia avuto la possibilità di essere informata dell'avvenuta raccolta di questi dati e di bloccare, qualora lo voglia, ogni ulteriore loro uso.

6.4.4 INTERFUNZIONALITA'

La Commissione si occupa di sviluppare proposte per la normalizzazione nel settore delle telecomunicazioni e della tecnologia dell'informazione. In materia di standard importanti nel settore postale, sono stati sviluppati standard per l'interscambio elettronico dei dati (EDI). Più lento è il progresso delle norme sull'interfunzionalità dei sistemi di codici a barre da utilizzare nella distribuzione. Da altri vengono sviluppate proposte per normalizzare la posta elettronica sullo standard X-400.

CAPITOLO 4: ASPETTI COMMERCIALI

1. INTRODUZIONE

Il presente capitolo, che descrive gli aspetti commerciali dei servizi postali, tratta del settore dal punto di vista dell'utente: si concentra, pertanto, sugli aspetti che sono più "visibili" all'utente. Ovviamente, si ricollega strettamente al capitolo successivo, che analizza gli aspetti economici ed operativi, cioè quelle parti che, benché "invisibili" all'utente, sono alla base dei servizi che gli vengono forniti.

Questo capitolo esamina il mercato nel suo complesso e studia le esigenze della clientela. Esso offre un quadro generale dei servizi postali destinati a soddisfare tali esigenze e studia anche la concorrenza indiretta (in particolare dei servizi di telecomunicazioni) che eventualmente cerca di soddisfare le stesse esigenze.

Un capitolo sugli aspetti commerciali del settore postale non può essere completo senza un'analisi dei possibili effetti che potrà avere su di esso il 1992, analisi che viene presentata nell'ultimo paragrafo.

In breve, il capitolo si occupa della relazione fra gli utenti dei servizi postali ed i loro operatori. Il capitolo seguente esaminerà le operazioni che forniscono tali servizi, studiandone in particolare costi e redditività.

2. ANALISI DEL MERCATO

I servizi postali operano nell'ambito dei mercati delle comunicazioni e della distribuzione. Vi sono anche servizi postali finanziari, che però non richiedono un'analisi particolare in quanto il mercato in cui operano è quello finanziario, completamente aperto alla libera concorrenza. (Richiederebbero, invece, un'analisi più specifica nel loro contesto naturale.) Il Libro verde, in particolare questo capitolo, si occupa dei servizi postali.

Il mercato delle comunicazioni comprende tutti i mezzi impiegati da organizzazioni e/o persone per comunicare: telecomunicazioni, televisione, radio, scritti e la posta. Fra gli utenti di questi vari mezzi vi è l'industria pubblicitaria.

Il mercato della distribuzione è molto diverso, specialmente in termini di piattaforma clienti. La distribuzione comporta il trasporto e la distribuzione di merci al destinatario. La distribuzione postale mediante il servizio pacchi è una fetta specializzata del settore, incentrato soprattutto sul recapito di singoli pacchi, ma che ora si occupa anche di spedizioni più voluminose.

Questa descrizione globale dei mercati nell'ambito dei quali operano i servizi postali, è importante per rendersi conto delle forme indirette di concorrenza con le quali i servizi postali si trovano a competere. Così, per esempio, il pubblicitario può scegliere di utilizzare uno o tutti i mezzi di comunicazione menzionati (o una loro combinazione): per inviare il proprio messaggio ai potenziali consumatori i servizi postali rappresentano (nella forma della pubblicità diretta per corrispondenza) solo uno dei mezzi possibili. Un' azienda che voglia inviare un pezzo di corrispondenza commerciale può farlo per telefax (il cosiddetto fax), per corriere espresso o attraverso il servizio lettere ordinario.

Questa molteplicità di scelte vale anche per altre esigenze di comunicazione. La Figura 1 a fianco mostra alcune, se non la maggior parte, delle possibilità che i vari tipi di utenti possono scegliere per comunicare.

La figura analizza diverse esigenze di comunicazione e menziona alcuni dei mezzi mediante i quali tale esigenze possono essere soddisfatte. I mezzi si suddividono in postali e non postali (molti dei quali imperniati sulle telecomunicazioni). L'ultima colonna indica le tendenze della domanda di mezzi di comunicazione postali corrispondenti alle diverse esigenze.

La figura divide i potenziali utenti in tre gruppi: grandi organizzazioni (nel senso del livello delle esigenze di comunicazione), piccole organizzazioni e persone.

Va notato che il tipo di mezzo di comunicazione che può essere usato dipende non solo dai servizi disponibili all'utente che origina il messaggio ma anche dai servizi a disposizione di chi deve riceverlo. Per fare un esempio molto semplice, il telefono può essere impiegato per comunicare soltanto se chi deve ricevere la comunicazione dispone di un telefono.

La scelta effettuata dalle grandi organizzazioni che hanno notevoli esigenze di comunicazione è soggetta a condizionamenti analoghi. Spesso i mezzi a disposizione del destinatario della comunicazione saranno proporzionali alle sue dimensioni. Una persona avrà accesso ai servizi postali e probabilmente anche a quelli telefonici. Una

piccola organizzazione può avere anche un terminale fax, attraverso il quale ricevere messaggi da grosse organizzazioni.

Figura 1: *Quadro delle comunicazioni*

SETTORE CLIENTI	COMUNICAZIONE NECESSARIA	MEZZI DI COMUNICAZIONE		TENDENZE DELLA DOMANDA
		NON POSTALI	POSTALI	
GRANDI ORGANIZZAZIONI	FINANZIARIE	Telebanca Fax Posta elettronica EDI	Lettere	(grandi imprese) in flessione (piccole imprese/ persone fisiche) stabile
	CORRISPONDENZA COMMERCIALE	Telefono Fax	Lettere Espressi	Stabile ma può calare Forte crescita
	PUBBLICITÀ	Televisione Radio Affissioni Tele-marketing Giornali Riviste	Pubblicità diretta per corrispondenza Cataloghi	Forte crescita
PICCOLE ORGANIZZAZIONI	FINANZIARIE	Fax	Lettere	Crescita
	CORRISPONDENZA COMMERCIALE	Fax Telefono	Lettere Espressi	Crescita
	PUBBLICITÀ	Giornali Riviste	Vendita diretta per corrisp. Cataloghi	Crescita
PERSONE FISICHE	AD AZIENDE	Telefono	Lettere Risposte con affrancatura a carico del destinatario	Crescita
	A PERSONE	Telefono	Lettere Cartoline	Stabile

Fonte: CCE

Una grossa organizzazione disporrà di questi servizi e potrà avere anche altri sistemi sofisticati per trasmettere dati o effettuare pagamenti (compresi i processi bancari automatizzati e forse anche il sistema EDI di interscambio elettronico dei dati).

Per quanto riguarda la distribuzione di merci, la concorrenza è meno diretta perché in tutti i casi esse devono arrivare fisicamente nel punto desiderato. I servizi postali competono o collaborano in questo mercato con altri servizi di trasporto, fra cui spedizionieri merci o corrieri generali. Nell'ambito dei servizi postali esiste una notevole competizione fra vettori di pacchi espressi e non espressi, e fra gestori pubblici e privati.

Esistono tre tipi principali di servizi postali (qui intesi come "posta"): lettere, pacchi ed espressi. A causa della scarsa chiarezza delle definizioni, esistono fra essi delle sensibili sovrapposizioni (vedi Capitolo 3, Paragrafo 3.4), che determinano una concorrenza fra i servizi postali (per esempio fra il servizio lettere e pacchi ed il servizio pacchi). I servizi espressi competono, inoltre, direttamente con le lettere (per il recapito di documenti) e con il servizio pacchi ordinari (per il movimento di merci).

3. UTENTI

Gli utenti hanno proprie esigenze specifiche, che sembrano influenzate dai servizi effettivamente offerti. Questi possono rispondere ad una domanda attiva che già esiste o, nel caso di nuovi servizi, possono stimolarne una ancora latente.

3.1 ESIGENZE DELL'UTENZA

Il requisito fondamentale è che tutti i cittadini devono poter accedere ai servizi postali. Per i potenziali utenti è importante sapere di poter raggiungere tutti i possibili destinatari attraverso il sistema universale.

Tutti gli utenti cercano un rapporto conveniente fra efficienza e prezzo del servizio. Per il servizio universale questo implica un servizio equo, condizioni di facile accesso ed una semplice struttura tariffaria.

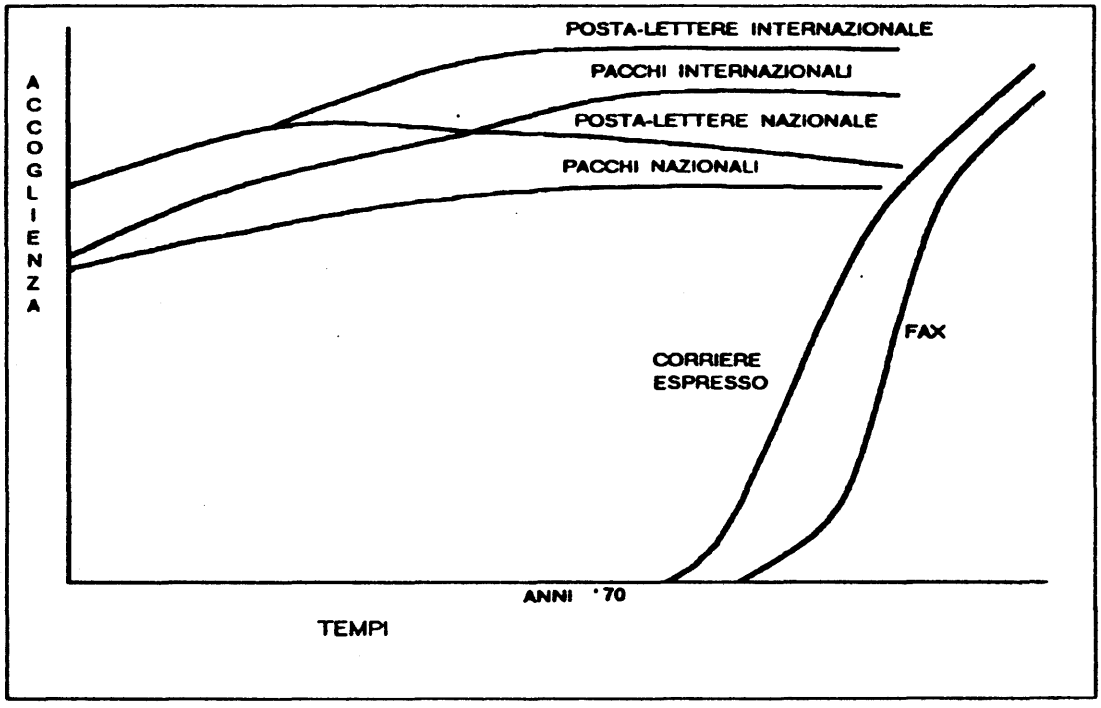
I grandi utenti vogliono che i fornitori dei servizi abbiano un atteggiamento flessibile e, ove opportuno, adattino i pacchetti dei servizi alle esigenze individuali delle loro organizzazioni.

3.2 PROPENSIONE ALLA FRUIZIONE DEI SERVIZI

La maggior parte dei prodotti e dei servizi ha un suo ciclo vitale; dopo la maturità, tendono al declino. Tuttavia, benché molti servizi postali esistono già da tempo, il modo in cui vengono accolti dagli utenti appare stabile. Viceversa, proprio perché sono ormai ben piantati, non potranno registrare quell'esplosione di accoglienza da parte degli utenti che recentemente hanno avuto dalle macchine fax. La Figura 2 mostra un grafico di queste tendenze.

Questa stabilità di consenso degli utenti può far perdere di vista l'esigenza di uno sviluppo costante dei servizi postali "tradizionali" (per esempio nel modo di essere commercializzati) e di una trasformazione di altri servizi, per es. quelli espressi.

Figura 2: Accoglienza tendenziale dei servizi

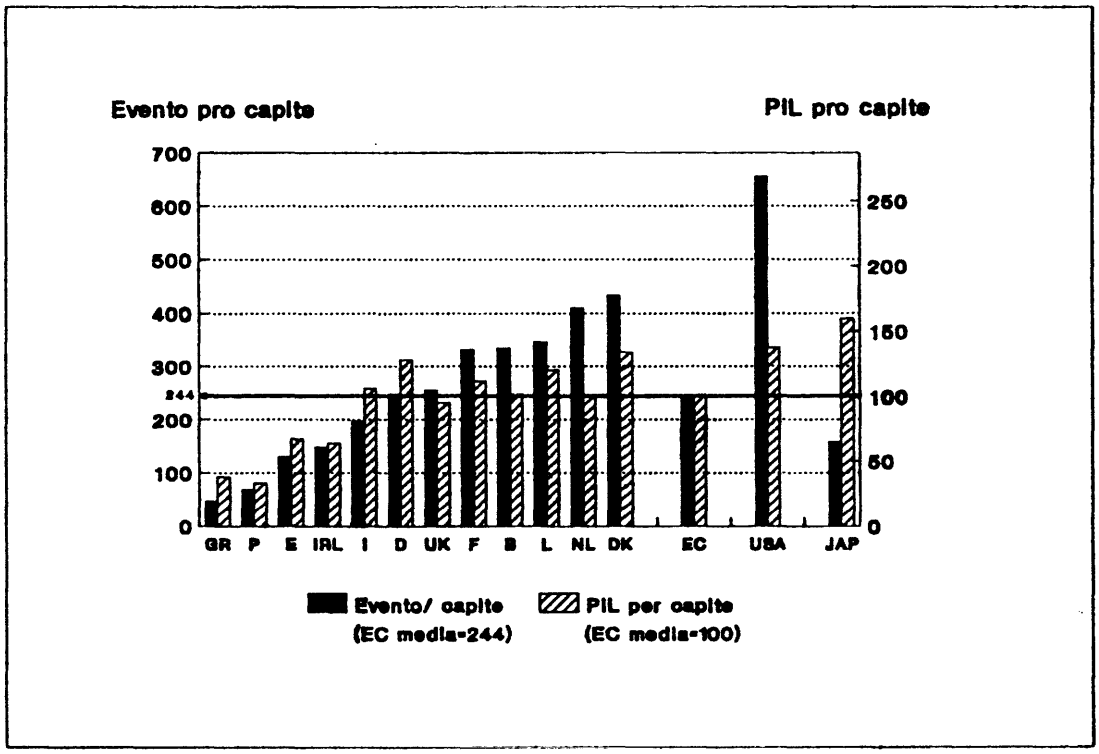


Fonte: CCE

Che la posta sia considerata un importante mezzo di comunicazione ed un altrettanto importante canale di distribuzione è dimostrato dal fatto che nel 1990 il cittadino medio della CE ha ricevuto 260 oggetti postali (243 nel 1988) rispetto ai 650 annui del cittadino medio statunitense.

All'interno della Comunità, l'utenza è molto diversificata. La Figura 3 indica quella pro-capite in ciascuno Stato membro e la confronta con il prodotto interno lordo. Esiste una certa relazione fra PIL pro-capite e utenza.(Le cifre utilizzate per la formulazione della figura si possono trovare nell'Allegato 2, Tabella 6).

Figura 3: *Livelli di impostazione/PIL pro-capite (1988)*



Fonte: Studio Sofres e Relazione economica CCE n° 38

3.3 MERCATI

Le seguenti Tabelle 1 e 2 che seguono indicano in termini molto approssimativi le percentuali di chi spedisce e chi riceve invii postali. La prima matrice mostra la composizione dei mittenti e dei destinatari delle lettere e la seconda, quella dei pacchi.

Tabella 1: Utenza lettere

A / DA	ORGANIZZAZIONI	PERSONE
ORGANIZZAZIONI	35%	45%
PERSONE	10%	10%

Fonte: Stima CCE (1990)

Tabella 2: *Utenza pacchi*

A / DA	ORGANIZZAZIONI	PERSONE
ORGANIZZAZIONI	25%	60%
PERSONE	5%	10%

Fonte: Stima CCE (1990)

Questa analisi della ripartizione media indicano un divario molto sensibile fra gli Stati membri. La Tabella 3 mostra le percentuali per le lettere originate da organizzazioni (talvolta erroneamente chiamate il mercato "commerciale") e da singoli individui.

Tabella 3: *Origine dei volumi delle lettere*

PROSPETTO PERCENTUALI DI VOLUME (LETTERE)		
STATI MEMBRI	MERCATO ORGANIZZAZIONI	MERCATO PERSONE
Belgio	71.0%	29.0%
Danimarca	60.0%	40.0%
Germania	76.4%	23.6%
Grecia	50.5%	49.5%
Spagna	75.0%	25.0%
Francia	81.5%	18.5%
Irlanda	69.0%	31.0%
Italia	56.2%	43.8%
Lussemburgo	71.0%	29.0%
Paesi Bassi	86.0%	14.0%
Portogallo	79.9%	20.1%
Regno Unito	74.5%	25.5%

Fonte: Studio Sofres - 1988

3.4 FASCE DI UTENZA

La precedente analisi presenta un quadro complessivo. Più in dettaglio, la Tabella 4 riporta la distribuzione delle organizzazioni di utenza per settore di attività. Essa traccia un confronto fra l'esperienza di mercato delle varie amministrazioni postali (che forniscono prevalentemente servizi lettere) e quella degli operatori privati (che offrono prevalentemente servizi pacchi ed espressi).

Tabella 4: *Percentuali dei principali utenti del mercato postale comunitario*

CATEGORIE UTENTI	AMMINISTRAZIONI POSTALI	GESTORI PRIVATI
Vendite per corrispondenza	15%	20%
Pubblicità	12%	15%
Stampe	20%	5%
Banche	10%	14%
Assicurazioni	10%	9%
Servizi pubblici (Nota 1)	10%	N/a
Industria (Nota 2)	5%	25%
Altri	18%	12%
TOTALE	100%	100%

Nota 1: Mentre alcuni settori privati sono utilizzati da pubbliche amministrazioni, la percentuale globale è troppo esigua per essere apprezzabile.

Nota 2: I principali clienti industriali sono i settori automobilistico, petrolifero e dell'informatica.

Fonte: Studio Sofres

Come già accennato, vendite per corrispondenza, pubblicità (in questo caso la vendita diretta) ed editoria sono i tre utenti più importanti dei servizi postali. Esaminiamo ora singolarmente e più in dettaglio queste fasce di utenza.

3.4.1 VENDITA PER CORRISPONDENZA

La vendita per corrispondenza è la "televendita" di merci alternativa a quella al minuto. Essa è molto legata al settore postale. I servizi postali possono così offrire l'one-stop shopping per le aziende di vendita: comunicazioni alla clientela, distribuzione cataloghi, invio estratti conto e distribuzione merci (attività, quest'ultima, sempre più esercitata dal settore privato).

La vendita per corrispondenza è iniziata come uno sbocco per l'industria tessile. Ora si è allargata ad altri settori, fra cui quello attualmente in più rapida espansione cioè la televendita di prodotti musicali (su compact disc), films (su video cassette) e software per computer (su dischetto). Un settore affine è l'istruzione a distanza impartita da scuole per corrispondenza.

La vendita per corrispondenza si propone come concorrente delle imprese dettaglianti. In vista del Mercato Unico, una sua caratteristica che diventa sempre più importante è la possibilità che offre di accesso diretto oltre frontiera a beni non reperibili in loco.

Le cifre relative all'industria delle vendite per corrispondenza all'interno della Comunità riguardano i sette Stati membri dai più vasti mercati per questa attività (Belgio, Danimarca, Germania, Francia, Italia, Paesi Bassi e Regno Unito). Complessivamente, l'introito di queste vendite nei paesi elencati ha raggiunto, nel 1989, circa 26.4 miliardi di ECU, pari allo 0.7% del PIL di questi Stati membri. A titolo comparativo, nel 1989, la vendita per corrispondenza nei paesi dell'EFTA ha raggiunto 3.6 miliardi di ECU, negli USA 12.3 miliardi di ECU ed in Giappone 12.6 miliardi di ECU.

La Tabella 5 presenta le cifre fornite dall'Associazione Europea dei venditori per corrispondenza (EMOTA) per i sette Stati membri dal maggiore fatturato, e le confronta con quelle per l'EFTA, il Giappone e gli USA.

Tabella 5: *Fatturato della vendita per corrispondenza nel 1989*

PAESE	FATTURATO TOTALE (milioni di ECU)	FATTURATO PRO-CAPITE (ECU)
Belgio	535	55
Danimarca	522	102
Germania	12 284	199
Francia	5 585	100
Italia	1 127	20
Paesi Bassi	780	53
Regno Unito	5 585	96
Totale (7 Stati membri)	26 418	102
Totale EFTA	3 651	111
USA	122 850	508
Giappone	12 640	104

Fonte: EMOTA

3.4.2 PUBBLICITA' DIRETTA PER CORRISPONDENZA

La pubblicità diretta per corrispondenza comporta l'invio di un messaggio diretto ad una persona (sia essa un privato o una persona che detiene una particolare posizione all'interno di un' organizzazione), nell'ambito di una strategia tesa ad inviare uno stesso messaggio o messaggi simili ad altri soggetti particolari. (Esiste un'altra forma di pubblicità diretta per corrispondenza meno importante in termini di ricavi, ma pur sempre importante: quella degli invii senza indirizzo diretti a zone prestabilite, invece che a categorie di soggetti). Essa opera, quindi, nel mercato della pubblicità e delle comunicazioni.

La pubblicità diretta per corrispondenza rappresenta l'1.7% della spesa pubblicitaria del 1989, vale a dire 6.4 miliardi di ECU su un totale di 54.5. (Questa cifra esclude le entrate prodotte dalla pubblicità diretta senza indirizzo.) La percentuale è virtualmente immutata dal 1984, anche se nel frattempo la spesa pubblicitaria totale è aumentata dell'87%. Queste cifre indicano che la pubblicità diretta per corrispondenza rappresenta, attualmente, lo 0,15% del PIL comunitario (escluse le entrate aggiuntive introitate dai pubblicitari).

Nel 1989, il cittadino comunitario medio ha ricevuto 43 invii pubblicitari diretti. Al confronto, la sua controparte USA ne ha ricevuti 170, quasi il quadruplo.

Sotto il profilo operativo, la pubblicità diretta per corrispondenza è molto importante per le amministrazioni postali della Comunità. L'invio diretto con indirizzo assomma attualmente al 18% circa dei loro volumi. E' prevedibile che esso diventi sempre più importante mano a mano che altre fonti di posta, forse soprattutto la fascia da impresa a impresa, potranno ridurne la domanda. (Vedi Figura 1 al Paragrafo 2)

3.4.3 EDITORIA

I servizi di posta-lettere sono importanti anche per l'industria editoriale. Tutte le pubblicazioni possono essere inviate per posta: giornali, riviste e libri. La messaggeria fa concorrenza ai canali di vendita al dettaglio quali le librerie o le edicole, ed alla distribuzione locale dei giornali.

La *Fédération Internationale de la Presse Périodique* (FIPP) calcola che complessivamente la messaggeria produce oggi nella Comunità 15.2 miliardi di invii all'anno. Circa il 92% di questa cifra riguarda recapiti nel paese in cui la pubblicazione è stata prodotta.

Oltre alla messaggeria transfrontaliera intracomunitaria (valutata in 1.1 miliardi di invii), esiste anche un notevole elemento internazionale. Si registrano soprattutto consistenti flussi di riviste in entrambe le direzioni fra il Nord America e l'Europa.

La fruizione dei servizi postali per la distribuzione di pubblicazioni varia da uno Stato membro all'altro, in ragione delle tariffe preferenziali fissate per tale uso (vedi Paragrafo 8.4 ed Allegato 13). Essa si rivela meno consistente per i quotidiani per il cui recapito l'editore pretende la più assoluta affidabilità.

Per alcuni mercati, p.es. quello delle pubblicazioni tecniche, la maggioranza delle copie viene recapitata per posta.

In generale, i servizi postali possono essere il mezzo di distribuzione più efficiente per le pubblicazioni, sia quando si tratti di piccole quantità, sia quando gli abbonati sono sparsi nel territorio.

4. SERVIZI E OPERATORI

Le principali categorie del servizio postale sono le lettere (stampe comprese), i pacchi e gli espressi. Vi sono altri servizi che tendono ad essere intermedi fra tali categorie (quali i servizi speciali di recapito - la "lettre exprès") o servizi ibridi che combinano i servizi postali con altre forme di comunicazione (ne è un esempio l'invio postale elettronico, vedi Allegato 12). Questi altri servizi non sono molto importanti sotto il profilo delle entrate prodotte (ma possono diventarlo in futuro).

Il ricavo previsto delle principali categorie è presentato nella Tabella 6.

Tabella 6: *Servizi Postali, quota parte delle entrate stimate per categoria di servizio*

CATEGORIA SERVIZI	AMMINISTRAZIONI POSTALI (miliardi ECU)	OPERATORI PRIVATI (miliardi ECU)	TOTALE (miliardi ECU)
LETTERE	21.0	1.0	22.0
PACCHI	3.0	5.0	8.0
ESPRESSI	2.0	14.0	16.0
TOTALE	26.0	20.0	46.0

Fonte: CCE (varie fonti)

I servizi postali gestiscono il traffico postale di tutti i tipi di pacchi di peso fino a 30 kg. ivi comprese le lettere, i documenti, i pacchi e colli, ecc.(Per un elenco più dettagliato vedi Allegato 1).

Le amministrazioni postali sono gli operatori postali pubblici di ciascuno Stato membro. La definizione di "operatori privati" è molto più ampia. Essa si riferisce a grosse aziende con importanti volumi internazionali, quali DHL, Federal Express, TNT e UPS, ma comprende anche altri operatori, quali gli spedizionieri merci, per i quali il lavoro postale è in un certo senso marginale all'attività principale. Una terza categoria è costituita dai vettori privati di pacchi ed espressi, i quali tendono a concentrarsi sulla distribuzione interna nell'ambito di un territorio nazionale. Quest'ultima categoria produce probabilmente il reddito più elevato, ma è anche molto diversificata con numerose compagnie che si contendono il mercato.

Si deve riconoscere che la distinzione fra il mercato espressi e quello dei pacchi è un pò confusa. Perciò, mentre la cifra complessiva per il settore è accurata, quella dei servizi

espressi e pacchi (soprattutto se effettuati da gestori privati) è necessariamente più approssimativa.

4.1 LETTERE

I servizi lettere sono quelli più spesso oggetto ai diritti esclusivi delle amministrazioni postali. La piccola percentuale dei ricavi conseguiti con le lettere dagli operatori privati è dovuta alle attività, legalmente consentite o meno, della reimpostazione, dei recapiti per città e dello scambio di documenti (Le prime due sono trattate nel Capitolo 5, Paragrafo 9; gli scambi di documenti nel Capitolo 3, Paragrafo 3.9).

Secondo alcune indagini speciali effettuate nei vari Stati membri, un'analisi dei mittenti e dei destinatari di invii di posta-lettere normali indica che le organizzazioni ne effettuano poco più dell'80% del totale (per maggiori dettagli vedi Tabella 1 al Paragrafo 3.3), ma ne ricevono solo il 45%.

La Tabella 7 mostra le ragioni delle impostazioni rilevate in un campione del 1989. (I risultati sono indicativi ma non rappresentativi).

Tabella 7: *Oggetto degli invii*

23.6%	Pubblicità diretta per corrispondenza
18.4%	Spedizione di denaro/assegni
17.9%	Corrispondenza commerciale
12.3%	Inviti/partecipazioni
10.6%	Comunicazioni personale/auguri
17.2%	Altre (comprese le stampe)

Fonte: Campione delle amministrazioni postali

Passando alla posta-lettere transfrontaliera, il mercato interno della Comunità ha prodotto nel 1990 circa il 5% del fatturato delle amministrazioni postali. Ammonta quindi a circa 1,6 miliardi di ECU. Se vi si aggiunge la posta extra-CE, gli invii transfrontalieri complessivamente effettuati da queste amministrazioni ammonterebbe ad un totale di circa 3.2 miliardi di ECU. A queste cifre vanno aggiunti i ricavi degli operatori privati dalle attività transfrontaliere del settore lettere, pari forse ad altri 0.4 miliardi di ECU.

4.2 PACCHI

In tutti gli Stati membri i servizi pacchi sono in regime di libera concorrenza. In quanto appartenenti al settore obbligatorio, la maggioranza delle amministrazioni postali ha l'obbligo di offrire un servizio universale (nazionale) di recapito pacchi entro certi limiti di peso. Tali limiti differiscono considerevolmente nell'ambito della Comunità.

Gli operatori privati che offrono servizi pacchi nazionali, si affidano al massimo alle proprie strutture di raccolta e recapito. Per certi recapiti, specialmente in alcune zone remote, hanno la possibilità di inviare i colli tramite le amministrazioni postali.

Negli ultimi anni i servizi nazionali di recapito pacchi delle amministrazioni hanno incontrato grosse difficoltà per la rapida crescita del settore privato. Il volume dei pacchi trattati dalle amministrazioni postali all'interno della Comunità è infatti diminuito costantemente fra il 1980 ed il 1990, anno in cui la tendenza si è finalmente invertita. Benché esse siano solitamente i principali operatori nel settore nazionale pacchi, la loro quota parte del mercato globale è oggi del 38% circa.

Come avviene per i servizi pacchi nazionali, anche il mercato di quelli internazionali del settore opera in regime di libera concorrenza. Esso si suddivide in movimenti ordinari (che tendono ad essere predominio delle maggiori compagnie di trasporto e degli spedizionieri) e movimenti aerei (in cui tendono a predominare i grandi corrieri accelerati). Le amministrazioni postali cercano di competere in entrambi i settori. Alcune hanno l'obbligo di offrire servizi entro un certo limite di peso.

Gli operatori privati che effettuano servizi pacchi internazionali si affidano ove possibile alle proprie strutture. Subappaltatori vengono ingaggiati dagli operatori minori, o da operatori maggiori in paesi che generano o ricevono volumi più esigui.

4.3 ESPRESSI

I servizi di corriere espresso esistono in una forma o nell'altra da almeno un secolo. (E' a questa prima fase che risale il recapito lettere speciali, come quello di "lettre exprès" in Francia.) Il moderno servizio di corriere espressi si è, tuttavia,

sviluppato nel vuoto apertosi nel mercato perché tutti credevano che il servizio delle amministrazioni postali fosse in declino proprio in un momento in cui la domanda degli utenti cominciava a diventare più esigente.

Come lo indica il nome, i servizi di corriere espresso hanno il compito di assicurare la pronta consegna. E' abbastanza strano che siano relativamente pochi gli operatori che offrono garanzie riguardo ai tempi di recapito. La loro reputazione generale é, tuttavia, quella della rapidità e quella, forse anche più importante, dell'affidabilità.

Ovviamente, ogni operatore cerca di conservare un vantaggio competitivo sui concorrenti, che potranno quindi seguire ogni iniziativa. Raccolta a chiamata, servizi di credito e gestione clienti sono già diventati degli standard. Talvolta può influire anche il prezzo, dato che gli operatori possono avere costi diversi a seconda dei volumi e dall'ampiezza delle loro attività. Velocità ed affidabilità relative (nonché immagine) sono anch'esse importanti.

In generale però, sembra che gli spazi in cui cercare vantaggi sul piano della concorrenza stiano cambiando. Sta diventando importante la capacità di offrire il sistema "tracking and tracing", che implica la presenza di una rete in cui il movimento di ogni documento o pacco viene registrato elettronicamente lungo tutto il percorso, dalla raccolta alla consegna. Esso implica grossi investimenti, ma offre in cambio la possibilità di conoscere in che punto del tragitto si trova al momento ogni invio.

Il secondo settore importante è quella dell'inserimento a coda di rondine dell'attività espressi in quella degli utenti. Con esso, i corrieri espressi possono offrire servizi di deposito e distribuzione per aiutare i clienti a ridurre i costi per la tenuta di scorte o fornirne altri per sostenere le strategie di puntualità dei clienti. Essi possono servire anche da centro distribuzione ai dettaglianti, sollevandoli così dalla necessità di ricevere numerosissime piccole consegne.

Una terza area di relativo vantaggio è quella dello sdoganamento (di invii transfrontalieri). Un'efficace attività di sdoganamento riduce al minimo i ritardi nel recapito dei pacchi dovuti alle operazioni doganali. Ma per i servizi di corriere accelerato, in ambito comunitario, lo spazio per assicurarsi la competitività grazie alla rapidità di sdoganamento diminuirà dopo il 1992.

Nel suo insieme il mercato dei corrieri espresso produce, nella Comunità, circa 16.0 miliardi di ECU. (Vale la pena ricordare che queste cifre possono rispecchiare sovrapposizioni con quelle dei ricavi relativi ai pacchi). Di questa cifra, l'11% è prodotto da servizi transfrontalieri.

Si dice che il mercato USA è almeno il triplo di quello CE. I servizi di corriere espresso efficienti, superando la disseminazione geografica dei centri principali, sono considerati indispensabili per il buon andamento del commercio americano.

In termini di distanza, molti dei movimenti sul mercato USA sono simili a quelli transfrontalieri in Europa. Le dimensioni e la continua espansione del mercato USA indicano che il mercato CE dovrà fare molta strada per raggiungere lo stesso potenziale.

I mercati nazionali dei corrieri espressi sono serviti da una miriade di operatori. Le operazioni transfrontaliere sono più concentrate. A livello europeo, l'operatore più grande è, con il 26% del mercato, la DHL. Subito dopo viene la TNT che, compresi i ricavi prodotti dalla consociata XP, raggiunge una quota parte del 22% circa del mercato, seguita da Federal Express ed UPS con il 10% circa ciascuna. Gli operatori privati tendono a specializzarsi nel traffico sia di documenti che di pacchetti merci. Così, per esempio, la DHL cerca di specializzarsi in documenti e la TNT in merci.

In termini di servizi di corriere espresso transfrontalieri, le amministrazioni postali della Comunità detengono una quota parte relativamente esigua del mercato. Attualmente la media si aggira intorno al 10% degli invii espressi internazionali originati nei singoli paesi. Sperano di aumentare la propria quota attraverso l'UNIPOST, un'azienda indipendente fondata nel 1989 da alcuni membri del CEPT ed altre amministrazioni postali associate per creare una direzione operativa centralizzata per il traffico transfrontaliero.

In ambito nazionale, i risultati delle amministrazioni postali CE sono stati migliori, con una quota parte del 15% e oltre. L'attività recapiti espressi delle amministrazioni postali variano. Alcune offrono servizi espressi forniti interamente dalla rete universale del servizio ordinario. Altre hanno reti accelerate quasi del tutto separate da quella ordinaria.

5. DATI FINANZIARI

Il Capitolo 5 esamina i fatti operativi ed economici sui quali si basano i servizi forniti ai clienti. Qui, i servizi effettuati sono analizzati per volumi e ricavi conseguiti dagli operatori. Vengono presentate, in primo luogo, le cifre concernenti la situazione attuale, e poi, al Paragrafo 5.2, saranno trattati i possibili effetti delle tendenze percepibili.

5.1 SITUAZIONE ATTUALE

La Tabella 8 mostra i volumi ed i ricavi generati dalle amministrazioni postali della Comunità nel 1988. (Vi si omettono i 5 miliardi di invii non indirizzati, trattati anch'essi in tale anno, in quanto possono produrre distorsioni).

Tabella 8: *Volumi e ricavi dell'Amministrazione Postale(1988)*

STATO MEMBRO	LETTERE (incluse le stampe)	PACCHI	ESPRESSI	RICAVI
	milioni	milioni	milioni	ECU (miliardi)
Belgio	3 145	3	4.5	824
Danimarca	1 573	33	0.4	806
Germania	14 262	500	8.0	7 000
Grecia	451	1	3.2	100
Spagna	5 014	9	0.8	692
Francia	15 894	311	6.2	7 340
Irlanda	494	4	1.5	188
Italia	10 534	49	5.4	2 651
Lussemburgo	168	1	0.2	42
Paesi Bassi	5 408	110	3.3	1 778
Portogallo	596	6	0.3	135
Regno Unito	13 774	191	11.95	4 643
TOTALE	71 313	1 216	45.75	26 199

Fonte: Studio Sofres

Oltre alla cifra sopra indicata di 26 miliardi di ECU ricavati dai loro servizi postali, le amministrazioni ricavano altri 13 miliardi di ECU con i servizi postali a denaro. (Vedi Capitolo 5, Paragrafo 7.1).

Si calcola che i ricavi degli operatori privati del settore postale ammontino a 20 miliardi di ECU.

La Tabella 9 indica la distribuzione di tale ammontare fra i principali attori, e confronta il reddito conseguito nella Comunità con quello mondiale.

Tabella 9: *Fatturato totale di quattro grandi operatori in miliardi di ECU (1990)*

OPERATORE	MONDIALE	COMUNITARIO
DHL	2	0.5
TNT	3	1
UPS	12	4
Federal Express	7	1.5
Altri	16	13
TOTALE	40	20

Nota: Le quote di mercato indicate al Paragrafo 4.3 si riferiscono solo al mercato espressi transfrontaliero: esse non saranno quindi rapportabili alle cifre di questa tabella.

Fonte: Diverse

5.2 TENDENZE

Sembra che la posta continuerà ad essere il mezzo di comunicazione di massa per tutte le imprese che hanno necessità di inviare un grande numero di messaggi individuali, sia in ambito nazionale che internazionale. Questo vale soprattutto per il settore dei servizi finanziari (del quale i servizi postali a denaro rappresentano solo una piccola parte) in cui gli estratti conto, i rinnovi di ordini permanenti, la notifica di premi, i pagamenti di dividenti, ecc., devono essere spediti a indirizzi individuali.

I tassi di incremento annuo dei volumi delle amministrazioni postali sono presentati nella Tabella 10.

Tabella 10: *Amministrazioni postali: recenti tendenze dei volumi annui (1985-1989)*

STATI MEMBRI		PERCENTUALE
Belgio		+ 5.1%
Danimarca		+ 3.2%
Germania	Nota 1	+ 3.5%
Grecia		+ 3.1%
Spagna	Nota 2	+ 6.7%
Francia		+ 5.1%
Irlanda		+ 2.1%
Italia		+ 7.8%
Lussemburgo		+ 4.8%
Paesi Bassi	Nota 1	+ 5.7%
Portogallo		+ 7.6%
Regno Unito		+ 6.8%
MEDIA		+ 6.1%

Note 1: Non sono disponibili dati completi per la Germania e i Paesi Bassi. I valori tendenziali indicati per questi due paesi sono stati estrapolati da un periodo più breve e sono stati quindi esclusi dalla media.

Note 2: Tendenza spagnola estrapolata dal periodo 1984-1988.

Fonte: Amministrazioni postali.

Dato il loro carattere riservato, le cifre tendenziali degli operatori privati non sono facilmente ottenibili. Tutti i principali operatori espressi transfrontalieri, sia pubblici che privati, si dichiarano fiduciosi in una forte crescita dei ricavi nella Comunità. Secondo le loro previsioni la crescita sarà del 15% fino al 25% annuo.

Per formulare delle proiezioni di introiti per il settore nel suo insieme, è necessario combinare l'effetto di tutte queste tendenze sulle diverse parti del settore postale. Le tendenze riscontrate si orientano verso i valori inferiori della gamma. Per esempio, si presume una crescita del solo 3% annuo per le lettere (inferiore alla crescita recentemente registrata e tenuto conto di minori ricavi). Per gli espressi, si prevede un tasso di crescita annuale del 10%, assumendo che il loro mercato nazionale cresce ad un ritmo più lento del previsto per i servizi transfrontalieri menzionati. Il calcolo del loro effetto combinato è riportato nella Tabella 11. (Queste proiezioni non ipotizzano modifiche nella posizione giuridica di alcuno dei servizi).

Tabella 11: *Quote parte dei ricavi attuali a presunti (in miliardi di ECU e percentuali)*

SEGMENTO	OPERATORE (NOTA 1)	ATTUALE	PREVISIONE - 5 ANNI	PREVISIONE - 10 ANNI
LETTERE	- AP - OP	21.0 1.0	24.3 1.2	28.2 1.3
PACCHI	- AP - OP	3.0 5.0	4.2 7.0	5.9 9.8
ESPRESSI	- AP - OP	2.0 14.0	3.2 22.6	5.2 36.3
TOTALE	- AP - OP	26.0 20.0	31.7 30.8	39.3 47.4
PERCENTUALE	- AP - OP	57.0% 43.0%	51.0% 49.0%	45.0% 55.0%

Nota 1.: AP = Amministrazione Postale
OP = Operatori Privati

Fonte: Diverse

6. CARATTERISTICA DEL SERVIZIO - ACCESSO

Per condizioni di accesso si intendono le condizioni alle quali i potenziali utenti possono accedere ai servizi postali. Tre sono gli aspetti più importanti:

- la possibilità per i clienti di ottenere informazioni sui servizi disponibili e sul modo di farne uso;
- il metodo di pagamento dei servizi;
- il metodo dell'effettiva spedizione degli invii.

Sotto certi aspetti, le condizioni di accesso per l'uso dei servizi offerti dagli operatori privati differiscono da quelle per i servizi resi dalle amministrazioni postali. Dato che i servizi privati rientrano tutti nel settore competitivo, le loro condizioni di accesso sono formulate secondo la legge della concorrenza e della produttività dei servizi stessi.

In alcuni casi questo si verifica anche nei servizi offerti dalle amministrazioni postali. Le condizioni di accesso per la fruizione di molti di essi si sono, tuttavia, evolute in un certo

arco di tempo, e possono essere il risultato di tale evoluzione più che di pressioni della concorrenza.

6.1 GLI OPERATORI PRIVATI

Mentre è difficile generalizzare, le informazioni sul servizio fornite dagli operatori privati devono essere per lo meno sufficienti; altrimenti i clienti non useranno i servizi, o non continueranno ad usarli.

Questi servizi puntano su una clientela costituita da organizzazioni (e poi, di solito, sui clienti maggiori). Provvedono a ritirare il relativo materiale presso le loro sedi, ed il pagamento avviene in genere contro fattura. Alcuni operatori privati cominciano ad offrire un accesso più generalizzato ai propri servizi, consentendo al pubblico di impostare invii presso i propri centri operativi. (Negli Stati Uniti l'impostazione presso questo genere di "ricevitorie" è la più comune).

In alcuni paesi, gli operatori privati offrono alla clientela un servizio universale di raccolta e recapito. Se non lo fanno, possono appaltare ad altri privati una parte della loro "rete" o, in alternativa, affidare gli invii per le destinazioni più remote all'amministrazione postale, solitamente a tariffa ordinaria.

6.2 LE AMMINISTRAZIONI POSTALI

Le amministrazioni postali cercano ora di studiare come consentire ai potenziali clienti di ottenere informazioni sui propri servizi. Da qui una maggiore diffusione di opuscoli sui servizi stessi e l'installazione di segreterie telefoniche per il servizio clienti. Almeno per i clienti individuali, la principale fonte di informazione sui servizi di inoltro delle amministrazioni delle poste continueranno tuttavia ad essere gli sportelli degli uffici postali.

L'"accessibilità" dei servizi postali, soprattutto per il singolo utente, dipenderà quindi da diversi fattori, quali i tempi di attesa in coda agli sportelli e, certamente, la cortesia del personale.

Per i grandi clienti, una volta decisi a fruire di un servizio, l'accesso ai servizi delle amministrazioni postali può essere identico a quello degli operatori privati. I grandi clienti possono normalmente concordare modalità per il ritiro in sede della loro posta e, nella maggior parte dei paesi, di pagare in conto corrente gran parte dei servizi fruiti.

Altri clienti provvedono al versamento anticipato delle loro spese postali. Le organizzazioni possono usare macchine affrancatrici, mentre altri usano francobolli. Il fondo cassa per le macchine affrancatrici viene costituito generalmente presso le sportellerie postali.

I privati usano quasi sempre francobolli. Ora se ne possono acquistare in moltissimi punti vendita oltre che presso gli sportelli degli uffici postali. (L'attuale situazione è il risultato di una tendenza in atto già da tempo; mentre molte amministrazioni permettevano la vendita di francobolli soltanto ai propri sportelli, oggi questo avviene solo in Belgio e Portogallo).

Per impostare personalmente la propria corrispondenza, gli utenti lo fanno sia presso gli sportelli degli uffici postali, sia nelle cassette per lettere sistemate nei luoghi pubblici. Il concetto di servizio universale implica che gli sportelli e le cassette per lettere devono essere distribuiti su tutto il territorio. (La disponibilità relativa degli sportelli è trattata nel Capitolo 6, Paragrafo 2.2).

Vi sono due aspetti particolari che riguardano l'accesso ai servizi delle amministrazioni postali e che devono essere discussi. Il primo concerne la "preparazione del corriere" e l'uso di operatori privati per eseguire tale lavoro; il secondo riguarda l'accesso al servizio stampe ed alla possibilità di ottenere sconti.

6.2.1 PREPARAZIONE DEL CORRIERE

Quasi tutte le amministrazioni postali incoraggiano l'utente ad effettuare operazioni che possano ridurre la mole del loro lavoro. L'esempio più ovvio di operazione atta a far "risparmiare" lavoro all'amministrazione è quello del presmistamento del corriere. Esso implica l'esecuzione di tutto o della maggior parte del processo di smistamento del corriere in partenza (e anche di una parte di quello in entrata). Normalmente, questi processi fanno parte dell'elemento "invisibile" dell'attività postale, e vengono quindi trattati in dettaglio nel Capitolo 5, Paragrafo 3.

Come menzionato nel Capitolo 3, Paragrafo 3.5, qualche amministrazione permette ad alcuni operatori privati di agire da tramite fra sé stesse ed i clienti che originano il corriere. Essi possono svolgere varie attività che il cliente può non essere in grado di effettuare prima di consegnare il materiale (per lo meno per gli invii destinati ai servizi riservati) all'amministrazione postale. Quest'ultima porta poi a termine ogni altra parte del lavoro ancora necessario.

Esistono però delle amministrazioni che non permettono ai privati di fornire tale tipo di intermediazione. Il motivo del divieto non è chiaro. E' probabile che ritengano che il processo postale comprenda attività diverse fra loro indissociabili. Ovvero possono cercare di spingere al massimo la produttività dei propri centri di smistamento, sopratutto se questi sono meccanizzati. A prescindere dalle ragioni, impedire l'impiego di tali intermediari può ridurre la flessibilità per l'utenza, e ostacolarne l'accesso a detti sconti.

6.2.2 CONDIZIONI DI IMPOSTAZIONE

Tutte le amministrazioni postali hanno sistemi di classificazione della corrispondenza che suddividono la posta-lettere in due categorie. Nella maggioranza dei casi, la classificazione fa distinzione fra lettere e cartoline ("lettres et cartes" in Francia o LC) e stampe/pacchi (chiamati "autres objects" in Francia o AO).

Su questa classificazione si basa quindi il contenuto dell'invio. In altri paesi della Comunità (Danimarca, Paesi Bassi e Regno Unito) ma anche presso diverse importanti amministrazioni estere, la classificazione si basa sulla scelta delle velocità offerte all'utente. Tali classificazioni sono di solito chiamate di prima e seconda classe.

Un secondo settore importante, relativo alle condizioni di spedizione, riguarda le diverse definizioni date alle stampe, e su quali tipi di pubblicazioni sono previsti sconti.

Una definizione spesso usata per le stampe riguarda il requisito del testo che deve essere identico in tutti i diversi invii, compresi in una spedizione. Questo farebbe, quindi, assegnare alla categoria delle lettere anche fatture ed estratti conto bancari (in cui le cifre esposte si riferiscono al conto personale del destinatario). Alcune amministrazioni postali attribuiscono perciò tali invii alla categoria stampe.

Non è solo una questione di differenza di tariffe pagate dall'utente o di entrate dell'amministrazione postale. In molti paesi, incide anche il fatto che la corrispondenza sia riservata o meno (vedi Tabella 2, Capitolo 3, Paragrafo 3.3).

Tutte le amministrazioni adottano per i giornali definizioni che determinano lo sconto ad essi riservato. I criteri principali sono due: la percentuale del contenuto

editoriale della pubblicazione e la frequenza di quest'ultima. L'applicazione di questi criteri varia, però, profondamente fra gli Stati membri. Perciò una pubblicazione considerata giornale in un paese può non esserlo in un altro.

La possibilità di ottenere sconti (sia per giornali che per altri servizi) dipende spesso dai volumi spediti. Ma anche in questo caso, i livelli dei volumi necessari variano da uno Stato membro all'altro. (Quasi inevitabilmente la struttura degli sconti varierà per effetto dei diversi sistemi operativi; fattore essenziale è il livello di presmistamento reso possibile dai vari sistemi di codici di avviamento postale, vedi Allegato 10).

7. CARATTERISTICHE E QUALITA' DEL SERVIZIO

Può essere definito come qualità del servizio il dare all'utente ciò che vuole. Ma i desideri dell'utente possono essere profondamente diversi. Come già detto altrove, le aspettative dell'utente derivano da una catena abbastanza circolare. Se un'amministrazione postale offre una buona qualità di servizio, questa diventa la qualità che da essa ci si aspetta e quindi gli utenti affideranno volentieri i loro invii importanti e/o urgenti al suo servizio posta-lettere.

Se poi il servizio delude le aspettative che le prestazioni precedenti hanno incoraggiato, gli utenti saranno più consapevoli del fallimento. Se, viceversa, i servizi sperimentati sono già (o sono stati) scadenti, gli utenti diventeranno probabilmente sempre meno esigenti su quanto chiedere al servizio.

Per convenzione, la qualità postale del servizio viene misurata in base al tempo impiegato dall'invio, calcolando tutto o in parte il periodo intercorso dalla raccolta alla consegna. Ci si rende sempre più conto che usando solo questo sistema per misurare la qualità non si ottiene un quadro completo dell'affidabilità del servizio. Se, per esempio, il 90% degli invii può essere recapitato alla data prestabilita, chi può dire che il restante 10% sarà recapitato il giorno successivo o entro i prossimi 10 giorni?

Un'altra caratteristica della qualità dei servizi postali riguarda la loro "interfaccia" utente. Quest'ultima può essere giudicata in diversi modi. Per esempio, quanto tempo si impiega per acquistare un francobollo (o raggiungere altri accessi ai servizi); quanto è facile ottenere informazioni sull'uso dei servizi; quanto è pronta la risposta alle richieste di informazioni o ai reclami?

Anche se pochi, se pur ve ne sono, organi legislativi impongono obblighi in materia di qualità del servizio ai propri fornitori di servizi riservati (cioè alle proprie amministrazioni postali) è chiaro che le amministrazioni stesse considerano di avere qualche obbligo, non solo di prefiggersi degli obiettivi di servizio, ma anche (nella maggioranza dei casi) di rendere pubbliche informazioni sull'efficienza dei propri servizi.

Questo obbligo è sentito soltanto nei confronti dei servizi universali: né gli operatori privati né le amministrazioni postali, loro concorrenti, forniscono pubblicamente dettagli sull'efficienza dei servizi pacchi o espressi. (E' sorprendente che solo pochi corrieri espressi garantiscano tempi di transito). Conseguentemente, la trattazione che segue riguarda solo i servizi lettera.

7.1 QUALITA' NAZIONALE

L'Allegato 7 illustra i modi in cui vengono fissati gli obiettivi e come vengano misurati i risultati a tali obiettivi.

Alcune indagini imparziali, effettuate da gruppi di consumatori o altre organizzazioni operativamente disinteressate, che hanno utilizzato tutti sistemi di controllo sui tempi di avviamento globali, hanno misurato l'efficienza della maggior parte delle organizzazioni postali della Comunità.

Questi risultati possono essere paragonati a quelli pubblicati dalle stesse amministrazioni postali (in ciascun caso, relativi al rapporto fra efficienza ed obiettivo dichiarato da ciascuna). Come indicato nell'Allegato 7, le amministrazioni postali usano numerosi sistemi diversi di misurazione, la maggior parte dei quali calcolano soltanto il tempo impiegato dai processi interni.

La Tabella 12 presenta i risultati dell'efficienza delle amministrazioni postali rispetto agli obiettivi dichiarati per i rispettivi servizi lettere più rapidi (lettere o lettere di prima categoria). Salvo la Spagna, l'obiettivo è la consegna per il giorno dopo. Una delle ragioni per le differenze notate nei risultati in Tabella 12 è che le indagini indipendenti misurano il processo intero dalla raccolta alla consegna (in base all'esperienza degli utenti) mentre i sistemi della maggior parte delle amministrazioni postali non lo fanno.

Se l'utente si accorge di un problema riguardante la qualità del servizio, esso non sarà risolto se non viene riconosciuto anche dall'operatore che fornisce il servizio. In proposito alcune amministrazioni postali hanno trovato che l'introduzione di un

sistema di controllo sui tempi di avviamento globali può portare ad un confronto spiacevole con una realtà peggiore di quella precedentemente da esse percepita, ma un confronto era necessario per migliorare il servizio. Quando, per esempio, verso la fine del 1988 l'amministrazione postale irlandese introdusse delle analisi sui tempi di avviamento globali effettuate tramite un'agenzia esterna, i primi risultati (che furono pubblicati) indicarono un'efficienza pari al 52% rispetto agli obiettivi. Misurata con lo stesso sistema, l'efficienza raggiunge oggi il 94%.

Tabella 12: *Servizio delle amministrazioni postali: obiettivi e risultati (1988/89)*

STATI MEMBRI	OBIETTIVO	RISULTATI FORNITI DALLA AMMINISTRAZIONI POSTALI	RISULTATI DI INDAGINE INDIPENDENTE (Nota 1)
Belgio	90%	83%	68%
Danimarca (Nota 2)	97%	97%	N/a
Germania	90%	91%	81%
Grecia	90%	44%	N/a
Spagna (Nota 3)	100%	80%	38%
Francia	81%	78%	70%
Irlanda	90%	90%	84%
Italia	90%	55%	17%
Lussemburgo	100%	97%	N/a
Paesi Bassi	94%	93%	93%
Portogallo	92%	85%	N/a
Regno Unito (Nota 2)	90%	80%	80%

Note 1. I risultati indipendenti sono stati ottenuti prevalentemente da organizzazioni nazionali di consumatori. Sono stati utilizzati anche i risultati di un'indagine effettuata da Research International. Non sono disponibili i risultati di indagini indipendenti per Danimarca, Grecia, Lussemburgo e Portogallo.

Note 2. La tabella indica l'efficienza del servizio lettere (lettere di prima categoria in Danimarca e nel Regno Unito).

Note 3. Per la Spagna, l'obiettivo è la consegna nei due giorni lavorativi successivi all'impostazione. Tutti gli altri obiettivi sono per il recapito nel giorno successivo.

Fonte: Diverse

Come abbiamo visto, non basta una sola cifra per mostrare l'efficienza rispetto all'obiettivo. Esso non rivela quanto sia lungo o breve lo "strascico" della qualità del servizio: le percentuali generalmente diminuiscono nei giorni successivi.

La seguente Tabella 13 mostra la percentuale della posta non consegnata uno, due e cinque giorni feriali dopo l'impostazione. (I risultati dell'ultima colonna sono solo parziali. Va ricordato anche che la Spagna ha un obiettivo di servizio D + 2).

Tabella 13: *Lo "strascico" qualitativo (1988/89)*

	POSTA *NON CONSEGNATA* ENTRO IL		
STATI MEMBRI	GIORNO + 1	GIORNO + 2	GIORNO + 5
Belgio	23.5%	3.5%	0.2%
Danimarca	3.0%	0.5%	*
Germania	10.0%	*	*
Grecia	56.0%	20.0%	N/d
Spagna (Nota 1)	44.0%	15.0%	22.6%
Francia	23.5%	6.5%	*
Irlanda	15.0%	1.0%	*
Italia	83.0%	63.3%	18.8%
Lussemburgo	1.0%	*	*
Paesi Bassi	4.0%	*	*
Portogallo	20.0%	4.0%	*
Regno Unito	23.5%	6.0%	*

* = Non apprezzabile N/d = Non disponibile

Nota 1: Le cifre per la Spagna nelle prime due colonne sono quelle ufficiali pubblicate, e quelle nella terza sono prodotte da un gruppo di consumatori. Quest'ultimo ha fornito per consegne non effettuate percentuali del 96,5% per D + 1 e del 62% per D + 2.

Fonte: Diverse

Come si vede, le amministrazioni che hanno buoni indici per la qualità di servizio nei risultati rispetto all'obiettivo fissato, presentano in genere degli strascichi qualitativi brevi.

7.2 QUALITA' TRANSFRONTALIERA

Solo metà circa delle amministrazioni postali della Comunità provvedono a pubblicare obiettivi per gli invii transfrontalieri, sia all'interno della Comunità che in collegamento con altri paesi. Quasi tutte le amministrazioni hanno però obiettivi operativi interni, probabilmente basati su raccomandazioni della CEPT.

Il principio è che gli invii transfrontalieri devono ricevere la stessa qualità di servizio dell'equivalente posta trattata internamente per le operazioni sulla posta diretta all'estero e su quella proveniente dall'estero. L'obiettivo solito per la posta

lettere transfrontaliera proveniente dall'estero è che essa dovrebbe essere recapitata per il 90% nel primo giorno feriale (D+1), dopo essere stata ricevuta dall'amministrazione nazionale.

La CEPT sovrintende un'indagine per accertare la qualità del servizio transfrontaliero. La consegna entro il terzo giorno lavorativo dopo l'impostazione è un obiettivo D+1 composito, sia per i paesi di origine che per quelli di destinazione, e di un giorno per il trasporto fra i medesimi.

E' interessante notare che la CEPT ha affidato ad un'agenzia esterna il compito di verificare per campionamento i tempi di avviamento globali. Finora i risultati non sono stati soddisfacenti. Appena un 40% degli invii raggiunge l'obiettivo. In altre parole, il periodo medio di consegna è stato di 4,05 giorni.

Non si conoscono i risultati dettagliati dell'indagine. Un gruppo che rappresenta le unioni dei consumatori d'Europa, il Bureau Européen des Unions des Consommateurs (BEUC), ha intrapreso un'indagine simile nel marzo 1990. Usando procedure di campionamento che favorirebbero le amministrazioni postali (per esempio, per soli invii fra capitali), ha riscontrato che le cifre dell'efficienza erano rispettivamente del 51% e di 3,96 giorni. I risultati di questo campione sono illustrati nella Tabella 14. (Non sono stati controllati i servizi da e per il Lussemburgo. Durante una parte del periodo di campionamento si sono verificate condizioni anormale in Grecia, e quindi i relativi risultati sono stati esclusi.)

Tabella 14: *Tempi medi di consegna (giorni) all'interno della Comunità per lettere standard (1990)*

		Paese di Destinazione										Media
		B	DK	D	E	F	IRL	I	NL	P	UK	DA
Paese di Origine	B	–	2.1	2.6	3.0	2.2	3.7	3.1	2.0	4.6	2.4	2.9
	DK	2.1	—	3.8	4.2	3.8	4.1	5.3	2.7	4.6	3.0	3.7
	D	2.6	2.6	—	3.2	2.7	4.8	5.1	2.1	4.3	3.0	3.4
	E	3.5	3.3	4.8	—	4.2	4.2	7.9	4.1	4.4	5.7	4.7
	F	3.0	3.8	3.2	4.8	—	4.8	5.0	2.7	4.6	4.0	4.0
	IRL	3.0	2.9	4.6	4.8	4.5	—	9.2	3.3	4.0	2.1	4.3
	I	4.5	4.1	5.4	6.3	6.5	5.6	—	5.1	5.0	5.1	5.3
	NL	2.8	2.1	2.2	3.0	3.0	4.1	7.1	—	4.5	3.9	3.6
	P	3.4	3.0	4.4	3.6	3.6	4.2	8.0	4.1	—	3.9	4.2
	UK	2.7	3.2	4.6	4.3	3.8	2.7	4.4	2.8	4.0	—	3.6
MEDIA ENTRO		3.1	3.0	4.0	4.1	3.8	4.2	6.1	3.2	4.4	3.7	3.96

Fonte: BEUC

8. TARIFFE

La questione delle tariffe può essere affrontata da due diverse angolazioni. Il prezzo che l'utente paga è "visibile" (secondo la distinzione usata nell'introduzione al Paragrafo 1). Quello che non si vede, tuttavia, sono i costi ed i principi tariffari applicati. Costi e principi applicati portano insieme al prezzo che l'utente paga.

In questa sezione vengono esaminati gli aspetti "visibili" delle tariffe. Gli elementi che sono "invisibili" all'utente, cioè i costi e le politiche di tariffazione, sono trattati nel Capitolo 5, Paragrafo 6.

La discussione si concentra unicamente sui servizi che sono attualmente riservati, o sono soggetti a politiche di tariffazione speciale. Gli aspetti chiave, dal punto di vista dell'utente, sono il livello delle tariffe normali; la struttura delle tariffe, la possibilità di sconti, ed infine, le tariffe preferenziali.

8.1 TARIFFE ORDINARIE

Nella Comunità, le tariffe per il servizio lettere normali (lettere di peso fino a 20g) variano in base ad un coefficiente di oltre 3, da 0,14 ECU a 0,50 ECU. Se si aggiustano questi prezzi in base al potere di acquisto in ciascuno Stato membro, il divario dei prezzi si riduce lievemente, come risulta dalla Tabella 15.

Non si è approfondito se i cittadini/utenti dei diversi Stati membri considerino tali prezzi buoni o cari.

Tutte le amministrazioni postali applicano una singola tariffa unitaria per le lettere, da pagare per recapiti su tutto il territorio. (Eccezionalmente, l'amministrazione postale spagnola offre anche tariffe locali separate per invii con recapito urbano).

Questo principio, chiamato di "péréquation tarifaire", è stato esteso da nove dei dodici Stati membri alla posta inviata in altri paesi comunitari. (Fra queste otto amministrazioni postali, sette offrono una perequazione tariffaria per le lettere normali fino a 2Og; la Francia fino a 100g). Come illustra il Capitolo 5, Paragrafo 7.1, la perequazione può implicare la necessità di una tutela normativa per evitare "scremature". Dovrebbe poi porsi la questione se la liberalizzazione potenziale dei servizi transfrontalieri sia più o meno importante del principio della perequazione per questi servizi.

Tabella 15: *Tariffe 1990 in ECU per lettere da 0 a 20g*

PAESI	POSTA LETTERE NAZIONALI	CORREZIONE IN BASE AL POSTERE D'ACQUISTO (Nota 1)
Belgio	0.33	0.31
Danimarca	0.47	0.50
Germania	0.50	0.45
Grecia	0.17	0.30
Spagna (Nota 2)	0.15	0.19
Francia	0.33	0.31
Irlanda	0.36	0.57
Italia	0.50	0.56
Lussemburgo	0.28	0.24
Paesi Bassi	0.32	0.31
Portogallo	0.18	0.31
Regno Unito (Nota 3)	0.28	0.26
Media CE	0.32	0.32
Giappone	0.34	0.40
Stati Uniti	0.19	0.36

Nota 1. Correzione in base al potere di acquisto applicando l'indice standard del potere di consumo/acquisto privato. (Vedi Relazione Economica Annuale CE n° 42, Tabella 16).

Nota 2. Spagna: il prezzo di 0,15 ECU è quello delle lettere inviate fra due città (interurbane). Il prezzo per una lettera nell'ambito cittadino (urbana) è di 0,08 ECU.

Nota 3. Prezzo indicato lettere di prima categoria fino a 60g.

Fonte: Amministrazioni postali(1990)

8.2 STRUTTURA DEI PREZZI

Sono anche "visibili" agli utenti i prezzi che non riguardano le tariffe per le lettere. Risulta evidente che gli incrementi di prezzo per pesi maggiori variano sensibilmente fra le diverse amministrazioni postali. La Tabella 16 mostra le tariffe per le fasce di peso più elevate, ma espresse come coefficienti della tariffa per lettere ordinarie (di 20g).

Tabella 16: *Tariffe 1990 per pesi superiori in funzione delle tariffe normali*

STATI MEMBRI	PREZZO COME FATTORE DELLA TARIFFA DI BASE		
	100g	250g	500g
Belgio	2.40	3.30	5.80
Danimarca	1.36	2.40	4.00
Germania	2.40	3.20	4.00
Grecia	1.40	2.00	4.00
Spagna	1.95	4.25	8.50
Francia	2.50	5.20	6.50
Irlanda	1.50	2.20	3.70
Italia	2.70	5.10	8.90
Lussemburgo	2.10	4.20	5.80
Paesi Bassi	3.00	4.00	6.00
Portogallo	3.75	6.88	12.34
Regno Unito	1.50	2.70	5.10

Fonte: Amministrazioni postali

8.3 SCONTI

L'approccio rispetto agli sconti varia sensibilmente. Per limitazioni legali, almeno un'amministrazione non prevede sconti. Altre lo fanno, ma sembra che la loro struttura varia per due motivi. In primo luogo, variano le condizioni operative nei diversi paesi, per cui lo sconto che un'amministrazione può applicare per motivi economici può non essere appropriato per altre. Il Regno Unito offre, per esempio, sconti sugli invii con indirizzi leggibili da lettori ottici; altri paesi non applicano questo tipo di sconti, sia perché seguono criteri diversi o perché non dispongono della stessa tecnologia.

In secondo luogo è importante che sia stata resa pubblica la struttura degli sconti e la possibilità di ottenerne altri, oltre ai primi. Anche in questo caso, l'approccio varia. Quasi la metà delle amministrazioni pubblica strutture di sconto per lettere e stampe dalle quali il personale di vendita non è autorizzato a derogare; altre preferiscono permettere di concordarle con i singoli utenti.

Il problema che quest'ultimo approccio presenta è che può incoraggiare grossi sconti nell'area riservata. Oltre ad un certo livello, lo sconto concesso ad un utente potrebbe richiedere un finanziamento incrociato con i ricavi di un altro. Questo, per esempio, sarebbe il risultato di uno sconto del 76% accordato da un'amministrazione postale ad un Ministero.

Trattasi, certo, di una tariffa molto preferenziale, anche se il termine "tariffe preferenziali" viene usato solitamente per quelle riservate in particolare agli editori, come vedremo nel paragrafo seguente.

8.4 TARIFFE PREFERENZIALI

Molti paesi della Comunità prevedono tariffe preferenziali per certi tipi di traffico, soprattutto per le messaggerie. Per maggiori dettagli su questa "posta culturale", vedi allegato 13. In proposito va notato che tali tariffe sono, di solito, finanziate con sussidi governativi o con sovvenzioni incrociate dalle stesse amministrazioni postali, ed hanno lo scopo di incoraggiare la diffusione della comunicazione. I prezzi ridotti incoraggiano soprattutto la volontà dei destinatari di ricevere più comunicazioni.

E' quindi conforme con questi obiettivi che tali sovvenzioni siano rese accessibili agli editori residenti in altri paesi (non solo negli altri Stati membri della Comunità) che vogliano distribuire giornali e riviste a questi stessi destinatari.

La posizione non è altrettanto chiara in materia di tariffe preferenziali per la posta internazionale. Gli obiettivi politici appaiono diversi: presumibilmente la diffusione in altri paesi di pubblicazioni in lingua originale. Va notato, però, che gli operatori privati aiutano gli editori di altri paesi ad avvantaggiarsi di tali tariffe.

Gli operatori privati (sia corrieri/agenzie di reimpostazione o spedizionieri merci) raccolgono la posta in un paese, la portano in un secondo, dove le tariffe per la spedizione in un terzo sono più basse. In alcuni casi, l'amministrazione del secondo paese può incoraggiare tale espediente perché proficuo. Per le tariffe sottocosto, questo tipo di aumento del traffico risulta, però, sgradito all'amministrazione postale.

Alcuni paesi, che applicano tariffe preferenziali, hanno sviluppato i tassi in un certo arco di tempo. Altri, per regolare il divario fra tariffe preferenziali e costi della lettera ordinaria, tentano di applicare riduzioni fisse. L'UPU raccomanda, per esempio, per le stampe uno sconto del 50% su alcune categorie di servizi transfrontalieri.

La posizione generale è che alcune amministrazioni postali applicano tariffe preferenziali, altre no. Quelle che lo fanno hanno sviluppato i loro prezzi in modo diverso l'una dall'altra. Quelle che non offrono sconti in base al solo contenuto,

tendono ad applicare prezzi speciali per le pubblicazioni in compenso della preparazione del corriere.

Questi diversi approcci hanno determinato una miriade di prezzi per lo stesso servizio. La Tabella 17 presenta il prezzo per la consegna nazionale di una rivista da 350g in sette Stati membri. (Non sono pervenute le cifre per gli altri cinque). Essa mostra tali prezzi in rapporto alle tariffe ordinarie.

Tabella 17: *Prezzi delle amministrazioni postali: recapito nazionale di riviste da 350g (1989)*

AMMINISTRAZIONE POSTALE	NOTE	PREZZO Valuta nazionale	PREZZO ECU	PREZZO RAPPORTATO ALLA TARIFFA LETTERE	PREZZO LETTERE ORDINARIE (nota 1) ECU
Danimarca	2	Kr 2.90	0.37	0.79	1.41
Germania	3	DM 1.50	0.74	1.48	1.96
Spagna		Pta 2	0.02	0.13	0.53
Francia		FF 1.79	0.26	0.79	2.22
Italia	4	Lire 39	0.03	0.07	3.86
Paesi Bassi		Dfl 0.64	0.28	0.88	1.96
Regno Unito	5	GBL 0.38	0.51	1.82	0.96

Note:
1. La colonna indica la tariffa per lettere di 350g. La comparazione è indiretta. I prezzi indicati riguardano un servizio celere senza presmistamento.
2. Tariffa per una pubblicazione che esce più di 30 volte all'anno.
3. È indicata la tariffa per giornali sottofascia. Può essere idonea anche la tariffa di DM 0,45 (0,22 ECU) per pubblicità sottofascia.
4. Per pubblicazioni mensili.
5. Servizio pubblicazioni di seconda categoria, presmistamento di base.

Fonte: Periodical Publishers' Association (RU)

Quasi tutte le amministrazioni postali che offrono tariffe preferenziali in perdita stanno cercando di aumentare i prezzi in termini reali allo scopo di ridurre le perdite o addirittura di rendere attivi tali servizi (anche se con margini minori di quelli delle lettere ordinarie). Dati gli sconti precedentemente accordati, il processo può richiedere molto tempo. La Deutsche Bundespost, per esempio, ha ora raggiunto un accordo con l'industria editoriale tedesca che consentirà di

coprire il 60% dei costi entro il 1994. A titolo comparativo, nel 1974, vent'anni or sono, il costo era coperto per il 28% soltanto.

Gli editori vorrebbero, ovviamente, che non fossero introdotti aumenti sul prezzo reale. Riconoscono, però, che i prezzi concessi dalle amministrazioni postali sono bassi rispetto a quelli applicati ai dettaglianti. Per le riviste, vendute attraverso la catena grossista/dettagliante, il costo per l'editore è di solito una percentuale del prezzo di copertina. Questa percentuale, anche se applicata ad una rivista di prezzo medio, risulta spesso più elevata della tariffa ordinaria per lettere. Inoltre, le agenzie di recapito a mano, fornendo servizi soltanto in zone densamente popolate, possono spesso applicare prezzi inferiori a quelli unitari offerti dalle pubbliche amministrazioni.

In molti casi sembra chiaro che le tariffe preferenziali dei servizi postali vengono usate dagli editori soltanto per dare alle loro pubblicazioni una copertura universale. Così, per esempio, un'indagine ha rivelato che il 7,5% dei quotidiani indirizzati ad un destinatario viene distribuito per posta.

Il problema per le amministrazioni postali sta nel fatto che questi giornali sono destinati a zone extra urbane (cioè, a costo più elevato). Le zone urbane in cui i costi sono inferiori sono anche più convenienti per la consegna diretta da parte dell'editore. Se il ricavo unitario delle tariffe preferenziali per gli invii con recapito "urbano" eccede i costi marginali unitari, questo impiego selettivo dei servizi postali per la distribuzione dei giornali fa aumentare ulteriormente le perdite registrate dalle amministrazioni postali su tali tariffe.

Le amministrazioni postali sembra ritengano impossibile imporre clausole di esclusività ai propri utenti anche se beneficiari di tariffe preferenziali. Non è, inoltre, possibile per le amministrazioni postali controllare la misura del ricorso ai servizi. Quando viene offerto un servizio, in cui il ricavo per ogni invio è inferiore al costo marginale del suo trasporto, è l'uso globale che ne fa l'utente a determinare le perdite.

Né è possibile alle amministrazioni precludere l'accesso agli editori non destinatari delle tariffe preferenziali: questo si verifica soprattutto per i servizi transfrontalieri in cui gli editori di un paese spediscono le copie non nazionali delle proprie pubblicazioni in un secondo paese dove possono avvantaggiarsi di tariffe preferenziali in perdita, per il recapito in un terzo paese. (Quest'ultimo

effetto della serie tariffaria viene riesaminato più avanti nel Capitolo 5, Paragrafo 9.1).

Alcune amministrazioni postali hanno anche l'obbligo di recapitare gratuitamente certi materiali per conto dei propri governi. Per esempio, la maggior parte delle amministrazioni distribuisce gratuitamente il materiale elettorale.

9. IMPATTO DEL MERCATO UNICO

Alcuni degli effetti previsti del Mercato Unico si fanno già sentire. Le aziende cominciano a riallineare le proprie strategie per avvantaggiarsi dei possibili benefici, soprattutto in termini di marketing e di distribuzione. Gli investimenti fatti e da fare per attuare le loro strategie stanno già stimolando l'espansione economica.

I servizi postali saranno direttamente interessati dai cambiamenti prodotti dalla realizzazione del Mercato Unico. L'aspetto importante è che cambieranno le esigenze della clientela attuale e potenziale, incidendo indirettamente sui servizi postali.

9.1 EFFETTI ECONOMICI GENERALI

Si valuta che la realizzazione del Mercato Unico ridurrà i costi attuali mediamente da un 4.5% ad un 7% in tutti i settori. Dato che oggi i costi così risparmiati non aggiungono valore (in quanto dovuti alla documentazione aggiuntiva, all'attuale incapacità di conseguire rendimenti di scala, ed a cause simili), il loro risparmio produrrà prezzi reali inferiori. Questi daranno luogo, a loro volta, ad una maggiore attività economica che stimolerà un effetto "moltiplicatore".

La crescita dell'attività economica aumenterà la domanda di servizi postali. L'"impatto 1992" potrà avvantaggiare soprattutto le industrie dei servizi, le quali si avvalgono già in modo sproporzionato dei servizi postali. Sembra, inoltre, assolutamente probabile che i vantaggi derivanti dal Mercato Unico gioveranno alle imprese in misura proporzionale alle loro dimensioni: quanto più grande l'impresa, tanto maggiori i suoi potenziali vantaggi. Gli usi dei servizi postali risulteranno anch'essi concentrati nelle grandi imprese (che cercheranno di trovare anche servizi sostitutivi). Così, se il 1992 incrementerà in modo particolarmente significativo l'attività di queste ultime, questo potrebbe produrre effetti importanti sulla domanda di servizi postali.

9.2 STRATEGIA DEGLI UTENTI

L'abolizione dei controlli doganali, combinata con la riduzione degli ostacoli tecnici all'ingresso nei mercati nazionali, favorirà enormemente la flessibilità delle organizzazioni nella scelta delle loro sedi. A sua volta, questa sarà influenzata dall'esigenza di concentra le attività per realizzare maggiori rendimenti di scala.

Tutto questo permetterà alle imprese di dislocare le attività in luoghi più lontani dal mercato da servire, e, perciò, anche da altre parti delle organizzazioni che dovranno essere servite da tali attività.

Queste strategie di localizzazione, stimolate dall'avvento del 1992, indurranno molti servizi attualmente nazionali a diventare "transnazionali" fra Stati membri. A questa tendenza va aggiunta la certezza che il 1992 porterà ad un aumento degli scambi fra gli Stati membri e renderà più competitivi tutti i mercati "nazionali".

Un buon esempio della probabile applicazione di tali strategie è dato dai servizi finanziari, sia che vendano servizi ai clienti o che inviino loro fatture, estratti conto, ecc. E' probabile che le organizzazioni accentrino sempre più le sedi delle attività operative dei servizi finanziari, assicurando, nel contempo, che possano continuare a comunicare efficacemente con ogni ente o persona necessari (altre istituzioni, detentori di informazioni o clienti).

Perché simili strategie funzionino, sono assolutamente indispensabili degli efficienti canali di comunicazione, compresi quelli transfrontalieri. Canali efficienti di distribuzione sono anche indispensabili per le industrie e per i "televenditori" (in particolare per le società di vendita per corrispondenza).

9.3 ASPETTATIVE DEGLI UTENTI DEL SERVIZIO POSTALE

Per soddisfare le proprie esigenze di comunicazione e distribuzione più impegnative previste dalle politiche per il 1992, le imprese e le altre organizzazioni avranno bisogno di servizi postali efficienti, con un grado adeguato di flessibilità in tutta la Comunità.

Per esempio, nel settore della distribuzione (dove operano servizi pacchi ordinari e servizi pacchi espressi) l'applicazione di politiche "di puntualità" si diffonderà sempre più mano a mano che le strategie della "localizzazione a distanza", descritte al punto 9.2, rafforzeranno l'esigenza di tenere le scorte al minimo.

Esiste da tempo un orientamento che scuote la convinzione che i servizi transfrontalieri siano veramente speciali. Questa tendenza sarà accelerata dal mercato interno. Se i servizi forniti per destinazioni oltre frontiera sono notevolmente inferiori a quelli forniti in ambito nazionale o regionale, è facile che i clienti si stanchino e ricorrano a mezzi di comunicazione o di distribuzione alternativi.

In breve, la realizzazione del Mercato Unico farà aumentare le aspettative degli utenti nei confronti dei propri servizi postali (sia lettere che pacchi o espressi). Gli operatori postali dovranno soddisfare queste maggior aspettative o subirne le conseguenze.

9.4 EFFETTI PARTICOLARI SULLE OPERAZIONI POSTALI

Oltre a queste maggiori aspettative degli utenti, si registrerà probabilmente un cambiamento nel profilo del traffico. Il punto di origine del traffico, attualmente nazionale, potrà trasferirsi oltre frontiera.

Questo avrà importanti effetti economici su quegli operatori che subappaltano il recapito fuori dal proprio territorio (più o meno la situazione attuale degli scambi di posta fra amministrazioni postali). Ciascuno di essi registrerà un aumento del proprio traffico transfrontaliero, vale a dire un apparente incremento della proporzione dei costi variabili (cioè il compenso tariffario pagato all'operatore incaricato della consegna).

Nello stesso tempo, ogni operatore ha costi fissi di rete (più o meno) e quindi dovrà fare sempre più affidamento su volumi di traffico sufficientemente elevati, provenienti dall'estero per il recapito sul proprio territorio.

L'abolizione dei controlli doganali nel mercato interno rappresenterà un utile inaspettato per tutti i vettori. I risparmi potranno essere riversati sugli utenti che in passato hanno fruito di tariffe ridotte. Più probabilmente, potranno essere reinvestiti aggiungendo valore ai servizi. Si potrebbe, per esempio, estendere il principio della "pipe line" in cui la distribuzione (subappaltata o effettuata da un'agenzia interna) non è considerata come un'attività marginale ma piuttosto come parte integrante del processo.

La capacità di rapido sdoganamento è una capacità che può dare vantaggi competitivi alle imprese operanti in questo settore. Per le merci circolanti nel

mercato interno, questa capacità diventerà superflua. Le imprese dovranno, quindi, cercare altre vie per mantenersi competitive. In caso contrario, i loro servizi tenderanno ad assumere la qualifica "merci". I servizi merci saranno poi venduti al costo, annullando così la redditività.

In breve, gli operatori postali, sia pubblici che privati, saranno costretti a istituire servizi transfrontalieri estremamente efficienti. La maggiore dipendenza delle reti di distribuzione dal volume generato fuori dal territorio renderà assolutamente necessario instaurare adeguati sistemi di compensazione/tariffa.

CAPITOLO 5: ASPETTI ECONOMICI E OPERATIVI

1. INTRODUZIONE

Il capitolo precedente si è occupato della relazione fra gli operatori postali ed i loro utenti. Questo capitolo descrive le operazioni che forniscono i servizi postali ed analizza l'economia alla base di tali attività.

Esso tenta di individuare affinità e differenze fra i principali servizi (lettere, pacchi ed espressi). Il capitolo rivolge particolare attenzione agli aspetti economici dei servizi che devono essere universali.

Nel trattare l'economia delle operazioni postali, non si vuole sviluppare una teoria dettagliata. Si discutono piuttosto concetti soltanto generali che possono assumere rilevanza per la formulazione di proposte nel Libro verde.

I termini economici impiegati sono, quindi, lineari. Quando si parla di redditività, si intendono i margini fra entrate e costi, sia che risultino attivi o passivi. I costi sono suddivisi in costi fissi e costi variabili.

Vengono qui definiti costi fissi i costi che non variano in funzione dei volumi e costi variabili quelli che invece variano. Questi ultimi possono essere evitati se non si trattano volumi incrementali. (Si è convenuto che questa discussione generale non tiene conto della suscettibilità della semivariabilità e dei cambiamenti che possono, col tempo, verificarsi nella situazione dei costi).

Costi marginali sono quelli sostenuti per l'esercizio di un'attività aggiuntiva (o per la vendita di volumi addizionali): essi coprono, quindi, i costi variabili più ogni costo di capitale relativo all'attività aggiunta.

2. FORNITURA DI SERVIZI UNIVERSALI

Come si è detto nel Capitolo 4, Paragrafo 3, il fondamento di ogni politica per il settore postale, sia a livello nazionale che comunitario, è l'esigenza di assicurare un servizio universale in tutto il territorio interessato.

Ogni Stato membro ritiene oggi che, per farlo, sia necessario disporre di una serie di servizi riservati alle amministrazioni postali. I diritti speciali ed esclusivi così attribuiti danno alle amministrazioni stesse la tutela necessaria per prestare i servizi riservati anche in quelle zone in cui sono in perdita. La tutela nell'area riservata rende, di solito, possibile la fornitura universale anche di alcuni servizi che non sono riservati.

Punto fondamentale è che il servizio universale deve essere fornito ad un prezzo accessibile a tutti, affinché ogni cittadino o organizzazione della Comunità abbia accesso al servizio postale a prezzi che può agevolmente affrontare per le proprie principali esigenze di comunicazione postale. (Solitamente è una tariffa unica valida per tutto il territorio interessato). Per assicurare questa abbordabilità, devono essere garantiti all'operatore, che fornisce il servizio universale, sufficienti volumi ed introiti. Il minor costo unitario così raggiunto può tradursi in prezzi accessibili.

La ragione di tale protezione è che, mentre un'amministrazione postale può ottenere rendimenti di scala crescenti in presenza di maggiori volumi (per la posta nazionale ma molto minori per quella internazionale, vedi Paragrafi 3 e 4 più avanti), essa non è un monopolio naturale. Senza questa tutela, i concorrenti sarebbero in grado di concentrarsi su settori di basso costo e redditizi, lasciando alle amministrazioni postali soltanto gli scarti.

Si può pensare che le amministrazioni postali potrebbero reagire applicando la formula "prezzo di costo utile" per i servizi in ogni singola località. Data, però, l'esigenza di avere una tariffa comprensibile per tutti i potenziali utenti, l'amministrazione postale non sarebbe in grado di stabilire le differenti tariffe da applicare. Essa dovrebbe avere, quindi, almeno alcune tariffe subregionali, comprendenti un certo numero di città ed alcune zone rurali. Dato che questo condurrebbe sempre alla formazione di una certa media dei prezzi, i concorrenti potrebbero continuare ad inserirsi e scremare i servizi più redditizi.

