

PostReg

Rapporto d'attività 2006



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Autorità di regolazione postale PostReg

Autorità di regolazione postale PostReg
www.postreg.admin.ch

Berna, luglio 2007

Testo originale in tedesco

Indice

1	Breve panoramica	1
2	Servizio universale	3
2.1	Prestazioni del servizio universale	3
2.2	Il mandato infrastrutturale nel servizio universale	4
2.3	Qualità del servizio universale	5
2.4	Tariffe del servizio universale	10
2.5	Finanziamento del servizio universale, rispetto del divieto di sovvenzionamento trasversale	12
2.6	Commissione Uffici postali	16
2.7	Altri avvenimenti di rilievo nel servizio universale	18
3	Mercato postale	20
3.1	Evoluzione generale dei mercati postali	20
3.2	Sistema di concessioni	24
3.3	Mercato della posta-pacchi	26
3.4	Mercato della posta-lettere	29
3.5	Corriere, posta rapida	33
3.6	Altri sviluppi importanti del mercato postale	33
4	Regolazione	35
4.1	PostReg, l'autorità di regolazione postale	35
4.2	Vigilanza	36
4.3	Legislazione e interventi parlamentari	38
4.4	Promozione della diversità della stampa	38
4.5	Relazioni internazionali	39
5	Prospettive	41
6	Allegati	43
6.1	Attribuzione delle competenze secondo la legislazione postale	43
6.2	Elenco delle prestazioni secondo l'art. 42 cpv. 1 lett. g dell'ordinanza sulle poste	45
6.3	Interventi parlamentari	47

1 Breve panoramica

Care lettrici e cari lettori,

c'era molta attesa per conoscere le ripercussioni provocate dall'abbassamento a 100 g del limite di monopolio per la posta-lettere. Mentre gli uni paventavano la fine del servizio universale esteso a tutto il territorio nazionale, gli altri intravedevano semmai in questa decisione un gesto simbolico. Apparentemente hanno avuto ragione questi ultimi: nel 2006 la Posta Svizzera ha trasportato 2,8 miliardi di lettere indirizzate inviate in Svizzera, raggiungendo una quota di mercato del 99,96%, contro le 90 000 lettere indirizzate di peso superiore a 100 g trattate dai concessionari.

Ciò non sorprende PostReg. Le cause non vanno ricercate unicamente nel fatto che il monopolio nella posta-lettere è il più alto d'Europa. Molti altri fattori ostacolano l'instaurarsi di un regime di concorrenza. Si pensi ai privilegi concessi alla Posta Svizzera (agevolazioni fiscali, eccezione al divieto di circolare la notte ecc.) o alla forte presenza sul territorio garantita dalla densa rete di uffici postali. Anche il fatto che nel confronto europeo la Svizzera vanta il volume più alto di invii pro capite ha ricadute positive per la Posta: ogni anno consegna in media a ogni nucleo familiare oltre 700 invii (indirizzati e non indirizzati), realizzando maggiori economie di scala e sinergie rispetto alla concorrenza. Nel segmento della posta-lettere – che si contraddistingue per i grandi volumi e i costi di recapito elevati – la quantità di invii che l'operatore trasporta fino al destinatario è fondamentale ai fini della competitività. Più alto è il numero di invii, minori sono i costi unitari.

Nell'anno in rassegna anche il mercato della posta-pacchi ha fatto segnare un andamento poco dinamico. La quota di mercato dei concessionari privati ha registrato una leggera flessione attestandosi al 17%. Ai motivi già menzionati si aggiunge il fatto che in questo segmento la Posta Svizzera si è preparata egregiamente alla concorrenza e gode di un'ottima immagine. La stessa Posta riconosce nella sua relazione di bilancio 2006 che la presenza capillare nella rete di uffici postali è un fattore strategico importante.

In questo contesto, l'ottimo risultato conseguito dal servizio universale si commenta da sé: con 769 milioni di franchi eguaglia il record del 2004. Il servizio universale si conferma pertanto quale colonna portante per eccellenza della Posta Svizzera, che realizza il 90% del proprio risultato grazie a lettere, pacchi, giornali e periodici e servizi finanziari del servizio universale (in particolare versamenti in contanti).

Nell'anno in esame le disposizioni legali in materia di rete di uffici postali sono state rispettate. Con i suoi 2493 uffici, la Svizzera vanta tuttora una delle reti più dense d'Europa. A questi si aggiunge il centinaio e più di centri di accettazione dei concessionari privati. Nel confronto europeo, la Posta Svizzera risulta tra le più efficaci anche per quanto concerne i tempi di consegna nella posta-lettere e nella posta-pacchi. I prezzi per gli invii in questi due segmenti del servizio universale si collocano, a seconda della

categoria, nella fascia media o addirittura più bassa della classifica. In Svizzera, i consumatori devono tuttavia assumersi costi elevati per le lettere indirizzate fino a 20 g: quasi una lettera su due rientra in questa categoria.

Cordiali saluti

Martin Kaiser, responsabile PostReg

In Svizzera, la regolazione del mercato postale compete a PostReg, l'autorità di regolazione istituita il 1° gennaio 2004 dal Consiglio federale e aggregata amministrativamente alla Segreteria generale del DATEC. In veste di organo indipendente, PostReg regola il servizio universale e il mercato postale. Inoltre, prepara le decisioni di diritto postale all'attenzione del DATEC (funzione di linea), le attua e gestisce la segreteria della commissione indipendente Uffici postali. PostReg non rappresenta tuttavia gli interessi di proprietario della Confederazione nei confronti della Posta Svizzera. In allegato è riportata una panoramica delle sue competenze. Ai sensi dell'ordinanza sulle poste, ogni anno PostReg pubblica un rapporto d'attività che evidenzia i principali sviluppi nel servizio universale e nel settore postale.

2 Servizio universale

2.1 Prestazioni del servizio universale

Il servizio universale, un'esigenza fondamentale della politica postale

Per garantire la crescita economica e soddisfare i bisogni di comunicazione di una società moderna, è indispensabile disporre di servizi postali di base di buona qualità¹. Occorre garantire a tutti i gruppi della popolazione e a tutte le imprese l'accesso a servizi postali di qualità, in tutte le regioni del Paese e a prezzi equi. Spetta alla politica stabilire quali prestazioni rientrano nel servizio universale. A prescindere dai requisiti fissati, la definizione di «servizio universale» non dev'essere troppo rigida: deve infatti potersi adeguare ai cambiamenti tecnologici, allo sviluppo del mercato svizzero e di quello internazionale come pure ai bisogni della clientela. Per questo motivo il legislatore ha definito in termini globali la qualità, la capillarità, il prezzo e l'entità delle prestazioni del servizio universale nella legge sulle poste². Il Consiglio federale ha poi concretizzato i vari aspetti nell'ordinanza sulle poste³, lasciando un margine di manovra sufficiente per reagire ai cambiamenti.

Organizzazione del mercato

La legge sulle poste suddivide il mercato postale svizzero in due segmenti: il servizio universale e i servizi liberi.

Servizio universale		Servizi liberi
Servizi riversati (monopolio)	Servizi non riservati	
Invii della posta-lettere indirizzati provenienti dall'estero o inviati in Svizzera fino a 100 g (*)	<ul style="list-style-type: none"> - Invii della posta-lettere indirizzati provenienti dall'estero o inviati in Svizzera di peso superiore a 100 g (*) - Pacchi indirizzati fino a 20 kg - Invii della posta-lettere destinati all'estero - Versamenti, pagamenti e girate - Giornali e periodici in abbonamento distribuiti durante il giro di recapito ordinario 	Esempi: <ul style="list-style-type: none"> - Lettere non indirizzate inviate in Svizzera e pacchi fino a 20 kg - Pacchi di peso superiore a 20 kg - Posta espresso - Giornali e periodici in abbonamento con recapito mattutino
Servizi forniti esclusivamente dalla Posta Svizzera (obbligo di fornitura)	Servizi che la Posta Svizzera è tenuta a fornire in concorrenza con gli operatori privati	Servizi che la Posta Svizzera può fornire (pur non essendo tenuta a farlo) in concorrenza con gli operatori privati

¹ Qui di seguito si parlerà di «servizio universale», termine corrente usato nella legislazione postale.

² Legge sulle poste del 30.04.1997 (RS 783.0); www.postreg.admin.ch/PostReg/Normativa.

³ Ordinanza sulle poste del 26.11.2003 (RS 783.01); www.postreg.admin.ch/PostReg/Normativa.

(*) Il nuovo ordinamento è entrato in vigore il 1° aprile 2006. Prima di tale data, gli invii della posta-lettere indirizzati provenienti dall'estero o inviati in Svizzera erano ancora interamente assoggettati al monopolio.

Servizio universale

La Posta Svizzera è tenuta a fornire tutte le prestazioni del servizio universale. Mentre nel settore riservato (regime di monopolio) è l'unico operatore ammesso, nel settore non riservato è sottoposta alla concorrenza. Nel 2004 la Posta ha classificato per la prima volta le sue prestazioni in base alle allora nuove disposizioni legali entrate, suddividendole nelle categorie «servizi riservati» e «servizi non riservati». Eventuali modifiche sono ammesse solo previa approvazione del DATEC. Nell'anno in rassegna la classificazione è rimasta invariata.

Un servizio universale ampio

Rispetto a quella di altri Paesi, la legislazione svizzera sulle poste include nel servizio universale una gamma più vasta di servizi. Ciò è segnatamente il caso per il traffico dei pagamenti: solo in Svizzera, infatti, i pagamenti, i versamenti e le girate fanno parte per legge del servizio universale. Per contro, all'interno dell'Unione europea né i requisiti minimi fissati dalle direttive comunitarie né le normative adottate dalla maggior parte degli Stati membri⁴ includono tali prestazioni nel servizio universale. Se l'UE parte dal presupposto che il mercato è in grado di fornire sufficienti prestazioni del traffico dei pagamenti, la Svizzera ritiene invece necessaria una regolamentazione statale.

Servizi liberi

I servizi liberi contemplano le prestazioni che esulano dal servizio universale e che la Posta Svizzera non è obbligata a fornire. In allegato sono riportati i servizi liberi più importanti.

2.2 Il mandato infrastrutturale nel servizio universale

Rete capillare di uffici postali

Per usufruire delle prestazioni del servizio universale, occorre la necessaria infrastruttura, il cui elemento portante è rappresentato dalla rete capillare di uffici postali. Dal 1° gennaio 2004, la Posta Svizzera è tenuta per legge a gestire una rete di uffici postali su tutto il territorio nazionale. Per ogni regione di pianificazione, deve gestire almeno un ufficio postale che fornisca tutte le prestazioni del servizio universale. Questa disposizione mira soprattutto a tutelare le piccole regioni periferiche. Sono considerati «uffici postali» gli uffici postali propriamente detti, le filiali, gli uffici postali mobili e le agenzie gestite da terzi. Il servizio a domicilio⁵ è autorizzato in alternativa a un ufficio postale se nella regione viene mantenuto un ufficio postale che fornisce le prestazioni del servizio universale.

⁴ Spagna e Polonia prevedono per legge determinate prestazioni del traffico dei pagamenti ma in misura nettamente più limitata rispetto alla Svizzera.

⁵ Le prestazioni del servizio universale a domicilio sono fornite dal personale di recapito.

La Posta Svizzera deve garantire l'accesso alle prestazioni del servizio universale a tutti i gruppi della popolazione e in tutte le regioni del Paese, con uffici postali situati a distanza ragionevole. La distanza è considerata ragionevole se almeno il 90% della popolazione può raggiungere l'ufficio postale più vicino in media entro 20 minuti⁶, a piedi o con i mezzi di trasporto pubblici. La Posta è tenuta a rilevare e a fornire a PostReg i dati relativi all'accessibilità. Dal 1° gennaio 2004, inoltre, la nuova legislazione postale stabilisce chiaramente la procedura che la Posta deve seguire in caso di chiusura o trasferimento di un ufficio postale. In questo contesto, il Capo del DATEC ha istituito il 28 aprile 2004 la commissione indipendente Uffici postali, alla quale si possono rivolgere in caso di controversie le autorità comunali direttamente interessate.

Nel confronto europeo, la legislazione postale svizzera fissa esigenze elevate in materia di densità della rete di uffici postali. Il grado di precisione della regolamentazione svizzera supera ad esempio quello delle direttive europee⁷. Queste ultime prevedono unicamente, per di più in termini generici, che la densità dei punti di contatto e di accesso deve tener conto delle esigenze degli utenti. Pertanto, più della metà degli Stati membri – cui compete l'applicazione – hanno adottato disposizioni più precise in materia d'accesso, che arrivano a esigere il consenso del regolatore postale per poter chiudere un ufficio postale.

Recapito

Il recapito efficiente e affidabile è un elemento importante di un buon servizio postale universale. Il legislatore ha pertanto fissato una serie di requisiti che la Posta Svizzera deve soddisfare: recapito di invii postali di regola tutti i giorni feriali, al minimo, tuttavia, durante cinque giorni alla settimana. I giornali e i periodici in abbonamento vanno recapitati tutti i giorni feriali. In linea di massima, il recapito a domicilio (privato o professionale) è garantito negli agglomerati abitati tutto l'anno in base all'indirizzo indicato sull'invio. Sono possibili deroghe a questo principio o restrizioni alla frequenza del recapito.

In materia di recapito la legislazione svizzera soddisfa i requisiti minimi delle direttive UE, che prevedono la possibilità di limitare il recapito nella misura in cui l'autorità di regolazione nazionale riconosce l'esistenza di circostanze particolari o nel caso di condizioni geografiche eccezionali.

2.3 Qualità del servizio universale

Monitoraggio da parte di PostReg

Uno dei compiti fondamentali dell'autorità di regolazione è di sorvegliare la qualità del servizio universale e garantire una verifica indipendente. Per concretizzare questo compito, nel 2004 PostReg ha elaborato e pubblicato un programma di verifica indipendente della qualità⁸ che fissa per la prima volta, in modo sistematico e completo, le esigenze da applicare alla verifica annuale indipendente. I piani di verifica della Posta

⁶ Nel caso del servizio a domicilio entro 30 minuti.

⁷ Direttive UE 97/67 del 15.12.1997 e 2002/39 del 10.06.2002;
www.postreg.admin.ch/documentazione/link/Commissione_europea_servizi_postali.

⁸ Programma di verifica indipendente della qualità; [www.postreg.admin.ch/mercato_postale/qualità](http://www.postreg.admin.ch/mercato_postale/qualita).

Svizzera devono soddisfare i criteri riconosciuti dal programma e i rilevamenti devono essere svolti da servizi specializzati indipendenti. PostReg controlla l'adempimento delle esigenze per ogni piano di verifica. Diversamente dalla normativa di altri Paesi europei, la legislazione postale svizzera non prevede per l'autorità di regolazione la possibilità di effettuare misurazioni della qualità.

Qualità delle prestazioni del servizio universale

Conformemente alla legislazione postale, la Posta Svizzera deve fornire prestazioni del servizio universale di buona qualità. Il Consiglio federale, proprietario della Posta, ha definito obiettivi strategici⁹ e indicatori qualitativi, ma non ha ancora fissato obiettivi qualitativi propriamente detti. La Posta Svizzera, tuttavia, procede da anni a misurazioni della qualità, analogamente ad altri operatori postali esteri. PostReg ha verificato e accertato che La Posta Svizzera adempie effettivamente i criteri di qualità in tutte le misurazioni condotte¹⁰.

Il tempo di consegna degli invii è un indicatore internazionalmente riconosciuto per valutare la qualità delle prestazioni postali. Per «tempo di consegna» s'intende il tempo necessario al trasporto di un invio postale dal luogo d'impostazione al luogo di recapito. Secondo il programma di verifica di PostReg i criteri di verifica della Posta Svizzera devono orientarsi agli standard internazionali. Il CEN¹¹ ha emanato una norma per le lettere della categoria E+1 del servizio interno (lettere posta A), che consente per la prima volta un confronto internazionale su base unitaria e la cui applicazione è nel frattempo diventata obbligatoria per i Paesi dell'UE. Anche la Posta Svizzera si avvale degli standard CEN per le sue misurazioni.

Nel 2006 il 98,0% delle lettere della posta A e il 98,3% delle lettere della posta B del servizio interno esaminate sono state recapitate nei tempi previsti, contro il 97,7% e il 98,2% del 2005. Se in Svizzera la qualità del recapito degli invii della posta-lettere si è sempre attestata a livelli elevati, i risultati delle società postali europee nel settore sono migliorati sensibilmente negli ultimi anni per gli invii nazionali della posta-lettere della categoria E+1 (lettere posta A), avvicinandosi agli ottimi valori registrati dalla Posta Svizzera. Secondo la Commissione UE questo miglioramento è un segno tangibile del successo della riforma del settore postale nell'UE¹².

Il tempo di consegna per la posta-pacchi ha segnato un leggero peggioramento rispetto all'anno precedente: dal 97,4% al 97,3% per i pacchi Priority e dal 97,7% al 97,6% per i pacchi Economy.

⁹ Obiettivi strategici 2002-2005 e 2006-2009 definiti dal Consiglio federale per la Posta, www.postreg.admin.ch/PostReg/Normativa.

¹⁰ Nella relazione di bilancio della Posta Svizzera 2006 (Berna, pag. 21) è indicata la percentuale del trattamento puntuale di giustificativi di pagamento sul totale del traffico di pagamenti. Tuttavia, questo dato si fonda unicamente sui 113 milioni di giustificativi che rientrano nel campo di competenza di PostFinance, senza tenere conto dei 156 milioni trattati dagli uffici postali collegati tramite il sistema d'automazione degli sportelli SCHAPO. PostReg ha invitato la Posta Svizzera a effettuare anche questo rilevamento conformemente al programma di verifica.

¹¹ Per maggiori informazioni sul CEN (Comitato europeo di normalizzazione) cfr. cap. 4.5. del rapporto.

¹² Relazione della Commissione UE sull'applicazione della direttiva postale, Bruxelles, 2006, pag. 4.

Nell'estate 2006 sono andate perse a Ginevra oltre 5000 lettere del «Théâtre le Loup». Non è stato possibile ritrovarle né chiarire l'esatta dinamica del caso. La Posta Svizzera ha comunicato a PostReg di aver provveduto ad indennizzare il cliente e di aver adottato provvedimenti specifici per evitare il ripetersi di tali errori.

Qualità dell'accesso al servizio universale

Il Consiglio federale ha concretizzato la disposizione sancita dalla legislazione postale secondo cui le prestazioni del servizio universale devono essere accessibili a tutti i gruppi della popolazione, in tutte le regioni e a una distanza adeguata. La distanza è adeguata se almeno il 90% della popolazione può raggiungere l'ufficio postale più vicino in media entro 20 minuti, a piedi o con i mezzi di trasporto pubblici – entro 30 minuti nel caso del servizio a domicilio¹³. PostReg, incaricata di verificare l'osservanza di questa prescrizione, ha descritto nel programma di verifica della qualità all'attenzione della Posta i requisiti per procedere alle misurazioni della raggiungibilità. Per soddisfare questi requisiti, nel 2004 la Posta ha incaricato il Politecnico federale di Losanna di verificare e certificare il suo programma di misurazione. Il certificato attesta che il piano e la metodologia adottati adempiono pienamente le esigenze fissate dall'ordinanza sulle poste e dal programma di verifica di PostReg. Nell'anno in esame la Posta presenta i risultati seguenti.

Raggiungibilità media dell'ufficio postale più vicino il 30 settembre		
In % della popolazione	2006	2005
In 10 minuti	69,0 %	69,2 %
In 20 minuti	90,8 %	90,8 %
In 30 minuti	95,9 %	95,9 %
Oltre 30 minuti	4,1 %	4,1 %
I dati 2006 si fondano su controlli a campione, quelli 2005 su un rilevamento completo		
Fonte: La Posta Svizzera		

Il valore target del 90% fissato dal Consiglio federale è stato superato, visto che il 90,8% della popolazione può accedere entro 20 minuti in media alle prestazioni del servizio universale.

Nel confronto internazionale, la misurazione della raggiungibilità in minuti dell'ufficio postale più vicino è unica nel suo genere. I Paesi dell'UE che hanno fissato regole per l'accesso al servizio universale misurano unicamente la distanza media in km fino all'ufficio postale più vicino e/o il numero di abitanti per ufficio postale. In base ai dati più recenti dell'UPU¹⁴ (2005), rispetto ai principali Paesi dell'UE la Svizzera figura al terzo posto dietro Malta e i Paesi Bassi per quanto concerne la densità della rete postale. Mentre in Svizzera vi è in media un ufficio postale ogni 16,19 km², nei Paesi Bassi ve n'è uno ogni 13,01 km², in Gran Bretagna uno ogni 16,90 km², Italia 21,79

¹³ Commento all'ordinanza sulle poste, www.postreg.admin.ch/PostReg/Normativa.