L'altro risultato dell'adozione di un approccio del tipo "prezzo di costo più utile" per piccole località causerebbe un aumento di prezzo significativo in alcune zone. In questo caso, non si raggiungerebbe l'obiettivo dell'accessibilità universale, discriminando in modo inaccettabile i cittadini che vivono in regioni della Comunità dove, per gli operatori postali, i costi del servizio risultano più cari. Per alleviare il problema, un'altra reazione potrebbe essere quella di ridurre i livelli di servizio nelle zone meno proficue, ma questo comportamento si scosterebbe sempre più dal principio fondamentale del servizio universale.

Si potrebbe obiettare forse che il problema potrebbe essere superato con sovvenzioni centrali. Ma occorre esaminare se questo approccio non possa creare più problemi di quanti non ne risolva. Quali sarebbero i problemi associati al tentativo di definire le zone che possano giustificare una tale sovvenzione, e di calcolare la sua entità? Quale politica sarebbe necessaria per evitare una manipolazione sleale delle sovvenzioni soprattutto rispetto ai servizi concorrenti? Probabilmente la decisione cambierebbe ogni anno, non solo, ma anche da Stato membro a Stato membro.

Per rappresentare il contesto in cui sono formulate le proposte del Libro verde, è necessario discutere in dettaglio l'economia del settore. Questo avviene nei prossimi paragrafi. In proposito, vanno aggiunte anche altre due considerazioni sul servizio universale.

In primo luogo esiste un requisito in base al quale ciascuna amministrazione postale deve accettare tutti gli invii impostati. Deve, quindi, essere sufficientemente flessibile per reagire alle punte massime e minime della domanda. In presenza di punte massime può essere inevitabile una qualche flessione del servizio. In generale, però, i livelli di servizio devono essere mantenuti.

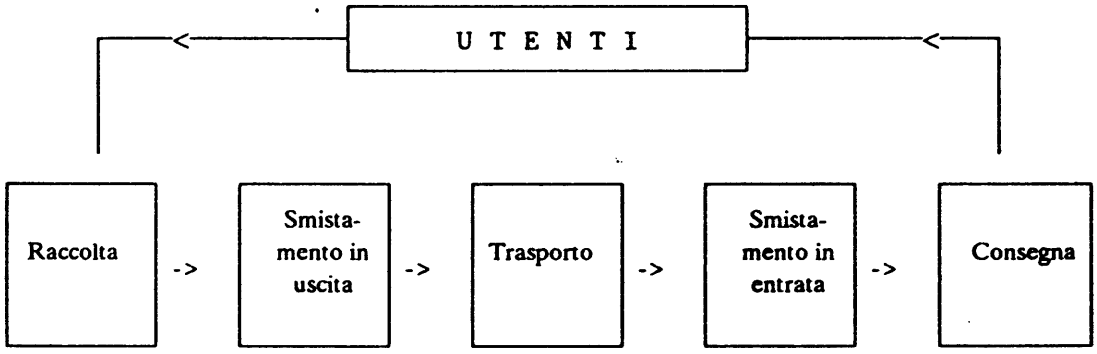
In secondo luogo, mentre l'obiettivo chiave rimane il servizio universale per le lettere ordinarie, si avrebbe un prodotto secondario proficuo perché si potrebbero fornire universalmente altri servizi, con un più intenso utilizzo della rete di fornitura di quello universale lettere. Sarebbe così possibile fornire universalmente servizi pacchi ed espressi. L'effetto di questo uso più intensivo della rete la renderebbe più produttiva in termini sia di minori costi unitari sia di un aumento del reddito globale, consentendo di ridurre la serie dei servizi riservati (se fosse deciso di istituirla) e/o i loro prezzi.

L'effetto combinato sarebbe la realizzazione di economie di scala, i cui vantaggi potrebbero essere trasferiti su potenziali utenti. Nello stesso tempo, se si istituisse una rete di servizi riservati e questa fosse usata anche per servizi non riservati, si potrebbero rischiare sovvenzioni incrociate sleali che sconvolgerebbero la libera concorrenza nel settore non riservato. L'argomento è trattato più a fondo nel Paragrafo 7.1.

3. GESTIONE POSTALE - DESCRIZIONE GENERALE

Quasi tutte le operazioni postali richiedono cinque fasi operative: raccolta, smistamento della posta diretta all'estero e spedizione, trasporto e smistamento della posta di provenienza estera ed, infine, sua distribuzione. La raccolta e lo smistamento della posta destinata all'estero vengono talvolta chiamati la parte "outward" delle operazioni, mentre lo smistamento della posta di provenienza estera ed il recapito rappresentano la loro parte "inward". A queste cinque fasi può esserne aggiunta una sesta che precede l'intero processo, cioè la vendita del servizio all'utente. L'intero processo è illustrato graficamente nella Figura 1.

Figura 1: *Rapporto fra le diverse fasi operative*



Con l'eventuale eccezione del portalettere che effettua da solo tutta l'operazione, queste fasi sono funzionalmente distinte l'una dall'altra. Mentre si susseguono una all'altra in modo sequenziale, esse non sono disgiunte. Lo dimostra il fatto che le diverse fasi possono essere eseguite da cinque operatori diversi. (Anche se una sola organizzazione gestisce tutte le fasi, spesso viene impiegato personale diverso per ciascuna di esse).

Tale complessità funzionale richiede l'uso di reti. Nel descrivere le operazioni postali, l'Allegato 3 analizza i diversi tipi di reti impiegate nel settore. Queste ultime costituiscono il collegamento fra le diverse fasi dell'operazione. Il servizio posta lettere richiede una rete di elevata interattività fra tutti i suoi vari punti. In questo caso, ma anche per altri servizi postali, le fasi operative collegate dalle reti rimangono tuttavia distinte.

Le amministrazioni postali riconoscono il fatto che le fasi operative sono una diversa dall'altra. La maggior parte offre convenzioni grazie alle quali gli utenti possono effettuare certe forme di preparazione del corriere per ridurre il lavoro che altrimenti

dovrebbe essere fatto dall'amministrazione stessa. Alcune appaltano a terzi l'attività di trasporto (per esempio all'ente ferroviario nazionale).

Per gli invii transfrontalieri (discussi più a fondo nel Paragrafo 4), la fase di trasporto è solitamente appaltata a operatori del settore trasporti, mentre la parte che riguarda la posta proveniente dall'estero è affidata ad un'altra amministrazione postale.

Molto approssimativamente, i costi relativi delle differenti fasi di lavorazione delle lettere sono illustrati nella Tabella 1 (che presenta la media delle cifre fornite da diverse amministrazioni postali).

Tabella 1: *Composizione approssimativa dei costi dell'operazione di posta-lettere*

Raccolta		10%
Smistamento posta diretta all'estero	18%	25%
Trasporto	2%	
Smistamento posta di provenienza estera	5%	
Recapito		65%

Fonte: Diverse amministrazioni postali

La ripartizione è molto approssimata, e varierà da operatore a operatore; la proporzione dei costi delle fasi di spedizione diretta all'estero e del trasporto dei servizi espressi e pacchi può essere lievemente superiore alle cifre sopra indicate. Ciascuna fase, fatta eccezione per la distribuzione, ma più probabilmente lo smistamento della posta destinata all'estero, può essere sostituita da lavoro eseguito dall'utente prima dell'impostazione. Tuttavia, nell'insieme, la percentuale del lavoro di preparazione del corriere, sia esso eseguito prima o dopo l'impostazione, deve essere molto accurato.

Le percentuali riportate si riferiscono all'attività lettere attuale. Esse escludono, pertanto, la precedente fase di vendita ed impostazione. Il costo, per l'operatore di tale fase preliminare, può variare da quasi 0 fino al 10% dei costi.

Le diverse fasi e le loro implicazioni economiche vengono trattate brevemente qui di seguito.(Una descrizione più dettagliata per la gestione lettere è inclusa nell'Allegato 3). In questa trattazione viene tracciata una separazione fra costi fissi e variabili. Va ricordato sempre che la maggior parte dei costi delle operazioni postali (in media del

70% per le amministrazioni, un poco' meno per gli operatori privati) sono costi di manodopera. Gli aspetti occupazionali del settore sono trattati nel Capitolo 6.

3.1 VENDITA DEL SERVIZIO

I servizi postali vengono pagati dagli utenti in uno dei seguenti tre modi: mediante contratto con fatturazione retroattiva, mediante affrancatrice (che stampa sulla busta la tariffa pagata dall'utente), o mediante francobolli.

L'elemento del pagamento contrattuale è un costo fisso per l'operatore postale, sia pubblico che privato; per lui, il costo del credito varia in rapporto ai ricavi. Per i servizi lettera, tali costi sono solitamente trascurabili rispetto a quelli totali. Per gli operatori pacchi ed espressi, i rapporti possono essere più alti. I pagamenti mediante affrancatrice hanno un profilo economico simile (salvo che lo strumento di pagamento viene acquistato in anticipo), e sono anch'essi una parte trascurabile del costo globale.

Il pagamento mediante francobolli incide maggiormente sui costi. Se i francobolli sono venduti contrattualmente da altro fornitore, per l'amministrazione postale il costo della vendita diventa variabile. Perfino quando la vendita viene effettuata dalla propria struttura di sportelleria, il costo può essere considerato internamente come un onere variabile a carico di tale struttura.

3.2 RACCOLTA

Le raccolte vengono effettuate in tre posti diversi. Le amministrazioni postali e gli operatori privati possono effettuare ritiri direttamente presso la sede degli utenti; se tale raccolta è regolare, i costi sono fissi ed a basso costo unitario (perlomeno per le amministrazioni postali).

Le raccolte vengono anche effettuate dalle amministrazioni postali ai propri sportelli e mediante cassette delle lettere in luogo pubblico. Anche in questo caso i costi sono fissi. Ma, dati i minori volumi, i costi unitari sono più elevati (e per il ritiro dalle cassette, molto maggiori).

Se la domanda aumenta in particolari zone, può rendersi necessario installarvi un nuovo strumento di raccolta: nuove cassette o anche un nuovo giro di

raccolta. Tali aumenti aggiuntivi dei costi, dovuti a sensibili aumenti dei volumi, sono spesso chiamati "fattori variabili".

Una volta installati, i loro costi di esercizio diventano parte dei costi fissi. Tali aggiunte alla (o detrazioni dalla) rete di raccolta influirà sulla domanda presso altri punti di raccolta, ma non necessariamente sulla struttura della rimanente rete di raccolta. In questo modo le reti di raccolta differiscono da quelle degli uffici di smistamento che per loro natura sono più interattivi, come vedremo più in dettaglio nel Paragrafo 3.3.

Da notare che nelle zone rurali (o in quelle meno urbanizzate), spesso le raccolte vengono accoppiate alle consegne. Accoppiate o meno, i volumi presso ciascun punto di raccolta rurale tendono ad essere ridotti, con costi unitari di ritiro proporzionalmente maggiori.

3.3 SMISTAMENTO DELLA POSTA DESTINATA ALL'ESTERO

Lo smistamento della posta diretta all'estero implica il ricevimento del materiale raccolto e quindi l'effettuazione di ogni operazione necessaria per l'invio del corriere al centro responsabile della spedizione (o al centro intermedio responsabile della trasmissione della posta all'ufficio che ne dovrà curare la spedizione definitiva).

Questa attività presenta un elemento molto variabile. Ciò è soprattutto vero per la posta che può essere trattata il giorno dopo il ritiro. La posta che esige l'invio immediato può richiedere un elemento fisso più elevato, in quanto i volumi non possono essere previsti a priori. (Ma anche in questo caso è probabile che si ricorra al lavoro straordinario come elemento fluttuante per compensare le ore lavorative richieste dal maggiore volume).

Va notato che la meccanizzazione aumenta la parte dei costi fissi. Lo smistamento meccanizzato esige una presenza tecnica regolare, e costi di esercizio del hardware indipendenti dal volume.

In termini di reti, gli uffici di smistamento (o i centri di spedizione degli operatori privati) e gli uffici di spedizione sono pienamente interattivi. Se i pianificatori di reti aggiungono o eliminano un centro, ne devono essere informati tutti gli altri uffici che dovranno correggere in conformità le loro caratteristiche di smistamento.

3.4 TRASPORTO

Se l'operatore effettua il trasporto in proprio (fra il settore "outward" e quello "inward"), i costi non variano con il volume (per l'aggiunta o l'eliminazione di "apporti di massa"). Se però l'esercizio del trasporto è dato in appalto a terzi, i costi per l'operatore postale sono variabili se le condizioni contrattuali prevedono il pagamento per volumi.

Per gli invii leggeri (per esempio di lettere), il costo unitario di trasporto è trascurabile. Anche per quelli pesanti, gli elementi costosi del processo di trasporto sono quelli del carico e dello scarico: il costo aggiuntivo associato con l'aumento delle distanze di trasporto è molto lieve.

L'aumento delle distanze può, tuttavia, incidere indirettamente sull'aumento dei costi, dato che quanto più l'indirizzo è lontano dal punto di raccolta, tanto più probabile è che il tragitto dell'invio postale diventi più complesso

Così, se un invio raccolto deve essere consegnato nella stessa zona, esso sarà portato nell'ufficio di smistamento della posta diretta all'estero che sarà anche l'ufficio di smistamento della posta di provenienza estera, competente per l'inoltro all'ufficio recapiti al quale esso deve essere trasmesso.

Se una lettera deve essere inviata da una grande città ad un'altra vi saranno coinvolti due centri di smistamento. Se una lettera va spedita da una zona rurale ad altra zona rurale distante, sarà maggiore la probabilità che l'invio venga aggregato in un centro di smistamento intermedio, aumentando in questo modo la manipolazione.

Ogni manipolazione straordinaria (come anche il tempo aggiuntivo richiesto dal trasporto fra i centri di smistamento), implica il rischio di una flessione nella qualità del servizio.

Si dice spesso che i servizi postali hanno costi indipendenti dalle distanze. In senso stretto, questo è vero (in termini di costi di trasporto in rapporto ai costi complessivi). A livello pratico, però, la distanza implica una maggiore complessità operativa, e può comportare maggiori costi, sia in termini monetari che qualitativi.

3.5. SMISTAMENTO DELLA POSTA DI PROVENIENZA ESTERA

Il profilo economico dello smistamento della posta di provenienza estera è molto simile a quello della posta diretta all'estero. Teoricamente, il lavoro richiesto sarà più prevedibile se gli uffici mittenti informeranno gli uffici riceventi sui volumi spediti. Lo smistamento avrà un contenuto molto variabile. Ciò è particolarmente vero per la maggiore lentezza dei flussi, per esempio delle stampe (AO) o le lettere di seconda categoria, che non devono essere smistate immediatamente.

Da notare che lo smistamento della posta in entrata non viene solitamente effettuato da macchine automatiche, salvo nei Paesi Bassi e nel Regno Unito dove i sistemi dei codici postali permettono lo smistamento automatico della posta di provenienza estera (ma anche in questi paesi, ad eccezione dei Paesi Bassi, la percentuale della posta di provenienza estera, smistata automaticamente, non è elevata). Come ricordato nel precedente Paragrafo 3.3, lo smistamento meccanizzato ha un elemento di costo fisso più elevato di quello manuale, ma questo riguarda meno lo smistamento della posta entrante.

3.6. DISTRIBUZIONE

I costi di distribuzione sono, in effetti, prevalentemente fissi. Non vi è variazione nei costi se sono due piuttosto che uno gli invii da recapitare ad un indirizzo nel tragitto del giro di consegna. Se un volume supplementare richiede l'accesso ad un nuovo punto di recapito non si avrà un aumento dei costi quando il recapito riguarda lettere per città.

Anche nei casi in cui l'accesso per consegne straordinarie fosse più notevole (per esempio nei giri di distribuzione di pacchi di piccole dimensioni o espressi), vi sarebbe probabilmente una riserva di capacità in grado di servire i punti addizionali di recapito. Anche nella distribuzione di lettere in zone rurali, si possono aggiungere indirizzi supplementari senza aumentare i costi.

E' anche importante considerare gli effetti sui costi di distribuzione per eventuali flessioni nel traffico. Anche in questo caso è improbabile risparmiare dei costi, se i flussi di traffico non sono significativi.

Si valuta che il 65% circa dei costi operativi è rappresentato dai costi di distribuzione (un pò' meno per gli espressi), e sono quasi tutti costi fissi. Nelle

zone rurali in cui la produttività della distribuzione è inevitabilmente bassa, i costi unitari saranno notevolmente maggiori della media.

3.7 ALTRE CONSIDERAZIONI

I costi non operativi sono spese generali che, agli effetti della tariffazione, devono essere distribuiti sui diversi servizi postali e quindi sui valori delle attività che comprendono tali servizi. Mentre esistono alcuni costi sommersi (per alcune voci quale per esempio la sistemazione, i macchinari e la pianificazione operativa), questi sono relativamente pochi, dato che l'industria postale è a "bassa tecnologia", almeno rispetto ad altri settori dell'industria delle comunicazioni. Almeno a breve/medio termine, i costi generali di esercizio tendono ad essere "fissi".

4. SERVIZI TRANSFRONTALIERI

Le operazioni descritte sopra nel Paragrafo 3 sono essenzialmente quelle dell'operatore (per es. l'amministrazione postale) che fornisce servizi nazionali nell'ambito del territorio nazionale. Quando la posta attraversa una frontiera, l'economia del servizio di solito cambia. Esprimendole in termini di ricavi degli operatori (sia pubblici che privati) le proporzioni sono grosso modo quelle indicate nella Tabella 2.

Tabella 2: *Proporzioni fra volume e ricavi*

SERVIZI	VOLUME	RICAVI
Nazionale	93%	90%
Intracomunitario	4%	5%
Internazionale	3%	5%

Fonte: Diverse

Per l'analisi degli aspetti economici interessati, va notato che esistono due diversi tipi di servizio transfrontaliero: quello in cui un solo operatore tratta tutte le fasi dalla raccolta alla consegna, o l'altro, in cui l'operatore del paese "speditore" affida la posta ad un altro operatore perché sia consegnata nel paese di destinazione.

Nel primo di questi casi (che descrive la situazione di alcuni grossi operatori espresso privati), l'economia è sostanzialmente uguale a quella delle operazioni nazionali, cioè vi sono notevoli costi fissi di rete sicché l'effetto marginale dell'aumento o della flessione del traffico è modesto.

Dato che un operatore di questo tipo intrattiene probabilmente delle consociate in ciascuno dei paesi interessati, può ben esservi un sistema di addebito interno di ripartizione dei costi, con la conseguenza che gli operatori nel paese di origine vedono i costi come se fossero variabili.

Il secondo esempio descrive la situazione di quasi tutte le gestioni lettere transfrontaliere e di molte gestione pacchi (sia private che pubbliche). In questo caso, gli operatori che trattano la posta diretta all'estero subappaltano ad un altro operatore la consegna da effettuare nel paese di destinazione.

Nel caso di amministrazioni postali che consegnano il materiale per conto di altre amministrazioni, le regole delle convenzioni sono stabilite dall'Unione Postale Universale (vedi Capitolo 3, Paragrafo 5.1). Le economie di questi "scambi" postali devono essere considerate separatamente sotto il profilo della destinazione all'estero e quello del ricevimento dall'estero.

4.1 POSTA DESTINATA ALL'ESTERO

In tali scambi postali, l'addebito effettuato dall'operatore della consegna è per l'operatore che effettua l'inoltro all'estero un costo variabile. L'addebito variabile assume diverse forme. Per lo scambio di invii di lettere fra amministrazioni postali, gli addebiti prendono la forma di "spese terminali", che sono una questione complessa che viene trattata più in dettaglio nel Paragrafo 8. Queste spese terminali sono di solito addebitate secondo la stessa tariffa per entrambe le amministrazioni che si scambiano reciprocamente la posta.

Per lo scambio di pacchi fra amministrazioni, il sistema è diverso. In questo caso, ogni amministrazione addebita all'altra "tariffe via terra", ma queste vengono determinate dall'amministrazione che effettua la distribuzione e non sono le stesse nelle due direzioni. Il sistema delle amministrazioni postali che distribuiscono ciascuna invii di corriere accelerato dell'altra è simile a quella delle tariffe via terra: anche in questo caso, l'amministrazione che effettua la consegna determina l'addebito.

Anche per gli operatori privati convenzionati con altri operatori per la distribuzione, i costi di consegna sono variabili, sia che si tratti di operatore privato che dell'amministrazione postale del paese di destinazione.

4.2 POSTA DI PROVENIENZA ESTERA

Sostanzialmente, l' operatore che riceve la posta dall'estero continua ad avere gli stessi costi fissi di rete. La distribuzione di maggiori volumi nella sua zona non produrrà un aumento proporzionale dei costi; se, invece, il traffico transfrontaliero che egli riceve nel suo paese registra una flessione, i suoi risparmi non saranno proporzionali.

E' un punto forse particolarmente importante per le reti di distribuzione delle lettere delle amministrazioni postali. Oggi il traffico transfrontaliero rappresenta mediamente il 7% del volume lettere (con una punta del 47% nel Lussemburgo). Poco più della metà di questa cifra è costituita dal traffico fra gli Stati membri della Comunità.

Questo volume aiuta quindi a mantenere i costi unitari a livelli accettabili. A causa dello squilibrio nell'attuale sistema delle spese terminali (discusso poi dettagliatamente più avanti nel Paragrafo 8) fra costi unitari di consegna e indennità ricevute, la maggior parte degli Stati membri trovano che i loro costi unitari per distribuire questo traffico non sono coperti.

Questa situazione è difficilmente sostenibile finché i volumi transfrontalieri rimarranno ai livelli attuali (e finché parte dei ricavi conseguiti sul traffico in uscita verrà usata per la sovvenzione incrociata delle perdite sul traffico in entrata). Ma secondo quanto indicato nel Capitolo 4, Paragrafo 9, per i volumi del traffico transfrontaliero si prevede un aumento forse eccezionale prodotto delle strategie dei grossi utenti per il Mercato Unico.

Gran parte di questo incremento potrà svilupparsi a spese del traffico nazionale. Questo cambiamento strutturale del traffico destinato alla distribuzione avrà un effetto molto importante sulla politica tariffaria. Se le spese terminali continueranno a non compensare i costi unitari di consegna, sarà inevitabile un aumento reale delle tariffe per la posta nazionale.

5. COSTI

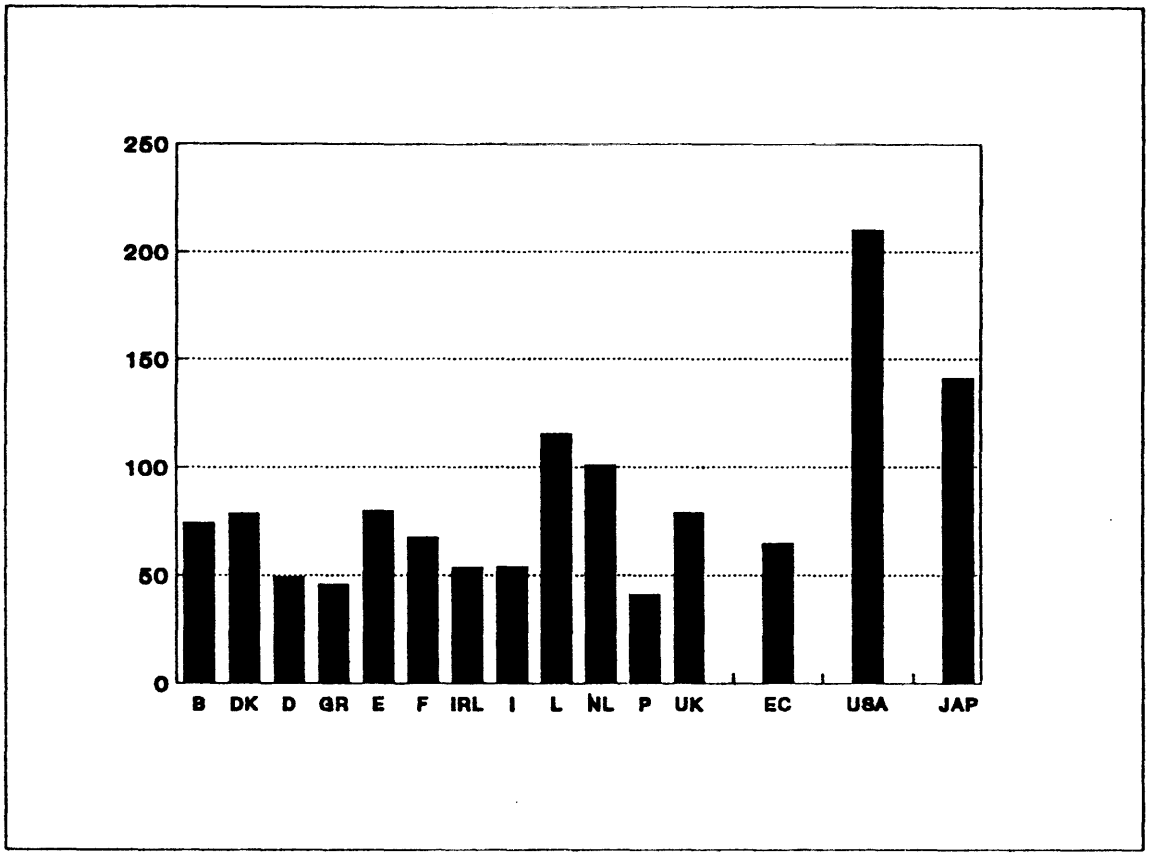
Che cosa incide, quindi, sui costi dei diversi operatori nella Comunità? Osservando le amministrazioni postali, si nota che, in media, i costi della manodopera ammontano al 75% circa dei costi di gestione. Ovviamente, i costi unitari del lavoro (cioè il costo orario) varieranno da paese a paese.

Vi incideranno le condizioni locali del mercato del lavoro, che risentiranno, a loro volta, della situazione economica contingente di ciascuno Stato membro e delle tendenze precedenti.(Così, pur limitando la prospettiva dei cambiamenti, si può notare che la retribuzione reale nei Paesi Bassi è rimasta costante negli anni '80, mentre è cresciuta del 23% nel Regno Unito).

Questi costi sono anche influenzati dall'inquadramento relativo del personale postale nella graduatoria informale delle diverse mansioni. E' quindi inevitabile che ci saranno divari nel costo orario.

Anche la produzione oraria varierà per effetto dei diversi ritmi di lavorazione raggiunti. Questi ritmi vengono calcolati dividendo il numero degli invii (o il ricavo da essi ottenuto) per il numero delle unità di lavoro (sia il personale complessivo, sia le sue ore lavorative, sia in termini dei loro costi monetari). La Figura 2 mostra una semplice misura di produttività, calcolata in base al numero complessivo degli invii postali (esclusa la pubblicità diretta per corrispondenza senza indirizzo ma compresi gli invii espressi come invii singoli) diviso per il numero totale dei dipendenti nel servizio lettere dell'amministrazione postale.

Figura 2: *Invii per addetto alle corrispondenze, in migliaia (1988)*



Nota: Il numero degli impiegati si riferisce solo agli addetti alle corrispondenze ed esclude quindi il personale addetto ai servizi finanziari.

Fonte: Studio Sofres

Il numero dei dipendenti impiegato come denominatore nel calcolo, si riferisce solo al personale dell'amministrazione postale addetto ai servizi lettere. Esso si riferisce a costi che (come indicato nel precedente Paragrafo 3) sono prevalentemente fissi. Le fluttuazioni di carico possono perciò dipendere strettamente dai volumi spediti. (Va sottolineato che la tabella mira solo a fornire un'impressione: la produttività apparente sarà influenzata, fra l'altro, dalla densità demografica relativa e dai livelli variabili del presmistamento effettuato dagli utenti; in questo caso non si fa alcun riferimento alla qualità di servizio conseguita).

Ciò pone un'importante questione: in quale misura la propensione del "cittadino medio" di spedire invii tramite l'amministrazione postale è determinata dall'ambiente economico esterno, e quanto dipende da fattori controllabili dall'amministrazione postale?

La Figura 3 del Capitolo 4, Paragrafo 3.2 indica che esiste un nesso diretto fra l'attività economica generale e la propensione alla spedizione di invii postali. In termini soltanto di fattori sotto il proprio controllo, alcune amministrazioni postali sono però più efficienti di altre. Ogni amministrazione ha, ovviamente, la capacità di ridurre i propri costi; se tali riduzioni si riflettono poi in prezzi reali più bassi, ne risulterà un aumento del volume. Questo meccanismo può produrre una spirale "virtuale" verso l'alto in cui i maggiori volumi portano a costi unitari minori, che a loro volta limitano la necessità di aumentare i prezzi.

Un altro punto importante è che la qualità del servizio, come essa viene recepita dal potenziale utente, influisce direttamente sul profilo della posta spedita. Quanto più alta è la percezione della qualità, tanto più è probabile che gli utenti affidino gli invii di maggior valore al flusso ordinario massificato, invii quali lettere di affari, fatture, estratti conto ecc. Questi possono incontrare costi più elevati in quanto richiedono un più alto grado di priorità ma le loro tariffe sono fissate ad un livello proporzionalmente elevato con adeguati margini di profitto.

E' vero anche il contrario. Quanto peggiore è la percezione che il cliente ha della qualità del servizio, tanto più l'amministrazione postale sarà usata come il "distributore riserva". Essa diventerà sempre più ricettacolo di spedizioni di massa di poco valore, frequentemente attratte da tariffe preferenziali (vedi più avanti al Paragrafo 6.3) che risultano esse stesse in perdita.

In breve, misure semplici di produttività non bastano. Il profilo del traffico è estremamente importante per la struttura di costi/ricavi e su tutto incide direttamente la percezione che l'utente ha della qualità fornita.

6. REDDITIVITA' E TARIFFAZIONE

La Tabella 3 mostra la redditività delle amministrazioni postali della Comunità in termini di avanzo e disavanzo. Le cifre escludono i risultati dei servizi a denaro, generalmente redditizi, forniti dalle stesse amministrazioni (vedi più avanti al Paragrafo 7.1). (Non sono disponibili le cifre dei profitti per quanto riguarda le operazioni comunitarie degli operatori privati).

Tabella 3: *Redditività dei servizi postali delle amministrazioni postali CE (1988)*

STATI MEMBRI	TOTALE COSTI	TOTALE RICAVI	AVANZO/ DISAVANZO	AVANZO/ DISAVANZO RISPETTO AI RICAVI
	Milioni di ECU	Milioni di ECU	Milioni di ECU	%
Belgio (nota 1)	745.9	503.1	- 242.8	- 48.3
Danimarca	840.9	806.4	- 34.5	- 4.3
Germania	8 210.0	7 000.0	- 1,210.0	-17.3
Grecia	123.5	100.3	- 23.2	- 23.1
Spagna	1 000.0	692.3	- 307.7	- 44.4
Francia	7 838.0	7 340.0	- 498.0	- 6.8
Irlanda	189.0	187.7	- 1.3	- 0.7
Italia	3 709.5	2 651.1	- 1,058.4	- 39.9
Lussemburgo	45.0	42.3	- 2.7	- 6.4
Paesi Bassi	1 731.0	1 778.0	+ 47.0	+ 2.6
Portogallo	169.8	134.0	-35.8	- 26.7
Regno Unito	4 484.0	4 643.0	+ 159.0	+ 3.4
TOTALE	29 086.1	25 878.0	3 208.4	- 12.4

Nota 1. Per il Belgio i ricavi non comprendono un pagamento di ECU 321 milioni ricevuto dal governo centrale per i servizi forniti in perdita (Vedi sotto al Paragrafo 7.2).

Fonte: Studio Sofres

A che cosa sono dovuti questi divari di redditività? Determinanti sono le differenze dell'esperienza commerciale e dell'efficienza. Ma un ruolo importante lo hanno anche le diverse politiche tariffarie applicate.

Sembra vi sia una relazione diretta fra ricavo unitario e redditività relativa delle diverse amministrazioni. La Tabella 5 confronta l'ordine statistico dei margini di redditività con il ricavato medio ottenuto per invio.

I margini di redditività sono ordinati secondo la resa percentuale sul ricavo. L'incasso medio conseguito per invio è esposto a fianco. Esso è stato calcolato dividendo il totale dei ricavi per il numero degli invii (esclusi gli invii senza indirizzo).

Tabella 4: *Rapporto potenziale fra redditività e tariffazione*

STATI MEMBRI	RICAVI (Mil ECU)	AVANZO/ DISAVANZO (Mil ECU)	MARGINE PERCENTUALE	ORDINE STATISTICO	RICAVO PER INVIO (ECU)	ORDINE STATISTICO
Belgio	503.1	- 242.8	- 48.3%	12	0.26	7
Danimarca	806.4	- 34.5	- 4.3%	4	0.50	1
Germania	7 000.0	- 1 210.0	- 17.3%	7	0.47	2
Grecia	100.3	- 23.2	- 23.1%	8	0.21	10
Spagna	692.3	- 307.7	- 44.4%	11	0.14	12
Francia	7 340.0	- 498.0	- 6.8%	6	0.45	3
Irlanda	187.7	- 1.3	- 0.7%	3	0.36	4
Italia	2 651.1	- 1 058.4	- 39.9%	10	0.25	8=
Lussemburgo	42.3	- 2.7	- 6.4%	5	0.25	8=
Paesi Bassi	1 778.0	+47.0	+ 2.6%	2	0.31	6
Portogallo	134.9	- 35.8	- 26.5%	9	0.19	11
Regno Unito	4 643.0	+ 159.0	+ 3.4%	1	0.33	5

Fonte: Analisi CCE

Da che cosa dipendono questi divari fra le tariffe? Esistono, ovviamente, differenze di costo che esulano dal controllo delle amministrazioni. La causa principale è però il difforme atteggiamento nella tariffazione. La Tabella 5, che confronta il ricavo medio conseguito con le tariffe lettere ordinarie, è rivelatrice.

Non sorprende affatto che alcune amministrazioni registrino un ricavo medio unitario inferiore alla tariffa ordinaria. Tutte le amministrazioni hanno grossi clienti che possono meritare sconti in cambio di un lavoro che possa far loro risparmiare dei costi. Ma la spiegazione maggiore risiede nelle tariffe preferenziali che vengono concesse in base al contenuto. (Nel caso dell'Italia, ci si deve chiedere anche se le cifre sono accurate o se vi sono problemi nella protezione dei ricavi).

Tabella 5: *Ricavo delle amministrazioni postale per invio*

STATI MEMBRI	1 RICAVO PER INVIO (ECU)	2 TARIFFA LETTERA NORMALE (ECU)	INDICE [COL 1 / COL 2]
Belgio	0.26	0.33	0.788
Danimarca	0.50	0.47	1.064
Germania	0.47	0.50	0.940
Grecia	0.21	0.17	1.235
Spagna	0.14	0.15	0.823
Francia	0.45	0.33	1.360
Irlanda	0.36	0.36	1.000
Italia	0.25	0.50	0.500
Lussemburgo	0.25	0.28	0.890
Paesi Bassi	0.31	0.32	0.969
Portogallo	0.22	0.18	1.244
Regno Unito	0.33	0.28	1.179

Fonte: Analisi CCE

Si verifica anche il caso che esistono gradi diversi di pressione per costringere le amministrazioni postali a tenere bassi i prezzi, anche se si sa che per assicurare la copertura dei costi sono necessari aumenti di prezzo. Dopo un certo periodo, l'effetto cumulativo è quello di generare consistenti perdite. Riportare le amministrazioni in pareggio può richiedere un lungo periodo di graduale aumento dei prezzi reali.

I punti specifici della perequazione tariffaria, dei principi contabili, della trasparenza e delle tariffe preferenziali sono discusse in appresso.

6.1 PEREQUAZIONE TARIFFARIA

Tutte le amministrazioni postali della Comunità asseriscono che le loro tariffe pubbliche per la distribuzione delle lettere nei rispettivi territori nazionali sono costituite da una tariffa unica che si differenzia soltanto in funzione del peso e non delle diverse ubicazioni sia dei mittenti che dei destinatari dell'invio. (Oltre ad avere una tariffa unica per tutto il territorio nazionale, l'amministrazione spagnola offre anche un tasso separato per il recapito nell'ambito della città in cui la posta è stata raccolta). Questa "tariffa unitaria singola" viene definita comunemente con il più succinto termine francese di "péréquation tarifaire". Il principio sul quale si basa la perequazione tariffaria è che i diversi costi associati alla raccolta/distribuzione in zone diverse devono essere ponderati.

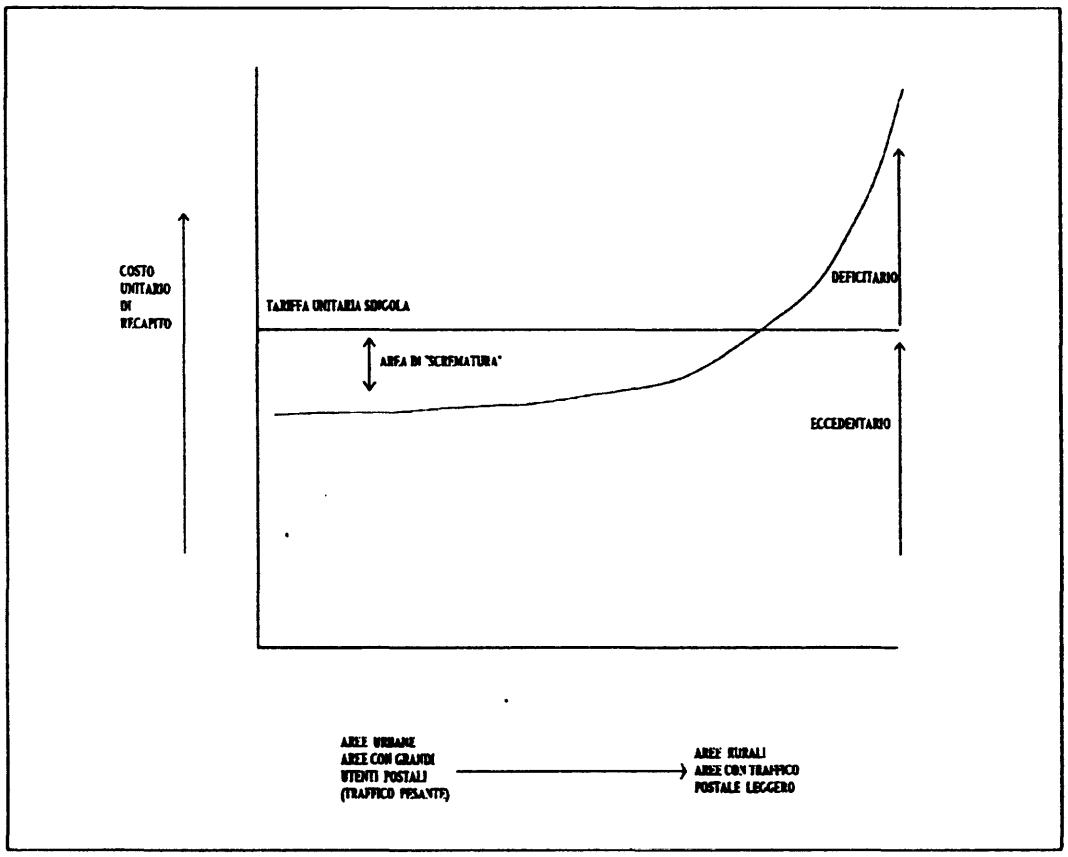
L'alternativa potrebbe essere l'adozione di una tariffa diversa rigorosamente correlata ai diversi costi effettivi associati alle diverse aree geografiche. Questo potrebbe generare una molteplicità di prezzi ed essere forse considerate colpire iniquamente coloro che vivono in quelle che, in termini postali, sono aree a costo più elevato.

Ovviamente, la media applicata in regime di perequazione tariffaria sarebbe superiore al costo effettivo in aree a basso costo, quali i centri urbani. Sarebbe anche inferiore ai costi nelle zone più agricole (o meno urbanizzate). Queste ultime tendono ad essere più care perché i volumi sono minori (per esempio quelli delle raccolte), ma anche perché i punti di accesso (cassette di impostazione o punti di destinazione per i recapiti) sono semplicemente più sparsi e quindi costa di più raggiungerli.

Va notato che i valori estremi dei costi, se espressi come fattori della media, differiscono sensibilmente. Un'amministrazione postale ha calcolato che il processo globale meno costoso (dalla raccolta alla distribuzione) rappresenta il 70% dei costi medi, mentre quello più caro è oltre dieci volte la media. Al confronto, i volumi che si registrano nelle aree dal costo inferiore, sono di gran lunga più importanti di quelli delle aree più costose.

Il principio di ponderazione applicato per fissare la stessa tariffa per un invio da un'estremità all'altra del territorio nazionale è rischioso per il fornitore del servizio universale che offre tale perequazione tariffaria, se altri operatori possono entrare nel mercato e scegliersi l'area da servire. Questo pericolo, chiamato talvolta della "scrematura" è rappresentato graficamente nella figura 2.

Figura 2: *Perequazione fra zone in attivo ed in perdita*



Fonte: CCE

L'asse X indica le diverse aree di raccolta/distribuzione, mentre l'asse Y rappresenta il costo unitario di distribuzione. Il costo di distribuzione è quindi una curva che parte da un minimo nelle zone densamente urbanizzate, sale lievemente nelle zone sempre meno urbanizzate, per salire poi bruscamente nelle zone rurali vere e proprie. La perequazione tariffaria è rappresentata da una retta orizzontale. Al di sopra di essa, dove i ricavi unitari non coprono i costi, si trova l'area che è poco probabile possa interessare all'operatore che cerca di entrare nel mercato. La zona sotto la retta, dove i costi del servizio sono inferiori alla media, è presumibilmente più allettante. (Quanto lo sia, dipende dal fatto se il servizio globalmente fornito dall'amministrazione postale è in attivo o in passivo, e dalle differenze dei costi di esercizio che gli operatori pubblici e privati affrontano per servizi direttamente comparabili).

Se un altro operatore entra nel mercato e si concentra sulle aree in cui i costi effettivi dell'amministrazione postale sono inferiori a quelli medi (cioè le aree

relativamente remunerative), l'eventuale successo da parte del nuovo operatore nel sottrarre volumi all'amministrazione postale farebbe aumentare la retta dei costi medi di quest'ultima. L'aumento può essere abbastanza graduale se tutti i costi fossero variabili. Ma dato che di fatto gran parte di essi sono fissi, la tendenza all'aumento della retta dei costi medi sarebbe molto marcata.

E' per salvaguardare il servizio universale che ciascuno Stato membro ha stabilito una serie di servizi riservati. Comunemente si considera come un utile sottoprodotto il fatto che le amministrazioni postali, come fornitori dei servizi riservati, possano offrire una perequazione tariffaria per i servizi nazionali. (Alcuni Stati membri vanno oltre, dichiarando che la perequazione tariffaria è un'obbligazione imposta alle amministrazioni postali in quanto fornitori di servizi riservati).

Per i servizi nazionali, può essere meno necessario separare le possibili ragioni per avere una serie di servizi riservati (fra la tutela dei servizi universali e l'eventuale esigenza di una perequazione tariffaria). Essa diventerà però più importante per la posta transfrontaliera. In effetti, il servizio universale per quest'ultima fra gli Stati membri è attualmente salvaguardato in quanto i servizi nazionali (compresa la distribuzione della posta transfrontaliera in entrata) sono collocati nell'area riservata.

Tutte le amministrazioni postali offrono questo genere di servizi a tariffa unitaria singola agli altri paesi comunitari. (Infatti, oggi l'entità delle differenze di costo fra le diverse destinazioni è forse inferiore a quella che ogni singola amministrazione postale registra nella propria posta nazionale; questa situazione potrebbe mutare se le spese terminali fossero più strettamente collegate con le tariffe nazionali). Nove delle dodici amministrazioni comunitarie offrono il recapito della lettera di 20g agli altri paesi della Comunità alla stessa tariffa che applicano ai servizi nazionali.

(Questa iniziativa è stata presa infatti per aderire ad una raccomandazione espressa dalla Commissione nel 1979, in base alla quale le tariffe interne dovevano essere applicate alle lettere intracomunitarie almeno entro la prima fascia di peso). Delle nove amministrazioni, quella francese offre per l'invio intracomunitario di lettere fino a 100g le stesse tariffe che applica a quella nazionale.

6.2 CONTABILITA'

L'uso di principi contabili differenti nei diversi Stati membri rispecchia, come per gli altri settori, i diversi atteggiamenti assunti in materia di tariffazione. Si ha però l'impressione che vi sono gradi diversi di interpretazione dei costi da parte delle varie amministrazioni postali. In particolare, non è chiaro fino a qual punto i costi fissi siano correttamente distribuiti fra i vari "flussi" (o servizi) che utilizzano la rete soggetta ai costi fissi.

Altro argomento è quello del grado relativo di trasparenza. Esso è importante per identificare le perdite subite da molte amministrazioni sulle tariffe preferenziali per le stampe (vedi più avanti al Paragrafo 6.3).

Una certa trasparenza può essere opportuna anche per quei servizi non riservati che vengono forniti, in parte, utilizzando la rete dei servizi riservati. L'organo nazionale della regolamentazione può voler essere in grado di controllare il modo in cui vengono fissate le tariffe, onde assicurarsi che coprano almeno i costi marginali che producono.

6.3 TARIFFE PREFERENZIALI

Le tariffe preferenziali vengono qui definite come le tariffe che offrono sconti indipendentemente dal risparmio di costi consentito dalla presentazione della corrispondenza impostata. Il precedente capitolo ha descritto nel Paragrafo 8.4 le politiche (sia da parte dei governi nazionali che delle stesse amministrazioni postali) che hanno condotto alla concessione di tariffe preferenziali. In questo contesto, si vogliono studiare gli effetti economici di questa politica tariffaria.

L'offerta di tariffe preferenziali è una decisione politica. Esse rappresentano grosse perdite per le amministrazioni postali che le applicano. Tali perdite devono essere sovvenzionate in qualche modo, sia mediante sovvenzioni incrociate da altri utenti postali (e talvolta utenti dei servizi di telecomunicazione) o mediante sovvenzioni dirette dei governi. Esse pongono un importante problema di controllo: l'entità delle perdite globali subite dipende dall'uso che gli utenti fanno di tali tariffe, e non tanto dal fatto che sono controllate dalle amministrazioni stesse.

Le tariffe preferenziali offerte da queste amministrazioni devono essere considerate anche dal punto di vista degli operatori privati. La Tabella 6 mostra

la relazione fra il livello degli sconti offerti e la percentuale delle pubblicazioni rispetto alla posta-lettere nel suo complesso.

Tabella 6: *Copertura dei costi di distribuzione delle stampe da parte delle amministrazioni postali*

STATI MEMBRI	COPERTURA DEI COSTI %	PERCENTUALE DEI GIORNALI/RIVISTE NELLA POSTA LETTERE TOTALE %
Belgio	18.5	22
Danimarca	51.9	29.3
Germania	56	11.5
Grecia	98	24.5
Spagna	5	3.1
Francia	33	11.8
Irlanda	80	n/a
Italia	6	35.7
Lussemburgo	19.3	23.5
Paesi Bassi	75	13.7
Portogallo	40	11.0
Regno Unito	100	3.0

Fonte: Unione Postale Universale (1989)

Salvo Grecia e Spagna (forse a causa dei requisiti di qualità del servizio), sembra esistere una stretta correlazione fra la copertura dei costi e la percentuale di giornali e riviste nella posta-lettere. Se le tariffe preferenziali scoraggiano gli utenti dal ricorrere agli operatori privati, esse hanno l'effetto di scoraggiare l'istituzione di eventuali reti alternative per la distribuzione di giornali e riviste.

Laddove la qualità del servizio sarà eccellente, i prezzi inferiori praticati dalle amministrazioni postali non impediranno che un editore (per esempio di un quotidiano) cerchi di assicurarsi una distribuzione più rapida attraverso canali alternativi anche se questi sono più costosi. Ma per altre pubblicazioni, quali i mensili o le riviste commerciali) la qualità del servizio non è così importante ed il prezzo è la chiave determinante della scelta dei servizi da utilizzare.

In questi casi i bassi prezzi praticati dalle amministrazioni si sono dimostrati appetibili. Dato che solitamente tali prezzi sono offerti in perdita per l'amministrazione, le sovvenzioni dirette o incrociate per finanziare tali perdite stanno in effetti impedendo ad altri operatori di entrare nel mercato.

Gli altri operatori devono necessariamente avere un profitto e, anche se avessero costi unitari di poco inferiori a quelli dell'amministrazione postale, non riuscirebbero a competere con i prezzi attualmente praticati sul mercato.

7. FINANZIAMENTI

Come vengono finanziate le perdite dei singoli servizi, soprattutto quelle derivanti dalle tariffe preferenziali? E, inoltre, come vengono finanziate le perdite sui servizi posta-lettere esposti nella precedente Tabella 4 (complessivamente di 3,2 miliardi di ECU nel 1988)? Le fonti sono due: le sovvenzioni incrociate e quelle centrali.

7.1 SOVVENZIONI INCROCIATE

Ovviamente i servizi che non offrono tariffe preferenziali sovvenzionano trasversalmente i servizi che le offrono. Ma, come indicato nella Tabella 3, le tariffe dei primi non sono abbastanza elevate per produrre queste sovvenzioni incrociate e si assumono ancora un utile netto, oppure gli sconti per le tariffe preferenziali non sono tanto elevati da eccedere la capacità delle tariffe non preferenziali di sovvenzionarli.(In effetti, sono due facce di una stessa medaglia).

Altra fonte importante di ricavi sono i servizi a denaro offerti dalle amministrazioni postali. Essi sono di solito vantaggiosi e, come vedremo nella Tabella 7, aiutano a ridurre le perdite globali o a trasformarle in utili netti.

L'effetto complessivo dei servizi postali a denaro è la riduzione della perdita globale di 3,2 miliardi di ECU, registrata dalle amministrazioni postali della Comunità, a 1,95 miliardi di ECU della gestione combinata. La perdita si riduce così dal 12,4% al 5,1% del fatturato.

Tabella 7: *Amministrazioni postali: Finanziamento da servizi postali a denaro (1988 in milioni di ECU)*

STATI MEMBRI	SERVIZI POSTALI A DENARO			SERVIZI POSTALI	EFFETTO NETTO
	Costi	Ricavi	Attivo	Attivo/ Disavanzo (Nota 1)	Attivo/ Disavanzo
Belgio	299.8	270.3	- 29.5	+ 78.2	+ 48.7
Danimarca	271.5	350.0	+ 78.5	- 34.5	+ 44.0
Germania	2,180.0	2,180.0	—	- 1,210.0	-1,210.0
Grecia	30.0	35.7	+ 5.7	- 23.2	- 17.5
Spagna	300.0	488.0	+ 188.0	- 307.7	- 119.7
Francia	4,381.0	5,026.0	+ 645.0	- 498.0	+ 147.0
Irlanda	56.0	59.0	+ 3.0	- 1.3	+ 1.7
Italia	1,422.0	1,436.0	+ 14.0	- 1,058.4	- 1,044.4
Lussemburgo	8.0	10.4	+ 2.4	- 2.7	- 0.3
Paesi Bassi	1,070.0	1,320.0	+ 250.0	+ 47.0	+ 297.0
Portogallo	19.0	20.0	+ 1.0	- 35.8	- 34.8
Regno Unito	1,684.0	1,783.0	+ 99.0	+ 159.0	+ 258.0
TOTALE	11,721.3	12,978.4	+ 1,257.1	- 2,887.4	- 1,630.3

Nota 1: La cifra dell'attivo dei servizi lettere per il Belgio indica il risultato dopo che è stato ricevuta la sovvenzione centrale di ECU 321 milioni

Fonte: Studio Sofres

Altra fonte di sovvenzione incrociata nell'ambito interno dell'organizzazione, nel caso di alcune amministrazioni postali, è il finanziamento con i profitti conseguiti dalle amministrazioni delle telecomunicazioni consociate. (Nella maggioranza degli Stati membri, l'amministrazione delle telecomunicazioni e l'amministrazione postale sono parte di uno stesso ministro). Tali sovvenzioni incrociate cesseranno probabilmente in un prossimo futuro dato che i governi desiderano sempre più assicurare che le amministrazioni delle telecomunicazioni siano completamente distinte sul piano operativo.

Tali sovvenzioni incrociate (da un servizio all'altro, da una funzione operativa all'altra, o fra l'amministrazione delle telecomunicazioni e quella postale) sollevano tutte lo stesso interrogativo di fondo. In quale misura i fornitori di questi servizi, che contribuiscono alle sovvenzioni incrociate, hanno il "mandato" di caricare prezzi maggiori del dovuto per poter "rendere" i servizi che finanziano tale sovvenzione? Questo mandato può assumere la forma di una decisione politica precedentemente stabilita o istruita, o quella di una chiara

dichiarazione commerciale che queste sovvenzioni incrociate saranno finanziate in questo modo.

Laddove i servizi che hanno dato il contributo sono forniti nell'area competitiva non riservata (è il caso dei servizi espresso forniti dalle amministrazioni postali o dai loro servizi a denaro), la forze del mercato forniranno i controlli necessari; sarà, quindi, una decisione interna se i profitti conseguiti nel mercato competitivo dovranno essere impiegati per finanziare le perdite in altri settori.

Diverse sono però le questioni che sorgono se i servizi contribuenti appartengono all'area riservata, specialmente se quelli in perdita da sovvenzionare trasversalmente appartengono all'area non riservata (come per la maggior parte dei servizi stampe nelle legislazioni nazionali).

Come spiegato nel Paragrafo 6.1, la perequazione tariffaria implica sovvenzioni incrociate geografiche. Ma in questo caso viene dichiarato chiaramente che la tutela del servizio riservato è necessaria per permettere la condivisione dei costi fra aree redditizie e non. Molti utenti hanno, inoltre, esigenze di impostazione in entrambe queste aree.

Il caso è piuttosto diverso da quello in cui l'utente di un tipo di servizio paga un prezzo più elevato di quello che potrebbe essere stabilito altrimenti, per sovvenzionare trasversalmente l'utente (sia esso mittente o ricevente) di un altro servizio.

7.2 FINANZIAMENTI CENTRALI

Se nonostante le sovvenzioni incrociate l'amministrazione postale continua ad essere in perdita, l'altra fonte di finanziamento è il governo.

In almeno un caso, quello del Belgio, questo finanziamento viene effettuato su base commerciale. Il governo affida all'amministrazione postale l'esecuzione di certe "missioni", che sa in perdita. Il numero degli invii trattati in questi flussi è calcolato ogni anno e ad esso viene applicata una tariffa. Il governo corrisponde poi all'amministrazione postale l'ammontare così calcolato. Nel 1988, il governo belga ha versato in questo modo alla propria amministrazione postale 321 milioni di ECU.

Altre amministrazioni ottengono finanziamenti su basi meno trasparenti. Si presume che si accordino annualmente con i propri governi sull'entità della sovvenzione centrale necessaria. Forse, in questa trattazione si usa anche il tipo di calcolo adottato dall'amministrazione belga.

Viceversa, alcune amministrazioni sono contribuenti netti dei propri governi. L'amministrazione danese, per esempio, ha dovuto pagare nel 1988 al proprio governo 86 milioni di ECU sui profitti conseguiti, trasformando un profitto di 44,1 milioni di ECU in una perdita finale di 41,4 milioni di ECU. L'amministrazione postale britannica non solo deve pagare sui propri profitti l'imposta sugli enti collettivi, ma deve anche acquistare ogni anno una certa quota di titoli di stato (che varia ogni anno e che produce per l'amministrazione postale ricavi da interessi maturati).

8 SPESE TERMINALI

La corrispondenza epistolare transfrontaliera comprende lettere impostate in un paese per essere distribuite in un altro. Quando l'utente imposta una lettera, è l'amministrazione mittente a ricevere l'introito dall'utente, non così l'amministrazione ricevente. E' però l'amministrazione ricevente ad accollarsi i costi associati con la distribuzione dell'invio, i quali possono ammontare anche ad oltre la metà del costo totale dell'intera operazione (cioè dell'insieme dei costi di spedizione, trasporto e distribuzione).

Per molto tempo gli associati all'UPU hanno applicato il principio che vuole la corrispondenza transfrontaliera in equilibrio, nell'assunto che gli stessi volumi e tipi di corrispondenza andassero in entrambe le direzioni di uno "scambio" fra amministrazioni postali. Ma ci si è reso conto che tale principio, che forse non è mai stato valido, determinava indennizzi insufficienti per alcune amministrazioni incaricate della distribuzione.

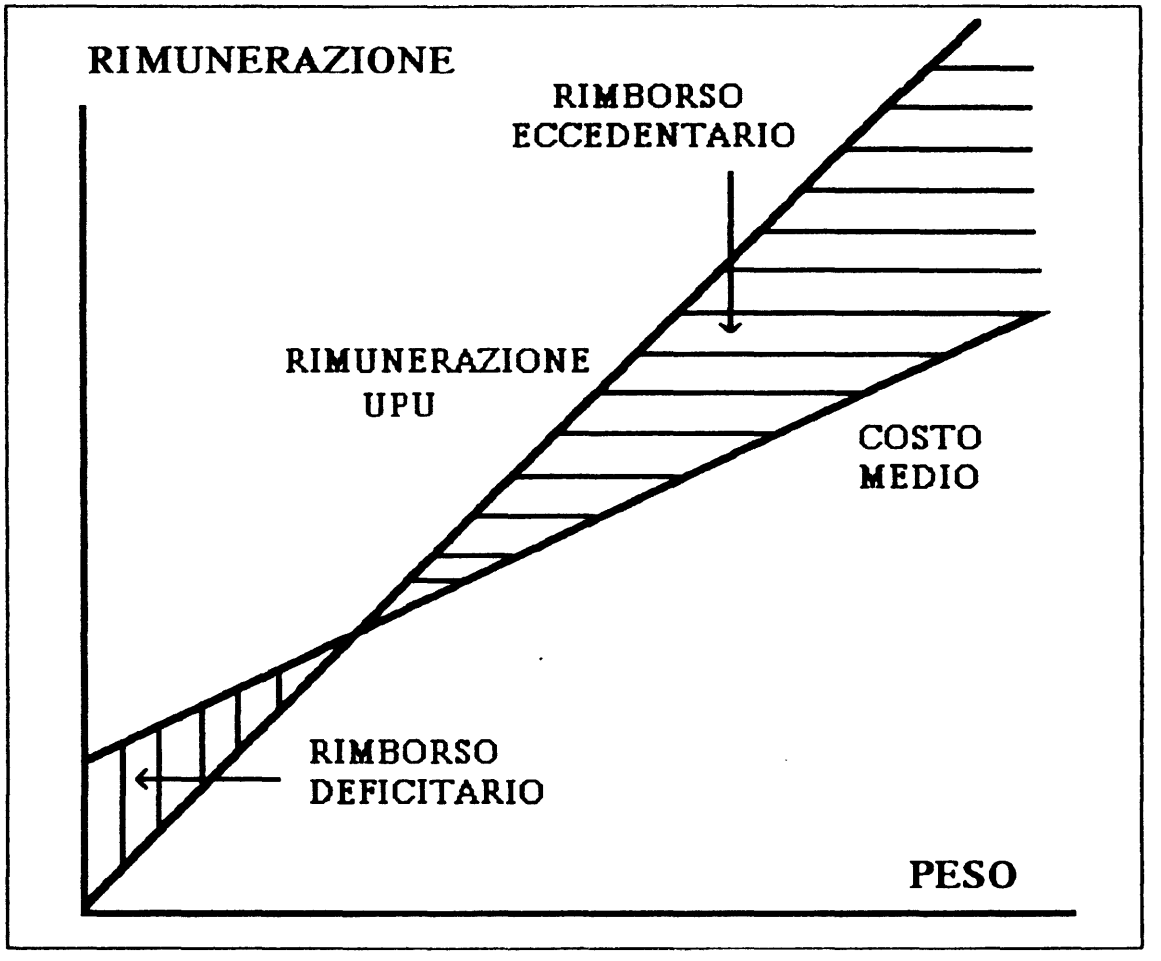
Nel 1969 l'UPU introduceva perciò un sistema di indennizzi chiamato delle "spese terminali", che compensava l'amministrazione che si incaricava della distribuzione sulla base del peso totale degli invii da distribuire. Tali addebiti, che tendevano a favorire i paesi meno sviluppati (che predominano nell'UPU), sono stati aumentati in termini reali nelle conferenze successive.

La materia delle spese terminali è piuttosto complessa. Una descrizione più completa è compresa nell'allegato 8. In questo contesto è sufficiente notare che ogni sistema basato esclusivamente sul peso genera inevitabilmente differenze fra i costi effettivi sostenuti per la consegna e gli indennizzi avuti in cambio. In primo luogo, i costi di distribuzione dipendono maggiormente dalla quantità degli invii distribuiti che non dal loro peso globale. In secondo luogo, viene pagato lo stesso indennizzo indipendentemente dal livello del servizio di distribuzione necessario. In terzo luogo, un sistema unico universale ignora il fatto che il costo unitario cambia, e spesso per ragioni indipendenti dall'efficienza.

La Figura 4 indica il divario fra un sistema basato sul peso ed i costi medi. La linea delle spese terminali sale bruscamente da zero, mentre quella dei costi medi presenta la realtà di un costo unitario per ciascun invio trattato, con un incremento di costo meno brusco con l'aumentare del peso. Ne consegue che in presenza di pesi limitati l'indennizzo è insufficiente, mentre aumentando il peso, esso va in attivo.

Queste disparità sono rilevanti per il fenomeno della reimpostazione (descritto in dettagli nel Paragrafo 9). Rischiando di esagerare nella semplificazione, l'area sottoindennizzata crea condizioni di costo che incoraggiano la reimpostazione A-B-C ed il sovrindennizzo incoraggia la reimpostazione A-B-B.

Figura 4: *Spese terminali: Rapporto fra costi e rimborsi*



Fonte: CCE (in base a dati dell'UPU)

L'effetto netto è che per molte amministrazioni, e certamente per la maggioranza di quelle della Comunità, la distribuzione della posta di provenienza estera costa più di quanto ricuperabile con le spese terminali. Esse hanno dovuto finanziare tali perdite con margini più elevati del normale profitto sul traffico diretto all'estero. Se potessero conservare il traffico destinato all'estero, la situazione sarebbe tollerabile.

Il grande squilibrio insito nel sistema delle spese terminali ha, però, spinto verso la reimpostazione, la cui competitività ha cominciato ad erodere i ricavi di inoltro all'estero della maggior parte delle amministrazioni postali.

E' stato ed è inevitabile affrontare lo squilibrio delle spese terminali. Nel 1987, alcune amministrazioni CEPT hanno stabilito un diverso sistema di spese terminali che comprende un addebito per invio (ed un addebito per peso, inferiore a quello

dell'UPU). Tale sistema dovrebbe perciò offrire un rimborso più adeguato ai costi effettivi di distribuzione.

Molte delle più grosse amministrazioni postali commerciali hanno aderito a questo progetto "CEPT". Esso non interessa attualmente soltanto i sei maggiori paesi CE (in termini di posta internazionale), ma anche tutti i paesi dell'EFTA (eccettuata l'Austria), l'Australia, il Canada e gli Stati Uniti.

Va sottolineato, tuttavia, che un'organizzazione che rappresenta diversi operatori privati del settore, la Conferenza Internazionale dei Vettori Espressi (IECC), ha presentato alla Commissione Europea una denuncia secondo cui questo accordo viola il principio della libera concorrenza in quanto cercherebbe di scoraggiare le attività di reimpostazione. La Commissione ha esaminato il caso alla luce delle norme comunitarie in materia di concorrenza ed ha avviato un procedimento formale.

Il sistema CEPT, mentre è più aderente ai costi di quello UPU, si basa ancora su una media fra le amministrazioni partecipanti, con il vantaggio di essere più facile da amministrare e fornire qualche stimolo ai paesi per migliorare la redditività dei loro sistemi di distribuzione. Esso non riconosce, però, i profondi divari fra costi e tariffe che esistono fra le amministrazioni (anche fra quelle europee).

Le amministrazioni postali dei cinque paesi dell'Unione Nordica (compresa la Danimarca) applicano per i flussi postali reciproci un sistema che indennizza le amministrazioni addette alla distribuzione in base ad una percentuale delle tariffe effettive di consegna delle lettere. Alcune altre stanno studiando bilateralmente la possibilità di usare le tariffe nazionali come base per l'addebitamento reciproco.

Nel frattempo, anche l'UPU sta affrontando una parte del problema delle spese terminali. Per la maggioranza dei flussi postali (se non altrimenti concordato) esistono ora addebiti diversi per le lettere e per le stampe. Il sistema si basa sempre interamente sul peso, e quindi sul peso medio globale degli invii in ciascun flusso (cioè sia delle lettere che delle stampe).

L'UPU ha anche aggiunto un altro sistema di addebito per i flussi postali in cui il peso medio è notevolmente diverso dalla media globale. Questo sistema si basa su un addebito per invio ed uno addebito per peso; ma non è chiaro come il sistema possa essere applicato sul piano pratico.

Risulta quindi evidente che esiste già una notevole volontà di migliorare il sistema delle spese terminali. Si riconosce che un qualche sistema di spese terminali continuerà ad essere necessario per stabilire procedure di indennizzo fra i 170 paesi aderenti all'UPU. Non sarebbe d'altronde pratico un addebito per ciascun invio sulla base alla tariffe dell'amministrazione incaricata della distribuzione. Agli effetti dell'indennizzo, sarà sempre necessaria una qualche forma di "forfettizzazione". Se quindi le spese terminali sono necessarie, si dovrà cercare un sistema o dei sistemi ottimali.

Diventerà, pertanto, sempre più urgente istituire un sistema di spese terminali che compensi adeguatamente l'amministrazione distributrice. I diversi sistemi di reimpostazione (descritti più avanti) hanno già rivelato i difetti del sistema UPU. Alcuni dei probabili effetti del Mercato Unico sul profilo del traffico (secondo quanto rilevato sopra, nel Capitolo 4, Paragrafo 9), trasformando gran parte dell'attuale traffico nazionale in internazionale, integreranno questa esposizione.

Potrebbe anche rivelarsi necessario adottare un sistema più strettamente correlato con le condizioni di accesso nazionale di ciascuna amministrazione, per dimostrare che queste condizioni sono uguali per tutti i corrieri, a prescindere da come intendono ottenere l'accesso ai servizi riservati del paese di destinazione (sia direttamente nel sistema nazionale che indirettamente tramite un sistema transfrontaliero).

9. REIMPOSTAZIONE

La reimpostazione è un servizio postale transfrontaliero offerto da operatori privati in concorrenza con i servizi offerti dall'amministrazione del paese dell'utente. L'esercizio della reimpostazione implica di solito la cooperazione di un'amministrazione postale, sia del paese di distribuzione che di un paese terzo.

L'Allegato 9 espone la storia della reimpostazione. Mostra come essa si sia sviluppata in parte come il risultato di un'esigenza di mercato già consolidata (la carente qualità del servizio stampe dagli Stati Uniti) ed in parte per sfruttare le carenze del sistema delle spese terminali dell'UPU. Come tutti i servizi, la reimpostazione viene venduta sulla base di una combinazione prezzo/servizio. La ponderazione fra queste due caratteristiche dipende dal tipo del servizio di reimpostazione usato.

Talvolta si dice che la reimpostazione è un servizio in perdita. Ma mentre è vero che i prezzi di reimpostazione sono spesso inferiori a quelli dei servizi concorrenti offerti

dalle amministrazioni postali, è anche vero che la reimpostazione può offrire servizi o strutture migliori.

Convenzionalmente si ritiene che i sistemi di reimpostazione siano tre. Quello originario, e tuttora il più importante, è la reimpostazione A-B-C. Essa implica che un operatore privato raccolga la posta internazionale di grandi utenti (nel paese A), la spedisca in un altro (paese B) per esservi impostata presso quella amministrazione per il successivo inoltro e recapito in un terzo paese (paese C).

Nel caso della reimpostazione A-B-C, il prezzo pagato si basa sulle spese terminali, pagate dall'amministrazione B all'amministrazione del paese C. Un secondo tipo di reimpostazione si basa sulle tariffe nazionali dell'amministrazione che cura la distribuzione. Nel caso di questo tipo di reimpostazione (chiamata A-B-B), l'operatore privato raccoglie la corrispondenza nel paese A, la trasporta nel paese di consegna (B) e la imposta presso l'amministrazione che ne cura la distribuzione (B).

Un terzo tipo di reimpostazione prevede il trasporto della corrispondenza dal paese A al paese B per essere rispedita nel paese A. Se la corrispondenza viene fisicamente trasportata fuori dal paese A e soddisfa i criteri di servizio riservato di tale paese, questo sistema di reimpostazione (chiamato A-B-A) viola il monopolio del paese A (come si è già detto nel Capitolo 3, Paragrafi 5.1 e 6.3). Esistono, tuttavia, diverse varianti di questo sistema per cui la situazione legale non è così netta.

L'attuale situazione legale della reimpostazione è trattata nel Capitolo 3, Paragrafo 3.8. Questa trattazione si riferisce anche alla posizione della corrispondenza originata in uno Stato membro, poi reimpostata attraverso l'amministrazione postale di un paese non comunitario per essere rispedita nella Comunità ed essere distribuita nel secondo Stato membro. (Tale prassi può diventare prevalente, a seconda delle decisioni che saranno prese sul sistema di spese terminali che funzionerà all'interno della Comunità, vedi Capitolo 3, Paragrafo 5.2).

Tutti e tre i tipi di reimpostazione sono qui trattati a fondo nei dettagli.

9.1 REIMPOSTAZIONE A-B-C

Si dice che la maggiore attrattiva commerciale della reimpostazione A-B-C siano i risparmi di costo che possono essere offerti al cliente in base allo sfruttamento degli squilibri inerenti al sistema delle spese terminali. L'affermazione è generalmente corretta, ma richiede una precisazione.

9.1.1 COSTI E PREZZI

In primo luogo in un paragone diretto dei costi fra l'amministrazione postale e l'operatore privato che offre servizi competitivi di reimpostazione, i costi dell'amministrazione postale dovrebbero, almeno teoricamente essere inferiori.

Il principale costo variabile è il pagamento delle spese terminali. In precedenza, quest'ultimo era l'addebito UPU uguale per tutti, sia per l'amministrazione nel paese A che per l'amministrazione di reimpostazione nel paese B, ma ora può essere diverso. I costi di trasporto dovrebbero essere più elevati per l'operatore privato, in quanto egli deve accollarsi oltre al trasporto nel paese di reimpostazione, anche i costi di trasporto successivi dell'amministrazione reimpostante.

L'altra principale variabile, quella della lavorazione e dello smistamento dovrebbe favorire ancora le amministrazioni postali che dovrebbero essere capaci di sfruttare i rendimenti di scala (dichiaratamente limitati) dell'operazione di smistamento. L'amministrazione che cura la reimpostazione dovrebbe, inoltre, caricare logicamente un margine sui propri servizi, che dovrebbe a sua volta essere passato al cliente del reimpostatore.

Come possono i reimpostatori essere meno costosi? Come indicato sopra, le amministrazioni postali aumentano tradizionalmente i prezzi dei servizi transfrontalieri verso l'estero per finanziare mediante sovvenzioni incrociate le perdite che possono registrare nei servizi transfrontalieri in entrata. Queste perdite sono costituite dalla differenza negativa fra l'indennizzo delle spese terminali ed il costo effettivo di recapito, e possono essere rilevanti.

Per esempio, il costo medio di distribuzione di una lettera di 20g per un'amministrazione CE è dell'ordine di 0,25 fino a 0,28 ECU. L'indennità UPU è di 0,18 ECU (e, prima del 1991 era solo di 0,06 ECU). Gli esempi dei costi per pesi leggeri mostrano forse i casi più estremi di tali divari. Ma un'amministrazione ha calcolato che la perdita sulla posta in entrante dall'estero era notevolmente superiore al 10% delle proprie entrate internazionali.

Queste perdite devono essere finanziate. Al confronto, né l'operatore privato né l'amministrazione di reimpostazione che questi usa eseguono in effetti alcuna distribuzione. La distribuzione è delegata all'amministrazione nel paese

C e ottiene in pagamento una tariffa fissa tramite il sistema delle spese terminali.

La seconda causa possibile per cui le operazioni di reimpostazione sono meno costose è che le amministrazioni di reimpostazione offrono, talvolta, prezzi inferiori al costo. Questo è dovuto alla mancata conoscenza dei costi effettivi (ed in particolare ad una inadeguata interpretazione dei costi marginali) oppure ad una politica tariffaria che deprime i prezzi. Quest'ultima si riferisce soprattutto ai prezzi per le stampe.

La maggior parte delle amministrazioni ha bassi prezzi transfrontalieri per le stampe dovuti alla pressione politica esercitata dalla loro industria nazionale della stampa e dell'editoria (e talvolta per effetto di raccomandazioni UPU). Spesso i prezzi sono inferiori al costo. Almeno una amministrazione CE offre per le stampe tariffe ridotte inferiori al costo delle spese terminali, anche se prima dell'aggiunta di altri costi variabili.

Gli operatori privati possono avvalersi della differenza di questi prezzi. In effetti, i differenti prezzi offerti da tutte le amministrazioni diventano parte di un mercato "locale" per il "prodotto" della distribuzione postale delle stampe. In questo modo le amministrazioni, spesso senza volerlo, possono diventare amministrazioni di reimpostazione (e, perfino, senza rendersi conto che questo stia avvenendo).

9.1.2 SERVIZIO

In generale ci si dovrebbe attendere che la reimpostazione A-B-C produca tempi di transito più lenti di quelli che l'amministrazione postale nel paese A può assicurare. Ovviamente, vi incide una giornata supplementare di trasporto (fra il paese A ed il paese B).

In secondo luogo, per i servizi postali via aerea, i voli diretti operanti dal paese A devono essersi sviluppati per ragioni commerciali e storiche, e si può supporre che si adattino alle destinazioni postali del cliente meglio di quanto non possano farlo i voli diretti operanti dal paese B.

Ma sarebbe sbagliato generalizzare sulla qualità relativa dei servizi dei reimpostatori. Essa varia a seconda del numero dei centri di reimpostazione utilizzati e dalla loro prossimità alle destinazioni finali. Così, per esempio, la

posta degli USA per destinazioni europee, se reimpostata attraverso il Porto Rico godrebbe di un servizio scadente, ma se reimpostata ad Amsterdam godrebbe probabilmente di un buon servizio.

Questa prospettiva di clienti esterni alla Comunità desiderosi di aver distribuita la posta in tutta la Comunità è importante: Essi possono ben preferire di concentrare le loro esigenze di distribuzione europea in una località in Europa, piuttosto che presso un operatore nel Nord America, che effettua poi separatamente il trasporto verso i singoli paesi di destinazione in Europa.

In tutti questi casi l'amministrazione postale concorrente è la principale pietra di paragone e va ribadito che alcune amministrazioni sono peggiori di altre in materia di tempi di transito (vedi Capitolo 4, Paragrafo 7.2 per il raffronto fra le amministrazioni CE).

In generale, se l'amministrazione postale ha un reparto efficiente per la lavorazione della posta di provenienza estera, dovrebbe essere in grado di battere i tempi di transito degli operatori privati. Lo dimostrano le prove comparative effettuate da alcuni grandi utenti. Ma se il funzionamento della stessa è piuttosto lento, spesso gli operatori privati possono batterla. Lo indica il fatto che gli operatori privati che vendono in certi paesi possono praticare prezzi maggiori di quelli delle amministrazioni concorrenti, pur conservando la propria quota di mercato.

Per aggiungere un altro punto generale che riguarda anche gli altri sistemi di reimpostazione, il servizio rappresenta qualche cosa di più dei semplici tempi di transito. Esso include tutti gli altri aspetti percepiti dall'utente, quali la flessibilità della raccolta, le procedure contabili, la disponibilità al credito, il trattamento dei reclami, l'efficienza della gestione clienti, ecc. (Può anche comprendere caratteristiche integrative, quali un servizio di segreteria telefonica: un operatore privato ha impiantato un servizio che raggiunge taluni paesi in cui non esiste un servizio di segreteria telefonica dell'amministrazione postale).

Per questi altri aspetti non è affatto chiaro se le amministrazioni postali ne traggano un vantaggio. In alcuni casi possono anche esserne svantaggiate. Alcune amministrazioni non praticano, per esempio, crediti, ma quelle reimpostanti spesso lo fanno: l'utente può, quindi, accedere al credito soltanto

se si affida ad un operatore privato. In generale, tuttavia, non si vedono motivi per cui, sotto questo profilo, le amministrazioni postali non debbano essere uguali agli operatori privati. Alcune lo sono.

9.2 REIMPOSTAZIONE A-B-B

Come si è detto, la motivazione economica che induce alla reimpostazione A-B-C è la differenza fra costi di distribuzione e spese terminali. Per la reimpostazione A-B-B, la motivazione è la differenza fra le tariffe nazionali e le spese terminali. Ad ogni incremento di peso, il costo di queste ultime sale più rapidamente della maggior parte delle tariffe nazionali lettere. Questo spinge la posta transfrontaliera più pesante, raccolta dagli operatori privati, ad essere impostata come interna nel paese di distribuzione. Analogamente le tariffe preferenziali, offerte per i flussi delle stampe, possono rendere meno costosa la spedizione diretta di tali invii.

Per lo sviluppo della reimpostazione A-B-B esiste anche un'importante motivazione di servizio. La posta avviata mediante il sistema posta lettere convenzionale internazionale fra amministrazioni postali (compresa la reimpostazione A-B-C) deve passare attraverso almeno due "uffici di scambio". Trattasi di uffici speciali usati dalle amministrazioni postali per spedire o ricevere la posta internazionale. Per conseguire rendimenti di scala, ivi compresa la competenza specifica della manipolazione della posta internazionale, ogni amministrazione di un numero limitato di tali uffici, rischia intasamenti.

Gli operatori privati possono, invece, effettuare la spedizione per la reimpostazione A-B-B presso l'ufficio che fa loro più comodo ed offrono un servizio di buona qualità. Volendo, possono impostare il corriere destinato all'estero presso molti uffici diversi, abbreviando ulteriormente i tempi di transito. Possono anche essere in grado di accelerare tali invii trasportandoli con i propri servizi aerei (se già ne hanno per i servizi espresso), dal paese di spedizione a quello ricevente.

Alcuni operatori privati, dopo aver trasportato la posta nell'altro paese, possono preferire di effettuarvi da soli parte o tutta la distribuzione. Questo elemento della distribuzione viene chiamato talvolta "city mailing", già menzionato nel Capitolo 3, Paragrafo 3.9.1. Mentre tali sistemi di recapito possono essere più

rapidi (in quanto non implicano trasferimenti fra operatori) e meno cari (perché tendono a distribuire soltanto in zone metropolitane densamente popolate), alcune delle lettere così consegnate rientrano quasi certamente nell'area riservata della locale amministrazione postale.

Concentrando la distribuzione solo in certe zone ed impostando il materiale più costoso presso l'amministrazione postale, tale sistema in effetti "screma" il traffico più proficuo. Questo al momento disturba solo relativamente le amministrazioni; potrà, invece, diventare molto grave quando la posta nazionale comincerà a trasformarsi in transfrontaliera (come ipotizzato nel Capitolo 4, Paragrafo 9).

Altro derivato della reimpostazione A-B-B è il concetto dell'impostazione locale che implica un'operazione che si svolge interamente nell'ambito di un solo paese. Con questo sistema, l'operatore privato raccoglie la posta dall'utente e la smista per città principali; il corriere viene quindi trasportato in queste città per esservi impostato per il recapito in loco, tramite l'amministrazione postale locale.

Alla base di questo sistema è il fatto che sul piano locale la qualità del servizio tende ad essere ottima, mentre lo è meno su quello regionale, ed ancor meno sulle lunghe distanze. Perché un servizio possa diventare competitivo sia operativamente che grazie al suo prezzo (in quanto forse più costoso del servizio tradizionale reso dall'amministrazione postale), è tuttavia necessario che la qualità del servizio dell'amministrazione postale abbia fama di essere mediocre. Tali sistemi operano diffusamente negli Stati Uniti e vi sono segnali che stanno crescendo in Italia.

9.3 REIMPOSTAZIONE A-B-A

Come abbiamo visto, la reimpostazione "fisica "A-B-A implica che l'invio venga portato fuori dal primo paese, impostato presso l'amministrazione postale del secondo paese per essere rispedito (e distribuito) nel primo. Supponendo che tale invio abbia gli attributi per essere collocato nell'area riservata del paese di distribuzione, questa prassi viola i diritti esclusivi del fornitore del servizio riservato.

Queste prassi sono particolarmente pericolose per le amministrazioni che praticano tariffe elevate, i cui prezzi possono essere battuti facilmente da quelli

della concorrenza basati sul sistema della media delle spese terminali. E' abbastanza strano che tutti gli operatori privati e tutte le amministrazioni che eseguono la reimpostazione detestino questa prassi, che nonostante tutto, continua ad essere seguita.

Esistono però altri movimenti postali che suscitano simili controversie, ma richiedono un esame diverso. Non è raro che gli editori concentrino la stampa di una rivista a livello europeo in un luogo, anche se la pubblicazione esce in diverse lingue. Se poi il materiale viene impostato nello stesso paese in cui viene stampato, deve essere trattato dall'amministrazione ricevente come posta ordinaria, anche se per altri versi potrebbe apparire come posta nazionale del paese di distribuzione.

Questo fenomeno di produzione centralizzata, che può trasformare la posta nazionale in internazionale, diventerà più evidente quando gli utenti cambieranno sede e strategie di acquisto con l'avvento del Mercato Unico. Una banca potrà quindi centralizzare la produzione degli estratti conto in un solo luogo (anziché nei singoli paesi serviti) e spedire poi tutta la posta da quest'ultimo. Allo stesso modo, un pubblicitario potrà voler produrre tutta la propria pubblicità diretta in un luogo e qui impostarla.

Il fatto che originariamente tale posta potrebbe essere stata nazionale e quindi soggetta ai monopoli nazionali, induce a considerare se tali movimenti postali, così motivati, debbano essere intesi come una violazione di monopoli nazionali quando i relativi invii non vengono impostati nel paese di distribuzione. In breve, la domanda da porre è la seguente: deve il Mercato Unico delle stampe, dei dati elettronici e della pubblicità adeguarsi ad eventuali interpretazioni delle norme postali o viceversa?

Un diversa questione viene posta dalle possibili implicazioni del Mercato Unico nella distribuzione. Possiamo prendere l'esempio di un'agenzia pubblicitaria che intende effettuare spedizioni a livello europeo, compreso il paese dove risiede. Se l'agenzia stampa tutto il materiale in loco e poi ne affida la distribuzione all'amministrazione postale di un altro paese, come va trattato quello destinato alla distribuzione nel paese del cliente? Tali invii rientrano nell'area riservata all'amministrazione postale?

10. INVESTIMENTI E TECNOLOGIA

Si stanno facendo investimenti nel settore riservato per migliorare il servizio e/o ridurre i costi. Nel settore non riservato si cerca di aumentare o mantenere la competitività, e di migliorare perciò i profitti; in questo settore si può investire anche per lanciare nuovi servizi, espandere le reti e rilevare aziende.

Qui di seguito esaminiamo i requisiti tecnologici delle diverse parti che formano il settore postale. Successivamente analizzeremo le prospettive di investimento delle amministrazioni postali (in particolare in qualità di fornitori di servizi riservati) e quelle degli operatori privati. Per questi ultimi presenteremo anche un'analisi della struttura di mercato.

10.1. LA TECNOLOGIA

Per tutti i segmenti postali, lettere, pacchi ed espressi, le fasi di raccolta e di distribuzione, che rappresentano insieme la più grande quota delle spese operative non possono essere meccanizzate. Di conseguenza tutti questi servizi continueranno a presentare un elemento manuale di grande peso.

A parte queste considerazioni, i principali requisiti tecnologici del settore postale sono molto diversi per il settore pacchi ed espressi, da un lato, ed il settore lettere, dall'altro.