¹⁴ UPU, Statistique des services postaux, Berna, 2006; per maggiori informazioni sull'UPU cfr. cap. 4.5 del rapporto.

km², in Germania uno ogni 28,18 km², in Francia uno ogni 32,43 km² e in Austria uno ogni 43,07 km².

Tra il 2001 e il 2004 la Posta Svizzera ha ristrutturato profondamente la rete di uffici postali, riducendone il numero da 3396 a 2585. In seguito lo smantellamento è stato nettamente meno marcato: a fine 2005 se ne contavano ancora 2531 contro i 2493 alla fine dell'anno in esame, con un calo di 38 uffici. Anche le agenzie sono considerate uffici postali ai sensi della legge: nell'anno in rassegna erano 131 contro i 141 del 2005. Inoltre, la Posta ha fornito le prestazioni del servizio universale con 1023 soluzioni di servizio a domicilio (2005: 991), mentre in 30 (2005: 26) uffici non offre più prestazioni finanziarie del servizio universale - una possibilità peraltro prevista dall'ordinanza sulle poste. La Posta Svizzera ha confermato a PostReg che nell'anno in rassegna tutti gli uffici postali hanno offerto tutte le prestazioni - ad eccezione di quelle finanziarie succitate.

Fino al 2002, anche nel resto dell'Europa si è osservato un chiaro cambiamento nella densità e nella struttura della rete di uffici postali. Dato che tra il 2002 e il 2005 il numero di uffici per 10 000 abitanti ha subito solo leggere oscillazioni, se ne deduce che la ristrutturazione in atto nei vecchi Paesi membri dell'UE è ampiamente conclusa. In otto Stati - tra cui Svezia e Polonia - il numero degli uffici postali per 10 000 abitanti tra il 2000 e il 2005 è rimasto invariato o è addirittura aumentato¹⁵.

In oltre 20 Paesi dell'UE le imprese postali si avvalgono di agenzie¹⁶, il cui numero, in alcuni casi, supera nettamente quello degli uffici postali classici (ad esempio in Gran Bretagna, Irlanda, Paesi Bassi, Svezia, Finlandia, Portogallo, e Danimarca). In tutti i Paesi dell'UE, la percentuale di agenzie sul totale di uffici postali si attestava nel 2004 al 39%, mentre in Norvegia, che non fa parte dell'UE, la percentuale raggiungeva l'80%. Colpisce il fatto che questo fenomeno concerne soprattutto i Paesi in cui gli operatori postali storici si sono preparati con buon anticipo all'imminente apertura del mercato¹⁷ e hanno reagito ad una sempre maggiore domanda per una rete postale orientata alla clientela e per orari di apertura più lunghi.

Nel confronto europeo, il numero delle agenzie in Svizzera è esiguo: a fine 2005 si attestava al 6%. Presumibilmente tale situazione non muterà nemmeno con l'attuazione del progetto Ymago, che prevede la creazione di 200 agenzie entro fine 2008. La bassa percentuale di agenzie in Svizzera si spiega con il fatto che solo in Svizzera le prestazioni del traffico pagamenti (versamenti, pagamenti e girate) sono incluse nel servizio universale. La diffusione delle agenzie è ostacolata anche dalle condizioni vigenti in materia di sicurezza (in particolare la legislazione sul riciclaggio di denaro). Un altro motivo potrebbe essere l'apertura più lenta del mercato postale elvetico, che ha a lungo permesso di attenuare la pressione per un maggiore orientamento alle esigenze della clientela. Eppure, per stessa ammissione della Posta Svizzera, le agenzie consentirebbero di gestire la rete di uffici postali in modo più efficace, offrendo una maggiore vicinanza al cliente¹⁸.

¹⁵ WIK-Consult, Main Developments in the Postal Sector (2004-2006), Bad Honnef, 2006, pag. 225, 227.

¹⁶ WIK-Consult, Main Developments in the Postal Sector (2004-2006), Bad Honnef, 2006, pag. 224, 227.

¹⁷ Percentuale delle agenzie nel 2005: Gran Bretagna 97%; Paesi Bassi 90% (dati 2004); Svezia 81%, Danimarca 77%; Germania 55%; Austria 31%; Francia 21%.

¹⁸ Posta Svizzera, relazione di bilancio 2006, Berna, pag. 28.

Nel 2006 la Posta Svizzera ha presentato il progetto con il quale intende rinnovare e uniformare entro il 2010 la propria rete di buche delle lettere, sostituendole con modelli che offrono maggiore sicurezza. A progetto ultimato, la rete conterà 19 000 buche contro le attuali 20 600. D'intesa con i Comuni la Posta Svizzera ottimizzerà inoltre le ubicazioni delle buche. Diversamente da quella di molti Paesi membri dell'UE, la legislazione postale svizzera non contempla disposizioni sul numero o sulla distribuzione territoriale delle buche delle lettere pubbliche.

Qualità del recapito

Anche nel 2006 la Posta Svizzera ha rilevato e trasmesso a PostReg i dati sul recapito. Sui 1 621 846 nuclei familiari complessivi, 727 sono stati serviti con recapito limitato, il che corrisponde appena allo 0,04%, con una diminuzione dello 0,05% rispetto all'anno precedente. Come conferma la Posta Svizzera, questo calo è riconducibile a un mutamento nell'interpretazione del concetto di recapito limitato, dato che in sostanza il tipo di recapito non è cambiato. Tenuto conto della quota di nuclei familiari con recapito limitato nettamente al di sotto dell'1%, PostReg giudica ottima la qualità del recapito in Svizzera. Anche nei dodici Paesi dell'UE che si avvalgono di questa possibilità la quota di popolazione toccata dal recapito limitato è di solito nettamente inferiore all'1%.

Soddisfazione della clientela

Accanto ai dati oggettivi, la Posta Svizzera procede ogni anno al rilevamento del grado di soddisfazione della clientela, ad esempio la soddisfazione dei clienti privati e commerciali per quanto concerne gli uffici postali o singole prestazioni di servizio. PostReg ha esaminato anche queste misurazioni e ha concluso che sono state effettuate conformemente alle direttive contenute nel programma di verifica della qualità.

Dalla valutazione dei dati¹⁹ emerge che la Posta Svizzera nel 2006 ha saputo incrementare o mantenere stabile la soddisfazione della clientela privata e commerciale in tutti i settori. Come già lo scorso anno, la clientela commerciale si dichiara meno soddisfatta di quella privata, anche se la valutazione globale è buona per tutti i settori²⁰. Il grado di soddisfazione della clientela commerciale nei confronti della posta-pacchi, che opera in un regime di concorrenza, supera di 4 punti il grado di soddisfazione per PostMail, ancora ampiamente assoggettata al monopolio. Dal 2000 la PostaPacchi ha migliorato di 15 punti il proprio risultato contro i 5 di PostMail: si può quindi dedurre che la pressione verso un maggiore orientamento alla clientela è più forte sul libero mercato. I clienti commerciali e privati intervistati esprimono tuttora scarsa soddisfazione in merito al rapporto prezzo/qualità delle prestazioni.

¹⁹ La base è costituita da una scala che va da 0 a 100 punti: 80-100 punti «molto soddisfatti», 60-80 punti «soddisfatti», < 60 punti «insoddisfatti».

²⁰ WIK-Consult (Main Developments in the Postal Sector (2004-2006), Bad Honnef, 2006, pag. 231) ascrive questa differenza al fatto che la clientela commerciale ricorre maggiormente ai servizi postali e nutre aspettative più precise.

2.4 Tariffe del servizio universale

In generale

La legge sulle poste prevede che le prestazioni del servizio universale debbano essere fornite a prezzi equi. La definizione di «equità» si fonda sui principi fondamentali delle modalità con cui la Posta Svizzera deve ripartire i suoi costi interni. Si tratta di evitare che singoli prezzi vengano ridotti o aumentati in modo ingiustificato, imputando ad esempio i costi di un prodotto a un altro senza una motivazione oggettiva. La legislazione postale non contempla tuttavia direttive concrete per una regolamentazione settoriale specifica, che fissino un metro chiaro per la determinazione dei prezzi e definiscano la procedura di regolamentazione.

Nel 2006 la Posta Svizzera ha fatto capo per la prima volta a un cosiddetto indice della posta-lettere (cfr. cifra 3.4), che permette di confrontare i prezzi pagati in Svizzera per la posta-lettere con quelli applicati all'estero. L'indice, messo a punto lo scorso anno con l'Università di Friburgo, rileva nei vari Paesi a confronto i prezzi della posta-lettere depurati dagli effetti del cambio praticati dalle imprese che offrono prestazioni del servizio universale. Per capire l'incidenza dei prezzi della posta-lettere sull'economia nazionale rispetto ad altri Paesi, si compone una sorta di paniere con lettere delle diverse categorie. L'indice non permette tuttavia di trarre conclusioni sul posizionamento dei prezzi di singoli prodotti nel confronto internazionale dal punto di vista dei consumatori. Pertanto, si condurranno anche in futuro confronti complementari sulla base di prezzi unitari depurati dagli effetti del cambio (cfr. cifra 3.4). Il DATEC, la Posta Svizzera e PostReg hanno invece convenuto di rinunciare da subito al confronto tra i prezzi a parità di potere d'acquisto dato che non sono sufficientemente rappresentativi.

Siccome l'indice della posta-lettere copre solo una parte del servizio universale postale, nelle discussioni sul nuovo indice il DATEC, la Posta Svizzera e PostReg hanno deciso - in collaborazione con l'Università di Friburgo - di completarlo in particolare con i dati della posta-pacchi.

Prezzi nel settore protetto da monopolio

La Posta Svizzera, il cui monopolio include dal 1° aprile 2006 invii della posta-lettere indirizzati provenienti dall'estero o inviati in Svizzera fino a 100 g, deve sottoporre i prezzi di listino al DATEC per approvazione²¹, ma è libera di accordare sconti sul fatturato o sconti per le prestazioni preliminari (spartizione o trasporto fino al centro lettere). In quest'ultimo caso non esiste né un obbligo d'approvazione né un impegno alla trasparenza. La legislazione postale non prevede nemmeno il controllo degli sconti accordati ai grandi clienti. Da uno studio commissionato dalla Posta Svizzera nel 2006 emergono importanti differenze tra i prezzi di listino e quelli per i grandi clienti. Ciò non costituisce un problema fintanto che le riduzioni sono giustificate nell'ottica economica. Se i prezzi sono fissati illecitamente al di sotto dei costi, ostacolano la concorrenza, nel senso che impediscono l'arrivo sul mercato di nuovi operatori. La Posta Svizzera giusti-

²¹ La regolamentazione dei prezzi per i servizi riservati (monopolio) è prassi comune anche negli Stati dell'UE; diversamente dalla Svizzera, in 21 Stati dell'UE si estende di solito all'intero servizio universale.

fica le riduzioni accordate adducendo in particolare che i grandi clienti si accollano le prestazioni preliminari²².