Gli investimenti tecnologici per il settore lettere riguardano soprattutto la selezione automatizzata della posta. I risultati di questi investimenti non sono univoci, tuttavia è chiaro che la tecnologia è secondaria rispetto alle esigenze di gestione efficace. Invece per servizi ad elevato valore aggiunto, per esempio il servizio espresso, questa tecnologia è un prerequisito indispensabile per garantire il successo. Nel caso della corrispondenza lettere transfrontaliera il ricorso alla nuova tecnologia potrà essere essenziale in futuro per migliorare il livello, attualmente piuttosto scadente, del servizio.

10.1.1. Requisiti dei servizi espresso-pacchi

I servizi espresso e pacchi richiedono strategie tecnologiche più importanti, in parte data la loro natura (i colli sono più grandi), ma soprattutto perché i fornitori di questi servizi devono ottenere un vantaggio competitivo grazie alle possibilità offerte dalla tecnologia. (Infatti non va dimenticato che i servizi

espresso e pacchi sono di tipo non riservato). La tecnologia comprende la selezione delle destinazioni in partenza, il loro smaltimento successivo e nel medio periodo costituirà un fattore determinante di successo per i fornitori più importanti.

10.1.2 Lettere: requisiti del servizio nazionale

Per il settore nazionale lettere invece la tecnologia appare molto meno importante. Sebbene la maggior parte delle amministrazioni postali abbia già operato notevoli investimenti per una tecnologia di smistamento meccanizzato delle lettere, questo settore continuerà a richiedere un elevato intervento manuale: le spese per personale rappresentano il 75% delle spese totali e gli investimenti in tecnologie di meccanizzazione rappresentano meno dell'1% degli introiti del settore. Ciò corrisponde alla realtà: i servizi lettere standard si baseranno infatti in futuro soprattutto su operazioni manuali. Inoltre, i risultati degli investimenti operati non sono univoci in termini di riduzione delle spese e in particolare per quanto riguarda il miglioramento della qualità del servizio.

Vi sono molti esempi, il più flagrante è quello italiano, che grossi investimenti in queste tecnologie non hanno portato ad una buona qualità; altri esempi invece, prendiamo quello irlandese, dimostrano che è possibile conseguire un servizio di ottimo livello senza nessun investimento nella meccanizzazione. Ciò sembra sottintendere che la migliora garanzia del successo in questo settore è rappresentata da un'efficace gestione dell'intera rete.

Un altro esempio molto chiaro è quello del Regno Unito dove l'amministrazione postale, che aveva prima operato importanti investimenti per attrezzature di smistamento meccanizzato della corrispondenza, è riuscita recentemente a migliorare notevolmente la qualità del servizio senza praticamente nessun investimento in attrezzature di meccanizzazione.

10.1.3. Lettere: requisiti del servizio transfrontaliero

Nel caso della corrispondenza transfrontaliera la tecnologia offre un valido aiuto per garantire un'interazione efficace tra le reti dei due fornitori interessati (generalmente due amministrazioni postali). In questo settore è necessario giungere ad una chiara determinazione della qualità dei servizi offerti in un determinato luogo. Per questo può essere utile uno strumento tecnologico

analogo a quello dei sistemi di controllo del percorso utilizzato dagli operatori espresso perché esso offre le informazioni necessarie sulla rete.

L'UNIPOST, una ditta affiliata alla CEPT, ha ottenuto recentemente la prima autorizzazione nell'ambito del programma europeo di sistema nervoso (ENS) per avviare un progetto pilota destinato a creare una rete d'informazioni che controlla gli spostamenti della corrispondenza lettere tra cinque paesi. Il costo del progetto è di 48 Mio di ECU distribuiti su tre anni.

Concludendo possiamo dire che per la corrispondenza nazionale non vi sono requisiti tecnologici imperativi, anche se molte amministrazioni postali possono scegliere liberamente di avvalersi delle possibilità che offre la nuova tecnologia.

10.1.4 Realizzazioni future

Gli investimenti devono essere considerati come un processo ciclico. Nel settore non riservato le ditte che non hanno ancora operato grandi investimenti in nuova tecnologie lo fanno attualmente per non rimanere indietro. Invece le ditte che usufruiscono attualmente di un vantaggio competitivo grazie ad investimenti fatti in passato cercheranno di ottenere nuovi vantaggi attraverso nuovi investimenti in tecnologia.

Nel settore riservato che fornisce il servizio lettere standard, lo sviluppo tecnologico procederà ad un ritmo inferiore. Molte amministrazioni sono nella fase matura del ciclo degli investimenti, esse hanno già operato gli investimenti necessari in impianti automatizzati corrispondenti a quelli attualmente disponibili per lo smistamento della corrispondenza. Nel breve e medio periodo le amministrazioni postali si indirizzeranno probabilmente verso investimenti più interessanti, per esempio in realizzazioni selettive di tecnologie dell'informazione per migliorare la gestione delle reti lettere e migliorare così tutta la qualità del servizio offerto.

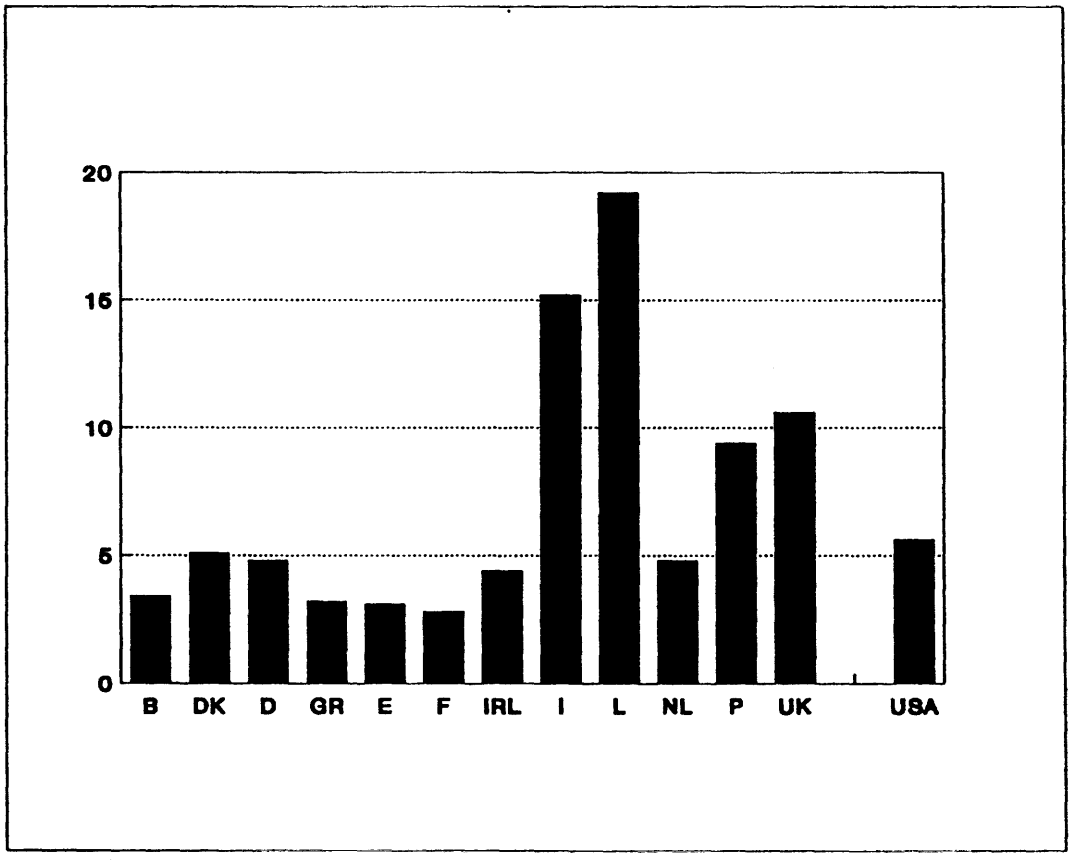
10.2 GLI INVESTIMENTI: LE AMMINISTRAZIONI POSTALI

Benché la maggior parte dei fornitori di servizi riservati sia in disavanzo, essi continuano ad investire. Questi investimenti tendono a distribuirsi in quattro categorie: fabbricati, veicoli, tecnologia dell'informazione ed impianti meccanizzati (questi ultimi comprendono sia i macchinari di smistamento automatico che le apparecchiature di manipolazione meccanica).

Come si è detto, i fornitori di servizi riservati investono con l'obiettivo di ridurre i costi e migliorare i servizi. Ad essi si dovrebbero applicare sempre i principi commerciali di accertamento del rendimento di capitale. Al riguardo va ricordato che i costi (specialmente della manodopera) saranno molto diversi da paese a paese. Questo divario dovrebbe influire sulle decisioni di investimento.

La figura 5 presenta l'investimento medio effettuato dalle amministrazioni postali negli anni 1985-1988 (espresso in rapporto al fatturato). Il grafico va interpretato con una certa cautela: è certo possibile aumentare una certa spesa, per esempio sui livelli di organico, per migliorare il servizio, senza sembrare di fare un investimento. (Le cifre sulle quali si basa il grafico sono presentate nell'allegato 11, paragrafo 4).

Figura 5: *Investimenti delle amministrazioni postali (1985-1988): investimento medio in rapporto al fatturato*



Fonte: UPU

Da notare che non esiste un collegamento statistico fra, da una parte, gli investimenti relativi al periodo precedente indicato e, dall'altra, la qualità del servizio offerto ai clienti. Questa osservazione trova riscontro in due esempi contrastanti. L'Italia, uno dei maggiori investitori, ha la peggiore qualità del servizio, mentre la Danimarca, uno degli investitori più modesti, è al secondo posto per la qualità del servizio nella Comunità.

Similmente sembra che non vi sia un nesso fra qualità del servizio e investimento specialmente negli uffici di smistamento meccanizzati (le cui cifre sono illustrate nell'Allegato 2). Va detto anche che non sembra esservi alcuna relazione fra investimenti e costi unitari (anche se sono escluse le variazioni del costo della manodopera).

Investimenti importanti sono anche stati fatti in passato da tutte le amministrazione postali, salvo una, quella irlandese, nel settore dei sistemi dei codici di avviamento postale. (I codici di avviamento postale sono trattati più in dettaglio nell'Allegato 10). L'investimento riguardava e riguarda la pianificazione del tipo di codificazione, le campagne pubbliche di sensibilizzazione e l'aggiornamento della base dati. Nella maggior parte dei sistemi di smistamento meccanizzato, il sistema dei codici di avviamento postale era reso necessario per consentire l'esecuzione dello smistamento. La più recente generazione di macchine che consentono sistemi di lettura ottica dei caratteri, sarà in grado di "leggere" interi indirizzi, e utilizzerà i codici di avviamento postale soltanto come strumento di controllo.

Gli investimenti in sistemi agli effetti della codificazione postale continueranno ad essere molto utili, sia per la qualità del servizio che per motivi pubblicitari. Sarà quindi sempre necessario mantenere in funzione i sistemi esistenti. Non sembra però necessario trasformare i sistemi attuali in un sistema europeo integrato. Viceversa, l'attuazione di sistemi più dettagliati nei paesi che oggi non ne dispongono consentirebbe alle loro amministrazioni postali di offrire migliori strutture per l'attività di presmistamento dei propri clienti.

Per il futuro, i più importanti obiettivi di investimento per tutti gli operatori postali saranno la gestione delle reti e sistemi più idonei a favorirla.

10.3. GLI INVESTIMENTI E LE OPPORTUNITA DEGLI OPERATORI PRIVATI

Il settore postale non riservato è dominato da alcune grandi società che sono tutte consociate di grandi società stabilite fuori della Comunità. La maggior parte del mercato è in mano a ditte stabilite nella Comunità. Alcune quote appartenenti a grandi ditte di origine non comunitaria sono state recentemente vendute ad altre società con capitale a maggioranza comunitario. Inoltre, non va dimenticato che le nuove tecnologie introdotte nella Comunità dai grandi operatori e i notevoli investimenti che essi hanno operato sono tornati complessivamente a vantaggio della Comunità.

10.3.1. Composizione del mercato

Poche società non europee (DHL, Federal Express, TNT e UPS) sono operatori internazionali ben noti; tuttavia la maggior parte del mercato pacchi ed espressi della Comunità è in mano a piccoli operatori nazionali che sono praticamente sempre ditte europee. Le poche società summenzionate detengono insieme solo il 23% del mercato, la maggior parte del quale è dovuto ai loro servizi transfrontalieri.

10.3.2. Le nuove tecnologie

Le grandi società sono in grado di fornire servizi transfrontalieri molto efficaci grazie al concetto di "integratore" nei servizi transfrontalieri europei; ciò significa che un solo operatore offre un servizio da casa a casa senza affidare una parte del tragitto ad un altro operatore. Essi hanno introdotto in tutta Europa reti aeree di raccordo, originariamente introdotte negli Stati Uniti dalla Federal Express. La tecnologia di controllo del percorso utilizzato, introdotta in un primo momento da DHL e UPS, è ora sempre più diffusa in tutta Europa.

I servizi informatici alla clientela sono stati elaborati soprattutto dalle compagnie aeree; spetta invece alla Federal Express il merito di avere applicato per prima questo tipo di servizi al settore postale degli Stati Uniti; ora essa sembra intenzionata a procedere ad investimenti analoghi anche in Europa. E' sempre la Federal Express che per prima si è appoggiata su tecnologie che consentono agli operatori espresso di offrire servizi integrati di magazzino e di distribuzione. Tutte queste innovazioni sono state di grande beneficio per l'attività economica europea, in particolare nel settore degli scambi transfrontalieri.

10.3.3. Le tendenze degli investimenti

Tutte le società più grandi hanno proceduto a grandi investimenti in infrastrutture di rete. Per motivi di riservatezza commerciale, i dati relativi agli investimenti non sono stati pubblicati; tuttavia, si ritiene che una sola delle quattro grandi società riscuote attualmente un utile dagli investimenti fatti. Alcuni di questi sono di dominio pubblico. Per esempio la TNT ha proceduto a notevoli investimenti per acquistare una flotta aerea mercantile dalla British Aerostate. Anche per i sistemi di controllo del percorso utilizzato gli investimenti effettuati sono notevoli. Altri grandi investimenti riguardano i paesi dell'Europa centrale ed orientale in modo da garantire una rete espresso estesa a tutto il continente.

10.3.4. Ristrutturazione del mercato

In questo segmento vi sono stati notevoli cessioni e acquisti; al termine di tutte queste operazioni rimangono quattro principali operatori privati nel mercato transfrontaliero espressi (DHL, Federal Express, TNT, UPS) oltre alle amministrazioni postali (le quali in massima parte partecipano a UNIPOST, una società mista).

Alcune società hanno cercato investimenti esterni per alleggerire l'onere finanziario. Per esempio la DHL Europa ha venduto il 58% delle quote a due compagnie aeree (Lufthansa e Japan Air Lines), la TNT Worldwide Express conta fondersi in una società mista detenuta al 50% da cinque amministrazioni postali tra cui Francia, Germania e Paesi Bassi.

10.3.5. Evoluzione per il futuro

L'evoluzione futura del mercato comporterà per gli operatori privati, sia grandi che piccoli, nuove opportunità, ma anche grossi pericoli. La liberalizzazione della corrispondenza lettere transfrontaliera aprirà nuovi segmenti agli operatori, sempreché essi siano in grado di offrire servizi di più alta qualità rispetto a quelli delle amministrazioni postali. Tuttavia l'aumento dell'attività derivante dalla liberalizzazione ufficiale di questo segmento non dovrebbe essere molto grande, perché il settore è già liberalizzato nella pratica.

Analogamente, la liberalizzazione della pubblicità diretta non dovrebbe far aumentare notevolmente la quota gestita da privati. Non sembra comunque che

molti operatori privati siano disposti ad operare gli investimenti necessari nelle reti universali per essere direttamente competitivi con le amministrazioni postali. Inoltre gli operatori privati entreranno in concorrenza con prezzi generalmente molto scontati a causa del contenuto, del volume e della preselezione della corrispondenza. (Sia nel caso della corrispondenza transfrontaliera che della pubblicità diretta sarà necessario istituire un sistema efficace di controlli a tutela della corrispondenza lettere che è rimasta riservata).

A fronte di alcune, limitate, nuove opportunità, gli operatori privati dovranno occuparsi del settore espressi che potrebbe essere compromesso dal graduale livellamento tra i servizi offerti dai privati e quelli delle amministrazioni postali. Ciò potrà verificarsi sia per i servizi nazionali, ma soprattutto per i servizi espressi transfrontalieri. Infatti, per quest'ultimo servizio, si prevede un salto qualitativo del servizio ordinario lettere grazie alla realizzazione delle strategie proposte nel Libro verde.

CAPITOLO 6: ASPETTI SOCIALI

1. INTRODUZIONE

Questo capitolo tratta gli aspetti sociali del settore postale sotto due diversi profili.

In primo luogo, considererà il settore da come viene visto dall'esterno, cioè dal punto di vista dell'utenza. Come abbiamo visto nel Capitolo 4, l'"utenza" può variare dalle grandi organizzazioni con esigenze di comunicazione molto consistenti fino ai clienti individuali che inviano messaggi singoli. Mentre le grandi organizzazioni generano la maggior parte della posta, qui l'attenzione è piuttosto rivolta sulle esigenze dei singoli utenti o delle piccole imprese. Nello stesso tempo è necessario riconoscere che tutti gli utenti (ma soprattutto quelli maggiori) hanno esigenze che travalicano i servizi di base.

In secondo luogo, per completare questa prospettiva esterna, la trattazione si occuperà anche degli aspetti sociali interni, cioè degli aspetti occupazionali degli operatori postali e dei loro dipendenti.

La funzione degli operatori postali è quella di fornire servizi ai propri clienti. I due aspetti devono quindi convergere per offrire due modi per osservare la medesima situazione. Le trasformazioni della società (economiche, compresi gli effetti del Mercato Unico, e sociali) influiscono sulla domanda diretta agli operatori postali, per esempio in termini di prossimità dell'accesso ai clienti, di qualità del servizio o di capacità degli operatori di offrire servizi "su misura".

Gli operatori devono adattarsi ai cambiamenti di queste esigenze. Questo a sua volta, richiede che anche i loro dipendenti devono adattarsi alle modificazioni della domanda. Nello stesso tempo, gli sviluppi sociali concernenti le condizioni di lavoro nella Comunità incideranno sul funzionamento degli operatori postali.

2. ASPETTI DELLA CLIENTELA ESTERNA

Non è ovviamente possibile descrivere esaurientemente le esigenze della clientela ed analizzare in che misura i servizi attualmente offerti le soddisfino. Due punti sono però chiari: il primo è che la clientela esige servizi postali universali, ed, il secondo,

che chiede un approccio flessibile da parte degli operatori . Si prevede che questa esigenza di flessibilità aumenterà sempre più nel futuro.

2.1 ESIGENZE ATTUALI

Come si è visto nel Capitolo 4, tutte le politiche nazionali per il settore postale si imperniano sulla fornitura di servizi universali a prezzi accessibili. Inoltre, il servizio universale deve offrire una qualità che gli utenti giudichino adeguata.

Oltre al servizio universale, vi è una domanda di servizi specializzati. Un elenco, sia pure incompleto, comprenderebbe servizi speciali quali i servizi di consegna differita, la distribuzione domenicale per le aziende di vendita per corrispondenza, le consegne alle imprese prima delle 07,30 nei giorni feriali, le tariffe speciali per campagne di massa, le campagne pubblicitarie mirate senza indirizzo, i servizi diagnostici di marketing (in cui l'operatore postale analizza l'efficacia di una campagna pubblicitaria per conto del proprio utente), il leasing di banche dati, ecc.

2.2 SERVIZI ATTUALI

Anche se è stato dichiarato che la base fondamentale della politica postale è il requisito di attuare un servizio universale a prezzi accessibili, spesso non si dice esplicitamente che cosa implichino questi servizi universali in termini di accessibilità da parte o per i clienti, cioè quanto deve essere agevole per i potenziali clienti impostare materiale e come l'operatore del servizio universale deve poter accedere ai regolari centri di distribuzione.

In questo contesto, l'accesso deve essere interpretato in senso lato. Esso, infatti, si riferisce alla facilità con la quale i clienti potenziali possono informarsi sui servizi postali. Più in particolare, si riferisce alla possibilità di acquistare i mezzi per la spedizione degli invii (per la maggior parte della gente i francobolli) e poi effettivamente impostarli.

Gli uffici postali (gli sportelli gestiti dalle stesse amministrazioni postali o dati in subappalto a operatori autonomi) offrono una fonte importante di informazioni sui servizi postali. (che, ovviamente essa deve essere integrata da numeri telefonici ed indirizzi per informazioni, attraverso i quali i potenziali clienti possono ottenere le informazioni desiderate). Oltre a vendere francobolli, questi uffici contengono anche cassette d'impostazione per i clienti.

Esistono poi cassette per lettere nelle strade e nelle pubbliche piazze. (Nel caso di grandi utenti, la posta può essere anche ritirata presso le sedi dei medesimi).

Alcuni aspetti dell'accessibilità dei servizi postali sono riassunti nella Tabella 1 che segue.

Tabella 1: *La "presenza" postale - amministrazioni postali (1989)*

STATI MEMBRI	NUMERO DEGLI UFFICI POSTALI (Nota 1)	POPOLAZIONI MEDIA PER UFFICIO POSTALE	UFFICI POSTALI PER 100 KM2
Belgio	1 850	5 330	6.07
Danimarca	1 300	3 939	3.02
Germania	17 500	3 489	7.04
Grecia	929	10 728	0.70
Spagna	12 985	2 978	2.57
Francia	17 000	3 258	3.10
Irlanda	2 075	1 711	2.95
Italia	14 353	3 987	4.76
Lussemburgo	106	3 472	4.08
Paesi Bassi	2 624	5 550	6.28
Portogallo	1 050	9 881	1.14
Regno Unito	21 000	2 704	8.60
Media CE	92 772	3 484	4.10

Nota 1 Il numero degli uffici postali indicato per l'Irlanda ed il Regno Unito comprende gli uffici postali dati in concessione. Si ritiene che altri paesi abbiano simili uffici in appalto. Se fossero esclusi dal numero indicato per Irlanda e Regno Unito, il numero degli uffici sarebbe, rispettivamente, di 124 and 1 500.

Fonte: Studio Sofres

L'accessibilità non si riferisce però soltanto ai servizi universali, ma anche all'esigenza di disporre di un numero adeguato di servizi diversi. L'accessibilità è, quindi, importante anche per i servizi non obbligatori (per i quali nessun operatore è soggetto all' obbligo di fornire un servizio universale).

Tali servizi possono essere forniti sia dalle amministrazioni postali che dagli operatori privati. S'intende che la loro diffusione geografica dipenderà dalla redditività delle diverse zone, con una fornitura più scarsa in quelle meno popolose. E' anche evidente che alcuni utenti renderanno più di altri, indipendentemente da dove risiedono. (Questo tipo di utente è, tuttavia,

generalmente concentrato nei centri di affari delle grandi città ed aree metropolitane).

2.3 LE NUOVE ESIGENZE DEGLI UTENTI

Se si considerano le esigenze future degli utenti, resterà fondamentale il servizio universale purché abbordabile e di qualità adeguata. Francamente, non si conoscono in dettaglio le esigenze dell'utenza. Si sa, comunque, che il settore postale deve avere la massima libertà di scelta possibile (compatibile con il mantenimento del servizio universale) per consentire, ai fornitori dei servizi, di far fronte alle esigenze degli utenti mano a mano che queste si presentano.

Nel medio e lungo termine, gli utenti si aspettano un miglioramento della qualità dei servizi ed una riduzione del loro prezzo (almeno in termini reali) o che ne mantengano il livello. Rispetto a quello che considerano un servizio "normale" essi diventeranno, col tempo, sempre più esigenti.

Gli utenti si attendono di avere un trattamento più individuale. Quanto più sono grandi, tanto più pretenderanno servizi a misura delle loro esigenze.

Essi vogliono sapere che cosa comprano in termini di qualità; non solo nel senso di rapidità ed affidabilità, ma anche di regolarità. Si aspettano anche che i fornitori dei servizi siano facilmente accessibili.(Con ciò non si intendono gli aspetti normativi dell'accesso, ma piuttosto la facilità per gli utenti di individuare quali siano i servizi più adatti alle proprie esigenze e, quindi, per il fornitore di conformarsi dopo averli venduti). Gli utenti si aspettano una sempre maggiore possibilità di scelta e prevedono un processo regolare di innovazione sul mercato per migliorare i servizi ed ampliare le scelte.

Le trasformazioni della società comporteranno cambiamenti nelle caratteristiche della comunicazione. Per fare un esempio, le ultime generazioni saranno forse meno pronte a scrivere lettere, ma più disposte a sperimentare forme tecnologiche di comunicazione. Forse l'aumento percentuale degli anziani nella popolazione può incrementare la domanda di pubblicità per corrispondenza, assicurazioni vita ed altri servizi finanziari nonché acquisti per corrispondenza.

Anche i cambiamenti demografici possono incidere sulla gestione postale. In molti paesi si è arrestata la migrazione dalle zone rurali verso le città, ed in altri la tendenza si sta invertendo.

La domanda di prodotti postali subirà l'influenza dell'andamento generale dell'economia. Ma le tendenze particolari dei diversi settori di mercato potranno essere più significative. Per esempio, se il settore delle vendite per corrispondenza crescesse più rapidamente dell'economia nel suo insieme, questo avrebbe, probabilmente, un effetto particolare sulla crescita del settore postale.

2.4 DIMENSIONE COMUNITARIA

2.4.1 ESIGENZE SOCIALI DELLA COMUNITA'

E' necessario realizzare un servizio universale di sufficiente qualità e ad un prezzo abbordabile. Se questo è l' obiettivo comunitario (e appare chiaro che debba esserlo), esso va realizzato in tutta la Comunità. Nello stesso tempo, i mezzi usati per conseguirlo devono consentire la massima flessibilità nella fornitura di qualsiasi servizio specializzato che il mercato possa richiedere.

La Comunità dovrà, quindi, definire di quali servizi universali ha bisogno. Tale definizione dovrà comprendere i diversi aspetti importanti dei servizi, in particolare la qualità richiesta. La Comunità dovrà anche stabilire come realizzarla, e l' area che dovrà resterà disponibile per la fornitura dei servizi più specializzati.

2.4.2 COESIONE

Secondo le conclusioni della precedente trattazione, il servizio universale non ha alcun senso senza un'appropriata accessibilità in tutto il territorio. Similmente, il servizio universale diventa una frase senza significato se la sua fornitura non implica una qualche soglia di qualità per gli standard di servizio da applicare in tutta la Comunità. Così l'inserimento una volta alla settimana in una serie di caselle postali in un centro distante 10 km di invii che hanno già messo una settimana per arrivare, non soddisfano gli standard di un servizio universale che la Comunità probabilmente esigerebbe.

La Comunità deve, pertanto, assicurare che tutte le regioni siano sufficientemente servite da una rete di servizi universali. Mentre è operativamente inevitabile che la qualità del servizio nelle zone rurali sia inferiore a quella delle zone urbane, è importante assicurare che tali zone, o anche intere regioni, non debbano sopportare una qualità indebitamente scadente. In caso contrario, potrebbe derivarne una loro emarginazione. Come si è già notato, buoni servizi postali sono essenziali per l'efficienza commerciale: senza di essi, la crescita economica in alcune regioni della Comunità potrebbe essere rallentata.

Nel Capitolo 4 si esamina la qualità del servizio nei diversi Stati membri (vedi per esempio, le Tabelle 12-14 di tale capitolo). Va ricordato, però, che quei risultati sono medie nazionali. Esistono differenze tra le prestazioni offerte in diverse regioni di uno stesso paese, e talvolta sono addirittura rilevanti. Ciò significa che le regioni con le prestazioni più scarse dei paesi gia di per sè più deboli rischiano di essere veramente svantaggiate.

Come ovviare? L'opzione più fattibile sembra essere quella di un miglioramento organizzativo da parte del fornitore del servizio, sul quale incombe la minaccia di un'azione disciplinare se il servizio non migliora. E' anche possibile, che il fornitore dei servizi postali nelle regioni svantaggiate dalla pessima qualità dei medesimi non abbia le risorse necessarie, in termini sia di management che finanziari, per provvedere ai miglioramenti richiesti.

Per tale motivo è necessario procedere ad una valutazione dei problemi specifici che incontrano le regioni con prestazioni inferiori. Il risultato della valutazione potrebbe indurre le amministrazioni postali responsabili ad adoperarsi per portare anche queste regioni al livello medio della Comunità migliorando così la coesione all'interno della stessa.

3. OCCUPAZIONE

Il settore postale è ad alta intensità di manodopera. A seconda del rendimento di capitale, per alcune fasi, soprattutto nei centri di smistamento interni, ne è possibile la meccanizzazione. Ma anche se meccanizzate, queste fasi resteranno sempre ad alta intensità di manodopera.

Altre fasi non sono facilmente meccanizzabili. Sono quelle che l'utente vede: la raccolta e la distribuzione. Rappresentando insieme probabilmente il 50% circa del totale dei costi di gestione per tutti gli operatori, queste due fasi assorbono moltissima manodopera. Come si è visto nel Capitolo 5, tali costi non tendono ad adeguarsi facilmente ai diversi volumi.

3.1 CONDIZIONI ATTUALI

Il settore postale è uno dei maggiori datori di lavoro della Comunità. La Tabella 2 presenta l'occupazione nelle amministrazioni postali per Stato membro.

Tabella 2: *Occupazione nell'amministrazione postale (1988)*

STATI MEMBRI	SERVIZI POSTALI (migliaia)	SERVIZI POSTALI A DENARO (migliaia)	TOTALE (migliaia)
Belgio	45.2	3.5	48.6
Danimarca	27.6	2.2	29.8
Germania	313.8	27.0	340.8
Grecia	10.2	1.3	11.5
Spagna	63.5	4.2	67.7
Francia	269.8	29.5	299.3
Irlanda	9.7	1.2	10.9
Italia	208.2	25.4	233.6
Lussemburgo	1.5	0.1	1.6
Paesi Bassi	58.9	10.5	69.4
Portogallo	14.5	1.8	16.3
Regno Unito	184.8	45.5	230.3
TOTALE CE	1 207.7	152.2	1 359.9

Fonte: Studio Sofres

Gli operatori postali privati sono anch'essi importanti datori di lavoro della Comunità. Essi occupano circa 300.000 dipendenti nelle loro operazioni comunitarie. La maggioranza è impiegata presso i corrieri minori di espressi e pacchi che operano nell'ambito dei territori nazionali. 87.000 sono impiegati nella Comunità dai quattro operatori principali (DHL, Federal Express, TNT ed UPS), e molti sono adibiti ai servizi transfrontalieri.

L'occupazione complessiva nel settore postale rappresenta circa l'1% della forza lavoro della Comunità. Circa il 70% dei costi totali delle amministrazioni postali è rappresentato dal costo della manodopera. Per gli operatori privati, la percentuale è lievemente inferiore, ma sempre molto significativa.

Nel caso degli operatori sia pubblici che privati, la produttività dei dipendenti aumenta più di quanto non aumentino i volumi. (Per esempio, l'organico complessivo dell'amministrazione postali è rimasto pressoché invariato nei quattro anni fino al 1989, mentre nello stesso periodo i volumi sono aumentati mediamente del 13% circa). Nel frattempo, l'aumento della flessibilità ha permesso di operare in modo più consono alle esigenze degli utenti.

Sembrano tuttavia esservi differenze sensibili nelle condizioni generali occupazionali. Per le amministrazioni postali, sembra che finora si sia preferito mettere l'accento su quelli che tradizionalmente vengono considerati i vantaggi del settore del pubblico impiego, aspetti quali il lavoro a tempo pieno, con la tutela dei posti di lavoro. I livelli salariali tendono ad essere superiori a quelli medi dell'industria. Al confronto, gli operatori privati tendono a servirsi in maggiore misura di personale part-time. Essi tendono anche a considerare un maggiore turnover del personale.

Questi atteggiamenti dei datori di lavoro rispondono alle diverse posizioni rispetto ai livelli di qualificazione all'interno delle mansioni, o ne sono la causa. Generalmente le amministrazioni postali infondono maggiori contenuti di qualificazione nelle mansioni, e si aspettano un più elevato grado di impegno da parte del dipendente. Mentre alcune delle loro mansioni hanno caratteristiche altamente tecniche, gli operatori privati tendono ad affidarsi pesantemente a personale non qualificato ma affidabile, che può formarsi rapidamente.

Gli operatori privati sono convinti che i dipendenti postali godano di eccessive tutele. La amministrazioni (ed ovviamente i sindacati che ne rappresentano il personale) tendono viceversa a considerare che, in massima parte, gli operatori privati funzionano ad un livello di tutela molto prossimo a quello minimo (in termini di condizioni generali, pensioni, trattamento di malattia, strutture di carriera, ecc.)

In una certa misura, le politiche occupazionali rispecchiano la diversità delle rispettive situazioni. Ma per il futuro sarà preferibile un avvicinamento dei due settori (pur mantenendo, se necessario, le differenti politiche).

3.2 LA DOMANDA DI OCCUPAZIONE

L'esperienza più recente dimostra che all'aumento del volume di attività corrisponde un aumento dell'occupazione, e ciò nonostante una migliore produttività.

Non è certo facile fare previsioni sulle tendenze occupazionali del futuro. In generale si può tuttavia affermare che vi è una tendenza all'aumento. Nel contempo, va però tenuto presente che tutti gli operatori postali, indipendentemente dal livello già raggiunto nella Comunità, cercheranno di migliorare la produttività. Quindi, se nel lungo periodo si può prevedere un aumento annuale complessivo di 6% del volume, l'attività potrà forse aumentare di 2-3% l'anno, mentre il restante sarà assorbito dalla migliore produttività.

In questo contesto di occupazione stabile, o in leggero aumento, vi sarà probabilmente un graduale aggiustamento tra l'occupazione del settore pubblico e di quello privato. Lo spostamento è dovuto alla crescente liberalizzazione del settore, resa possibile grazie a decisioni di tipo normativo e allo sviluppo del settore non riservato.

La liberalizzazione imposta per via normativa non raggiunge immediatamente il massimo dell'effetto scontato. Le amministrazioni postali disporranno così del tempo necessario per introdurre i cambiamenti che le nuove disposizioni richiedono. In tale contesto, sarebbe utile rifarsi all'esempio dell'amministrazione postale del Regno Unito che ha, in fatto di concorrenza, un'esperienza senz'altro maggiore rispetto alle altre amministrazioni postali. Benché negli ultimi cinque anni la deregolamentazione del settore abbia notevolmente favorito la concorrenza, il numero degli addetti è aumentato complessivamente del 10% e la produttività per addetto del 15%. L'amministrazione postale spagnola ha dovuto far fronte ad una liberalizzazione ancora più radicale perché il servizio di consegna a livello locale è diventato non riservato; tuttavia, anche questa amministrazione rimane un servizio universale.

Gli operatori privati invece dovranno creare nuove reti (oppure ampliare quelle esistenti) per poter approfittare della nuova liberalizzazione. In un primo momento, almeno, le reti private non potranno usufruire delle stesse economie di scala delle reti appartenenti alle amministrazioni postali. Per tale motivo esse contribuiranno all'aumento dell'occupazione del settore. (Ciò si verificherà anche nel caso in cui, contrariamente ad ogni previsione, il volume globale dell'attività non dovesse aumentare).

Tuttavia, anche se per l'intero settore in generale, e per le amministrazioni postali in particolare, l'occupazione rimarrà stabile, l'inevitabile evoluzione causerà delle difficoltà. Saranno richieste nuove competenze e risulteranno inutili vecchie professioni. Con ogni probabilità i datori di lavoro cercheranno di salvaguardare i posti di lavoro esistenti; pertanto, gli interventi di formazione assumeranno una grandissima importanza.

3.3 TENDENZE DELLA POLITICA DEL PERSONALE E DELLE CONDIZIONI DI LAVORO

Situazione demografica

Molti paesi stanno registrando una crescita demografica zero, con gli anziani che rappresentano una parte sempre crescente della popolazione, con un calo dei giovani. E' un fenomeno particolarmente importante per gli operatori postali che tradizionalmente assumono giovani non qualificati o qualificati. In diversi Stati membri questo non è molto difficile a causa dei livelli di disoccupazione relativamente alti, che nella CE hanno raggiunto, nel 1990, una media del 9.5%.

Concorrenza sul mercato della manodopera

Per il futuro, le amministrazioni postali troveranno però che la concorrenza da parte dei tradizionali rivali nel settore del reclutamento della manodopera diventerà più agguerrita.

Si renderanno anche conto che altre imprese (soprattutto i datori di lavoro negli uffici) cominceranno ad attingere pesantemente da questa parte del mercato del lavoro, ed a formare le loro reclute (mentre in passato avevano forse preferito reclutare personale già parzialmente formato).

Gli effetti per gli operatori potrebbero essere sensibili. E' perciò possibile prevedere che, se non si trovasse una soluzione, in certe regioni la fornitura del servizio universale, che è stato definito come l'asse portante della politica postale comunitaria, ne potrà uscire danneggiata.

Effetti sui costi

Il modo migliore per un datore di lavoro di aumentare la propria attrattiva di fronte ad un'offerta di manodopera in calo, è di aumentare il salario. Ma poiché i costi della manodopera rappresentano una grossa percentuale di quelli globali, potrebbe essere molto difficile per gli operatori postali farlo. Essi non vorranno aumentare i prezzi reali per timore di scoraggiare la crescita dei volumi e di finire in una spirale discendente.

Non è chiaro quanto spazio abbiano gli operatori postali per rendersi più intensi di capitale (e meno di manodopera). Supponendo che vi sia un adeguato rendimento di capitale o un miglioramento qualitativo, essi possono investire molto in nuove attrezzature. Ma, come già si è detto, le fasi generalmente più costose, la raccolta e la distribuzione, continueranno a richiedere molta manodopera. Per esigenze operative, il settore rimarrà comparativamente meno intenso di capitale rispetto a molte altre industrie di servizi.

Priorità che cambiano

Questi problemi del reclutamento sottolineeranno anche l'importanza di conservare il personale. Anche in questo caso sarà importante la retribuzione. E con essa altri fattori, quali la formazione, l'arricchimento della mansione, la pianificazione delle carriere e la comunicazione interna.

La domanda occupazionale totale sembra, per lo meno, stabile. Potranno però intervenire dei cambiamenti nel quadro generale. In primo luogo, i fattori di qualificazione sembrano in aumento. In secondo luogo, alcune mansioni potrebbero passare dalle amministrazioni postali ai clienti/soci (quali i consolidatori che si occupano della preparazione dei corrieri). In altri casi, si potranno registrare riduzioni di organico negli uffici di corrispondenza dei clienti degli operatori postali, mano a mano che questi ultimi subentreranno in alcuni compiti in precedenza svolti dai clienti. In terzo luogo, tutti gli operatori vogliono assicurare un'utilizzazione ottimale di tutte le proprie risorse per raggiungere la massima efficienza.

Si prevede un aumento dell'occupazione fra gli operatori privati quali i corrieri ed i trasportatori di pacchi, forse in parte a spese dell'occupazione nelle amministrazioni postali. Ma, come in passato, molti nuovi posti di lavoro presso gli operatori privati creeranno un'occupazione supplementare nel settore. Queste nuove opportunità occupazionali scaturiranno specialmente dall'individuazione di nuove nicchie di mercato da servire.

Operatori postali: il contesto dell'economia

Potrebbe essere istruttivo tracciare un paragone fra l'amministrazione di uno Stato membro con un PIL pro capite relativamente elevato ed una forte utenza postale, ed un altro Stato membro meno favorito sotto questi profili. A titolo puramente illustrativo, la tabella che segue raffronta alcune statistiche relative a Grecia e Paesi Bassi.

Tabella 3: *Comparazione illustrativa fra due amministrazioni postali*

PARAMETRI	UNITÀ	GRECIA	PAESI BASSI
Fattori economici esterni			
PIL pro capite	indice CE	38	100
Uso postale pro capite	Invii	47	409
Statistica dipendenti			
Reddito per dipendente	ECU	8 722	29 202
Posta per dipendente	Invii	40.5	100.7
Reti delle amministrazioni			
Uff. smistam. meccanizzati	%	0%	100%
Uff. postali automatizzati	%	0%	99%

Fonte: Analisi CCE

Il nesso fra investimenti e miglioramento qualitativo dei servizi non trova conferma nell'esperienza passata (vedi Capitolo 5, Paragrafo 10). Ma i capitali investiti rendono di solito più flessibile l'organizzazione che li investe.

Questa flessibilità sarà quantitativa, dato che sarà più facile reagire all'aumento dei volumi. Sarà anche qualitativa, perché renderà più facile offrire servizi diversi ai clienti. Questi servizi potrebbero comprendere l'offerta di sconti per la posta leggibile da lettori ottici; la possibilità di informare il cliente sul progresso della sua corrispondenza (grazie alle tecnologie di tracking e tracing);

o la capacità di offrire servizi di imbustamento ed altre funzioni tipiche degli "uffici spedizione".

Naturalmente, le industrie di servizi rifletteranno la situazione economica che le circonda. Va tuttavia riconosciuto, soprattutto nel caso delle industrie pubbliche di servizi, che la loro prosperità può influire sull'ambiente economico esterno. Le grandi economie tendono a favorire la creazione di prospere industrie di servizi; la prosperità delle industrie di servizi aiuterà ad offrire l'efficienza necessaria per consentire all'economia globale di crescere.

Se un'economia ha esigenze non soddisfatte, tende a cercare sbocchi alternativi. Così, per prendere esempi dal settore postale, negli USA ed in Italia gli utenti evidentemente non trovano soddisfacenti i servizi postali pubblici nazionali, contribuendo così alla rapida espansione dei fornitori di servizi postali alternativi (e di servizi indirettamente concorrenti).

Questi aspetti apparentemente esterni hanno ripercussioni importanti sui dipendenti degli operatori, sia pubblici che privati. Ad essi richiede una capacità e volontà di acquisire nuove qualificazioni. Anche la maggiore qualificazione cambierà l'ambiente in cui i dipendenti delle poste lavorano.

Equilibrio fra costi e qualità

Una delle esigenze più importanti di tutti gli operatori postali è di ridurre al massimo i costi pur mantenendo la qualità. Un aspetto che richiede uno studio particolare è la percentuale necessaria di personale direttivo ed amministrativo.

Nei loro sforzi per un effettivo risparmio dei costi, le amministrazioni postali possono trovare poco opportuno economizzare nella spesa operativa globale (dato che si prevede un traffico in continuo aumento). Possono invece trovare più pratico esaminare la spesa amministrativa. La Tabella 4 mostra il divario esistente fra le diverse amministrazioni postali per quanto riguarda le percentuali del personale operativo e di altro genere.

Tabella 4: *Amministrazioni postali: percentuali occupazionali postali*

STATI MEMBRI	PORTALETTERE %	PERSONALE AMMINISTRATIVO %	DIRIGENTI %
Belgio	60.8	28.5	10.7
Danimarca	41.7	40.9	17.4
Germania	59.3	30.0	10.7
Grecia	65.6	28.3	6.1
Spagna	72.2	26.3	1.5
Francia	54.5	41.5	4.0
Irlanda	42.0	31.4	26.6
Italia	66.6	30.0	3.4
Lussemburgo	80.4	9.5	10.1
Paesi Bassi	81.0	17.2	1.2
Portogallo	60.1	36.3	3.6
Regno Unito	79.8	11.2	9.0
Media CE	64.3	28.9	6.8

Fonte: Studio Sofres

La Tabella indica chiaramente che i criteri impiegati per definire il personale amministrativo sono diversi. Va, tuttavia, sottolineato che qualità e produttività interessano tutto il personale dal direttore generale al portalettere (e certamente tutto il personale direttivo ed amministrativo intermedio). Ogni singolo dipendente deve aggiungere valore al processo.

Sviluppo tecnologico

Una delle forze che negli ultimi dieci anni hanno dato maggiore impulso al cambiamento organizzativo, sia nelle amministrazioni postali che nelle organizzazioni private è lo sviluppo tecnologico. Esso ha permesso di offrire servizi diversificati o modificati; nello stesso tempo ha dato maggiore importanza alla qualificazione del personale degli operatori.

Questa tendenza verso un più ricco contenuto di qualificazione deve attribuirsi in parte alle domande dei clienti per servizi basati sul miglioramento della produttività o con elementi di valore aggiunto. Fra gli esempi specifici si possono ricordare le mansioni basate su computer, sempre più diffuse nelle sportellerie postali, o la gestione di sistemi di tracking and tracing.

In senso più lato, sarà necessario che il personale abbia adeguate capacità di marketing, e gli addetti agli sportelli conoscano a fondo la serie più vasta di servizi che saranno offerti per soddisfare le esigenze della clientela.

In futuro, l'esigenza di maggiori qualificazioni potrà derivare anche dall'esigenza degli operatori di essere più flessibili. Questa esigenza di flessibilità potrà poi incoraggiare gli operatori ad una maggiore intensità di capitale (entro i limiti pratici imposti dalla gestione).

3.4 FORMAZIONE

Alcune tendenze sopra ricordate, soprattutto per l'esigenza di maggiori attitudini al marketing e tecniche, daranno anche più risalto alla formazione professionale, che assumerà diverse forme:

Formazione per l'orientamento dell'utenza

Gli ultimi anni hanno registrato profondi cambiamenti nel settore postale. Il futuro, in presenza di una maggiore concorrenza indiretta (per esempio da parte delle telecomunicazioni), vedrà accelerarsi il ritmo dei cambiamenti. Le aspettative degli utenti si modificheranno rapidamente ed esigeranno risposte più pronte mano a mano che si presenteranno.

Ciò richiederà che il personale sia più flessibile nel suo approccio per puntare effettivamente sull'utente. Tale flessibilità non è facile da acquisire. L'educazione degli addetti, accompagnata ad un'efficace comunicazione interna, sarà essenziale.

Tirocinio sui nuovi macchinari

E' chiaro che le operazioni postali diventeranno tecnicamente più complesse. Non solo sarà particolarmente importante il tirocinio sui nuovi macchinari, ma anche una formazione per utilizzare meglio il personale, con metodi di lavoro moderni.

Tirocinio sui nuovi servizi

Il successo dei nuovi servizi dipende dalla capacità del personale di gestirli. La posta elettronica fornisce un esempio che dimostra come i nuovi servizi esigano professionalità molto diverse da quelle tradizionali.

Sviluppo gestionale

Si prevede una maggiore enfasi sulla preparazione dei dirigenti, in particolare per quanto riguarda le specializzazioni (per esempio, gestione, finanza, marketing, personale). L'attitudine manageriale più importante sarà forse la capacità di gestire i cambiamenti.

4. LA SFIDA

Riassumendo, la Comunità dovrà assicurare un servizio adeguato universale in tutte le sue regioni. Dovrà, inoltre, esservi la massima libertà d'azione per consentire di soddisfare le esigenze particolari dei clienti, qualunque possano essere.

Questo implica il coinvolgimento di tutti coloro che si occupano della fornitura di servizi nel settore postale: organi normativi, operatori e loro personale, e la Comunità. Mentre il Libro verde non formulerà opzioni specifiche sugli aspetti occupazionali, la Commissione ha creato un comitato consultivo, il Comitato Paritetico, che permetterà ai rappresentanti sia dei datori di lavoro che dei lavoratori di far conoscere le proprie opinioni sulle possibili implicazioni della politica comunitaria nel settore postale (mano a mano che tale politica si andrà evolvendo).

Per gli aspetti riguardanti gli utenti, le necessità sociali delle loro esigenze di mercato sollevano questioni normative sul tipo di servizio universale richiesto e sul modo di garantirlo, assicurando nello stesso tempo la massima flessibilità possibile, secondo le esigenze sociali e di mercato. Esiste anche il problema specifico di uno studio sulla coesione comunitaria; esso dovrà comprendere l'eventuale necessità di investire fondi comunitari per migliorare i servizi in regioni attualmente svantaggiate da servizi postali scadenti.

CAPITOLO 7: SITUAZIONE OGGI: PROBLEMI E SFIDE

1. INTRODUZIONE

Il presente capitolo cercherà in primo luogo di riassumere i problemi inerenti alla situazione attuale. Per farlo adotterà diversi punti di vista: nell'ordine, quello degli utenti, poi quello degli operatori e quindi quello dell'organo nazionale di regolamentazione. Per individuare i problemi, si cercherà di analizzare le differenze esistenti tra Stati membri. Occorre tuttavia tenere presente che vi sono già dei punti comuni che conferiscono coesione al settore postale della Comunità. Il più importante è la decisione già presa da tutti gli Stati membri di avere un servizio universale a prezzi accessibili e con una qualità di servizio adeguata. (L'analisi che segue illustra ampiamente le diverse modalità di attuazione di questa strategia comune.)

Gli effetti del 1992 e l'avvento del Mercato Unico saranno poi ricavati dall'analisi. Sarà quindi studiata l'opzione dello "status quo" chiedendo che cosa accadrebbe se nulla fosse fatto per cambiare l'attuale situazione. Per concludere, il tutto sarà poi esaminato dal punto di vista della Comunità.

Nel prossimo capitolo saranno discusse le possibili soluzioni ai diversi problemi, insieme con le implicazioni del probabile ambiente in cui il settore postale dovrà operare.

2. LA PROSPETTIVA DELL'UTENTE

Per ottenere un quadro più chiaro dei problemi che gli utenti possono incontrare in conseguenza dell'attuale situazione, la migliore soluzione è quella di adottare il punto di vista di un mittente che desidera spedire corrispondenze per destinazioni disseminate in tutti i paesi della Comunità.

Questo punto di vista consente un confronto fra i servizi esistenti nei vari Stati membri. (L'intenzione è di un confronto fra i servizi nazionali; quelli transfrontalieri stanno diventando sempre più importanti, ma attualmente raggiungono solo il 10% circa del fatturato del settore).

2.1 DEFINIZIONI

Le definizioni degli invii postali sono diverse; non esiste una definizione comunitaria per la "lettera" normale.

Alcuni Stati membri suddividono la posta fra lettere e stampe, altri fra prima e seconda classe (in entrambi i casi vanno aggiunti pacchi ed espressi).

Nella maggior parte degli Stati membri i limiti sono definiti con il criterio del peso, in altri con quello del valore, in altri ancora con entrambi. L'applicazione effettiva di ciascun criterio può variare; quella del criterio del peso varia fra 500g e 2kg.

In tutti i paesi, l'utente che voglia spedire un pacco (un invio contenente merci), può scegliere fra le possibilità offerte dal mercato del settore non riservato. Ma anche in questo caso varierebbe il peso massimo dei pacchi inviabili a tutti i destinatari. Così, un pacco dell'area non riservata può essere spedito tramite un servizio che invece è riservato.

Per quanto riguarda l'uso dei servizi espressi, l'utente riscontra che in tre Stati membri esiste il monopolio dell'amministrazione postale. In altri sei, in cui non esiste una definizione precisa della soglia per i servizi non riservati, potrebbe non risultare con chiarezza se un certo invio rientra o meno nel monopolio.

Nessuna posizione normativa specifica è stata presa dagli Stati membri riguardo ai nuovi servizi del settore postale. Può rendersi necessario un approccio speciale nel caso di servizi ibridi quali quello della posta elettronica.

2.2 L'ACCESSO

Le condizioni di accesso per i potenziali utenti dei servizi postali si collocano su due livelli. A livello normativo, si ricollegano alla legge postale dello Stato membro interessato. Esiste anche un livello operativo in cui l'amministrazione postale controlla le condizioni di impostazione alle quali è soggetto l'utente che vuole spedire la posta.

2.2.1 · NORMATIVE

Esiste un divario fra gli Stati membri sulla possibilità degli operatori privati di agire come intermediari fra l'utente e le amministrazioni postali.

Per quanto riguarda la posta transfrontaliera (intracomunitaria o internazionale), quasi tutti gli Stati membri ritengono che essa rientri nell'area riservata alle amministrazioni postali, benché la maggior parte delle autorità normative e/o amministrazioni postali hanno scelto di non far valere questo monopolio dichiarato, o non sono capaci di farlo.

Tutti gli Stati membri hanno servizi universali. Esistono differenze nella disponibilità di servizi che facilitano la corrispondenza, quali la vendita di francobolli. Le strutture di raccolta variano in termini di densità delle cassette postali e del numero dei ritiri di raccolta. Le differenze nei servizi di distribuzione sono minori; tutte le amministrazioni postali della Comunità distribuiscono cinque o sei volte la settimana, mentre altre lo fanno più di una volta al giorno, almeno in certe aree.

2.2.2 CONDIZIONI DI SPEDIZIONE

L'utente sembra trovarsi confuso dalla diversità delle norme sulla spedizione. Quelle riguardanti le stampe possono essere sensibilmente diverse per esempio riguardo ai requisiti richiesti per essere trattate come giornali (e, quindi, per l'applicazione di tariffe preferenziali.

La diversità delle condizioni di spedizione può agire (intenzionalmente o meno) come una limitazione all'accesso al sistema postale. Dal punto di vista dell'utente, tali limitazioni sono relative: se un'amministrazione postale offre meno servizi di un'altra, potrà sembrare restrittiva. Questo può distorcere il mercato, e spingere alcuni mittenti a spedire in (o attraverso) alcuni paesi e non altri.

2.3 IL SERVIZIO

Gli utenti cercano, ovviamente, una qualche combinazione fra qualità, prezzo e gamma dei servizi. Nei servizi riservati esistono attualmente profonde differenze.

2.3.1 EFFICIENZA

Il servizio che l'utente riceve varia fra un'amministrazione postale e l'altra. Una delle amministrazioni registra un'efficienza del 99%, un'altra del 15%. Per la

posta transfrontaliera non esistono cifre ufficiali (anche se le amministrazioni controllano il servizio per scopi operativi interni).

2.3.2 SISTEMI DI CONTROLLO

Attualmente gli utenti trovano che quasi tutte le amministrazioni hanno stabilito (ma non adottato) obiettivi per la posta nazionale, ma non per quella intracomunitaria o internazionale. Gli obiettivi per la corrispondenza epistolare interna riguardano la velocità del trasporto, ma nessuno degli altri aspetti qualitativi.

Dei vari programmi di controllo dell'efficienza dei servizi, quello sui tempi di avviamento globali è il più rilevante perché riguarda l'effettiva esperienza dell'utente. Gli studi sui tempi di avviamento globali tendono a dimostrare che gli altri programmi impiegati dalle amministrazioni postali sopravvalutano l'effettivo rendimento. Gli utenti possono ritenere più affidabili i programmi di controllo gestiti da indipendenti.

2.4 TARIFFE

L'utente vedrà che le tariffe di base per una lettera interna da 20g variano da ECU 0,15 a ECU 0,50. Forse non ne resterà sorpreso, poiché le tariffe più basse prevalgono nei paesi in cui il costo della vita è inferiore.

Potrà trovare più difficile capire le differenze dei prezzi diversi dalle tariffe di base. In particolare, in alcuni casi le molteplici tariffe preferenziali esistenti aumentano le differenze di prezzo, mentre in altri inaspettatamente le riducono (sicché un paese in cui il costo della vita è alto diventa meno costoso di uno in cui è tradizionalmente più basso).

2.5 SODDISFAZIONE DELL'UTENTE

Dal divario sopra descritto, apparirà chiaro che l'utente che voglia raggiungere indirizzi in tutti i paesi della Comunità difficilmente troverà soddisfacente l'attuale situazione. Non ne consegue, però, che tutti gli utenti siano ovunque insoddisfatti della qualità dei loro servizi postali.

Il livello di soddisfazione dipenderà dal modo in cui gli utenti definiscono la qualità del servizio e quanto sono efficienti gli operatori postali del settore pubblico e/o privato nel raggiungere il desiderato livello di qualità. Tale livello

varia probabilmente a seconda della residenza del cliente. Dipenderà anche dagli sforzi che l'amministrazione postale compirà per fornire indicazioni sull'uso dei propri servizi.

Naturalmente l'uso che i potenziali utenti faranno dei servizi postali esistenti dipenderà dall'efficienza con la quale essi riterranno corrisposte le loro esigenze. In breve, l'esperienza di un servizio suggerirà una certa aspettativa per un servizio adatto che a sua volta influirà sull'uso. Le esperienze e le aspettative varieranno fra Stati membri e anche fra regioni della Comunità.

L'utente che risiede in uno Stato membro in cui l'amministrazione postale offre un servizio affidabile al 99% (vedi Paragrafo 1.3.1) invierà certamente una lettera commerciale importante con il servizio postale ordinario; uno che vive in uno Stato membro in cui l'affidabilità è soltanto al 15% sarà meno probabile che lo faccia.

Tali diversità di aspettative produrranno caratteristiche d'uso diverse, e quindi diverse impressioni sui servizi postali da usare. Inoltre, anche la concorrenza (soprattutto quella indiretta) può forse contribuire a cambiare queste impressioni.

2.5.1 SERVIZI TRANSFRONTALIERI

Può darsi che l'utente che abbia esigenze transfrontaliere non trovi molto soddisfacenti i servizi che tentano di soddisfarli.

Questo sarà in parte dovuto alla complessità di trattare con amministrazioni diverse, se l'utente decidesse di farlo per ottenere la distribuzione in diversi Stati membri serviti da tali amministrazioni. Ma potrebbe essere dovuto anche alla qualità indifferente del servizio per tale posta (in quanto quest'ultima è pregiudizievole per l'idea del mercato comune).

2.5.2 ATTEGGIAMENTI NEI CONFRONTI DELLA CONCORRENZA

Se sente che le proprie ragionevoli aspettative di servizio restano in gran parte insoddisfatte, l'utente può preferire che aumenti la concorrenza o che sia introdotta. Viceversa, è improbabile che voglia che si faccia qualsiasi cosa che possa pregiudicare il servizio universale.

Gli utenti nella maggioranza delle regioni della Comunità hanno accesso a servizi espressi (offerti nella maggior parte degli Stati membri in regime di libera concorrenza). Essi possono desiderare di usarli quando cercano un servizio speciale superiore a quello ottenibile da un efficiente servizio normale.

In altre zone, però, possono rivolgersi a tali servizi semplicemente quando il servizio lettere normali non è abbastanza buono per soddisfare ad esigenze postali di base. In questi casi, è probabile che l'operatore espresso possa permettersi di praticare prezzi più elevati data la mancanza di competitività dei servizi lettere normali.

2.5.3 EVOLUZIONE DELLE ASPETTATIVE DEGLI UTENTI

Le aspettative degli utenti sono in costante aumento. La loro natura tende sempre più ad individualizzarsi. In generale, delle aspettative "mutevoli" sarebbero forse soddisfatte meglio se fosse consentita la massima concorrenza (compatibilmente con la tutela del servizio universale). Il fatto che oggi questo possa non verificarsi, può determinare nei clienti qualche frustrazione.

3. LA PROSPETTIVA DELL'OPERATORE

Il commento che segue si concentra sulla posizione delle amministrazioni postali, in quanto fornitori riservati, nei confronti dei problemi che dovranno affrontare.

3.1 SITUAZIONE GIURIDICA

Non è chiaro se sia lo Stato membro e non l'amministrazione postale il soggetto che stipula convenzioni nell'ambito dell'UPU, anche se esse hanno forza di legge.

Va notato che le decisioni dell'UPU (e forse anche le raccomandazioni della CEPT) possono potenzialmente trovarsi in conflitto con il trattato di Roma.

3.2 ACCESSO

Non dovrebbero esservi grossi problemi nell'attuare qualche semplificazione e modifica per dare alle condizioni di accesso, almeno quelle relative ai servizi ordinari, maggiore uniformità in tutta la Comunità. Ma tentativi di armonizzazione di più vasta portata potrebbero incontrare la resistenza sia

delle amministrazioni che degli utenti ove non comportassero evidenti vantaggi operativi e per i consumatori.

Negli esempi si potrebbero includere i tentativi di introdurre una norma di tutte le amministrazioni postali della Comunità che adotti la distinzione fra LC ed AO o fra prima/seconda classe, invece di una che ne adotti la prima, ed altre l'ultima. Altro esempio sarebbe l'auspicio di introdurre dimensioni obbligatorie per lettere ordinarie con una graduazione standard di peso.

Un altro settore che richiede una politica coerente è quello degli operatori privati che accedono da utenti alla rete dei servizi riservati. Alcune amministrazioni cercano di scoraggiare tale accesso mentre altre li considerano come grandi clienti (i "consolidatori" nazionali).

3.3 QUALITA' DEL SERVIZIO

Tutti gli utenti considerano la qualità del servizio, comunque definita, come la caratteristica più importante del medesimo. Attualmente il servizio che ricevono dai fornitori dei servizi universali è variabile, ed alcuni risultati pubblicati sull'efficienza non sono considerati affidabili da tutti gli utenti.

3.3.1 EFFICIENZA

I valori ufficiali di alcune amministrazioni indicano che esse raggiungono gli obiettivi che si sono poste per quanto riguarda la qualità del servizio nazionale (anche se alcune di esse stanno considerando di passare al più accurato sistema di controllo sui tempi di avviamento globali). Altre ancora mostrano di non raggiungere i propri obiettivi in misura apprezzabile.

Il problema di migliorare l'efficienza del servizio è reso più difficile dall'esigenza di controllare i costi. Tutte le amministrazioni postali sperimentano regolarmente tensioni fra l'esigenza del controllo dei costi e la necessità di migliorare il servizio.

Migliorare la qualità del servizio può essere più difficile per i servizi in cui l'operatore non può gestire la domanda ma deve, invece, reagirvi. E' sostanzialmente questa la situazione degli operatori postali pubblici obbligati ad accettare tutta la posta che viene loro consegnata. Essi devono, quindi,

assorbire le punte massime e minime della domanda nel migliore dei modi, senza inutili aumenti dei costi o inaccettabili flessioni della qualità del servizio.

Il conseguimento degli obiettivi di servizio può essere ostacolato in alcune amministrazioni da carenze o ritardi negli investimenti in impianti meccanizzati o sistemi informatici. Tali investimenti non rappresentano però una garanzia di migliore servizio o di costi inferiori.

I membri della CEPT hanno fissato un obiettivo informale di D+3 (terzo giorno feriale dopo l'impostazione) per gli invii transfrontalieri (ivi compresa la corrispondenza intracomunitaria). Anche se non formalmente pubblicati, i risultati intracomunitari rivelano che attualmente soltanto il 40% circa degli invii raggiunge tale obiettivo. Ciò dimostra l'inefficienza del servizio che va corretta.

3.3.2 CONTROLLO

Tre diversi programmi di controllo vengono usati nella Comunità (per non parlare delle differenze nelle tecniche di campionamento). Sembra universalmente riconosciuto che il solo sistema efficace è quello del controllo sui tempi di avviamento globali.

Le amministrazioni postali non sono ancora propense a pubblicare i risultati della propria efficienza nel settore della corrispondenza intracomunitaria.

3.4 TARIFFE

Le tariffe variano per effetto delle diverse condizioni dei costi nei paesi della Comunità, ed anche per i diversi principi di tariffazione applicati (ivi compresi i differenti approcci rispetto ai livelli di redditività richiesti e delle sovvenzioni incrociate).

3.4.1 CONTABILITA'

Nei diversi paesi della Comunità vengono applicate differenti convenzioni e norme contabili. Questo fatto influisce su qualsiasi confronto si faccia nel settore postale. Questi stessi divari daranno luogo a differenze nella tariffazione e, perciò, nel controllo gestionale. Esse renderanno anche più difficile applicare principi uniformi in materia tariffaria.

Si verifica anche che, nell'ambito dei limiti imposti dalle convenzioni contabili nazionali, i dati disponibili sui costi variano notevolmente fra le amministrazioni dei diversi Stati membri.

3.4.2 COSTI

Le varie amministrazioni postali hanno strutture di costo che possono variare fra loro. Sono, però, tutte soggette alla stessa "stretta" dovuta alla necessità di tenere basi i prezzi, da una parte, e di resistere nel contempo ad una pressione verso l'alto dei costi, dall'altra.

Le differenze delle strutture di costo hanno varie cause. La densità demografica e l'efficienza dell'infrastruttura di trasporto disponibile sono fattori esterni determinanti che incidono sulla produttività. Su quest'ultima influisce anche la propensione degli utenti ad usare i servizi postali, e gli investimenti già effettuati in sistemi efficienti o impianti meccanizzati. Il costo della risorsa primaria, cioè della manodopera, è influenzato pesantemente dall'ambiente retributivo diverso da Stato membro a Stato membro.

L'operatore continuerà però a dover affrontare la pressione dell'aumento dei costi, dovuta ad incrementi reali del costo del lavoro.

Nel più lungo termine, la realizzazione del Mercato Unico può ridurre le attuali variazioni in alcune parti della struttura dei costi. Come abbiamo notato, alcuni fattori (quali la densità demografica) si sottraggono però al controllo degli operatori. In certi altri settori (come per esempio in quello retributivo) è poco probabile che le variazioni nei costi possano ridursi presto.

3.4.3 SCONTI

Molte amministrazioni postali praticano tariffe preferenziali per le stampe a livelli solitamente in perdita. Non possono, quindi, prevedere o controllare l'entità dei propri disavanzi perché proporzionali ai volumi spediti dagli editori.

La maggior parte delle amministrazioni (ma non necessariamente le stesse) offrono sconti per servizi riservati in cambio di lavori effettuati dai mittenti. In alcuni casi sembra che gli sconti concessi superino il risparmio conseguito. Oltre ai problemi per la tutela della redditività, in questo caso il pericolo è che tali

sconti nell'area riservata possano agire da incentivi per rivolgersi all'area non riservata.

3.4.4 SOVVENZIONI INCROCIATE

Tutte le amministrazioni cercano di commercializzare i propri servizi lettere nazionali sulla base di una tariffa unitaria, e questo richiede qualche sovvenzione incrociata geografica. Le sovvenzioni incrociate sono, inoltre, stimolate dalla pressione delle "missioni" imposte ad alcune amministrazioni, sia dalla legislazione in base alla quale sono stati dati alle amministrazioni postali i loro diritti esclusivi o per effetto delle decisioni politiche adottate dai rispettivi governi.

In alcuni casi, le sovvenzioni incrociate sono (o possono essere) il risultato di procedure di tariffazione non abbastanza flessibili. Inoltre, se le strutture degli sconti non vengono aggiornate regolarmente, nel lungo periodo gli sconti concessi possono divergere dai costi effettivi risparmiati.

3.4.5 SPESE TERMINALI

Riassumendo, il sistema delle spese terminali UPU presenta tre grosse lacune:

- la stessa indennità viene pagata per kg indipendentemente dal numero degli invii compresi nel peso;
- il sistema delle spese terminali standard non tiene conto dei diversi livelli di servizio richiesti per la distribuzione;
- la struttura è un sistema universale, e subisce quindi il problema delle medie.

Indipendentemente dal punto di vista sull'importanza del servizio di reimpostazione sviluppatosi da questi divari, nessun sistema come quello che funziona per le spese terminali, con una base finanziaria tanto distorta, rappresenta un'istituzione sicura per il movimento della corrispondenza intracomunitaria e internazionale. Dato che soprattutto la prima diventerà sempre più importante, il metodo dell'indennizzo dovrà essere riesaminato a fondo.

Un sistema riveduto, che introduce una tassa per invio, è stato adottato da alcune amministrazioni CEPT, fra le quali sette della CE.

Se questo sistema possa essere considerato come una tappa intermedia verso una soluzione definitiva viene approfondito altrove. Tale analisi pone anche l'interrogativo se il sistema CEPT sia una inaccettabile violazione delle regole della concorrenza (e quindi se sia urgente aggiornarlo).

3.5 OCCUPAZIONE

Gli operatori postali (pubblici e privati insieme) sono datori di lavoro importanti, impiegando approssimativamente 1,7 milioni di dipendenti nella CE. Questo rende l'occupazione nel settore postale (ma soprattutto in quello pubblico) molto importante nel più vasto contesto sociale.

Nel settore postale, i cambiamenti operativi in risposta alle diverse tendenze della domanda degli utenti avranno un certo effetto in termini occupazionali. Nello stesso tempo gli operatori postali dovranno reagire all'ambiente sociale, e soprattutto demografico.

3.5.1 TENDENZE DEMOGRAFICHE

Le tendenze demografiche cambieranno la base dell'utenza, ma, forse più importante, influiranno sul mercato della manodopera al quale dovranno fare ricorso gli operatori.

3.5.2 SQUILIBRI NELL'OFFERTA DI MANODOPERA

La domanda complessiva di personale nel settore postale (operatori pubblici insieme ai privati) rimarrà probabilmente stabile. Potranno però presentarsi situazioni in cui la domanda di occupazione non compenserà strettamente la vecchia offerta di manodopera.

3.5.3 FORMAZIONE

Le tendenze notate sopra aumenteranno l'importanza della formazione. Questa avverrà probabilmente sotto forma di un tirocinio per un migliorare l'orientamento degli utenti, per l'uso di nuovi macchinari, per il funzionamento di nuovi servizi e per lo sviluppo gestionale.

3.6 TECNOLOGIE

Qualsiasi forma di armonizzazione richiede una giustificazioni in termini di possibili vantaggi per l'utente. L'impatto potenziale sugli utenti di qualsiasi cambiamento richiede perciò una valutazione particolare.

Gli operatori privati hanno investito una porzione più consistente dei propri proventi in nuove tecnologie e nella meccanizzazione delle amministrazioni postali. Questo è stato necessario soprattutto per creare nuovi servizi (quali quelli espressi).

Oggi assistiamo ad un decollo degli investimenti indotto dalla necessità di assicurarsi vantaggi concorrenziali sfruttando la tecnologia (p.es. il "tracking and tracing" e l'EDI), ed attraverso un migliore controllo operativo con l'aiuto di migliori sistemi di gestione delle reti.

4. LA PROSPETTIVA DELL'ORGANO NAZIONALE DI REGOLAMENTAZIONE

Nella maggioranza degli Stati membri le funzioni normative sono separate da quelle operative; in altri si sta pensando di farlo.

4.1 L'AREA RISERVATA

Tutti gli Stati membri hanno istituito una serie di servizi postali che riconoscono alcuni diritti esclusivi all'amministrazione postale nazionale. I loro obiettivi sono:

- di salvaguardare il servizio universale;
- di assicurare all'area riservata un'adeguata qualità del servizio (nel settore privato quest'ultima viene stimolata dalla concorrenza);
- e di assicurare nell'area riservata tariffe basse, accessibili a tutti.

I legislatori nazionali non sono necessariamente d'accordo sui mezzi per raggiungere tali obiettivi (cioè l'estensione dei servizi riservati), ma in genere concordano sul fatto che l'area riservata debba essere la più stretta possibile, compatibilmente con gli obiettivi del servizio universale.

Le differenze nell'estensione dell'area riservata derivano probabilmente non tanto dalle diverse situazioni nei vari Stati membri quanto dalle differenze dei modi in cui l'esigenza dei servizi riservati viene in essi analizzata.

Vi sono alcuni problemi specifici che vanno risolti. Ciascuno pone un problema di definizione.

4.1.1 PACCHI

Diversi Stati membri hanno per i servizi riservati limiti che comprendono gli invii di peso medio. Non sono più quelli che comunemente si intendono per "lettere". Questi "pacchi" sono classificati dalle amministrazioni postali alla voce generica di "lettere".

Nonostante ciò, resta il fatto che questi servizi pacchi operano in concorrenza con i servizi colli. L'effetto pratico di tutto questo è che i limiti del monopolio postale in diversi Stati membri sono di fatto inferiori a quanto non possa apparire nelle loro leggi.

Alcuni legislatori nazionali chiedono alle loro amministrazioni postali di fornire servizi universali che esulano dalla sfera dei servizi riservati per invii entro un certo peso. Tale obbligo non è però imposto a tutte le amministrazioni postali e, quando lo è, varia il peso massimo stabilito dal responsabile della regolamentazione.

4.1.2 STAMPE

Non esiste una chiara definizione di che cosa si intenda per "stampe" anche se fra gli Stati membri, le cui amministrazioni adottano sistemi di classificazione della posta che la suddividono in "lettres et cartes" e "autres objets", queste ultime comprendono le stampe. Per tali amministrazioni, uno dei problemi è se debbano essere classificati come stampe i formulari che contengono testo o numeri individuali (come nelle fatture o negli estratti conto bancari).

Vi è poi il problema più vasto della pubblicità diretta per corrispondenza. Il punto di vista della maggior parte degli Stati membri è che le pubblicazioni a stampa debbano essere collocate nell'area non riservata. Il punto di vista normativo sulla pubblicità diretta per corrispondenza è piuttosto differenziato. Oltre la metà degli Stati membri la considerano riservata.

Questo è dovuto in parte al fatto che almeno tre Stati membri non fanno alcuna distinzione fra lettere e pubblicità diretta per corrispondenza. In parte, inoltre, sembra esservi il timore che, rendendo non riservata questa corrispondenza, una parte significativa di essa possa abbandonare il sistema del servizio universale. Questo, a sua volta, potrebbe forse pregiudicare il sistema ed i bassi costi degli invii singoli.

4.1.3 ESPRESSI

Un particolare problema riguarda la fascia espressi. Nove Stati membri su 12 considerano attualmente gli espressi un servizio di libero mercato. Ma pochissimi hanno dato una definizione soddisfacente di ciò che intendono per servizi "espressi".

4.1.4 REIMPOSTAZIONE "A-B-A"

I diritti esclusivi concessi alle amministrazioni postali servono per evitare la "scrematura". Gli invii che dovrebbero essere spediti con i servizi riservati nel paese di origine e sono stati invece trasferiti fisicamente in un altro paese per esservi reimpostati, costituiscono una chiara violazione del monopolio del paese di origine.

Vi sono, però, altre situazioni in cui la corrispondenza non viene effettivamente trasferita fuori dal paese di origine per essere reimpostata. Per esempio, un'azienda può decidere di far stampare ed impostare la propria pubblicità diretta in un altro paese per essere distribuita solo in quello proprio (come parte di una spedizione più vasta che richieda la distribuzione in altri paesi).

4.2 OBBLIGHI DEI SERVIZI UNIVERSALI

Le maggiori preoccupazioni sul piano normativo riguardano, ovviamente, tutti i servizi riservati. Ma i legislatori devono anche considerare quali condizioni normative debbano essere stabilite per i servizi obbligatoriamente non riservati.

Vengono illustrate più avanti le questioni principali riguardanti gli obblighi eventualmente da imporre ai fornitori dei servizi riservati. L'organo di regolamentazione dovrà anche esaminare fino a qual punto sia opportuno per il fornitore dei servizi obbligatori che essi siano non riservati.

4.2.1 CONDIZIONI DI ACCESSO

L'organo di regolamentazione deve vedere la propria amministrazione postale nel contesto del più vasto mercato internazionale. Le norme di accesso possono facilitare o ostacolare la fruizione del servizio da parte dei potenziali utenti.

La maggior parte delle autorità normative accetta di buon grado il principio della trasparenza. Non dovrebbero esserci molti problemi per una sua applicazione generale, per esempio per quanto riguarda la pubblicazione di condizioni di spedizione, tariffe e (ove esistano) informazioni sugli obiettivi di servizio e sull'efficienza. Possono però sussistere ancora questioni sui dettagli di applicazione, specialmente in materia di informazioni tariffarie e sugli sconti contrattuali.

Un aspetto particolarmente importante è l'impiego da parte delle amministrazioni della stessa rete per la fornitura sia di servizi riservati che di servizi non riservati. Evidentemente può manifestarsi in questo caso il rischio di sovvenzioni incrociate sleali dal settore riservato che consentirebbero alle amministrazioni postali di offrire servizi non riservati a prezzi inferiori a quelli equi.

Tutto questo implica, però, controlli sufficienti per impedire tali possibili prassi sleali. E' importante che le amministrazioni postali siano messe in condizioni di usare la rete dei servizi riservati in questo modo, in primo luogo, per incrementare l'utilizzazione della rete e conseguire rendimenti di scala, che procurerebbero vantaggi con la riduzione sia dell'area riservata che dei prezzi dei servizi riservati. In secondo, perché questo utilizzo parallelo quasi certamente aumenterebbe la disponibilità di servizi non riservati. In diversi Stati membri, infatti, esso ha consentito alle amministrazioni postali di fornire un servizio universale per il loro prodotto espresso.

4.2.2 STANDARD DEI SERVIZI

Le autorità normative di alcuni Stati membri ritengono che l'efficienza del servizio sia una questione da risolvere fra amministrazione postale ed utenti.

Ma se l'organo di regolamentazione ritiene che una soddisfacente qualità del servizio (comunque definita) sia un'obbligazione fondamentale in cambio dei diritti esclusivi dati alla amministrazione postale, egli dovrà approvare gli

obiettivi del servizio e sovrintendere ai sistema di controllo sull'efficienza (ed autorizzare i sistemi da usare).

Meno della metà delle amministrazioni postali della Comunità riesce a raggiungere i propri obiettivi sulla qualità del servizio (se si prendono per buone le rilevazioni che sono prevalentemente interne), e virtualmente nessuna di queste amministrazioni raggiunge quelli sulla corrispondenza internazionale. Per l'organo di regolamentazione si pone la questione di come incoraggiare i necessari miglioramenti.

4.2.3 TARIFFE

Le revisioni tariffarie sono approvate dalle autorità normative che, comunque, vengono consultate in merito. Per adempiere pienamente a questa funzione, sarà necessario che l'organo di regolamentazione possa accedere a un'informazione dettagliata sui costi. Non sempre i dati necessari sono noti alla stessa amministrazione postale.

Nello stesso tempo, non sempre sembra che vi sia un giusto equilibrio fra le tariffe normali e quelle scontate offerte ad alcuni utenti.

5. IMPATTO 1992

Il Mercato Unico avrà effetti molto importanti sul settore postale. La sua realizzazione nei servizi postali influirà positivamente anche su altri settori, soprattutto su quelli più strettamente dipendenti dai servizi postali. In breve, gli scopi del Mercato Unico non potranno essere raggiunti se non con un'infrastruttura delle comunicazioni efficiente, e con i servizi postali che fanno parte di tale infrastruttura.

A prescindere dalla crescita dei volumi che potrà risultare da quella economica della Comunità derivante dalla realizzazione del Mercato Unico, alcuni segmenti del settore postale potranno trarne particolare vantaggio. La vendita per corrispondenza, la pubblicità diretta per corrispondenza ed i servizi finanziari trasmessi per posta si prevedono tutti in espansione.

In generale, il settore postale dovrà reagire al mutare delle domande che i consumatori gli porranno. Sembrerebbe che il fattore più importante sia l'ubicazione dell'utente. La politica della localizzazione sarà probabilmente determinata dalle dinamiche della distribuzione e della comunicazione. Sarà dato maggiore risalto alla

corrispondenza transfrontaliera (che crescerà comunque mano a mano che le aziende cominceranno a sfruttare il maggiore potenziale al di fuori dei loro mercati nazionali).

L'importanza di questo fatto non va sottovalutata. L'aumento relativo della corrispondenza transfrontaliera e la relativa flessione del traffico nazionale produrrà cambiamenti di importanza e priorità per gli operatori postali. Potrebbero anche aggravarsi le tensioni già esistenti, fra i sistemi di indennizzo alle amministrazioni postali per il traffico transfrontaliero.

Nel risolvere questi problemi, si dovrà essere certi di voler aiutare la realizzazione del Mercato Unico (o almeno di non ostacolarla) in altri settori, come alcuni utenti importanti dei servizi postali. Fra essi, stampa/editoria, pubblicità, servizi finanziari e telecomunicazioni.

Si registreranno anche effetti più specifici sul settore postale a seguito dello sviluppo di nuove politiche in certi settori chiave. Fra essi il trasporto aereo, le dogane e l'IVA, la politica della concorrenza, le norme tecniche e la salvaguardia dei dati.

6. CHE COSA ACCADRA' SE NON SI INTERVIENE?

Sostanzialmente rimarranno aperti i problemi individuati. Vanno notate in particolare due conseguenze:

- il grado dei problemi aumenterà. Senza lo slancio comunitario, le divergenze (per esempio in termini di ampiezza dei servizi riservati o di efficienza dei servizi) cresceranno.

- Si avranno costi di sostituzione, determinati soprattutto dagli obiettivi del Mercato Unico sopra riassunti.

Ci potrà, quindi, essere il pericolo di un'Europa a "due velocità" per quanto riguarda i servizi postali. Questo sarebbe inaccettabile. I servizi postali svolgono un ruolo importante nell'infrastruttura delle comunicazioni CE. L'inadeguatezza di questi servizi potrà contribuire ad emarginare certe regioni.

Le grandi aziende saranno meno propense a stabilirsi in una particolare zona se si saprà che in essa i servizi postali sono carenti. Sarà meno probabile che vi prosperino piccole e medie imprese.

Analogamente, le aziende residenti altrove saranno meno propense a commercializzare i loro prodotti attraverso servizi postali in zone dove tali servizi sono scarsi. Quelle che esercitano la vendita per corrispondenza saranno meno disposte a distribuirvi le proprie merci.

Il Mercato Unico creerà nuove opportunità nel settore postale. Con gli attuali divari nelle condizioni di spedizione, nell'efficienza del servizio e nelle strutture tariffarie, sembra senz'altro possibile che la capacità di avvantaggiarsi di queste opportunità possa non essere equamente distribuita.

In certa misura, tutto ciò è naturale. Ma la situazione dovrà essere evitata laddove le differenti capacità di cogliere le opportunità del Mercato Unico postale cominciassero a produrre effetti secondari sulle economie servite da tali servizi.

Insomma, per quanto riguarda i servizi postali, esiste il pericolo di avere un'Europa a due velocità. E questo va evitato a tutti i costi.

E' necessario perciò impedire ulteriori divergenze e, quindi, armonizzare i diversi elementi (ma senza sacrificare gli standard di qualità).

7. LA PROSPETTIVA COMUNITARIA

Nel contesto del Mercato Unico, la Comunità vorrà assicurare che il settore postale sia abbastanza armonizzato per soddisfare le esigenze dei cittadini e delle organizzazioni CE. Lo scopo è quello di assicurare che l'area riservata nella Comunità sia quanto più ristretta possibile, compatibilmente con l'obiettivo della fornitura del servizio universale.

In secondo luogo, appare necessario che debbano esistere alcuni standard comunitari per gli obblighi a carico dei fornitori di servizi riservati, come per esempio l'accesso, le tariffe ed, in particolare, l'efficienza del servizio.

Nel rappresentare questi interessi, la Comunità dovrà assumersi un certo ruolo normativo. In alcune materie (soprattutto operative), essa fungerà più da canale di informazioni e di idee.

7.1 SEPARAZIONE FRA FUNZIONE NORMATIVA E OPERATIVA

Benché non tutti gli Stati membri abbiano già separato la funzione normativa dalla competenza operativa, la tendenza prevale, come lo dimostrano le recenti leggi postali varate in diversi Stati membri. Non è però chiaro se tutti gli Stati membri abbiano le stesse idee circa il ruolo delle autorità normative.

Un caso particolare sono i rapporti con l'UPU, e sembra indispensabile che sia l'organo di regolamentazione a dover firmare tutti gli accordi per conto del proprio governo. Ne deriva anche il problema della compatibilità delle leggi postali (compresa quelle dell'UPU) con la legislazione e la politica della Comunità.

7.2 DEFINIZIONE DEL SERVIZIO UNIVERSALE

Il livello del servizio universale necessario non è ben definito in alcuni Stati membri. Anche se è evidente che i servizi riservati devono essere forniti universalmente, non sempre è chiaro quali servizi debbano essere forniti universalmente fuori dall'ambito di quelli riservati. Il fatto più importante è che non esiste una definizione comune dei servizi universali che devono essere forniti in tutta la Comunità.

7.3 SFERA DELL'AREA RISERVATA

La Comunità auspica che la serie dei servizi riservati sia quanto più limitata possibile, compatibilmente con il mantenimento di un servizio universale comunitario di qualità adeguata.

Esistono fra gli Stati membri grosse differenze nelle definizioni dell'area riservata. In primo luogo, ne deriva l'esigenza di ridurre tali divari nell'ambito del Mercato Unico. In secondo, indica che una legislazione postale è troppo restrittiva o, perfino, che l'altra è troppo permissiva (con il risultato di non poter salvaguardare con certezza il servizio universale). I differenti criteri usati dagli Stati membri per definire le loro aree riservate hanno contribuito a tale divario.

Qualsiasi prospettiva comunitaria è offuscata dalla mancanza di un definizione comune per le lettere ordinarie. Le ragioni dei limiti attuali definiti per l'area riservata in ciascuno Stato membro non sono sempre chiare. Nella maggior

parte dei casi risultano stabiliti in epoca passata, e dovrebbero comunque essere riveduti alla luce delle circostanze che mutano.

Per dare stabilità sul piano legislativo, è anche necessario prendere posizione sui nuovi servizi che potranno svilupparsi (ma ancora sconosciuti).

7.4 APPLICAZIONE DEI DIRITTI DEI SERVIZI RISERVATI

Oltre alle divergenze sull'ambito legislativo dei servizi riservati, sopra indicate, ne esiste anche qualcuna sull'applicazione dei diritti esclusivi. L'esempio più eclatante riguarda la corrispondenza internazionale (compresa quella transfrontaliera all'interno della Comunità).

Quasi tutti gli Stati membri dichiarano che essa debba collocarsi nell'area riservata, poiché l'assoggettamento della corrispondenza intracomunitaria a diritti esclusivi, viene considerato un'estensione del concetto di servizio universale applicato al traffico nazionale. Nella maggior parte di questi Stati membri, però, tali diritti esclusivi non vengono adottati in modo rigoroso.

7.5 CONDIZIONI DI ACCESSO

Non esistono condizioni uguali di accesso in tutta la Comunità. Alcune amministrazioni postali consentono a qualche operatore privato di fungere da preparatore del corriere, altre no.

Anche le norme specifiche di spedizione possono variare profondamente. Questo rende molto più difficile, per gli utenti con esigenze di distribuzione della corrispondenza in diversi o tutti gli Stati membri, di soddisfare tali esigenze se non attraverso il sistema postale "internazionale" (cioè con la spedizione tramite il servizio internazionale di un'amministrazione per la distribuzione da parte di un'altra). Questo può non essere il modo più efficace per spedire la posta.

7.6 EFFICIENZA DEL SERVIZIO

E' difficile stabilire termini di paragone che permettano una valutazione dell'efficienza del servizio data la diversità dei sistemi di controllo impiegati. Anche gli obiettivi fissati sono diversi. Alcune amministrazioni la verificano rispetto all'obiettivo della distribuzione nel primo giorno successivo, altri nel secondo.

La maggior parte delle amministrazioni pubblica solo cifre per i propri servizi di posta ordinaria più veloci (LC o di prima classe) anche se alcune di esse registrano volumi più elevati nei servizi più lenti (AO o di seconda classe).

Attualmente esistono notevoli divari di efficienza, che in ambito nazionale vanno dal 15% al 99%.

In queste medie si nascondono probabilmente alcune regioni in cui il grado di efficienza è anche peggiore. La preoccupazione è che alcune di esse che, sia sul piano economico che culturale, già si sentono lontane dalla corrente principale possano venire emarginate perché servite male da servizi postali inadeguati.

La Comunità deve interessarsi più a fondo anche dei servizi lettere intracomunitari. La sua esigenza prioritaria è di poter disporre di un sistema di verifica uniforme ed affidabile, di cui si dovrebbero pubblicare i risultati. Sarà necessario decidere quale debba essere la forma che dovrà assumere questo controllo della qualità del servizio universale da parte della Comunità.

Si sa che gli attuali risultati sono lungi dall'essere rassicuranti. Rispetto all'obiettivo D+3, soltanto il 40% della corrispondenza viene distribuito entro tale termine. E' stata, inoltre, controllata l'efficienza su alcuni tragitti (che collegano la Comunità con paesi non comunitari) ma anche in questo caso con risultati non incoraggianti.

7.7 TARIFFE

Esistono differenze fra i principi di tariffazione applicati dai vari Stati membri. Questo dipende in parte dalle diverse convenzioni contabili, ma soprattutto dalla diversità delle politiche tariffarie.

Spesso le tariffe non sono agganciate ai costi. Si registrano diversi casi di sovvenzione incrociata. In altri, sono state prese decisioni specifiche, di ordine politico, per sostenere le tariffe di certi invii postali (di solito messaggerie), dando luogo a grosse differenze fra le tariffe applicabili ad uno stesso invio. Vi sono anche casi in cui i governi centrali hanno deciso di coprire le perdite subite dall'amministrazione postale.

Il sistema delle spese terminali generali dell'UPU continuerà a produrre distorsioni. Finché gli indennizzi non saranno pagati in base agli effettivi costi di distribuzione non potrà esservi una solida base finanziaria per il futuro.

Dal punto di vista della Comunità, si dovrà fare in modo di accertare se i consumatori dei diversi Stati membri stanno ottenendo un corrispettivo per il loro denaro. Perciò sarebbe necessario rimuovere dall'analisi quei fattori esterni che aumentano o riducono i costi. Solo allora sarà possibile confrontare la struttura dei costi essenziali con l'efficienza raggiunta dai servizi.

7.8 ARMONIZZAZIONE

La Comunità dovrebbe assumere un ruolo più attivo nel raccomandare misure di armonizzazione appropriate per rendere più funzionali i servizi su tutto il proprio territorio. Ovviamente, tale ruolo dovrebbe tenere attentamente conto del principio di sussidiarietà, per cui le decisioni da prendere a livello di Stato membro, siano effettivamente prese a tale livello.

7.9 COESIONE

Si deve riconoscere che dei buoni servizi postali sono un importante fattore di coesione, sia sul piano sociale che economico. Ma, come abbiamo già avuto modo di osservare, i servizi postali non funzionano sempre in maniera completamente soddisfacente. Occorre quindi promuovere questo fattore di coesione; a tal fine è necessario valutare accuratamente la portata dei problemi che devono essere risolti per giungere ad un grado di coesione soddisfacente.

7.10 PROBLEMI A LUNGO TERMINE

I problemi sopra individuati sono in sostanza quelli che riguardano la situazione attuale o quella che potrà svilupparsi in futuro.

E' anche opportuno esaminare ipotesi più radicali, atte a suggerire possibili soluzioni ai problemi individuati o costituire, esse stesse, potenziali obiettivi.

Queste ipotesi comprendono la domanda se debba essere istituita un'amministrazione postale unica per tutta la Comunità, se l'obiettivo sia quello di avere una tariffa comune da applicare in tutta la Comunità e se debba essere introdotto un francobollo comune.

Le possibili soluzioni alle questioni sollevate in questo capitolo vengono esaminate nel capitolo seguente.

CAPITOLO 8: ESAME DELLE SOLUZIONI POSSIBILI

1. INTRODUZIONE

Il capitolo precedente riassume i problemi e le sfide che si incontrano nel settore postale della Comunità. Il presente capitolo esamina le possibili soluzioni dei problemi individuati (e le politiche necessarie per affrontare le sfide).

2. L'ESIGENZA DI UN INTERVENTO DELLA COMUNITÀ

Dall'analisi della situazione esistente emergono diversi problemi che sembrano giustificare un intervento a livello della Comunità. Alcuni riguardano la differenza di qualità esistente tra i servizi universali offerti. La soluzione dei problemi relativi alla qualità è della massima importanza.

In linea generale, vi sono cinque settori che interessano la Comunità.

2.1 L'attuale carenza di armonizzazione

Il servizio universale ha seguito in ciascuno Stato membro un percorso diverso portando a notevoli divergenze operative tra i vari paesi. Ciò può creare gravi problemi di passaggio della corrispondenza da uno Stato membro all'altro e comportare costi sostitutivi. Il servizio universale è definito in maniera diversa in ciascun paese; di conseguenza, i clienti non possono fare ovunque lo stesso affidamento al servizio universale per un dato oggetto. Ma vi sono problemi di interoperabilità ovunque, per fare un esempio, la mancata armonizzazione della dimensione delle buste è già fonte di problemi.

2.2 Le implicazioni per il mercato interno

La qualità delle prestazioni del servizio universale varia notevolmente da un'amministrazione all'altra. In alcuni Stati membri la consegna il giorno successivo a quello dell'impostazione raggiunge il livello, peraltro giudicato più che soddisfacente, del 90%; in altri paesi è invece solo del 15-16%, in altri ancora è tra i due, sebbene più vicina al primo.

Per la consegna transfrontaliera, l'obiettivo generalmente accettato, anche se non molto pretenzioso, di una consegna entro tre giorni lavorativi, sembra

generalmente raggiunto al 40 %, ma sempre con grandi differenze tra le singole amministrazioni postali.

Queste divergenze si ripercuotono sensibilmente su tutta quella parte di vita sociale della Comunità fortemente dipendente dai servizi postali. Tra i grandi utenti del servizio corrispondenza vi sono settori di primaria importanza quali editoria, servizi finanziari, vendite per corrispondenza e pubblicità. In questi settori una diversa prestazione del servizio universale può comportare distorsioni di mercato. Per esempio, è più facile vendere un'assicurazione ad un nucleo familiare in un paese in cui la prestazione è del 90 % piuttosto che in un paese in cui è del 16 %. Così pure sarà più difficile per una ditta del paese al 16 % vendere i propri servizi all'estero.

Non è certo un caso che in uno Stato membro con servizi postali scadenti il settore delle vendite per corrispondenza rappresenti solo un quinto rispetto ad altri Stati membri di importanza economica analoga. Ciò danneggia le possibilità di vendita delle ditte interessate e riduce le possibilità di scelta del consumatore. Infatti, gli abitanti delle regioni svantaggiate da servizi postali carenti, e non sono poche, sono isolati non solo dai contatti personali offerti dalla corrispondenza, ma anche dai servizi forniti per corrispondenza.

Questi ostacoli al mercato interno interessano non solo i mittenti, ma anche i destinatari della corrispondenza. E' chiaro che se si considera che i servizi postali offerti in una data regione della Comunità sono carenti, le ditte dipendenti da tali servizi non saranno invogliate a vendere i propri prodotti colà e, di conseguenza, gli utenti, in quanto possibili destinatari, non hanno le stesse possibilità di scelta.

2.3 La qualità del servizio transfrontaliero

Dalla raccolta alla consegna, una lettera in servizio nazionale impiega circa 1,5 - 2 giorni lavorativi, mentre una lettera spedita in un altro Stato membro impiega circa 4 giorni lavorativi. Una piccola parte della differenza è dovuta a difficoltà operative, ma in gran parte la differenza rimane inspiegabile. Questo divario di qualità crea un "effetto frontiera" negativo. In termini di realizzazione dell'obiettivo, la qualità del servizio transfrontaliero offerto dalle amministrazioni postali è di circa 40 %. Questo dato medio comprende però variazioni notevoli.

Il livello del servizio transfrontaliero è probabilmente molto inferiore alle aspettative degli utenti, le quali del resto tenderanno ad aumentare con

l'espansione generale delle comunicazioni con l'estero. Inoltre, gli utenti considereranno una situazione di stallo come un peggioramento del servizio. Vi sono comunque stati dei miglioramenti, in parte dovuti all'introduzione di una certa concorrenza (talvolta in violazione dei diritti di esclusiva che però non erano attuati). Rimane tuttavia un grande divario tra gli obiettivi che si pongono le amministrazioni postali stesse (o in base alle esigenze degli utenti o in base alle loro stesse possibilità) e la realtà.

Dato che un servizio efficace di comunicazioni transfrontaliere è indispensabile per la vita commerciale e sociale, la Comunità deve preoccuparsi dell'inadeguatezza della qualità dei servizi transfrontalieri forniti.

2.4 Le divergenze

Uno degli obiettivi della Comunità consiste nel realizzare la propria coesione. E' perciò chiaro che le divergenze esistenti nel settore postale non favoriscono la realizzazione dell'obiettivo. i servizi postali rappresentano un mezzo di comunicazione dei messaggi e di consegna delle merci. Di conseguenza, le regioni dove i servizi postali sono più carenti, risultano svantaggiate per quanto riguarda le comunicazioni e la consegna delle merci. In tali regioni i singoli cittadini e anche le ditte avranno il sentimento di essere tagliati fuori.

Questa situazione di svantaggio non si riferisce unicamente alle esigenze degli utenti, ma anche alle condizioni di cui essi potrebbero fruire in altre parti della Comunità dove il servizio universale è più affidabile.

2.5 Le distorsioni di mercato

Nelle osservazioni alle implicazioni per il mercato interno si è notato che le discrepanze nel livello offerto dal servizio universale possono causare distorsioni di mercato in altri settori che dipendono dai servizi postali. Vi sono però anche delle possibili distorsioni all'interno del servizio stesso. Queste possono sorgere per esempio quando i diritti di esclusiva del servizio universale sono più ampi di quanto strettamente necessario per garantire il servizio. Per evitare possibili distorsioni, gli Stati membri devono applicare il principio della proporzionalità. Un buon esempio è quello attuato da alcuni Stati membri di trasferire il settore della pubblicità diretta al settore non riservato.

3. OBIETTIVI COMUNITARI

Prima di discutere la politica postale, è necessario esaminare quali siano gli obiettivi comunitari per il settore postale.

3.1 PRINCIPI FONDAMENTALI

Una delle esigenze sociali fondamentali è che tutti i cittadini, le imprese e le organizzazioni della Comunità debbano avere accesso ai mezzi di comunicazione, e perciò al servizio postale che ne fa parte. Tutti i cittadini, le imprese e le organizzazioni della Comunità hanno quindi un diritto acquisito di disporre di un servizio postale universale a prezzi accessibili. Nello stesso tempo deve esservi la massima libertà di scelta, a condizione che sia salvaguardato il servizio universale.

Il servizio universale fornisce a tutti l'accesso al sistema postale attraverso strutture di raccolta utilizzabili subito. Esso permette anche a tutti l'accesso al sistema postale attraverso servizi di recapito a qualsiasi indirizzo nella Comunità. L'accessibilità per tutti implica anche che le tariffe siano basse e sostenibili.

Una copertura universale può essere richiesta per diversi tipi di servizio (o per i diversi usi fatti del servizio). Questi diversi tipi di servizio dovranno avere naturalmente un ordine di priorità a seconda dell'importanza che rivestono per assicurarne la tutela. Al riguardo, l'imperativo fondamentale è che il servizio universale deve essere assicurato per gli invii di corrispondenza di carattere personale o individualizzato (definita più dettagliatamente al Paragrafo 9.1.2).

La descrizione del servizio universale deve anche contemplare taluni standard di servizio come la frequenza di accesso ai punti di raccolta e di distribuzione. Deve, inoltre, prevedere standards di rapidità ed affidabilità nonché di responsabilità (incluse l'esame e la risposta ai reclami), al fine di soddisfare le ragionevoli aspettative dell'utente di un servizio lettere standard. La necessità di un servizio universale si basa quindi su bisogni dell'utente che variano nel tempo.

3.2 ATTUAZIONE

Il servizio universale produce costi di rete perché deve bilanciare le differenze fra i costi di fornitura dei servizi nelle diverse aree. Tali reti universali presentano costi significativi che non variano in relazione alla quantità, soprattutto per quanto concerne la raccolta e la distribuzione.

Per assicurare la vitale continuità di fornitura del servizio universale, è necessaria una forma di tutela che assicuri la distribuzione di questi "costi fissi" di rete su un numero sufficientemente grande di unità, tale da rendere accessibili a tutti i prezzi unitari che ne risultano. Questa tutela può essere fornita con i servizi riservati che garantiscono al fornitore o ai fornitori diritti speciali ed esclusivi.

La creazione di reti parallele di servizi standard da parte di più fornitori risulterebbe troppo costosa. (Se si riducesse la qualità del servizio nel tentativo di risparmiare sui costi, il servizio stesso potrebbe anche subire un calo). Occorre inoltre notare che gli operatori diversi dalle amministrazioni postali non sembrano interessati alla fornitura di un servizio universale attraverso una rete indipendente. D'altra parte, è possibile restringere l'area riservata, se i costi vengono ripartiti con l'utilizzo in comune di un'unica rete universale, per es. dall'amministrazione postale che fornisca, attraverso tale sua unica rete, sia i servizi riservati che quelli non riservati.

Uno dei vantaggi della concessione di diritti esclusivi è che possono permettere al fornitore di servizi riservati di continuare ad offrire una tariffa singola unica (perequazione tariffaria). Ma questo non giustifica da solo la creazione di una serie di servizi riservati.

Non è affatto vero che tutti gli invii che sono distribuiti attraverso la rete universale debbano essere riservati. Vi sono degli invii che, sebbene obbligatoriamente forniti, non richiedono la tutela della riserva.

Esistono, inoltre, altri servizi più specializzati il cui uso della rete universale, pur ammesso, non è giustificato. Essi (per es. i servizi espresso o taluni servizi postali finanziari, quali i vaglia postali), forniti tutti in concorrenza, favorirebbero la ripartizione dei costi della rete, contribuendo quindi a ridurre lo spazio necessario per i servizi riservati.

Laddove servizi diversi, riservati e non riservati, condividono la stessa rete, si renderanno necessari controlli e sistemi contabili appropriati. Cosa esattamente debbano includere questi controlli dovrà essere concordato.

4. DETERMINAZIONE DELL'AREA RISERVATA

L'obiettivo è di scegliere la soluzione meno restrittiva in grado di salvaguardare la rete del servizio standard che fornisce il servizio universale a tutti i cittadini e alle organizzazioni della Comunità.

Il principio generale è che debbano essere posti dei limiti alla portata dell'area riservata, definiti dalla Comunità. Ma in uno Stato membro l'area riservata può scostarsi dai limiti comunitari in uno o due modi.

In primo luogo, l'organo normativo e/o il governo nazionale di ciascuno Stato membro ha l'obbligo (ai sensi del trattato di Roma e, probabilmente, della legislazione nazionale) di definire un'area riservata direttamente proporzionale agli obiettivi che hanno giustificato la creazione di servizi riservati (Questo principio di proporzionalità richiede che sia garantita la massima libertà di concorrenza compatibile con la realizzazione degli obiettivi). Per alcuni Stati membri l'applicazione di questo principio di proporzionalità può anche indicare l'opportunità di un'area riservata più piccola di quella definita a livello comunitario.

In secondo luogo, altri Stati membri nei quali l'applicazione del diritto comunitario potrebbe pregiudicare l'obiettivo del servizio universale, possono chiedere una deroga dall'applicazione del diritto comunitario ai sensi dell'articolo 90, secondo comma.

Per servizio standard s'intende il servizio universale per gli invii postali ordinari. Questi comprendono sia le comunicazioni (lettere, cartoline e stampe) sia gli invii postali di merci (pacchi e colli).

Le fasi del servizio standard si possono descrivere approssimativamente come la raccolta, lo smistamento, il trasporto ed il recapito al destinatario (o la trasmissione ad altra amministrazione per il recapito al destinatario). Queste fasi sono operativamente distinte. Variano anche le economie delle differenti fasi. I servizi riservati sono economicamente giustificati dal fine di fornire volumi sufficienti sui quali distribuiregli elementi di costo fisso della rete, allo scopo di ottenere bassi costi unitari e quindi prezzi accessibili a tutti. La consegna è l'elemento di costo fisso principale. Anche la levata dalle buche delle lettere lungo la strada comporta notevoli costi fissi.

Varia il livello dei servizi, ma normalmente la loro qualità non è garantita (tranne per molti servizi espresso). Per la corrispondenza il servizio standard comprende anche la possibilità di registrazione e di recapito fermo posta.

Gli organi normativi devono garantire che per gli invii che rientrano in certi limiti di peso, il servizio standard continui ad essere assicurato con copertura universale. Una parte di esso (per esempio, pacchi e lettere o colli pesanti) viene fornita come servizio non riservato. (I servizi obbligatori non riservati sono trattati in dettaglio più avanti al Paragrafo 7.)

Anche se non è stata ancora formulata una definizione comunitaria di quale servizio universale debba essere fornito obbligatoriamente, va sottolineato che la portata dei servizi universali sarà quasi certamente più ampia di quella dei servizi riservati. Sembra chiaro, inoltre, che i servizi riservati debbano riguardare quegli invii per i quali la fornitura di un servizio universale è assolutamente essenziale, vale a dire, gli invii di comunicazioni epistolari di natura personale ed individualizzata. (Questa descrizione richiede un ulteriore chiarimento: vedi Paragrafo 9.1.2)

I criteri per definire quale parte degli invii normali di corrispondenza epistolare di natura personale ed individualizzata debba essere riservata, compresi quelli del peso e del prezzo, sono esaminati in dettaglio nel Paragrafo 10. Qualsiasi tipo di servizio che non rientri in questa definizione si colloca fuori dell'area riservata; se necessario, tuttavia, condizioni restrittive potrebbero, in casi giustificati, essere applicate a questi servizi.

L'area riservata riguarda quindi gli invii standard indirizzati che non contengano stampe o merci. Sebbene la lista che segue non sia completa, non fanno parte dell'area riservata le seguenti voci:

- giornali, riviste o libri (in quanto sono stampe);
- pacchi (in quanto contengono merci);
- invii espressi (in quanto ricevono un servizio non standard);
- invii senza indirizzo (in quanto privi di indirizzo).

Per spiegare le proposte generali qui esposte, sarebbe utile soffermarsi sul principio dell'impostazione e della distribuzione a cura del cliente stesso (Paragrafo 5), sul concetto di servizi obbligatori (Paragrafo 6) e sulla situazione normativa dei nuovi servizi (Paragrafo 7). Conviene chiedersi poi se alcuni servizi transfrontalieri debbano rientrare nell'area riservata (Paragrafo 8). A questo punto si può approfondire la discussione sulla definizione dell'area riservata.

5. DISTRIBUZIONE E IMPOSTAZIONE IN PROPRIO

I clienti che distribuiscono la propria posta hanno diritti che prevalgono su quelli degli operatori. I clienti hanno anche alcuni diritti speciali se impostano la posta per proprio conto.

5.1 RECAPITO IN PROPRIO

I mittenti devono essere in grado di consegnare la posta sia nel proprio paese che in un altro Stato membro. L'applicazione all'interno della Comunità del principio del recapito in proprio si fa più complicato nel caso di società sussidiarie. Essa diventa anche meno chiara nel caso di consorelle in altri paesi che consegnano posta una per conto dell'altra.

Un altro caso interessante riguarda i centri di scambi di documenti. Trattasi di strutture in cui i soci che praticano gli scambi possono noleggiare caselle dove i colleghi soci possono depositare e ritirare direttamente la propria posta. (naturalmente, sarebbe relativamente semplice per le amministrazioni postali, se non altro in termini di capacità o di spazio aggiuntivo, aumentare il numero delle loro caselle postali o delle strutture di "fermo posta" per offrire servizi analoghi, in concorrenza con quelli di scambio privati).

Gli Stati membri dovrebbero perciò permettere questo tipo di scambio di documenti sopra descritto. Inoltre, per accrescere la flessibilità disponibile per la clientela, ciascuno Stato membro dovrebbe permettere a questi centri l'interscambio della posta, salvo che non si pensi che un tale passo possa danneggiare la fornitura del servizio universale dell'amministrazione postale. Se, peraltro, gli invii soddisfano i criteri della riserva, essi non possono essere ritirati presso le sedi dei mittenti o recapitati a quelle dei destinatari solo ed esclusivamente dal fornitore del servizio riservato (presumibilmente l'amministrazione postale) o dal cliente che ha originato la lettera.

5.2 IMPOSTAZIONE IN PROPRIO

Per quanto riguarda i diritti dei potenziali utenti ad imbucare direttamente la loro posta, occorre chiarire in quali casi essi possono farlo e per quali destinazioni. Va sottolineato che qui la discussione riguarda l'impostazione (presso un'amministrazione postale) da parte dello stesso cliente, senza il coinvolgimento di un operatore intermediario nel paese del medesimo.

Ciascuno Stato membro accetta che il cliente residente sul proprio territorio può impostare un invio riservato dove vuole in territorio nazionale, purché esso sia destinato alla distribuzione in tale territorio. Ciascuna amministrazione postale applica questo principio, assoggettandolo, ove necessario, a condizioni contrattuali. (I contratti stabiliscono normalmente l'ufficio di impostazione concordato).

Riguardo alla posta che il cliente reca oltre frontiera e imposta presso la locale amministrazione postale, per essere distribuita nel suo territorio, in passato l'opinione degli Stati membri e di alcune amministrazioni postali è stata piuttosto discorde. Come amministrazione ricevente, ciascuna amministrazione ha, in pratica, accettato tale prassi. Ma le amministrazioni del paese di origine hanno ritenuto talvolta che questo comportamento violasse il loro monopolio.

E' chiaro che questa prassi debba essere consentita e, di fatto, sembra che oggi sia accettata da tutte le amministrazioni postali. Attualmente, tuttavia, tutte le amministrazioni sembrano accettare questa prassi.

Si vedrà, inoltre, che il Libro verde esamina la possibilità di rendere non riservati i servizi transfrontalieri (vedi Paragrafo 8). Il cliente potrà quindi scegliere se consegnare la propria posta transfrontaliera ad un operatore privato, invece di impostarla personalmente in un altro paese. Ovviamente, il regime dell'impostazione per proprio conto da parte del cliente non deve essere meno restrittivo di quello di un operatore terzo che fornisce servizi nel paese del cliente.

Per il recapito della posta nazionale nello stesso territorio in cui risiede il cliente, quest'ultimo potrebbe voler avere la possibilità di scegliere se trasportarla ed impostarla in un altro paese per farla distribuire nel proprio. E' importante che nessuno dei diritti esclusivi concessi al fornitore del servizio riservato leda la capacità del cliente di esercitare tale scelta e di avvalersi quindi del principio della libera prestazione dei servizi.

Si devono, tuttavia, prendere misure per garantire che tale prassi da parte del cliente non comprometta l'obiettivo del servizio universale nel paese del cliente. Va quindi assicurato che l'amministrazione postale del paese di distribuzione recapiti effettivamente questa posta (se soddisfa altrimenti al criterio per essere riservata). In secondo luogo, la tariffa pagata all'amministrazione di distribuzione per il suo lavoro, deve compensarla adeguatamente dei costi di distribuzione.

Come si è detto, questa discussione riguardante la posta impostata in un secondo paese per essere rispedita e consegnata nel paese del cliente si riferisce ai diritti del cliente di effettuare l'impostazione per proprio conto. Diversa è la posizione giuridica degli operatori terzi, che viene approfondita al Paragrafo 8.3

6. SERVIZI OBBLIGATORI

Se un servizio deve essere fornito obbligatoriamente, lo si può chiamare servizio obbligatorio. Nel settore postale, questo concetto è solitamente associato all'obbligo di fornire un servizio universale, sicché è normalmente obbligatorio un servizio che un operatore (o più operatori) devono fornire da una parte all'altra del territorio.

Come abbiamo visto sopra al Paragrafo 3, la ragione fondamentale per creare un insieme di servizi riservati è l'esigenza di fornire un servizio universale su tutto il territorio. Ne consegue che tutti i servizi riservati devono essere forniti universalmente, e sono, pertanto, servizi riservati obbligatori.

E' probabile che esistano altri servizi che sono obbligatori ma non riservati. Tali obbligazioni possono essere necessarie per raggiungere gli obiettivi di un servizio comunitario e/o nazionale, che saranno trattati a parte più avanti. Poiché questi servizi saranno forniti in regime di concorrenza (nell'area non riservata) è anche opportuno parlare del loro finanziamento.

I servizi riservati sono obbligatori e comportano alcuni obblighi per chi li fornirà. Questi eventuali obblighi sono trattati più avanti nei paragrafi 13-15. Si dovrebbe anche esaminare in quale misura questi obblighi possono giovare ai servizi obbligatori. La decisione potrebbe dipendere dal fatto che il livello di obbligatorietà possa essere comunitario o nazionale.

6.1 SERVIZI OBBLIGATORI A LIVELLO COMUNITARIO

Una definizione dell'area riservata dovrà essere formulata a livello comunitario. Si baserà su un limite di peso comune ed un limite di prezzo che sarà stabilito da ciascuno Stato membro. (Per maggiori dettagli vedi paragrafo 10).

Ciascuno Stato membro avrà il diritto di definire per il proprio territorio un'area riservata più ristretta di quella definita a livello comunitario. Essa dovrà comunque assicurare sempre la fornitura di servizio universale almeno entro i limiti definiti dalla Comunità.

Tutti i servizi riservati, definiti a livello comunitario, saranno pertanto servizi obbligatori. Anche se gli Stati membri potranno decidere di non riservare alcuni di questi servizi, essi rimarranno comunque obbligatori.

6.2 SERVIZI OBBLIGATORI A LIVELLO NAZIONALE

Uno Stato membro potrebbe voler assicurare un servizio universale oltre i limiti comunitari. Anche in questo caso, quest'obbligo potrebbe essere imposto ad un singolo operatore (di norma l'amministrazione postale) o a più operatori che lavorano in comune per fornire un servizio universale.

Nel decidere se rendere non riservati tali servizi obbligatori, gli Stati membri dovranno, naturalmente, esaminare quali siano le proprie esigenze nazionali. Dovranno anche tenere conto delle obbligazioni derivanti dalla Convenzione UPU. Al riguardo, l'articolo 20 della Convenzione (ex articolo 19), sembra obbligare tutte le amministrazioni postali associate a fornire un servizio universale per pesi fino a 2 kg e, per alcune stampe, fino a 5 kg. Il limite comunitario di peso che sarà fissato per l'area riservata sarà certamente inferiore ad entrambi questi valori.

6.3 FINANZIAMENTI

E' importante considerare le implicazioni finanziarie di queste obbligazioni, che dipendono in massima parte dalla proficuità dei servizi. La proficuità dipenderà, tra l'altro, dalle tariffe e dalla mole di traffico.

Se i prezzi sono corretti, non c'è ragione perché i servizi obbligatori non riservati non debbano essere remunerativi.

Si traducono, invece, in un onere finanziario solo se i prezzi sono fissati a livelli inferiori ai costi, come per es. nelle tariffe preferenziali e/o quando il traffico potenziale viene "scremato" per effetto del prezzo offerto in base ad una "perequazione tariffaria".

Rispetto alla seconda di queste possibilità, dato che questi servizi operano nel settore non riservato, non sembra irragionevole offrire a coloro che inviano grossi volumi una tariffa differenziata per regione o una tariffa singola a livello nazionale, ma con una clausola esecutiva di esclusività.

Se, nonostante questi argomenti, i servizi obbligatori non riservati non fossero ancora remunerativi, sarà necessario considerare come ultima risorsa un finanziamento da altre fonti, che potrebbe assumere la forma di una sovvenzione esterna (preferibilmente da parte dell'organismo che ha imposto l'obbligazione) o di una sovvenzione incrociata.

In entrambi i casi, sarà necessario individuare dove i servizi obbligatori sono in perdita (piuttosto che dire semplicemente che i servizi sono globalmente in perdita). Dovrebbe essere possibile localizzare le perdite in particolari regioni geografiche e quantificare il ricavo ed i costi connessi con la fornitura dei servizi obbligatori non riservati in tali regioni (che tendenzialmente dovrebbero essere quelle in cui gli operatori non obbligati a fornire un servizio universale sono meno interessati a competere). Qualsiasi sovvenzione o sovvenzione incrociata può e deve, quindi, essere resa trasparente. (Vedi anche il Paragrafo 15.2).

7. NUOVI SERVIZI

L'obiettivo globale di raggiungere un servizio universale a prezzi abbordabili fa ritenere che alcuni servizi riservati forniranno la tutela necessaria per garantire costi unitari sufficientemente bassi. Questo livello di ricavo/volume dovrebbe essere raggiunto attraverso i volumi di oggi e quelli prevedibili.

Ne consegue, pertanto, che nuovi servizi che sviluppino volumi incrementali al settore postale devono essere esclusi dall'area riservata. In alcuni casi, però, potrebbe non essere chiaro se il volume è incrementale - tanto più che parte del volume del nuovo servizio potrebbe essere un volume sottratto dal servizio "tradizionale".

È necessario definire chiaramente l'aspetto giuridico. Non sarà sufficiente che il nuovo servizio differisca poco dall'attività riservata. (Va notato che alcune attività di preparazione della posta descritte al successivo Paragrafo 9.4 potrebbero corrispondere ad un tale criterio limitativo).

Sarebbe invece necessario che il nuovo servizio sia "sensibilmente" diverso prima di decidere la sua assegnazione all'area non riservata. In questo modo, appare opportuno collocare il servizio di scambio documenti nell'area non riservata, mentre la lettera ordinaria per consegna nazionale, prelevata direttamente dalla sede dell'utente anziché dalle cassette disposte per via, dovrebbe restare riservata.

L'organo di regolamentazione di ciascuno Stato membro (ed eventualmente la Comunità) dovrà definire il significato del termine "sensibilmente", per ogni singolo caso. Ovviamente, ogni eventuale decisione di questo genere dovrebbe essere presa in conformità con gli obblighi definiti dal trattato di Roma, in particolare con il principio della libera prestazione dei servizi e delle regole di concorrenza della Comunità.

Qualora un nuovo servizio si riveli un elemento essenziale per realizzare il servizio universale, si potrà valutare l'opportunità di inserirlo nel settore riservato, conformemente a quanto già detto sopra al punto 4.

8. POSTA TRANSFRONTALIERA

E' necessario chiedere se l'area riservata debba comprendere nello stesso modo i servizi nazionali e quelli transfrontalieri o se è necessario distinguerli. In questa trattazione i servizi intracomunitari e quelli transfrontalieri vengono considerati fra loro separati.

8.1 POSTA INTRACOMUNITARIA

La ragione fondamentale per creare una serie di servizi riservati è di natura sociale: assicurare un servizio universale. Questo implica una ragione economica: quella di salvaguardare, mediante diritti esclusivi, il sistema dei servizi universali, che si basa sulle realtà economiche dei sistemi "a costo fisso". Un calo sensibile dei volumi farebbe aumentare i costi unitari rendendo meno accessibile la fruizione del sistema e pregiudicandone, in definitiva, la funzionalità.

Per la posta intracomunitaria, l'economia è diversa, data l'alta incidenza dei costi variabili. Sono tutelati gli elementi fissi della rete (il ritiro dalle cassette lungo le strade nel paese di origine e le consegne in quello di destinazione). In termini economici, l'unica ragione per evitare una liberalizzazione sembra dovuta al fatto che l'amministrazione che effettua i recapiti può non essere adeguatamente indennizzata dei costi sostenuti (anche se questo problema già si verifica con il sistema UPU). Le amministrazioni postali hanno già preso alcuni provvedimenti per porvi rimedio ed altre riforme sono proposte dal presente documento.

Non sembrano sussistere importanti motivi economici per includere i servizi intracomunitari nell'area riservata, mentre vi sono ragioni di servizio per non farlo.

La realtà, in termini di risultato operativo, è che il livello del servizio fornito dalle amministrazioni postali per la posta transfrontaliera è meno soddisfacente di quello della posta nazionale. L'obiettivo della Comunità è di eliminare questo divario (e quindi ridurre l'"effetto frontiera"). La scelta del regime normativo rappresenta il mezzo per raggiungere tale obiettivo. Ciò sembra indicare l'esigenza di una certa liberalizzazione per stimolare un servizio migliore.

Questa liberalizzazione potrebbe suscitare preoccupazioni di ordine normativo. In particolare, vi è il pericolo che la corrispondenza nazionale, che rientra nel settore riservato, venga trasferita all'estero per aggirare il servizio riservato. E' ovvio che una simile prassi di elusione di un servizio riservato metterebbe in pericolo l'equilibrio economico dell'intero servizio universale e che pertanto deve essere opportunamente contrastata.

Concludendo, gli argomenti per dare agli utenti la possibilità di un servizio migliore attraverso una scelta più ampia sono convincenti. Per tale motivo si ritiene possibile l'inserimento della corrispondenza intracomunitaria nel settore non riservato. Qualora però uno Stato membro ritenga che questa misura possa mettere in pericolo il suo servizio universale, esso potrà chiedere, conformemente al disposto dell'articolo 90, secondo comma, del trattato, una deroga all'applicazione del diritto comunitario. Si riconosce che vi è la necessità di un sistema di controllo, e questo verrà istituito. La Commissione, coadiuvata dagli Stati membri, farà le opportune proposte.

Si conviene che se attualmente essa non è non riservata, alcuni Stati membri possano avere bisogno di un periodo di adattamento per attuare il cam iamento. La durata di questo periodo sarà definita caso per caso.

Anche se l'orientamento generale del Libro verde è di lasciare la corrispondenza transfrontaliera nel settore non-riservato, sussisterà sempre un obbligo di servizio universale. L'amministrazione postale del paese di spedizione dovrebbe avere l'obbligo di fornire il servizio universale sotto forma di servizio di raccolta della posta transfrontaliera che i clienti scelgono di impostare in tale paese. L'amministrazione postale del paese ricevente dovrebbe sempre fornire il servizio di distribuzione universale per la posta originante da un altro paese comunitario se così richiesto dal cliente, dall'operatore o dall'amministrazione postale di provenienza.

Il problema se la posta intracomunitaria debba o meno essere collocata nell'area riservata viene trattato estesamente nell'Allegato 15.

8.2 POSTA INTERNAZIONALE

Per posta internazionale si intende sia la posta originata nella CE per essere recapitata in un paese fuori della CE, sia quella originata fuori dalla CE per essere recapitata in uno Stato membro (posta internazionale "in uscita" e, rispettivamente, "in entrata"). In entrambi i casi, si propone di inserire questi flussi postali nel settore non-riservato. Qualora uno Stato membro ritenga che l'inserimento di questo servizio nel settore non riservato possa mettere in pericolo il suo servizio universale, esso potrà usufruire di una deroga all'applicazione del diritto comunitario, conformemente al disposto dell'articolo 90, secondo comma, del trattato. La liberalizzazione della corrispondenza internazionale in arrivo può fare sorgere gli stessi problemi di controllo già menzionati nel caso della liberalizzazione della corrispondenza intracomunitaria. Anche in questo caso occorre prevedere sistemi di controllo adeguati.

In alcuni Stati membri, se questa corrispondenza fa attualmente parte del settore riservato, ci vorrà probabilmente un periodo di adattamento. Tuttavia, va notato che questa necessità di periodi di adattamento sarà meno importante per la corrispondenza internazionale ché non per la corrispondenza transfrontaliera intra-comunitaria.

8.2.1 POSTA IN USCITA

Per la posta internazionale diretta all'estero, gli aspetti economici sono pressappoco gli stessi che per quella intracomunitaria, con due eccezioni. In primo luogo, i costi di trasporto sono forse maggiori (data la maggiore mole trasportata per via aerea, e le maggiori distanze percorse); si deve notare che questi costi sono quasi tutti variabili.

In secondo luogo, la posta internazionale per l'estero tende ad essere molto remunerativa, anche se una parte dei profitti viene impiegata dalle amministrazioni postali per coprire le perdite subite nel traffico transfrontaliero in entrata, in cui il costo di recapito tende a non essere adeguatamente coperto dalle spese terminali. Il fatto che vi siano sovvenzioni incrociate non è, ovviamente, una valida giustificazione per adottare una futura posizione normativa specifica.

Mentre gli aspetti economici della posta internazionale sono simili a quelli della posta intracomunitaria, differisce la posizione politica. Per la corrispondenza intracomunitaria si potrebbe argomentare che la posta da Parigi a Marsiglia debba avere un trattamento analogo a quella da Parigi a Bruxelles. Ma non è un argomento che non può essere addotto per la posta internazionale.

Va aggiunto che l'argomento della competenza specifica richiesta per il trasporto aereo (vedi Allegato 15, Paragrafo 2.3) può essere più valido nel caso della posta internazionale. Dati i maggiori volumi trasportati per via aerea e la forse maggiore complessità dell'instradamento, è assolutamente possibile che gli operatori privati, molti dei quali specializzati in questo tipo di trasporto, possano raggiungere una (forse sensibilmente) migliore qualità del servizio rispetto ad alcune amministrazioni postali.

E' possibile negare agli utenti comunitari la possibilità di servirsi per la posta internazionale di un operatore privato? Può darsi che alcune amministrazioni abbiano strutture di trasporto transfrontaliero più efficienti di altre: anche in questo caso potrebbe essere utile che l'utente potenziale possa accedere alle organizzazioni che abbiano dimostrato di disporre di maggiore esperienza e di migliori servizi.

Riassumendo, esiste una ragione particolarmente convincente per collocare la posta internazionale in uscita nell'area non riservata. Si prevede quindi di collocare questa corrispondenza nell'area non riservata.

8.2.2 POSTA IN ENTRATA

E' necessario affrontare anche il problema della posta internazionale in entrata. I grossi mittenti, residenti fuori della Comunità, possono preferire di concentrare le proprie spedizioni dirette alla CE in un unico centro di distribuzione all'interno della medesima. Come per gli altri flussi di posta transfrontaliera, si considera anche per questa operazione l'opportunità di inserirla nel settore non riservato. Come già osservato per la corrispondenza intracomunitaria, occorre prevedere anche in questo caso adeguati controlli normativi per evitare che la corrispondenza nazionale riservata venga inoltrata attraverso il canale internazionale eludendo cosi i diritti esclusivi del fornitore del servizio riservato.

Va notato che, dal punto di vista degli Stati membri di ultima destinazione, questa posta potrebbe avere l'apparenza di essere posta intracomunitaria. Tuttavia i

tempi appropriati per la posta internazionale in uscita dovrebbero essere applicati anche a quella in entrata. Se così non fosse, allora questa posta dovrebbe essere resa non riservata con effetto immediato.

8.2.3 GATS

L'adozione delle proposte tariffarie descritte nel Paragrafo 15 potrebbe creare un falso problema per cui, al fine di ridurre le spese terminali intracomunitarie alle quali potrebbero essere obbligate tutte le amministrazioni postali comunitarie, la posta intercomunitaria potrebbe essere trasportata fuori dalla CE per esservi rispedita a tariffe UPU. (Per certi invii, le tariffe UPU sarebbero inferiori a quelle applicate fra le amministrazioni postali CE).

Questa prassi, che non aggiungeva alcun valore ma era intesa esclusivamente ad aggirare la politica comunitaria, sarebbe inaccettabile.

Le regole e gli obblighi attualmente vigenti in ambito GATS non obbligano la Comunità ad accettare una qualsiasi violazione della propria politica. Se in futuro la situazione dovesse cambiare, bisognerà esaminare le soluzioni possibili con gli altri partners in seno al GATS. A prescindere dal problema delle tariffe e spese terminali, gli Stati membri dovranno apportare gli aggiustamenti necessari per soddisfare gli impegni GATS, soprattutto quelli riguardanti l'accesso ai servizi riservati.

8.3 ALTRE QUESTIONI

In generale, ovviamente, deve esserci libertà di prestazione di servizi. Questo principio generale si applica anche alla prassi secondo cui gli operatori terzi trasportano la posta fuori dal paese e la spediscono in un secondo paese per essere rispedita e distribuita nel primo paese (prassi spesso chiamata A-B-A), soprattutto se nel secondo paese viene fornito un servizio straordinario che aggiunge valore effettivo all'intero servizio.

Se però gli invii così trasportati rientrassero altrimenti nei criteri per essere considerati invii nazionali nel primo paese, questa attività violerebbe i diritti speciali ed esclusivi del fornitore di servizi riservati in tale paese. Questo si verificherebbe perché l'operatore privato che raccogliesse tale posta nel Paese A entrerebbe in concorrenza nell'area riservata con l'amministrazione postale di tale paese.

Questa constatazione riguarda specificamente il trasferimento fisico di tali invii. Diversa è la situazione quando la prima parte della sequenza (il trasporto fuori dal paese A) non è effettuata fisicamente. In questo caso è "virtuale": una copia viene generata nel paese A e spedita nel paese B. Qui il materiale viene convertito in invio di pubblicità diretta (o in pubblicazione pronta per l'impostazione) mediante stampa ed imbustamento. Il materiale può essere, quindi, impostato nel paese in cui è stata eseguita la stampa, per essere poi distribuito nel paese in cui era stata generata la copia originale.

In termini postali, la posta deve essere tuttavia trattata come invio originato nel paese di stampa. Non trattando in questo modo la posta, si consentirebbe ad alcune direzioni postali di incidere sul commercio comunitario delle stampe.

Una questione simile può sorgere per testi, dati o immagini trasmessi elettronicamente oltre frontiera per esservi trasferiti su carta, la quale può essere rispedita come lettera nel paese originario. In questo caso, le norme postali non devono poter influenzare lo scambio di informazioni o telecomunicazioni. (Determinare i flussi dell'informazione può essere un fattore importante nella strategia della localizzazione delle aziende).

Può accadere, ovviamente, che il pacchetto di costo che ha determinato l'ordine di stampa, comprenda il prezzo di affrancatura nel paese in cui è avvenuta la stampa. Tale possibilità rafforza la tesi che le spese terminali debbano essere strettamente rapportate ai costi effettivi di recapito.

9. AMBITO DEI SERVIZI RISERVATI - PROBLEMI PARTICOLARI

Vengono ora trattati alcuni aspetti potenzialmente problematici concernenti la sfera dell'area riservata.

9.1 PROBLEMI DI DEFINIZIONE

E' stato detto che il servizio lettere potrebbe essere considerato riservato, mentre non dovrebbero esserlo i servizi pacchi ed espressi. In pratica, tuttavia, la distinzione può non essere così semplice.

Gli utenti ed i profani chiamano "lettere" diversi tipi di invii; per essi è il termine generico per definire una comunicazione che può essere spedita con vari mezzi (inclusa la posta ordinaria, l'espresso o il fax). In questo contesto il termine

"lettera" è impiegato nell'accezione usata dagli operatori, e cioè, di invio di comunicazione spedito con la posta ordinaria.

Questa descrizione richiede però ulteriori delucidazioni.

Gli invii postali di corrispondenza comprendono lettere e cartoline, ma non invii contenenti merci. Possono essere fruiti per la corrispondenza personale o commerciale (anche organizzativa). Un invio postale non può essere trasmesso attraverso le telecomunicazioni. Una comunicazione trasmessa originariamente attraverso le telecomunicazioni può, però, trasformarsi in invio postale dopo essere stato stampato, imbustato e spedito all'indirizzo del destinatario (vedi argomentazioni sulla "trasmissione elettronica" al Paragrafo 9.3).

Agli effetti giuridici sarà necessaria una definizione più precisa. In questo contesto non si vuole cercare una definizione decisiva di lettera e di invio di una comunicazione postale. La definizione data deve considerarsi di natura più generica, per indicare l'approccio generale necessario. L'analisi che segue evidenzia alcuni problemi specifici incontrati nel definire i limiti delle lettere. La discussione sottolinea particolarmente i servizi che non sono lettere ordinarie.

9.1.1 LETTERE/ESPRESSI

In che modo un invio espresso può essere facilmente distinto da una lettera? Dimensione, peso e contenuto potrebbero essere identici. Anche la velocità di recapito potrebbe essere analoga.

Qualsiasi forma abbia, la differenza sostanziale sta nel valore aggiunto dai fornitori del servizio espresso e rilevato dagli utenti. Il modo più efficace per determinare tale valore aggiunto è di considerare il supplemento di prezzo che gli utenti sono disposti a pagare.

9.1.2 COMUNICAZIONE INDIVIDUALIZZATA

Dato che il criterio dell'individualità di un invio è tanto importante sotto il profilo normativo, è necessario definire a questo punto che cosa si intende per "comunicazione individualizzata". Il punto essenziale è che il testo in essa contenuto deve riguardare le attività o gli affari personali del destinatario (sia individuo, organizzazione o funzione all'interno di un'organizzazione) con sufficiente individualità da rendere chiaro che il testo (escluso l'indirizzo ed ogni eventuale titolo) si riferisca specificamente al destinatario.

La pubblicità diretta per corrispondenza si va sempre più "personalizzando". Dato, però, che lo stesso messaggio o messaggi simili vengono spediti ad altri destinatari, è chiaro che essa non supererebbe la prova atta a dimostrare che si riferisce specificamente al destinatario. Questa tendenza verso la personalizzazione della pubblicità per corrispondenza comporta che il criterio tradizionale per determinare se il testo è o meno identico probabilmente non è più sufficiente.

Le fatture e gli estratti conto hanno del testo (le cifre contenute in ciascun invio) che varia da una copia all'altra. Sembra che ne consegua che essi sono solitamente individualizzate, nell'accezione di cui sopra. Va tuttavia notato che in alcuni Stati membri questa posta è considerata come stampe e può quindi essere trattata come non riservata.

Nel valutare se un invio è individualizzato o meno, il criterio importante è quello del contenuto, non del mezzo di produzione. Se un pubblicitario decide di inviare un certo quantitativo di invii manoscritti dal testo identico, questi non possono essere considerati individualizzati. Viceversa, una fattura contenente un certo numero di dettagli specifici per il destinatario risulta individualizzata, sia che le cifre che contiene siano stampate con il calcolatore o manoscritte.

9.1.3 "STAMPE"

Le proposte riguardanti la posizione normativa delle stampe devono essere formulate facendo riferimento ai principi fondamentali della prestazione del servizio universale. L'imperativo politico assolutamente fondamentale è che le comunicazioni di natura personale o individualizzata devono essere raccolte e distribuite universalmente. Tale posta includerebbe tutti gli invii il cui testo non sia identico, e comprenderebbe quindi tutta la corrispondenza personale e quella commerciale individualizzata (vedi Paragrafo 9.1.2). Appare opportuno che la serie dei servizi riservati, da stabilire per salvaguardare il servizio universale, si basi su questi invii di natura individualizzata.

A priori, questo escluderebbe dalla serie degli eventuali servizi riservati tutte le stampe. Tale posizione non creerebbe certamente problemi per le pubblicazioni. La situazione normativa per queste ultime (riviste, giornali e libri) nella maggior parte degli Stati membri è che la loro distribuzione debba essere collocata nell'area non riservata.

La probabile situazione di fatto nei pochi Stati membri la cui legislazione postale colloca tali pubblicazioni nell'area riservata è che la loro distribuzione non è più effettuata esclusivamente dall'amministrazione postale.

Esiste, inoltre una volontà generale di favorire la pluralità della stampa. Gli elevati sconti spesso concessi dalle amministrazioni postali sulle pubblicazioni, possono tuttavia creare un monopolio di fatto delle amministrazioni sulla distribuzione nazionale delle pubblicazioni di certo tipo o verso determinate zone. A prima vista, tali sconti possono sembrare incoraggiare la divulgazione della lettura.

In un periodo più lungo, possono però servire a scoraggiare altri operatori dal fornire servizi in quello che nella maggior parte degli Stati membri è un mercato non riservato. Essi possono, quindi, avere l'effetto strategico di ridurre le scelte a disposizione degli editori e limitare in effetti il numero dei lettori. In conclusione, tali sconti non solo non sono utili all'economia della rete universale, ma possono anche far diventare effettivamente monopolio un servizio riservato a possibile detrimento di tutti.

Rispetto alle pubblicazioni, la posizione della pubblicità diretta per corrispondenza per quanto riguarda l'economia della rete del servizio universale può essere piuttosto diversa. La pubblicità diretta attrae spesso sconti per stampe, ma di livello molto minore di quelli associati alle pubblicazioni. Il suo volume viene stimato essere del 18,5% di quello della posta nazionale delle amministrazioni postali della Comunità. Se la collocazione di questa categoria di corrispondenza nell'area non riservata venisse a causare la perdita di una parte notevole del volume della rete del servizio universale, essa potrebbe pregiudicare l'economia della rete e mettere a rischio l'obiettivo centrale di raggiungere un prezzo accessibile per il servizio universale.

Concludendo si può affermare che vi sono non pochi argomenti a favore di un collocamento della pubblicità diretta nel settore non riservato. Ciò comporta però anche delle difficoltà. In primo luogo, il carattere sempre più personalizzato della pubblicità diretta rende sempre più difficile una sua distinzione dalla corrispondenza privata. In secondo luogo, la pubblicità diretta rappresenta una quota non indifferente, e destinata ad aumentare, del volume totale delle amministrazioni postali; in questo ambito occorre analizzare accuratamente la sua compenetrazione con il servizio universale.

E' necessario esaminare i problemi menzionati sopra, sia di tipo normativo che economico, per valutare la probabilità che si verifichino in pratica. Alla luce dei risultati la Commissione, coadiuvata dagli Stati membri, proporrà delle misure specifiche, per esempio dei meccanismi di controllo atti ad evitare che la corrispondenza ordinaria venga fatta passare per pubblicità diretta. Qualora tuttavia uno Stato membro ritenga che questa misura possa mettere in pericolo il suo servizio universale, esso potrà chiedere una deroga ai sensi dell'articolo 90, secondo comma, del trattato.

9.1.4 PACCHETTI/PACCHI

Un problema diverso si pone con i pacchi. Molte definizioni di "lettera" nel senso più lato suggeriscono che il loro peso può arrivare fino a 2 kg. Risultano, quindi, rientrarvi i piccoli pacchi.

Qual'è la distinzione tra piccoli pacchi e pacchi? (In pratica, spesso non si adottano criteri normativi ma è l'utente a decidere a seconda del prezzo.)

Andrebbe applicato il criterio del contenuto: se un pacchetto contiene merci invece di comunicazioni, esso dovrebbe essere non riservato, proprio come i pacchi (poiché l'utente può scegliere come spedirlo). Questa distinzione deve essere ribadita con limiti di peso. (Un basso limite di peso ridurrebbe, infatti l'importanza del problema).

9.2 FLUSSI POSTALI PIU' LENTI

Occorre chiarire che nell'ambito dei servizi riservati possono collocarsi non solo i flussi ordinari più veloci (LC in alcuni Stati membri, prima classe in altri), ma anche quelli più lenti.

Questi ultimi comprendono stampe e lettere di seconda classe (a seconda di quali paesi adottano una ripartizione LC/AO e quali una divisione fra prima e seconda classe) e spedizioni a tariffa scontata (servizio di massa con tempi di recapito più lunghi) o differite.

Sono tutti flussi volutamente più lenti, pubblicizzati con standard più lenti. (Completamente diverso è il problema della scarsa efficienza rispetto agli standards di servizio, trattato al Paragrafo 14.3.)

9.3 COMUNICAZIONE ELETTRONICA

Le comunicazioni effettuate con mezzi elettronici esulano dal settore postale. Laddove esse sono combinate con qualche forma di servizio fornito dagli operatori postali, tali comunicazioni sono chiamate comunemente di posta elettronica.

Uno di questi servizi offre al pubblico strutture per spedire messaggi da un fax fornito dall'operatore, e di trasmetterlo ad un altro fax distante per essere ricevuto dal destinatario prescelto. Tale operazione non implica alcun servizio postale e va chiaramente considerata come non riservata.

Un'altra forma di posta elettronica combina quest'ultima con i servizi di corrispondenza. Quella ordinaria (trasmissione facsimile o stampa a distanza di messaggi individuali o di massa) non è riservata. Tuttavia, se la copia fisica deve essere recapitata successivamente a terzi in un processo di distribuzione separato, questo elemento aggiuntivo è evidentemente un servizio di recapito lettere. L'elemento "recapito lettera" potrebbe, quindi, essere considerato riservato (purché soddisfi tutti gli altri criteri per esserlo), mentre non sarebbe riservata la trasmissione elettronica.

9.4 PREPARAZIONE DEL CORRIERE

Talune amministrazioni postali permettono a dei "consolidatori" di agire come intermediari tra il mittente originario e sé stesse. Questi consolidatori provvedono soprattutto alla preparazione del corriere, ma offrono anche altri servizi come il credito.

Essi operano in concorrenza fra loro, sebbene godano di alcuni diritti speciali, in quanto devono ottenere un'autorizzazione dall'organo normativo o un contratto dall'amministrazione. Le attività dei consolidatori, effettuate a monte dell'effettiva impostazione presso l'amministrazione postale non rendono non riservata la posta trattata. Tuttavia, è interessante notare che il fatto che le amministrazioni postali autorizzino contrattualmente tali attività costituisce un'ammissione implicita che l'attività postale non è un processo slegato e quindi non può essere giudicata in base ai suoi singoli elementi.

Le attività di questi "intermediari" possono offrire una maggiore flessibilità all'utente che produce la posta. Possono anche far risparmiare costi alle

amministrazioni postali, economie che a loro volta possono tradursi in sconti a beneficio sia dell'utente originario che dell'intermediario.

Gli intermediari non competono con le amministrazioni postali nel campo delle due attività dal costo più alto, cioè del ritiro dalle cassette per lettere e della raccolta presso la sportelleria postale, da una parte, e la distribuzione dall'altra. Le loro funzioni sono quindi compatibili con l'obiettivo del mantenimento del servizio universale.

Non vi è ragione perché questo servizio non sia accessibile a tutti gli utenti, e tutte le amministrazioni debbono quindi mettere a disposizione di tutti questi operatori i servizi contrattuali. In vista delle analogie tra le attività delle diverse amministrazioni postali (e quindi del lavoro meno costoso che gli intermediari potrebbero essere in grado di gestire), si intravvede la possibilità di stabilire un minimo comunitario di servizi contrattuali da offrire. (Vedi Paragrafo 17).

Va sottolineato che le operazioni postali effettuate da questi operatori intermediari sono in gran parte sostitutive di operazioni simili eseguite dalle amministrazioni postali. Essi non aggiungono alcun valore significativo dal punto di vista normativo. I servizi di preparazione del corriere non costituiscono, quindi, di solito dei "servizi nuovi" ai sensi della definizione di cui al Paragrafo 7.

Se la posta trattata da questi operatori intermediari risponde ai criteri per essere riservata, essa resta riservata nel senso che, dopo le operazioni effettuate dall'intermediario, deve essere impostata presso l'amministrazione postale per qualsiasi altra operazione postale residua (compresa la distribuzione finale). Tali invii non possono, quindi, essere trasportati fuori dal paese da un operatore terzo per essere rispediti con il sistema di reimpostazione A-B-A (Vedi Paragrafo 8.3).

10. CRITERI PROPOSTI

Come abbiamo visto sopra (Paragrafo 4), alcuni invii non possono essere riservati. Fra essi i colli più pesanti, le pubblicazioni più pesanti gli invii espresso e tutta la corrispondenza non indirizzata. Nemmeno altri invii, per i quali esiste un requisito di servizio universale, possono essere riservati, per esempio, pacchi leggeri e stampe.

L'area che può essere riservata si limita quindi agli invii di corrispondenza individuale (vedi Paragrafo 9.1), che comprendono le lettere e le cartoline. Per escludere dall'area

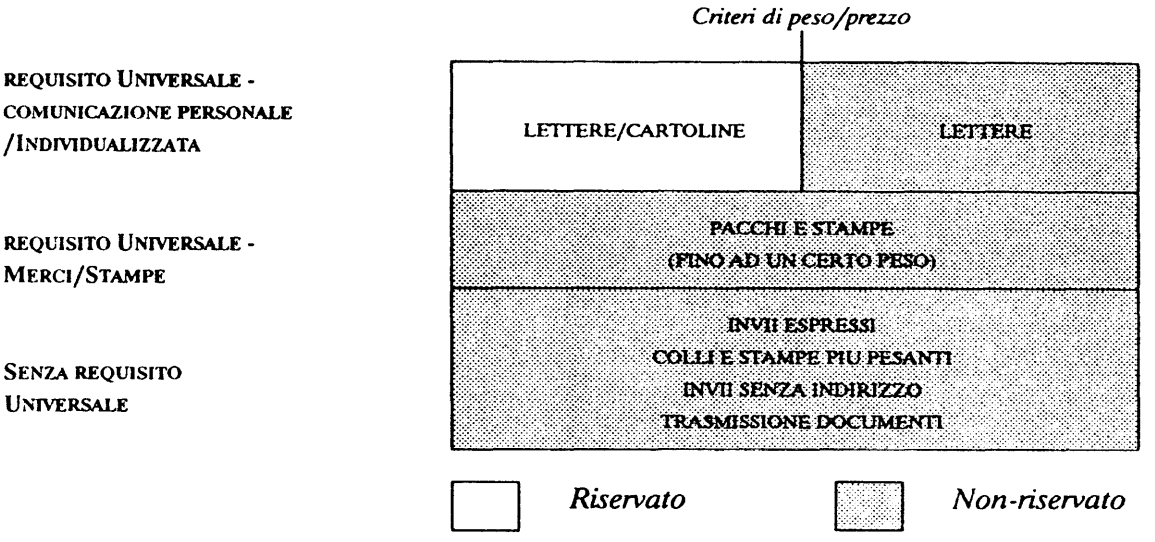
riservata le merci e le pubblicazioni è prima necessario applicare il criterio del contenuto.

Dopo aver individuato specificamente gli invii di corrispondenza di carattere personale o individualizzato, deve essere definita in base ad altri criteri la portata dell'area riservata nell'ambito di questi invii. L'efficacia degli altri criteri da applicare è discussa in dettaglio nell'Allegato 16. Nel definire quali degli invii di comunicazioni personali riservabili debbano essere riservate, saranno efficaci solo i criteri di peso e di prezzo. In effetti devono essere applicati in combinazione, con un certo rapporto fra il limite di peso (che dovrebbe essere un'unico limite superiore per tutta la Comunità) e quello di prezzo (che verrebbe determinato separatamente in ciascun paese in rapporto alla tariffa per il peso limite).

L'applicazione del criterio del contenuto prima, e del prezzo e del peso poi, è indicata più avanti dal diagramma in Figura 1. Vi sono rappresentate tre categorie regolamentari, basate sull'esistenza o meno di un obbligo di servizio universale. Come indicato al Paragrafo 9.1.3, si può considerare il collocamento della pubblicità diretta per corrispondenza indirizzata nell'area non riservata. Occorre esaminare questa possibilità per vedere se essa non rappresenti un pericolo per il servizio universale o perché ne indebolisce la sopravvivenza finanziaria o per i possibili abusi di questa liberalizzazione in assenza di adeguati controlli. Nell'ipotesi che la pubblicità diretta venga considerata non riservata, essa si colloca nella seconda riga della figura.

Va notato che lo scopo del limite di prezzo non è di assicurare semplicemente che i servizi espresso siano assegnati al settore non riservato, che servirebbe solo per giudicare il mercato futuro in base ai prodotti disponibili oggi. Esso serve invece per fissare il limite di prezzo ad un livello adeguato per comprendervi solo quei servizi che vanno tutelati.

Figura 1: *Definizione dell'area riservata - applicazione dei criteri di contenuto, peso e prezzo.*



In questo modo, altri servizi che ancora non esistono ma che dovrebbero rientrare in una fascia tariffaria intermedia (superiore al prezzo del servizio di base, ma inferiore a quello associato all'espresso) sarebbero definitivamente assegnati al settore non riservato. Questo renderebbe più chiara la loro posizione, di quanto non possa farlo una discussione per determinare se tali servizi presentano o meno differenze "significative" (vedi sopra, Paragrafo 7). Ma sotto il profilo grafico, l'approccio al criterio del prezzo non dovrebbe andare "dall'alto verso il basso" (a partire dagli invii espresso), ma "dal basso verso l'alto" (a partire dalle lettere ordinarie).

Queste proposte si riferiscono forse più propriamente al medio termine. Nel più lungo termine, sarà certo possibile una maggiore liberalizzazione. Nel breve termine, si dovrà operare per raggiungere l'obiettivo intermedio di disporre di una lista dei servizi riservati stabilita a livello comunitario.

Mentre saranno sviluppate le proposte comunitarie per il medio e lungo termine, le regole comunitarie sulla concorrenza, fondate sui principi della libera prestazione di servizi e di una leale concorrenza, continueranno ad essere applicate in tutti i servizi nel momento in cui vengono prestati. Come osservato nel paragrafo 4, ciascuno Stato membro ha l'obbligo di cercare la soluzione meno restrittiva possibile adatta al proprio settore postale, e ciò può comportare un'area riservata di ampiezza inferiore a quella definita dai limiti stabiliti dalla Comunità. (Viceversa, qualora uno Stato membro ritenga che l'applicazione dei limiti comunitari possa pregiudicare il servizio universale sul proprio territorio, esso potrà usufruire di una deroga all'applicazione del diritto comunitario conformemente all'articolo 90, secondo comma, del trattato).

Una volta scelti i criteri da seguire, si renderanno necessari studi approfonditi degli aspetti economici della rete dei servizi universali, onde sviluppare i limiti effettivi da applicare per delimitare l'area riservata.

10.1 MEDIO TERMINE

Per escludere tutti gli invii contenenti merci è necessario usare il criterio del contenuto. Congiuntamente con il criterio del prezzo, deve poi essere usato quello del peso. Il limite di peso deve essere fissato per tutto l'ambito comunitario. Gli organi normativi dei singoli Stati membri dovranno fissare i limiti di prezzo. In nessun caso il prezzo dovrà superare quello della tariffa pubblica per la lettera ordinaria (cioè LC o prima classe) equivalente al limite di peso, qualunque esso sia.

10.2 BREVE TERMINE

Nel breve termine, potrebbe essere necessario un periodo di transizione per raggiungere l'obiettivo sopra indicato. Le attività eventualmente necessarie per la formulazione e l'attuazione di limiti comunitari di peso e di prezzo sono descritti in appresso:

10.2.1 LIMITE DI PESO

Il limite di peso comunitario dovrebbe quasi certamente essere inferiore ai limiti di peso del monopolio esistente in alcuni Stati membri. L'applicazione di un tale limite di peso non dovrebbe quindi essere necessariamente immediata, ma avvenire dopo un certo periodo di tempo per consentire alle amministrazioni interessate di adeguarvisi (soprattutto nelle tariffe per gli invii che attualmente rientrano nei limiti di monopolio ma che verrebbero a superare quelli comunitari e sarebbero quindi non riservati.

In pratica, non dovrebbe trattarsi di un problema troppo grosso. Attualmente la maggior parte di questi invii (pacchi più pesanti) passa sotto la voce pacchi. Nella misura in cui l'utente può scegliere come spedirli, questi invii esulano già dal monopolio. Questo fatto indica anche che il limite di peso per l'area riservata dovrebbe essere quasi certamente inferiore a 500g.

10.2.2 LIMITE DI PREZZO

Il limite di prezzo indicato, calcolato sul prezzo equivalente al limite di peso, può costituire una notevole riduzione dei limiti di prezzo attualmente in vigore. Questo riguarda ovviamente soltanto i paesi che già adottano tali limiti: la maggioranza degli Stati membri permette l'esistenza di servizi competitivi di corriere/espresso ma senza definire quantitativamente tali servizi.

Potrebbe quindi essere difficile introdurre subito questo limite di prezzo. Nel periodo interinale il limite di prezzo massimo potrebbe essere fissato, per esempio, a 1,5 o due volte il prezzo equivalente al limite di peso. Così, per esempio, se il limite di peso comunitario fosse di x grammi ed il prezzo per una lettera dello stesso peso di y ECU, la soglia di prezzo interinale per i servizi non riservati sarebbe fissato fra 1,5y ECU o 2y ECU.

Nel più lungo termine, i progressi verso l'unione monetaria potranno permettere di fissare un limite di prezzo comune in ECU.

10.3 LUNGO TERMINE

Nel più lungo termine gli Stati membri sperano di sperimentare l'introduzione di una maggiore concorrenza, con l'obiettivo di ridurre gradualmente l'ambito dei servizi riservati. Nel giro di alcuni anni, la Comunità dovrebbe accertare l'equilibrio raggiunto fra i requisiti del servizio universale e l'esigenza di aprire il settore postale ad una maggiore concorrenza. Questo accertamento dovrà essere fatto alla luce degli sviluppi del mercato e dei servizi, a mano a mano che si presenteranno.

11. COMPATIBILITA' DELLE LEGISLAZIONI POSTALI CON I TRATTATI E LE POLITICHE COMUNITARIE

Tutte le legislazioni postali degli Stati membri e le politiche comunitarie per il proprio settore postale devono essere totalmente compatibili con il trattato di Roma. Laddove questo non è avvenuto in passato, la Comunità ha dovuto prendere misure appropriate, soprattutto per quanto riguarda i servizi espresso.

Oltre alla legislazione postale nazionale, gli Stati membri hanno altri obblighi sottoscritti con il trattato di Roma. In particolare, tutti gli Stati membri sono firmatari della Convenzione UPU attraverso la loro partecipazione alle Nazioni Unite. La Convenzione

UPU è molto più vecchia del trattato di Roma o dell'Accordo Generale sul Commercio e sulle Tariffe, ma viene riveduto dal Congresso UPU ogni cinque anni. Ogni Convenzione prevede che i propri articoli rimangano in vigore fino all'attivazione della Convenzione seguente dopo il successivo Congresso. Questo può avere eventuali riflessi nei confronti dell'articolo 234 del trattato di Roma.

Dal punto di vista della legge sulla concorrenza, le maggiori preoccupazioni, relativamente alla Convenzione UPU, sono il livello delle spese terminali convenuto ogni quinquennio e, in particolare, l'applicazione dell'articolo 25 (che usa la numerazione adottata nella Convenzione UPU 1989. L'uso dell'articolo 25 può essere ratificato solo se tutela i servizi riservati dello Stato membro i cui organi normativi applichino la ratifica.

(Si dice che l'articolo 25 sia usato per ottenere un rimborso equo per l'amministrazione che cura il recapito. Ma questo non sembra corretto per due motivi. In primo luogo l'articolo 25 è molto antecedente rispetto alle spese terminali stabilite nelle norme UPU. In secondo luogo, era stato applicato in passato anche quando il rimborso all' amministrazione che effettua il recapito sarebbe stato uguale, indipendentemente dal fatto che la corrispondenza provenisse direttamente dall'amministrazione del paese di origine o indirettamente tramite altre amministrazioni).

In materia di norme sulla concorrenza, non sembra conveniente per una amministrazione postale respingere la corrispondenza spedita da un operatore privato concorrente di un'altra amministrazione postale, a prescindere dal fatto che i diritti esclusivi di quest'ultima vengano violati o meno. Se i diritti esclusivi dell'amministrazione mittente vengono violati, sta all'organo normativo di quel paese avviare un'azione legale, e non cercare assistenza dall'altra amministrazione i cui diritti esclusivi non sono stati violati. L'uso dell'articolo 25.1 (che riguarda la reimpostazione A-B-C) sembra francamente inopportuno.

Questo articolo intende proteggere il legittimo monopolio nazionale dei Paesi membri. In termini di compatibilità con la politica ed il diritto comunitari, la sua applicazione presenta tre problemi connessi con la sua attuazione.

In primo luogo, come risulta chiaro dal prossimo Paragrafo 12, spetta all'organismo di regolamentazione adottare le azioni decisive in caso di violazione dei diritti speciali. Se riceve posta che sospetta essere di reimpostazione A-B-A, l'amministrazione postale può decidere di fornirne le prove all'organismo di regolamentazione. Quest'ultimo può autorizzare l'amministrazione postale (cioè il Paese A) a respingere questa posta

all'amministrazione presso la quale è stata impostata (cioè nel Paese B). Restituendola in questo modo, l'amministrazione può dichiarare di agire ai sensi dell'articolo 25.1.

E' possibile che, secondo una delle interpretazioni dell'articolo 25.1, la sua applicazione segua la procedura sopra descritta. La clausola si riferisce ad "un paese membro" che non è intenzionato ad inoltrare o recapitare la posta in questione, e questo può essere addotto per richiamarsi ad una decisione presa dall'organismo di regolamentazione. Ma in passato l'articolo 25 è stato applicato spesso dalle amministrazioni postali senza rinvio all'organismo di regolamentazione nazionale (se ne esiste uno).

Il secondo problema connesso con l'articolo 25.1 è che la sua portata sembra permettere ad un paese membro di respingere degli invii postali (per es. pubblicazioni più pesanti) anche se non rientrano fra i diritti esclusivi dell'amministrazione postale. A condizione che l'organo di regolamentazione nazionale sia opportunamente coinvolto in qualsiasi decisione riguardo all'azione da prendere per proteggere i diritti speciali, è improbabile che la portata apparentemente più ampia del necessario dell'articolo in questione possa essere misurata.

In terzo luogo, l'articolo 25.1 limiterebbe la possibilità del cliente stesso di trasportare la propria posta in un altro paese ed impostarvela perché venga rispedita per la distribuzione nel proprio paese. Come si è visto al Paragrafo 5.2, i clienti devono essere autorizzati a farlo, a condizione che l'amministrazione postale nel paese di distribuzione riceva la posta (se questa è conforme ai criteri previsti per essere riservata nel paese del cliente) e sia adeguatamente remunerata per i costi di distribuzione. L'applicazione dell'articolo 25.1 dovrebbe quindi essere limitata, al massimo, alla reimpostazione A-B-A, cioè posta esportata da un operatore terzo per essere rispedita nel paese di origine, se questa posta fosse coperta dai diritti esclusivi dell'amministrazione postale nel Paese A.

Certamente, se dovesse essere presa un'eventuale azione per respingere la posta, questa azione dovrebbe essere giustificabile ai sensi delle norme comunitarie di concorrenza. L'organo di regolamentazione deve anche assicurare che non venga respinta alcuna posta stampata nel paese nel quale è stata impostata, anche se il suo contenuto è stato in qualche modo formulato prima della stampa nel territorio sotto la propria giurisdizione.

La Comunità e gli organismi di regolamentazione dovranno assicurare che il GATS trovi una corretta applicazione. Nello stesso tempo si dovrebbero istituire regole che vietino ogni sfruttamento sleale della politica comunitaria in materia di principi tariffari (possibilità, questa, discussa nel Paragrafo 8.2.3). Se dovesse porsi un problema, esso sarà affrontato nell'ambito del GATS. E' chiaro che dovrebbe essere discusso anche in

un contesto più ampio, certamente nel quadro dell'UPU, ma probabilmente anche in quello della CEPT.

Una questione importante che richiede una risposta è se la posta originata in un paese comunitario e poi reimpostata tramite un'amministrazione non comunitaria per essere rispedita in un terzo paese comunitario per esservi distribuita, debba essere considerata come una reimpostazione "del tipo A-B-A".

In questo contesto va notato che le tariffe postali possono essere un fattore determinante nella strategia di localizzazione di certi tipi di operatori (per esempio nei settori vendita per corrispondenza, operazioni cambiarie, stampa o pubblicità diretta per corrispondenza). L'applicazione del principio dell'aggancio dei prezzi ai costi può svantaggiare gli utenti che effettuano l'impostazione di loro invii nella Comunità rispetto a quelli che li impostano fuori dalla medesima, se qui i prezzi sono inferiori soltanto perché basati su spese terminali, fissate a livelli inferiori ai costi effettivi di distribuzione. Questo potrebbe incoraggiare alcune industrie fortemente dipendenti dai servizi postali a trasferirsi fuori dalla Comunità, semplicemente per avvantaggiarsi di prezzi che non riflettono i costi dell'operazione globale. E' evidente che un simile comportamento non corrisponderebbe all'interesse della Comunità.

12. IL RUOLO DELL'ORGANISMO DI REGOLAMENTAZIONE

Attualmente il settore postale comprende sia un'area riservata che un'area non riservata, aperta alla concorrenza. In futuro, le due aree, anche se la loro ampiezza sarà probabilmente diversa da quella attuale, continueranno ad esistere.

L'organismo di regolamentazione deve svolgere alcuni ruoli in entrambe le aree:

- nell'area riservata, dovrà assicurare che l'ambito dei diritti esclusivi sia quanto più ristretto possibile, compatibilmente con l'obiettivo di assicurare un servizio universale ad un prezzo accessibile (in altre parole l'applicazione del principio di "adeguatezza"); dovrà anche assicurare che il fornitore del servizio riservato adempia ai propri obblighi;

- nell'area non riservata, dovrà assicurare che la linea fra le aree riservate e non riservate sia chiaramente identificata; dovrà assicurare che il fornitore del servizio riservato non tragga uno sleale vantaggio concorrenziale nell'area non riservata mediante sovvenzioni riservate dalla prima alla seconda.

Una volta assicurato che la linea di demarcazione fra le due aree sia chiaramente identificata, il ruolo chiave dell'organismo di regolamentazione sarà quello di assicurare che il fornitore del servizio riservato ottemperi ai propri obblighi. Questi obblighi sono trattati in dettaglio più avanti nei Paragrafi 13, 14 e 15.

Per raggiungere questa imparzialità, è essenziale che l'organismo di regolamentazione sia separato da qualsiasi funzione operativa. Sembrerebbe preferibile che esso sia rappresentato da un'istituzione completamente separata dal fornitore del servizio riservato (che abitualmente non consentisse, per esempio, frequenti trasferimenti di personale fra i due per fini di carriera).

Il punto più importante è, però, che tutti gli interessati (consumatori, fornitori di servizi riservati ed operatori privati) siano convinti dell'imparzialità di questo organismo. Se effettivamente lo fossero, sarebbero in pochi a reclamare anche se l'operatore riservato e l'organo normativo appartenessero ad un'unica organizzazione.

Anche l'attuazione dei diritti speciali ed esclusivi è una funzione significativa. E' importante che le responsabilità relative dell'organismo di regolamentazione e dell'operatore del servizio riservato siano ben definite. L'operatore del servizio riservato può iniziare l'azione, indagando (entro i limiti stabiliti dalla legge nazionale) su eventuali infrazioni dei suoi diritti speciali, raccogliendo le prove da fornire all'organismo di regolamentazione. Spetta a quest'ultimo adottare l'azione appropriata verso l'operatore che ha violato i diritti speciali.

Non è vero che esiste un problema che riguardi la tutela della riservatezza della posta. Dato, però, che questa dimensione privata è un diritto fondamentale dei cittadini comunitari, sarebbe opportuno che l'organismo di regolamentazione cercasse iniziative idonee perché essa fosse salvaguardata dall'operatore del servizio universale.

13. OBBLIGHI DEL SERVIZIO UNIVERSALE - L'ACCESSO

I principi fondamentali per l'accesso ai servizi riservati sono tre. In primo luogo, le condizioni di accesso devono essere uguali per tutti, a condizione che gli utenti presentino la propria corrispondenza nello stesso modo. In secondo luogo, gli utenti devono conoscere esattamente quel che acquistano, non solo in termini di condizioni di spedizione che sono tenuti a rispettare e dei prezzi da pagare, ma anche per quanto riguarda il servizio che dovranno ricevere. In terzo luogo, le condizioni di accesso devono cercare di ottimizzare la flessibilità per il cliente (pur assicurando la tutela dei servizi

riservati). Questi principi possono tradursi in proposte più dettagliate come vedremo più avanti.

Per i servizi obbligatori non riservati, sembra che le condizioni di accesso debbano essere simili a quelle per i servizi riservati.

13.1 PUBBLICAZIONE DELLE CONDIZIONI DI IMPOSTAZIONE

Ogni amministrazione deve pubblicare le condizioni di impostazione nella propria rete riservata. Queste condizioni devono essere quanto più semplici possibile. Soprattutto, non devono scoraggiare in modo scorretto i potenziali clienti (sia con tariffe o altri mezzi) nell'uso della rete.

Fra i potenziali clienti possono essere compresi anche gli operatori privati, con i quali l'amministrazione postale (il fornitore del servizio riservato) può essere in concorrenza nell'area non riservata. La regola deve imporre che non vi siano condizioni di accesso ai servizi riservati stabilite con l'intenzione di svantaggiare l'operatore privato nel settore non riservato.

13.2 CONDIZIONI CONTRATTUALI PER GRANDI UTENTI

Tutte le amministrazioni postali dovrebbero prevedere servizi contrattuali per i grandi utenti. È' molto importante armonizzare le principali clausole contrattuali (riguardanti, in particolare, il tipo di lavoro necessario da eseguire dall'utente per avere diritto agli sconti) fra le diverse amministrazioni. (Vedi più avanti, Paragrafo 17.1)

13.3 PREPARAZIONE DEL CORRIERE

Diverse amministrazioni postali permettono già agli operatori privati di inserirsi come intermediari fra i clienti che originano la corrispondenza e l'amministrazione postale che effettua la parte residua del processo postale (compreso il recapito).

L'esistenza di tali servizi di preparazione del corriere è vista con simpatia. Essa dà maggiore flessibilità e scelta ai clienti, anche se la posta viene infine incanalata in un servizio riservato (sempre che la corrispondenza soddisfi i criteri necessari per essere attribuita all'area riservata). Dato che l'elemento recapito (la fase chiave del costo fisso del processo postale) resta protetto e quindi il volume che transita per questa fase viene conservato, l'attività di preparazione del corriere è senz'altro

compatibile con l'obiettivo del servizio universale. Vedi anche l'approfondimento al Paragrafo 9.4.

Alla luce di questi vantaggi per l'utente, gli Stati membri dovrebbero autorizzare tali operatori intermedi, purché non sussistano ragioni valide per non farlo. Per assicurare la qualità del servizio fornito da questi intermediari prima della consegna all'amministrazione postale, quest'ultima può concedere loro una licenza. (Essi sarebbero, ovviamente, in concorrenza fra loro). Le regole per ottenere tali licenze dovrebbero essere formulate in modo chiaro, per evitare la denuncia di abuso di posizione dominante se l'amministrazione postale rilascia una licenza ad un operatore ma non ad un altro.

13.4 ACCESSO PER OPERATORI PRIVATI

Se un potenziale utente desidera usare i servizi riservati e può soddisfare le condizioni per farlo, deve avere la possibilità di accedervi. Ciò implica che, se un operatore privato sceglie di usare il servizio riservato ed aggiungervi un certo valore per competere nel settore non riservato, dovrebbe essere autorizzato a farlo.

13.5 ACCESSO PER ALTRE AMMINISTRAZIONI POSTALI

Per la posta internazionale ordinaria che coinvolge due amministrazioni postali, si ammette che nella relazione fra le amministrazioni interessate possa esservi qualche elemento diverso dal rapporto commerciale ordinario fra un'amministrazione postale ed un grande utente. Ne consegue che per tale operazione le amministrazioni debbano continuare ad avere accesso alle rispettive operazioni di recapito a condizioni speciali (compresi gli accordi sui compensi, vedi sotto, Paragrafo 15.3).

Nello stesso tempo, però, le amministrazioni postali di origine dovrebbero poter accedere, se lo vogliono, a condizioni simili a quelle dei grandi utenti. In questo modo, per esempio, i mittenti che originano la corrispondenza nel paese di origine possono godere delle tariffe preferenziali per il recapito nel paese di destinazione (se tali tariffe esistono).

14. OBBLIGAZIONI DEL SERVIZIO UNIVERSALE - STANDARD DI SERVIZIO

Non basta stabilire semplicemente che è necessario fornire un servizio universale. Deve essere stabilita anche la qualità, adottando i criteri più opportuni. Più avanti vengono discussi gli standard di qualità da fissare per i servizi riservati, il sistema per controllare i risultati rispetto a tali standard ed il meccanismo di controllo necessario nel caso in cui questi risultati non raggiungano gli standard stabiliti.

Si dovrà esaminare in quale misura questo sistema di controllo debba essere applicato ai servizi obbligatori non riservati. Ovviamente, i servizi che fossero obbligatori perché fanno parte della serie di quelli riservati definiti a livello comunitario dovrebbero prevedere le stesse obbligazioni dei servizi riservati. Fra tali obbligazioni quella di avere gli stessi standard dei servizi riservati.

Ai servizi non riservati per i quali gli Stati membri decidessero l'obbligatorietà, dovrebbe essere abbinato l'obbligo di informare l'utente quali servizi standard devono fornire. In quest'ultimo caso, si ammette che gli standard fissati non debbano essere necessariamente gli stessi dei servizi riservati.