PostReg è incaricata di trattare per conto del DATEC eventuali decisioni sulle tariffe nell'ambito del monopolio. Nell'ambito della procedura di approvazione il sorvegliante dei prezzi formula pubblicamente una raccomandazione. PostReg segue pertanto con particolare attenzione l'evoluzione dei prezzi in questo segmento, che presenta tuttora il volume maggiore in termini di fatturato. Nell'anno in rassegna i prezzi di listino nel monopolio sono rimasti invariati.

Prezzi nel settore non riservato

La Posta Svizzera è libera di fissare i prezzi delle prestazioni nel settore non riservato a condizione di osservare il criterio della proporzionalità, le regole generali della concorrenza e le regole generali della sorveglianza dei prezzi. L'azienda deve tuttavia chiedere al DATEC l'approvazione delle tariffe per i giornali e i periodici in abbonamento, dato che per questa prestazione la Confederazione versa sovvenzioni per 80 milioni di franchi l'anno fino alla fine del 2007. I consumatori possono pertanto rivolgersi al sorvegliante dei prezzi o a PostReg se ritengono che la Posta applichi tariffe inadeguate, abbia aumentato illecitamente le tariffe o mantenga prezzi troppo alti²³.

Prestazioni finanziarie

Tra i servizi non riservati figurano i pagamenti e i versamenti in contanti come pure le girate. Nell'anno in esame la Posta Svizzera ha annunciato che a partire dal 1° gennaio 2007 avrebbe aumentato di 30 centesimi le tariffe per ogni pagamento in contanti effettuato allo sportello, ma l'associazione che riunisce le ditte svizzere che vendono per corrispondenza (Verband des Schweizerischen Versandhandels) ha inoltrato a PostReg un'istanza riguardante il diritto in materia di vigilanza, chiedendo chiarimenti sull'adeguatezza dell'aumento. Parimenti, il consigliere nazionale Rudolf Joder ha inoltrato un'interpellanza sullo stesso tema (06.3559).

PostReg, legittimata a trattare le questioni attinenti al diritto di vigilanza sul servizio universale, ha analizzato i dati di PostFinance, concludendo che 30 centesimi sarebbero stati eccessivi. Sarebbe stato giustificato, semmai, un aumento di soli 10 centesimi²⁴.

PostReg ritiene che l'attuale sistema tariffario per i pagamenti in contanti allo sportello manchi di trasparenza. Chi sceglie questa modalità per pagare le fatture, spesso non sa che, in tal modo, i destinatari dei versamenti perdono denaro. E proprio nel caso di importi di piccola entità, versati alle ditte che effettuano vendite per corrispondenza, agli artigiani o a organizzazioni di pubblica utilità, le perdite possono anche essere importanti. PostReg consiglia perciò di migliorare l'informazione alla clientela e di esaminare i vantaggi e gli svantaggi di un cambiamento di sistema.

²² PwC, Evaluating the Impact of a Full Market Opening on Swiss Post, Studio per la Posta Svizzera, 2006, pag. 8.

²³ Art. 16 in combinato disposto con l'art. 40 seg. dell'ordinanza sulle poste (OPO, RS 783.01); art. 4 e 7 della legge del 20 dicembre 1985 sulla sorveglianza dei prezzi (LSPr, RS 942.20).

²⁴ Comunicato stampa PostReg, 20.03.2007; www.postreg.admin.ch/Documentazione/Comunicati stampa.

2.5 Finanziamento del servizio universale, rispetto del divieto di sovvenzionamento trasversale

Finanziamento del servizio universale

Nel quadro della panoramica sull'evoluzione del settore postale il Consiglio federale e il Parlamento hanno elaborato una strategia per il finanziamento del servizio universale capillare²⁵. La Posta Svizzera deve finanziare il servizio universale con gli introiti del servizio universale stesso e dei servizi liberi. Inoltre, deve fornire le prestazioni a prezzi contenuti ed esaurire tutte le possibilità di razionalizzazione. Se la Posta dovesse provare di non riuscire a coprire interamente i costi del servizio universale, il Consiglio federale potrà decidere di assoggettare i concessionari concorrenti al pagamento di una tassa.

Ad eccezione delle sovvenzioni per il traffico autopostale e per la promozione della stampa, la Posta Svizzera non riceve indennità statali dirette. L'azienda dispone tuttavia di un capitale di dotazione senza interessi, pari a 1,3 miliardi di franchi. Sebbene la Posta Svizzera sia tenuta in linea di massima a versare alla Confederazione una parte degli utili²⁶, finora il Consiglio federale vi ha rinunciato. Un primo versamento, per un importo di circa 200 milioni di franchi, è previsto alla fine dell'esercizio 2007²⁷.

Sempre per quanto riguarda il servizio universale, la Posta Svizzera beneficia di agevolazioni fiscali, deroghe al divieto di circolazione domenicale e notturno e agevolazioni a livello doganale²⁸.

Requisiti per l'esposizione dei costi del servizio universale

Conformemente al proprio mandato e al fine di attuare la legislazione postale dal punto di vista tecnico, nel 2004 PostReg ha emanato una direttiva sull'esposizione dei costi del servizio universale²⁹, secondo cui la Posta Svizzera è obbligata a tenere una contabilità dei costi totali orientata ai processi, che permetta di esporre i costi e i ricavi effettivi delle prestazioni. Queste ultime devono poter essere attribuite al servizio universale o ai servizi riservati in base a criteri oggettivi. Si intende così garantire che i dati finanziari elaborati conformemente ai requisiti possano essere verificati da un ufficio di revisione esterno indipendente.

La direttiva contempla inoltre prescrizioni sul finanziamento degli uffici postali: il contributo d'infrastruttura³⁰, presentato nella Panoramica sull'evoluzione del settore postale

²⁵ Panoramica sull'evoluzione del settore postale in Svizzera del 22.05.2002 (FF 2002 4497, pag. 4513); www.postreg.admin.ch/PostReg/Normativa.

²⁶ Art. 12 della legge sull'organizzazione delle poste del 30.04.1997 (RS 783.1); www.postreg.admin.ch/PostReg/Normativa.

²⁷ Comunicato stampa del Consiglio federale del 19.04.2007; [www.uvek.admin.ch/Documentazione/Comunicati stampa del DATEC](http://www.uvek.admin.ch/Documentazione/Comunicati%20stampa%20del%20DATEC); Aziende della Confederazione: complessivamente raggiunti gli obiettivi del Consiglio federale.

²⁸ Agevolazioni doganali cfr. cifra 2.7 del rapporto.

²⁹ Testo integrale della direttiva al sito [www.postreg.admin.ch/Mercato postale/Costi del servizio universale](http://www.postreg.admin.ch/Mercato%20postale/Costi%20del%20servizio%20universale).

³⁰ Il principio del contributo d'infrastruttura in questa forma è unico in Europa, dove è invece prassi corrente ripartire la totalità dei costi della rete di uffici postali su tutti i settori delle società postali. Il vantaggio della soluzione europea è costituito dal fatto che tutti i settori – e non solo quello che sopporta il

(2002) e finanziato dai ricavi del monopolio, può servire unicamente a coprire i costi degli uffici postali che si aggiungono a quelli della rete postale ottimale (ossia alla rete necessaria all'esercizio³¹) e che non sono coperti dai prezzi di trasferimento. Mentre i costi della rete necessaria all'esercizio sono coperti integralmente dai prezzi di trasferimento interni, le unità della Posta Svizzera devono contribuire al finanziamento del resto della rete solo in misura adeguata, ossia in funzione dei vantaggi che ne possono trarre. Queste regole creano i giusti incentivi per l'utilizzazione della rete postale ed evitano nel contempo di imputare ai servizi liberi costi sproporzionati che non risulterebbero in un'azienda che opera secondo le leggi del mercato.

La legislazione postale vieta di sovvenzionare i servizi liberi con i proventi del servizio universale. Spetta alla Posta Svizzera dimostrare che il divieto di sovvenzionamento incrociato è rispettato.

Validità e scopo dell'esposizione dei costi del servizio universale

Ai sensi della legislazione postale, la Posta Svizzera è tenuta a sottoporre ogni anno a PostReg i risultati del servizio universale e altri dati finanziari nonché a preparare e esporre i dati rispettando le disposizioni legali e i requisiti fissati dalla direttiva.

L'esposizione dei costi del servizio universale prevede due fasi. Nella prima, la Posta Svizzera calcola per mezzo della contabilità analitica i costi e i ricavi nell'ottica dell'esercizio. La contabilità analitica si basa sui dati del conto finanziario conformemente agli standard IFRS e

- elimina le poste di bilancio straordinarie o estranee all'esercizio
- tiene conto dei costi addizionali (in particolare degli interessi del capitale necessario all'esercizio).

La contabilità analitica permette al Consiglio d'amministrazione e alla direzione del gruppo di gestire l'azienda in modo sostenibile e sul lungo termine al fine di conservare il capitale e aumentare il valore (ad es. per decisioni in materia di investimenti, politica tariffaria ecc.).

Su tale base vengono calcolati - nella seconda fase - i risultati dei servizi conformemente alle esigenze di regolazione. L'ottica «regolatoria» si distingue da quella della contabilità d'esercizio per il fatto che tutti i proventi e i costi della Posta Svizzera - indipendentemente che siano straordinari, unici o estranei all'esercizio - sono ripartiti tra i tre servizi (riservati, non riservati e liberi).

L'approccio regolatorio permette di valutare se i finanziamenti stanziati per il servizio universale sono sufficienti o se occorre introdurre tasse di concessione per gli operatori postali privati, come prevede il piano di finanziamento. Garantisce inoltre l'eventuale elaborazione di un disegno di legge per finanziare i costi non coperti del servizio universale, un'eventualità menzionata dal Consiglio federale nella Panoramica sull'evoluzione del settore postale in Svizzera e da realizzare se necessario. L'ottica regolatoria funge inoltre da base decisionale per eventuali, ulteriori misure di apertura del mercato.

segmento delle infrastrutture – sono interessati nella stessa misura a una rete di uffici postali redditizia e orientata alle esigenze.