La posta intracomunitaria rappresenta un caso particolare. La precedente discussione (paragrafo 8.1) conclude che si può esaminare l'opportunità di collocarla nell'area non riservata (stabilendo nel contempo alcuni controlli di sicurezza). Ci sarebbe però un obbligo di servizio universale (a carico delle due amministrazioni interessate) per la posta di peso entro il limite adottato nella definizione comunitaria della serie di servizi riservati. Questa obbligazione di servizio universale implica le stesse discipline qualitative previste per i servizi nazionali, che la Comunità stabilisce dover essere forniti obbligatoriamente. Come vedremo più avanti, gli standards sarebbero ovviamente differenti da quelli fissati per la posta nazionale.

14.1 DEFINIZIONE DEGLI STANDARD

Tutti gli Stati membri convengono che la concessione di diritti riservati implica l' obbligo di prestazioni buone.. Finora non sono stati, tuttavia, definiti standard uniformi per la prestazione buona.

Dovrebbero esservi degli standard minimi di servizio comunitari da applicare in ciascuno Stato membro. (Può esservi spazio per una flessibilità regionale negli Stati membri, riflettente i divari fra concentrazioni urbane o zone rurali). Va sottolineato che tali standard indicherebbero soltanto dei livelli minimi di prestazione accettabile. Per i servizi ordinari più veloci (cioè sia LC che prima

classe), lo standard minimo potrebbe essere fissato al 90% della distribuzione entro il primo giorno dopo la spedizione (noto come D+1).

Si dovrebbero avere anche degli standard per gli invii transfrontalieri all'interno della Comunità. Nel frattempo, si possono calcolare aggregando gli standard di servizio per gli elementi della spedizione, del trasporto e del recapito. Lo standard provvisorio sarebbe quindi l'89% dei recapiti entro il terzo giorno dalla spedizione (noto come D+3, e calcolato tenendo conto di un risultato del 90% di una spedizione in esportazione il giorno dopo l'impostazione, e del 90% di recapito nel paese di importazione entro due giorni dalla data di ricevimento).

Degli standard sono necessari anche per il disbrigo dei reclami, sia in termini di tempo massimo di esame del reclamo, sia in termini di una politica per gli eventuali indennizzi che l'utente può pretendere. (La stessa UPU suggerisce alcuni standard). Il requisito temporale per la trattazione dei reclami implica standard temporali entro i quali le amministrazioni devono dare reciproca risposta in caso di reclami riguardanti la posta intracomunitaria. Gli enti normativi devono provvedere a stabilire i criteri per dirimere eventuali controverse.

14.2 CONTROLLO DELL'EFFICIENZA OPERATIVA

E' chiaro che il sistema di controllo deve produrre risultati che rispecchino quanto più fedelmente possibile l'impressione che l'utente ha del servizio.

I sistemi per la determinazione dell'efficienza "operativa" non danno un quadro completo. Trattasi di campionamenti effettuati nel iter operativo (di solito dal momento del ricevimento da parte dell'ufficio speditore a poco prima della consegna dell'invio postino addetto al recapito).

L'esperienza che l'utente ha del servizio è quella del "porta a porta" (o "da estremo a estremo"), cioè dal momento dell'impostazione nella cassetta delle lettere (o del ritiro presso la sede dell'utente) a quello del recapito al destinatario. L'unico sistema efficace di rilevazione capace di riflettere accuratamente l'esperienza dell'utente è quello che rileva anche i tempi dal momento dell'impostazione a quello del recapito.

Per garantirne l'imparzialità, questo sistema dovrebbe essere controllato da un'organizzazione esterna. Un sistema analogo viene già adottato da alcune amministrazioni postali CE, ed altre prendono in seria considerazione la sua

introduzione. La CEPT è d'accordo sul fatto che è questo il sistema da usare per determinare la qualità del servizio transfrontaliero.

Sembra chiaro che un organo dovrà controllare il servizio in tutta la Comunità. Dal momento che questo servirà più a scopi normativi che non operativi, a prima vista non sembrerebbe opportuno delegare tale compito alla CEPT, che è un'organizzazione di operatori. Qualora la CEPT impiegasse un'agenzia indipendente imparziale per controllare l'efficienza e fosse disposta a pubblicare i risultati, si potrebbe continuare con il sistema CEPT a titolo sperimentale.

E' essenziale che gli eventuali utenti possano ottenere delle informazioni sull'efficienza del servizio: fa parte degli obblighi di accesso che il fornitore del servizio universale deve rispettare, in modo che l'utente sappia quel che acquista. Le amministrazioni postali dovrebbero quindi essere in grado di fornire prontamente informazioni sugli obiettivi dei servizi e sull'effettiva efficienza della posta nazionale, intracomunitaria e internazionale.

Per rendere l'informazione quanto più possibile rispondente alle esigenze dei vari utenti, le medie di rendimento dovrebbero essere integrate da ulteriori dettagli, che diano, per esempio i risultati locali e regionali relativi alla posta nazionale e informazioni per i principali paesi di destinazione dalla posta transfrontaliera.

L'organismo normativo dovrebbe, inoltre, guardarsi dall'usare i tempi medi di transito o le percentuali come unici indicatori dell'efficienza del servizio universale. E' opportuno che ciascun organismo normativo crei un gruppo che comprenda rappresentanti degli utenti (dai consumatori individuali ai grandi utenti) per dare all'organismo normativo un quadro più equilibrato del servizio. L'organismo normativo di ciascuno Stato membro deve stabilire procedure chiare per i reclami e le eventuali compensazioni, per esempio in caso di perdita.

14.3 CONTROLLO

Seguendo il principio della "sussidiarità", le funzioni di controllo dovrebbero competere innanzitutto agli organi legislativi nazionali. In questo caso dovrebbero essere incoraggiati tutti i miglioramenti necessari. Se l'efficienza appare sensibilmente carente, l'organismo di regolamentazione dovrebbe concordare con l'amministrazione postale le diverse fasi di un miglioramento graduale del servizio, con obiettivi intermedi da conseguire in ciascuna fase.

Ma che cosa dovrebbe accadere in caso di persistente mancato raggiungimento degli obiettivi? Per l'organismo di regolamentazione la soluzione estrema, forse sollecitata dalla Comunità, sarebbe quella di cercare offerte di vari operatori (sia amministrazioni postali che operatori privati a ciò interessati) per la fornitura del servizio. In questo caso, i candidati verrebbero invitati a fornire il servizio rivelatosi particolarmente carente. In caso di collasso completo della rete, si potrebbero mettere in gara nuovi offerenti per il servizio nazionale.

Va sottolineato che questo è un quadro pessimistico. Si deve però ricordare sempre che il privilegio dei diritti esclusivi impone obblighi di servizio, il più importante dei quali è il servizio all'utente.

15. OBBLIGHI DEL SERVIZIO UNIVERSALE - TARIFFE (SPESE TERMINALI COMPRESE)

Per i servizi obbligatori non riservati i prezzi saranno determinati dalle dinamiche del mercato. Queste dinamiche potrebbero portare una tariffazione regionalizzata. Le amministrazioni postali, o altri operatori soggetti all'obbligo del servizio universale per questi invii, potranno prendere decisioni di carattere commerciale per offrire questi servizi ad una tariffa unitaria singola su tutto il territorio. In alternativa, l'organo legislativo o il governo potrà prendere la decisione politica che preveda per tali invii una perequazione tariffaria.

Anche se esse (le amministrazioni postali ed ogni altro operatore con un obbligo universale) potessero scegliere e decidessero di non offrire una perequazione tariffaria, potrebbero voler mantenere una struttura tariffaria semplice per aiutare i potenziali utenti a comprenderla. Nello stesso tempo potrebbero volersi tutelare contro il rischio di essere usati semplicemente come ultima risorsa di distribuzione dalle organizzazioni richiedenti il servizio universale per pacchi fino ad un certo peso.

Fra parentesi, va detto a questo punto che le amministrazioni postali devono essere incoraggiate all'uso quanto più diffuso possibile dell'ECU nelle loro attività. Potrà essere utile una prossima discussione sull'uso dell'ECU per il regolamento delle spese terminali.

Oltre che nella trattazione che segue, le questioni tariffarie sono studiate in modo particolareggiato nell'allegato 14.

15.1 RELAZIONE CON I COSTI

Tutti gli Stati membri concordano che le tariffe devono basarsi sui costi. E' necessaria un'analisi più dettagliata per assicurare una comune interpretazione dei differenti costi esistenti, ed a quali di essi questo principio tariffario debba essere applicato. La regola generale dovrebbe essere che le tariffe si basino sui costi medi; le tariffe di qualunque servizio devono coprire almeno i costi marginali associati a tale servizio.

Se la tariffa standard (pubblica) deve essere agganciata ai costi, ne consegue che devono esserlo anche i prezzi contrattuali. Ne deriva che gli sconti devono anch'essi essere proporzionali ai costi risparmiati.

15.2 SOVVENZIONI

Si dovrà esaminare come erogare le sovvenzioni. A prima vista, sembrerebbero preferibili quelle dal centro alle amministrazioni ed in misura direttamente proporzionale al volume di flussi da sovvenzionare. Un esempio di tale uso sarebbe il finanziamento di tariffe preferenziali.

La regola generale dovrebbe essere che le sovvenzioni incrociate devono essere ridotte al minimo. La principale eccezione sarebbero le sovvenzioni incrociate geografiche "naturali" consentite da una struttura tariffaria unitaria. Come si è visto nel precedente Paragrafo 7, può in alcune circostanze limitate, essere anche necessario permettere sovvenzioni incrociate dal settore riservato per consentire ai servizi obbligatori non riservati, che devono essere universalmente disponibili, di essere forniti in perdita in certe determinate aree. Tali sovvenzioni incrociate dovrebbero essere trattate in modo estremamente trasparente.

Ovviamente i profitti conseguiti nel settore non riservato potranno essere utilizzati per sovvenzionare i servizi riservati. Le sovvenzioni incrociate dall'area riservata a quella non riservata che non sono destinate a garantire il servizio universale dovrebbero essere eliminate a meno che non siano compatibili con le regole di concorrenza. Le sovvenzioni incrociate che consentono una tariffazione predatoria nell'area non riservata sono comunque illegali.

Ridurre al minimo le sovvenzioni incrociate diventerà anche più importante se, come proposto in appresso, le spese terminali si baseranno sulle tariffe interne.

15.3 SPESE TERMINALI

L'uso di tariffe interne come base dei sistemi compensativi per la posta scambiata fra amministrazioni postali poggia su due principi: quello di avere tariffe agganciate ai costi e quello di agire per evitare distorsioni della concorrenza.

Sia che la posta comunitaria venga considerata riservata o meno, continuerà ad essere molto difficile controllare le attività postali internazionali degli operatori privati (sempre che tale controllo sia auspicabile).

Sta poi diventando sempre più difficile definire una linea di demarcazione fra invii internazionali genuini ed invii (reimpostazione A-B-A) che violano i monopoli interni.

Spese terminali basate sulle tariffe interne eliminerebbero la maggior parte degli effetti finanziari perversi di questa mancata distinzione.

Gli obiettivi dovrebbero essere due. In primo luogo vanno eliminate le distorsioni nei costi. Gli scostamenti concorrenziali genuini non dovrebbero, però, essere influenzati dalla normativa.

In secondo luogo, il partner operativo non concorrente nel mercato nel paese di origine della posta, cioè il fornitore del servizio riservato nel paese di recapito, dovrebbe uscire dalla lizza poiché indennizzato adeguatamente dei propri costi. (Se il fornitore del servizio riservato che effettua il recapito decide di offrire tariffe preferenziali, dovrebbe farlo anche l'amministrazione che provvede all'inoltro all'estero, che usi tali servizi di recapito).

Esistono alcune obiezioni su tale sistema, in quanto comporterebbe un aumento dei costi per alcuni paesi aventi un certo profilo di traffico e tariffe più basse. Ci vorrebbe del tempo prima che ciascuna amministrazione comprenda correttamente i rispettivi sistemi di addebito. Il maggior problema a lungo termine sarebbe quello di costi molto differenziati fra le diverse destinazioni, che renderebbe più difficile una tariffazione zonale per l'intera Comunità.

Nel più lungo periodo, i vantaggi dell'uso di tariffe interne come base per le spese terminali prevarrebbero sui problemi. Il principio tariffario più importante è quello di agganciare le tariffe ai costi.

Non vi è motivo per cui questo principio non debba applicarsi alla posta transfrontaliera comunitaria. I problemi sopra indicati consigliano di non respingere il principio dell'uso delle tariffe interne, ma di introdurlo gradualmente. Questo periodo di graduale introduzione darebbe anche il tempo necessario per la transizione verso una base di costo adeguata per le tariffe interne. Offrirebbe anche il tempo necessario per preparare un meccanismo appropriato per evitare uno scorretto abbattimento delle tariffe intracomunitarie ricorrendo alla reimpostazione in un paese extracomunitario in cui le spese terminali sono fissate ad un livello inferiore ai costi effettivi di distribuzione (vedi paragrafo 11).

16. SERVIZI NON RISERVATI

I servizi non riservati obbligatori comporteranno, per gli operatori ai quali è affidato il servizio universale, alcuni obblighi per i medesimi, obblighi che sono già stati esaminati nei Paragrafi 13-15.

Per i servizi non obbligatori la politica è più semplice. Il principio primario dovrebbe essere quello di lasciar agire liberamente le leggi del libero mercato. Non sembra, quindi, necessario introdurre licenze per garantire i livelli minimi di servizio. Se si volesse farlo, sarebbe necessario istituire sistemi amministrativi per valutare i servizi resi.

Il rilascio di licenze non sembra, pertanto, opportuno per il settore non riservato. Si dovrebbe farlo solo nell'area riservata se la si volesse aprire a più di un solo operatore.

Ma un certo livello normativo può essere necessario. Vogliamo, perciò discutere brevemente della normativa più idonea per il settore non riservato.

16.1 PREZZI

Se si ricorre al limite di prezzo per definire quello dei servizi riservati, esso determinerà il prezzo minimo imponibile nel settore non riservato.

Il prezzo è spesso lo specchio del servizio (comunque percepito dall'utente). Un prezzo minimo per i servizi non riservati renderebbe superfluo ogni standard di servizio.

Nei casi in cui il fornitore del servizio riservato usa la propria rete universale per fornire servizi non riservati si rende necessaria una certa disciplina normativa. L'organo di regolamentazione deve insistere su un'adeguata trasparenza per

evitare ogni sovvenzione incrociata dall'area riservata a quella non riservata, che permetta una tariffazione predatoria in quest'ultima.

16.2 ASPETTI DIVERSI

I fornitori di servizi non riservati, come tutti gli operatori postali, devono ovviamente osservare la legislazione comunitaria e nazionale sulla protezione dei dati. Oltre a questo, non sembra necessario imporre obblighi di riservatezza ai fornitori di servizi non riservati. Se un operatore ha fama di non rispettare la riservatezza dei contenuti, uscirà presto dal mercato.

Oltre a questo, gli operatori di servizi non riservati che dispongono di mezzi di trasporto propri devono rispettare la legislazione comunitaria e nazionale attuale e futura che disciplina i mezzi di trasporto.

17. POSSIBILI AREE DI ARMONIZZAZIONE

L'armonizzazione può attuarsi a diversi livelli, fra utenti e operatori o fra operatori. I temi da discutere riguardo ad una possibile armonizzazione si riferiscono soprattutto ai servizi universali. Essi vengono discussi in appresso.

17.1 CONDIZIONI DI ACCESSO E CONTRATTUALI

Si è già detto che è necessario avviare un'armonizzazione delle condizioni di accesso nella Comunità. Ciò implica che sia possibile fare qualche passo verso l'armonizzazione delle condizioni contrattuali.

Alcune di esse si riferiscono ovviamente alla gestione postale specifica, diversa in ciascun paese. Ma, di massima, le operazioni postali sono simili, per cui dovrebbe esservi spazio sufficiente per un'armonizzazione delle condizioni contrattuali.

Questo implica una certa armonizzazione delle definizioni, comunque auspicabile dal punto di vista normativo.

17.2 QUALITA' DEL SERVIZIO

Per la qualità del servizio, le iniziative di armonizzazione più importanti sono la definizione di standard comunitari e l'attuazione di un sistema comunitario unico di controllo (vedi Paragrafo 14).

Per migliorare il servizio, si possono adottare anche degli standard operativi comuni, per esempio quello dei volumi che giustificano l'invio diretto della posta dall'ufficio spedizione all'ufficio recapiti. Se le quantità di posta spedita ad uffici intermediari, sia per uno smistamento addizionale che per il transito, si riducesse sensibilmente, potrebbe derivarne un sensazionale miglioramento qualitativo.

17.3 STRUTTURE TARIFFARIE

In coincidenza con lo sviluppo di condizioni di accesso più uniformi, sarebbe vantaggioso analizzare il proposito di rendere più uniformi anche le strutture tariffarie. Questo diventerebbe più pratico se venissero adottate le proposte di procedure tariffarie comuni (come menzionato sopra, nel Paragrafo 10.2.2)

17.4 INTERFACCIA UTENTE

Molte innovazioni riguardanti l'"interfaccia" utente possono essere introdotte più facilmente con la collaborazione dei grandi utenti. Per sua natura, l'armonizzazione è molto più onnicomprensiva, e perciò più difficile da avviare e con risultati forse più scarsi.

Un esempio di tale forma di armonizzazione potrebbe presentarsi in una situazione in cui tutti i 12 Stati membri avessero:

- un sistema standard di classificazione delle corrispondenze che utilizzi sia una suddivisione per LC/OA, sia una suddivisione fra prima e seconda classe (e non alcuni la prima, ed altri l'altra);

- le stesse dimensioni standard delle buste;

- un sistema di codificazione postale uniforme.

Si dovrebbero poter prevedere dei sensibili vantaggi per gli utenti (sia nel breve che nel lungo termine) perché valga la pena di procedere in questa eventuale armonizzazione. Qualsiasi armonizzazione di questo tipo sarebbe difficile da attuare. In termini di sviluppo di una politica postale comunitaria più integrata, la misura di armonizzazione più valida potrebbe essere quella di introdurre un sistema standard di classificazione della corrispondenza.

Un'analisi dei possibili vantaggi dovrebbe contemplare gli effetti di eventuali nuovi sviluppi. Così, per esempio, l'introduzione di un codice postale uniforme potrebbe essere interessante sotto il profilo operativo nel breve termine. I suoi vantaggi si

ridurrebbero però sensibilmente nel medio termine per l'avvento della prossima generazione delle macchine per lo smistamento automatizzato dotate di lettore ottico (OCR), che potranno leggere l'intero indirizzo, invece del solo codice di avviamento postale.

17.5 ASPETTI OPERATIVI

In generale, la Comunità non dovrebbe occuparsi di quel che succede al di là dell'interfaccia utente. Normalmente sta agli operatori cercare di concordare gli standard operativi, per esempio per le attrezzature di meccanizzazione, in cui tali standard possono comportare per gli operatori alcune economie nelle spese di ricerca e sviluppo.

Tuttavia, quando gli standard usati possono avvantaggiare direttamente gli utenti, vi è più di una ragione per un ruolo della Comunità nell'incoraggiare l'armonizzazione. Due esempi in proposito sono la possibile introduzione di codici uniformi di avviamento a barre (che permetterebbero a operatori diversi di partecipare alla trasmissione di un singolo invio) e lo standard X-400 per la posta elettronica (che potrebbe facilitare la trasmissione internazionale di corrispondenza postale elettronica).

I codici di avviamento postale potrebbero rientrare in una strategia che miri a creare un'interfunzionalità fra operatori. Più di un operatore è coinvolto nel servizio di posta lettere transfrontaliero. Cresce il ricorso a intermediari nella posta nazionale (vedi Paragrafo 9.4). Il raggiungimento degli obiettivi comunitari per la qualità del servizio dipenderà quindi in parte dalla capacità dei sistemi (computerizzati o meno) dei due operatori coinvolti in ciascun rapporto operativo, di condividere l'informazione corrispondente.

17.6 OCCUPAZIONE

L'evoluzione della politica sociale comunitaria inciderà anche sul settore postale. Essa sarà probabilmente lo stimolo più efficace per uniformare l'occupazione e le altre condizioni di lavoro.

L'eventuale esigenza di un'armonizzazione operativa potrà richiedere un certo livello di cooperazione nell'attività di formazione. Si potrebbe ipotizzare il ricorso ad una formazione condivisa fra due operatori (per esempio fra amministrazioni che scambiano grossi volumi postali) che decidono di cooperare in un sistema operativo di gestione dell'informazione riguardante questi scambi.

18. COESIONE DELLA COMUNITA'

La fornitura di una rete di servizi riservati che offra un servizio universale implica la definizione degli standard di servizio. Questo rende necessaria la manutenzione ed il miglioramento della rete e lo sviluppo di nuovi servizi.

L'attuale situazione differisce molto fra gli Stati membri. L'infrastruttura di base varia per fattori esterni quali la densità demografica, i limiti geografici e le differenze economiche, nonché per fattori più interni quali la passata politica degli investimenti.

Lo indica il diverso livello di meccanizzazione raggiunto nei vari Stati membri. Questo potrebbe far pensare improbabile che possano essere effettuati in certe zone gli investimenti necessari. Va però notato che non esiste necessariamente un rapporto diretto fra investimento in impianti meccanizzati e qualità del servizio. Per ottenere dei miglioramenti occorrono sistemi di gestione migliori e sistemi di controllo di qualità adeguati.

Se non si realizzassero miglioramenti di qualità di servizio in tali zone, il divario fra esse e quelle più favorite potrebbe aumentare, non solo per quanto riguarda la qualità dei servizi postali ma anche l' attività economica in generale, che può essere stimolata da servizi postali efficienti.

Per questi motivi, la mancanza di un servizio postale con standard moderni avrebbe in queste zone un effetto dannoso soprattutto sulle piccole e medie imprese che vi risiedono.

Non va poi dimenticato che le implicazioni sociali possono essere sensibili. Le tendenze che si registrano nel settore postale possono creare qualche squilibrio fra la domanda attuale e futura di personale, in termini sia di distribuzione geografica che di qualificazione.

Nell'elaborazione della politica della Comunità per il settore postale occorre tener conto anche dell'eventuale mancata realizzazione degli obiettivi del servizio universale in queste regioni.

19. ATTUAZIONE POLITICA

Scopo del Libro verde è di esaminare i problemi politici e di formulare proposte per il futuro del settore postale della Comunità. In questo contesto, non sembra quindi opportuno discutere, se non in termini generici, gli eventuali strumenti giuridici da

impiegare per attuare la politica comunitaria che si svilupperà in seguito alla pubblicazione del Libro verde e dopo una consultazione appropriata.

Le proposte potrebbero tradursi in progetti di direttive da presentare come misure di armonizzazione al Consiglio ai sensi dell'articolo 100 (per essere adottate all'unanimità) o 100a (per essere adottate a maggioranza qualificata per le misure riguardanti la realizzazione del Mercato Unico). Le proposte concernenti gli aspetti relativi alla concorrenza potrebbero tradursi in progetti di direttive da emanare ai sensi dell'articolo 90.3

Data la diversa natura delle azioni coinvolte, sembra più probabile una combinazione di queste procedure.

20. SERVIZI POSTALI FINANZIARI

La vendita di servizi presso gli sportelli delle amministrazioni postali viene quasi sempre offerta in concorrenza con la vendita di servizi uguali o simili da parte di altri.

La rete della sportelleria postale ha dinamiche diverse da quelle della rete che fornisce i servizi. Le diverse parti di quest'ultima sono completamente interdipendenti: una lettera raccolta in un punto della rete deve essere recapitata in un altro.

Nel caso dei servizi di sportello non è così: un'altra località può essere aggiunta o tolta dalla rete senza un analogo bisogno di riassetto della gestione della rete. Come per i servizi postali, esiste il problema di individuare chi sono gli utenti. Per quanto riguarda i servizi di sportello, fornitore del servizio è l'utente stesso i cui servizi vengono forniti attraverso lo sportello, o sono gli utenti di tali servizi che si recano agli sportelli per accedervi?

Entrambe le reti (postale e sportelli) hanno costi fissi (anche se viene tolta una parte del lavoro). La rete degli sportelli è una risorsa importante per tutta la Comunità, specialmente nelle zone rurali. E' quindi interesse della Comunità che essa sia quanto più efficiente possibile. A questo proposito, il confronto fra diversi servizi offerti dalle varie amministrazioni postali presso i loro sportelli, rivela notevoli divari.

Poiché i servizi postali a denaro rientrano nell'area non riservata, è meno necessario sviluppare per essi proposte normative. Tuttavia, pur non essendo oggetto di proposte formali, esistono alcune zone in cui l'introduzione di un maggiore grado di uniformità potrebbe essere utile.

Salvo certe limitazioni (quali la legislazione nazionale sulla vendita per le lotterie), appare auspicabile che le amministrazioni postali siano quanto più libere di offrire ai propri sportelli la gamma più ampia possibile di servizi. (Ma questa affermazione non implica la creazione di un banco posta se già non esiste). Sembra non esservi alcuna ragione per cui il servizio venduto agli sportelli debba essere limitato, come avviene in certi Stati membri dove i servizi vengono resi per conto di organizzazioni del settore pubblico. Questi servizi verrebbero forniti in concorrenza, e tale diversità, purché non falsi la concorrenza, favorirebbe la vitalità finanziaria della sportelleria.

Vi sono anche spazi per rendere più flessibili alcuni servizi transfrontalieri. Per esempio, i vaglia postali emessi in certi paesi vengono accettati per l'incasso in alcuni, ma non tutti, gli Stati membri. Una maggiore flessibilità al riguardo potrebbe rappresentare un utile concorrenza ai servizi di incasso transfrontaliero delle banche. Questi ultimi tendono ad essere piuttosto costosi, soprattutto per piccoli valori.

Riassumendo, i servizi postali a denaro sono finanziariamente importanti per le amministrazioni postali. Dato, però, che operano quasi sempre in concorrenza con servizi uguali o simili ottenibili con altri sistemi, non è il caso di discuterne sotto il profilo normativo.

Al lettore che desideri avere maggiori particolari sul settore finanziario della Comunità, viene ricordato che la Commissione ha pubblicato, nel settembre 1990, un documento di discussione sulle "Operazioni di pagamento nel Mercato Interno" (rif. COM (90) 447). Successivamente, la Commissione ha presentato un programma di lavoro inteso a migliorare i pagamenti transfrontalieri nella Comunità (rif. SEC(92)621).

21. ALTRI ASPETTI

I pareri espressi nel Libro verde sono necessariamente influenzati dall'ambiente attuale. L'ambiente è però soggetto a cambiare, per esempio a seguito della completa unione monetaria o politica. E' quindi difficile prevedere quali potrebbero essere le implicazioni di questi cambiamenti dell'ambiente. Qui di seguito vengono esaminati temi che necessariamente sono di natura più speculativa.

21.1 AMMINISTRAZIONE POSTALE UNICA

È giusto trattare la questione di un'amministrazione postale unica per tutta la Comunità, dato che l'argomento è stato menzionato da alcuni protagonisti del

dibattito sul settore postale oggi. La discussione in questo contesto sarà naturalmente in un certo senso aprioristica.

Primo compito da affrontare nella discussione è quello di definire in maggiore dettaglio gli obiettivi e la struttura di un'amministrazione postale unica. Le possibilità sembrano esse due - una di più breve termine (e quindi più "tattica") e l'altra, di più lungo termine (e più "strategica").

La versione più tattica prevede la continuazione delle attuali amministrazioni postali, ed un organismo supplementare a livello comunitario, da utilizzare per affrontare i problemi operativi che non possono essere trattati dalle singole amministrazioni postali, che agiscono autonomamente o in limitata cooperazione con altre. La versione più strategica dovrebbe avere una struttura più integrata, con una gestione centrale unificata a livello comunitario.

Se un'amministrazione postale unica dovesse realizzarsi, sarebbe probabilmente considerata, al momento, strettamente legata ad un'unione politica integrale. La seconda, quella più strategica, di queste possibilità sembrerebbe, quindi, essere la struttura più appropriata per soddisfare queste esigenze, e l'esame che segue riguarda soprattutto questa seconda versione. Prima, però, vengono discussi il formato ed i potenziali vantaggi della versione più tattica.

La versione tattica, di cui sopra, avrebbe obiettivi limitati, prevalentemente operativi. Va notato che questo organismo supplementare (che non limiterebbe volontariamente la libertà d'azione delle singole amministrazioni postali) potrebbe essere creato subito se giustificato da esigenze operative (senza richiedere alcuna approvazione politica da parte dei governi nazionali).

In certa misura, la società UNIPOST (creata dai membri del CEPT per fornire una qualche gestione operativa centralizzata per certi servizi postali transfrontalieri) potrebbe fornire un esempio del funzionamento di tale organizzazione. Naturalmente, sarebbe essenziale che la creazione di questa organizzazione operativa non desse luogo a cambiamenti nella situazione normativa per darle spazio.

Una simile organizzazione sarebbe opportuna se gli obiettivi fossero limitati e di natura soltanto operativa. In questo contesto, l'analisi più importante appare riguardare la versione più strategica che prevede un'amministrazione postale unica.

Il primo interrogativo da porre è quali sarebbero i vantaggi di questa amministrazione postale unica. Non è chiaro come la sua creazione possa migliorare la qualità del servizio più di quanto non si riesca a farlo adottando la migliore prassi contemplata dagli operatori attuali (o futuri) del settore.

Questa prassi ottimale assume, da un lato, la forma di una migliore cooperazione, per esempio fra un'amministrazione postale e gli utenti dei suoi servizi (ivi comprese la altre amministrazioni postali). Dall'altro è rappresentata dal tentativo di determinare vantaggi concorrenziali, sia adottando misure impiegate con successo in altre organizzazioni (concorrenti o meno) o mediante l'innovazione.

Non è neppure chiaro come un'amministrazione postale unica possa stimolare sensibilmente lo spirito comunitario nella CE.

Come si vedrà più avanti, non sarebbe possibile introdurre una tariffa unica (anche se auspicabile) date le massicce sovvenzioni incrociate ed i problemi contabili che ne deriverebbero. In effetti, un'amministrazione postale unica dovrebbe essere un organismo sopranazionale pur sempre obbligato a delegare molte funzioni agli operatori pubblici nazionali (che presumibilmente continuerebbero ad essere molto simili alle attuali amministrazioni postali).

Sembra anche improbabile che l'istituzione di un'autorità postale unica consentirebbe un'economia nei costi. Teoricamente, un'amministrazione postale unica integrata dovrebbe consentire risparmi di razionalizzazione, per esempio eliminando la duplicazione di funzioni amministrative nelle diverse amministrazioni postali. In pratica, è difficile pensare che ciò avvenga: per esempio, l'amministrazione del personale dovrebbe sempre essere gestita da ciascun operatore nazionale, anche se vi fosse un servizio del personale supplementare nell'ambito dell'organismo centrale dell'amministrazione postale unica.

In effetti, la creazione di un'amministrazione postale unica produrrebbe, quindi, sempre la sovrapposizione di un altro livello amministrativo senza evidenti risparmi di costo per il livello inferiore che possano compensarla. Si avrebbe il costo di creazione di una sede centrale unica, dei necessari canali di comunicazione, delle modifiche dei sistemi nazionali per ricondurli ad un unico modello e dell'intero costo di gestione necessario per imporre l'uniformità. Vi sarebbe poi anche il costo per l'utente, se il tentativo di realizzare un servizio

comunitario altamente uniforme inducesse gli operatori nazionali ad essere meno sensibili alle esigenze degli utenti sul proprio territorio.

Ovviamente, ogni qualvolta si parla di questa amministrazione postale unica, si dovrebbe cercare sempre l'opzione meno restrittiva. Il concetto di un'autorità postale unica non implica quindi affatto la creazione di un grande numero di servizi riservati comprendenti tutti i movimenti transfrontalieri di lettere e stampe. Come è stato detto, l'amministrazione postale unica sarebbe costretta a delegare molte funzioni a ciascun operatore nazionale pubblico. In presenza di condizioni differenti, gli organismi normativi nazionali avrebbero pur sempre la possibilità di definire un'area riservata più ristretta di quella della norma comunitaria.

In conclusione, i vantaggi di un'amministrazione postale unica non sembrano, a priori, consistenti, ma il costo da riversare sugli utenti o sui contribuenti potrebbe essere notevole.

Se l'istituzione di un operatore postale unico non sembra fattibile, potrebbe tuttavia essere sempre necessario un organismo comunitario per controllare il servizio.

21.2 TARIFFE COMUNI

L'introduzione di una tariffazione comune in tutti gli Stati membri per alcune o tutte le classi di corrispondenza incontrerebbe molti problemi, tutti, francamente, insuperabili, almeno nel prossimo futuro.

In primo luogo, dovrebbero eliminare le diversità contabili sulle quali si basano le tariffe attuali, stabilite da ciascuna amministrazione postale.

In secondo luogo, una tariffa comune potrebbe soltanto essere ottenuta con sovvenzioni incrociate su larga scala, che sarebbero di gran lunga più consistenti di ogni altra sovvenzione incrociata oggi praticata per attuare la perequazione nell'ambito dei territori nazionali. Questo sarebbe contrario ad una delle principali tematiche presenti in tutto il Libro verde: l'esigenza di uno stretto rapporto fra tariffe e costi.

In terzo luogo, l'introduzione di tariffe comuni dovrebbe essere preceduta dall'armonizzazione delle classificazioni dei prodotti e delle condizioni contrattuali. Anche se si sperasse di avere una tariffa comune solo al primo livello

di peso, dovrebbe esserci una qualche armonizzazione dei sistemi di classificazione delle corrispondenze attualmente adottati. Questo non è un argomento contrario (vedi sopra, Paragrafo 17.3), ma piuttosto un'indicazione delle priorità nel lavoro.

Considerazione ultima, ma importantissima: per gli utenti l'effetto sarebbe pesante. Potrebbe essere estremamente difficile spiegare agli utenti dei diversi Stati membri che le loro tariffe tradizionalmente basse (eventualmente per il minore costo, per esempio, della manodopera), devono aumentare di livello per allinearsi all'eventuale prezzo standard comunitario. Rispetto all'adozione di una media, l'alternativa sarebbe di armonizzarsi su una tariffa più bassa, ma questo comporterebbe sovvenzioni dirette di proporzioni semplicemente impensabili.

Si potrà cominciare a discutere di tariffe comuni solo se vi sarà una buona probabilità di creare un'amministrazione postale unica. Ma anche in questo caso, la creazione di quest'ultima non implicherebbe le precedenti.

21.3 FRANCOBOLLI COMUNI

L'introduzione di francobolli validi in tutti i paesi della Comunità potrebbe realizzarsi in un prossimo futuro. Non appena l'ECU sarà usata nelle transazioni di tutti i giorni, (e questo sarà sempre più frequente con l'approssimarsi della piena unione monetaria) i francobolli delle amministrazioni nazionali potrebbero essere venduti in ECU. Sarebbero francobolli espressi in valuta locale, pagati al cambio corrente dell'ECU.

Un problema pratico sorge in questo caso nell'assicurare che il ricavo conseguito sia proporzionale ai costi sostenuti per i servizi acquistati. Di fatto sembra non trattarsi di un grosso problema in quanto non ci sarebbero incentivi finanziari per acquistare francobolli (in ECU) in uno Stato membro per usarli in un altro. Sarebbe sempre necessario versare la tariffa postale nel paese di impostazione. Se, nonostante le obiezioni, ci fosse una tariffa comunitaria comune, continuerebbe a non esserci alcuna incentivazione all'acquisto di francobolli in altro Stato membro.

Problemi operativi potrebbero probabilmente sorgere rispetto anche alla tutela del ricavo. Sarebbe necessario addestrare il personale degli uffici di smistamento per il controllo dei valori in ECU. Non dovrebbe essere un problema insuperabile, certamente nell'ambito comunitario. Potrebbero sorgere, tuttavia, maggiori

difficoltà nel persuadere le amministrazioni postali fuori dalla Comunità di accettare francobolli espressi in ECU.

Riassumendo, potrebbe verificarsi un piccolo spostamento fra costi e ricavi. E', tuttavia, possibile che esista un'esigenza di mercato per tali francobolli, ma questo aspetto dovrebbe essere esaminato nell'ambito di una ricerca di mercato. Se ci fosse tale esigenza, la praticità di questi francobolli comuni dovrebbe essere esaminata più a fondo. Al riguardo, un esempio istruttivo può essere quello delle schede telefoniche che potranno essere utilizzate nei diversi Stati membri (nonostante che, nel caso specifico sarà maggiore la possibilità di squilibri fra costi e ricavi).

CAPITOLO 9: OPZIONI POLITICHE

INTRODUZIONE

Tutti i cittadini e le organizzazioni della Comunità devono avere accesso a servizi postali efficienti ed affidabili. Sarà possibile realizzarlo adottando queste opzioni. Esse creeranno le condizioni che consentiranno al settore postale della Comunità di soddisfare pienamente e con efficacia le esigenze postali dei cittadini e delle organizzazioni della Comunità. Una volta realizzate, esse conseguiranno gli obiettivi comunitari mentre daranno agli utenti la massima libertà di scelta compatibile con questi obiettivi.

Il servizio universale deve essere il pilastro della politica comunitaria per il settore postale. E' necessario definire il servizio universale che deve essere offerto in tutta la Comunità. Il significato concreto più importante del servizio universale è che in tutta la Comunità esso deve fornire un servizio postale per la corrispondenza nazionale e per i servizi transfrontalieri tra due Stati membri. Il concetto di universalità implica però anche che i prezzi del servizio siano accessibili, che il servizio stesso sia disponibile e che la qualità del servizio sia buona.

Ne consegue che la realizzazione dell'obiettivo del servizio universale può giustificare la creazione di servizi riservati (a condizione che lo Stato membro interessato ne stabilisca la necessità) che devono garantire la vitalità finanziaria del servizio universale. La portata dei servizi riservati, che conferiscono per definizione al fornitore diritti speciali ed esclusivi, deve essere commisurata all'obiettivo. In questo modo è possibile garantire l'obiettivo del servizio universale lasciando la più ampia possibilità di scelta all'utente.

Le opzioni generali

Per raggiungere gli obiettivi posti vi sono alcune opzioni generali. (Occorre ovviamente tener conto anche delle conseguenze di una non azione). A grandi linee vi sono due opzioni possibili: la liberalizzazione e l'armonizzazione.

Il settore postale è già notevolmente liberalizzato: circa il 50% del reddito prodotto dall'intero settore è fornito da servizi non riservati. L'attuale situazione è il risultato di una tendenza, in atto già da tempo, di apertura del mercato; il Libro verde propone nuove possibilità di ridurre le restrizioni ancora esistenti. Il livello di armonizzazione è invece relativamente basso, soprattutto se riferito agli obiettivi comunitari possibili. Ne consegue un settore postale comunitario che presenta notevoli divergenze, non solo per quanto riguarda la normativa, ma

anche per aspetti più direttamente rilevanti per gli utenti, quali l'accesso, i servizi offerti e le tariffe praticate.

Per esaminare le riforme necessarie considereremo le due opzioni estreme della liberalizzazione totale e dell'armonizzazione generale. Queste due opzioni rappresentano il punto di arrivo dei due estremi possibili. Occorre poi anche esaminare l'opzione della non azione. Infine, l'ultima opzione che esamineremo cerca di raggiungere un equilibrio combinando gli effetti di una graduale liberalizzazione del mercato con un'armonizzazione selettiva. Quest'ultima opzione offre diverse varianti; esamineremo le principali più avanti.

La liberalizzazione totale

La situazione del mercato è quella del libero mercato. Nel settore postale la liberalizzazione totale porterebbe alla perdita del servizio universale, per lo meno a prezzi accessibili a tutti. Inizialmente, vi erano alcuni settori favorevoli a questa soluzione, ma attualmente nessuno crede più che il servizio universale possa essere garantito in una situazione di liberalizzazione totale. E' infatti chiaro che nessun operatore privato è interessato a fornire il servizio lettere standard a tutte le località del territorio nazionale.

L'armonizzazione generale

Per giungere ad una situazione in cui il servizio postale è completamente armonizzato, è necessario istituire un unico organismo operativo incaricato della sua attuazione. Questo operatore, nella pratica un'unica amministrazione postale per tutta la Comunità, è generalmente responsabile di tutti gli aspetti che attualmente formano l'amministrazione pubblica del settore postale comunitario.

L'armonizzazione generale porterà ad un unico sistema tariffario valido in tutta la Comunità, ad uguali condizioni di accesso e ad un uguale livello del servizio offerto. La tariffa unica (per la quale peraltro non sussiste una domanda) sarebbe causa di problemi insolubili e non sarebbe praticamente realizzabile perché necessiterebbe di sussidi incrociati in proporzioni massicce. (Attualmente le tariffe variano da uno a tre). Il coordinamento centralizzato di tutte le politiche riguardanti per esempio la commercializzazione e il personale, porteranno inevitabilmente ad un'estrema rigidità amministrativa che non sarà in grado di rispondere alle esigenze locali. Inoltre, non va dimenticato che l'organismo responsabile, l'amministrazione postale unica, rappresenterà un organismo soprannazionale aggiuntivo estremamente costoso.

Concludendo, l'armonizzazione completa sarà fonte di notevoli restrizioni e di pochi vantaggi. Possiamo inoltre affermare che attualmente non vi è nessun fautore di un unico organismo operativo, che sarebbe invece necessario per realizzare l'armonizzazione su così vasta scala.

Lo statu quo

Questa opzione, puramente teorica, condurrebbe solo ad un divario ancora maggiore delle posizioni già attualmente piuttosto distanti e osticolerebbe il corretto funzionamento del mercato interno. Essa condurrebbe ad un'Europa a due velocità nel settore postale. Infine, il mercato interno dei servizi postali non sarebbe realizzato con gravi conseguenze notevoli per altri settori che si basano sui servizi postali. Inoltre, quest'opzione non risponde sicuramente alle esigenze dell'unione politica ed economica.

L'opzione dell'equilibrio: una maggiore liberalizzazione del mercato unita ad un rafforzamento del servizio universale.

Questa opzione presuppone che per garantire il servizio universale è indispensabile porre alcune restrizioni al libero mercato. Tali restrizioni si configurano come servizi riservati che conferiscono diritti speciali ed esclusivi alle amministrazioni postali nazionali. Il settore riservato deve però limitarsi unicamente al raggiungimento degli obiettivi del servizio universale. Nel contempo, il controllo normativo di una quota di mercato (i servizi riservati necessari per garantire il servizio universale) consentirà l'adozione dei provvedimenti di armonizzazione necessari per consentire al servizio universale di funzionare in maniera efficace in dodici paesi diversi.

Tutti gli Stati membri possiedono già dei servizi riservati che consentono loro di realizzare l'obiettivo del servizio universale; tuttavia, molto spesso tali servizi riservati superano, talvolta di molto, rispetto le esigenze dell'obiettivo. D'altra parte è necessario realizzare l'obiettivo e garantire un servizio postale efficiente. Infine, è senz'altro utile chiarire quali sono i servizi riservati e quali non sono riservati.

Si propone di dare una definizione comunitaria del servizio universale da fornire obbligatoriamente in tutta la Comunità. Benché tale definizione non sia ancora pronta, è tuttavia possibile indicare in quale misura quest'opzione consentirà una parziale liberalizzazione del mercato senza porre in discussione l'obiettivo del servizio universale.

In questa opzione di equilibrio, determinati servizi potranno essere estrapolati dal settore riservato, sempreché ne facciano parte attualmente. Si tratta dei servizi espresso e delle pubblicazioni (tutti i dodici Stati membri hanno già provveduto a liberalizzare il servizio pacchi). In base alle analisi fatte a tutt'oggi è possibile pensare ad una liberalizzazione del servizio lettere transfrontaliero e, a priori, del servizio di pubblicità diretta. In ambedue i casi sarà necessario istituire opportuni sistemi di controllo per accertarsi che questi servizi, una volta liberalizzati, non portino ad una violazione dei diritti esclusivi e legittimi del servizio

riservato. Soprattutto per la pubblicità diretta sarà necessario esaminare accuratamente le implicazioni dell'eventuale liberalizzazione per il servizio universale.

Il processo di liberalizzazione dovrà essere graduale. Esso dovrà prevedere le necessarie fasi di adattamento per garantire l'equilibrio economico e finanziario necessario che consente al servizio universale di funzionare.

Per gli altri servizi, potenzialmente riservati, che coprono all'incirca la corrispondenza privata e d'ufficio, si potrà definire limiti chiari per delimitare il settore riservato. Questi limiti saranno espressi in termini di peso e di prezzo.

In questa sede è opportuno ribadire che qualora alcuni Stati membri temessero che una determinata proposta possa ostacolare l'obiettivo del servizio universale, essi potranno esaminare l'opportunità di adottare soluzioni più restrittive, a condizione che rispondano sempre all'obiettivo e siano conformi alla legislazione comunitaria.

Passiamo ora ad esaminare gli elementi di armonizzazione che dovranno essere attuati insieme alla liberalizzazione. Tali provvedimenti devono scaturire dal principio comunitario fondamentale che il servizio universale deve essere garantito ad una qualità sufficiente e a prezzi accessibili. Come già detto, non vi è ancora una definizione comunitaria del servizio universale da fornire in tutta la Comunità. E' chiaro che sarà necessario elaborare tale definizione e nella fase di preparazione si provvederà a consultare gli utenti potenziali, compresi i rappresentanti dei consumatori. Sono comunque già chiari alcuni obiettivi di armonizzazione.

Il concetto "universale" presuppone facilità di accesso, cosa attualmente non sempre praticabile. In considerazione delle divergenze attuali tra i servizi postali, sarà necessaria una certa armonizzazione. Le tariffe sono generalmente accessibili ma in alcuni casi le tariffe praticate non coprono le spese; alla lunga, una simile politica tariffaria potrebbe minacciare la sopravvivenza economica del servizio universale. E' giusto che l'amministrazione postale possa continuare ad utilizzare la rete del servizio universale per fornire anche servizi non riservati; attualmente non esistono però norme univoche in tal senso.

Per risolvere i problemi attuali e futuri è necessario individuare opportuni provvedimenti di armonizzazione dei servizi universali nei seguenti settori:

Accesso: le regole da rispettare devono essere uguali per tutti gli utenti che soddisfano le stesse condizioni; per le esigenze di accesso di altri fornitori di servizi (altre amministrazioni postali, operatori privati) dovranno essere attuate misure tecniche specifiche atte a garantire l'interoperabilità;

Servizio: è necessario stabilire le norme standard per tutti i servizi universali; occorre misurare le prestazioni secondo un sistema comune che rispecchi adeguatamente l'esperienza degli utenti del servizio postale e pubblicare i risultati di tali analisi;

Tariffe: i prezzi per ciascun servizio devono essere correlati alle spese medie di tale servizio; bisogna ridurre le differenze esistenti tra le varie strutture tariffarie in modo da diminuire le attuali distorsioni di mercato.

Per elaborare i provvedimenti di armonizzazione occorre tener presente che le esigenze basilari degli utenti sono probabilmente simili in tutti gli Stati membri.

La strategia proposta

L'ultima opzione proposta, che rappresenta un giusto equilibrio, è anche la strategia ottimale. Essa combina infatti una liberalizzazione graduale del mercato con la realizzazione di provvedimenti di armonizzazione tali da soddisfare gli obiettivi della Comunità. Essa garantirà pertanto un servizio universale a determinate condizioni e nel contempo lascerà la massima libertà di scelta ai clienti. In proposito va osservato che questa strategia non si realizza con un'unica soluzione, ma con un pacchetto di misure che porranno in atto la struttura comune necessaria. Di conseguenza, ciascuna proposta è una parte del tutto; nel contempo le singole proposte rispondono a problemi specifici.

Concludendo, il Libro verde ritiene che l'obiettivo del servizio universale giustifichi la creazione di una serie di servizi riservati i quali contribuiranno a garantire la sopravvivenza economica del servizio universale stesso. In questo modo sarà assicurata la missione di servizio pubblico che è, e deve restare, una caratteristica del servizio postale universale. La portata dei servizi riservati, che offrono al fornitore del servizio universale diritti esclusivi e speciali, deve essere commisurata all'obiettivo. In tal modo si garantirà il servizio universale lasciando nel contempo la massima libertà di scelta agli utenti.

Sono già pervenute alcune osservazioni alle prime bozze del presente documento. Da queste sembra delinearsi un consenso di massima sugli orientamenti generali. Vi sono però dei punti che suscitano preoccupazioni: essi riguardano i necessari tempi di adattamento e anche alcune proposte di liberalizzazione, per esempio la pubblicità diretta, il servizio lettere transfrontaliero intracomunitario e il servizio lettere internazionale. Il dibattito che seguirà alla presentazione del Libro verde potrebbe articolarsi intorno a questi punti. Tuttavia, occorre sempre considerare l'equilibrio generale di tutte le opzioni politiche presentate.

Va anche sottolineato che l'opzione suggerita, di una ulteriore apertura del mercato combinata con un rafforzamento del servizio universale, potrà realizzarsi secondo modalità diverse. Si pensa infatti che le scelte non ancora definitive potranno essere decise alla luce del dibattito che seguirà alla presentazione del Libro verde. Prima di passare alla fase della realizzazione sarà necessario ancora un lavoro approfondito. Una gran parte di questo lavoro si baserà su una consultazione delle categorie di utenti per individuare più chiaramente le loro esigenze, in particolare in materia di maggiore libertà di scelta. Come già detto, è poi necessario elaborare una definizione comune di servizio universale. Occorre anche approfondire l'analisi per stabilire i limiti di peso e di prezzo per il settore riservato, definire di comune accordo i livelli del servizio universale e infine attuare il principio della necessaria correlazione tra tariffe praticate e costo medio.

Benché rimanga ancora molto lavoro specifico da fare, presentiamo tutte le strategie politiche, fiduciosi che la struttura comune, che cerca di combinare la liberalizzazione con l'armonizzazione, garantirà il servizio universale e lascerà nel contempo una libertà di scelta ottimale.

I principali obiettivi per il settore postale della Comunità sono elencati nella Tabella 1:

Tabella 1: *Principali obiettivi*

1.	**FORMULARE UNA DEFINIZIONE COMUNITARIA DEL SERVIZIO POSTALE UNIVERSALE NECESSARIO; ASSICURARNE POI LA FORNITURA IN TUTTA LA COMUNITA A PREZZI ACCESSIBILI A TUTTI, MEDIANTE L'ISTITUZIONE (NELLA MISURA IN CUI CIASCUNO STATO MEMBRO LO RITENGA NECESSARIO) DI UNA SERIE DI SERVIZI RISERVATI CHE CONFERISCONO DIRITTI SPECIALI ED ESCLUSIVI IN MODO DA DISPORRE DI RISORSE SUFFICIENTI PER L'ESPLETAMENTO, IN BUONE CONDIZIONI, DELLA MISSIONE DI SERVIZIO PUBBLICO; NELLO STESSO TEMPO, IN LINEA CON QUESTO OBIETTIVO, ASSICURARE ALLA MAGGIOR PARTE POSSIBILE DEL SETTORE DI OPERARE IN REGIME DI LIBERA CONCORRENZA.**
2.	**PREVEDERE OBBLIGHI COMUNI PER GLI OPERATORI DI SERVIZI UNIVERSALI DELLA COMUNITA RISPETTO AI DIRITTI SPECIALI ED ESCLUSIVI LORO CONFERITI DAI SERVIZI RISERVATI, IN PARTICOLARE PER QUANTO RIGUARDA LA QUALITA DEI SERVIZI FORNITI.**
3.	**ADOPERARSI A FONDO PER LA COESIONE DELLA COMUNITA, ADOTTANDO MISURE APPROPRIATE DI ARMONIZZAZIONE.**

Queste principali proposte politiche trattano, quindi, questioni normative generali, le obbligazioni dei fornitori di servizi riservati, i temi dell'armonizzazione e della coesione. Sotto questi tre titoli, i principali obiettivi politici si suddividono in opzioni dettagliate indicate nella seguente Tabella 2.

Tabella 2: *Le proposte in dettaglio*

PARTE I: QUESTIONI NORMATIVE GENERALI

1. STABILIRE ED ASSICURARE LA SERIE COMUNITARIA DI SERVIZI RISERVATI
2. SVILUPPARE LA DEFINIZIONE DEI SERVIZI UNIVERSALI E DI QUELLI RISERVATI
3. ASSICURARE LA COMPATIBILITA' DEGLI ALTRI IMPEGNI DEGLI STATI MEMBRI CON LA LEGISLAZIONE E LE POLITICHE COMUNITARIE
4. SEPARARE LE FUNZIONI NORMATIVE DA QUELLE OPERATIVE

PARTE II: OBBLIGHI DEI FORNITORI DI SERVIZI UNIVERSALI

5. LE CONDIZIONI DI ACCESSO AI SERVIZI UNIVERSALI DEVONO ESSERE PARI PER TUTTI
6. LE TARIFFE DEI SERVIZI UNIVERSALI DEVONO ESSERE RAPPORTATE AI COSTI MEDI
7. IL COMPENSO FRA LE AMMINISTRAZIONI DEVE RIFLETTERE I COSTI DI RECAPITO
8. E' NECESSARIO FISSARE DEGLI STANDARD DI ESERCIZIO PER I SERVIZI UNIVERSALI E VIGILARE SULLA LORO EFFICIENZA

PARTE III: ARMONIZZAZIONE E COESIONE

9. OPPORTUNA L'ARMONIZZAZIONE QUANDO GIOVA AI CLIENTI
10. ELEMENTI DI COESIONE DA TENERE PRESENTE

Queste opzioni in dettaglio possono, a loro volta, tradursi in proposte di attuazione, presentate nelle pagine seguenti.

PARTE I: QUESTIONI NORMATIVE GENERALI

1. STABILIRE UNA SERIE DI SERVIZI UNIVERSALI

Il requisito sociale fondamentale per i servizi postali è il mantenimento del servizio universale. Il servizio universale senza condizioni tariffarie può essere fornito nel settore competitivo (non riservato). Ma per garantire una tariffa accessibile a tutti, è necessario che il servizio possa registrare un adeguato profitto economico, possibile soltanto con la concessione di alcuni diritti speciali ed esclusivi. Da qui l'esigenza dei servizi riservati. (Anche se possibile, è improbabile che vi sia più di un fornitore di servizi riservati in ciascuno Stato membro; per semplificare, tutte le proposte si riferiscono ad un unico fornitore di servizi riservati, che si presume sia l'amministrazione postale, in ciascuno Stato membro).

1.1 Deve essere decisa una definizione di riferimento del servizio universale applicabile in tutta la Comunità. Questa definizione dovrà tener conto delle esigenze sociali ed economiche della Comunità, nonché di altri impegni, per esempio nei confronti dell'Unione Postale Universale (UPU). Il singolo Stato membro è comunque libero di ampliare la definizione applicabile sul suo territorio, conformemente ai suoi legittimi interessi pubblici.

1.2 Per assicurare un servizio universale ad un prezzo accessibile a tutti, deve essere stabilita una serie di servizi riservati. L'elenco dei servizi che potrebbero essere inclusi in questa serie dovrebbe essere compilato a livello comunitario.

1.3 In conformità con il principio della proporzionalità, l'ampiezza di questa serie di servizi riservati non dovrebbe superare quella necessaria per raggiungere dell'obiettivo del servizio universale.

1.4 Fuori dall'area riservata, tutti i servizi devono essere forniti in regime di concorrenza. Le amministrazioni postali possono anche fornire servizi non riservati.

2. SVILUPPARE LA DEFINIZIONE DI SERVIZI UNIVERSALI E DI SERVIZI RISERVATI

I servizi riservati devono essere chiaramente definiti per consentire una distinzione netta fra i contenuti dell'area riservata e quelli dell'area non riservata. La definizione dei servizi riservati

richiede un approfondito lavoro che dovrà essere svolto alla luce delle regole di concorrenza fissate nel trattato di Roma.

In tutta questa analisi l'obiettivo sarà di cercare la soluzione meno restrittiva. Le condizioni di qualche Stato membro possono permettere che l'ampiezza dei servizi in esso riservati sia inferiore alla serie definita a livello comunitario, ma sempre compatibile con l'obiettivo del servizio universale, in modo da garantire l'espletamento della missione di servizio pubblico in condizioni finanziarie ed economiche corrette. Viceversa, altri Stati membri potrebbero forse trovare che la serie comunitaria di servizi riservati può non essere sufficiente per garantire il servizio universale; in questo caso, lo Stato membro può considerare l'eventualità di una soluzione più restrittiva, purché in linea con il diritto comunitario.

I servizi universali, definiti a livello comunitario, dovranno essere forniti obbligatoriamente in tutti gli Stati membri. L'autorità normativa di ciascuno Stato membro, tenendo conto di tutti gli impegni possono anche decidere che il servizio universale debba essere fornito obbligatoriamente anche fuori dell'ambito dell'area riservata. Così, in aggiunta ai servizi universali riservati che devono essere forniti obbligatoriamente, potranno forse esservi alcuni servizi obbligatori non riservati per i quali è anche necessario un servizio universale, e questa obbligazione potrà essere delegata dall'autorità normativa ad uno o più operatori.

Alcuni altri operatori possono anche decidere per ragioni commerciali di fornire un servizio universale. La distinzione importante è l'obbligazione sulla quale si basa la fornitura del servizio universale. In tutte queste proposte la menzione del fornitore di servizio universale si riferisce all'operatore che è obbligato a fornire tale servizio universale.

Ciascuna amministrazione postale avrà quindi l'obbligo di fornire un servizio universale secondo la definizione che sarà formulata ai livelli nazionale e comunitario. Questo obbligo non deve imporre un onere finanziario sproporzionato alle amministrazioni postali. Sono quindi importanti dei sistemi di tariffazione appropriati (vedi Paragrafi 7 e 8).

Distribuzione e spedizione in proprio (distribuzione e impostazione della propria corrispondenza in proprio)

2.1 Ogni persona ed organizzazione ha il diritto di recapitare direttamente la propria corrispondenza ovunque nella Comunità, o di trasportarla in proprio per impostarla direttamente presso l'amministrazione postale nel paese in cui deve essere distribuita.

2.2 Ogni persona o organizzazione ha anche il diritto di impostare la propria corrispondenza presso un'amministrazione postale di un altro paese per la spedizione in un terzo o nel proprio paese. In quest'ultimo caso, se l'invio risponde altrimenti ai criteri per essere riservato nel paese della persona o organizzazione, questa posta deve essere consegnata all'amministrazione postale che ne curerà la distribuzione ed i suoi costi di distribuzione devono essere compensati in modo adeguato.

2.3 Per facilitare l'interpretazione di questa proposta di cui ai precedenti Paragrafi 2.1-2, la Comunità dovrà sviluppare norme sulla distribuzione o trasmissione di corrispondenza da parte di organizzazioni consorelle o consociate residenti nello stesso o in altro Stato membro.

Area non riservata

2.4 Se vengono sviluppati nuovi servizi (per esempio la posta elettronica) che sono notevolmente diversi di quelli standard riservati attuali, tali nuovi servizi devono essere considerati esclusi dal settore non riservato. Tuttavia, questo potrà richiedere una revisione per casi particolari. Nella fase di consultazione che seguirà la pubblicazione del Libro verde, verranno esaminate anche queste implicazioni economiche e finanziarie.

2.5 Successivamente, qualora un nuovo servizio risultasse essere un elemento necessario per la realizzazione del servizio universale, è possibile prevedere la sua integrazione nell'area riservata, secondo i criteri elencati sotto al punto 2.16-17.

2.6 Qualunque servizio che non è nell'aria riservata è, quindi, un servizio non riservato, e deve essere fornito in regime di libera concorrenza.

L'area riservata

2.7 La Comunità deve completare lo sviluppo della definizione della serie di servizi che possono essere considerati riservati. La serie deve comprendere alcuni invii di comunicazione postale standard, (per esempio, lettere, cartoline, ecc) (entro certi limiti indicati più avanti). Non dovrà comprendere, per esempio, pubblicazioni, invii contenenti merci o invii espressi (di corriere). Occorre esaminare a priori il collocamento della pubblicità diretta per corrispondenza nell'area non riservata. In tale contesto sarà necessario analizzare le implicazioni

economiche per il servizio universale della liberalizzazione della pubblicità diretta (vedi sotto punto 2.9); sarà anche necessario istituire gli opportuni sistemi normativi di controllo onde evitare eventuali abusi.

2.8 **Dato che l'istituzione di una serie di servizi riservati è giustificata dall'esigenza di assicurare un servizio universale a prezzi accessibili, la definizione dell'ambito dei servizi universali necessari in tutta la Comunità deve essere completata.(Il requisito del servizio universale sarà definito in termini di esigenze sociali, che possono variare nel tempo). L'ampiezza sia dei servizi universali sia dell'area riservata dovrà essere soggetta a regolari revisioni.**

2.9 **Assistita dal Gruppo di alti funzionari responsabili delle poste, la Commissione istituirà un gruppo di lavoro per analizzare in dettaglio i punti seguenti: gli aspetti economici della fornitura del servizio universale nella Comunità, le dimensioni necessarie del settore riservato, gli strumenti di controllo per tutelare il settore riservato. Il gruppo di lavoro esaminerà anche le implicazioni economiche di ciascun provvedimento di liberalizzazione per il servizio universale. Il gruppo di lavoro dovrà completare la propria attività entro un anno dalla pubblicazione del Libro verde. La sua analisi dovrà sfociare anche in orientamenti sui limiti dell'area riservata definita a livello della Comunità. (Le proposte per definire questi limiti sono presentate più avanti ai Paragrafi 2.16-2.17).**

2.10 **L'organo di regolamentazione di ciascuno Stato membro dovrà definire il servizio universale che deve essere fornito sul suo territorio. Nel farlo, dovrà tenere conto delle obbligazioni del servizio universale definiti a livello comunitario.**

2.11 **Gli Stati membri possono decidere di avere un'area riservata più ristretta rispetto ai limiti comunitari, ma dovrà sempre assicurare un servizio universale entro i limiti comunitari previsti per i servizi universali.**

Servizi riservati - altre questioni

2.12 **La corrispondenza nazionale che rientrerà nell'ambito dei servizi riservati di uno Stato membro non dovrà essere trasportata fuori da questo Stato membro da un operatore terzo per essere rispedita in tale Stato membro. Tuttavia la corrispondenza generata fisicamente in un certo paese (per esempio, tramite l'elaborazione di dati o la stampa di un contenuto) o che vi sia in qualche modo**

assoggettata ad un processo che ne aumenti sostanzialmente il valore, deve essere trattata come originante in tale paese.

2.13 Si valuterà l'opportunità di collocare ne settore non riservato la corrispondenza intracomunitaria (che passa da uno Stato membro all'altro). Qualora uno Stato membro tema che una simile liberalizzazione possa ostacolare il servizio universale, esso può adottare una soluzione più restrittiva, a condizione che sia commisurata all'obiettivo e compatibile con il diritto comunitario. Sarà necessario istituire opportuni sistemi normativi di controllo per accertarsi che la corrispondenza nazionale, che rientra nel settore riservato, non venga immessa nel sistema transfrontaliero da operatori terzi (vedi punto 2.12 sopra). E' probabile che alcuni Stati membri richiedano un periodo di adattamento per attuare questo sistema; la necessità del periodo di adattamento e la sua durata (che potrà variare da uno Stato membro all'altro), verrà discussa nella fase di consultazione che seguirà alla pubblicazione del Libro verde.

2.14 Si valuterà l'opportunità di collocare nel settore non riservato anche la corrispondenza internazionale (sia quella originata in un Stato membro con destinazione fuori dalla Comunità, sia quella originata fuori dalla Comunità per essere distribuita in uno Stato membro). Qualora uno Stato membro tema che una simile liberalizzazione possa ostacolare il servizio universale, esso può adottare una soluzione più restrittiva, a condizione che sia commisurata all'obiettivo e compatibile con il diritto comunitario. Sarà necessario istituire opportuni sistemi normativi di controllo per accertarsi che la corrispondenza nazionale, che rientra nel settore riservato, non venga immessa nel sistema transfrontaliero da operatori terzi (vedi punto 2.12 sopra). E' probabile che alcuni Stati membri richiedano un periodo di adattamento per attuare questo sistema; la necessità del periodo di adattamento e la sua durata (che potrà variare da uno Stato membro all'altro), verrà discussa nella fase di consultazione che seguirà alla pubblicazione del Libro verde.

2.15 Il solo fatto che un servizio sia compreso fra quelli riservati definiti a livello comunitario non implica automaticamente che uno Stato membro debba collocarlo nel settore riservato.

Criteri per la definizione dei limiti

2.16 Soltanto i servizi con obbligo universale possono essere considerati riservati. Tuttavia, i servizi per la distribuzione di invii postali di merci e stampe (fatta eccezione per gli orientamenti formulati al punto 2.7 per la pubblicità diretta), non devono essere riservati, anche se forniti nell'ambito di un'obbligazione universale. Sarà necessario un criterio di contenuti per assicurare che gli invii postali di merci e le stampe siano assegnati all'area non riservata.

2.17 Gli invii che resteranno invii riservabili sono quelli delle comunicazioni individuali standard. Per essi, i criteri da usare per definire l'ambito dei servizi riservati saranno il peso ed il prezzo. Fra i due criteri dovrà esservi una relazione, che dovrà essere quantificata. (Nel medio e più lungo termine, i limiti di prezzo saranno sufficienti.)

3. ASSICURARE LA COMPATIBILITA' DI ALTRI IMPEGNI DEGLI STATI MEMBRI CON LA LEGISLAZIONE E LE POLITICHE COMUNITARIE

Ovviamente, tutti gli operatori postali, sia pubblici che privati, che forniscono servizi nella Comunità devono rispettare la legislazione comunitaria. Di particolare importanza per il settore postale sono (o saranno) le direttive su protezione dei dati, tassazione indiretta e procedure doganali. Come in tutti gli altri settori è necessario adoperarsi per ridurre eventuali tensioni fra la legislazione e le politiche comunitarie, da una parte, e i possibili obblighi derivanti da altre convenzioni o trattati che gli Stati membri possono aver firmato, dall'altra.

A tal fine la Comunità dovrebbe essere coinvolta nello sviluppo delle legislazioni e dei regolamenti che possono incidere sul proprio settore postale. Dovrebbe, pertanto, chiedere sia all'UPU che al CEPT di ottenere lo status di osservatori. L'UPU è un'agenzia delle Nazioni Unite, e la Comunità ha lo status di osservatore presso l'ONU

3.1 La Comunità dovrà partecipare attivamente ai futuri congressi dell'UPU, per aiutare ad assicurare che non vi siano tensioni fra decisioni congressuali ed obblighi derivanti dal trattato di Roma, da altre legislazioni comunitarie o dalla politica postale della Comunità.

3.2 In particolare, può apparire non propriamente desiderabile l'applicazione nella Comunità dell'articolo 25 della Convenzione UPU. Sembra necessario sostituirlo

con una misura meno restrittiva che ribadisca che il trasporto fisico da parte di un operatore terzo di invii fuori di uno Stato membro per la loro reimpostazione verso la medesima è sempre vietato se risultano così violati i diritti esclusivi dell'amministrazione postale di tale Stato membro (come stabilito punto 2.12).

3.3 La Comunità deve adoperarsi per acquisire lo status di osservatore presso l'Unione Postale Universale (UPU).

3.4 La Comunità studierà e quindi proporrà come evitare che la corrispondenza sia portata fuori dalla Comunità per esservi rispedita al solo scopo di aggirare le politiche della Comunità in materia di tariffe e spese terminali (vedi le proposte formulate più avanti ai Paragrafi 6 e 7).

4. SEPARAZIONE DELLE FUNZIONI NORMATIVE DA QUELLE OPERATIVE

Per assicurare che gli interessi dell'utenza siano soddisfatti nel modo migliore attraverso il trattamento imparziale di tutti gli operatori, è essenziale che le funzioni normative siano separate da quelle operative. L'indipendenza della funzione normativa consentirà meglio a quest'ultima di raggiungere il migliore equilibrio fra gestori pubblici e privati, e fra fornitori di servizi riservati e non riservati. Essa controllerà l'efficienza dei servizi riservati garantendo che il fornitore del servizio mantenga un buon servizio universale e adempia agli altri suoi obblighi descritti più avanti nelle Proposte 5,6 e 8. Dovrà anche osservare l'obbligo della riservatezza. Se si presentasse l'occasione, essa dovrà considerare l'azione che potrà rendersi necessaria nel caso in cui le prestazioni non corrispondano agli obblighi assunti.

4.1 In ciascuno Stato membro l'organo normativo deve essere separato da ogni funzione operativa.

4.2 Gli organismi di regolamentazione normativi sono responsabili dell'applicazione a livello nazionale della politica comunitaria dei servizi postali, soprattutto del principio che l'area dei servizi riservati deve essere proporzionale all'obiettivo del servizio universale (come già detto al Paragrafo 1.2 sopra).

4.3 L'organismo di regolamentazione di ciascuno Stato membro avrà il compito di assicurare che la legislazione nazionale stabilisca chiaramente quali servizi sono riservati sul piano nazionale nell'ambito della serie comunitaria dei possibili servizi riservati. Tutti gli altri servizi dovranno essere considerati non riservati.

4.4 L'organismo di regolamentazione deve assicurare che gli altri operatori rispettino i diritti esclusivi definiti per il fornitore del servizio riservato.

4.5 L'organismo di regolamentazione deve assicurare che il fornitore di servizi riservati adempia ai propri obblighi di servizio, ivi compresa la parità di trattamento.

4.6 L'organismo di regolamentazione deve assicurarsi un impegno rigoroso da parte dei fornitori del servizio universale in materia di riservatezza della posta.

4.7 L'organo normativo dovrà concordare con il fornitore del servizio universale quali impegni quest'ultimo deve prendere riguardo alla qualità del servizio che dovrà fornire. L'organo normativo dovrà essere in grado di sottoscrivere l'affidabilità di tutti i risultati che saranno pubblicati sull'efficienza del servizio.

4.8 Dovranno essere determinati livelli appropriati di trasparenza, sia per l'accesso alla rete che per i costi sui quali si basano i prezzi per l'accesso.

4.9 Se il fornitore di servizi riservati è concorrente nel settore non riservato, egli può, per ragioni economiche e commerciali, fornire tali servizi anche tramite la rete dei servizi universali che esso impiega anche per i servizi riservati. L'organo normativo deve assicurare che non vi siano sovvenzioni incrociate dall'area riservata all'area non riservata.

4.10 L'organo normativo deve assicurare che gli operatori privati (che possono concorrere con l'amministrazione postale nell'area non riservata) abbiano accesso ai servizi riservati nella misura in cui gli operatori privati hanno bisogno di tale accesso per fornire i servizi non riservati che offrono.(Vedi anche Paragrafo 5.3).

4.11 Le autorità competenti, sia a livello nazionale che comunitario, dovranno assicurare che l'applicazione della legislazione generale per i servizi non riservati del settore postale non avvantaggino o svantaggino ingiustamente alcun operatore concorrente nell'area non riservata.

PARTE II: OBBLIGHI DEI FORNITORI DI SERVIZI UNIVERSALI

5. LE CONDIZIONI DI ACCESSO AI SERVIZI UNIVERSALI DEVONO ESSERE PARI PER TUTTI

La regola deve essere la parità di trattamento degli utenti (clienti) dei servizi universali. Nell'ambito di questa regola, si ammette che i clienti hanno esigenze diverse e possono cooperare in diversa misura con i fornitori di servizi universali. Questo avviene in parte in funzione delle dimensioni, ma soprattutto della capacità di preparare la posta in modo da agevolare il fornitore del servizio universale, consentendogli così di offrire sconti.

5.1 Per gli utenti che soddisfano le stesse condizioni di spedizione, le condizioni di accesso ai servizi universali devono essere le stesse.

5.2 Ogni fornitore di servizi universali deve offrire facilitazioni contrattuali ai grandi clienti (vedi anche più avanti, Paragrafo 9.3).

5.3 I fornitori di servizi universali devono offrire servizi uguali per tutti i potenziali utenti anche se questi sono loro concorrenti nel settore non riservato.

5.4 Per gli scambi transfrontalieri ordinari fra amministrazioni postali tramite il sistema postale internazionale, si ammette che in questa relazione possa esservi qualche elemento non puramente commerciale, sicché le condizioni di accesso per un'amministrazione postale che spedisca ad un'altra possano scostarsi dalle normali condizioni commerciali. Tuttavia, le amministrazioni postali mittenti devono avere la possibilità di accedere come clienti ai servizi universali nazionali dell'amministrazione postale ricevente. Le condizioni di questo accesso dovranno essere identiche a quelle praticate ad altri utenti simili.

5.5 Condizioni di spedizione, tariffe (ivi compresi gli sconti normali) ed obiettivi dei servizi universali dovranno di pubblico dominio.

6. LE TARIFFE DEI SERVIZI UNIVERSALI DEVONO ESSERE RAPPORTATE AI COSTI MEDI

Il principio informatore deve essere che le tariffe siano correlate ai costi medi. L'applicazione coerente di questo principio è la migliore garanzia per la solidità finanziaria dei servizi

postali. Per assicurare un trattamento equo per tutti vanno ridotti al minimo ed eliminati le sovvenzioni incrociate, sia da un servizio all'altro o, in conseguenza di sconti, da un gruppo di clienti all'altro. (Potranno continuare però ad essere permesse delle sovvenzioni incrociate geografiche). Particolarmente importante è la politica degli sconti: in generale essi dovrebbero essere collegati con risparmi di costo (che possono comprendere riduzioni dei costi unitari dovuti ad aumenti dei volumi).

6.1 Le tariffe per i servizi universali devono essere strettamente legate ai costi. L'obiettivo è che per ciascun servizio le tariffe si basino sui costi medi di tale servizio. Le tariffe preferenziali dovranno coprire almeno i costi marginali.

6.2 Laddove le sovvenzioni fossero ritenute necessarie, i loro obiettivi, il loro valore che la loro entità dovranno essere trasparenti.

6.3 Le tariffe preferenziali, se giustificate, devono essere rese accessibili in modo trasparente a tutti gli utenti che abbiano i requisiti per fruirne, indipendentemente dal paese in cui risiedono.

6.4 Le sovvenzioni incrociate effettuate da servizi riservati a servizi non riservati sono, in generale, inaccettabili. E' tuttavia possibile prevedere sussidi incrociati attraverso aree geografiche per consentire la perequazione tariffaria (vedi punto 6.5) e dal settore non riservato a quello riservato. Invece i sussidi incrociati dal settore riservato a quello non riservato devono essere ammessi solo se sono indispensabili per garantire il servizio universale e se sono compatibili con le regole di concorrenza (vedi punto 6.6).

6.5 Sono ammissibili le sovvenzioni incrociate di carattere geografico, se necessarie per raggiungere una tariffa unica unitaria per un servizio specifico, qualora questo sia auspicabile.

6.6 E' possibile che qualche servizio obbligatorio non riservato possa essere fornito in certe zone geografiche solo in perdita. In questo caso, le perdite vanno isolate per zone specifiche e possono essere finanziate con sovvenzioni sia esterne che incrociate. Tale finanziamento deve essere completamente trasparente per evitare ogni tariffazione sleale da parte del fornitore del servizio non riservato obbligatorio.

6.7 Nel settore riservato (non competitivo), gli sconti applicati ai grandi utenti (di solito per la preparazione del corriere) devono, in generale, essere proporzionali ai risparmi di costo derivanti al fornitore del servizio. Le amministrazioni postali

devono evitare di concedere a clienti del servizio universale sconti non connessi con economie nei costi. Devono evitare ogni nesso contrattuale fra condizioni di utenza dei servizi universali e condizioni di utenza dei servizi facoltativi non riservati.

6.8 **Le tariffe stabilite a tassi molto preferenziali o gratuiti per decisione governativa (per esempio per le pubblicazioni stampa e i libri, per la corrispondenza elettorale e di non vedenti) devono essere trattate in modo trasparente.**

7. LA COMPENSAZIONE FRA AMMINISTRAZIONI DEVE RIFLETTERE I COSTI DI RECAPITO

Il ricavato dalla posta spedita viene pagato all'operatore che la raccoglie. In caso di corrispondenza transfrontaliera raccolta da un'amministrazione postale e recapitata da un'altra, è l'amministrazione di uscita a incassare il ricavo dall'utente. Una parte consistente dei costi viene però sostenuta dall'amministrazione ricevente per la consegna della corrispondenza. Si rende quindi necessario un qualche sistema che indennizzi l'amministrazione che cura il recapito dei suoi costi di distribuzione.

Gli attuali sistemi di contabilizzazione fra amministrazioni postali (chiamati spese terminali) non si basano sui costi e, quindi, producono distorsioni significative fra la remunerazione ed i costi di recapito effettivamente incontrati. Lo stesso principio di basare le tariffe sui costi dovrebbe essere applicato al sistema della compensazione finanziaria fra amministrazioni postali.

7.1 **Le contabilizzazioni di compensazione fra amministrazioni postali per la distribuzione reciproca della rispettiva posta (spese terminali) devono riflettere i costi effettivi del processo in entrata.**

7.2 **Dato che le tariffe interne saranno correlate ai costi, gli addebiti compensativi fra amministrazioni postali dovranno basarsi sulla parte recapito della tariffa interna, con un certo supplemento per la manipolazione aggiuntiva necessaria e per il profitto.**

7.3 **Deve essere nominato un gruppo di lavoro per preparare la base di un programma riveduto di indennizzo da applicare nell'ambito della Comunità. Il gruppo dovrà presentare le proprie proposte entro dodici mesi dalla sua costituzione.**

7.4 Sarà necessario adoperarsi per estendere il principio comunitario di basare gli accordi in materia di indennizzo fra amministrazioni sui costi a carico delle altre amministrazioni con le quali la posta viene scambiata. Questi sforzi potrebbero essere fatti nel quadro dell'UPU e della Conferenza Europea delle Amministrazioni delle Poste e delle Telecomunicazioni (CEPT).

8. E' NECESSARIO FISSARE DEGLI STANDARD DI ESERCIZIO PER I SERVIZI UNIVERSALI E VIGILARE SULLA LORO EFFICIENZA

La creazione di una serie di servizi riservati è giustificata dall'esigenza sociale di servizi universali. La prestazione effettiva del servizio è quindi determinante per assicurare che tale fabbisogno sia soddisfatto. E' necessario quindi fissare degli standard di esercizio per tali servizi, vigilare sulla loro efficienza e controllare i sistemi adottati. E' importante notare che tali standard dovranno essere considerati solo come dei requisiti minimi: i fornitori di servizi universali dovranno comunque cercare di offrire prestazioni superiori agli standard fissati.

8.1 E' necessario stabilire degli standard comunitari di servizio per i servizi soggetti ad un'obbligazione di servizio universale definita a livello comunitario. Deve essere controllata l'efficienza della posta sia nazionale che intracomunitaria, e devono essere pubblicati i relativi risultati.

8.2 Gli Stati membri dovranno decidere se devono essere fissati standard nazionali per la corrispondenza per la quale risulta definito a livello nazionale (e al di là della definizione comunitaria) un obbligo di servizio universale. Se necessario, qualunque standard stabilito a livello nazionale e diverso da quelli stabiliti a livello comunitario devono collettivamente essere più rigorosi degli standard comunitari.

8.3 Per stabilire gli standard comunitari, la Commissione deve costituire un gruppo di lavoro con la partecipazione di una rappresentanza degli Stati membri. Il gruppo avrà bisogno di contributi da parte di legislatori, fornitori di servizi riservati, utenti convenzionati e consumatori.

8.4 Gli standard di prestazione del servizio devono essere ampi, ma raggiungibili. Devono basarsi sulla definizione comunitaria di servizio universale. Questo richiede il ritiro almeno una volta al giorno lavorativo da tutte le cassette di impostazione e dagli sportelli e la distribuzione, almeno una volta al giorno lavorativo, a tutti i destinatari. Ogni eventuale eccezione attribuibile solo a casi eccezionali, e controllato con la massima attenzione.

8.5 La Comunità deve disporre di un sistema unico per vigilare sull'efficienza del servizio di recapito. Questo sistema dovrà controllare l'andamento dei tempi di avviamento globali perché è l'unico sistema che rileva con cura l'esperienza che il cliente ha del servizio.

8.6 Se il servizio esistente è notevolmente inferiore allo standard desiderato, gli organi normativi che hanno il compito di assicurare che gli operatori adempiano ai propri obblighi, dovranno stabilire degli obiettivi intermedi per un avvicinamento progressivo allo standard.

8.7 Ogni organismo nazionale di regolamentazione deve essere assistito da un comitato che rappresenti gli utenti. I membri di questo comitato devono essere scelti da uno spaccato degli utenti, comprendente rappresentanti dei consumatori.

8.8 Anche per la tutela del consumatore sono necessari degli standard a livello comunitario, in particolare per il tempo massimo accettabile per evadere richieste o reclami. Standard diversi potranno essere necessari di informazioni per la corrispondenza nazionale ed intracomunitaria.

PARTE III: ARMONIZZAZIONE E COESIONE

9. OPPORTUNA l'ARMONIZZAZIONE QUANDO GIOVA AI CLIENTI

Quanto più tangibile è il vantaggio per il cliente, tanto più si impone l'armonizzazione. I vantaggi più evidenti si possono verosimilmente ottenere da un certo grado di armonizzazione delle condizioni di accesso, dall'armonizzazione degli standard di servizio e dal controllo delle prestazioni (vedi Proposta 8). Nell'area riservata, se i vantaggi di un'armonizzazione fossero sufficientemente grandi, la sua attuazione potrebbe assumere carattere obbligatorio; nell'area non riservata, essa potrebbe servire da raccomandazione.

9.1 La Comunità deve incoraggiare un livello appropriato di armonizzazione che migliori il servizio ed aiuti il potenziale cliente.

9.2 Dovranno essere rese quanto più simili possibile le condizioni di accesso per fruire dei servizi universali delle amministrazioni postali della Comunità.

9.3 Tutte le amministrazioni postali della Comunità devono offrire contratti per l'accesso ai servizi universali da parte di grandi utenti. Dovrà esservi una serie minima, comune a tutte le amministrazioni postali di condizioni contrattuali disponibili per i possibili utenti convenzionati. Esse comprenderanno gli sconti per il presmistamento. La scala degli sconti potrà variare fra le amministrazioni postali.

9.4 Si dovranno studiare le strutture tariffarie con l'intento di renderle più omogenee.

9.5 La Comunità esaminerà se può essere vantaggioso rendere più uniforme il sistema di classificazione del servizio.(Attualmente alcune amministrazioni operano una suddivisione del prodotto in base ai contenuti fra lettere e stampe, altre in base alla velocità fra prima e seconda classe).

9.6 Un'armonizzazione operativa auspicabile riguarda l'esigenza di una sostanziale interfunzionalità. E' necessario un accordo su certi standard tecnici (per esempio sui sistemi di posta elettronica o a codici a barra) allo scopo di migliorare il servizio.

9.7 E' necessario costituire un gruppo di lavoro per analizzare quali misure possibili di armonizzazione siano necessarie o auspicabili. Il gruppo di lavoro avrà bisogno di contributi da parte di rappresentanze degli utenti (compresi i rappresentanti dei consumatori), degli operatori privati e delle amministrazioni postali.

10. ELEMENTI DI COESIONE DA TENERE PRESENTE

E' importante tenere sempre presente l'esigenza che tutta la Comunità disponga di un settore postale efficiente in grado di soddisfare le esigenze di tutti i cittadini. La maggior parte dei miglioramenti necessari potrà essere realizzata grazie ad una migliore gestione. Potrebbero però rivelarsi necessari alcuni investimenti che potrebbero rappresentare un onere finanziario considerevole, soprattutto per le regioni meno favorite.