³¹ Rete postale ottimizzata sul piano strategico mantenendo l'attuale modello imprenditoriale.

Se l'esposizione dei costi del servizio universale conforme alle esigenze di regolazione è utile alle autorità politiche, il risultato dei servizi calcolato conformemente alla contabilità analitica della Posta Svizzera è necessario a fini gestionali. I vari approcci sfociano in risultati diversi per due ragioni: primo perché l'esposizione conforme alle esigenze di regolazione non ammette che gli interessi corrisposti siano considerati costi del servizio universale, secondo perché le perdite e i profitti risultanti dalla vendita di immobilizzazioni materiali devono essere imputati al risultato regolatorio.

Esposizione dei costi del servizio universale

La tabella seguente mostra la presentazione dei costi del servizio universale della Posta Svizzera per l'esercizio 2006 (2005)³².

Risultati dei servizi riservati, non riservati e liberi della casa madre (senza AutoPostale)

in migliaia di CHF	Servizi riservati		Servizio universale				Servizi liberi		Totale servizi	
			Servizi non riservati		Totale servizio univers.					
	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005
Ricavi d'esercizio	2'027'705	2'395'486	2'344'132	2'102'408	4'371'836	4'497'894	1'935'534	1'812'528	6'307'370	6'310'422
Costi d'esercizio	1'899'903	2'178'250	1'903'342	1'775'060	3'803'245	3'953'310	1'866'932	1'693'485	5'670'178	5'646'795
Risultato d'esercizio	127'801	217'236	440'790	327'348	568'591	544'584	68'601	119'043	637'192	663'627
Risultato d'esercizio delle unità di servizio interne	-42'897	-44'499	-52'874	-33'526	-95'771	-78'025	-52'481	-44'547	-148'252	-122'572
Risultato d'esercizio delle unità di gestione	-26'514	-30'651	-26'562	-24'977	-53'076	-55'628	-26'054	-23'830	-79'130	-79'458
Risultato conforme alla contabilità analitica	58'391	142'086	361'353	268'845	419'743	410'931	-9'934	50'666	409'810	461'597
Interessi teorici	99'963	118'548	100'646	96'461	200'609	215'009	98'752	92'689	299'361	307'698
Interessi secondo la dichiarazione fiscale	-94	-371	-94	-302	-188	-673	-92	-290	-280	-963
Ammortamenti teorici	68'513	80'466	68'982	65'474	137'495	145'940	67'684	62'914	205'179	208'854
Ammortamenti finanziari secondo le norme IFR	-68'362	-80'263	-68'830	-65'309	-137'192	-145'572	-67'534	-62'755	-204'726	-208'327
Ripartizione perdite/profitti										
Vendita di immobilizzazioni materiali e di immobili	23'430	9'352	26'814	17'695	50'244	27'047		3'335	50'244	30'382
Ripartizione del risultato della tesoreria del gruppo	13'731	20'239	84'977	38'295	98'708	58'534		7'217	98'708	65'751
Esposizione regolatoria: Risultato del servizio universale e dei servizi liberi	195'572	290'057	573'848	421'159	769'420	711'216	88'876	153'776	858'296	864'992

Fonte: La Posta Svizzera

Esposizione 2006 secondo le nuove direttive di PostReg: gli utili della vendita di immobilizzazioni materiali vengono ora accreditati esclusivamente al servizio universale.

La Posta Svizzera conferma inoltre il rispetto del divieto di sovvenzionamento trasversale³³; globalmente, i servizi liberi - così come presentati nell'esposizione regolatoria - coprono i costi che generano.

Risultato della verifica indipendente della KPMG SA

L'esposizione dei costi del servizio universale della Posta Svizzera e la prova del rispetto del divieto di sovvenzionamento trasversale devono essere controllate e validate ogni anno da un ufficio di revisione esterno e indipendente. La KPMG SA ha corredato la verifica contabile di un giudizio di assurance per l'esercizio 2006³⁴.

³² Secondo l'art. 17 dell'ordinanza sulle poste.

³³ Ai sensi dell'art. 18 cpv. 1 dell'ordinanza sulle poste.

³⁴ Conformemente allo standard di verifica 800 (in analogia all'esercizio 2005).

Il tenore del rapporto della KPMG SA all'attenzione di PostReg corrisponde alla lettera a quello dello scorso anno: la Posta Svizzera ha rispettato la legislazione postale per quanto attiene alle informazioni fornite a PostReg. Senza relativizzare il suo giudizio, la società di revisione ribadisce tuttavia che, a livello di tecnica contabile, la Posta Svizzera non ha ancora applicato le prescrizioni che riguardano il calcolo dei costi della rete postale ottimale (necessaria all'esercizio). Visto che tale rete non è ancora stata definita, la ripartizione dei costi tra i tre servizi non ha potuto essere valutata in modo conclusivo.

Valutazione dei risultati della verifica

Nel suo rapporto la Posta Svizzera presenta i risultati in modo corretto dal punto di vista formale e fornisce a PostReg anche i prezzi di trasferimento e le chiavi di ripartizione applicate³⁵. Tuttavia, come già rilevato nel rapporto di attività 2005³⁶, la contabilità regolatoria presenta ancora delle lacune. Pertanto, come già nel 2005, nemmeno nell'anno in rassegna è stato possibile valutare in via definitiva l'importo dei prezzi di trasferimento e quello del contributo d'infrastruttura. Lo stesso dicasi per il risultato dei singoli servizi e per il rispetto del divieto di sovvenzionamento trasversale. Nel suo rapporto a PostReg la Posta Svizzera ha precisato che il progetto «Contabilità 2007» ha creato i presupposti per presentare i dati richiesti conformemente alle esigenze a partire dall'esercizio contabile 2007. PostReg si aspetta che la Posta Svizzera realizzi i necessari adeguamenti con la debita professionalità nei termini previsti, affinché per l'esercizio 2007 ci si possa fare per la prima volta un'idea esaustiva della situazione finanziaria del servizio universale e disporre di una valutazione conclusiva dell'organo di revisione.

Questa situazione è accettabile nella misura in cui il finanziamento del servizio universale poggia indubbiamente su basi molto solide e non si prevede un'inversione di tendenza per l'esercizio 2007. Pertanto, anche l'introduzione di tasse di concessione è attualmente fuori discussione. La strategia di finanziamento prevede tasse di concessione solo se la Posta Svizzera non è in misura di finanziare con mezzi propri il servizio universale nonostante una gestione aziendale economica. Poiché la tassa può essere impugnata in tribunale, la sua eventuale applicazione va vincolata a requisiti molto severi. La tassa potrebbe essere riscossa unicamente se vi fossero problemi di finanziamento documentati in modo incontestabile e confermati dalla società di revisione esterna.

Valutazione del risultato del servizio universale

Stando ai dati della Posta Svizzera, anche nel 2006 il servizio universale rappresenta il principale settore d'attività dell'azienda (dati del 2005 tra parentesi). Dedotto il contributo d'infrastruttura pari a 412 (442) milioni di franchi, il risultato del servizio universale si attesta a 769 (711) milioni di franchi. Il 90% (82%) del risultato complessivo è conseguito dal servizio universale, il restante 10% (18%) è realizzato nel comparto dei servizi liberi. La Posta Svizzera non ha mai conseguito margini migliori³⁷ nel servizio universa-

³⁵ Secondo l'art. 42 cpv. 1 lett. h dell'ordinanza sulle poste.

³⁶ Cifra 2.5, pag. 16 seg., Rapporto di attività 2005 di PostReg, Berna, 2006; www.postreg.admin.ch/Documentazione/Pubblicazioni.

³⁷ Risultato regolatorio riferito ai ricavi d'esercizio.

le: 17% per l'esercizio 2004, 16% nel 2005 e 18% nell'anno in esame. Il margine è per contro diminuito nel comparto dei servizi liberi: nell'esposizione contabile si attesta a poco meno del 5%³⁸. PostReg segue con interesse l'evoluzione sul fronte dei servizi liberi, prestando particolare attenzione al divieto di sovvenzionamento trasversale.

PostFinance realizza l'81% del suo risultato, ossia 200 milioni sui 245 del totale, nel comparto del servizio universale (pagamenti, versamenti, girate). Nell'anno in rassegna PostFinance fa registrare una flessione di 67 milioni, ossia più del 20%. Nell'esposizione all'attenzione di PostReg attesta un aumento delle indennità corrisposte all'unità Rete postale e vendita. L'analisi di PostReg relativizza tuttavia le cifre: in primo luogo, nel 2006, le indennità versate da PostFinance a Rete postale e la vendita sono aumentate di soli 7 milioni rispetto all'anno precedente. Secondariamente, nel 2005 PostFinance ha pagato all'unità Rete postale e vendita per ogni versamento allo sportello l'8% in meno rispetto al 2002. La forte flessione del risultato registrata da PostFinance nell'anno in rassegna è pertanto ascrivibile in buona parte ai servizi liberi.

La situazione in Europa

La riforma postale nell'UE non ha frenato la crescita degli operatori postali storici, sebbene l'apertura del mercato sia più estesa che in Svizzera. L'esercizio 2006 della Deutsche Post chiude con un aumento del fatturato del 36% e del risultato d'esercizio (EBIT³⁹) del 3% rispetto all'anno precedente. Sempre nel 2006, anche il segmento tradizionale della posta-lettere, che secondo la Deutsche Post è più esposto alla pressione concorrenziale e alla spinta alla sostituzione, ha saputo incrementare il proprio EBIT rispetto all'anno precedente, realizzando risparmi sul fronte dei costi e compensando il leggero calo del fatturato della posta-lettere sul mercato interno con un aumento delle attività internazionali⁴⁰. Anche l'operatore olandese TNT ha chiuso l'esercizio 2006 con un aumento di fatturato dell'8% e un incremento dell'EBIT dell'11% rispetto all'anno prima⁴¹.

Dal confronto con operatori postali di altri Paesi o con aziende attive in rami analoghi emerge che il margine EBIT della Posta Svizzera, con il suo 10%, è molto elevato. I dati delle principali società postali europee si attestano al 13% (TNT), 6% (Deutsche Post) e 5% (Royal Mail). L'impresa Kühne & Nagel, attiva nel campo della logistica a livello mondiale, ha conseguito un margine del 3%.