10.1 I prossimi lavori ci consentiranno di valutare esattamente le implicazioni economiche e finanziarie degli orientamenti proposti, in vista di un rafforzamento della coesione economica e sociale.


ALLEGATO

INDICE DEGLI ALLEGATI

1. **Profilo dei servizi postali**

2. **Il settore postale in statistica**

3. **Operazioni e reti postale**

4. **Sommario della situazione giuridica negli Stati membri**

5. **Testo comunitario sui servizi postali**

6. **Convenzione UPU - articoli principali**

7. **Qualità del servizio**

8. **Spese terminali**

9. **Reimpostazione**

10. **Codici degli operatori postali**

11. **Industria delle attrezzature postali**

12. **Posta elettronica postale**

13. **Posta culturale**

14. **Questioni tariffarie**

15. **Posta intracomunitaria**

16. **Discussione dei criteri per definire l'area riservata**

Glossario

ALLEGATO 1: PROFILO DEI SERVIZI POSTALI

1. INTRODUZIONE

I servizi postali comprendono sia i servizi di raccolta, trasporto e distribuzione della posta-lettere (forniti da amministrazioni postali e operatori privati) che i servizi postali a denaro (forniti da amministrazioni postali). In termini di giro d'affari, i primi generano il 78% dei ricavi del settore, gli altri il 22% (comprendente ricavi prodotti da servizi che facilitano le operazioni postali e da alcuni servizi vari). Per le sole amministrazioni postali, il rapporto fra i ricavi dei servizi posta e dei servizi a denaro è di 67 a 33.

Il Libro verde si concentra sui servizi postali veri e propri. I servizi a denaro vanno considerati preferibilmente nel contesto del settore finanziario globale. I problemi di regolamentazione sono più complessi per la posta. Questo allegato cerca di tracciare un ampio profilo di entrambi i tipi di servizi postali e vuole anche offrire un quadro generale dei servizi connessi.

2. SERVIZI POSTALI

2.1 DEFINIZIONI

Esistono tre categorie di servizi postali: lettere, pacchi ed espressi. Fra essi vi sono diverse sovrapposizioni.

Le lettere si possono distinguere dai pacchi in base o al peso (con una discriminante alquanto artificiosa, talvolta fissata in 2 Kg) o al contenuto (la distinzione si basa sul fatto che le lettere contengono comunicazioni ed i pacchi, merci). I servizi di corriere accelerato comprendono sia lettere espresso (documenti) che pacchi espresso (pacchetti). Essi si distinguono dai servizi lettere e pacchi ordinari soprattutto per la velocità o l'impressione di affidabilità che i loro servizi offrono.

2.2 FORNITORI DEI SERVIZI

LETTERE

Per le lettere, le amministrazioni postali hanno un monopolio quasi completo. Secondo quanto si è detto nel testo principale, esistono alcuni servizi di posta lettere competitivi, forniti da operatori privati, in modo più o meno legale. Fra essi, le agenzie di recapito cittadino, quelle di scambio documenti e di reimpostazione. (Vedi Paragrafo 2.5).

Per quanto riguarda i servizi di posta lettere offerti, tutte le amministrazioni postali suddividono il corriere in due categorie. In nove Stati membri la prima comprende le lettere e le cartoline (spesso chiamata LC, ovvero delle "Lettres et Cartes" in Francia), e la seconda le stampe ed i pacchetti (spesso chiamata AO, ovvero "Autres Objets" in Francia). Tre amministrazioni postali, quelle di Danimarca, Portogallo e Regno Unito, classificano la posta a seconda della velocità, suddividendola in prima e seconda classe (o con priorità e senza priorità). Quest'ultima distinzione riflette più da vicino i costi operativi e, si può dire, le preferenze degli utenti.

La maggior parte delle amministrazioni postali mettono a disposizione agevolazioni contrattuali che permettono ai maggiori utenti di eseguire una parte del processo postale. (I principali esempi di tali attività sono quella di presmistamento, cioè l'effettuazione di parte del processo di smistamento prima dell'impostazione, e l'imbustamento). Alcune amministrazioni permettono anche ad operatori terzi di svolgere tali attività per conto dei clienti che originano la posta. Inoltre, ed in particolare nel caso della pubblicità diretta per corrispondenza, la posta può essere generata fisicamente da operatori specializzati.

PACCHI

Il servizio pacchi riguarda comunemente la movimentazione di invii individuali di merci fino ad un certo limite di peso, diciamo, di 30 Kg. Ma i vettori di pacchi, fra i quali anche alcune amministrazioni postali, movimentano oggi anche spedizioni maggiori, di solito imballati su palette. I vettori di pacchi offrono normalmente ai clienti diverse velocità di consegna dei medesimi.

I servizi pacchi operano in regime di concorrenza. Le amministrazioni di tutti gli Stati membri, salvo due, competono sul mercato pacchi nel proprio paese.

ESPRESSI

Per quanto riguarda i servizi espresso, essi sono offerti di norma in regime di libera concorrenza. (Solo in tre Stati membri le amministrazioni postali hanno ancora un monopolio su tali servizi). Le organizzazioni espresso hanno la tendenza a concentrarsi su servizi regionali, nazionali o transfrontalieri. Esiste inoltre una certa specializzazione fra la movimentazione accelerata di documenti (comunicazioni postali inviate con mezzi espresso) e di oggetti che non sono documenti (pacchi espresso contenenti merci).

2.3 APPLICAZIONI

Lettere ed espressi danno luogo ai servizi di comunicazione. Mezzi alternativi sono quindi i telefoni, il fax e l'interscambio elettronico dei dati, ciascuno dei quali in concorrenza indiretta con i servizi postali). Pacchi ed espressi generano i servizi di distribuzione merci (altri tipi di servizio di recapito che offrono alternative).

Oltre a questa formulazione generica, merita menzionare due applicazioni particolari. La vendita per corrispondenza (per vendere materiali ai clienti attraverso la posta) utilizza i servizi pacchi per la distribuzione di merci. Le organizzazioni pubblicitarie utilizzano il servizio di posta lettere per l'invio di pubblicità diretta per corrispondenza.

2.4 SERVIZI ACCESSORI DI POSTA LETTERE

Mentre tutti i servizi tendono ad avere una flessibilità per rispondere alle esigenze dei grandi utenti, i servizi di posta-lettere forniti dalle amministrazioni postali comprendono delle varianti specifiche, alcune delle quali aventi particolare importanza giuridica. Le più significative sono forse le seguenti:

- le lettere raccomandate;

- le lettere assicurate;

- certificato di impostazione/avviso di recapito;

- recapito speciale (in cui, per un supplemento di tariffa, la velocità è normalmente superiore al servizio lettere ordinarie);

- sacchi diretti (chiamato talvolta servizio sacchi postali), utilizzato per spedire un sacco contenente una certa quantità di stampe dirette ad una particolare destinazione;

- casella postale (in cui il cliente può affittare presso un ufficio postale una casella alla quale far arrivare la propria posta);

- fermo posta (in cui per un certo periodo prestabilito la posta viene trattenuta presso l'ufficio postale in attesa di ritiro da parte della persona in indirizzo).

2.5 ALTRI SERVIZI POSTALI

Alcuni altri servizi si stanno sviluppando. In genere, i servizi nuovi sono forniti in concorrenza. Oggetto del dibattito è la posizione giuridica di alcuni dei servizi menzionati, ed in particolare quella della reimpostazione. Altri, quali la posta urbana, sembrano essere illegali (salvo in Spagna), ma continuano a funzionare.

POSTA ELETTRONICA

Descritto più a fondo nell'allegato 12, trattasi di un servizio "ibrido" che consente teletrasmissione di messaggi, e la stampa e quindi l'impostazione a distanza. Le amministrazioni forniscono anche un servizio pubblico di fax, chiamato "facsimile". Alcune di esse forniscono già un servizio basato sull'interscambio elettronico di dati.

SCAMBIO DOCUMENTI

Struttura simile all'ufficio postale, che permette agli utenti dell'ufficio di scambio di inserire direttamente la posta nelle caselle di altri utenti, e di ritirarvi in modo analogo quella personale, inserita da questi ultimi nelle proprie. Almeno nel Regno Unito è consentito a diversi centri di scambio il trasferimento reciproco della posta.

REIMPOSTAZIONE

Servizio di posta-lettere transfrontaliera. Fornito da operatori privati, di solito in collaborazione con almeno un'amministrazione postale.

RECAPITO MANUALE

Distribuzione di pubblicazioni urgenti da parte di operatori privati, solitamente in centri urbani.

AGENZIA DI RECAPITO URBANO

Distribuzione di lettere nei centri urbani in cui vengono raccolte. (Legale in Spagna).

PUBBLICITA' DIRETTA PER CORRISPONDENZA NON INDIRIZZATA

Distribuzione di materiale pubblicitario non indirizzato diretto a determinate zone. (A titolo di paragone, la pubblicità diretta per corrispondenza viene recapitata a determinate persone o organizzazioni).

2.6 OPERAZIONI

Le operazioni sulle quali si basano questi servizi sono descritte nei particolari nell'allegato 3. Nel presente contesto è importante notare che gli invii avviati in ciascuna delle tre categorie di servizi non sono omogenei. Così, per esempio, le lettere possono variare fra invii ordinari di dimensione C5, fino ad invii di dimensione A4 (chiamati talvolta formati normali), a pacchetti fino a 2 Kg o anche ai libri fino a 5 Kg.

Il servizio pacchi tratta la fascia che va dai pacchi molto leggeri (mezzo chilogrammo) fino alle consegne palettizate. I servizi espresso coprono anch'essi questa fascia ma incontrano la complicazione aggiuntiva di dover separare spesso i documenti (lettere espresso) dalle merci (pacchi espresso).

La mancanza di omogeneità degli invii trattati rende più complesse di quanto si possa immaginare le operazioni che sono alla base dei servizi postali (per una descrizione più particolareggiata delle operazioni vedi l'allegato 3).

2.7 SOMMARIO

La maggior parte della posta viene generata da organizzazioni. In termini di applicazioni (cioè le fasce di mercato che utilizzano i servizi postali), quelle principali sono le seguenti (elencate in ordine di ricavi prodotti): vendita per corrispondenza, pubblicità, editoria, servizi finanziari, industria e amministrazione pubblica.

La tabella 1 indica in grandi linee i ricavi generati dalle diverse categorie di servizi (espressi come percentuali del fatturato complessivo dei servizi di posta-lettere):

Tabella 1: *Servizi postali - percentuali dei ricavi per segmento e operatore (1988)*

CATEGORIE DI SERVIZI	AMMINISTRAZIONI POSTALI	OPERATORI PRIVATI	TOTALE
Lettere	45.7	2.2	47.9
Pacchi	6.5	10.9	17.4
Espressi	4.3	30.4	34.7
Totale	56.5	43.5	100.0

Fonte: CCE (fonti diverse)

I principali servizi postali sono elencati nella tabella 2. Per quanto riguarda i servizi lettere, va menzionato che la distinzione fra servizi LC ed AO può essere talvolta confusa. E' necessario considerare inoltre che ciascuno dei servizi menzionali è in sé omogeneo. L'allegato 3 descrive in dettaglio le differenze operative fra i diversi tipi di posta che possono essere spediti in un unico "flusso" di servizio.

Tabella 2: *Sommario dei servizi postali*

A. LETTERE

A.1 SERVIZI LETTERE ORDINARIE (offerti dalle amministrazioni postali)

* "Flussi più elevati"
  - "lettres et cartes" (LC), comprendenti lettere e cartoline; o
  - "prima classe", per gli invii da recapitare il successivo giorno lavorativo.
* "Flussi più bassi"
  - "autres objets" (AO) comprendenti stampe e pacchetti; o
  - "seconda classe", comprendenti invii a recapito più lento (con traguardo a due o tre giorni lavorativi dalla raccolta).

Servizi lettere ordinari sono offerti per servizi sia nazionali che transfrontalieri. Per questi ultimi, la differenziazione di servizio è comunemente quella LC/AO, secondo le direttive dell'Unione Postale Universale (UPU).

A.2 SERVIZI ACCESSORI LETTERE (offerti dalle amministrazioni postali)

Questi servizi comprendono:

* lettere raccomandate;
* lettere registrate;
* certificato di impostazione/ricevuta di ritorno
* recapito speciale;
* sacchi diretti (chiamato anche servizio sacchi postali);
* caselle postali;
* fermo posta.

A.3 NUOVI SERVIZI LETTERE

I servizi nuovi (o più recenti) comprendono:

* posta elettronica (incluso il "facsimile");
* scambio documenti;
* reimpostazione;
* recapito in proprio;
* corriere per città;
* pubblicità diretta per corrispondenza non indirizzata.

B. PACCHI

* Normalmente fino a 30 kg per invio, ma oggi sono diffusi anche servizi per invii più pesanti.
* Offrono in genere una scelta fra varie velocità di recapito.

C. ESPRESSI

* Spesso suddivisi in:
  - documenti (comunicazioni epistolari inviate per espresso);
  - non-documenti (pacchi espressi contenenti merci

3. SERVIZI A DENARO OFFERTI DALLE AMMINISTRAZIONI POSTALI

I servizi a denaro si possono suddividere in due categorie principali: i servizi postali a denaro (quali la vendita per corrispondenza, gli assegni postali, ecc.) e altri prodotti

finanziari (come quelli riguardanti le operazioni di deposito a risparmio e di postagiro).

Tradizionalmente le amministrazioni postali hanno fornito servizi a denaro immediati, sia nei singoli Stati membri che sul piano internazionale. Fra i servizi più tradizionali in questo settore rientrano i mandati, i vaglia postali e gli assegni postali e le operazioni di deposito a risparmio. L'elenco completo dei servizi a denaro forniti dalle amministrazioni postali è contenuto nella tabella 3.

I ricavi da essi prodotti aiutano le amministrazioni a coprire le loro spese operative.

La misura dell'utilizzazione dei servizi varia da Stato membro a Stato membro e dipende da fattori quali:

- la diffusione di servizi bancari commerciali, soprattutto in zone remote, e la loro interfunzionalità;

- gli atteggiamenti pubblici nei confronti dell'uso delle banche e dei loro servizi, che rispecchiano il tipo di comunità e lo sviluppo del suo sistema bancario;

- le norme governative che promuovono o limitano lo sviluppo del bancoposta.

La situazione nella Comunità non è però uniforme. In alcuni Stati membri i bancoposta nazionali offrono servizi bancari completi alla stregua delle banche commerciali, mentre in altri le attività di postagiro si limitano al servizio assegni postali e, in almeno uno, anche questa attività non è autorizzata.

In quasi tutte le amministrazioni la grande diffusione degli impianti di sportelleria ha provocato la loro utilizzazione per servizi governativi, spesso impiegati per il pagamento delle pensioni, servizi assistenziali, pagamenti per licenze, tasse e pagamenti per servizi quali, per esempio, l'acqua ed il telefono.

Laddove esistono, questi servizi sono generalmente forniti gratuitamente al governo, ma si discute sull'introduzione di qualche tassa basata sul costo della loro fornitura.

Tabella 3: *Sommario dei servizi a denaro forniti dalle amministrazioni postali*

A. SERVIZI POSTALI A DENARO

A.1 MEZZI DI PAGAMENTO POSTALI

* Vaglia, vaglia postali internazionali
* Mandati postali
* Assegni postali
* Valori dichiarati

B. SERVIZI A DENARO GENERALI

B.1 OPERAZIONI DI CONTO CORRENTE

* Telepagamenti
  - carte di credito
  - carte magnetiche di prelievo
* Conti interni/depositi/esborsi
* Valuta estera
* Obbligazioni

B.2 OPERAZIONI DI RISPARMIO POSTALE

* Depositi fruttiferi a risparmio
* Investimenti in fondi comuni

B.3 ALTRI PAGAMENTI

* Pensioni
* Servizi previdenziali
* Licenze/tasse
* Pagamenti pubblici

4. SERVIZI CHE FACILITANO LA CORRISPONDENZA

Per i servizi postali delle amministrazioni postali, quelli più importanti forniti presso gli sportelli degli uffici postali sono la vendita di francobolli e la fornitura di informazioni riguardanti la fruizione dei servizi postali. Salvo il Belgio ed il Portogallo, tutte le amministrazioni postali consentono oggi la vendita di francobolli anche presso punti di vendita diversi dalla propria sportelleria.

Gli sportelli degli uffici postali possono essere usati anche per accordare il credito alle macchine affrancatrici, ed accettare poi impostazioni pagate mediante stampigliatura apposta con le medesime. Sono disponibili anche altri servizi più specializzati, quali la vendita di prodotti filatelici, o quella di contenitori per gli invii da impostare.

Come avviene per le amministrazioni postali, così anche il volume gestito dagli operatori privati proviene prevalentemente dagli utenti maggiori, i cui invii vengono ritirati direttamente presso i loro locali. Ma gli operatori privati vanno impiantando

sempre più strutture che consentono ai clienti minori (o anche a persone singole) di utilizzarne i servizi. Parecchi operatori privati dispongono ora di uffici autorizzati che accettano invii minori; essi investono, inoltre, in "punti di appoggio" aventi scopi analoghi.

La Tabella 4 presenta un quadro dei servizi che agevolano le operazioni postali.

Tabella 4: *Sommario dei servizi che agevolano le operazioni postali*

AMMINISTRAZIONI POSTALI	OPERATORI PRIVATI
- Vendita francobolli - Crediti per macchine affrancatrici - Prodotti filatelici - Vendita di contenitori - Punti di accesso autorizzati (IRL e UK)	- Punti di accesso autorizzati - Centri di servizi

5. ALTRI SERVIZI DI TRASPORTO

La maggior parte degli operatori privati che forniscono servizi postali hanno come attività principale l'esercizio di trasporti. I servizi pacchi che forniscono fanno di solito parte delle loro operazioni generali di trasporto (anche se possono essere trattati da reti separate). Se offrono servizi espresso, questi sono generalmente forniti completamente a parte.

Mentre gi operatori privati si organizzano per accettare consegne di invii più piccoli, alcune amministrazioni postali stanno entrando nel mercato del trasporto in generale. Molte accettano quindi l'invio di pacchi che superano di gran lunga il peso massimo "tradizionale" di 30 kg. Talvolta i servizi per questi recapiti voluminosi vengono forniti attraverso la rete pacchi ordinaria, ma solitamente tramite reti separate.

Gli operatori pacchi/espressi stanno ora offrendo sempre più spesso strutture di magazzinaggio per aiutare le strategie "dell'ultimo momento" dei propri clienti. Cresce quindi il loro coinvolgimento nel controllo di scorte per conto della clientela, e perfino nell'esecuzione di semplici operazioni di assemblaggio.

La Tabella 5 riassume questi altri servizi di trasporto riguardanti il settore postale.

Tabella 5: *Trasporto e altri servizi*

TRASPORTO E RECAPITO	ATTIVITA' ASSOCIATE
- Trasporto in generale - Spedizione merci - Servizi di distribuzione specializzati	- Magazzinaggio - Controllo scorte - Servizi dell'ultimo momento

6. AMMINISTRAZIONI POSTALI - VARIE

Attualmente la sportelleria postale viene usata sempre più spesso per vendere servizi in aggiunta a quelli tradizionali governativi e servizi che agevolano le operazioni di invio. Vendono già servizi per conto di diversi enti e strutture del settore pubblico. Per dare un'idea della gamma di questi servizi, diremo che possono comprendere la vendita di biglietti (o tessere) per autobus, ferroviari ed aerei, carte magnetiche per il telefono, licenze di pesca e obbligazioni della Croce Rossa, nonché biglietti di lotterie. Alcune vendono già servizi a denaro di tipo diverso dal bancario, il più importante dei quali è quello assicurativo.

La gamma dei servizi venduti dipende in modo determinante dalla legislazione che disciplina ciascuna amministrazione postale. La Tabella 6 riassume i servizi vari venduti presso gli sportelli di almeno alcune di queste amministrazioni.

Tabella 6: *Sommario dei servizi vari venduti presso gli sportelli postali*

BIGLIETTERIA	**ASSICURAZIONI**
- Biglietti/tessere di trasporto - Licenze non governative - Carte telefoniche prepagate - Biglietti di lotterie	- Servizi assicurativi

ALLEGATO 2: IL SETTORE POSTALE IN TERMINI STATISTICI

1. INTRODUZIONE

Questo allegato vuole presentare in cifre il settore postale della Comunità. In seguito ad una rassegna del settore nel suo insieme, esso inquadra il settore nel contesto dell'economia generale della Comunità. Esamina poi in maggiore dettaglio i servizi postali, e quindi i servizi postali a denaro. (Ove non altrimenti specificato, le cifre sono quelle del 1988, per assicurare la comparabilità dei dati).

2. CIFRE GLOBALI

La tabella 1 presente le cifre principali dell'intero settore, mentre quelle relative ai volumi riguardano soltanto i servizi di corrispondenza.

Tabella 1: *Settore postale della Comunità - sommario in cifre*

VOLUME			
Invii per anno			78 miliardi
Invii per giorno lavorativo			290 milioni
Invii pro capite all'anno			244
Tariffa: nazionale/comunitaria/Internazionale		93% / 4% / 3%	
RICAVI			
Servizi postali			
- Amministrazioni postali		ECU 26 md	
- Operatori privati		ECU 20 md	
Servizi postali a denaro			
- Amministrazioni postali		ECU 13 md	
TOTALE			ECU 59 md
OCCUPAZIONE			
Amministrazioni postali			
- Servizi posta	1,207,000		
- Servizi a denaro	153,000		
		1,360,000	
Operatori privati		350,000	
TOTALE			1,710,000

Fonte: Studio Sofres

3. IMPORTANZA ECONOMICA

I servizi postali forniti dagli operatori pubblici e privati generano complessivamente ricavi per ECU 59 miliardi, pari all'1,46% del PIL della Comunità. (Questa cifra esclude le industrie direttamente associate, quali quella della pubblicità diretta per corrispondenza e della vendita per corrispondenza, che generano un ulteriore 0,5% del PIL comunitario). Di essi, i servizi di corrispondenza hanno prodotto ECU 46 miliardi ed i servizi postali a denaro ECU 13 miliardi.

Circa la metà delle amministrazioni postali operano, tuttavia, in perdita. Oltre ad indicare l'importanza economica dei servizi postali per le diverse economie nazionali, la tabella 2 mostra anche i finanziamenti esterni necessari per pareggiare queste perdite. Le amministrazioni postali in attivo hanno registrato profitti per ECU 748 milioni, mentre quelle in passivo hanno raggiunto una perdita complessiva di ECU 2.699 milioni. L'effetto combinato è stato un disavanzo netto di ECU 1.951 milioni.

Tabella 2: *Importanza dei servizi postali per l'economia in generale (1988)*

STATI MEMBRI	PRODOTTO INTERNO LORDO		FATTURATO TOTALE	IMPORTANZA RISPETTO AL PIL		AVANZO/ DISAVANZO	CONTRI-BUTO AL PIL
	ECU miliardi		ECU milioni	%		ECU milioni	%
Belgio	124.8		773.4	0.62		- 272.3	- 0.21
Danimarca	91.3		1,156.4	1.27		+ 44.0	+ 0.05
Germania	1,020.1		9,180.0	0.90		- 1,210.0	- 0.12
Grecia	44.7		136.0	0.30		- 17.5	- 0.04
Spagna	284.8		1180.3	0.41		- 119.7	- 0.04
Francia	795.0		12,366.0	1.56		+ 147.0	+ 0.02
Irlanda	26.5		246.7	0.93		+ 1.7	+ 0.01
Italia	689.7		4,087.1	0.59		- 1,044.4	- 0.15
Lussemburgo	5.6		52.7	0.94		- 0.3	- 0.01
Paesi Bassi	189.1		3098.0	1.64		+ 297.0	+ 0.16
Portogallo	34.7		154.9	0.45		- 34.8	- 0.10
Regno Unito	670.8		6,426.0	0.96		+ 258.0	+ 0.04
CE	3,978.1		38,857.5	0.98		- 1,950.9	- 0.05

Note: La tabella esclude il fatturato generato da operatori privati, stimato in circa ECU 20 miliardi annui. Se aggiunto ai 39 miliardi di ECU prodotti dalle amministrazioni postali, il fatturato complessivo sarebbe di ECU 59 miliardi, ovvero l'1,46% del PIL della Comunità.

Le cifre comprendono ricavi per ECU 13 miliardi generati dai servizi a denaro delle amministrazioni postali.

Il fatturato del Belgio esclude ECU 321 milioni versati dal governo belga all'amministrazione postale per sopperire alle perdite registrate in certi servizi di cui il governo aveva chiesto alla fornitura alla medesima.

La cifra per la Danimarca è precedente alla concessione di una tassa speciale di ECU 86 milioni.

Fonte: Analisi CCE

Le cifre della tabella 2 vanno considerate nel contesto di un confronto con le maggiori amministrazioni postali all'esterno della Comunità (quelle del Giappone e degli Stati Uniti) e con i più grandi operatori privati. La tabella 3 presenta questo confronto. (Da notare che le cifre dei ricavi generati dagli operatori privati sul mercato comunitario sono soltanto estimative; quelle delle amministrazioni postali comprendono i ricavi dei servizi a denaro).

Tabella 3: *Importanza dei servizi postali per l'economia in generale (1988)*

CATEGORIA	PAESE/ AZIENDA	RICAVI PRODOTTI (MILIARDI DI ECU)		
		NELLA COMUNITA'	FUORI DELLA COMUNITA'	TOTALE mondiale
Amministrazioni postali	Giappone	N/a	9.5	9.5
	Stati Uniti	N/a	30.0	30.0
Operatori privati	DHL	0.5	1.5	2.0
	Federal Express	1.5	5.5	7.0
	TNT	1.0	2.0	3.0
	UPS	4.0	8.0	12.0

N/a: Non applicabile

Fonte: **Diverse**

4. SERVIZI DI CORRISPONDENZA

Servizi di corrispondenza sono forniti da amministrazioni postali ed operatori privati. L'intero provento di ECU 200 miliardi degli operatori privati è generato da servizi non riservati. Dei loro proventi, le amministrazioni postali incassano ECU 21 miliardi circa dai servizi lettera, la maggioranza dei quali è riservata.

OPERATORI PUBBLICI E PRIVATI

La tabella 4 indica la ripartizione del mercato fra amministrazioni postali (operatori postali pubblici) e operatori privati. Essa indica anche che le amministrazioni postali, generando la maggior parte dei loro ricavi dalle lettere ordinarie, presentano una produttività per dipendente molto elevata, rispetto agli operatori privati, ma proventi relativamente bassi. Opposta è l'esperienza degli operatori privati, i quali generano quasi tutti i propri incassi nelle fasce espressi e pacchi. Come indicato dalla tabella, si valuta che gli operatori privati detengono il 43% dell'intero mercato postale. Nelle fasce pacchi ed espressi, la loro quota parte è molto maggiore, e si stima che sia rispettivamente del 63% e dell'87%.

Tabella 4: *Servizi corrispondenze - raffronto fra amministrazioni postali ed operatori privati*

OPERATORI	PERCENTUALE DISTRIBUZIONE			PER DIPENDENTE	
	VOLUME	PROVENTI	PERSONALE	INVII (migliaia)	PROVENTI (ECU)
Amministrazioni postale	96%	57%	78%	62.0	21,500
Operatori privati	4%	43%	22%	8.9	57,150

Fonte: Analisi CCE

SERVIZIO UNIVERSALE

Le amministrazioni postali sono soggette ad un'obbligazione universale. (In tutti gli Stati membri sono loro concessi alcuni diritti speciali ed esclusivi, nell'intento di permettere ad esse di farvi fronte). Il servizio universale riguarda l'accesso attraverso il quale ogni cittadino o organizzazione può affidare invii al servizio postale pubblico; riguarda anche la capacità del servizio postale di accedere a tutti i destinatari della Comunità per la consegna di invii postali. La tabella 5 cerca di offrire un'idea delle implicazioni di questa obbligazione.

Tabella 5: *Servizio universale - raccolta e distribuzione*

CRITERIO	TOTALE	ABITANTI PER UNITA' (Nota 1)
Sportelli postali	92,772	3,490
Punti di raccolta	163,000	1,700 (Nota 2)
Giri di distribuzione	318,000	1,010

Note 1: Popolazione totale della Comunità divisa per numero delle unità menzionate (sportelli, punti di raccolta e giri di distribuzione).

Note 2: Il numero dei punti di raccolta pubblici comprende le cassette di impostazione presso gli sportelli postali.

Fonte: Amministrazioni postali.

Agli effetti dell'obbligazione del servizio universale sono anche importanti la densità e la concentrazione demografica. La densità demografica comunitaria media è di 143 abitanti per chilometro quadrato, con una variazione fra i singoli Stati membri che va da 50 a 350 abitanti per chilometro quadrato.

UTILIZZO POSTALE

L'80% delle lettere impostate sono originate da organizzazioni commerciali e di altro genere (la percentuale è anche più alta per i servizi pacchi ed espresso). Non sorprende quindi che vi sia un certo nesso fra il numero delle lettere per abitante ed il PIL pro capite. La tabella 6 mette a confronto l'ordine statistico per questi due criteri. (Lo stesso argomento è trattato graficamente, utilizzando gli stessi dati, nel Capitolo 4, Paragrafo 3.2 del testo principale).

Tabella 6: *Comparazione fra utilizzo della corrispondenza e PIL pro capite*

STATI MEMBRI	INVII PRO CAPITE	ORDINE STATISTICO	PIL PRO CAPITE (Nota 1)	ORDINE STATISTICO
Belgio	335	4	102	6
Danimarca	434	1	134	1
Germania	248	6	128	2
Grecia	47	12	38	11
Spagna	130	10	67	9
Francia	332	5	112	4
Irlanda	148	9	64	10
Italia	196	8	106	5
Lussemburgo	346	3	120	3
Paesi Bassi	409	2	100	7
Portogallo	68	11	33	12
Regno Unito	256	7	95	8

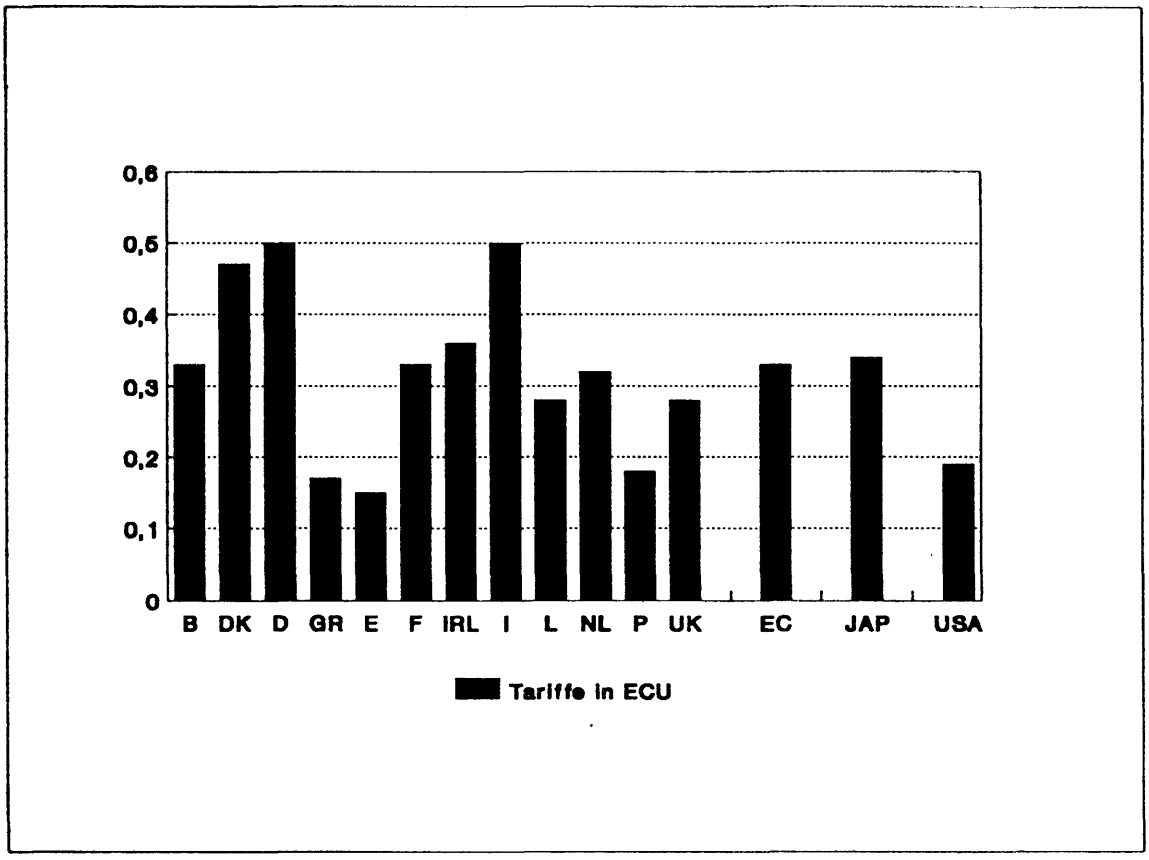
Nota 1: Questa colonna indica l'indicizzazione con il PIL medio pro-capite CE pari a 100.

Fonte: Analisi CCE

TARIFFE

Come per l'attività economica in generale, altri due fattori importanti che incidono sui livelli di utilizzo sono la qualità del servizio ed i prezzi. La figura 1 mostra le tariffe per lettere ordinarie (per il 1990) offerte dalle amministrazioni postali della Comunità. Per alcune di esse, trattasi del prezzo di base per il servizio principale lettere (ma con sconti solitamente previsti per i grandi utenti). Altre amministrazioni offrono tuttavia sconti se i contenuti sono costituiti da stampe (compresi i giornali).

Figura 1: *Comparazione fra le tariffe per lettere ordinarie (1990)*



Fonte: Amministrazioni postali

MERCATI NAZIONALI E TRANSFRONTALIERI

Per tutti i servizi di corrispondenza, i mercati nazionali sono molto più vasti di quelli transfrontalieri. La tabella 5 indica la composizione dei volumi lettere nei diversi Stati membri. (Per la corrispondenza transfrontaliera viene fatta distinzione fra corrispondenza fra uno Stato membro e l'altro e corrispondenza diretta o ricevuta dall'esterno della Comunità). Per motivi di riservatezza commerciale, non esistono informazioni altrettanto dettagliate per i pacchi ed i servizi espresso.

La tabella 7 mostra che il 7% della corrispondenza riguarda il traffico transfrontaliero, di cui il 4% è "intracomunitario" ed il 3% "extracomunitario". In termini di proventi, la quota transfrontaliera è leggermente più elevata, circa il 10% dei proventi lettere. Per i servizi pacchi ed espresso, gli invii transfrontalieri rappresentano circa l'11% dei ricavi.

Tabella 7: *Distribuzione del traffico in nazionale e transfrontaliero*

STATI MEMBRI	NAZIONALE	INTRA-COMUNITARIO	EXTRA-COMUNITARIO
Belgio	86.0%	8.4%	5.6%
Danimarca	95.8%	2.3%	1.9%
Germania	96.2%	1.9%	1.9%
Grecia	74.0%	14.4%	11.6%
Spagna	88.4%	6.7%	4.9%
Francia	95.3%	2.6%	2.1%
Irlanda	69.9%	24.9%	5.2%
Italia	92.8%	4.6%	2.6%
Lussemburgo	53.2%	35.2%	11.6%
Paesi Bassi	90.4%	7.6%	2.0%
Portogallo	86.7%	8.1%	5.3%
Regno Unito	92.0%	2.8%	5.2%
Media (ponderata)	93%	4%	3%

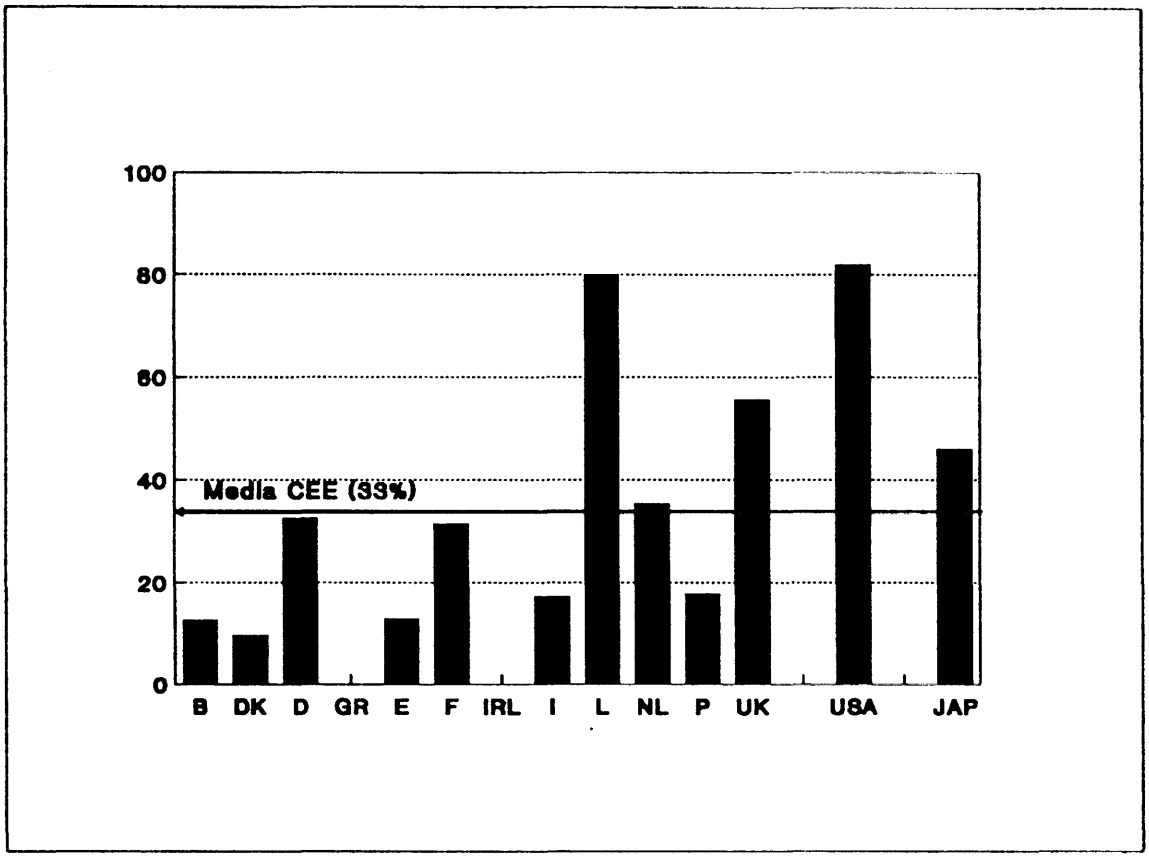
Fonte: Studio Sofres

SMISTAMENTO MECCANIZZATO

Molti operatori postali hanno effettuato grossi investimenti per la meccanizzazione delle operazioni di smistamento. Gli operatori pacchi ed espressi hanno apparecchiature di smistamento speciali con crescente utilizzo dei sistemi di codici a barre. Questi codici possono anche essere usati per i sistemi di "tracking-and-tracing" per seguire l'avanzamento dei singoli invii nel corso dell'intero processo.

Le amministrazioni postali hanno fatto cospicui investimenti in impianti di smistamento delle lettere (vedi allegato 11, Paragrafo 5). Attualmente queste strutture poggiano strettamente sullo smistamento in base al codice di avviamento postale. (Il tema dei codici postali viene discusso più in dettaglio nell'allegato 10). La figura 2 indica le percentuali delle corrispondenze smistate automaticamente dalle diverse amministrazioni postali della Comunità. (Nelle cifre non è compresa la corrispondenza presmistata dai clienti prima dell'impostazione).

Figura 2: *Percentuali della corrispondenza smistata meccanicamente*



Fonte: Studio Ernst e Young

5. SERVIZI POSTALI A DENARO (compresa LA VENDITA DI SERVIZI DI POSTA LETTERE PRESSO GLI SPORTELLI)

Il Libro verde si concentra sui servizi di corrispondenza. E' tuttavia fondamentale rendersi conto dell'importanza dei servizi a denaro forniti dalle amministrazioni postali. Le dimensioni della fascia di questi servizi (rispetto ai proventi totali delle amministrazioni postali) variano sensibilmente fra gli Stati membri.

Le ragioni sono due. In primo luogo, alcune amministrazioni postali hanno un banco posta che fa parte integrale della propria attività (altri possono non averne uno, altri ancora li hanno ceduti). In secondo luogo, mentre è importante l'attività economica generale, lo è anche la flessibilità concessa alle amministrazioni dalla legge di delega per l'esercizio di servizi postali a denaro. I servizi a denaro o di altro genere che le amministrazioni postali sono autorizzate a vendere ai propri sportelli variano da Stato membro a Stato membro.

PROVENTI

I servizi postali a denaro generano proventi per ECU 12,7 miliardi, pari al 21% dei proventi globali del settore ed al 33% di quelli delle amministrazioni postali. La tabella 8 indica i proventi delle diverse amministrazioni, nonché il tasso di crescita.

Tabella 8: *Proventi e crescita dei servizi postali a denaro*

STATI MEMBRI	PROVENTI TOTALI (milioni di ECU)	PROVENTI TENDENZIALI	RISPARMI ED INVESTIMENTI (milioni di ECU)
Belgio	270	- 4.5%	2
Danimarca	350	+ 8.0%	2,400
Germania	2,180	+ 8.0%	18,500
Grecia	36	N/a	4
Spagna	488	+ 20.0%	3,280
Francia	5,026	- 0.3%	45,500
Irlanda	59	+ 5.0%	945
Italia	1,436	+ 4.2%	9,000
Lussemburgo	10	+ 18.0%	370
Paesi Bassi	1,320	+ 12.6%	11,500
Portogallo	20	+ 21.0%	16
Regno Unito	1,783	+ 6.0%	13,400
Totale CE	12,728	-	104,917

Fonte: Studio Sofres

LA GAMMA DEI SERVIZI

La serie dei servizi a denaro gestita è molto vasta. Essa comprende il pagamento delle pensioni e di altre prestazioni per conto del governo, l'incasso di introiti per diverse istituzioni governative ed attualmente, laddove la legge di delega lo consente, in misura crescente altri servizi fra i quali anche quelli assicurativi.

Per scegliere due esempi di servizi disponibili, si includono il pagamento di assegni ed i mandati di pagamento. L'accesso ai conti è facilitato anche dalla sempre maggiore diffusione delle carte di prelievo presso gli sportelli automatici (ATM) emesse dalle amministrazioni postali. I volumi e (per gli assegni ed i mandati di pagamento) il reddito prodotto sono riportati nella tabella 9.

Tabella 9: *Servizi a denaro - alcuni volumi e rendimenti*

STATI MEMBRI	CARTE AMT IN CIRCOLAZIONE	ASSEGNI		MANDATI DI PAGAMENTO	
		UNITA' IN CIRCOLAZIONE (Milioni)	VALORE TOTALE (Milioni ECU)	UNITA' IN CIRCOLAZIONE (Milioni)	VALORE TOTALE (Milioni ECU)
Belgio	110	5,500.0	550,000	1.2	260
Danimarca	---	0.3	38	1.2	263
Germania	100	80.0	169	23.0	2,000
Grecia	---	0	0	5.6	1,160
Spagna	450	7.0	4,000	24.6	2,036
Francia	850	2,700.0	128,000	87.6	121,250
Irlanda	---	0	0	0.3	7
Italia	---	0	0	24.0	2,000
Lussemburgo	4	0.2	12	0.2	20
Paesi Bassi	125	164.5	20,000	0.9	153
Portogallo	---	0	15	28.8	2,500
Regno Unito	159	82.4	5,925	50.6	417
CE	1,798	3,584.7	708,159	248.0	132,066

Fonte: Studio Sofres

RETE DI SPORTELLERIA

La vendita di servizi postali a denaro dipende fortemente dalla diffusione degli sportelli postali. La tabella 10 quantifica la copertura comunitaria.

Tabella 10: *Diffusione della sportelleria postale*

- Sportelli postali	92,772
- Abitanti per ufficio postale	3,490
- Uffici postali per 100 km2	4.10

Fonte: Studio Sofres

Le ultime due cifre della tabella 6 rappresentano delle medie. Nella Comunità la diffusione degli uffici postali rispetto al numero di abitanti va da 1.700 abitanti per ufficio in Irlanda a 10.700 in Grecia. In quanto alla distribuzione geografica, essa va da 8,6 uffici postali per ogni 100 km2 nel Regno Unito a 0,7 in Grecia.

Come risulta dalla tabella 11, alcuni uffici postali hanno iniziato ad investire in impianti di automazione dei propri sportelli. L'intento è non solo quello di allargare la gamma dei servizi che possono essere forniti, ma anche di migliorare quelli destinati

ai grandi utenti. Nello stesso tempo, le amministrazioni dovrebbero trarne un vantaggio aggiuntivo, cioè quello di migliorare la propria informazione gestionale.

Tabella 11: *Automazione degli sportelli postali (1988)*

STATI MEMBRI	NUMERO SPORTELLI	IMPIANTI CON SPORTELLI AUTOMATIZZATI	PERCENTUALE IMPIANTI	CON ALTRI SERVIZI	
				SPORTELLI DI CASSA AUTOMATICA	TERMINALI PER LA GESTIONE
Belgio	1,850	---	---	110	---
Danimarca	1,300	---	---	---	120
Germania	17,500	4,259	24.3%	100	N/a
Grecia	929	---	---	---	---
Spagna	12,985	---	---	450	---
Francia	17,000	5,265	31.0%	850	3,900
Irlanda	2,075 (1)	---	---	---	---
Italia	14,373	150	1.1%	---	---
Lussemburgo	106	22	20.8%	4	N/a
Paesi Bassi	2,624	2,600	99.0%	125	---
Portogallo	1,050	30	2.9%	---	30
Regno Unito	21,000 (1)	230	15.3%	159	N/a
CE	92,772	12,556	17.6%	1,798	4,050

Note 1 Il numero degli sportelli indicato per Irlanda e Regno Unito comprende gli uffici postali dati in subappalto. Il numero degli uffici postali interamente di proprietà delle amministrazioni postali irlandese e britannica è di rispettivamente 124 e 1,500. Quest'ultima cifra è quella usata per il calcolo della percentuale impianti per l'amministrazione postale britannica. (Anche la cifra CE è stata corretta).

N/a: Dati non disponibili

Fonte: Studio Sofres

ALLEGATO 3: OPERAZIONI E RETI POSTALI

1. INTRODUZIONE

Questo allegato descrive nei particolari la gestione corrispondenze, sia nazionali che transfrontaliere. Studia le cause che possono determinare variazioni dei costi fra gli invii impostati. Esamina poi le operazioni pacchi ed espressi allo scopo di individuare similitudini o differenze strutturali rispetto alla gestione lettere. Ed infine discute quali siano le reti più adatte per la gestione corrispondenze.

La gestione della corrispondenza comprende cinque fasi principali: raccolta, smistamento (suddiviso fra smistamento della posta in partenza e della posta in arrivo), trasporto e distribuzione. La ripartizione approssimativa dei costi è indicata nella tabella 1.

Tabella 1: *Composizione approssimativa dei costi di gestione della posta-lettere*

Raccolta	10%
Smistamento posta diretta all'estero 18% Trasporto 2% Smistamento posta di provenienza estera5%	25%
Recapito	65%

Fonte: Diverse amministrazioni postali

Prima di descrivere queste fasi, l'allegato studia il lavoro che i clienti possono fare prima dell'effettiva impostazione della propria corrispondenza.

2. PREPARAZIONE DEL CORRIERE

Il lavoro effettuato sul corriere prima della spedizione incide sui processi necessari dopo l'impostazione e prima della distribuzione finale degli invii spediti.

Al livello più semplice, il cliente può suddividere la propria posta nelle categorie stabilite dall'amministrazione postale (cioè lettere, stampe o prima e seconda classe). Questo consente un risparmio sul processo di "segregazione" descritto al Paragrafo 4. Il cliente può anche provvedere a presentare tutta la posta nello stesso modo, consentendo così di risparmiare sul processo di riordino. Se la posta viene spedita sotto contratto o è affrancata mediante la macchina affrancatrice del cliente, può essere risparmiato il lavoro di "annullo" dei francobolli.

Il compito più importante che può essere effettuato dall'utente è il presmistamento degli invii. Il livello di presmistamento dipenderà non soltanto dalle strutture (e dai volumi) del cliente, ma anche dall'informazione che l'amministrazione postale può dare a quest'ultimo sulle proprie esigenze di smistamento. Questa informazione dipenderà strettamente dal livello di dettaglio dei sistemi dei codici di avviamento postale (vedi allegato 10 per una descrizione più particolareggiata). Alcuni sistemi di

codificazione postale consentono un presmistamento soltanto per città o per zone, altri fino al livello di via o di giro di distribuzione del singolo portalettere.

Oltre a quest'ultimo livello di dettaglio nelle operazioni di presmistamento, per migliorare il servizio gli utenti possono effettuare l'impostazione, a scelta, in una o più località.

3. RACCOLTA

La raccolta può essere effettuata per levata dalle cassette di impostazione sistemate lungo la pubblica via, o per ritiro presso gli sportelli postali o altri luoghi pubblici ovvero presso gli stessi utenti. Nelle città le levate, soprattutto quelle pomeridiane, sono tendenzialmente operazioni separate. Nelle zone rurali esse sono spesso abbinate alla distribuzione.

Tutte le levate e le raccolte presso gli sportelli sono a orario. Lo sono di solito anche quelle effettuate a cura degli uffici postali presso gli utenti. Le aziende possono però avere esigenze diverse e chiedere raccolte apposite.

Raccolte presso gli utenti vengono effettuate anche da altri operatori. Questi ultimi possono offrire servizi in concorrenza con quelli delle amministrazioni postali. In alternativa, possono offrire servizi preparatori all'impostazione. Un esempio di questa forma di "preparazione del corriere" è quello del reparto spedizioni che presmista la corrispondenza per conto del suo originante. (Tuttavia, come parte della gestione del servizio, anche le amministrazioni postali offriranno agli utenti forme speciali di "preparazione corriere", attraverso un cosiddetto "servizio spedizione corrispondenza".)

Per l'intero processo, la funzione della raccolta ha un'importanza vitale, spesso sminuita. Essa rappresenta circa il 10% dei costi. Questi possono considerarsi fattori variabili, vale a dire che ogni raccolta in più o in meno incide sui costi. Ma i costi non variano in funzione del numero delle unità (lettere effettivamente raccolte).

La funzione della raccolta può anche essere sottovalutata in termini di importanza per la qualità del servizio. Alcune amministrazioni incontrano problemi dovuti a irregolarità di levata, cioè nello svuotamento delle cassette di impostazione. Uno di questi problemi è dato dai parametri relativi alla qualità del servizio che spesso scattano dal momento in cui inizia il processo di smistamento presso l'apposito centro.

Il recapito di una lettera entro la data nominale (calcolata a partire dal momento di arrivo della lettera al centro di smistamento della corrispondenza in partenza) sarebbe considerato come un successo anche se fosse in ritardo di un giorno a causa del mancato svuotamento della cassetta. (L'unica soluzione a questo problema di rilevazione è quella di avere un sistema di controllo sui tempi di avviamento globali).

4. SMISTAMENTO IN USCITA

Lo smistamento in uscita è il processo che consente l'inoltro della corrispondenza raccolta nel bacino di utenza di un ufficio di smistamento all'ufficio appropriato sia per la distribuzione, sia per l'ulteriore smistamento e la successiva distribuzione all'ufficio consegne.

4.1 I PROCESSI DI BASE

La manipolazione nel centro di smistamento consiste nella seguente serie di operazioni:

Segregazione Segregazione degli invii fra lettere e pacchetti. Essi vengono anche suddivisi in flussi (laddove previsti), per esempio, in lettere e stampe, urgente e non urgente; prima e seconda classe; meccanizzabili e non meccanizzabili, o con codice di avviamento postale o senza.

Riordino Per assicurare che le lettere siano sistemate in uno stesso modo (col francobollo nell'angolo in alto a destra).

Annullo Apposizione sul francobollo di un timbro postale con indicazione della data e talvolta dell'ora. (Per la corrispondenza con affrancatura a macchina o prepagata da parte degli utenti, questa operazione si riduce al controllo che tutti gli invii siano correttamente stampigliati).

Smistamento Gli invii vengono suddivisi in gruppi a seconda degli uffici di distribuzione finale. Il processo viene effettuato manualmente o a macchina (vedi più avanti). Esistono differenze operative dipendenti dalle dimensioni degli invii da smistare (vedi Paragrafo 9.3). In caso di destinazioni che attraggono poca posta proveniente dal particolare centro di smistamento in uscita, la corrispondenza può essere inviata ad un ufficio intermedio che la consolida per le destinazioni minori nella propria regione.

Spedizione Gli invii vengono posti in contenitori (di solito sacchi, ma talvolta anche palette) pronti per il trasporto.

4.2 MECCANIZZAZIONE

La maggior parte di questi processi possono essere effettuati con sistemi sia manuali che meccanizzati. (Non è il caso dei processi di manipolazione dei materiali necessari per il passaggio della corrispondenza da un processo all'altro). I cambiamenti tecnologici nella lavorazione meccanizzata si sono recentemente concentrati soprattutto sul processo di smistamento. Va sottolineato, però, che è sempre necessario un apporto manuale significativo anche nei processi descritti come "automatizzati".

Lo smistamento meccanizzato implica il passaggio della corrispondenza a operatori addetti alla codificazione che impiegano una tastiera per l'immissione del codice di avviamento postale o dell'indirizzo di destinazione. Questa informazione viene poi convertita ("tradotta") dall'elaboratore in un codice tecnico (in forma binaria) che viene stampato (a barre o a punti) sulle lettere, che possono poi essere smistate automaticamente da macchine che possono "leggere" il codice binario. (L'argomento dei sistemi di codificazione impiegati dagli operatori postali viene approfondito nell'allegato 10.)

Oggi i progressi raggiunti dalla tecnologia dei lettori ottici di caratteri (OCR) rendono tecnicamente possibile la scansione degli indirizzi mediante un "occhio" elettronico, e la trasmissione dell'informazione da tradurre in un codice binario, formalmente immesso dall'operatore addetto alla codificazione.

Periodicamente vengono sperimentate diverse macchine per lo smistamento dei pacchi. Alcuni smistatori di pacchi utilizzano nastri trasportatori che convogliano i pacchetti in un angolo, dove vengono smistati da una ribalta che si apre sotto il nastro in un punto determinato dal codice immesso dall'operatore. Altre macchine usano ripiani che si ribaltano nel punto giusto. Le amministrazioni trovano in genere che tali macchine siano finanziariamente meno giustificabili della tecnologia per lo smistamento delle lettere. In entrambi i casi, la convenienza economica viene misurata confrontandola alla produttività manuale.

Per rendere finanziariamente più fattibile la meccanizzazione, le amministrazioni tendono a "concentrare" in grossi centri meccanizzati la corrispondenza che in passato sarebbe stata trattata in diversi centri manuali. (A titolo orientativo molto approssimato, viene considerato come volume minimo necessario per un moderno centro di smistamento meccanizzato un numero di 10 milioni di invii all'anno). E' possibile un rischio di iperconcentrazione che può influire sulla qualità del servizio. Il costo di meccanizzazione di centri minori va tuttavia diminuendo, ed a questo punto potrebbe iniziare un periodo di decentramento.

Delle varie parti del processo postale, lo smistamento della posta in partenza è l'operazione in cui i costi variabili sono l'elemento più importante (seguito a ruota dallo smistamento della posta ricevuta). Generalmente gli uffici di smistamento hanno un organico regolare tenuto ad un livello lievemente inferiore a quello necessario per trattare il volume da lavorare. Ondate di volumi vengono poi affrontate ricorrendo al lavoro straordinario. E' quindi necessario un calcolo prudente per raggiungere la combinazione più redditizia fra ore normali e straordinarie.

L'introduzione della meccanizzazione ha aumentato la proporzione dei costi fissi.

Il costo di esercizio delle macchine (costi della gestione tecnica, dell'elettricità, ecc.) sono relativamente fissi, anche se l'orario di lavoro degli operatori postali che utilizzano le macchine rappresenta, come nello smistamento manuale, un elemento molto variabile. I lettori ottici di caratteri hanno incrementato i costi fissi, rimpiazzando con la meccanizzazione la maggior parte dell'elemento manuale.

5. TRASPORTO

Il trasporto della posta avviene su strada, per ferrovia, e per via aerea o marittima. Con l'aumento dei volumi e (in alcuni casi) dei costi reali determinati dall'uso di sistemi di trasporto in appalto, gli uffici postali hanno effettuato rilevanti investimenti nei propri sistemi di trasporto (prevalentemente su strada e per ferrovia). Trattasi di fattori di produzione variabili che nell'insieme creano una rete dai costi prevalentemente fissi.

Laddove il trasporto è dato in appalto, i costi tendono ad essere interamente variabili, ovvero a prezzo fisso, con un addebito minore per unità (o per peso).

Nel contesto dell'analisi globale, il trasporto qui esaminato è quello fra uffici, e non comprende il trasporto connesso con i processi di raccolta o distribuzione. In termini monetari assoluti, i costi sono enormi. Rispetto a quelli globali, risultano però meno significativi.

6. SMISTAMENTO IN ENTRATA

Il processo di trasporto porta la posta fino all'ufficio di smistamento del corriere in arrivo. Questo ufficio ha propri uffici di distribuzione "dipendenti" verso i quali può smistare parte della corrispondenza (anche se ne inoltrerà molta negli stessi sacchi preparati dall'ufficio di smistamento originario di uscita). Sia l'ufficio principale che quelli di distribuzione gestiranno propri giri di consegne. Il secondo processo di smistamento in entrata è quello fra i diversi giri di distribuzione. Se l'ufficio di smistamento del corriere in entrata è meccanizzato (e se il sistema di codificazione postale è abbastanza dettagliato), il processo di smistamento per giro può essere effettuato meccanicamente.

Gli uffici di smistamento svolgono le loro funzioni sia in uscita che in entrata. La descrizione precedente parte dal presupposto che una parte della posta ricevuta provenga da un altro ufficio di smistamento. Per la posta locale (da distribuire nella stessa zona in cui è stata raccolta), è probabile che lo stesso ufficio svolga sia le funzioni in entrata che quelle in uscita (senza, ovviamente, alcuna operazione di trasporto fra le due).

7. DISTRIBUZIONE

Il processo di smistamento per giro porta così la posta al portalettere che dovrà recapitarla. Il portalettere responsabile del giro di distribuzione la prepara poi secondo l'ordine in cui effettuerà il giro e provvederà quindi al suo recapito.

Per grossi movimenti di corrispondenza, è possibile modificare i livelli di organico. Normalmente l'organico non cambia in rapporto al volume. A titolo indicativo, i portalettere dovrebbero effettuare recapiti ad un certo numero indirizzi nell'arco dell'anno, e assorbire le punte minime e massime di volume che si possono presentare nell'anno. (In proposito si ipotizza un requisito minimo di servizio, cioè quello di una consegna ad ogni punto di recapito in ciascun giorno lavorativo quando vi sono corrispondenze destinate a tale indirizzo).

La distribuzione deve essere fatta normalmente una volta al giorno lavorativo. In zone commerciali o altre aree dove il volume della corrispondenza è particolarmente elevato, vengono effettuate anche due o tre distribuzioni al giorno. Ma come per le raccolte, così anche le aziende possono avere esigenze irregolari e possono chiedere distribuzioni "ad hoc".

8. CORRISPONDENZA TRANSFRONTALIERA

Quando la corrispondenza viene spedita da un'amministrazione all'altra con il sistema posta-lettere internazionale, si dice che essa viene "scambiata". Esistono centri specializzati che spediscono la posta per conto di un'amministrazione e la ricevono per conto di un'altra. Questi centri si chiamano "uffici di scambio". Le amministrazioni possono avere uffici di scambio per la posta da spedire all'estero e altri per quella estera in arrivo (che possono trovarsi in città diverse). La loro localizzazione può variare a seconda che si tratti di posta da spedire con mezzi aerei o di superficie.

Di questi uffici ne esistono relativamente pochi. L'amministrazione postale tedesca ne ha, per esempio, otto rispetto ai cinquanta principali centri di smistamento. L'intento è quello di avere maggiori controlli, soprattutto per quanto riguarda la spedizione per via aerea e lo sdoganamento. Oltre a consentire economie di costi, si hanno anche rendimenti di scala in termini della necessaria specializzazione.

Ciascun officio di scambio ha un suo bacino di utenza. La posta transfrontaliera viene raccolta, separata nei centri di smistamento e poi avviata all'ufficio di scambio della posta destinata all'estero, dove ne viene completato lo smistamento per essere spedita con i mezzi di trasporto prescelti. Per il processo inverso, la posta viene sdoganata e poi inviata dall'ufficio di scambio della posta proveniente dall'estero agli appositi centri di smistamento locali per il necessario smistamento prima di essere spedita agli uffici di distribuzione.

Il rischio derivante dal fatto di disporre di un loro numero apparentemente tanto limitato, è che gli uffici di scambio possano produrre strozzature soprattutto in presenza di punte massime di traffico. Esistono già iniziativa per ovviare a questo problema. Per esempio, quando l'Italia ha investito per la prima volta nella meccanizzazione di uno dei suoi uffici di scambio per la posta in arrivo dall'estero, si volle che tutta la posta transfrontaliera da distribuire in Italia passasse attraverso questo centro. In seguito alla conseguente flessione qualitativa, altre amministrazioni postali hanno chiesto di aumentare il numero degli uffici in entrata. Questi sono stati aumentati prima a quattro, e poi a sette unità. Ai fini del servizio, per le operazioni sia in entrata che in uscita sono molto importanti le dimensioni del bacino di utenza di questi uffici.

9. LE CAUSE DEL DIVARIO DEI COSTI

Le cause principali del divario di costo fra i diversi invii di corrispondenza sono quattro: la rapidità richiesta, le dimensioni e la distanza.

9.1 CONCENTRAZIONE DEGLI UTENTI POSTALI

Per il servizio di posta-lettere i diversi livelli di concentrazione degli utenti influiscono sui costi unitari delle due fasi del processo postale che collegano il pubblico con la gestione corrispondenze, cioè la raccolta e la distribuzione.

Le cassette di impostazione urbane tendono ad essere relativamente vicine fra loro ed il loro utilizzo è piuttosto intensivo. Nelle zone meno urbanizzate e più rurali sono invece molto più distanti, con un livello di utilizzo relativamente basso (sicché il numero degli invii per cassetta è molto inferiore a quello registrato nelle levate in zone più urbanizzate).

Per le distribuzioni, il criterio fondamentale di costo riguarda la distanza fra ciascun punto di recapito. Chiaramente, il numero dei punti toccati in un giro nel centro urbano sarà maggiore di quello nelle zone rurali.

Questa analisi tende a sottolineare il contrasto fra centri urbani, da una parte, e zone rurali, dall'altra; in realtà, fra i due estremi esiste una certa continuità. Il contrasto aiuta però a dare un'idea degli effetti che le differenze di costo hanno sulle operazioni di raccolta e di distribuzione, che tendono entrambe ad essere a costo fisso. Il numero delle unità registrate in ciascuna delle operazioni influirà quindi sui costi unitari.

9.2 VELOCITA' RICHIESTA

Molte amministrazioni applicano una distinzione delle corrispondenze fra lettere e stampe, ma nel gestire il traffico continuano ad adottare un sistema di precedenze. Più ovviamente, queste sono stabilite dalle amministrazioni che classificano la corrispondenza in base all'urgenza richiesta. (All'interno di ciascuna di queste categorie, il concetto di velocità è relativo. Le

amministrazioni postali raggiungono prestazioni diverse in termini di velocità, ed è quindi possibile che per le diverse amministrazioni la velocità richiesta abbia implicazioni diverse sui costi.)

Dato che molta posta urgente è raccolta nel tardo pomeriggio ed è destinata alla distribuzione a metà mattinata, ne consegue che tutte le operazioni necessarie fra la raccolta e la distribuzione devono aver luogo nella tarda serata, di notte e perfino di primo mattino. In tutti gli Stati membri vengono corrisposte ai turnisti indennità per il lavoro notturno (la cui produttività risulta generalmente inferiore). In presenza di punte massime di traffico può accadere che la capacità di uno degli impianti di meccanizzazione venga superata. Il ricorso non programmato allo smistamento manuale di supporto può essere costoso.

Nessuna corrispondenza prioritaria può essere trattenuta o trattata nell'ufficio in uscita nel giorno successivo alla raccolta nei periodi in cui è disponibile una riserva di capacità. Fino ad un certo punto, gli altri uffici partecipanti al processo possono anche utilizzare questa posta come un "riempitivo", capacità permettendo, cioè se hanno personale o macchine disponibili e non corrispondenza urgente da trattare.

9.3 DIMENSIONI

Sotto il profilo operativo, si conviene che i formati delle buste sono tre: piccolo, lungo e grande a sacchetto/pacchetto. Quella grande a sacchetto è una busta che contiene un documento (o una pubblicazione) di formato minimo A4. Quella lunga può contenere un documento di formato massimo A4, ma ripiegato in tre. Quella piccola contiene un documento di formato massimo A4, ma ripiegato per metà, e poi ancora per metà. (Ovviamente la domanda di mercato influisce sulle dimensioni delle buste usate: attualmente è in aumento l'uso del formato C5 (approssimativamente metà del formato A4).

Le differenze di grandezza incidono sui costi di smistamento e, in modo meno sensibile, sul costo della fase di distribuzione. Lo smistamento delle lettere, sia piccole che lunghe, può essere svolto dai dispositivi di automazione; quello dei formati grandi e dei pacchetti, se meccanizzati, richiedono macchinari di automazione distinti. Se smistati manualmente, gli invii sono trattati in impianti diversi, l'ergonomia dei quali influisce sulla velocità, i cui standard tipici vanno dallo smistamento di 1200 lettere piccole a quello di 450 grandi o pacchetti all'ora.

Le lettere piccole corrispondono più o meno ad invii fino a 20g. Quelle lunghe possono pesare fino a 80/90 g ed i pacchetti anche di più. I plichi non sono comuni, in quanto possono variare fra varie fasce di peso.

Va quindi notato che le strutture tariffarie basate sul peso, anche se forse più convenienti e comprensibili, non sono direttamente connesse con queste differenze di costo.

9.4 DISTANZA

Come si è visto nella tabella 1, i costi di trasporto sono una piccola porzione dei costi totali. Per gli invii leggeri questa proporzione è anche minore. A prima vista sembra quindi che la distanza non è un fattore importante di variabilità dei costi.

Ma la distanza può rendere più complesso l'avviamento. Per le lettere, il 22% circa del volume è destinato alla distribuzione locale, forse il 35% a quella in zone limitrofe ed il resto a zone distanti. Ne consegue quindi che quanto più è lontana la destinazione di un particolare invio, tanto minore è presumibilmente il volume al quale viene aggregato per la stessa destinazione. (Ovviamente, la situazione varia da paese a paese; in paesi, come il Canada, che hanno una popolazione concentrata in relativamente poche aree urbane distanti fra loro, questa tesi può essere meno valida).

Quanto minori sono i volumi trasmessi da un ufficio ad una particolare destinazione, tanto maggiore è la convenienza economica di consolidare questo volume con altri in un ufficio intermedio. Per questa posta non vi sarà soltanto una duplicazione dello smistamento, ma anche quella della manipolazione dei materiali, compresa la spedizione e la ricezione. Va detto anche che per la corrispondenza diretta a destinazioni con scarsi volumi è spesso necessario ripetere i processi fondamentali di smistamento.

10. ALTRI SERVIZI POSTALI

Anche la gestione pacchi ed espressi comprende le stesse cinque fasi di raccolta, smistamento posta in partenza, trasporto, smistamento posta in arrivo e distribuzione. Anche se la ripartizione del costo è simile, si possono notare possibili differenze.

10.1 PACCHI

Dato il maggiore peso medio degli invii, in rapporto al totale i costi di trasporto dei pacchi è evidentemente più elevato. Come per la gestione lettere, quella dei pacchi (e perciò degli espressi) può essere manuale o automatizzata. Per entrambe la tecnologia di smistamento automatico è simile (simile anche ai dispositivi di smistamento automatici dei pacchetti di cui al Paragrafo 4.2).

10.2 ESPRESSI

Per i servizi espresso i costi di distribuzione sembrano inferiori a quelli della percentuale per le lettere, ed i costi di raccolta proporzionalmente più elevati (dati i minori volumi per invio e la maggiore concentrazione degli eventuali punti di recapito).

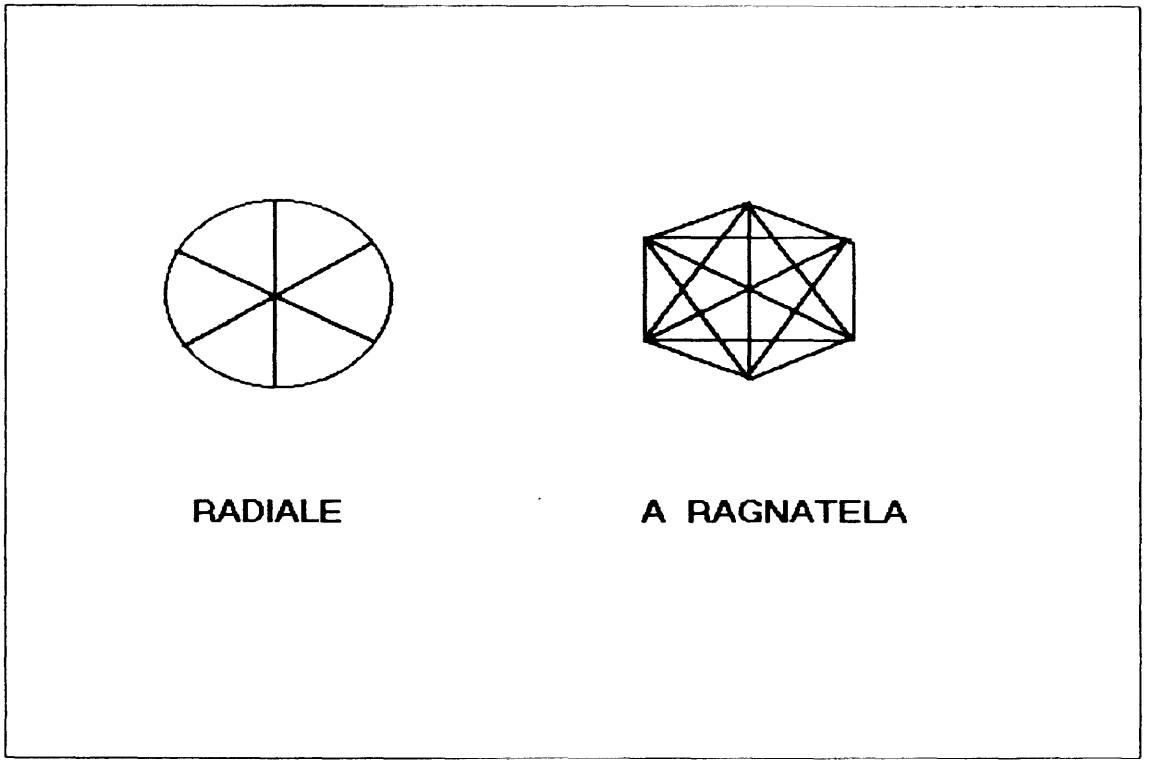
Fra gli operatori espresso ed anche alcuni operatori pacchi è sempre più diffuso l'uso di sistemi di "tracking and tracing". Questi inseguono elettronicamente ciascun invio dal momento in cui viene ricevuto dall'operatore a quello del recapito al destinatario. Questi sistemi si basano sui codici a barre indicati su etichette applicate ad ogni singolo invio. Queste etichette possono essere utilizzate anche nel processo di smistamento.

Per le spedizioni transfrontaliere, grande peso viene attribuito alla rapidità dello sdoganamento. Questa è comunque importante per i pacchi o pacchetti contenenti merci (che sono soggetti a dogana). Essa è anche fonte di possibili vantaggi competitivi, soprattutto per i documenti espresso (anche se questi non sono soggetti a dogana).

11. RETI

Il trasporto di grandi numeri di invii, compreso il recapito di ciascuno di essi alla destinazione finale, richiede l'impiego di reti. Nel settore postale si possono trovare essenzialmente due tipi di rete . Il primo sistema è chiamato "radiale", il secondo "a ragnatela". Eccone la rappresentazione grafica:

Figura 1: Reti radiali e reti a ragnatela



Questi esempi presentano sei punti da collegare. Nel sistema radiale, gli invii di ciascuno di essi sono trasportati al punto centrale, dove vengono smistati per destinazione, e poi avviati lungo i raggi verso i punti finali.

Nel sistema a ragnatela non esiste un punto centrale. Ogni punto trasmette gli invii direttamente a ciascuno degli altri punti, dai quali riceve gli invii da distribuire.

Va notato che se queste reti rappresentano un'area sufficientemente ampia (come un paese o gruppo di paesi), ciascun punto esterno delle reti indicate sarà il punto centrale dell'area che serve attraverso propri punti secondari; esso sarà normalmente collegato con questi ultimi da un sistema radiale.

Per completare la descrizione delle reti è necessario aggiungere delle precisazioni:

11.1 APPLICAZIONE DELLE RETI

Esistono diversi criteri di scelta fra i due tipi di reti. Il vantaggio del sistema radiale è che esso rende più efficiente l'utilizzo delle capacità di trasporto. Consente anche rendimenti di scala dovuti alla specializzazione del personale del centro, tanto importante se collegata con la distribuzione transfrontaliera.

Esiste peraltro il rischio che due punti fra loro vicini forse collegati con due soli viaggi lunghi, uno diretto verso il centro e l'altro da esso proveniente. E' quindi possibile che ne risenta la rapidità di transito.

La scelta è dettata dagli obiettivi di servizio, dalle scadenze operative da rispettare, dall'efficienza del sistema di trasporto utilizzato e dai volumi. La capacità di smistamento del centro è, ovviamente, fondamentale, specialmente quando il fattore tempo è limitato. (Se è meccanizzato, i volumi acquisiti grazie alla concentrazione possono essere necessari per dare un rendimento adeguato del capitale investito nei macchinari).

Molti operatori espresso gestiscono sistemi radiali. Possono realizzare gli obiettivi di servizio che essi si sono prefissi, e rendersi anche conto che la concentrazione che prevede meno itinerari è più redditizia. Gli operatori con volumi maggiori stanno, tuttavia, iniziando a sperimentare alcuni instradamenti diretti, volumi permettendo (et esempio, sul piano transfrontaliero, Lisbona-Madrid invece di Lisbona - centro tedesco - Madrid).

Per la gestione lettere, le operazioni postali tendono ad utilizzare reti del tipo a ragnatela. I loro volumi molto maggiori richiedono scadenze più differite. Queste ultime rendono impossibile l'uso di un centro essenziale: solo collegamenti diretti di trasporto consentono la realizzazione degli obiettivi di servizio. I volumi della gestione lettere fra i diversi punti consentono, inoltre, a questi collegamenti diretti di essere redditizi.

I vari operatori pacchi usano l'uno o l'altro sistema. I minori volumi (rispetto alla gestione lettere) consentono ai sistemi radiali di funzionare in modo efficiente. Forse è più diffusa la rete a ragnatela collegata con centri regionali, ciascuno dei quali deve essere a sua volta il centro di un sistema radiale per l'intero territorio.

11.2 INTERAZIONE

E' importante notare che l'uso fatto delle reti richiede diversi livelli di interazione. Ciascun punto di una rete a ragnatela deve conoscere gli instradamenti per tutti i possibili punti di destinazione; se uno di essi cambia, tutti gli altri devono variare di conseguenza le loro operazioni. In un sistema radiale, è essenzialmente il centro che deve effettuare le variazioni necessarie.

E' possibile rilevare un interessante contrasto con la rete di sportelli postali ed altri punti di vendita di servizi postali. In questo caso se viene aperto o chiuso un punto di vendita, ci sarà una variazione della domanda della clientela fra le opzioni disponibili. Gli altri punti vendita non sono costretti a variare le proprie attività (eccettuata la previsione di una maggiore o minore domanda nei loro particolari bacini di utenza).

11.3 GERARCHIA

Da notare che spesso le reti si collocano su livelli gerarchici diversi l'una rispetto all'altra. Così, una lettera indirizzata ad una città vicina viene probabilmente instradata attraverso il locale ufficio di smistamento. Un'altra diretta in un villaggio distante lo è, probabilmente, attraverso un ufficio intermedio presso il quale viene "concentrata" con altre lettere per villaggi della stessa zona.

La stessa lettera, spedita in un altro paese attraverso il tradizionale sistema postale internazionale, passa per un "ufficio di scambio" (un ufficio di smistamento specializzato che tratta la corrispondenza transfrontaliera in uscita ed in entrata).

Gli operatori espressi e pacchi tendono ad avere gerarchie simili. In particolare, gli invii transfrontalieri tendono a transitare per centri specializzati. I vantaggi e gli svantaggi di tali gerarchie sono analoghi a quelli dei sistemi radiali in genere.

Vi sono rendimenti di scala dovuti alla specializzazione ed a eventuali apparecchiature speciali installate al centro per il quale la posta viene incanalata e si possono sfruttare meglio le capacità di trasporto.

Di contro, i viaggi per e da questi centri possono causare l'inoltro della corrispondenza lungo itinerari molto indiretti. Inoltre, quanto più è ridotto il numero di questi centri ai livelli più alti della gerarchia, tanto maggiore è il rischio di intasamenti, anche se i livelli più alti tendono a trattare molto meno traffico di quelli inferiori della gerarchia.

Un esempio particolare della specializzazione sulla quale gli operatori, sia pubblici che privati, tendono a concentrarsi è quella dello sdoganamento. Se questo viene effettuato in modo efficace, l'operatore può trarne un vantaggio in termini di concorrenza; in caso contrario, la perdita di qualità del servizio può essere sostanziale.

ALLEGATO 4: PANORAMA DELLA SITUAZIONE GIURIDICA NEGLI STATI MEMBRI

1. INTRODUZIONE

Il presente allegato fornisce una descrizione sommaria della situazione legale in ciascuno Stato membro. Descrive, in particolare, lo status giuridico delle amministrazioni postali, e gli invii ad esse riservati. Specifica anche la posizione, ove esistano, degli organismi di regolamentazione. S'intende che l'allegato riflette la situazione attuale (primavera 1991).

Gli invii che sono riservati alle amministrazioni postali sono anch'essi nella tabella al Paragrafo 3).

2. SITUAZIONE GIURIDICA IN CIASCUNO STATO MEMBRO

2.1 BELGIO

Oggi la Posta belga è un'impresa pubblica con piena autonomia amministrativa e finanziaria. Ha tuttavia certe "missioni" che le sono imposte dal governo e per le quali quest'ultimo la retribuisce. Il Direttore generale è responsabile della gestione globale della posta. Il monopolio postale comprende le lettere, le cartoline e le stampe di peso fino a 2 kg. Nella legislazione belga il monopolio viene giustificato dal fatto che la fornitura del servizio postale universale è di interesse pubblico.

2.2 DANIMARCA

Organismo di regolamentazione è la Direzione Generale delle Poste e Telecomunicazioni. L'operatore pubblico, l'amministrazione postale danese (Post Tjenesten), fa parte dell'amministrazione dello stato. Esso gode peraltro di una relativa autonomia in materia amministrativa e finanziaria. Al Direttore generale compete la responsabilità globale gestionale ed operativa dell'amministrazione postale.

Il monopolio postale comprende lettere e cartoline di peso fino a 1 kg, e si giustifica in base all'obbligazione del servizio universale della posta. La nuova legge postale è all'esame della Commissione delle Comunità europee, per quanto riguarda in particolare la posizione normativa della corrispondenza transfrontaliera.

2.3 GERMANIA

L'amministrazione postale tedesca (Deutsche Bundespost Postdienst) fa parte dell'amministrazione statale sotto forma di monopolio con bilancio separato. L'organo ufficiale più elevato responsabile della gestione globale dei servizi postali è il Direttore generale. Al ministro delle poste e telecomunicazioni spetta il potere normativo in materia di servizi postali e sulle divisioni operative associate (Telekom e bancoposta).

In Germania rientrano nel monopolio le lettere, le cartoline e le stampe, nonché i pacchi ed i pacchetti contenenti messaggi. Attualmente il limite di peso è di 1kg, ma si prevede che tra breve sarà ridotto a 500 g; esso opera in congiunzione con un limite di prezzo, fissato in dieci volte la tariffa ordinaria per lettere (cioè DM 10 per invii fino a 20 g). La Bundespost giustifica il monopolio adducendo il requisito del servizio universale.

2.4 GRECIA

L'organismo di regolamentazione per gli affari postali è il ministero dei trasporti e delle telecomunicazioni. Essendo un dipartimento dell'amministrazione civile, l'amministrazione greca delle poste (Hellenic Post) è costituita da un'impresa pubblica diretta da un Direttore generale che riferisce al ministro delle poste e telecomunicazioni. Benché la posta e le telecomunicazioni funzionano in modo prevalentemente autonomo, l'operatore pubblico delle telecomunicazioni OTE sovvenziona il passivo accumulato dai servizi postali.

Rientrano nel monopolio, giustificato nella legislazione dal fatto che la posta è un servizio pubblico, le lettere, le cartoline e le stampe fino a 2 kg.

2.5 SPAGNA

Organismo di regolamentazione è il ministero dei trasporti, del turismo e delle comunicazioni. Operatore pubblico è l'amministrazione delle poste spagnola (Correos), che fa parte dello stesso ministero. Trattasi di un'amministrazione dello stato, e non ha autonomia finanziaria. E' diretta da un Direttore generale.

Il monopolio postale comprende lettere e cartoline fino a 2 kg, se gli invii sono destinati alla distribuzione interurbana. (Gli invii intraurbani non sono riservati). Nessuna giustificazione è fornita per il monopolio. Caja postal (il bancoposta) è un ente separato.

2.6 FRANCIA

L'amministrazione postale francese (la Poste) è una delle divisioni operative del ministero delle poste, delle telecomunicazioni e dello spazio, mentre l'altra divisione operativa è la France Télécom. La Direzione della regolamentazione generale, che è la divisione normativa del ministero, è un organismo di regolamentazione per tutti i servizi postali in Francia, siano essi forniti da operatori pubblici che privati.

Anche se all'interno della struttura ministeriale, le poste francesi sono un istituto pubblico (istituto autonomo di diritto pubblico), con un bilancio separato, e sono dirette da un direttore generale. I servizi che rientrano nel monopolio postale comprendono le lettere, le cartoline ed i pacchetti di peso fino a 2 kg. La legislazione francese non fornisce una giustificazione per il monopolio. Oltre al monopolio, l'amministrazione postale ha un'obbligazione di servizio universale per invii fino a 7 kg.

2.7 IRLANDA

L'amministrazione postale irlandese (An Post) è una società per azioni, tutte appartenenti al governo. L'amministratore delegato è il responsabile della gestione globale e del funzionamento dei servizi postali. Il dipartimento delle

poste del ministero della giustizia e delle comunicazioni è l'organismo di regolamentazione che controlla la qualità e l'affidabilità dei servizi postali.

Il monopolio postale comprende le lettere, le cartoline, le stampe e gli invii espresso fino a 2 kg oltre ai pacchi contenenti messaggi personali. Il monopolio è giustificato in quanto consente la sovvenzione incrociata necessaria alla fornitura di un servizio postale nazionale.

2.8 ITALIA

Come parte dell'amministrazione dello stato, la posta italiana (le PT Italia) è amministrata come un dipartimento dell'amministrazione civile privo di autonomia amministrativa o finanziaria. Il dirigente responsabile dei servizi postali è il direttore generale.