2.6 Commissione Uffici postali

Campi d'attività e composizione

La commissione extraparlamentare Uffici postali verifica, su richiesta dei Comuni, che la Posta abbia rispettato le condizioni legali nella decisione di chiudere o trasferire un ufficio postale ed emana una raccomandazione. La decisione definitiva compete alla Posta, che però deve motivare decisioni divergenti. La commissione, la cui segreteria è

³⁸ Margini nel comparto dei servizi liberi: 2006: 4,6%, 2005: 8,5% e 2004: 6,3%.

³⁹ L'EBIT (earnings before interests and taxes) è l'unità di misura riconosciuta per il confronto internazionale della redditività aziendale.

⁴⁰ Deutsche Post (DPWN), comunicato stampa del 22.02.2007.

⁴¹ TNT, comunicato stampa del 26.02.2007.

gestita da PostReg, non pubblica un rapporto d'attività proprio; la sua attività è descritta nel rapporto di PostReg.

La commissione si compone di esperti di vari orizzonti. Nel nominare i suoi membri si è tenuto conto dell'esigenza di coprire tutti gli aspetti del servizio universale, rinunciando ad una rappresentanza diretta dei vari interessi in gioco. I membri della commissione sono: Thomas Wallner (presidente, ex Consigliere di Stato/SO, ex Presidente della Conferenza dei direttori cantonali dell'economia), Monika Dusong (Vicepresidente, ex Consigliera di Stato/NE), Arnoldo Coduri (Vicepresidente, Direttore della Divisione dell'economia del Cantone Ticino), Philippe Biéler (ex Consigliere di Stato/VD), Peter Everts (ex Presidente della delegazione dell'amministrazione Migros/BE), Hanspeter Seiler (ex Presidente del Consiglio nazionale/BE), Milli Wittenwiler (ex Consigliera nazionale, ex Vicepresidente del Gruppo svizzero per le regioni di montagna SAB/SG).

Procedura e criteri

Affinché la commissione possa agire, occorre che siano riunite varie premesse. In primo luogo è necessaria la richiesta d'intervento del Comune che si oppone alla decisione della Posta Svizzera di chiudere o trasferire un ufficio postale. La commissione non è legittimata ad agire d'ufficio. Se giungono ad una soluzione di comune accordo, la Posta Svizzera e il Comune interessato sottoscrivono un accordo rinunciando all'intervento della commissione. La commissione è competente unicamente per le decisioni che la Posta Svizzera ha adottato dopo il 1° gennaio 2004.

La procedura dinanzi alla commissione non prevede molte formalità. Può interporre ricorso unicamente l'autorità competente ai sensi del regolamento comunale, questo perché si vuole evitare che la commissione debba statuire sulle divergenze di opinione esistenti all'interno di un Comune. Se il Comune ha interposto ricorso, la Posta Svizzera non può intraprendere nessuna ristrutturazione definitiva prima della fine della procedura. La commissione verifica in ogni caso il rispetto delle regole della legislazione postale. Dal profilo procedurale, controlla se la Posta Svizzera ha consultato correttamente l'autorità comunale e se le parti si sono impegnate a sufficienza per raggiungere una soluzione amichevole. Dal punto di vista materiale, la commissione esamina se l'accesso alle prestazioni del servizio universale resta garantito anche dopo l'attuazione della decisione della Posta e se la distanza è adeguata per tutti i gruppi di popolazione. Per valutare correttamente questo punto, appura se la Posta Svizzera ha tenuto debitamente conto delle particolarità regionali.

Nell'anno in rassegna la commissione non è stata interpellata da nessun Comune. In un certo senso è stato un anno di transizione: la Posta Svizzera si lascia alle spalle i progetti «Tipizzazione» e «Rete urbana e rurale», conclusi a fine 2004, con i quali ha ristrutturato radicalmente la rete di uffici postali. Nel prossimo futuro la commissione dovrà affrontare nuovi casi concreti che si presenteranno con l'avvento di Ymago, sul quale si è informata regolarmente durante l'anno in rassegna.

2.7 Altri avvenimenti di rilievo nel servizio universale

Apertura del mercato / Revisione della legislazione postale

Con effetto dal 1° aprile 2006, il Consiglio federale ha abbassato a 100 g il limite di monopolio. Il 3 maggio 2006 ha incaricato il DATEC di avviare al più presto la revisione della legge sulle poste e della legge sull'organizzazione delle poste⁴². La revisione totale si focalizzerà essenzialmente sui temi seguenti:

- definizione di un servizio universale su tutto il territorio nazionale;
- finanziamento del servizio universale nel caso di un'ulteriore apertura del mercato: secondo il mandato del Consiglio federale occorre valutare diverse opzioni;
- definizione delle ulteriori fasi di apertura del mercato fino alla liberalizzazione completa;
- impostazione del nuovo regime di mercato;
- stesse condizioni quadro organizzative per tutti gli operatori sul mercato;
- definizione dell'attività di regolazione.

A tal fine il Capo del DATEC ha istituito un gruppo di progetto diretto dal Segretario generale dello stesso Dipartimento. Il responsabile di PostReg è tenuto a collaborare ad personam.

In vista della revisione totale della legislazione postale, il Consiglio federale ha proposto di accogliere due mozioni presentate dal consigliere nazionale Germanier. La mozione «Assoggettamento fiscale per la Posta» (06.3383) del 23 giugno 2006 incarica il Consiglio federale di adottare tutte le misure necessarie affinché gli utili della Posta siano assoggettati interamente al fisco. La mozione «Indipendenza dell'autorità di regolazione postale (PostReg)» (06.3584) del 6 ottobre 2006 invita il Consiglio federale a presentare quanto prima un progetto relativo all'organizzazione dell'autorità di regolazione postale che permetta di garantire l'indipendenza dell'autorità nei confronti del legislatore e del proprietario della Posta svizzera. Il Consiglio federale ha inoltre raccomandato di accettare il postulato del 7 dicembre 2006 «Rapporto del Consiglio federale sul futuro della Posta» (06.3655) con il quale il gruppo liberale-radicalo invita il Consiglio federale a presentare un rapporto che analizzi gli effetti di una liberalizzazione completa del mercato postale su tutti i suoi attori e sul servizio universale.

Mutamenti nelle esigenze della clientela / realizzazione di Ymago

Il settore postale vive da tempo un vero e proprio cambiamento strutturale. La Posta Svizzera non è confrontata a un problema di sostituzione ma piuttosto al calo di frequenze degli uffici postali. Per spedire lettere standard, i clienti privati necessitano praticamente solo di una buca delle lettere, tanto più che ora possono addirittura stampare i francobolli a casa con il proprio PC. Inoltre, si recano sempre meno spesso all'ufficio postale del domicilio, e prediligono quello del posto di lavoro o del luogo in cui fanno la spesa. I clienti commerciali chiedono sempre più spesso che la corrispondenza venga ritirata presso la loro sede o consegnano direttamente al centro di smistamento i loro invii, beneficiando di uno sconto.

⁴² Comunicato stampa del Consiglio federale, 03.05.2006;
www.postreg.admin.ch/Documentazione/Comunicati stampa.

Di fronte a queste tendenze, nel 2005-2006 la Posta Svizzera ha testato nuove prestazioni nell'ambito del progetto Ymago. In base alla valutazione della fase pilota la Posta Svizzera ha deciso⁴³ nell'ottobre 2006 di implementare il progetto. Si prevede la creazione di circa 200 agenzie Ymago in tutta la Svizzera negli anni 2007/2008. Prima di tutto si trasformeranno le agenzie pilota in agenzie definitive. Bisognerà inoltre valutare le circa 120 agenzie attuali e, nel limite del possibile, trasformarle in agenzie Ymago. PostReg considera questa forma di fornitura di servizi interessante in particolare nelle aree rurali – a condizione che vengano rispettate le condizioni quadro legali. I consumatori possono di solito beneficiare di orari di apertura sensibilmente più lunghi rispetto a quelli dei normali sportelli. Visti i costi più bassi, può addirittura entrare in linea di conto un ampliamento della rete di uffici postali.

L'esempio della Svezia è emblematico: prima della riorganizzazione della rete negli anni 2001-2002 si contavano 1300 uffici postali. Oggi sono oltre 2800 di cui 2400 gestiti da terzi (supermercati, distributori di benzina o panetterie). Molti sono aperti sette giorni su sette. Ci sono inoltre 200 centri di servizi, presso i quali singoli clienti possono ritirare gli invii della posta-pacchi. In Norvegia, Paese non membro dell'UE, nell'anno in rassegna l'80% degli sportelli è stato gestito da terzi, in collaborazione ad esempio con distributori di benzina o catene di supermercati. Dal 2000 al 2004 il numero dei punti d'accesso è aumentato del 40%.

Conclusa la revisione della procedura doganale

Finora la procedura doganale prevedeva costi di sdoganamento diversi se un invio oltrepassava la frontiera attraverso il canale della Posta Svizzera o attraverso quello di un operatore privato. L'intenzione nutrita originariamente dal Dipartimento federale delle finanze (DFF) di sopprimere senza alternative lo sdoganamento d'ufficio per la Posta avrebbe avuto pesanti ripercussioni finanziarie per i consumatori, nel senso che la complicata procedura in vigore per gli operatori privati avrebbe trovato applicazione anche per i pacchi inviati tramite la Posta Svizzera.

Nell'ambito della revisione della legislazione doganale PostReg e la Segreteria generale del DATEC si sono quindi impegnati a favore di una procedura semplice, rapida ed economica a prescindere dal fornitore del servizio⁴⁴. D'altronde, tale procedura è prevista anche per lo sdoganamento delle prestazioni di servizio postale universale dalla Convenzione postale universale dell'UPU, valida anche per la Svizzera⁴⁵. Nell'interesse dei consumatori questa richiesta è stata integrata nel nuovo diritto doganale, entrato in vigore il 1° maggio 2007⁴⁶. La procedura di sdoganamento semplificata è ora applicabile anche agli operatori privati conformemente alla loro concessione, benché non sia ancora attuabile a causa degli importanti adeguamenti resisi necessari.

⁴³ Comunicato stampa della Posta Svizzera, 31.10.2006; www.post.ch.

⁴⁴ cfr. rapporto d'attività PostReg 2005, Berna, 2006, pag. 22.

⁴⁵ Sull'Unione postale universale (UPU) v. cifra 4.5 del rapporto.