Il monopolio postale comprende lettere e cartoline fino a 2 kg. Anche se la raccolta e distribuzione di pacchi non rientrano nel monopolio dell'amministrazione postale, il loro trasporto fra le principali città resta a farne parte. Non viene fornita alcuna giustificazione per il monopolio.

2.9 LUSSEMBURGO

L'amministrazione postale lussemburghese fa parte di quella dello stato e non ha autonomia amministrativa o finanziaria. Il direttore generale è responsabile della gestione generale ed il capò divisione postale è incaricato del versante operativo dei servizi postali. Rientrano nell'ambito del monopolio le lettere e cartoline '(fino a 2 kg). Non è fornita alcuna giustificazione per il monopolio.

2.10 PAESI BASSI

Nei Paesi Bassi l'organismo di regolamentazione che controlla il settore postale è il ministero dei trasporti. Dal gennaio 1989 le PT, che comprendono le poste e le telecomunicazioni, sono diventate società per azioni (Spa) interamente in mano governativa. La PT Olanda ha diverse società operative, di cui la PTT-Post è responsabile dei servizi postali. IL direttore generale della PTT-Post riferisce quindi ancora al consiglio di amministrazione della PT Olanda.

A giustificare il monopolio, che la legge olandese considera una "concessione", è l'esigenza di salvaguardare la qualità dei servizi postali. Il monopolio comprende lettere e cartoline fino a 500 g e di prezzo inferiore a Dfl 8,20 (per i servizi nazionali). La Commissione europea, agendo in conformità all'articolo 90.2 del trattato di Roma, ha formulato una decisione secondo cui la portata e l'applicazione dei limiti del monopolio sono incompatibili con le regole di concorrenza della Comunità. Questa decisione è attualmente impugnata dinanzi alla Corte di Lussemburgo sia dal ministero dei trasporti che dalla PTT-Post.

2.11 PORTOGALLO

Come dipartimento dell'amministrazione civile la posta portoghese (Correios) è stata creata come impresa pubblica e precisamente sotto forma di holding. E' diretta da un direttore generale ed il suo versante operativo è gestito da un direttore generale. Lo ICP - Istituto delle comunicazioni - sta svolgendo un ruolo attivo di regolamentazione. Il monopolio postale comprende lettere, cartoline ed invii espressi fino a 2 kg. Non viene fornita alcuna giustificazione per il monopolio.

2.12 REGNO UNITO

L'organismo di regolamentazione del settore postale del Regno Unito è il settore posta del ministero del commercio e industria. E' quindi un organismo "paragovernativo", il Consiglio nazionale degli utenti delle poste, a dover svolgere un certo ruolo di controllo, ma solo sui servizi resi dall'operatore pubblico che sono le poste britanniche. Sono attualmente allo studio proposte per la creazione di un organismo indipendente, l'amministrazione dei servizi postali, che dovrà controllare la qualità del servizio universale fornito, e consigliare il governo su quale sia l'ampiezza più conveniente del monopolio postale.

L'amministrazione delle poste è un ente di diritto pubblico normalmente organizzato in tre attività principali: lettere, pacchi e cartoline. (La divisione bancaria - Girobank, fu istituita nel 1985 come società filiale, poi privatizzata nel luglio 1990, in quanto acquistata da una società immobiliare). La gestione sportelli è stata istituita nell'ottobre 1987 come società affiliata, la Post Office, Counters Ltd. La Royal Mail (Letters) e la Parcelforce non sono persone giuridiche separate, ma hanno i propri conti internazionali e sono organizzativamente distinte.

La Royal Mail Letters ha un monopolio sul trasporto delle lettere quando il servizio costa £ 1 o meno. (Si dice che il governo sta studiando una riduzione sensibile di questo limite). Esistono deroghe specifiche riguardanti la posta internazionale, la distribuzione di cartoline natalizie e gli scambi di documenti.

3. SOMMARIO DEGLI INVII SOGGETTI A MONOPOLIO

La tabella 1 indica gli invii soggetti a monopolio in ciascuno Stato membro. Trattasi della stessa tabella riprodotta nel Capitolo 3 del testo principale, ma con l'aggiunta di tutte le osservazioni qualificanti.

Tabella 1: *Servizi riservati negli Stati membri - posizione giuridica (1990)*

STATI MEMBRI	LETTERE FINO A	ALTRI SERVIZI IN MONOPOLI					
		STAMPE (1)	PICCOLI PACCHI	FAX PUBBLICO	ESPRESSI	PACCHI	VENDITA FRANCOBOLLI
Belgio	2 kg	■ (2)	-	-	-	-	■ (3)
Danimarca	1 kg	N/a (4)	-	-	-	-	-
Germania	1 kg (5)	■	-	■	-	-	-
Grecia	2 kg	■	-	-	-	-	-
Spagna	2 kg (6)	■ (7)	-	-	■ (8)	-	-
Francia	2 kg (9)	■	■ (10)	■	-	-	-
Irlanda	2 kg	■ (2)	■	-	■	-	-
Italia	2 kg	-	-	■	-	■ (11)	-
Lussemburgo	2 kg	-	-	-	-	-	-
Paesi Bassi	500 g (12)	-	-	-	-	-	-
Portogallo	2 kg	N/a (4)	-	■	■	-	■
Regno Unito	£1 (13)	N/a (4)	-	-	-	-	-

Nota 1: Questa colonna si riferisce alle amministrazioni che distinguono fra lettere e stampe.

Nota 2: Riservata anche la distribuzione dei prodotti della stampa

Nota 3: Nessun monopolio giuridico, ma francobolli venduti solo in uffici postali

Nota 4: Queste amministrazioni classificano le lettere in prima e seconda classe. Invii che altrove potrebbero essere classificati come stampe, sarebbero semplici lettere, e quindi possibilmente riservate.

Nota 5: Applicato anche un limite di prezzo, pari a 10 volte la tariffa di base (e quindi 10 DM o ECU 4,90 per invii di 20g). Il monopolio tedesco si applica a tutti gli invii con messaggio personale o topico, e quindi anche ai pacchi o pacchetti contenenti messaggi personali. Se però un tale messaggio si riferisce al contenuto del pacco o pacchetto, l'invio non rientra nel monopolio.

Nota 6: Non comprende la posta per città (per la posta urbana da recapitare nella stessa città della raccolta). Non comprende le cartoline postali.

Nota 7: Giuridicamente le stampe non rientrano nel monopolio, ma si dice che l'applicazione non è rigorosa

Nota 8: Attualmente in revisione in collaborazione con i servizi concorrenza della Commissione europea. Probabilmente il monopolio sui servizi espresso sarà abolito.

Nota 9: Obbligo di servizio universale fino a 7 kg

Nota 10: Contenuti: pacchetti e documenti di peso non superiore a 1 kg

Nota 11: Anche se l'Italia ha collocato il servizio pacchi nell'area non riservata, il loro trasporto fra grandi città rimane riservato.

Nota 12: Vi sarà anche un limite di prezzo combinato con un limite di peso di 500 g. (Il limite di prezzo attualmente proposto è di Dfl 8,20 (ECU 3,60) per i servizi nazionali, ma esso è attualmente all'esame della corte del Lussemburgo). Le cartoline postali non sono un servizio riservato

Nota 13: Viene applicato un limite di prezzo di £ 1,45 (senza limite di peso). E' all'esame una riduzione del limite a £ 0,33 (ECU 0,48)

Fonte: Studio di European Research Associates

ALLEGATO 5: TESTI COMUNITARI SUI SERVIZI POSTALI

1. INTRODUZIONE

Questo allegato elenca i documenti o le risoluzioni ufficiali delle diverse istituzioni comunitarie direttamente attinenti al settore postale. Esso si suddivide in:

- legislazione emanata dalla Comunità;

  legislazione e decisioni emesse dalla Commissione;

- risoluzioni emanate e pareri espressi dal Parlamento.

L'elenco non comprende documenti e risoluzioni che, benché pertinenti, non sono direttamente attinenti al settore postale. Non fa cenno nemmeno delle occasioni in cui sono state prese misure a seguito della cooperazione fra la Commissione ed i singoli Stati membri, se tali misure non hanno dato luogo ad un documento o una risoluzione formali. (Per esempio, l'elenco non menziona i casi in cui, agendo su raccomandazione della Commissione, i governi di Belgio, Francia, Germania e Italia hanno successivamente deciso di liberalizzare la gestione dei servizi espressi).

2. LEGISLAZIONE EMANATA DAL CONSIGLIO

TIPO	RIF	DATA	DESCRIZIONE
regolamento	294/91/CEE	4/02/91	"sulla gestione dei servizi aerei merci fra Stati membri"

3. LEGISLAZIONE PROMULGATA DALLA COMMISSIONE

TIPO	RIF	DATA	DESCRIZIONE
regolamento	222/77 (Titolo V)	13/12/76	"sul transito comunitario - Disposizioni speciali in materia di spedizioni postali"
raccomandazione	79/570/CEE	29/05/79	"sull'applicazione delle tariffe postali interne a certa posta fra Stati membri"
direttiva	79/695/CEE	24/07/79	"sull'armonizzazione delle procedure per la liberalizzazione della circolazione delle merci"
regolamento	1224/80	28/05/80	"sulla valutazione delle merci a fini doganali"

TIPO	RIF	DATA	DESCRIZIONE
regolamento	3179/80	5/12/80	"sulle spese postali da considerare nella determinazione del valore doganale delle merci spedite per posta"
direttiva	81/177/CEE	24/02/81	"sull'armonizzazione delle procedure di esportazione di merci comunitarie"
regolamento	678/85	15/02/85	"semplificazione delle formalità nello scambio di merci all'interno della Comunità"
regolamento	1797/86	9/06/86	"abolizione di alcuni diritti postali per la presentazione in dogana"
decisione	87/415/CEE	15/06/87	"sulla conclusione della Convenzione fra la Comunità europea, la Repubblica d'Austria, la Repubblica di Finlandia, la Repubblica d'Islanda, il Regno di Norvegia, il Regno di Svezia e la Confederazione elvetica in materia di una procedura comune di transito".
raccomandazione	88/590/CEE	24/11/88	"riguardante i sistemi di pagamento, ed in particolare le relazioni fra titolari ed emittenti di carte"
regolamento	4151/88	21/12/88	"stesura di disposizioni applicabili a merci importate in territorio comunitario.
decisione	90/16/CEE	20/12/89	"riguardante la fornitura nei Paesi Bassi di servizi di recapito espressi"
regolamento	1264/90	14/05/90	"modifica del Regolamento (CEE) n. 3179/80 in materia di spese postali da considerare nella determinazione del valore doganale di merci spedite per posta"
decisione	90/456/CEE	1/08/90	"riguardante la fornitura in Spagna di servizi di recapito espressi"
comunicazione	COM(90)447	26/09/90	"effettuazione di pagamenti sul mercato internazionale"

TIPO	RIF	DATA	DESCRIZIONE
direttiva (progetto)	COM(90)314	14/09/90	"riguardante la protezione della persona in relazione all'elaborazione di dati personali"
direttiva (progetto)	COM(90)317	20/09/90	"riguardante alcuni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro"
direttiva	90/504/CEE	09/10/90	"armonizzazione delle procedure per la liberalizzazione della circolazione delle merci"

4. Risoluzioni e pareri del parlamento

TIPO	RIF	DATA	DESCRIZIONE
risoluzione	524/82/PARL	19/07/82	"francobollo europeo"
risoluzione	C292/97	14/10/82	"riguardante un francobollo europeo"
risoluzione	2-966/84		"sulle disposizioni di legge in materia di standard comunitari per le cassette postali"
risoluzione	2-1534/85		"sugli invii espresso Eurorail"
risoluzione	2-1655/85		"in merito ad un mercato comune per le spese postali"
risoluzione	2-61/86		"sull'introduzione di una tariffa postale uniforme all'interno della CEE per le pubblicazioni e le stampe. Richiesta di parere del Comitato: giovani, cultura, educazione, informazione e sport.
risoluzione	2-71/86		"sulla creazione di una vera area postale europea"
risoluzione	2-83/86		"sull'aumento delle spese postali in Belgio e suoi effetti negativi nella spera culturale"
risoluzione	2-191/86		"sulle disposizioni postali per le stampe nella Comunità europea"
risoluzione	2-207/86		"sulle spese postali belghe e la loro minaccia per l'area culturale europea".

TIPO	RIF	DATA	DESCRIZIONE
risoluzione	2-1362/86		"in merito alla stampa delle parole 'Comunità europea' su tutti i francobolli degli Stati membri ed all'esigenza di accelerare la normalizzazione ed uniformazione dei servizi e delle tariffe postali nella Comunità"
risoluzione	2-638/87		"sull'emissione di francobolli in ECU"
parere	PE 118.194/fin	4/2/87	"tariffe postali sui periodici"
parere	PE 119.050	16/12/87	"sulla compatibilità dei monopoli statali nel settore delle poste e delle telecomunicazioni con il diritto CE"
risoluzione	2-354/88		"sull'emissione di un francobollo di valore uniforme nella CE"
risoluzione	2-259/88	11/11/88	"sulle poste e telecomunicazioni"

ALLEGATO 6: CONVENZIONE UPU - ARTICOLI FONDAMENTALI

1. INTRODUZIONE

I titoli di tutti gli articoli principali aventi attinenza con la discussione svolta nel testo principale sono riportati nella tabella 1. (Viene utilizzato il sistema di numerazione degli articoli della Convenzione firmata in occasione del Congresso di Washington nel 1989).

Tabella 1: *articoli fondamentali della Convenzione UPU*

articolo UPU n°	**Descrizione del contenuto**
1	Libertà di transito
19	Definizione degli invii di corrispondenza
20	Condizioni generali riguardanti le spese postali ed i limiti di peso
25	Impostazione all'estero di invii di corrispondenza
73-74	Spese terminali

Il testo completo di questi articoli (come appare nella Convenzione UPU 1989) è riportato al Paragrafo 2.

Data la fondamentale importanza dell'articolo 25 (ex articolo 23) per il dibattito sulla compatibilità della Convenzione con il trattato di Roma, l'evoluzione e le implicazioni di questo articolo sono esaminati nel Paragrafo 3.

2. TESTO DEGLI ARTICOLI IMPORTANTI

2.1 ARTICOLO 1: LIBERTA' DI TRANSITO

1. La libertà di transito il cui principio è enunciato nell'articolo 1 della Costituzione, comporta l'obbligo per ciascuna amministrazione postale di avviare sempre con i mezzi più rapidi che impiega per i propri invii la corrispondenza chiusa e gli invii della posta lettere à découvert che le vengono trasmessi da un'altra amministrazione. Questa obbligazione si applica anche alla corrispondenza per via aerea, sia che le amministrazioni postali intermediarie prendano o meno parte al loro avviamento.

2. I Paesi membri che non partecipano allo scambio di lettere contenenti materiali biologici deperibili o radioattivi hanno la facoltà di non ammettere questi invii al transito in franchigia attraverso il loro territorio. La stessa cosa si applica agli invii di cui all'articolo 41, Paragrafo 9.

3. I Paesi membri che non assicurano il servizio lettere con valore dichiarato o che non accettano la responsabilità dei valori per i trasporti effettuati dai propri servizi marittimi o aerei sono tuttavia tenuti ad instradare per le vie più rapide i dispacci chiusi che vengono loro inviati dalle altre amministrazioni, ma la loro responsabilità si limita a quella prevista per gli invii raccomandati.

4. La libertà di transito dei pacchi postali da spedire via terra e mare si limita al territorio del paese che partecipa a tale servizio.

5. La libertà di transito di pacchi aerei è garantita in tutto il territorio dell'Unione. I Paesi membri che non fanno parte dell'accordo concernente i pacchi postali non possono però essere obbligati a partecipare alla spedizione, via terra, dei pacchi aerei.

6. I Paesi membri che fanno parte dell'accordo concernente i pacchi postali, ma che non assicurano il servizio pacchi postali con valore dichiarato o che non accettano la responsabilità di valori per i trasporti effettuati dai propri servizi marittimi o aerei, sono comunque tenuti ad avviare per le vie più rapide i dispacci chiusi loro trasmessi dalle altre amministrazioni, ma la loro responsabilità si limita a quella prevista per i pacchi dello stesso peso, senza valore dichiarato.

2.2 ARTICOLO 19: INVII DI POSTA LETTERE

1. Gli invii di posta lettere sono:

   a) le lettere e le cartoline, collettivamente chiamate "LC".

   b) le stampe, i cecogrammi ed i pacchetti, collettivamente chiamati "AO".

2. Col termine "sacchi M", si indicano i sacchi speciali contenenti giornali, periodici, libri ed altre stampe diretti allo stesso destinatario ed alla stessa destinazione.

3. Gli invii della posta lettere trasportati per via aerea con priorità sono chiamati "corrispondenze aeree".

4. Gli invii di superficie trasportati per via aerea con priorità ridotta sono chiamati "S.A.L." (Surface Air Lift).

5. A seconda della velocità di trattamento, gli invii della posta lettere possono suddividersi in:

   a) invii prioritari: invii trasportati per la via più rapida (aerea o di superficie) con priorità;

b) gli invii non prioritari: invii per i quali il mittente ha scelto una tariffa meno elevata che implica tempi di distribuzione più lunghi.

6. Le amministrazioni di transito e di destinazione devono trattare gli invii prioritari come corrispondenze aeree; in base a regole stabilite bilateralmente, le amministrazioni possono accordare lo stesso trattamento anche agli invii LC di superficie quando non viene offerto dal mittente un servizio migliore. Allo stesso modo, non viene fatta alcuna differenza fra gli invii non prioritari e quelli AO di superficie o gli AO di superficie trasportati per via aerea con priorità ridotta (SAL).

2.3 ARTICOLO 20: AFFRANCATURE E LIMITI DI PESO E DIMENSIONI. CONDIZIONI GENERALI

1. Le affrancature per il trasporto di invii di posta lettere in tutto il territorio dell'Unione sono fissate, a titolo indicativo, conformemente alle indicazioni delle colonne 1, 2 e 3 della tabella che segue. I limiti di peso e di dimensioni sono fissati conformemente alle indicazioni delle colonne 4 e 5 della tabella seguente. Essi comprendono, salvo l'eccezione prevista all'articolo 27, Paragrafo 6, il recapito degli invii al domicilio del destinatario sempre che tale servizio sia organizzato nei paesi di destinazione per gli invii di cui trattasi.

2. Il Consiglio esecutivo è autorizzato a rivedere e modificare una volta le tariffe di base indicate nella colonna 3 nell'intervallo fra due congressi. Le tariffe rivedute si baseranno sulla media di quelle stabilite dai membri dell'Unione per gli invii internazionali impostati nel loro paese. Queste tariffe entreranno in vigore in una data stabilita dal Consiglio esecutivo.

3. A titolo eccezionale, i Paesi membri possono modificare la struttura delle fasce di peso indicate al Paragrafo 1, alle seguenti condizioni:

   a) Per ciascuna categoria, la scala dei pesi minimi deve essere quella indicata al Paragrafo 1;

   b) per ciascuna categoria, l'ultima fascia di peso non deve superare il peso massimo indicato al Paragrafo 1.

4. I Paesi membri, che hanno soppresso le cartoline postali, le stampe o i piccoli pacchi come categorie distinte dagli invii della posta lettere nei loro servizi nazionali, possono farlo anche per quanto riguarda il corriere destinato all'estero.

5. Ciascuna amministrazione ha la facoltà di ammettere gli aerogrammi, costituiti da lettere aeree di un solo foglio di carta, convenientemente piegato ed incollato su tutti i lati. Tuttavia, in deroga al Paragrafo 1, le dimensioni sotto questa forma non devono eccedere 110 x 220 mm. e la lunghezza deve essere almeno uguale alla larghezza moltiplicata per ´2 (valore approssimato 1,4).

6. In deroga ai paragrafi 1 e 3, lettera a), le amministrazioni postali hanno la facoltà di applicare alle stampe una prima scala di peso di 50 grammi.

7. Le tariffe scelte entro i limiti fissati al Paragrafo 1 devono, ove possibile, essere fra loro nello stesso rapporto delle tariffe di base. A titolo eccezionale ed entro i limiti prescritti al Paragrafo 1, ogni amministrazione postale è libera di applicare alle tariffe delle cartoline postali, delle stampe o dei piccoli pacchi un tasso di maggiorazione o di riduzione diverso da quello che applica alle tariffe per lettera.

8. Ciascuna amministrazione postale ha la facoltà di concedere per i giornali e periodici pubblicati nel suo paese una riduzione che non può superare il 50% della tariffa applicabile alla categoria della posta-lettere utilizzata per l'invio, riservandosi il diritto di limitare tale riduzione ai giornali e periodici che soddisfano le condizioni richieste dalle normative interne per la trasmissione alla tariffa dei quotidiani. Sono esclusi dalla riduzione, a prescindere dalla regolarità della loro pubblicazione, le stampe commerciali come cataloghi, prospetti, elenchi dei prezzi, ecc.; lo stesso dicasi per la pubblicità stampata su fogli annessi a giornali e periodici, a meno che non si tratti di elementi pubblicitari staccati da considerare come parti integranti del giornale o periodico.

9. Le amministrazioni possono anche applicare la stessa riduzione a libri e fascicoli, spartiti musicali e carte geografiche che non contengono alcuna pubblicità diversa da quella che figura sulla copertina o sulle custodie di tali invii.

10. I giornali, i periodici, i libri ed altre stampe dirette ad uno stesso destinatario o ad una stessa destinazione possono essere inseriti in uno o più sacchi speciali (sacchi M). La tariffa applicabile a questi sacchi è calcolata in fasce di 1 Kg fino a raggiungere il peso totale di ciascun sacco. Le amministrazioni hanno la facoltà di concedere per questi sacchi una riduzione sulla tariffa che può raggiungere il 20% di quella applicabile per la categoria di invio utilizzata. Questa riduzione può essere indipendente dalle riduzioni contemplate nei paragrafi 8 e 9. I sacchi M non sono soggetti ai limiti di peso fissati al Paragrafo 1. Non devono, però, superare il peso massimo di 30 Kg per sacco.

11. L'amministrazione di origine ha la facoltà, entro i limiti stabiliti al Paragrafo 1, di applicare agli invii non normalizzati tariffe diverse da quelle applicabili agli invii normalizzati.

12. E' consentito riunire in un solo invio oggetti soggetti a tariffe diverse, a condizione che il peso totale non sia superiore a quello massimo della categoria il cui limite di peso è il più elevato. La tariffa applicabile a tali invii è, a scelta dell'amministrazione di origine, quella della categoria la cui tariffa è la più elevata o la somma delle diverse tariffe applicabili a ciascun elemento dell'invio. Questi invii devono presentare la scritta "invii misti".

13. Gli invii della posta lettere relativi al servizio postale di cui all'articolo 16 non sono soggetti ai limiti di peso e di dimensioni fissati al Paragrafo 1. Essi non devono, comunque, superare il peso massimo di 30 Kg per sacco.

14. Le amministrazioni possono applicare agli invii di posta-lettere impostati nel proprio paese il limite massimale di peso prescritto per

quelli di identica natura nel proprio servizio nazionale, purché questi invii non superino il limite di peso di cui al Paragrafo 1.

15. Le amministrazioni postali hanno la facoltà di concedere tariffe ridotte in base alla propria legislazione nazionale per gli invii della posta lettere impostati nel loro paese. Essi hanno in particolare la possibilità di accordare tariffe preferenziali a propri clienti che abbiano un importante traffico postale. Queste tariffe preferenziali non possono però essere inferiori a quelle applicate nel regime nazionale agli invii che presentano le stesse caratteristiche (categoria, quantità, durata di trattamento, ecc.).

2.4 ARTICOLO 25: IMPOSTAZIONE ALL'ESTERO DI INVII DI POSTA LETTERE

1. Nessun Paese membro è tenuto a trasmettere né a distribuire ai destinatari gli invii della posta lettere che mittenti residenti sul suo territorio impostano o fanno impostare in un paese estero, allo scopo di beneficiare delle tariffe più basse che vi si applicano. Lo stesso vale per gli invii di questo tipo, impostati in grande quantità, sia che queste impostazioni vengano o meno effettuate allo scopo di beneficiare di tariffe più basse.

2. Il Paragrafo 1 si applica indistintamente sia agli invii preparati nel paese di residenza del mittente e successivamente trasportati attraverso la frontiera, sia a quelli confezionati in un paese estero.

3. L'amministrazione interessata ha il diritto o di rispedire gli invii all'origine, o di gravarle delle proprie tariffe nazionali. Se il mittente rifiuta di pagare queste tariffe, essa può disporre di tali invii in conformità alla propria legislazione interna.

4. Nessun Paese membro è tenuto ad accettare, avviare o distribuire ai destinatari gli invii di posta lettere che i mittenti hanno impostato o fatto impostare in grande quantità in un paese diverso da quello in cui sono domiciliati. Le amministrazioni interessate hanno il diritto di rispedire tali invii all'origine o di consegnarli ai mittenti senza restituire la tassa pagata.

2.5 ARTICOLO 73: SPESE TERMINALI

1. Salvo quanto previsto all'articolo 75, ogni amministrazione che nei suoi scambi per via aerea o terrestre con un'altra amministrazione riceve una quantità di invii di posta lettere maggiore di quella spedita, ha il diritto di ricevere dall'amministrazione speditrice, a titolo di compenso, una remunerazione per le spese incontrate per il corriere internazionale ricevuto in più.

2. La remunerazione prevista dal Paragrafo 1 è stabilita come segue:

   a) quando due amministrazioni si scambiano fra loro, per via aerea o terrestre (SAL compreso), un peso complessivo di corriere LC/AO inferiore o uguale a 150 tonnellate all'anno in ciascun senso, il tasso applicato per Kg è di 2,940 DTS per gli invii LC/AO (tariffa

uniforme), con esclusione delle stampe spedite con i sacchi speciali di cui all'articolo 20, Paragrafo 10 (sacchi M);

b) quando due amministrazioni si scambiano fra loro, per via aerea o terrestre (SAL compreso), un peso complessivo di corriere LC/AO superiore a 150 tonnellate all'anno in ciascun senso, il tasso applicato per Kg è di 8,115 DTS per gli invii LC e di 2,058 DTS per gli invii AO (tariffa separata per ciascuna categoria), con esclusione delle stampe spedite con i sacchi speciali di cui all'articolo 20, Paragrafo 10 (sacchi M);

c) quando la soglia di 150 tonnellate all'anno viene superata in un solo senso, l'amministrazione destinataria di questo traffico superiore a 150 tonnellate ha la facoltà di scegliere, per la contabilizzazione delle spese terminali relative al corriere ricevuto, uno dei due sistemi di remunerazione descritti alle precedenti lettere a) e b). A meno di accordo bilaterale, il corriere trasmesso dall'amministrazione che spedisce meno di 150 tonnellate all'anno continua comunque ad essere contabilizzato al tasso unico fissato alla lettera a);

d) per le stampe spedite in sacchi M, la tariffa da applicare è di 0,653 DTS per Kg, indipendentemente dal peso annuale del corriere scambiato fra le due amministrazioni.

3. Quando in una data relazione, un'amministrazione remunerata secondo le tariffe delle spese terminali differenziate LC ed AO indicate al Paragrafo 2 constata che il numero medio degli invii (LC o AO) contenuto in un Kg di corriere ricevuto è superiore alla media normale che è di 48 invii LC e 5,6 invii AO, essa può ottenere la revisione dei tassi corrispondenti se, rispetto a tale media mondiale:

- il numero degli invii LC è superiore di oltre il 15% (vale a dire più di 55 invii) e/o

- il numero degli invii AO è superiore di oltre il 25% (ossia oltre 7 invii).

In questo caso, l'ammontare delle spese terminali che deve essere versato dall'amministrazione debitrice è uguale alla differenza fra le somme dovute da ciascuna amministrazione per il flusso totale del suo corriere, dopo l'applicazione delle tariffe appropriate. Questa revisione viene effettuata secondo le condizioni precisate all'articolo 187 del Regolamento di attuazione (vedi nota*).

4. Ciascuna amministrazione può rinunciare in tutto o in parte alla remunerazione di cui al Paragrafo 1.

---

* In base all'articolo 187 del Regolamento di attuazione, le spese terminali che possono essere applicate a tali invii che non rientrano nei parametri definiti vengono calcolate in SDR come segue:

LC: [(media degli invii per kg x 0,10) + 0,88] x 1,43

AO: [(media degli invii per kg x 0,10) + 0,88] x 1,43

5. Le amministrazioni interessate possono, previo accordo bilaterale o multilaterale, applicare altri sistemi di remunerazione per il regolamento dei conti delle spese terminali.

2.6 ARTICOLO 74: SPESE TERMINALI PER INVII CON PRECEDENZA, SENZA PRECEDENZA E MISTI

1. Quando viene utilizzato per invii LC/AO un tasso uniforme in virtù dell'articolo 73, Paragrafo 2, lettere a) e c), questa tariffa è applicabile anche agli invii prioritari, agli invii non prioritari ed agli invii misti.

2. Quando vengono utilizzate tariffe separate per gli invii LC e per quelli AO in virtù dell'articolo 73, Paragrafo 2, lettere b) e c), i paesi di origine e quelli di destinazione possono, previo accordo bilaterale, decidere che le tariffe applicabili agli invii prioritari ed a quelli non prioritari siano fissate in base alla struttura reale del traffico. In mancanza di intesa, sia applicano le disposizioni di cui all'articolo 73, paragrafi 2, lettere b) e c), e 3. In questo caso, gli invii prioritari sono assimilati alle LC e quelli non prioritari agli AO.

3. Per gli invii misti, scambiati ai sensi dell'articolo 20, Paragrafo 12, le spese terminali sono regolate mediante accordo bilaterale fra i paesi interessati.

4. Quando un'amministrazione decide di abbandonare la separazione del corriere in LC e AO, per passare ad un sistema basato sulla priorità e che ciò produca effetti sulle spese terminali ai sensi del Paragrafo 2, il nuovo sistema non può essere introdotto se non al 1° gennaio o al 1°luglio, a condizione che l'Ufficio internazionale ne sia stato informato almeno tre mesi prima.

3. ARTICOLO 25

L'articolo 25 della Convenzione tratta della cosiddetta reimpostazione. Esso stabilisce che nessuna amministrazione postale di uno Stato membro dell'UPU è obbligato a inoltrare o recapitare corrispondenza originata entro i propri confini ma spedita a destinatari sul proprio territorio da un paese estero. E aggiunge che le amministrazioni possono anche rifiutarsi di trattare posta loro consegnata proveniente dall'estero e destinata a paesi terzi.

3.1 SVILUPPI

L'intento originario di questo articolo era quello di impedire che i mittenti di un paese presentassero la loro corrispondenza al servizio postale di un altro paese perché fosse recapitata nel paese di origine al fine di approfittare di tariffe inferiori in vigore nel paese estero. Esso mirava anche a tutelare la struttura delle spese terminali.

La portata di questo articolo è stato ampliata dal congresso dell'UPU di Ottawa nel 1957

agli invii impostati in grandi quantitativi all'estero anche se l'intento non è quello di trarre vantaggio da tariffe più basse.

L'articolo è stato ulteriormente ampliato al congresso di Rio de Janeiro nel 1979, che ha riconosciuto alle amministrazioni postali il diritto di rifiutarsi di trattare corrispondenza ricevuta o presso di sé impostata da mittenti di altri paesi quando è destinata non solo al paese del mittente, ma anche a paesi terzi. Il congresso di Rio ha aggiunto al paragrafo il quarto articolo.

3.2 APPLICAZIONE

In pratica, le amministrazioni postali devono avere una o due ragioni per applicare l'articolo 25:

se in applicazione dell'articolo 25.1, ritengono che la corrispondenza sia corrispondenza nazionale e ad essa vadano applicate quindi tariffe nazionali (al fine di proteggere il proprio monopolio legale, in quanto la prassi è stata incoraggiata da spese terminali inferiori alle tariffe interne);

o in applicazione dell'articolo 25.4, vogliono mostrarsi solidali con l'amministrazione postale del paese in cui il mittente risiede senza averne utilizzato i servizi. Ritengono quindi di aver ricevuto la corrispondenza dal paese A e non dal paese B, anche se il livello di pagamento è identico. Il principio è che il paese A perde un ricavo al quale ha diritto in quanto amministrazione postale nazionale.

Su tali basi può sembrare inopportuno che le amministrazioni postali partecipino alle varie forme di reimpostazione. Ci si può chiedere, tuttavia, se un approccio legalitario attraverso l'uso della convenzione UPU sia la risposta più appropriata a quello che altri potrebbero considerare piuttosto come un problema commerciale.

Il testo principale del Libro verde esamina se gli strumenti UPU contro la reimpostazione siano rigorosamente in linea con le regole di concorrenza del trattato di Roma e con gli obiettivi del Mercato Unico.

Tabella 1: *articolo 20 - intervalli di peso, tariffe di base, pesi e dimensioni massime raccomandati*

INVII	FASCE DI PESO	TARIFFA DI BASE (DSP)	LIMITI DI PESO	DIMENSIONI
1	2	3	4	5
LETTERE	fino a 20 g da 20 g a 100 g da 100 g a 250 g da 250 g a 500 g da 500 g a 1000 g da 1000 g a 2000 g	0.37 0.88 1.76 3.38 5.88 9.56	2 kg	Massima: lunghezza, larghezza e profondità: 900 mm ma la dimensione massima non può superare 600 mm con una tolleranza di 2 mm. In forma cilindrica: lunghezza più due volte il diametro, 1040 mm, ma la dimensione massima non può superare 900 mm con una tolleranza di 2 mm. Minima: con superficie non inferiore a 90 x 140 mm, con una tolleranza di 2 mm. In forma cilindrica: lunghezza più due volte il diametro 170 mm ma la misura massima non può essere inferiore a 100 mm.
CARTOLINE POSTALI		0.26		Massima: 105 x 148 mm, con una tolleranza di 2 mm.. Minima: 90 x 140 mm, con una tolleranza di 2 mm. Lunghezza almeno eguale alla larghezza moltiplicata per $\sqrt{2}$ (valore approssimativo 1,4)
STAMPE	fino a 20 g da 20 g a 100 g da 100 g a 250 g da 250 g a 500 g da 500 g a 1000 g da 1000 g a 2000 g per ogni 1000 g aggiuntivi	0.18 0.40 0.74 1.32 2.21 3.09 1.54	2 kg (per i libri e opuscoli: 5 kg: questo limite può essere portato a 10 Kg previo accordo tra le amministrazioni interessate)	Massima: lunghezza, larghezza e profondità: 900 mm, ma la dimensione massima non può superare 600 mm, con una tolleranza di 2 mm. In forma cilindrica: lunghezza più due volte il diametro, 1040 mm, ma la dimensione massima non può superare 900 mm con una tolleranza di 2 mm. Minima: con superficie non inferiore a 90 x 140 mm, con una tolleranza di 2 mm. In forma cilindrica: lunghezza più due volte il diametro 170 mm ma la misura massima non può essere inferiore a 100 mm
CECOGRAMMI	vedi articolo 18		7 kg	
PACCHETTI	fino a 100 g da 100 g a 250 g da 250 g a 500 g da 500 g a 1000 g da 1000 g a 2000 g	0.40 0.74 1.32 2.21 3.09	2 kg	

ALLEGATO 7: QUALITA' DEI SERVIZI

1. INTRODUZIONE

Considerando il significato di "qualità", è importante per tutti i fornitori di servizi tenere conto di ciascuna delle fasi principali che compongono il servizio nel suo insieme, ed in particolare di quelle fasi di cui l'utente ha esperienza diretta. Così, anche se il tempo impiegato dall'invio per essere recapitato è essenziale, anche altri aspetti della qualità possono essere importanti per l'utente.

Per mettere a fuoco alcuni di questi aspetti, possono esservi comprese l'atteggiamento del personale di vendita, la disponibilità di credito, la flessibilità delle raccolte, l'acume del personale addetto alla distribuzione, la reazione di fronte all'impossibilità di recapitare un invio, e la possibilità di una pronta informazione di servizio; in breve, i diversi aspetti dell'effettiva considerazione che l'operatore dimostra nei confronti dell'utente.

Inoltre, la definizione di qualità sta diventando più esigente che mai per gli operatori. Quel che fino a poco tempo fa poteva essere considerato soddisfacente, oggi può sembrarlo meno. Per esempio, in un passato ancora recente molti operatori consideravano il servizio clienti come una funzione operativa, in cui un membro del personale di gestione doveva rispondere a richieste di informazione personali o telefoniche; ora egli dovrà essere un addetto al servizio clienti appositamente preparato. (Nello stesso tempo, ovviamente, tutti i dipendenti che partecipano alla fornitura di un servizio, fanno in un certo senso parte del marketing di tale servizio).

Offrire la qualità richiede la creazione di un ciclo che si ripete. E' necessario stabilire degli standard (interni, esterni o entrambi), ed il risultato deve essere verificato rispetto a questi standard. Occorre poi analizzare il rapporto fra il risultato e lo standard, e prendere le misure necessarie per eliminare ogni carenza delle prestazioni rispetto allo standard.

In appresso troviamo dei commenti sulla definizione degli obiettivi e sulla valutazione dei risultati. Questi commenti riguardano in particolare i servizi di corrispondenza, in quanto sono questi i servizi nei confronti dei quali esiste il principale obbligo universale. (Alcuni Stati membri impongono anche un'obbligazione universale giuridica o di fatto per i pacchi leggeri.) La qualità degli altri servizi è incoraggiata soprattutto dalle pressioni della concorrenza. (I temi della definizione degli obiettivi e del controllo delle prestazioni, nonché della funzione di controllo, sono esaminati anche nel Capitolo 4. Paragrafo 7).

2. GLI STANDARD

La maggior parte, ma non tutte le amministrazioni postali della Comunità si sono prefisse pubblicamente dei traguardi per il servizio di corrispondenza nazionale. Ma gli obiettivi non sono eguali. Per le lettere (cioè escludendo le stampe o lettere di seconda classe), il rendimento viene di solito valutato rispetto al traguardo che prevede la distribuzione nel giorno lavorativo successivo (noto come D+1). (Per l'amministrazione postale spagnola il traguardo è D+2). La percentuale che deve essere distribuita entro tale termine varia fra l'81% ed il 100%.

Alcune amministrazioni che dispongono di un sistema di classificazione della corrispondenza fissano standard inferiori per cartoline e stampe. Quelle che hanno un sistema di classificazione fra prima e seconda, classe hanno ovviamente standard più lenti per quest'ultima.

3. SISTEMI DI VALUTAZIONE

La maggior parte dei sistemi di valutazione impiegati per le cifre destinate alla pubblicazione sono gestiti dalle stesse amministrazioni postali. Due sole di esse hanno appaltato il lavoro ad agenzie esterne. (Le amministrazioni postali possono, inoltre, effettuare regolarmente altri studi interni per fornire ulteriori informazioni sull'efficienza del servizio).

Nella Comunità esistono diversi sistemi di valutazione. (Il pubblico non ha conoscenza di questi vari sistemi ma solo dell'affidabilità percepita o dei risultati prodotti).

Uno dei sistemi misura dal punto in cui la corrispondenza raccolta giunge nell'ufficio di smistamento a quello in cui viene preparata per il recapito nell'ufficio di distribuzione. Un altro dal momento in cui la posta raccolta arriva nell'ufficio di smistamento al momento in cui è ricevuta da quest'ultimo (ma prima di essere preparata per la distribuzione). Un altro ancora dal momento in cui essa viene impostata dall'utente fino al momento del recapito a destinazione.

Il terzo di questi sistemi (generalmente chiamato di controllo sui tempi di avviamento globali) misura tutto il tempo impiegato dal processo, come esso viene esperito dall'utente. Ogni altro sistema, compresi i due menzionati in precedenza, controllano soltanto una parte del processo. I risultati possono differire in modo sostanziale. Un'amministrazione che aveva in passato effettuato il proprio controllo dall'ufficio di smistamento alla fase di preparazione nell'ufficio di distribuzione, è passata ad un sistema dato in appalto che tiene conto dei tempi di avviamento globali. Quest'ultimo ha rivelato che la qualità del servizio risultava oltre il 10% inferiore ai risultati del sistema precedente.

Il dettaglio analitico dei risultati controllati varia sensibilmente. Alcune amministrazioni pubblicano soltanto risultati nazionali medi. Altre suddividono i risultati in prestazione in ambito locale, regionale e nazionale. Alcuni risultati mostrano anche le differenze di prestazione dipendenti dal sistema di pagamento della posta (contrattuale, mediante macchina affrancatrice o con francobolli - per ulteriori dettagli vedi allegato 3, Paragrafo 2, e Capitolo 5 Paragrafo 4.1). Presumibilmente alcune amministrazioni che non pubblicano dati tanto analitici conoscono le cifre ma le usano soltanto per scopi operativi interni.

4. ALTRI ASPETTI QUALITATIVI

Come si è detto sopra, è possibile verificare la qualità di tutti gli aspetti del servizio fornito. Nel presente contesto, saranno sottolineati alcuni aspetti che riguardano la preparazione all'impostazione e la distribuzione della posta.

4.1 PREPARAZIONE ALL'IMPOSTAZIONE

Per gli utenti comuni, l'accesso ai servizi postali riguarda la possibilità di disporre di francobolli e di informazioni relative all'uso dei servizi (e la

prossimità delle cassette per lettere). E' quindi importante che i punti vendita di francobolli siano molto diffusi.

La grande maggioranza di vendite di francobolli continuerà, probabilmente, ad essere effettuata presso gli sportelli degli uffici postali (soprattutto quando sono necessarie informazioni sull'impostazione). Importante è, quindi, anche il tempo perduto in coda per l'acquisto, come lo è , e non lo si potrà mai sottolineare abbastanza, la cortesia del personale. Entrambi gli aspetti possono essere controllati (per esempio, usando pseudo clienti che anonimamente ricorrono ai servizi presso sportelli diversi, e poi ne valutano l'efficienza), e poi confrontati con gli standard internazionali.

4.2 DISTRIBUZIONE E POST-DISTRIBUZIONE

Per molte organizzazioni, la prontezza della distribuzione giornaliera da parte delle amministrazioni postali è molto importante. Alcune amministrazioni hanno, perciò, un servizio speciale (per il quale viene contabilizzata una tassa) che assicura la distribuzione prima delle 07:30 ogni mattina. Alcune effettuano due distribuzioni al giorno almeno nelle aree centrali.

Essenziale è anche il trattamento successivo al servizio. Importante è anche il modo in cui vengono evasi reclami o interrogazioni successivi al recapito. Anche qui è possibile stabilire degli standard e misurare il grado di efficienza. (In questo caso gli standard andrebbero pubblicati.)

Tutti i reclami dovrebbero, ovviamente, essere trattati quanto più prontamente possibile. Questo è importante sia per i reclami riguardanti i servizi transfrontalieri che quelli nazionali. Nel caso della posta transfrontaliera, le indagini possono essere rese più difficili dal coinvolgimento di due operatori. Si dovrebbe decidere in merito ai tempi da ritenere accettabili per fornire una risposta. (L'attuale standard CEPT è di sei mesi.)

Si dovrebbe anche considerare l'introduzione o meno di procedure standard per l'indennizzo di invii smarriti o danneggiati. (I limiti effettivi di indennizzo rimarranno invariati.)

Le amministrazioni postali dovrebbero dichiarare una propria politica sulla pubblicazione o meno di cifre riguardanti gli invii smarriti o danneggiati, o quelli che hanno subito un instradamento o recapito errato.

ALLEGATO 8: SPESE TERMINALI

1. INTRODUZIONE

Per molti anni la posta veniva "scambiata" fra paesi senza alcun sistema di contabilizzazione. Ogni saldo presentato dallo scambio veniva "ammortizzato". Successivamente è stato introdotto il sistema dell'addebito all'amministrazione di origine. Anziché far liquidare gli addebiti a entrambe le amministrazioni partecipanti a ciascun rapporto di scambio, si è concordato che soltanto lo speditore netto dovesse liquidare al paese ricevente netto il volume netto. Di conseguenza, il sistema di remunerazione fu chiamato di " addebito del saldo".

Questi addebiti si basavano esclusivamente sul peso. Si presumeva evidentemente che il chilogrammo medio scambiato fra due paesi avesse più o meno lo stesso contenuto. Il sistema non teneva conto sia del numero degli invii che del servizio desiderato.

Gli addebiti sono noti come spese terminali. Erano, e sono tuttora, controllati dall'UPU. Le spese terminali vengono calcolate in franchi oro (gf), una valuta nominale a tasso di cambio fisso con il Diritto Speciale di Prelievo (Droit de tirage special). Il cambio fisso è di 1 DSP = 3.061 gf (1 franco oro è pari a circa ECU 0,35.) Le spese terminali sono aggiornate in ogni congresso UPU, che si riunisce ogni cinque anni. La progressione delle spese terminali è indicata nella tabella 1.

Tabella 1: *Ultimi aumenti delle spese terminali*

CONGRESSO	ANNI DI RIFERIMENTO	TASSO
Copenhagen	1975-1979	1.5 gf/kg
Rio de Janeiro	1980-1984	5.0 gf/kg
Amburgo	1985-1989	8.0 gf/kg

Fonte: Convenzioni UPU (1974, 1979 e 1984)

Più che un tentativo di rispecchiare i costi, gli aumenti tendono ad essere un fatto negoziale. I paesi in via di sviluppo, che in seno all'assemblea hanno gli stessi diritti di voto dei paesi più sviluppati, sono la maggioranza. Essi sono anche ricevitori netti in termini di peso (dato che forse ricevono stampe pesanti mentre spediscono invii leggeri). I paesi in via di sviluppo sembrano godere di un diritto acquisito al mantenimento del sistema di remunerazione basato sull'elemento peso. Non sorprende che tentino di aumentare i tassi fino a livelli accettabili dal "mercato" (cioè dai paesi sviluppati).

Il sistema della corrispondenza internazionale, controllato dall'UPU, opera soltanto fra amministrazioni postali. L'UPU non riconosce il ruolo degli operatori privati nel

sistema. Un operatore privato che voglia assicurarsi l'accesso al sistema, deve farlo attraverso i servizi di almeno un'amministrazione postale. Dato che le spese terminali sono un elemento importante di costo per quest'ultima, esse costituiscono una parte significativa del prezzo pagato dall'operatore privato alla stessa amministrazione per accedere al sistema postale internazionale.

2. TARIFFE ATTUALI DELLE SPESE TERMINALI

Al Congresso di Washington nel dicembre 1989 è stata concordata una struttura più complessa delle spese terminali. Il testo completo riguardante questa struttura è riportato nell'allegato 6 (articolo 73 della Convenzione UPU).

La nuova struttura distingue fra flussi di traffico di oltre o meno di 150 tonnellate annue (cifra rilevante che si applicherebbe soltanto ai più importanti partecipanti agli scambi postali. Se il traffico supera questa cifra in entrambe le direzioni, gli addebiti per chilogrammo per quanto riguarda il traffico LC ed AO saranno separati; se inferiore, ad entrambe continuerà ad essere applicata una tariffa unitaria. Inoltre, se il peso medio del traffico di un'amministrazione postale mittente risulterà differire sensibilmente dalla media mondiale, l'amministrazione ricevente potrà addebitare un tasso diverso basato su un addebito per invio.

Nel frattempo, alcuni membri CEPT ed altre amministrazioni postali hanno avviato un proprio programma che comprende sia un tasso unitario che una tariffa a peso. Questo consentirebbe di superare almeno in parte uno dei problemi (rilevati nel Paragrafo 3.1) presentati dal sistema UPU, cioè quello di avere il sistema di contabilizzazione basato unicamente sul peso. Attualmente questo programma è sottoposto ad esame in seguito al reclamo che esso danneggerebbe ingiustamente gli operatori privati.

A seguito della decisione del Congresso di Washington (e della precedente iniziativa CEPT), i sistemi diversi che operano attualmente in parallelo nella Comunità sono almeno cinque:

- il sistema CEPT (che opera, per esempio, fra Francia e Regno Unito) - 0,37 gf per invio + 3,75 gf per invio;

- oltre 150 tonnellate in entrambe le direzioni (per esempio fra Italia e Repubblica Federale) - 24,85 gf per kg per LC e 6,3 gf per kg per AO;

- meno di 150 tonnellate in una direzione (per esempio dalla Grecia alla Francia), ma oltre 150 tonnellate nell'altra - o 9 gf/kg in entrambe le direzioni oppure solo in una direzione e la tariffa frazionata nell'altra;

- meno di 150 tonnellate in entrambe le direzioni (può darsi fra Grecia e Portogallo): 9 gf/kg sia per LC che per AO;

- deviazione della "norma" LC/AO (può darsi dai Paesi Bassi alla Francia: 0,44 gf/invio più 3,85 gf/kg.

Oltre ai sistemi UPU e CEPT, possono poi esistere sempre degli accordi bilaterali o multilaterali fra due singole amministrazioni postali. (La Convenzione UPU consente questi accordi volontariamente stipulati dalle amministrazioni interessate).

3. RELAZIONE FRA SPESE TERMINALI E COSTI

Sembra che vi siano tre aree in cui un singolo sistema di spese terminali non sembra riflettere accuratamente i costi, ed una quarta che non tiene conto della struttura tariffaria.

3.1 INVII / PESO

Prima del Congresso di Washington veniva pagata la stessa remunerazione in chilogrammi indipendentemente dal numero degli invii compresi in un kg. Così un kg contenente 100 lettere da 10 g meritava lo stesso pagamento di un kg che comprendeva 2 libri da 500 g.

I costi di distribuzione dell'amministrazione ricevente sono ovviamente molto diversi. In genere costa più la distribuzione di invii più pesanti (anche se il fattore più importante è la dimensione), ma l'incremento percentuale di costo è certamente molto inferiore all'aumento percentuale del peso.

Secondo la struttura delle tariffe pubbliche di ciascuna amministrazione, la soluzione più accurata è un costo unitario con un incremento graduale di peso.

3.2 SERVIZIO RICHIESTO

Il sistema delle spese terminali standard non tiene conto dei diversi livelli di servizio richiesti. Un giornale che richieda la distribuzione rapida produrrà così la stessa remunerazione di un invio di stampe dello stesso peso, per il quale può bastare una distribuzione più lenta. In generale gli invii che richiedono una distribuzione rapida (prima classe) sono invii leggeri; quelli che ne richiedono una più lenta (seconda classe) sono di solito più pesanti. Questo accentua, quindi, il divario fra la remunerazione ottenuta ed i costi reali.

3.3 TARIFFE STANDARD

La struttura è un sistema universale e subisce, quindi, il problema delle medie. (Nel Paragrafo 1 si rammenta che le tariffe fissate non derivano da un accertamento dei costi medi. Inevitabilmente, i costi reali di distribuzione varieranno sensibilmente da un paese all'altro. La produttività varia per molte ragioni, alcune delle quali non sono controllabili dall'amministrazione. Varia l'efficienza dei sistemi di trasporto, in quanto rispecchiano spesso precedenti politiche governative. Il fattore più determinante è che fra i vari paesi variano i costi della manodopera, e questo in genere sfugge al controllo dell'amministrazione.

3.4 TARIFFE SCONTATE

La convenzione UPU fa presente che le amministrazioni postali offrono sconti (di solito al 50%) su invii di stampe a tariffa ridotta, per esempio libri (vedi allegato 13 ed allegato 6 all'articolo 20 della Convenzione). Molti di questi invii sono proprio quelli che vanno incontro alle spese terminali più gravose. I margini vengono perciò schiacciati fra la pressione ascendente dei costi e quella discendente dei prezzi . Non si conoscono quindi amministrazioni che, applicando per questi invii tariffe preferenziali, riescano a coprirne i costi.

4. ESEMPIO DI SISTEMA MULTILATERALE - IL SISTEMA DELL'UNIONE NORDICA

Come si è visto nel Paragrafo 2, un gruppo qualunque di amministrazioni postali può entrare a far parte di un sistema che, di comune accordo, deroga al sistema delle spese terminali dell'UPU. Questo fatto consente una certa flessibilità sostanziale, in quanto le amministrazioni postali dei paesi più sviluppati riconoscono che il sistema UPU è molto carente. Quello della CEPT è un esempio di sistema multilaterale. Altro esempio interessante è quello vigente fra i membri dell'Unione Nordica.

Dal 1989 le amministrazioni postali dell'Unione Nordica (che comprende Danimarca, Finlandia, Islanda, Norvegia e Svezia) applicano fra loro (ed hanno invitato altre amministrazioni ad aderirvi) un sistema di remunerazione basato sulle tariffe nazionali del paese di recapito. Il profilo del traffico viene determinato a campione, e la contabilizzazione viene poi calcolata applicando prezzi fissati al 60% della tariffa nazionale del paese di destinazione.

L'aspetto interessante di questo sistema è che a determinare la rapidità di recapito è l'amministrazione postale del paese di origine. Va notato, viceversa, che nelle relazioni fra altre coppie di amministrazioni postali si presentano spesso problemi di flusso riguardanti la corrispondenza transfrontaliera scambiata fra amministrazioni postali se l'una applica un sistema di classificazione LC/AO e l'altra uno in prima classe e seconda classe.

ALLEGATO 9: REIMPOSTAZIONE

1. DEFINIZIONE

La reimpostazione riguarda i servizi di posta-lettere forniti da operatori privati. L'elemento della reimpostazione concerne l'attività dell'operatore privato che implica la collaborazione di almeno una amministrazione postale. In quasi tutti i casi il fattore comune è la distribuzione finale tramite l'amministrazione postale nel paese di destinazione.

Sostanzialmente esistono tre tipi principali di reimpostazione (l'ordine attribuito riflette quella che si ritiene essere l'importanza di ciascuno in termini di ricavi):

A-B-C: L'operatore privato ritira la corrispondenza presso il cliente, la consolida con altra posta simile originata nello stesso paese (A), e la trasporta in un altro paese (B). Qui, la corrispondenza viene spedita (reimpostata) presso l'amministrazione postale, che la invia poi attraverso il sistema postale internazionale all'amministrazione postale del paese di destinazione (C) perché vi provveda a distribuirla.

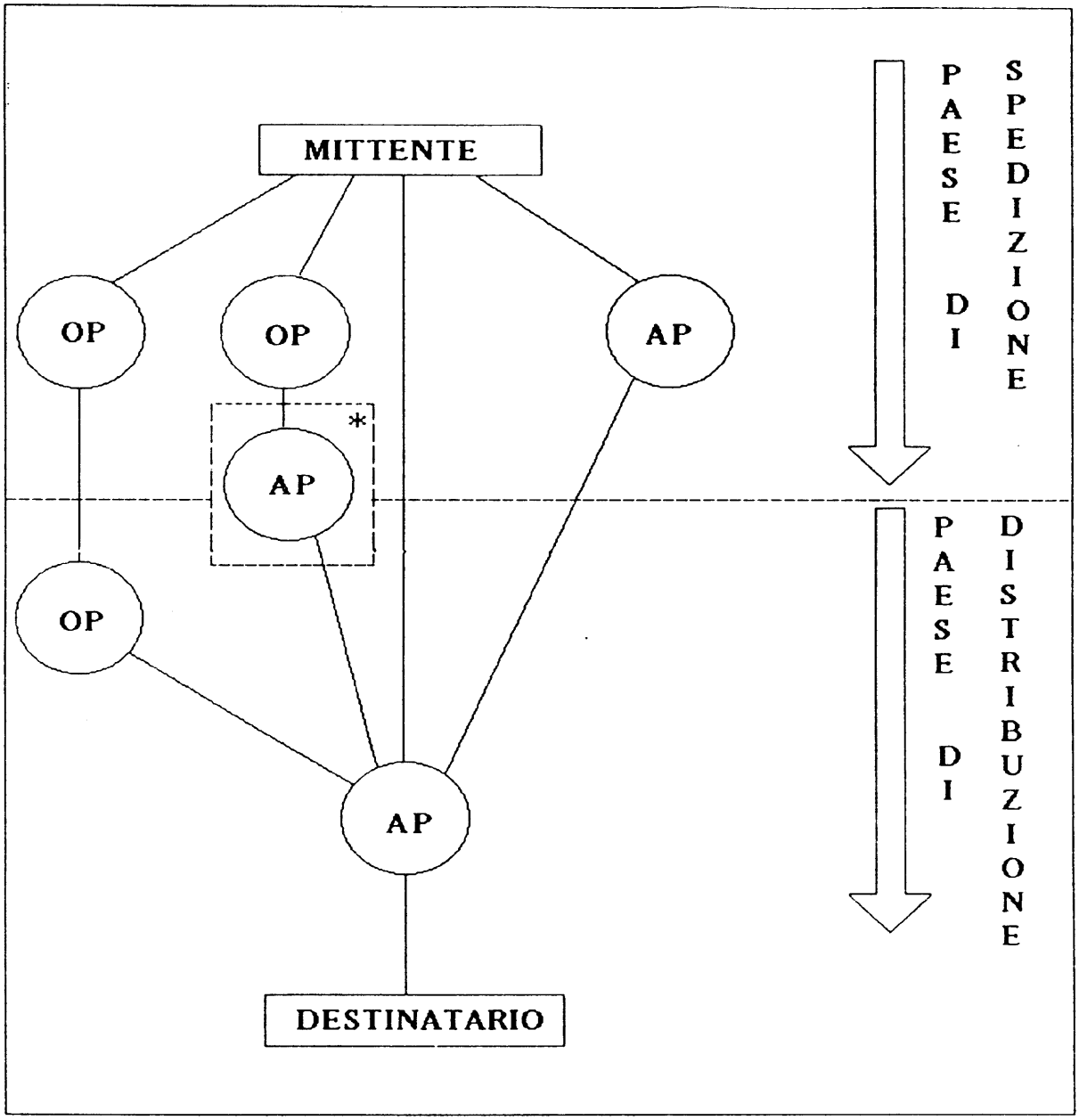
A-B-B: L'operatore privato ritira la corrispondenza presso il cliente (nel paese A), la trasporta nel paese di destinazione (B), e qui la imposta presso l'amministrazione postale che poi ne provvede il recapito al destinatario (sempre nel paese B). Una variante si ha quando l'operatore privato provvede da solo a recapitare gli invii al destinatario.

A-B-A: L'operatore privato raccoglie posta nazionale nel paese A, la trasporta in un altro paese (B) per impostarla presso la locale amministrazione postale. Questa la rispedisce tramite il sistema postale internazionale nel paese A per esservi distribuita. (Appare chiaro che questa prassi è illegale per gli invii che rientrano nell'area riservata del paese A).

Riassumendo, la reimpostazione A-B-C interessa la corrispondenza transfrontaliera che utilizza il sistema postale internazionale fra amministrazioni postali. Quella A-B-B interessa la corrispondenza transfrontaliera che utilizza il sistema nazionale dell'amministrazione destinataria. La A-B-A interessa la corrispondenza nazionale ma passa però attraverso il sistema postale internazionale fra amministrazioni.

La figura 1 colloca le reimpostazioni A-B-C ed A-B-B nel contesto degli altri servizi con i quali competono. L'iter sulla sinistra che utilizza gli OP (operatori privati) rappresenta il processo A-B-B. Il successivo che usa una combinazione fra OP ed AP (amministrazioni postali) rappresenta il processo A-B-C. Quello seguente riflette l'opzione di un cliente che trasporta la propria corrispondenza nel paese di destinazione dove la imposta presso la locale amministrazione. Quest'ultimo rappresenta il percorso convenzionale di un'impostazione presso l'amministrazione postale nazionale che poi, attraverso il sistema postale internazionale, trasmette il corriere all'amministrazione del paese di destinazione perché la distribuisca.

Figura 1: *Istradamento transfrontaliero*



AP: Amministrazione postale
OP: Operatore privato
AP*: Amministrazione postale nel paese intermedio
(Le linee tratteggiate indicano il confine nazionale)

2. ORIGINE E SVILUPPI

La reimpostazione è probabilmente esistita molto prima che le venisse attribuito questo nome. Per molti anni gli editori ed i loro agenti hanno trasportato pubblicazioni nel paese di destinazione per impostarvela. (Per questa ragione è chiamata reimpostazione A-B-B). Il vantaggio era costituito dall'accesso alle tariffe preferenziali di solito esistenti per le pubblicazioni impostate in territorio nazionale.

La reimpostazione locale delle stampe è sempre quasi certamente la fascia più importante del mercato della reimpostazione se si calcola il volume. Ma può esserlo anche se si calcolano ai ricavi.

Negli anni 1970 la compagnia aerea KLM ha inaugurato il proprio Servizio Distribuzione Pubblicazioni per venire incontro alle esigenze internazionali dell'industria editoriale USA, soprattutto per la distribuzione in Europa. Come noto di smistamento la KLM ha scelto Amsterdam, per immettere la corrispondenza nel circuito postale internazionale attraverso l'amministrazione delle poste olandesi (amministrazione "reimpostatrice"). La KLM rimane il principale operatore sul mercato per le pubblicazioni originate negli USA, spedite per via aerea per la distribuzione in Europa.

Ma verso la metà degli anni 1980, si dice che il loro traffico fosse di 20.000 tonnellate annue, volume questo che ha favorito lo sfruttamento ottimale della capacità di carico disponibile. Il sistema di reimpostazione A-B-C, aperto dalla KLM e dall'amministrazione postale olandese, si basava sulle incoerenze del sistema delle spese terminali (trattato nell'allegato 8). Dato, però, che le pubblicazioni hanno sempre pesato più della media degli invii, i costi delle spese terminali erano sempre elevati ed i margini, quindi, esigui.

Margini molto più ampi si potevano ottenere con il traffico leggero costituito, in prevalenza, da lettere e non da stampe. (Nella maggior parte dei paesi, vi è per essi una differenza di regolamentazione). Le tariffe per le lettere tendono ad essere molto più elevate che non per le stampe. Anche i costi, basati sulle spese terminali, erano molto inferiori. Per esempio, rispetto ad un costo di distribuzione di circa ECU 0,24 per invii di 20g, le spese terminali vigenti negli anni 1980-85 davano all'amministrazione destinataria una remunerazione di soli ECU 0,04, e quelle degli anni 1985-1990 di ECU 0,06.

Intorno al 1983/84 diversi operatori statunitensi, in prevalenza piccoli, cominciarono ad offrire servizi di reimpostazione per lettere. Inizialmente, le sole amministrazioni postali disposte ad offrire tali servizi A-B-C agli operatori di reimpostazione non erano ubicate in località favorevoli per il servizio. Per esempio quelli panamensi e portoricani.

La situazione è cambiata quando, nella metà degli anni 1980, una compagnia espressi, la TNT firmava un contratto di reimpostazione, sia per le lettere che per le stampe, con l'amministrazione postale belga. L'amministrazione delle poste olandesi rispondeva allentando le norme relative agli oggetti che si potevano spedire tramite i contratti di reimpostazione di stampe (ed offrendo successivamente alcuni contratti per le lettere).

Nella seconda metà degli anni 1980, diverse altre amministrazioni postali offrirono servizi di reimpostazione. Fuori dall'Europa, i più importanti erano Hong-Kong, Dubai e Bahrain. In Europa entrò nel mercato della reimpostazione delle stampe l'amministrazione postale britannica, mentre la compagnia aerea SAS offriva servizi di reimpostazione per lettere e stampe in collegamento con l'amministrazione delle poste danesi. Più recentemente, ha iniziato ad offrire servizi di reimpostazione anche l'amministrazione delle poste ungheresi.

3. COSTI E PREZZI

La reimpostazione entra nei flussi postali delle amministrazioni in modi diversi, con prezzi varianti a seconda dei modi. All'amministrazione postale destinataria, alla quale competerebbe la distribuzione degli invii, spetterebbero in caso di corrispondenza A-B-C (o A-B-A, se accettata) spese terminali. Per la reimpostazione A-B-B, la stessa amministrazione riceverebbe le rispettive tariffe nazionali.

Come è stato detto, alcune amministrazioni postali offrono servizi di reimpostazione per permettere alla corrispondenza raccolta da operatori privati di entrare nel sistema postale internazionale (che funziona fra amministrazioni postali). Molte di queste che offrono tali servizi ne escludono specificamente l'uso per l'impostazione di invii raccolti sul proprio territorio nazionale. Esse tendono, quindi, a vedere tale reimpostazione come un apporto incrementale di volume e ricavi. Le tariffe sono fissate, di solito, sulla base dei costi marginali oltre ad un piccolo margine di profitto.

Per l'operatore privato, che addebita i propri servizi ai clienti potenziali, i prezzi saranno determinati dalle condizioni di mercato. Queste dipenderanno soprattutto da due fattori. In primo luogo dal numero degli operatori privati concorrenti. In secondo luogo, dal fatto che l'amministrazione postale (che fornisce lo standard di riferimento sia per i prezzi che per i servizi) abbia o meno reagito alla concorrenza introducendo speciali facilitazioni contrattuali per grandi utenti con esigenze postali internazionali.

In generale, i diritti pagati alle amministrazioni postali per i servizi di reimpostazione di lettere rappresentano il 40% circa dei prezzi che gli operatori privati possono ottenere. Questo deve bastare a questi ultimi per coprire i costi di vendita, raccolta, trasporto e servizio ai clienti. Quando i volumi sono soddisfacenti potranno anche registrare ottimi profitti.

4. SERVIZIO

Se il servizio di reimpostazione dei reimpostatori è migliore o peggiore di quello dell'amministrazione postale dipende, ovviamente, sia dalla loro efficienza (e quella dell'amministrazione di cui si servono), sia dall'efficienza relativa di quest'ultima, di cui sono concorrenti.

La reimpostazione si è sviluppata negli Stati Uniti in parte perché le dimensioni di quel mercato la rendevano interessante ed in parte perché si riteneva che l'amministrazione postale (United States Postal Service) fornisse un servizio piuttosto scadente. E' interessante notare che i prezzi applicati dalla USPS sono inferiori a quelli dei concorrenti per i servizi internazionali, sia per la corrispondenza che per le stampe, ma gli operatori privati continuano a dominare una parte significativa del mercato.

Se l'amministrazione postale è ragionevolmente efficiente, dovrebbe essere in grado di fornire un servizio migliore del reimpostatore che usi un sistema A-B-C (perché quest'ultimo implica almeno due viaggi di trasporto). La reimpostazione A-B-B può tuttavia essere senz'altro in grado di offrire un servizio superiore a quello dell'amministrazione postale. (Nello stesso tempo va notato che la preferenza per la reimpostazione A-B-B è spesso motivata dall'attrattiva di essere in grado di spedire invii, anche i più pesanti, alle tariffe nazionali dell'amministrazione destinataria, in quanto queste tendono ad essere inferiori alle rispettive spese terminali).

Ovviamente, il servizio conta molto più dei tempi di transito. Gli operatori privati tendono a dominare perché offrono molti altri servizi speciali, per esempio, servizi contabili , credito e raccolte più flessibili. Il fattore più importante è forse quello di incoraggiare l'uso più intenso o migliore della gestione del portafoglio clienti. Nessuno di questi servizi aggiuntivi è, ovviamente, un monopolio degli operatori privati ed alcune amministrazioni postali hanno reagito migliorando i propri standard (adottando, in alcuni casi, standard migliori di quelli fissati dagli operatori privati).

ALLEGATO 10: I CODICI POSTALI

1. INTRODUZIONE

La presente descrizione dei codici degli operatori postali riguarda i due principali tipi di codici:

- quelli funzionali, che sono pubblicizzati all'esterno per l'uso da parte del pubblico (cioè i codici di avviamento postale);

- quelli tecnici per uso interno degli operatori postali.

Si cercherà innanzitutto di esaminare come ciascun tipo viene applicato e quale sia la sua importanza operativa. Dato che i codici di avviamento postale per uso pubblico sono quelli più noti, l'esame si incentrerà soprattutto su questi.

2. CODICI FUNZIONALI

Per codici funzionali si intendono i codici postali usati dagli utenti delle amministrazioni postali su richiesta delle stesse.

La maggior parte dei livelli di automazione non può operare senza l'uso di codici funzionali. Questi possono suddividersi in tre categorie: codici di avviamento, codici di distribuzione e codici misti.

Il codice di avviamento facilita lo smistamento della posta diretta da una città all'altra. Per consentire uno smistamento a livello più dettagliato (il giro del portalettere) è necessario un codice di smistamento di distribuzione. Un codice che combina le due funzioni è chiamato codice misto.

2.1 SISTEMI DI CODIFICAZIONE PRESCELTI

L'esperienza dei codici postali ed i modi in cui possono svilupparsi sono influenzati dai sistemi di codificazione adottati. Nel prendere in considerazione l'introduzione di codici postali, le amministrazioni avevano essenzialmente due possibilità di scelta: un sistema di codici facilmente memorizzabili (tutti numerici di forse non più di sei cifre) o un sistema atto a consentire uno smistamento più capillare possibile. I vari sistemi attualmente applicati dalle amministrazioni postali degli Stati membri e di alcuni altri paesi sono riassunti nella tabella 1. I loro vantaggi e problemi sono i seguenti:

2.1.1 CODICI DI FACILE MEMORIZZAZIONE

Esempi di paesi che hanno introdotto tali codici sono Belgio e Repubblica federale di Germania (entrambi 4 cifre), e Francia ed Italia (entrambi 5 cifre). Questi codici consentono uno smistamento fino a livello di suburbio o cittadina. Questi livelli di smistamento equivalgono allo smistamento fino al primo livello dei codici "in entrata" descritti più avanti. In generale, questi codici hanno incontrato rapidamente un elevato grado di accettazione da parte del pubblico. La percentuale d'uso (la "percentuale di penetrazione") è del 96% in Francia e di oltre il 90% nella Repubblica Federale.

Tabella 1: *Strutture dei codici di avviamento postale*

STATO	DESCRIZIONE DEL SISTEMA DEI CODICI DI AVVIAMENTO POSTALE
Belgio	1234...Nome della città
Danimarca	1234...Nome della città. Copenhagen sarà seguita da k o V (ufficio di distribuzione) e Fredericksborg da C, N o O
Germania	1234...Nome della città, per le grandi città, come Berlino, Monaco, Francoforte, ufficio di distribuzione contrassegnato con 1 o 12: 80000 Monaco 12
Grecia	12345...Nome della città
Spagna (1)	12345...Nome della città, più nome della provincia aggiunto fra parentesi
Francia	12345...Primi due caratteri corrispondenti al numero del dipartimento. Ufficio di distribuzione (generalmente lo stesso del luogo di residenza. Codici di distribuzione speciale per società con caselle postali fittizie, in alcuni casi seguito da 12 per Parigi, Lione e Marsiglia.
Irlanda	(non esiste un sistema di codici di avviamento postale)
Italia (2)	12345...Nome della città
Lussemburgo	1234...Nome della città
Paesi Bassi	1234 AB Nome della città (una combinazione di quattro numeri e due caratteri)
Portogallo	1234...Nome della città. Codici per società (vedi Francia)
Regno Unito	Consta di due elementi. Il secondo è la parti di destinazione del codice, ed è sempre formata da tre caratteri (numerico, alfabetico, alfabetico). Il primo elemento è la parti di spedizione del codice. Inizia con uno o due caratteri alfabetici indicanti la grande città più vicina. Questa parte è poi combinata con uno o due caratteri numerici, e talvolta un ulteriore carattere alfabetico. Le possibilità sono quindi AB1C, 2DE, A12.3BCAB12.3BC, AB1.2CD
USA	Nome della città...[(zip code + 4) = (AB...12345 -1234)]
Giappone	Nome della città...123-12

Nota (1) Comprende Andorra

Nota (2) Comprende San Marino ed il Vaticano

Fonte: Amministrazioni postali

2.1.2 CODICI PER LO SMISTAMENTO PIU' CAPILLARE

Le sole amministrazioni postali CE che applicano questi codici di smistamento più capillare sono i Paesi Bassi ed il Regno Unito. Per quest'ultimo il codice tipico si presenta come AB1 2CD, cioè con i seguenti caratteri: alfa, alfa, num, poi num, alfa, alfa. La prima parte (codice di inoltro) smista verso la città di destinazione ed i suoi dintorni (o il suburbio di grandi città). La seconda parte (il codice in entrata) la smista ulteriormente fino a raggiungere un segmento di strada (comprendente mediamente 15 caseggiati).

Il Canada ha un sistema di codificazione di 6 caratteri alfanumerici simile. Gli USA hanno introdotto un codice supplementare chiamato "Zip + 4": al codice numerico standard dello Zip sono stati aggiunti altri quattro numeri. Tutti e quattro i sistemi consentono uno smistamento a livello del singolo portalettere (cioè di quello che negli USA viene chiamato "il giro del postino").

Questi livelli di complessità servono per dare il necessario numero di variabili per uno smistamento dettagliato. (Il sistema USA ha 100m variabili per una popolazione di 260m). Lo svantaggio sta nel fatto che i codici sono difficili da memorizzare, soprattutto nel caso dei caratteri alfabetici. Ciò spiega lo scarso tasso di penetrazione. Questo tasso è risceso negli USA al 55%. Per il Regno Unito il tasso è attualmente del 75%, dopo essere aumentato gradualmente dal precedente 50%. In entrambi i casi, i livelli di penetrazione risultano in particolare dai volumi del traffico impostato con l'aiuto degli indirizzari computerizzati di clienti e fornitori (incoraggiati in entrambi i paesi da sconti).

2.2 CODICI OPERATIVI

Avviene ovviamente che quanto più è breve il codice postale, tanto più lo è il tempo impiegato per il processo di codificazione iniziale (in cui vengono usati banconi per la codificazione manuale), proporzionale al numero delle battute. L'inclusione di caratteri alfabetici (come nel Regno Unito) rallenta la velocità di immissione, e può rendere più probabili degli errori di digitazione.

In futuro la valutazione dei diversi sistemi di smistamento sarà influenzata da due sviluppi. In primo luogo, l'uso sempre più diffuso di lettori ottici (OCR) ridurrà il divario fra i tempi di smistamento fra codici semplici e complessi, e ridurrà forse il problema dei possibili errori di digitazione di questi ultimi. In secondo luogo, la tendenza verso una flessione dei costi di capitale agevolerà l'introduzione di attrezzature di smistamento meccanizzato nei centri di distribuzione e recapito minori. Entrambi questi sviluppi possono permettere di ottenere una maggiore produttività dei sistemi di codificazione più complessi.

2.3 ASPETTI COMMERCIALI

L'impiego dei codici postali presenta vantaggi per le aziende mittenti di invii sia singoli, come fatture, sia di pubblicità diretta per corrispondenza a lotti. Esso può permettere loro di presmistare prima dell'impostazione all'ufficio postale (o operatore privato, se consentito), in cambio di sconti. E, fatto forse più importante, è che gli permette di dividere il proprio indirizzario su base geografica, utilizzando codici accettati ovunque. (Prima dei codici postali, alcune imprese di vendita per corrispondenza usavano sistemi di codificazione geografica propri). I codici postali rappresentano oggi strumenti importanti per ogni azienda con grossi basi dati di indirizzi. L'assenza completa di un sistema di codici postali in Irlanda (salvo un sistema di codificazione per un'area

ristretta a Dublino) impedisce quindi una manipolazione computerizzata dei dati di indirizzo per tale paese.

3. CODICI TECNICI

I codici tecnici riguardano direttamente l'uso operativo che viene fatto dei sistemi di codificazione. Esistono due di questi sistemi, il primo relativo ai codici stampigliati sulle lettere per consentirne lo smistamento automatico e l'altro a quelli a barre per la manipolazione di singoli invii.

3.1 CODICI PER LO SMISTAMENTO AUTOMATICO DI LETTERE

In primo luogo, i codici funzionali devono essere convertiti in codici tecnici prima che possa aver luogo lo smistamento automatico. Il codice funzionale è quindi "tradotto" dal formato funzionale (numerico o alfanumerico) in codice tecnico, espresso in forma binaria, consistente interamente dai caratteri "0" e "1". Questo codice binario si riferisce quindi esattamente alle stesse coordinate di destinazione del codice funzionale.

Quando stampati sulla busta da smistare automaticamente, questi caratteri binari sono rappresentati da spazi per gli "zeri" e da punti o barre, per gli "uni". Se viene utilizzato un solo codice in uscita, questi caratteri saranno stampati su una breve riga in fondo alla lettera. Se vengono impiegati entrambi i codici in uscita ed in entrata, essi vengono stampati su una riga lunga o su due righe, di cui quella superiore è per il codice in entrata. Questi codici tecnici possono essere "letti" da una macchina smistratrice automatica.

Da notare che le norme UPU non consentono la stampigliatura di codici tecnici da parte dell'amministrazione postale mittente su invii di lettere transfrontaliere qualora la stampigliatura possa essere confusa con i codici tecnici che l'amministrazione ricevente desideri applicare agli stessi invii.

3.2 CODICI A BARRE

I codici a barre tendono ad essere usati per invii singoli e di grandi dimensioni, per esempio, pacchi, invii espresso e anche sacchi contenenti lettere. I codici a barre non contengono solo gli identificativi di destinazione, ma possono comprendere anche altri dati come informazioni sul cliente, servizio usato, operativo di origine o date di spedizione. I codici a barre vengono stampati direttamente sugli invii o impressi su etichette che a loro volta vengono ad essi applicate.

I codici a barre possono essere letti da analizzatori a scansione, in modo da poter essere smistati automaticamente. La stessa tecnologia può essere anche usata per fornire i dati necessari per il funzionamento di sistemi "tracking-and-tracing". Questi ultimi richiedono la scansione degli invii in fasi diverse del processo fra la raccolta e la distribuzione, ed il loro percorso viene annotato elettronicamente. Essi consentono quindi l'inseguimento dei singoli invii durante tutto il processo, fornendo informazioni sul momento in cui ciascuna fase, viene raggiunta, fino alla distribuzione.

Lo smistamento mediante sistemi di codici a barre sta diffondendosi sempre più per le operazioni sia per pacchi che per espressi. I sistemi di inseguimento sono più usati nel settore espressi, ma se ne trovano anche in alcune gestioni pacchi.

4. EFFETTO DEI CODICI IMPIEGATI

La maggior parte delle amministrazioni postali è impegnata investendo per meccanizzare lo smistamento e cerca di aumentare al massimo la percentuale degli invii smistati automaticamente. Ma per le amministrazioni così impegnate nella meccanizzazione i risultati variano: gli invii smistati automaticamente sono fra l'8% ed il 50%. (Lo smistamento effettuato può variare dallo smistamento semplice per città postale fino allo smistamento dettagliato a livello di singolo giro di distribuzione). Le differenze sono attribuibili ad una serie di fattori, comprese le diverse percentuali della corrispondenza presmistata dagli utenti. Altri fattori importanti sono state in passato anche le differenze riscontrate nell'uso dei codici postali.

Da un confronto fra le varie amministrazioni postali del mondo, risulta che esse hanno seguito vari approcci nel tentativo di raggiungere il massimo livello di "penetrazione" dei codici postali. Alcune si affidano a campagne sovvenzionate, ed investono per mantenere banche dati di tali codici (investimento che costa ad una sola grande amministrazione ben 60 milioni di ECU all'anno).

Per le altre, il codice postale è semplicemente una parte dell'indirizzo standard: se non è indicato, l'indirizzo dell'invio è errato. Altre amministrazioni ancora hanno preso varie misure per cercare di migliorare la percentuale, per esempio l'iniziativa della posta canadese di incoraggiare i fabbricanti di buste a stamparvi una casella nella quale il mittente dovrà inserire il codice postale.

In futuro, per alcune amministrazioni in grado di fare investimenti, il livello di penetrazione del codice sarà anche più importante agli effetti della qualità del servizio. Le nuove generazioni di lettori ottici (OCR) saranno capaci di "leggere" i particolari importanti dall'indirizzo (e convertirli nel codice tecnico necessario per lo smistamento), usando il codice postale (funzionale) solo come strumento di controllo. Altre amministrazioni che continuano ad usare macchine smistatrici automatiche non basate su OCR dovranno continuare ad usare i codici postali come base per i loro processi di smistamento automatizzato.

I codici postali rimarranno tuttavia importanti anche per ragioni diverse dai processi che avvengono nei centri di smistamento delle amministrazioni postali. I sistemi di codici postali sono, innanzitutto, uno strumento prezioso per tutti gli operatori di servizi espressi che usano la codificazione a barre per fornire servizi di tracking-and-tracing.

In secondo luogo, i grandi utenti, che effettuano il presmistamento, ordinano di solito su computer la propria corrispondenza per codice postale. Nei paesi che per favorire lo smistamento automatico presso le amministrazioni postali permettono agli utenti di stampare sulle buste codici a barre, questi sono poi essi stessi una traduzione dei codici.

In quanto ai livelli di smistamento consentiti dai codici postali, è possibile confrontare quelli semplici che ordinano per città o zone generiche, con i sistemi più capillari, che permettono uno smistamento a livello degli uffici locali di distribuzione, e perciò dei singoli giri dei portalettere. In questa prospettiva, le amministrazioni che attualmente hanno codici postali più semplici potranno voler rendere più dettagliati i propri sistemi (come lo ha fatto per esempio il servizio postale degli Stati Uniti), e permettere a sé stesse uno smistamento più capillare o, agli utenti, un presmistamento più preciso.

Tutti questi vantaggi possono essere raggiunti senza ricorrere ad un sistema integrato europeo di codici postali. (Per effettuare i diversi presmistamenti necessari, agli utenti

sarà sufficiente conoscere i vari sistemi). Sembra, però, che possa essere vantaggioso avere un formato standard per scrivere l'indirizzo (per esempio inserendo le iniziali identificative del paese).

Come avviene per gli altri aspetti della possibile armonizzazione, la Commissione , in collaborazione con gli Stati membri, studierà con le parti interessate i vantaggi ed i costi delle misure di armonizzazione che si renderanno necessarie.

ALLEGATO 11: L'INDUSTRIA DELLE APPARECCHIATURE POSTALI

1. INTRODUZIONE

Il presente allegato cerca di fornire un'analisi introduttiva dell'industria delle apparecchiature postali. Questo settore universale produce installazioni ed apparati per il processo postale e impianti di trasporto e magazzinaggio usati dai servizi postali.

2. APPARECCHIATURE IN USO

Gli investimenti riguardano le apparecchiature impiegate nelle funzioni operative postali, che sono di tre tipi:

1. apparecchiature speciali;
2. apparecchiature personalizzate (ma in origine destinate a impieghi comuni);
3. altre apparecchiature.

I principali utenti di tali attrezzature nel settore postale sono gli operatori, sia pubblici che privati. Va notato, tuttavia, che esse vengono impiegate anche da grandi organizzazioni che hanno volumi abbastanza grandi per investire in propri dipartimenti di smistamento postale. Molte di esse usano le apparecchiature per la preparazione della posta prima di consegnarla agli operatori. Altre, in particolare l'industria delle vendite per corrispondenza, possono svolgere da sole molte delle principali funzioni operative postali.

Le seguenti tre tabelle presentano degli esempi di apparecchiature.

Tabella 1: *Attrezzature postali speciali*

Apparecchiature impiegate solo dalle amministrazioni postali, date le particolarità del servizio che forniscono:

- Macchine affrancatrici (usate sia dagli operatori postali che dai grandi clienti)
- Distributori di francobolli
- Cassette per lettere
- Classificatori/ordinatori/timbratrici
- Macchine per presmistamento
- Macchine automatiche per lo smistamento di lettere
- Macchine automatiche per lo smistamento di pacchetti/pacchi
- Sviluppo del software associato

Tabella 2: *Apparecchiature personalizzate*

Apparecchiature usate in altri settori, ma che richiedono una personalizzazione specifica per applicazioni postali:

- Terminali automatizzati per gli sportelli postali
- Macchine di vendita self-service
- Lettori ottici (OCR)
- Sistemi di codificazione a video
- Smistatrici a codici a barre
- Sistemi di tracking-and-tracing
- Macchine personalizzate di pesatura
- Intelligenza artificiale/robotica
- Nastri trasportatori e convogliatori
- Casse di trasporto in plastica

Tabella 3: *Altre apparecchiature*

Altre apparecchiature molto usate per scopi generici che richiedono un'eventuale automazione relativamente modesta e per le quali gli operatori postali acquistano solo per una piccola parte delle vendite complessive

- Elaboratori
- Stampanti ecc.
- Apparecchi per telecomunicazioni
- Bilance
- Elevatori
- Trasporto

Dell'attrezzatura menzionata, le due applicazioni al settore postale forse più innovative sono quelle dei sistemi OCR e di tracking-and-tracing. Quest'ultimo permette sostanziali miglioramenti nei servizi che possono essere forniti agli utenti (in particolare quelli espresso). Il primo sta producendo effetti sensibili sulle operazioni lettera. Mentre la "meccanizzazione" tradizionale può aver avuto, talvolta, solo un effetto marginale nell'incrementare il servizio o nel risparmio di costi, il sistema OCR può consentire importanti progressi operativi.