⁴⁶ Decreto del Consiglio federale del 04.04.2007; [www.ezv.admin.ch/Attualità/Informazione ai media/](http://www.ezv.admin.ch/Attualità/Informazione%20ai%20media/) La nuova legislazione doganale entra in vigore (comunicato stampa del 04.04.2007).

3 Mercato postale

3.1 Evoluzione generale dei mercati postali

Mercati CEP

Il mercato postale si compone essenzialmente di due mercati settoriali, CEP (Corriere, Espresso e Pacchi) e mercato delle lettere, che si differenziano tra l'altro per il loro grado di sviluppo. I mercati CEP, da alcuni anni totalmente liberalizzati in Svizzera e nell'UE, sono caratterizzati da una forte intensità concorrenziale. Il segmento tradizionale Pacchi si fonde progressivamente con quello della posta espresso (posta rapida) e dei servizi di corriere. È quindi sempre più difficile fare una distinzione perché i mercati settoriali tendono a sovrapporsi. In Svizzera i due segmenti Corriere e Espresso sono totalmente aperti alla concorrenza e deregolamentati già dal 1998. Il segmento Pacchi, invece, è stato liberalizzato completamente solo nel 2004 e sottostà a una normativa rigorosa rispetto agli altri mercati europei. Si è sviluppata una concorrenza sostenibile soprattutto nei segmenti Corriere e Espresso. Anche se in Svizzera e in Europa vi è una certa concorrenza nel segmento Pacchi, gli operatori storici restano in posizione dominante. Negli ultimi anni, hanno proceduto a ristrutturazioni e si sono modernizzati e internazionalizzati.

Per molto tempo gli operatori del segmento CEP si sono focalizzati sui grossi clienti commerciali. Tuttavia, per poter servire la clientela privata, il recapito deve estendersi a tutto il territorio nazionale. Ciò risponde da un lato alla logica del mercato, dall'altro ad una necessità economica: i $\frac{3}{4}$ circa del volume di mercato sono generati nel segmento business to consumer (B to C). In altre parole, tre invii postali su quattro vengono spediti da clienti commerciali a clienti privati. Di recente, quindi, gli operatori della posta-pacchi hanno iniziato a scoprire le potenzialità di PMI e clienti privati quali partner commerciali. Ne sono un chiaro indizio gli sforzi volti a creare reti di punti di accettazione alternative e per quanto possibile capillari. Poiché per piccoli quantitativi il ritiro presso il cliente non è economicamente interessante, occorre una rete di uffici di accettazione estesa e conveniente per poter inserire questi pacchi nella catena di lavorazione. La collaborazione con i dettaglianti si rivela quindi una soluzione particolarmente appropriata. Le filiali pacchi offrono generalmente orari di apertura molto più lunghi degli uffici postali tradizionali e questo le rende interessanti sia per i consumatori che per le PMI. Nel frattempo, il gruppo logistico tedesco Hermes⁴⁷ ha superato la Deutsche Post per numero di filiali in Germania. I clienti privati e commerciali possono consegnare o ritirare i pacchi in 13 000 punti di accettazione (shop) quali panetterie, chioschi, benzinai o lavanderie. Hermes ha annunciato di voler aprire 1000 punti di accettazione anche in Austria. A sua volta, DPD intende potenziare nei prossimi mesi la sua rete aumentando i punti di accettazione da 500 a 2500. La società Kiala, attiva in Francia e nel Benelux, conta 4200 punti di accettazione.

Questi sviluppi mostrano chiaramente che il recapito a domicilio su tutto il territorio nazionale e una rete di accettazione capillare e orientata al cliente sono fattori di importanza strategica per profilarsi sul mercato. Reti capillari di recapito e di accettazione non generano unicamente costi, ma sono anche un prerequisito per operare nel mer-

⁴⁷ Il gruppo Hermes appartiene alla nota catena di vendita per corrispondenza Otto.

cato degli invii in massa. L'unica strategia d'affari alternativa consiste nel concentrare le attività in un mercato di nicchia regionale che presenta però limiti oggettivi di volume.

Mercato della posta-lettere

Nel mercato della posta-lettere lo sviluppo della concorrenza muove i primi passi. Si prevede che entro la fine del 2007 sarà aperto alla concorrenza solo il 60% del mercato europeo delle lettere⁴⁸. La posizione degli operatori storici sul mercato resta dominante: persino in Svezia, dove il mercato delle lettere è totalmente liberalizzato da 14 anni, la quota di mercato dell'operatore storico supera tuttora il 90%. Anche negli altri Paesi dell'UE che vantano un mercato delle lettere liberalizzato (Gran Bretagna, Estonia e Finlandia) i concorrenti postali non hanno finora raggiunto quote di mercato consistenti. La bassa intensità concorrenziale – che peraltro rimane contenuta – desta preoccupazione in seno all'UE⁴⁹.

Uno dei motivi fondamentali del lento sviluppo della concorrenza sul mercato delle lettere risiede nelle differenze di tipo logistico rispetto al mercato della posta-pacchi. La Posta Svizzera recapita un numero di lettere più di 30 volte superiore a quello dei pacchi. Va da sé, quindi, che i presupposti siano diversi. A differenza dei pacchi, le lettere vengono distribuite con giri di recapito fissi in base all'indirizzo. Ciò permette costi nettamente più bassi nella misura in cui si possono recapitare grandi quantitativi. Pertanto, per essere competitivi nel segmento della posta-lettere sono necessari grossi volumi di invii, che permettono costi di recapito unitari contenuti⁵⁰. Quante più lettere possono essere recapitate, tanto minori saranno i costi unitari. Non sorprende quindi che, con un limite di monopolio di 100 g e una quota di mercato aperta alla concorrenza pari a solo il 10%, nemmeno in Europa siano entrati sul mercato nuovi concorrenti.

Di fronte alla liberalizzazione completa del mercato postale nei Paesi dell'UE, prevista per il 1° gennaio 2009, le aziende hanno avviato le prime mosse promettenti nel mercato della posta-lettere. I concorrenti hanno sviluppato strategie diverse per entrare sul mercato. Anche in questo segmento è determinate il fatto che oltre il 70% degli invii indirizzati è destinato a clienti privati e non a clienti commerciali⁵¹. L'80% delle lettere viene spedito da clienti commerciali a clienti per lo più nazionali. Questo vale in particolare per i grandi mittenti, come ad esempio le ditte di vendita per corrispondenza, le banche, le assicurazioni ecc. A seconda della strategia d'affari perseguita può essere sufficiente – in una prima fase di sviluppo – recapitare gli invii solo tre giorni lavorativi alla settimana (e non tutti i giorni). Quest'approccio può permettere ai concorrenti di entrare sul mercato nonostante le elevate economie di scala degli operatori storici: nella fase iniziale della loro attività possono infatti distribuire piccoli quantitativi di lettere con tre giri di recapito alla settimana, il che consente loro di ridurre i costi unitari e di offrire

⁴⁸ La valutazione tiene conto del fatto che dal 1° gennaio 2008 la Germania e i Paesi Bassi apriranno totalmente i mercati della posta-lettere alla concorrenza; cfr. Commission of the European Communities, Accompanying Document to the Report from the Commission to the European Parliament and Council on the application of the Postal Directive, 2006, Bruxelles, pag. 18.

⁴⁹ Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sull'applicazione della direttiva postale, Bruxelles, 2006, pag. 6.

⁵⁰ Circa il 50% dei costi complessivi della Deutsche Post è imputabile al recapito; cfr. WIK-Consult, Main Developments in the Postal Sector (2004-2006), 2006, Bad Honnef, pag. 81.

⁵¹ WIK-Consult, Main Developments in the Postal Sector (2004-2006), 2006, Bad Honnef, pag. 198.

prezzi competitivi. Mancando una rete di recapito capillare, i concorrenti possono però operare solo in mercati di nicchia restando tagliati fuori dal mercato principale.

Gli editori dispongono di reti solide per il recapito mattutino dei giornali in abbonamento. Lo stesso dicasi per le organizzazioni che distribuiscono invii pubblicitari non indirizzati e per gli operatori della posta-pacchi. Poiché spesso queste aziende – ad eccezione dei fornitori di servizi pacchi – spesso finora non vantavano una copertura nazionale, in vari Paesi sono state strette partnership volte a creare reti di recapito nelle aree di mercato non ancora servite.

In Germania, due concorrenti della Deutsche Post offriranno prossimamente una rete di recapito capillare: la TNT Post e il gruppo PIN, che appartiene ai gruppi editoriali Axel Springer e WAZ-Mediengruppe e Holtzbrinck. Entrambi sono in grado di servire il 90% dei nuclei familiari tedeschi. Per completare la sua rete di recapito, il gruppo PIN ha rilevato di recente la Briefnetz Süd (BNS), una joint venture fondata nel 2005 che raggruppa l'Augsburger Allgemeinen Zeitung, il Regensburger Mittelbayerischen Zeitung e la Main-Post. La francese ADREXO, la cui società madre è attiva nel settore editoriale, occupa 25 000 fattorini per il servizio di recapito di giornali, riviste e lettere indirizzate e non indirizzate. Anche questa società è intenzionata ad estendere la propria rete.

Singoli concorrenti si focalizzano sulle regioni di recapito interessanti offrendo servizi a valore aggiunto per la posta-lettere indirizzata. Ne sono un esempio la Sandd e la Selekt Mail nei Paesi Bassi o la City Mail in Svezia. Questi operatori hanno adottato una strategia mirata rinunciando ai grossi quantitativi di invii nel segmento B to C, che deve coprire il territorio nazionale. In tal modo, però, vengono a mancare gli effetti di scala, il che fa aumentare in modo massiccio i costi di recapito unitari. Questo modello operativo funziona quindi solo con servizi a valore aggiunto per i quali si possono ottenere prezzi più elevati.

Le piccole aziende non creano reti di recapito proprie, ma sfruttano quelle degli operatori storici (cosiddetto «upstream access»). Si concentrano sul raggruppamento di invii e lo combinano con servizi aggiuntivi quali la produzione o l'indirizzamento di lettere. In questo modello operativo il successo dipende essenzialmente da due fattori: la possibilità di utilizzo dell'infrastruttura prevista dalla normativa vigente e i prezzi di accesso all'infrastruttura applicati ai concorrenti.