Va sottolineata anche l'importanza di software personalizzato. Poiché gli operatori postali non hanno la capacità interna di generare il software necessario, questo compito viene spesso dato in appalto. Questa spesa può costituire una percentuale significativa dei costi di sviluppo.

Meno ovvia è l'evoluzione graduale nella manipolazione dei materiali durante l'operazione lettere. Come contenitori per lettere, i sacchi sono sostituiti sempre più spesso da cassette. Questo aumenta le possibilità di meccanizzare i movimenti fra i componenti dei processi durante l'operazione lettera.

3. FORNITORI

La tabella 4 elenca i maggiori fornitori delle apparecchiature speciali per il lavoro postale. (Essi tendono anche a fornire applicazioni di attrezzature personalizzate, per esempio integrando la tecnologia della lettura ottica nei sistemi di smistamento automatico).

Tabella 4: *Prospetto dei più importanti fornitori di apparecchiature postali*

PAESE	PRODUTTORI
Danimarca	Kosan Crisplant
Germania	AEG Electrocom Eisenmann Mannesmann Demac Schierholz Siemens Standard Electric Lorenz
Francia	Alcatel CGA-Hotchkiss Brandt Electronique Serge Dassault Teleflex TITN
Italia	CML Elsag Olivetti
Peasi Bassi	Philips Rapistan van der Lande
Regno Unito	GEC-Avery Pitney Bowes Plessey
Svizzera	Gilgen
Giappone	Nippon Electric (NEC) Toshiba
USA	AEG Bell ITT Bell & Howell Rei

Fonte: CCE

4. ACQUIRENTI

I principali acquirenti di apparecchiature speciali per uso postale sono le amministrazioni postali. Anche gli operatori privati ed alcuni grandi utenti hanno effettuato investimenti consistenti (anche se non sono stati pubblicati dati precisi sul loro totale).

I macchinari di smistamento degli operatori privati dipendono dalle loro esigenze di smistare pacchetti e pacchi. I grandi operatori espresso (ed alcune compagnie di trasporto pacchi) hanno anche fatto grossi investimenti in sistemi di tracking-and-tracing. Dato che questi si basano su sistemi di codici a barre, gli stessi codici possono essere usati anche per lo smistamento. Gli operatori privati hanno anche notevoli esigenze di movimentazione di materiali.

Fra i grandi clienti, i maggiori investitori sono le compagnie di vendita per corrispondenza. Va ricordato che, in termini di ricavi, le più grosse di queste sono più grandi delle amministrazioni postali minori. Dato che le loro operazioni sono più concentrate, essi possono trarre dai loro investimenti di capitale maggiori rendimenti di scala. L'esigenza specifica primaria di queste compagnie riguarda i macchinari per lo smistamento pacchi. Ne risulta che le operazioni delle compagnie di vendita per corrispondenza sono spesso tecnicamente più sofisticate di quelle delle amministrazioni postali.

5. INVESTIMENTI DELLE AMMINISTRAZIONI POSTALI

Come è stato indicato, i dati finanziari riguardanti gli investimenti effettuati dagli operatori privati e dai maggiori utenti non sono disponibili. Tramite l'Unione Postale Universale, si hanno però alcune informazioni sugli investimenti delle amministrazioni postali.

La tabella 5 indica gli investimenti fatti dalle amministrazioni postali comunitarie negli anni 1985-1988 e, per facilitare un confronto, presenta poi l'investimento medio effettuato in percentuale rispetto ai ricavi conseguiti nel 1988. L'investimento medio per il quadriennio è espresso in percentuale rispetto ai ricavi del 1988. (Per l'incompletezza dei dati relativi, Irlanda e Lussemburgo non sono compresi nella media CE.)

Tabella 5: *Importanza dei servizi postali per l'economia in generale (1988)*

STATI MEMBRI	INVESTIMENTI (milioni di ECU)				INVESTIMENTO RISPETTO AI RICAVI ANNUI
	1985	1986	1987	1988	
Belgio	23.1	25.7	33.6	23.2	3.4%
Danimarca	42.6	26.0	51.3	115.6	5.1%
Germania	337.3	441.8	485.2	504.9	4.8%
Grecia	7.9	5.9	1.4	1.9	3.2%
Spagna	29.6	61.6	n/a	22.4	3.1%
Francia	318.6	n/a	133.9	717.2	2.8%
Irlanda	n/a	n/a	10.9	n/a	n/a
Italia	580.5	746.0	836.5	327.0	15.2%
Lussemburgo	n/a	n/a	n/a	10.0	n/a
Paesi Bassi	116.6	123.5	106.0	250.9	4.8%
Portogallo	13.4	15.7	13.5	15.1	9.4%
Regno Unito	2084.5	159.2	227.0	257.0	10.6%
Totale	3547.1	1605.4	1899.3	2245.2	6.1%
Stati Uniti	1090.5	1363.9	1818.8	1,051.1	3.8%

Fonte: Unione Postale Universale (UPU), 1989

Una parte significativa di tali investimenti è destinata all'automazione dello smistamento. Per circa la metà delle amministrazioni postale della CE, la "spina dorsale" della loro rete è costituita dai centri di smistamento meccanizzato. La tabella 6 indica il numero di tali uffici presso ciascuna amministrazione.

Tabella 6: *Centri di smistamento meccanizzati*

STATI MEMBRI	NUMERO COMPLESSIVO DEI CENTRI DI SMISTAMENTO	DI TUTTI CENTRI		DI CENTRI MECCANIZZATI	
		CENTRI MECCANIZ.	CENTRI MANUALI	CON OCR	SENZA OCR
Belgio	17	7	10	6	1
Danimarca	12	1	11	0	1
Germania	129	50	79	0	50
Grecia	22	0	22	0	0
Spagna	85	6	79	6	0
Francia	131	88	43	70	18
Irlanda	8	0	8	0	0
Italia	201	31	170	0	31
Lussemburgo	1	1	0	0	1
Paesi Bassi	12	12	0	0	12
Portogallo	7	3	4	3	0
Regno Unito	130	80	50	63	17

Fonte: Studio Sofres

Va nuovamente sottolineato che ciò che viene chiamato smistamento automatizzato ha invero sempre un significativo elemento manuale. La maggior parte della movimentazione del materiale fra i vari processi è effettuato manualmente. Analogamente anche l'operazione di ordinamento è spesso manuale. Se non viene usato l'OCR, la codificazione deve essere effettuata dal personale. Tutte le macchine hanno bisogno di addetti. Dato che i macchinari di smistamento hanno limiti massimi di capacità, spesso le punte di traffico richiedono un ricorso supplementare allo smistamento manuale.

6. TENDENZE

Come è facile immaginare, i livelli di meccanizzazione differiscono fra le varie amministrazioni postali della Comunità. Queste appaiono suddivise in tre gruppi:

- quelle che hanno completato il loro programma iniziale di meccanizzazione nel 1990;

- quelle in cui il processo di meccanizzazione è in corso;

- quelle che attualmente non prevedono di meccanizzare le proprie operazioni.

Per le amministrazioni postali la cui strategia è di avere una rete più "meccanizzata" possibile, possono esserci occasioni in cui un programma di meccanizzazione appare completo. Ma in realtà è necessario continuare gli investimenti, in parte per rimpiazzare gli impianti già ammortizzati, ma più spesso per assicurare che l'attrezzatura usata sia dotata della tecnologia più moderna ed appropriata. Così, la tecnologia di smistamento degli impianti della prima generazione si è vista soppiantare da quelli della seconda; quest'ultima sta per essere oggi soppiantata dalla tecnologia OCR. In breve, per queste amministrazioni postali il ciclo degli investimenti è determinato sopratutto dall'esigenza di sostituire impianti che sono fisicamente o tecnologicamente obsoleti, e di acquistare attrezzature innovative atte a migliorare la qualità ed a ridurre i costi.

Le altre amministrazioni postali che non hanno perseguito la stessa strategia di massima automazione, ma che si sono impegnate in un programma di meccanizzazione, dovranno decidere sul livello di meccanizzazione che la rete richiede. La maggior parte delle amministrazioni postali non ha un grande bisogno di "interfunzionalità tecnica" quale, per esempio, è richiesta per le diverse parti di una rete di telecomunicazioni che deve essere in grado di interagire con un'altra.

Fanno eccezione soltanto le amministrazioni postali che cercano di usare una sola lettura del codice postale/indirizzo per permettere l'effettuazione dello smistamento sia in uscita che in entrata. Dato che lo smistamento automatico poggia sulla "profondità del codice postale (vedi allegato 10), delle amministrazioni postali della Comunità solo quella olandese e quella britannica sono in grado di attuarlo. (anche per esse, ed in particolare per le poste britanniche, il livello di smistamento in entrata da esso consentito non è molto consistente). La situazione può cambiare mano a mano che la tecnologia OCR migliora, permettendo di leggere una porzione maggiore dell'indirizzo, anche se il codice postale non è abbastanza dettagliato da consentire uno smistamento automatico in entrata.

Per la maggior parte delle amministrazioni, la realtà è che gli uffici meccanizzati e quelli manuali possono (e debbono) coesistere nella stessa rete. Le amministrazioni

postali possono quindi esaminare individualmente ciascun centro di smistamento per determinare se è necessario meccanizzarlo. (I costi di investimento per centro possono essere ridotti se il programma di meccanizzazione è vasto). Per prendere una decisione occorrono due criteri: migliorare la qualità del servizio e ridurre i costi.

Quasi ogni forma di meccanizzazione ridurrà i costi operativi di manodopera. La decisione dovrà però essere basata sul fatto che la riduzione dei costi sia o meno sufficiente per giustificare il relativo dispendio di capitale. (I calcoli varieranno non soltanto fra un centro di smistamento e l'altro ma anche fra paesi, in quanto variano i costi di manodopera ed i livelli di produttività).

Per quanto riguarda il servizio, la meccanizzazione non garantisce di per sé dei miglioramenti, se non accompagnata da un'accurata pianificazione operativa e da una efficiente gestione della rete. Anche se potrebbe sembrare che tempi più rapidi di smistamento possono rendere la distribuzione più affidabile, non necessariamente deve essere così. Per aumentare al massimo i volumi che transitano per i centri di smistamento meccanizzato, viene "accentrata" la corrispondenza proveniente da una vasta area. Quanto più grande è il bacino di accentramento, tanto più lunghe sono le distanze aggiuntive in questione e, almeno teoricamente, maggiore il pericolo di un calo della qualità del servizio. Per il futuro, la flessione dei costi di capitale potranno consentire una tendenza al decentramento (ed una maggiore flessibilità nella pianificazione di sviluppi tecnici).

Questa equazione fra servizio e riduzione di costi potrebbe cambiare sensibilmente quando si comprenderanno le possibili implicazioni del sistema OCR. Dato che quest'ultimo può permettere livelli molto più elevati di produttività, migliora anche sensibilmente la possibilità di ottenere un buon rendimento dell'investimento e, nello stesso tempo, di migliorare la qualità.

Anche nel settore concorrenziale, il rapporto costo-efficienza ed il miglioramento qualitativo sono i due criteri che determinano le decisioni di investimento. In questo settore, tuttavia, la presenza della concorrenza fa sì che questi criteri siano più relativi: lo stimolo è quello di ottenere un vantaggio competitivo o di ridurre quello precedente ottenuto da un concorrente. Quelli che vengono considerati livelli soddisfacenti di costo/prezzo e ciò che è ritenuto un servizio soddisfacente cambieranno quindi nel tempo, spesso molto rapidamente. Quello che è stato un servizio straordinario, diventa in breve uno standard.

Bastano due esempi.

> Il più noto è quello dei sistemi di tracking-and-tracing che stanno diventando sempre più comuni nel settore espressi. Sempre più gli utenti finiranno semplicemente per aspettarsi che essi diventino elementi del servizio normale.
>
> L'altro, forse meno ovvio, riguarda le strutture per il servizio al cliente. Per riuscire ad essere competitivi, gli operatori devono reagire prontamente. Perciò, dovranno fornire immediatamente i prezzi per tutti i possibili percorsi e servizi; dare informazioni sul come i servizi sono instradati; decidere quale servizio di raccolta può essere offerto. Tale informazione veniva tradizionalmente fornita dal personale in possesso di una conoscenza locale. La crescente complessità delle esigenze dei clienti stanno ora incoraggiando gli operatori a centralizzare le proprie operazioni di servizio ai clienti.

Queste esigenze di tracking-and-tracing e di servizio clienti richiedono non solo personale molto professionale (che rappresentano un investimento in sé) ma anche

sistemi computerizzati per fornire le informazioni necessarie. Si prevede che gli operatori privati investiranno sempre più in reti informatiche integrate (fra esigenze di tracking-and-tracing e servizio clientela) sicché in qualunque posto nel territorio coperto i clienti potranno ricevere lo stesso livello di risposta.

ALLEGATO 12: LA POSTA ELETTRONICA

1. INTRODUZIONE

I servizi di posta elettronica si basano sulla tecnologia della trasmissione analogica o digitale di testi ed immagini. In effetti, "posta elettronica" è un termine generico che comprende i servizi telex, EDI (Electronic Data Interchange) e fax gestiti dalle amministrazioni postali, ma con aggiunte collegate che creano un valore aggiunto superiore ad un normale ufficio fax. Per questa ragione, la posta elettronica è di solito considerata come un servizio "ibrido".

Servizi di posta elettronica sono stati sviluppati da tutte le amministrazioni postali della CE. L'Italia ha registrato il maggiore successo nell'espansione di questo servizio, e ne possiede anche la rete più estesa. Il presente allegato esamina l'attrattiva della posta elettronica ed affronta il problema della standardizzazione.

2. LE DIVERSE FORME

Vi sono tre forme principali di posta elettronica:

- Il testo (e/o immagine) viene trasmessa ad un'amministrazione postale con un terminale fax vicino al destinatario. La posta elettronica imbusta poi il messaggio (ora su carta), e lo recapita al destinatario. Normalmente, il messaggio viene spedito da un terminale fax gestito da un'amministrazione postale, ma non necessariamente. (Quest'ultima può fornire il servizio di "distribuzione" trasmettendolo direttamente ad un fax privato, ma il caso è piuttosto raro).

- Oltre al servizio di recapito di singoli messaggi descritto sopra, la posta elettronica può essere usata anche per la distribuzione in massa di un'unico messaggio. Il cliente può dare all'amministrazione, insieme con il messaggio da trasmettere, un elenco di indirizzi (di solito su nastro o disco). Sia il messaggio che l'elenco vengono trasmessi all'ufficio remoto, che poi stampa il messaggio in lettere con i singoli indirizzi. Queste vanno poi imbustate e distribuite. Questo procedimento potrebbe quindi essere considerato come l'equivalente elettronico della pubblicità diretta per corrispondenza.

- L'interscambio elettronico di dati (EDI) viene operato dalle amministrazioni postali come un centro di telecomunicazione a valore aggiunto per l'EDI.

3. ATTRATTIVA COMMERCIALE

E' chiaro che la posta elettronica opera sul mercato della "messaggistica urgente", in cui operano anche i servizi fax, telex e corriere (EMS). E' un mercato in rapida espansione (in alcuni settori ad un ritmo del 20% all'anno). Ma non è chiaro se la posta elettronica parteciperà a questa espansione e diventerà servizio importante nei portafogli delle amministrazioni postali.

Diretto concorrente della posta elettronica è il fax ordinario ed i terminali commerciali EDI privati. Oggi gli apparecchi fax vengono considerati sempre più come apparecchiature commerciali essenziali. La loro installazione non avviene più

sulla base di un'unità per azienda, ma piuttosto una per ciascun dipartimento, fino ai piccoli gruppi. Questa crescita viene incoraggiata:

- dalla crescente conoscenza (quasi a livello di quella dei telefoni);
- dal calo dei costi (scesi a 170 ECU in Giappone);
- dalla variabilità della qualità del servizio delle amministrazioni postali.

A queste spinte va aggiunta l'impressione generale degli utenti che ogni cosa debba essere più rapida. Gli aspetti negativi delle attuali macchine fax possono diminuire.

Questo riguarda l'accesso a macchine per la trasmissione e ricezione di messaggi (nonché gli errori di trasmissione).

- E' già possibile memorizzare messaggi da trasmettere in un secondo tempo;
- le macchine del Gruppo 4 accelereranno sensibilmente i tempi di trasmissione e ridurranno gli errori di quest'ultima;
- l'installazione della rete ISDN consentirà alle stazioni di lavoro di comunicare fra loro;
- lo scambio elettronico dei dati (EDI) renderà più affidabile l'invio di ordini e fatture.

Questi fattori fanno prevedere un aumento dell'accesso a macchine fax private (o altri strumenti di comunicazione dai vantaggi analoghi) e la loro capacità. Questo fatto può compromettere le principali attrattive della posta elettronica - la "rete universale" e la sua capacità. Francamente, però, non possiamo esserne certi. Gli utenti possono continuare ad avvertire i vantaggi della posta elettronica. Più importante ancora è che la stessa posta elettronica può svilupparsi a seguito degli sviluppi nei settori dell'elettronica e delle telecomunicazioni.

Sarebbe, quindi, errato "liquidare" la posta elettronica, soprattutto dal momento che tutte le amministrazioni CE offrono il servizio con un certo successo, in particolare in Italia. Data la domanda attuale, la posta elettronica può essere perciò considerata come una parte dell'infrastruttura delle comunicazioni.

4. SVILUPPO DELLE RETI E DEGLI STANDARD

Come abbiamo visto, la posta elettronica comporta la trasmissione elettronica di un messaggio che viene poi stampato su carta, e quindi distribuito come invio postale. Esso implica, perciò, due specialità tecniche fra loro interconnesse: i sistemi di trattamento dei messaggi (solitamente indicati con le iniziali MHS) ed i sistemi di distribuzione fisica (PDS).

Ogni rete implica la fornitura dell'accesso ad un sistema da parte del mittente e poi dal sistema al destinatario. Nella prima di queste relazioni, il mittente ottiene l'accesso tramite l'agente addetto all'utenza (UA), ed il suo messaggio viene comunicato al sistema tramite un agente addetto alla trasmissione messaggi (MTA).

Nella seconda relazione, il sistema comunica il messaggio tramite un altro MTA al destinatario (che lo riceve tramite un UA diverso). Perché il messaggio possa essere

trasmesso e compreso in modo corretto, ciascun UA e MTA devono usare gli stessi protocolli. Questi protocolli contemplano aspetti quali gli identificativi di terminale, segnali di inizio-fine, e segnali di fine pagina.

Se l'azienda desidera organizzare una propria rete di posta elettronica, può farlo con linee noleggiate da un fornitore di servizi di telecomunicazioni. Può poi usare i protocolli che desidera per la trasmissione dei messaggi che controlla. Se invece vuole utilizzare questa rete per comunicare con un'altra rete di posta elettronica può incontrare qualche problema. Se è richiesta un'interfaccia fra reti, sono necessari alcuni standard. Lo standard normale europeo per la posta elettronica è X-400 (ed ora il più recente X-500). Questa norma fornisce effettivamente un "ponte" fra l'architettura di sistema (del MHS) verso l'effettiva uscita (PDS).

Da notare anche che esistono diversi livelli di standard. Lo dimostra l'esempio di un cliente e fornitore di un certo ramo dell'industria che vogliano usare lo scambio elettronico dei dati (EDI) per comunicare dati finanziari attraverso una rete di posta elettronica. La rete potrebbe richiedere per l'accesso lo standard X-400. I dati finanziari potrebbero essere presentati nel formato standardizzato conforme alla norma EDIFACT. Questa potrebbe essere a sua volta ridefinita in un formato EDI personalizzato che viene utilizzato specificamente nel loro settore industriale.

5. POTENZIALI PROBLEMI

Tutti gli operatori di posta elettronica (sia postale che di altro genere) sono liberi di creare proprie reti usando linee noleggiate, apparecchiature scelte in base alle proprie esigenze e propri protocolli di accesso. Ma si è notato che questa libertà di iniziativa può creare problemi in un secondo tempo, quando gli stessi operatori desiderano collegare le proprie reti con altre. Questi problemi possono riassumersi come segue:

- molte apparecchiature e molti prodotti non sono conformi agli standard internazionali;
- gli standard non sono abbastanza dettagliati per garantire una trasmissione da punto a punto, soprattutto nel caso di collegamenti internazionali;
- l'interfunzionalità transfrontaliera fra le reti nazionali è impossibile senza standard comuni (di solito standard internazionali);
- gli standard si sviluppano separatamente, e quelli nuovi devono tenere conto dei possibili requisiti futuri;
- talune applicazioni specifiche che soddisfano esigenze personalizzate degli utenti possono facilmente allontanarsi dagli standard.

6. AZIONE DELLA COMMISSIONE

La Commissione è impegnata nell'attuazione di un politica comunitaria per una standardizzazione generale delle telecomunicazioni.

La Commissione ha quindi avviato alcune azioni "orizzontali", come quelle svolte nel settore giuridico. Nello stesso tempo sta studiando le esigenze di determinati settori del mercato, e, dopo un'analisi finanziaria delle varie possibilità, raccomandando soluzioni ad alcuni dei problemi individuati. Esempio di questo approccio globale è il programma TEDIS.

Riguardo alla corrispondenza elettronica in generale ed a quella postale in particolare, una delle scelte possibili per gli operatori di rete è di collegarsi con le reti di telecomunicazione standard generalmente tramite le norme X-400 e X-500. In alternativa, i fornitori di reti di posta elettronica possono collegare fra loro le proprie reti mediante linee noleggiate, ed in questo caso possono impiegare i propri protocolli di accesso. Per questi ultimi può presentarsi ovviamente il problema della interfunzionalità fra le varie reti che si evolveranno separatamente.

ALLEGATO 13: LA POSTA CULTURALE

1. INTRODUZIONE

Le industrie comunitarie dell'editoria e dell'informazione sono molto importanti sotto il profilo economico. Dato che presumibilmente la corrispondenza resterà il mezzo di comunicazione di massa per molte aziende che devono inviare fisicamente dei messaggi a persone, i servizi postali continueranno ad essere importanti per l'industria editoriale. Ma poiché l'editoria comprende diversi settori, le esigenze di ciascuno di essi possono essere diverse.

La collaborazione fra servizio postale e industria editoriale è di vecchia data. Essa è incoraggiata dall'auspicio espresso dall'Unione Postale Universale di agevolare la circolazione di "opere dell'intelletto" applicando eventualmente tariffe internazionali ridotte a libri, giornali, periodici e riviste. Nel loro insieme, questi invii vengono informalmente chiamati posta culturale.

Questo allegato esamina come si sia sviluppato il concetto di posta culturale, ed analizza gli effetti economici delle tariffe preferenziali spesso associate a tale posta. Riassume poi le questioni da affrontare.

2. ACCORDI

La legislazione di alcuni Stati membri impone un trattamento speciale e favorevole per quotidiani e periodici analoghi alfine di promuovere il diritto all'informazione implicito nella libertà di parola garantita dalle costituzioni nazionali.

Questo trattamento speciale viene anche incoraggiato dall'UPU come è possibile evincere dall'articolo 20 della Convenzione. (Per il testo completo vedi allegato 5). Questo articolo, ai paragrafi 8 e 9, prevede che le amministrazioni postali possono concedere una riduzione del 50% sulla tariffa intera lettere da applicare alle stampe (soprattutto giornali, periodici e libri), ma non a stampe commerciali, quali cataloghi, ecc.

3. IL TERMINE "POSTA CULTURALE"

Il compito di promuovere la libertà di parola e la pluralità dell'informazione implica la necessità di ricercare i modi più ampi ed efficaci per diffondere il pensiero umano. I servizi postali, utilizzati per favorire il raggiungimento di questo obiettivo, possono essere chiamati "posta culturale". Essa comprende, quindi, invii di giornali, periodici, libri e riviste.

Ma con l'andare del tempo, il termine "posta culturale" è diventato sempre più vago. Sono sempre più numerosi i messaggi pubblicitari che vengono fatti passare per culturali. Pubblicazioni, che in realtà sono veicoli di commercializzazione, stanno con sempre maggiore frequenza cercando di approfittare delle tariffe preferenziali che erano destinate per pubblicazioni di natura puramente culturale.

4. TARIFFE PREFERENZIALI

Nella maggioranza degli Stati membri, le tariffe preferenziali (o tassi speciali) per quotidiani e periodici sono stati introdotti in passato come una decisione politica, per esempio con l'intento di incrementare la varietà della stampa. Queste tariffe speciali erano inizialmente limitate a giornali che potevano influenzare l'opinione pubblica su questioni politiche. Più tardi, sono state estese per includere giornali contenenti informazioni di natura culturale generale.

All'epoca in cui queste tariffe preferenziali venivano introdotte, le amministrazioni postali facevano parte dei rispettivi governi. Ciascuno dei governi che decideva che la propria amministrazione postale doveva offrire tali tariffe, decideva in effetti che doveva esserci una sovvenzione governativa per i giornali ed i periodici che venivano distribuiti a tariffa ridotta.

La misura in cui tali sovvenzioni venivano garantite si rispecchia nelle tariffe applicate nei vari Stati membri. Il divario a questo proposito è notevole. Le tariffe in Spagna sono, per esempio, molto basse. (Vedi Capitolo 4, Paragrafo 8.4, tabella 17). Possono anche variare nel tempo: dato che l'amministrazione postale tedesca cerca di ridurre progressivamente l'entità delle sovvenzione, queste si sono ridotte dal 72% dei costi al 44% attuale (e si prevedono altri tagli).

In generale, i servizi postali ordinari funzionano con un modesto margine di guadagno o addirittura in perdita. Per le amministrazioni postali che le offrono, le tariffe preferenziali fanno sì che i prezzi siano in perdita. La tabella 1 indica la situazione finanziaria dichiarata per i servizi stampe nel 1985/86. (Anche se sotto il profilo abbastanza storico, queste cifre indicano la situazione finanziaria generale).

Tabella 1: *Stampe: percentuale di copertura dei costi*

STATI MEMBRI	PERCENTUALE
Belgio	18,5%
Danimarca	51,9%
Germania	54,1%
Grecia	96,5%
Spagna	< 10%
Francia	33,3%
Irlanda	100%
Italia	< 10%
Lussemburgo	19,5%
Paesi Bassi	75%
Portogallo	40%
Regno Unito	100%

Fonte: Unione Postale Universale (UPU)

Per le amministrazioni postali non è semplicemente il fatto di stabilire per le stampe prezzi inferiori alle tariffe ordinarie per invii simili (cioè per lettere). Nello stesso

tempo, le stampe tendono ad essere invii voluminosi la cui manipolazione costa, di solito, più di quella delle lettere. Per esempio, molte riviste vengono spedite non ripiegate in buste del formato A4. Un'amministrazione ha trovato che la manipolazione di questi invii costa il 50% in più dello stesso invio spedito nel più tradizionale formato lettera (ammesso che il contenuto possa essere ripiegato). La manipolazione dei giornali può essere anche più costosa dato che operativamente ricevono un trattamento LC o di prima classe (o, in alcuni casi, un trattamento speciale anche superiore a questi "flussi ").

Le nove amministrazioni che hanno fornito le relative cifre presentano una perdita aggregata sui loro servizi stampe di ECU 964,2 milioni.

Una delle conseguenze di tariffe tanto basse è che possono generare distorsioni nella concorrenza. Quanto inferiore è la tariffa tanto meno diventa interessante per i vettori privati operare in questo campo. Questo effetto di distorsione della concorrenza può essere una delle ragioni per introdurre tariffe commerciali nell'ambito della Comunità Europea, con qualche differenza fra i vari paesi dovuta al divario dei costi. E' però necessario tenere sempre presente che le tariffe per giornali e periodici devono essere fissate in modo equo onde rendere possibile una equa concorrenza fra tutti i fornitori postali.

Per le amministrazioni postali può sembrare preferibile non dare all'industria editoriale un servizio a prezzo inferiore ai costi. Sarebbe quindi più efficace trovare metodi diversi dalle tariffe postali preferenziali per fornire all'industria editoriale l'aiuto governativo. Una soluzione possibile potrebbe essere una sovvenzione statale trasparente. Se pagata al distributore postale, tali sovvenzioni dovrebbero essere concesse egualmente sia alle amministrazioni postali che agli operatori privati.

5. DIMENSIONI DEL MERCATO

La fetta più consistente del mercato della posta culturale è senz'altro il settore editoriale e comprende giornali, riviste e libri. In futuro, la definizione dovrà probabilmente essere ampliata per comprendere moderni metodi di memorizzazione delle informazioni da distribuire (quali CD e video), ma in questo contesto il termine "editoria" viene usato per definire in modo generico il fornitore dei materiali spediti come posta culturale.

Per la maggior parte delle amministrazioni postali, l'industria editoriale rappresenta il maggiore settore commerciale individuale. La tabella 2 mostra le percentuali di giornali e riviste sulla posta nazionale.

Tabella 2: *Corrispondenza culturale - sue proporzioni*

STATI MEMBRI	% DELLA CORRISPONDENZA	IMPORTO IN MILLIONI DI ECU
Belgio	22.0	183.2
Germania	11.5	237.7
Danimarca	29.3	19.9
Grecia	24.5	0,007
Spagna	3.1	N/a
Francia	11.8	466.7
Irlanda	N/a	N/a
Italia	35.7	N/a
Lussemburgo	23.5	1.31
Paesi Bassi	12.5	42.5
Portogallo	11.0	12.9
Regno Unito	3.0	N/a

N/a = not disponibile

Fonte: CEE

Dalle cifre fornite dalla Fédération Internationale della Presse Periodique (FIPP) si valuta che il numero complessivo degli invii distribuiti per posta nella Comunità è di 15,2 miliardi di unità all'anno. Di questi, 14 miliardi circa sono destinati alla distribuzione in ambito nazionale ed altri 1,2 miliardi alla distribuzione transfrontaliera. (La circolazione media viene calcolata fra 25.000 e 30.000 abbonati per testata, anche se la deviazione statistica intorno a questa media è molto elevata).

Oltre ad essere economicamente importante, l'industria editoriale (ed in particolare la "stampa") è anche molto influente. Le singole testate possono avere un'influenza assolutamente sproporzionata al loro volume postale, sia nell'approccio diretto con l'amministrazione postale interessata, che indirettamente tramite il governo. Inoltre, l'influenza degli editori viene spesso efficacemente espressa attraverso le associazioni commerciali.

6. IL FUTURO

Nei settori della stampa e dell'editoria si possono notare alcune tendenze. Questi settori stanno attraversando un periodo di significativa concentrazione della proprietà, con una riduzione del numero dei titolari. Questa concentrazione avrà certo delle conseguenze sull'influenza della stampa (per esempio nei confronti amministrazioni postali), ma è difficile prevedere quali saranno.

La tecnologia attuale rende possibile meno edizioni, permettendo agli editori di produrre riviste per piccoli settori di mercato. Le riviste specializzate con una circolazione limitata poggiano spesso pesantemente sulla distribuzione postale.

Un'altra tendenza (esterna) che avrà un effetto indiretto (come concorrente) sull'editoria è il moltiplicarsi dei mezzi televisivi.

Alla luce di queste tendenze e perciò delle difficoltà finanziarie che le tariffe preferenziali possono causare, sembra che ci si trovi d'accordo perchè vengano studiate le seguenti questioni e sviluppate soluzioni idonee.

In primo luogo, l'attuale ampiezza della definizione di posta culturale sembra essersi spinta sensibilmente oltre il concetto originario, secondo il quale esso riguardava soltanto la stampa indipendente. In questo contesto va notato che sono necessarie definizioni più chiare sia per giornali che per periodici.

In secondo luogo, si deve riconoscere che le differenti politiche tariffarie applicate dalle diverse amministrazioni postali (e forse influenzate dai rispettivi governi) hanno prodotto grandi divari nelle tariffe per questi servizi (certamente molto superiori alle differenze di costo). E' necessario riconoscere che questi divari possono essi stessi causare distorsioni nella concorrenza.

In terzo luogo, è necessario un approccio armonizzato alla qualità del servizio. Si dovrebbero applicare standard minimi ed introdurre un sistema consistente di valutazione della qualità.

Infine, ci si deve adoperare per semplificare (e rendere più simili) le condizioni di accesso all'impostazione presso le varie amministrazioni postali. Particolare attenzione dovrebbe essere data alla soluzione di eventuali situazioni presenti che possono costituire ostacoli agli scambi o distorsioni nella concorrenza.

ALLEGATO 14: QUESTIONI TARIFFARIE

1. INTRODUZIONE

Le tariffe sono i prezzi caricati ai clienti. Le questioni tariffarie che devono essere studiate comprenderanno i principi attualmente applicati al calcolo delle tariffe, le differenze nelle situazioni di costo ed il modo in cui queste tariffe possono variare a seconda delle differenti specie di clienti.

Fra i clienti vi sono anche altri operatori ed amministrazioni postali, e quindi alcuni aspetti della trattazione sono importanti per il problema delle spese terminali. Nella loro forma attuale, le spese terminali non sembrano tuttavia essere delle vere tariffe. Struttura e livello sono concordati su base multilaterale (di solito globale). Attualmente sono tengono conto dei diversi costi registrati nelle varie località, né riflettono la locale dinamica di mercato. Le spese terminali potranno essere più simili a tariffe se saranno più strettamente rapportate a quelle nazionali.

La trattazione che segue cerca di analizzare il modo in cui vengono fissate le tariffe ed a quali condizioni di costo sono alla base dei principi tariffari applicati. Cura particolare viene dedicata alla tariffazione per i servizi riservati.

2. CALCOLO DELLE TARIFFE

Le due basi principali per il calcolo delle tariffe sono il rapporto con i costi e le forze concorrenti presenti sul mercato. A questo si aggiungono le politiche generali di tariffazione. Va tenuto presente anche che i prezzi possono essere in qualche modo influenzati da decisioni esterne (di solito politiche). Per i contratti, i prezzi vengono spesso decisi mediante trattative che possono produrre risultati al di là di quelli che possono derivare soltanto dalle altre forze agenti sul mercato.

2.1 BASE DI COSTO

Nell'assenza relativa di forze di mercato, ci si potrebbe aspettare che il rapporto con i costi sia il criterio principale per la tariffazione. (I fattori che incidono sulle condizioni di costo sono esaminate nel Paragrafo 3). Seguendo tale principio, andrebbe aggiunto un margine percentuale di profitto (tariffazione al costo più margine aggiuntivo); in alternativa, un obiettivo di profitto potrebbe essere espresso in percentuale del fatturato. Sono principi simili anche se il primo è più dettagliato in quanto può essere applicato ai singoli servizi forniti.

Questo principio di basare le tariffe direttamente sui rispettivi costi spesso non viene, tuttavia, applicato per ragioni molte volte decise dal governo. Viceversa, può essere il governo a fissare altri obiettivi. Questi due effetti sono discussi nel Paragrafo 2.4.

A causa dei requisiti loro imposti dai governi o per proprie scelte politiche, molte amministrazioni postali praticano sovvenzioni incrociate. Queste possono essere effettuate fra servizi, fra gruppi di clienti o fra zone geografiche.

Altro problema è costituito dal fatto che le convenzioni contabili impiegate variano da uno Stato membro all'altro. In particolare, esistono diversi approcci

sul metodo di determinazione dei costi fissi. Questi divari contabili avrebbero per effetto che condizioni di costo (e politiche di tariffazione) esattamente uguali possono produrre effetti differenti nei vari Stati membri.

Ma in realtà, le condizioni di costo variano notevolmente fra gli Stati membri, come indicato nel Paragrafo 3.

2.2 PEREQUAZIONE TARIFFARIA

Per quanto riguarda i prezzi dei singoli servizi, il principio più importante applicato dalle amministrazioni postali è quello di una tariffa unitaria singola (la péréquation tarifaire). Ne risulta uno stesso prezzo per invii da un estremo all'altro del territorio, indipendentemente dal luogo in cui devono essere distribuiti nell'ambito del medesimo. La péréquation tarifaire poggia su una condivisione paritaria di una serie di costi fra gli invii ai quali il principio si applica.

2.3 STRATEGIA COMMERCIALE

Può non essere immediatamente ovvio come talune forze di mercato possano influire sui servizi riservati. Le principali forze competitive provengono dalla concorrenza indiretta, soprattutto dalle telecomunicazioni per le comunicazioni e dalla stampa per la pubblicità. Recentemente, si è avuta una maggiore concorrenza diretta di cui l'esempio forse più notevole è la distribuzione diretta della propria corrispondenza da parte delle aziende.

Ma che la concorrenza sia diretta o indiretta, potrebbe esservi una tendenza alla sopravalutazione delle attrattive dei servizi competitivi da parte dei clienti. Un esempio particolare può essere il raffronto fra pubblicità mediante la stampa e la pubblicità diretta per corrispondenza. I clienti potrebbero paragonare i costi relativi per raggiungere 1000 potenziali clienti, confronto che potrebbe risultare a sfavore della pubblicità per corrispondenza. Il confronto reale dovrebbe però essere fatto con l'efficacia relativa con la quale il messaggio raggiunge questi clienti potenziali e con cui viene generato il reddito.

La maggior parte delle amministrazioni postali risponde all' esigenze dei clienti offrendo servizi a contratto. Gran parte di queste amministrazioni hanno una struttura fissa di sconto dalla quale gli addetti alla vendita non sono autorizzati a scostarsi. Sono relativamente poche quelle che permettono di negoziare i prezzi per servizi riservati.

Laddove queste trattative sono permesse, esse possono basarsi anche su una combinazione fra i principi o le influenze sopra menzionati. Probabilmente possono dipendere dall'importanza economica dell'utente per l'amministrazione postale. Il problema, in questo caso, è che gli utenti maggiori hanno la tendenza di spingere le amministrazioni postali a negoziare per ottenere prezzi quanto più vicini ai costi marginali. In un caso estremo, un'amministrazione postale ha concesso uno sconto del 76%, realizzando un prezzo che copriva a malapena i costi marginali.

Una tale politica di applicazione dei costi marginali ai maggiori clienti ha per effetto quello di far pagare agli altri utenti un ammontare sproporzionato di costi fissi. In questo modo, se gli sconti concessi ai grossi clienti non sono in rapporto con i risparmi di costo, gli utenti singoli possono, in effetti, sovvenzionare trasversalmente quelli maggiori. Altrimenti, questi sconti

possono semplicemente far aumentare il deficit operativo dell'amministrazione postale.

In secondo luogo, sarebbe preoccupante che la flessibilità consentita nella negoziazione dei prezzi per i servizi riservati possa incidere sulla vendita di servizi non riservati. Decisamente, gli sconti praticati sui servizi riservati possono trasformarsi in sconti occulti per quelli non riservati.

In termini di politica generale dei prezzi, dato che un'elevata percentuale dei costi associati ai servizi riservati è fissa, le amministrazioni postali possono avere la tentazione di abbassare i prezzi in termini reali per incoraggiare l'espansione e ridurre così i costi unitari. Questa politica funziona bene se i prezzi inferiori si basano su incrementi della produttività. Data, però, la relazione fra prezzi e volumi (elasticità della domanda determinata dai prezzi), tale strategia non basata su aumenti di produttività può essere pericolosa.

L'elasticità dei prezzi misura il cambiamento della domanda (espressa in volume) rispetto alle diverse oscillazioni dei prezzi. I servizi postali sono relativamente inelastici e l'elasticità dei prezzi può avvicinarsi a - 0,4 (cioè per un 1% di oscillazione del prezzo, vi è un'oscillazione del volume di uno 0,4% in senso opposto).

2.4 DECISIONI ESTERNE

I governi nazionali possono prendere determinate decisioni capaci di incidere sulle politiche di tariffazione da parte delle amministrazioni postali. Queste decisioni si possono suddividere in due categorie.

In primo luogo, esse possono fissare degli obiettivi da raggiungere, che possono avere un ampio carattere finanziario, come un buon ricavo dall'investimento, o il livello degli investimenti che l'amministrazione postale deve finanziare con risorse proprie. In alternativa, possono riguardare più direttamente i prezzi: il governo può fissare per i prezzi un tetto in relazione all'indice di inflazione.

In secondo, alcuni governi partecipano al processo di tariffazione (sia direttamente che indirettamente esercitando la propria influenza sull'organismo di regolamentazione). Essi possono incoraggiare a mantenere bassi i prezzi quando normalmente sarebbe giustificato un qualche loro aumento. Una tale politica, applicata per un certo periodo di tempo, può determinare consistenti perdite. Anche se in un secondo tempo si decidesse di riportare i prezzi ad una situazione di pareggio, lo si potrebbe ottenere soltanto nell'arco di diversi anni.

Alcuni governi danno anche alle amministrazioni postali il "mandato" di fornire taluni servizi sottocosto. Questi mandati riguardano in particolare la distribuzione di giornali ed altre stampe, ma possono anche comprendere l'esigenza di distribuire la posta governativa o il materiale elettorale. Le amministrazioni postali devono finanziare tali perdite o servizi in perdita, oppure dovranno rivolgersi ai propri governi per ottenere sovvenzioni statali.

3. FATTORI CHE INCIDONO SUI COSTI

Vengono qui trattate le differenze nei costi. E' importante individuare se le cause di queste differenze sono o meno controllabili dalle amministrazioni postali. L'esame è

soprattutto importante per il dibattito sull'opportunità di una tariffa unica comune da applicare in tutto il territorio della Comunità.

3.1 MANODOPERA

Nei costi la differenza principale è il costo della manodopera (calcolato come costo dell'ora lavorativa). Inevitabilmente, esso continuerà a variare notevolmente fra i diversi Stati membri. Dato che un 70% dei costi complessivi delle amministrazioni postali sono costi di manodopera, le differenze sono molto sensibili.

3.2 PROPENSIONE ALL'IMPOSTAZIONE

I livelli d'uso dei servizi postali risentono della situazione economica circostante. (La fruizione dei servizi postali nei diversi Stati membri varia fra 47 e 434 invii pro capite). Questo incide a sua volta sui volumi trattati e quindi sui costi unitari (e probabilmente sui prezzi unitari). I livelli di fruizione sono però influenzati anche dai livelli relativi dei prezzi, che sono a loro volta influenzati dalla produttività (vedi Paragrafo 3.5).

3.3 DENSITA' E CONCENTRAZIONE DEMOGRAFICA

I costi di raccolta e distribuzione, che insieme rappresentano circa i tre quarti di tutti i costi, variano a seconda di come è concentrata o disseminata la popolazione. Qui il fattore importante non è tanto la densità demografica media, ma piuttosto il grado di concentrazione dei vari centri abitati. Così per esempio, nel caso della Grecia può essere meno importante che la densità demografica sia pari alla metà della media CE, che non il fatto che il 55% della popolazione risiede nella conurbazione di Atene/Pireo.

3.4 TRASPORTO

La qualità dell'infrastruttura nazionale dei trasporti incide sensibilmente sulla qualità dei servizi postali in ciascuno Stato membro. Influisce anche sui costi. Per questo motivo, anche le dimensioni del paese si ripercuotono su qualità e costi.

3.5 PRODUTTUVITA'

La produttività risente dei livelli di fruizione dei servizi postali. Ma spetta anche alle amministrazioni postali migliorare la produttività individuando modi per ottimizzare l'uso delle proprie risorse. Questo è essenziale per cercare di realizzare quella spirale positiva di miglioramenti della produzione che consentano riduzioni reali di prezzo, che a loro volta incoraggiano maggiori volumi e produttività.

4. UTENTI

I clienti vanno dai singoli individui che impostano pochi invii all'anno fino alle grandi organizzazioni specializzate che ne spediscono milioni. (In termini di costi postali, la dimensione riguarda più il volume delle esigenze postali di un'organizzazione che non le sue dimensioni complessive). Quanto più è grande l'utente, tanto più probabile è che esso sia in grado di preparare il corriere in modo da facilitare il compito dell'amministrazione postale dopo l'impostazione.

La preparazione della posta, sia essa intrapresa dal cliente che ha originato la corrispondenza o da un intermediario che agisca per conto dell'utente originario, può dar luogo a risparmi di costi da parte dell'amministrazione postale. Di solito, le amministrazioni che offrono servizi a contratto ritrasferiscono all'utente una parte significativa di questi risparmi sotto forma di sconti.

Questi risparmi possono riguardare soprattutto il modo in cui la posta viene presentata o presmistata. Una questione più delicata è quella dei volumi. Il fatto che un utente imposti grossi volumi, non consente di per sè all'amministrazione postale di realizzare economie. Gli incrementi di volume renderanno, però, più produttivi i costi fissi di rete, riducendo così quelli unitari.

Alcune amministrazioni postali sostengono che la politica di tariffazione per i servizi riservati deve rendersi conto del costo di servizi alternativi (per esempio, della distribuzione in proprio) ed essere in grado di offrire sconti maggiori a quelli giustificati soltanto dai risparmi di costo; se un tale volume andasse perduto per la rete dei servizi universali, a perdere sarebbero tutti gli utenti in quanto i costi unitari aumenterebbero per tutti. Tuttavia, mentre si concorda che quando si stabiliscono le tariffe è necessario tenere in un certo conto la dinamica del mercato, queste ultime tendono ad essere diverse da un grande utente all'altro. Qualsiasi concessione di sconti fuori dalla norma richiederebbe, quindi, il più rigoroso controllo. Esistono delle prove che non sempre un tale controllo sia stato esercitato.

Di massima, se vengono concessi sconti per servizi riservati, questi dovrebbero produrre risparmi di costo. Altrimenti, come si è detto al Paragrafo 2.5, gli utenti che non ricevono sconti (compresi tutti gli utenti individuali) rischierebbero di sovvenzionare in modo trasversale coloro che ne beneficiano.

5 APPROCCIO ARMONIZZATO ALLE QUESTIONI TARIFFARIE

5.1 PRINCIPI TARIFFARI

Applicare alcuni principi tariffari comuni per i servizi riservati è senz'altro possibile. E' essenziale basare rigorosamente le tariffe sui costi. Questo implica l'assenza completa di sovvenzioni incrociate, in particolare fra l'area non riservata a quella riservata, fra un utente e l'altro, o fra un "flusso" di servizio ad un altro. E' anche importante che qualsiasi sovvenzione centrale, se considerata necessaria, sia assolutamente trasparente.

E' anche importante che le tariffe siano rapportate alla qualità del servizio fornito. E' chiaro che taluni servizi postali di qualità devono essere redditizi. Servizi carenti diventano il "distributore di ultima risorsa" con tariffe basse e conseguenti perdite.

5.2 STRUTTURE TARIFFARIE

Se si traccia un paragone fra uno Stato membro e l'altro, si vede che le operazioni postali per fornire il servizio universale sono simili (tenendo conto dei diversi approcci alla meccanizzazione). Per rendere i servizi riservati di ciascuno Stato membro quanto più rispondenti alle necessità degli utenti, è desiderabile che ciascuna amministrazione postale approfitti dell'esperienza commerciale delle altre. In questo modo, ciascuna conseguirà la "migliore pratica", che, se applicata da tutte le amministrazioni, offrirà delle agevolazioni a tutti gli utenti dei servizi riservati di ogni Stato membro.

L'approccio più appropriato potrebbe essere quello di studiare una serie quanto più completa di agevolazioni contrattuali, e poi chiedere il motivo per cui ciascuna di esse non debba essere offerta. Se non vi fosse un motivo valido per non offrirla, essa dovrebbe essere adottata. Scegliendo questo approccio, il primo punto è quello di offrire agli utenti di ciascuna amministrazione postale una serie di agevolazioni contrattuali (anche se queste potrebbero differire fra un'amministrazione e l'altra). Queste agevolazioni dovrebbero comprendere almeno la possibilità per gli utenti di presmistare la propria corrispondenza in cambio di sconti.

5.3 LIVELLI TARIFFARI

E' chiaro che continueranno ad esistere differenze sensibili nei costi dei servizi nazionali delle amministrazioni postali della Comunità. Nello stesso tempo, per il futuro benessere del settore postale comunitario, il Libro verde propone una stretta relazione fra prezzi e costi. Queste due affermazioni implicano insieme che non è possibile alcuna armonizzazione in merito ad un'eventuale tariffa unica. (Questa conclusione rimane valida almeno fino a quando non ci sarà una significativa convergenza dei costi, a quanto sembra poco probabile nel medio o più lungo periodo.

E' certo teoricamente possibile prendere la decisione politica di adottare una siffatta tariffa armonizzata. Ma ogni organismo che la prende deve prima rendersi conto dei costi aggiuntivi che ne conseguirebbero, dell'entità delle sovvenzioni incrociate necessarie e, quindi, della probabile reazione negativa dei consumatori.

La tariffa armonizzata si baserebbe su un costo "medio" comunitario o su quello del paese della Comunità in cui il costo è il più basso. Il primo comporterebbe semplicemente sovvenzioni incrociate massicce (il settore dei servizi postali riservati della Comunità equivale oggi a circa 20 miliardi di ECU) fra amministrazioni che "perdono" e altre che "guadagnano". Il secondo richiederebbe sovvenzioni non solo incrociate, ma anche governative. In breve, una tariffa comune implicherebbe una politica postale comune.

A prescindere dai costi amministrativi straordinari, una tale politica potrebbe facilmente ridurre la flessibilità in termini di capacità di realizzare gli obiettivi del Mercato Unico.

ALLEGATO 15: LA POSTA INTRACOMUNITARIA

1. INTRODUZIONE

Il Capitolo 8 esamina la disciplina normativa consigliabile per la posta intracomunitaria e internazionale (al Paragrafo 7). La trattazione non è collegata con un'analisi approfondita del fenomeno della reimpostazione (Capitolo 5, Paragrafo 8). Vuole soltanto integrare questo esame con argomentazioni più dettagliate.

In appresso vengono esposti i principali argomenti in favore e contro l'inclusione della posta intracomunitaria nell'area riservata. (Le argomentazioni sono addotte sotto forma di dichiarazioni fatte dai partecipanti al dibattito). In termini di lunghezza del testo, può sembrare che l'argomentazione propenda per l'esclusione. Questo non vuole, tuttavia, essere un commentare peso e validità dei singoli argomenti.

2. ARGOMENTI A FAVORE DELL'INCLUSIONE

2.1 IMPLICAZIONI DEL MERCATO UNICO

Il principio del mercato unico è quello di una Comunità senza frontiere per gli scambi interni. Potrebbe sembrare strano se alla posta intracomunitaria venissero applicate norme regolamentari diverse da quelle previste per la posta nazionale.

Con lo sviluppo della Comunità, potrà porsi il problema di un'amministrazione postale unica per tutto il territorio. Vi sono però serie ragioni contro la creazione di un'amministrazione unica (vedi Capitolo 8, Paragrafo 21.1). Tuttavia, se si decidesse di crearla, si può ritenere che i servizi riservati che appaiono giustificati su scala nazionale lo sarebbero anche a livello comunitario.

2.2 REIMPOSTAZIONE CAUSATA DALLA SPEREQUAZIONE DELLE SPESE TERMINALI

Si sostiene che la reimpostazione si basa sulle iniquità del sistema delle spese terminali fra remunerazione e costi effettivi di distribuzione. Questa affermazione non riguarda la reimpostazione A-B-B che all'amministrazione distributrice riconosce tariffe interne).

3. ARGOMENTI IN FAVORE DELL'ESCLUSIONE

3.1 CONCORRENZA ESISTENTE

Nella maggior parte degli Stati membri, esiste già in pratica una concorrenza nelle fasce della posta-lettere intracomunitaria e internazionale. Sarebbe errato privare oggi gli utenti delle possibilità di scelta alla quale sono abituati.

3.2 MIGLIORAMENTO DEI SERVIZI

Le amministrazioni postali sono state lente nel prendere decisioni sugli investimenti per migliorare la qualità dei servizi internazionali (compresi quelli intracomunitari). Oggi lo fanno soprattutto per la pressione della concorrenza. Ora è stato introdotto un sistema di valutazione del rendimento. Questo, però, mostra che l'attuale rendimento non è buono. La CEPT ha adottato un obiettivo informale di D + 3 (terzo giorno lavorativo dopo l'impostazione), ma una recente indagine a campione indica che soltanto il 40% degli invii raggiunge questo obiettivo.

Gli operatori privati che competono con i sistemi di posta internazionale delle amministrazioni postali non pubblicano risultati sulla qualità del servizio. Tuttavia i costi dei diversi operatori diventeranno presto molto simili. Successivamente tutti i fornitori di servizi (inclusi gli operatori privati) venderanno sulla base del servizio reso.

Normalmente la reimpostazione A-B-B può realizzare tempi di avviamento globale più rapidi della posta spedita tramite il sistema delle amministrazioni postali. I motivi possono essere due.

Il primo è determinato dal fatto che l'operatore privato può essere più efficiente sia nello smistare il corriere in partenza che nel trasferirlo poi nel paese di origine. (Per quest'ultima operazione può servirsi di voli notturni).

Il secondo dal fatto che questo operatore può impostarlo direttamente nel sistema nazionale dell'amministrazione che dovrà distribuirlo, presentando la posta presso un ufficio di smistamento, scelto con criteri strategici, e nel formato stabilito da tale ufficio. Rispetto a tutto questo, il corriere delle amministrazioni postali transita per uno dei pochissimi "uffici di scambio" che, per di più, possono essere spesso intasati. Certo è che la qualità del servizio nazionale (per il flusso postale nazionale in cui l'operatore privato effettua l'impostazione) è superiore a quella della posta internazionale in entrata.

3.3 SPECIALIZZAZIONE ACQUISITA

Per quanto riguarda il traffico nazionale, l'amministrazione postale è l'unico specialista riconosciuto. Ma non è necessariamente così per la posta internazionale. Non per caso le società che esercitano la reimpostazione sono in prevalenza consociate nel traffico merci con compagnie aeree o vettori aerei espressi.

Inoltre, dato che molti operatori privati trattano con le amministrazioni postali su base individuale (almeno nel caso della reimpostazione A-B-B), spesso conoscono meglio delle altre amministrazioni il funzionamento della distribuzione delle amministrazioni destinatarie.

3.4 NON SERVONO PIU' I PROFITTI PER POTERE EFFETTUARE SOVVENZIONI INCROCIATE

Tali sovvenzioni incrociate erano comunque insoddisfacenti e dovevano essere eliminate. Anche se esse fossero accettabili, i profitti derivanti dalla posta internazionale non saranno più dello stesso ordine di grandezza del passato.

Le spese terminali CEPT tendono ad aumentare i costi diretti della posta in uscita. Se esse si basassero sulle tariffe nazionali, anche questi costi

tenderebbero a lievitare. Viceversa, le amministrazioni avrebbero una remunerazione adeguata per i volumi in entrata e non sarebbero più costrette a sovvenzionare trasversalmente con i ricavi della posta in uscita le perdite di quella in entrata.

Anche prima che sia risolta la questione delle spese terminali, l'amministrazione mittente dovrebbe essere teoricamente in grado di competere sul piano dei prezzi con un reimpostatore A-B-C. In pratica, non lo sono perchè sentono il bisogno di avere elevate tariffe in uscita onde sovvenzionare trasversalmente le perdite interne.

3.5 CONCORRENZA SENZA PREGIUDIZIO PER IL SERVIZIO UNIVERSALE

Quando un'azienda cambia la sua abitudine di effettuare un lavoro da sé e lo dà in invece in appalto a terzi, l'effetto è quasi sempre quello di aumentarne il costo variabile. Per la posta generata nel proprio paese l'amministrazione postale mittente impegna un'altra amministrazione ad effettuare la distribuzione. Anche se molti dei costi di distribuzione sostenuti dall'amministrazione ricevente sono fissi, questi stessi costi vengono addebitati all'amministrazione mittente come costi variabili.

Premesso che la corrispondenza da reimpostare sia ritirata presso gli uffici dell'azienda e venga distribuita attraverso la rete dell'amministrazione postale nel paese del destinatario, i due principali elementi fissi di costo della rete del servizio universale non vengono toccati o danneggiati dalla reimpostazione:

- la levata per strada: il traffico internazionale in questione viene raccolto presso i locali del cliente;
- la distribuzione: la reimpostazione rispetta ancora i diritti esclusivi del fornitore del servizio universale nel paese di distribuzione.

3.6 SCELTE PIU' AMPIE PER L'UTENTE

Alcune delle questioni che riguardano la posta intracomunitaria (transfrontaliera) vanno inserite nel contesto di una costante evoluzione delle scelte del cliente per quanto attiene alle lettere:

La prassi comune per la posta-lettere è quella del cliente che la imposta presso l'amministrazione postale, che poi la recapita al destinatario.

Il cliente ha anche la possibilità di recapitarla di persona al destinatario.

La prassi comune per la posta intracomunitaria è che il cliente imposta la corrispondenza presso l'amministrazione postale del proprio paese che a sua volta la trasmette a quella del paese di destinazione che la recapita infine al destinatario.

Per la posta intracomunitaria, il cliente può anche recapitarla direttamente al destinatario.

Il cliente può impostare la propria corrispondenza presso l'amministrazione postale del paese di destinazione, la quale la recapita poi al destinatario.

Ritornando alle possibilità offerte al cliente nel proprio paese, in diversi Stati membri l'utente può consegnare la propria corrispondenza ad un operatore privato autorizzato a fungere da "preparatore postale", il quale la imposta presso l'amministrazione postale, che la recapita al destinatario.

Per la posta intracomunitaria, l'utente può consegnarla ad un operatore privato residente nel paese di recapito; l'operatore privato la imposta quindi presso l'amministrazione postale che poi la recapita al destinatario.

Il cliente può impostare il corriere presso un operatore privato nel proprio paese; questo può trasferirlo poi ad un altro operatore privato nel paese di destinazione, il quale lo imposta presso la locale amministrazione postale, che infine provvede a recapitarla al destinatario.

Questa continuità sembra giustificare che tale scelta, sempre rispettosa dei diritti esclusivi del fornitore di servizi riservati nel paese di destinazione, debba essere consentita.

ALLEGATO 16: ESAME DEI CRITERI PER LA DEFINIZIONE DELL'AREA RISERVATA

1. INTRODUZIONE

L'obiettivo politico più importante è quello di tutelare il servizio universale. Per conseguirlo viene proposto che sia determinata una serie comunitaria di servizi riservati. I servizi riservati ed anche alcuni servizi non riservati, impongono un'obbligazione universale. Altri, quali i servizi espresso o pacchi, non dovrebbero essere riservati nè soggetti ad obblighi di servizio universale.

Per raggiungere l'obiettivo del servizio universale, il mezzo proposto è la determinazione di una serie di servizi riservati. Questa serie deve essere quanto più limitata possibile. Anche se alcuni pacchi possono avere un'obbligazione universale, è chiaro che non devono essere inclusi nella serie degli eventuali servizi riservati. (Essi sono già non-riservati in tutti gli Stati membri). La stessa cosa vale anche per le stampe; anche se possono avere qualche obbligo universale, devono essere non-riservati.

2. CONTENUTI

Sembra quindi chiaro che il primo criterio da applicare ai servizi universali, sia quello dei contenuti, onde escludere a priori dall'area riservata gli invii contenenti stampe o merci . Quanto rimane, dopo l'applicazione di questo criterio dei contenuti, comprenderebbe tutti gli invii di corrispondenza di natura personale e individualizzata. Ma sarebbe sempre più di quanto necessario per i servizi riservati. Dopo il criterio dei contenuti devono, quindi, esserne applicati altri, al fine di rendere l'area riservata quanto più ristretta possibile.

In appresso viene esaminato quali debbano essere questi altri criteri.

3. PREZZI

Data la varietà delle tariffe (e dei costi) dei servizi di posta-lettere ordinaria nei vari Stati membri, sarebbe impossibile avere un unico limite di prezzo (espresso in valuta locale) per i servizi riservati in tutta la Comunità.

Se ne fosse stabilito uno unico in ciascuno Stato membro, esso potrebbe subire una graduale erosione per effetto dell'inflazione. Questo fatto potrebbe anche essere considerato opportuno dall'organismo di regolamentazione, che, in caso contrario, potrebbe decidere di aggiornare periodicamente tale limite.

Il limite di prezzo potrebbe essere fissato in relazione alla struttura tariffaria per il servizio lettere di base. Esso potrebbe, per esempio, essere fissato ad un prezzo equivalente ad un qualsiasi limite di peso proposto o in rapporto fisso con l'equivalente tariffario al limite di peso (eventualmente a 1,5 volte l'equivalente tariffario).

Potrebbe esserci un rischio che l'operatore stabilisca effettivamente la soglia normativa per i servizi non riservati. Ma questo non dovrebbe essere motivo di grande preoccupazione, dato che le autorità di regolamentazione devono approvare o almeno cercare di giustificare i cambiamenti di livello delle tariffe. In particolare, dovranno badare alle strutture tariffarie per assicurare, per esempio, che gli aumenti di prezzo per le diverse fasce di peso siano proporzionali a quelli dei costi.

Una possibile soluzione a questo problema fra regolamentatore ed operatore sarebbe quello di stabilire inizialmente il limite di prezzo, correlandolo alla tariffa per il limite di peso. Successivamente, il limite potrebbe essere indicizzato, senza aumentare mai oltre il tasso di inflazione nel periodo di indicizzazione. (La base per l'indicizzazione sarebbe sempre il limite di prezzo precedente). Ovviamente, l'organo di regolamentazione può sempre decidere un limite che sia inferiore all'aumento indicizzato.

4. QUALITA'

La qualità postale può essere definita in diversi modi. Il metodo più comune è la quantificazione della rapidità della distribuzione dal momento della raccolta o della spedizione. Ma adottare questa misura per definire la distinzione fra lettere ed espressi sarebbe problematico.

Una distinzione fatta in base all'efficienza del servizio introdurrebbe l'elemento della retroattività. Dovrebbe forse una lettera ordinaria, recapitata entro le 24 ore, essere considerata retroattivamente come invio non riservato? O un invio espresso, non recapitato entro 2/3 giorni (come talvolta accade), essere considerato retroattivamente come lettera ordinaria e quindi servizio riservato?

La difficoltà della retroattività, soprattutto nel secondo caso, indica che l'attenzione debba concentrarsi sulle aspettative dell'utente e non sull'effettiva efficienza (anche se, ovviamente, quest'ultima condiziona le altre).

Il modo migliore per valutare le aspettative degli utenti in questo campo è il prezzo che essi sono disposti a pagare.

L'uso del criterio del prezzo, invece di quello della rapidità del recapito, presenterebbe l'ulteriore vantaggio di riconoscere, in effetti, altre forme di qualità che l'utente apprezza e per le quali è disposto a pagare di più.

5. PESO

In quanto misura un valore assoluto, il criterio del peso non presenterebbe alcuni dei difetti di quello di prezzo sopra menzionati (essenzialmente riguardanti la mobilità propria di quest'ultimo). Va riconosciuto, tuttavia, che il criterio di peso non sarebbe da solo sufficiente, in quanto incapace di escludere gli invii espressi più leggeri. Sarebbe, quindi, necessario usarlo in combinazione con un criterio di prezzo.

6. COMBINAZIONE PREZZO / PESO

Solo l'uso di una combinazione fra criterio di peso e criterio di prezzo (dopo quello del contenuti) raggiungerà l'obiettivo di avere un'area riservata quanto più ridotta possibile (fra i servizi per i quali esiste un'obbligazione di servizio universale) che

tutelerà nello stesso tempo il servizio universale. Gli invii che resteranno poi fra gli eventuali servizi riservati saranno le lettere ordinarie, le cartoline e la pubblicità diretta per corrispondenza, e soltanto fino ad un certo prezzo e peso.

Un limite unico di peso potrebbe essere applicato in tutta la Comunità e, dato il grande divario attuale fra le tariffe, ciascuno Stato potrebbe calcolare i limiti di prezzo in base a quelli di peso. Nel medio e più lungo termine, se si avesse una sufficiente convergenza fra costi e tariffe, basterebbe solo un limite di prezzo.

GLOSSARIO

AO

"Autres objets" in francese. Classificazione UPU che comprende le stampe ed i pacchetti piccoli. Usato in tutte le classificazioni del servizio di posta-lettere transfrontaliero delle amministrazioni postali. Diverse amministrazioni lo usano come una delle due classificazioni per la propria posta nazionale, l'altra è LC (vedi sotto).

Avviamento

Tragitto e sistema di trasporto scelto per il trasporto di invii fra due località geograficamente distinte.

Centro corrispondenza

Descrive le attività di consolidamento e di preparazione della posta effettuate da alcuni operatori. L'uso di questo termine è comunemente associato alla produzione di pubblicità diretta per corrispondenza e altre stampe. Dopo che la posta è stata creata e stampata viene spedita al centro per essere preparata per la spedizione.

CEPT

La Conferenza delle amministrazioni europee delle poste e telecomunicazioni. Comprende le amministrazioni di tutti gli Stati membri, e della maggior parte degli altri paesi europei. La CEPT (Poste) rappresenta attualmente le amministrazioni postali in quanto operatori, ma vi sono già delle indicazioni sulla possibile costituzione di un gruppo CEPT separato, destinato a rappresentare gli organi di regolamentazione.

Clienti

Ai sensi del Libro verde s'intende per clienti gli utenti che impostano la corrispondenza per conto proprio. Il volume totale impostato dai clienti è basso. I clienti comprendono i consumatori e le organizzazioni che impostano per conto proprio. Nel caso di queste ultime, le esigenze d'impostazione possono variare da volumi esigui a volumi ingenti. Il termine utenti, invece, comprende sia i clienti che impostano per conto proprio, sia gli operatori terzi che operano per conto dei clienti; questi operatori terzi fungono da intermediari tra i clienti e gli operatori (generalmente le amministrazioni postali) addetti alla consegna.

Consegna in proprio

Consiste nel recapitare personalmente la propria corrispondenza al destinatario. Da un punto di vista normativo si può distinguere tra il destinatario che si trova nello stesso paese e quello che abita all'estero. Se il destinatario si trova in un altro paese, si può operare un'ulteriore distinzione tra destinatario all'interno della Comunità o fuori

Consolidazione

Per consolidazione si intende letteralmente la raccolta di invii di diversa origine e (in termini di trasporto) il loro successivo inoltro cumulativo. In termini postali, i consolidatori ritirano la posta di diversi clienti, la cumulano e la spediscono all'operatore prescelto per le fasi successive (trasporto e distribuzione).

Consumatori (vedi Clienti)

Corriere per città

E' un servizio gestito da operatori privati. Si riferisce comunemente alla posta raccolta in un'area urbana per essere distribuita nella stessa area. Può anche riferirsi alla componente della distribuzione della posta internazionale, in cui la corrispondenza viene recapitata da un operatore privato invece che dall'amministrazione postale del paese ricevente.

Corrispondenza non indirizzata

Una delle forme della pubblicità diretta per corrispondenza. Il materiale pubblicitario viene distribuito senza indirizzo a tutti i destinatari di una zona determinata dal mittente.

Distribuzione

La fase terminale del processo postale, in cui l'invio viene recapitato al destinatario. La distribuzione è di solito ripartita per zone specifiche. Il servizio destinato a ciascuna zona si chiama comunemente giro di distribuzione. Alcune amministrazioni postali usano chiamarlo "la camminata del portalettere", anche se il giro è motorizzato. (Negli Stati Uniti viene chiamato "carrier route"). Dato il requisito di servizio universale, tutti insieme i giri dei postini devono potenzialmente passare per tutti i possibili punti di recapito.

EDI

Electronic Data Interchange. Metodo elettronico per la trasmissione di informazioni quantitative. Si basa su dati immessi in modo rigorosamente formattato. Sopratutto interessante per le grandi aziende che si scambiano un grande quantità di dati. Competerà quindi con i servizi postali nella trasmissione di invii, quali ordini, estratti conto e fatture. Può essere usato anche dagli operatori postali per comunicare con i propri clienti.

Fermo Posta

Struttura che consente all'utente di far trattenere la posta a lui indirizzata presso un ufficio postale indicato. Egli poi la ritira direttamente presso tale ufficio.

Flusso

Categoria operativa della posta che esige che gli invii della categoria vengano segregati dall'altra posta e trattati separatamente. Gli esempi comprendono LC, AO, posta di prima classe, posta di seconda classe e posta transfrontaliera.

Formato piatto

Lettera (o pubblicazione) del formato A4 spedita senza essere ripiegata. La distinzione viene introdotta perchè il formato straordinario complica il processo di smistamento e ne aumenta i costi.

GATT/GATS

Accordo Generale sulle Tariffe e sul Commercio (GATT), un trattato multilaterale mondiale per la riduzione degli ostacoli agli scambi. Ora esteso per comprendere anche i servizi, l'accordo quadro per questi ultimi viene chiamato Accordo Generale sul Commercio dei Servizi (GATS).

Gruppo degli alti funzionari delle poste

Consiste in un comitato consultivo, costituito su richiesta del Consiglio delle Telecomunicazioni del settembre 1989, per coadiuvare la Commissione nell'elaborazione di proposte per il settore postale della Comunità. Il gruppo si riunisce regolarmente dal dicembre 1989. Vi sono rappresentati tutti gli Stati membri ed è presieduto dalla Commissione.

Impostazione differita

Alcune amministrazioni postali offrono un servizio per cui un utente che faccia un'impostazione particolarmente grande può effettuarla in un certo periodo di tempo, ma ne concorda la data (o le date) di recapito al destinatario. Questo riguarda prevalentemente la pubblicità diretta per corrispondenza, e coincide di solito con le campagne pubblicitarie che usano anche altri mezzi.

Impostazione in proprio

Consiste nell'impostare personalmente la propria corrispondenza. Benché il concetto sia ovvio, esso pone problemi normativi, soprattutto nel caso di utenti con contratto. Infatti, dal punto di vista dell'amministrazione postale, le possibilità esistenti per l'impostazione della corrispondenza sono varie: impostazione in loco, impostazione a distanza (eventualmente con contratto) sempre sul territorio nazionale, portare la propria corrispondenza all'estero e impostarla colà presso l'amministrazione postale di quel paese per la consegna in quel paese, portare la propria corrispondenza all'estero e impostarla colà presso l'amministrazione postale di quel paese per la consegna in un altro paese sempre diverso dal proprio e infine portare la propria corrispondenza all'estero e impostarla colà presso l'amministrazione postale di quel paese per la consegna nel proprio paese. Per le ultime tre possibilità enunciate vi è poi un'ulteriore distinzione a seconda che i paesi interessati si trovino dentro o fuori dalla Comunità.

Impostazione locale

Impostazione di posta transfrontaliera nel paese di destinazione in condizioni di accesso ed alle tariffe applicate dalla posta nazionale in tale paese. Chiamata, talvolta, "impostazione diretta". Costituisce anche la parte finale dell'operazione di reimpostazione A-B-B.

Individualizzato

Secondo l'accezione adottata dal Libro verde, il termine di "individualizzato" si riferisce agli invii di corrispondenza che riguardano affari commerciali o personali con sufficiente individualità da indicare chiaramente che il testo si rivolge specificamente al destinatario. Gli invii individualizzati, che quindi non costituiscono stampe, comprendono le corrispondenze commerciali, gli estratti conto e le fatture.

In entrata

Riguarda l'ultima parte dell'operazione postale, compreso il recapito al destinatario. Esso si riferisce, perciò, alle operazioni effettuate, in una rete mista, dal centro operativo "ricevente" ovvero, in una rete mista, dall'amministrazione postale "ricevente" (o da altro subagente).

In uscita

Comprende le fasi iniziali dell'operazione postale, e si riferisce alla raccolta, allo smistamento in uscita ed alla spedizione.

LC

"Lettres et cartes" in francese, classificazione UPU che comprende lettere e cartoline (e che quindi esclude le stampe. Vedi sopra AO). Impiegata per servizi transfrontalieri fra amministrazioni postali e da qualcuna di esse per classificare la propria posta nazionale.

Lettera

Non vi è una definizione singola. Gli utenti la considerano una comunicazione leggibile individuale che può essere spedita con diversi mezzi. La maggior parte la riferiscono agli affari personali o aziendali del mittente e/o destinatario. Nel senso di "posta-lettere" che comprende stampe e piccoli pacchi le amministrazioni postali talvolta si richiamano alla definizione dell'UPU che comprende tutte le comunicazioni postali del peso fino a 2kg.

Lettre exprès

Servizio fornito dalle amministrazioni postali: lettera che riceve un trattamento speciale. Di solito ne riceve uno più rapido (spesso con garanzia di rimborso se non recapitata tempestivamente) e viene registrata in partenza ed in distribuzione.

Locale posta

Struttura che serve un fabbricato di uffici o un'azienda. L'ufficio corrispondenza raccoglie la posta e la prepara per l'impostazione presso gli operatori interessati (compresa l'amministrazione postale). Alcuni operatori postali cominciano ad offrirsi come agenzie terze per effettuare questo lavoro per conto delle organizzazioni che generano il corriere. Un servizio del genere può far parte di un più ampio coinvolgimento delle amministrazioni postali nella gestione dell'intero processo di preimpostazione per conto di grandi utenti.

OCR

Optical Character Recognition. Dispositivo che può leggere caratteri e (nel caso di operazioni postali) tradurli in codici binari che possono poi essere utilizzati per lo smistamento automatizzato.

Pacchetto

Invio contenente merci del peso fino a 2Kg. Considerato dalle amministrazioni postali e dall'UPU come parte della posta lettere (in quanto parte della classificazione AO, vedi sopra).

Pacco

Invio contenente merci da recapitare all'indirizzo del destinatario. Tecnicamente non esiste un limite massimo di peso, ma di solito è fissato in 30 Kg.(Oltre a questo peso, gli invii diventano di solito spedizioni pallettizzate).

Perequazione tariffaria

Prassi dell'applicazione di una stessa tariffa su un intero territorio. Viene talvolta chiamata "tariffa singola comune".

"Personalizzato"

"Personalizzato" è un termine che descrive come un invio di pubblicità diretta per corrispondenza può contenere del testo che può essere più rilevante per il destinatario. Dato, però che nella sua interezza il testo non è diretto specificamente al destinatario (ad eccezione dell'indirizzo e del titolo), l'invio non va considerato "individualizzato" secondo la definizione data sopra.

PIL

Prodotto Interno Lordo. La somma totale dei ricavi generati da un'economia nazionale in un anno finanziario.

Posta elettronica

Servizio "ibrido" che combina fra loro telecomunicazioni e servizi postali. L'invio viene trasmesso attraverso le telecomunicazioni (sia come testo che come immagine) ad un centro appropriato dove viene stampato su supporto cartaceo ("hard copy"), imbustato e indirizzato. In questo modo diventa un invio postale che sarà recapitato a destinazione.

Preparazione della posta

Attività esercitata da un operatore terzo che agisce da intermediario fra l'utente originario che ha generato la posta e l'amministrazione postale. I preparatori postali operano, quindi, con il benestare dell'amministrazione postale, alla quale sono di solito legati da contratti.

La più importante attività di preparazione della posta è lo smistamento precedente all'impostazione (presmistamento). Può anche comprendere il trattamento di liste di abbonati e l'imbustamento. Alcune o tutte queste attività vengono anche svolte dai centri di corrispondenza (vedi sopra).

Pubblicità diretta per corrispondenza

Forma di pubblicità, che comporta la spedizione di un messaggio pubblicitario mediante posta diretta ai destinatari. E' pertanto intesa ad essere mirata in modo più specifico degli altri canali pubblicitari. L'attuale tendenza indica che la pubblicità diretta per corrispondenza può assumere forme sempre più "personalizzate" (vedi). Esiste però anche una variante meno mirata, quella degli invii senza indirizzo (vedi).

Raccolta

La posta può essere raccolta da tre tipi diversi di località: presso le sedi dei clienti (o di terzi operanti per loro conto), presso la sportelleria degli uffici postali o attraverso le cassette di impostazione pubbliche. Quest'ultimo tipo di raccolta viene chiamato "levata".

Recapito a mano

Distribuzione di giornali e riviste da parte di operatori privati agli abbonati. L'editore apre un rapporto contrattuale diretto con gli operatori interessati, e gli invii contengono l'indirizzo completo dell'abbonato.

Reimpostazione

Servizio di posta lettere transfrontaliero offerto da operatori privati, di solito in cooperazione con un'amministrazione postale. Esistono tre diversi tipi di operazioni di reimpostazione.

La reimpostazione A-B-C comporta la raccolta della posta nel paese dell'utente (A), il suo trasporto in un secondo paese (B) dove viene affidata al sistema della posta internazionale per la successiva trasmissione (e distribuzione in un terzo paese (C). La reimpostazione A-B-B comporta la raccolta nel paese dell'utente (A), il suo

trasporto nel paese della distribuzione (B) ed il recapito al destinatario locale (B), solitamente impostandola presso quella amministrazione postale. La reimpostazione A-B-A comporta il trasporto della posta nazionale dal paese dell'utente (A) ad un secondo paese (B) per essere rispedita nel primo (A).

Scambio documenti

Servizio offerto da operatori privati specializzati, mediante il quale i clienti possono imbucare la posta direttamente nelle caselle di altri utenti del centro di scambio e ritirare la corrispondenza imbucata nelle proprie caselle. In alcuni paesi, gruppi di tali centri si trasferiscono il corriere a vicenda.

Servizi di recapito speciale lettere

Nel Libro verde il termine si riferisce alla "lettre exprès" (vedi sopra).

Servizi espresso

Servizi offerti da corrieri e da imprese che trattano pacchi espressi (sono numerose le aziende che operano in entrambi i settori). Sono anche chiamati servizi di recapito espresso. Essi comprendono il movimento espressi rispettivamente di documenti e pacchi (questi ultimi contenenti merci e spesso chiamati "non-documenti"). Fra le imprese che offrono tali servizi sono compresi sia gli operatori privati che le amministrazioni postali. Questi servizi si distinguono alquanto da quelli delle lettere ordinarie e dei pacchi. (Nota: essi differiscono anche completamente dal servizio "lettere espresso", vedi più avanti)

Servizio a tariffa scontata

Nome generico di servizio scontato, di solito per pubblicazioni in cui i tempi di distribuzione annunciati sono più lenti della norma.

Servizio obbligatorio

Viene chiamato obbligatorio ogni servizio che l'organismo di regolamentazione impone all'operatore di svolgere. Comunemente, questi servizi devono essere forniti su tutto il territorio servito dall'operatore obbligato, cioè che ha l'obbligo di fornire un servizio universale per tutti gli invii compresi nella definizione dell'obbligazione. Alcuni servizi obbligatori sono riservati (attribuendo all'operatore dei diritti esclusivi per fornirli), altri sono non riservati e aperti alla concorrenza.

Servizio riservato

Un servizio la cui fornitura è obbligatoria per un operatore (di fatto sempre l'amministrazione postale nel caso di servizi postali) che gode in cambio di diritti speciali ed esclusivi. Quasi sempre questi diritti stabiliscono che questo operatore ha il diritto esclusivo di fornire i servizi nel territorio al quale la riserva si applica.

Servizio universale

Fornitura obbligatoria di servizi postali in tutto il territorio al quale l'obbligo si riferisce. Implica l'accessibilità alle raccolte attraverso le quali la posta spedita può essere immessa nel circuito postale o recapitata a qualsiasi indirizzo nel territorio. Implica altresì prezzi accessibili ed una buona qualità del servizio.

Anche se altre operazioni possono fornire servizi in tutto il territorio, la frase "servizio universale" si riferisce nel Libro verde soltanto a quelle operazioni che devono essere fornite universalmente come norma obbligatoria.

Sistema di classificazione delle corrispondenze

La maggior parte delle amministrazioni postali classifica la propria corrispondenza in almeno due categorie. La posta di ciascuna di esse ha tariffe differenti per gli stessi pesi, e di solito riceve diversi livelli di servizio.

Alcune amministrazioni la classificano sulla base del contenuto degli invii impostati. In questo caso, la distinzione è fra lettere e cartoline da una parte, e stampe (e pacchetti) dall'altra. Secondo l'Unione Postale Universale, la classificazione di queste categorie viene chiamata rispettivamente LC (lettres et cartes) ed AO (autres objets).

Altre amministrazioni hanno un sistema di classificazione che distingue in base alla velocità richiesta dal cliente. Questo sistema viene chiamato di prima classe/seconda classe o 24/48 ore.

Smistamento

Attività che consente il raggruppamento dell'invio con altri diretti ad una particolare destinazione. Il primo processo di smistamento (smistamento "in uscita") raggruppa gli invii per una particolare città o zona di destinazione. Nell'ufficio "ricevente", lo smistamento suddivide la posta in zone più dettagliate e la affida poi alla persona addetta al recapito.

Spese terminali

Sistema di remunerazione che si applica agli scambi di posta internazionale fra amministrazioni postali. L'amministrazione "mittente" riceve tutto il ricavo dall'utente. Essa rimborsa poi l'amministrazione "ricevente" dei costi sostenuti per la distribuzione della posta.

Stampe

Invii in cui il testo è identico. Riguarda solitamente pubblicazioni (giornali, riviste e libri) ma può anche comprendere pubblicità diretta per corrispondenza.

Tariffe preferenziali

Alcuni clienti beneficiano di tariffe inferiori a quelle normalmente applicate. La differenza fra le due tariffe è chiamata sconto.

Sconti vengono solitamente concessi per volumi impostati e/o costi risparmiati. Alcune tariffe più basse non sono offerte perchè vengono risparmiati dei costi, ma per il contenuto degli invii impostati, di solito quando essi contengono stampati. (Altro esempio è quello del materiale elettorale). Tali tariffe più basse possono essere chiamate "preferenziali".

Telemarketing

La vendita di prodotti per telefono. In alcuni Stati membri determinati aspetti di questa forma di marketing sono illegali.

Ufficio di scambio

Ufficio specializzato di smistamento per il quale passa la posta internazionale fra amministrazioni postali. Fungono sia da uffici di scambio "in uscita" responsabili della spedizione della posta dal paese di impostazione, sia di "entrata", responsabile del ricevimento nel paese di distribuzione. Gli uffici di scambio sono localizzati nei pressi di aeroporti per la posta aerea e di porti o terminali ferroviari per la posta di superficie.

UPU

Unione Postale Universale. Trattasi di un organismo delle Nazioni Unite che disciplina il movimento internazionale della posta prodotto dalle amministrazioni postali. La sua Convenzione viene riconfermata dal Congresso che si riunisce ogni cinque anni.

Utenti

(vedi "Clienti")

Vendita diretta

Termine generico, talvolta chiamato anche "televendita", comprende sia la pubblicità dei prodotti indirizzata alla gente presso il loro domicilio (o ufficio), che la distribuzione di prodotti direttamente a casa. Esso comprende quindi la pubblicità diretta per corrispondenza, il telemarketing e la vendita diretta per corrispondenza.

Vendita per corrispondenza

Vendita e fornitura di prodotti a singoli destinatari al rispettivo domicilio. Compete con la vendita al minuto. E' un importante utente dei servizi lettere e pacchi. Significativo anche di per sè: genera lo 0,5% del PIL comunitario.

ISSN 0254-1505

COM(91) 476 def.

DOCUMENTI

IT 10

N. di catalogo : CB-CO-92-263-IT-C

ISBN 92-77-45009-6

Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee
L-2985 Lussemburgo