Accanto a quella di recapito, la rete di centri di accettazione è importante anche per gli operatori della posta-lettere che offrono i loro servizi su tutto il territorio nazionale. La Cassa di risparmio di Lipsia, ad esempio, collabora con il gruppo PIN. In sei filiali della banca è già possibile impostare lettere e comprare i francobolli dell'operatore PIN. Sono inoltre disponibili le prime buche delle lettere per l'impostazione degli invii. Anche i clienti privati hanno per la prima volta un'alternativa a Deutsche Post. Le esperienze fatte finora dimostrano che solo la riduzione a 50 g del limite di monopolio permette di dare un vero impulso allo sviluppo della concorrenza. Al di sopra di questo limite, il volume di lettere potenzialmente accessibile alla concorrenza è troppo piccolo per creare una rete di recapito capillare e redditizia – condizione indispensabile per offrire tariffe postali concorrenziali.

Direttiva UE / proposta di direttiva

La Commissione dell'UE ha elaborato una proposta, trasmessa al Parlamento europeo nell'ottobre 2006, volta ad abolire dal gennaio 2009 i monopoli postali nazionali negli Stati membri. La proposta di direttiva si basa in particolare su uno studio prospettico che illustra per ogni Paese membro l'impatto della soppressione del monopolio della posta-lettere sul servizio universale (cfr. anche paragrafo seguente). Secondo la Commissione, un eventuale ritardo nella piena apertura del mercato alla concorrenza potrebbe rimettere in discussione i benefici delle riforme già avviate e, di rimando, minacciare il servizio universale. Parallelamente, la proposta di direttiva prevede poche ma incisive misure per salvaguardare il servizio universale. Il Parlamento europeo potrebbe prendere una decisione ancora nel corso del 2007. Le prossime settimane o mesi diranno se l'ambiziosa scadenza del 2009 potrà essere mantenuta.

Studi PwC e WIK

Due degli studi commissionati dalla Commissione dell'UE sono giunti alla conclusione che non vi sono ostacoli all'apertura completa del mercato postale entro il 2009. Price-waterhouse Coopers (PwC) ha esaminato gli effetti di quest'apertura per i singoli Paesi dell'UE⁵², concludendo che in nessuno di essi vi è il pericolo di un peggioramento del servizio postale universale. Anzi, i clienti privati e commerciali possono trarre profitto da una serie di vantaggi quali l'abbassamento delle tariffe, una migliore qualità dei servizi e un'offerta più ampia. Parallelamente, però, lo studio riconosce che non tutti i Paesi hanno lo stesso livello di preparazione e che occorre considerare caso per caso l'eventualità di adottare misure di accompagnamento. WIK-Consult (WIK) ha analizzato l'evoluzione del mercato postale europeo tra il 2004 e il 2006⁵³, giungendo alla conclusione che l'apertura attuata finora ha migliorato il servizio universale. Secondo lo studio, l'apertura del settore postale non può essere rinviata ulteriormente. In quest'ottica WIK – come pure PwC – considerano importante creare un'autorità di regolazione indipendente, che abbia le competenze necessarie per sorvegliare il mercato e intervenire in caso di discriminazione.

Dal canto suo, la Posta Svizzera ha incaricato la società di consulenza PwC di analizzare le conseguenze di un'apertura del mercato per l'azienda⁵⁴. Lo studio non considera gli effetti sul settore postale e sull'economia in generale. PwC segnala che l'apertura completa del mercato potrebbe celare dei rischi se venissero mantenute le attuali condizioni quadro. Nella valutazione globale la Posta Svizzera fa comunque parte degli operatori postali storici che sono già ben preparati all'apertura integrale del mercato alla concorrenza.

Volumi di mercato in Europa/nel mondo

Il mercato europeo della posta-pacchi fa segnare tassi di crescita elevati. Nel 2005 è stato trasportato nei Paesi industrializzati il 12% in più di pacchi rispetto all'anno precedente. Questo record si spiega con la forte crescita degli acquisti online, particolar-

⁵² PwC, The Impact on Universal Service of the Full Market Accomplishment of the Postal Internal Market in 2009, 2006.

⁵³ WIK-Consult, Main Developments in the Postal Sector (2004-2006), Bad Honnef, 2006.

⁵⁴ PwC, Evaluating the Impact of a Full Market Opening on Swiss Post, Studio per la Posta Svizzera, 2006.

mente apprezzati in Germania, Gran Bretagna e Francia. Questo segmento ha ancora un forte potenziale di crescita, basti pensare ai negozi online che incontrano sempre più il favore dei clienti (in Svizzera, ad esempio, i supermercati online Migros e Coop).

Nei Paesi industrializzati il volume della posta-lettere è aumentato dell'1,1% tra il 2004 e il 2005⁵⁵; è aumentato dell'1,1%. Negli Stati membri dell'UE si osserva un tasso di crescita analogo⁵⁶; il volume di lettere è cresciuto tra il 2002 e il 2004 in 14 Paesi europei. Nello stesso periodo si è assistito ad un calo solo in Danimarca, nei Paesi Bassi e in Svezia. Ciò avvalorava la tesi secondo cui gli operatori postali storici hanno sostanzialmente sopravvalutato l'effetto di sostituzione della posta elettronica. Finora, infatti, il preannunciato rapido calo della posta-lettere non si è verificato. Nel prossimo futuro si prevede semmai una leggera flessione⁵⁷. È provato che le famiglie che dispongono di un collegamento internet ricevono più spesso lettere rispetto alle altre, questo perché, ad esempio, chiedono offerte o prospetti online⁵⁸. Sono quindi giustificati i dubbi circa le previste ripercussioni negative delle nuove tecnologie sul volume futuro della posta-lettere. Nei Paesi dell'UE gli invii pubblicitari indirizzati aumentano ogni anno del 6%, quelli non indirizzati addirittura del 30%⁵⁹. Per maggiori informazioni sullo sviluppo in Svizzera si vedano i capitoli 3.3 e 3.4.

3.2 Sistema di concessioni

Basi

Parallelamente all'apertura completa del mercato dei pacchi a partire dal 1° gennaio 2004, il Consiglio federale ha introdotto un sistema di concessioni per i servizi postali non riservati⁶⁰. Gli operatori privati possono trasportare pacchi indirizzati fino a 20 kg, lettere destinate all'estero e lettere della posta interna o in arrivo dall'estero di peso superiore a 100 g. Per farlo, devono essere titolari di una concessione, che viene rilasciata a condizione che realizzino un fatturato annuo di almeno 100 000 franchi. Per gli operatori che non raggiungono tale importo il sistema prevede un obbligo di notifica. La Posta Svizzera è esonerata dall'obbligo di concessione, dato che i servizi postali non riservati sono parte integrante del servizio universale che è tenuta a fornire. L'obbligo non concerne il trasporto di giornali indirizzati e i servizi finanziari che rientrano nel servizio universale. Questo sistema è il principale strumento per controllare la progressiva apertura del mercato. Per evitare il dumping sociale, gli operatori sono tenuti a rispettare le condizioni di lavoro in uso nel settore e a provvedere affinché anche i loro subappaltatori le applichino.

Prima di inoltrarle al DATEC, responsabile del rilascio delle concessioni, PostReg esamina le domande di concessione sulla base di una procedura standard, prestando particolare attenzione a che siano soddisfatti i requisiti logistici e finanziari nonché le

⁵⁵ UPU, Développement des services postaux en 2005: quelques résultats en chiffre, 2006. pag. 13.

⁵⁶ WIK-Consult, Main Developments in the Postal Sector (2004-2006), Bad Honnef, 2006, pag. 190.

⁵⁷ PwC, The Impact on Universal Service of the Full Market Accomplishment of the Postal Internal Market in 2009, 2006, pag. 40.

⁵⁸ TNS SOFRES, Synthèse des résultats de l'étude sur les pratiques postales des utilisateurs de courrier égrené, Etude réalisée par le cabinet TNS-SOFRES pour le compte de l'ARCEP, 2006. pag. 12.

⁵⁹ WIK-Consult, Main Developments in the Postal Sector (2004-2006), Bad Honnef, 2006, pag. 197.

⁶⁰ Cfr. anche cap. 2.1 del rapporto.

condizioni di lavoro in uso nel settore. Anche dopo il rilascio della concessione, PostReg controlla l'osservanza delle prescrizioni nell'ambito dell'annuale rapporto d'attività. Qualora rilevasse delle irregolarità, PostReg può approfondire le verifiche, pronunciare un'ammonizione formale e, in caso di recidiva, chiedere al DATEC di adottare ulteriori provvedimenti che possono tradursi nel ritiro della concessione⁶¹.

Applicazione

Nel 2006 PostReg ha risposto a varie richieste di informazione delle imprese in merito alla concessione e all'obbligo di notifica. Quattro aziende hanno chiesto e ottenuto una concessione. Per la prima volta un'impresa ha dovuto rinunciare per motivi economici e ha deciso di operare esclusivamente sul mercato dei servizi liberi. Rispetto al 2005 il numero di concessionari è aumentato passando da 20 a 23. Tra di essi vi sono otto imprese che hanno chiesto di completare la concessione estendendola alle lettere del servizio interno e provenienti dall'estero di peso superiore a 100 g. Otto nuove aziende sottostanno all'obbligo di notifica, due hanno cessato la loro attività e un'impresa che sottostava all'obbligo di notifica ha chiesto e ottenuto una concessione. Il numero di aziende sottoposte all'obbligo di notifica si attesta a 24 contro 19 nel 2005⁶². In due casi le aziende hanno cambiato ragione sociale.

Nell'anno in rassegna PostReg ha verificato attentamente le condizioni di lavoro offerte dalle ditte concessionarie e ha reso noti i risultati della verifica in un comunicato⁶³. L'analisi si è concentrata su tre aspetti fondamentali: orario di lavoro settimanale, stipendio annuo minimo e numero minimo di giorni di ferie all'anno. PostReg trae un bilancio positivo: il sistema di concessioni e l'attività di regolazione coerente impediscono il dumping sociale e anche le ditte private offrono buone condizioni di lavoro. Gli sviluppi positivi continuano: entro la fine del 2007 oltre il 90% di tutti i collaboratori delle ditte soggette a concessione potranno beneficiare di un orario di lavoro regolare al massimo di 43 ore settimanali⁶⁴ e di uno stipendio minimo (lordo) di 42 000 franchi all'anno, combinati di norma con almeno 5 settimane di vacanza all'anno. Gli effetti positivi vanno oltre il settore soggetto a concessione e si estendono a quello dei servizi liberi: in questo settore completamente deregolamentato i maggiori concessionari realizzano infatti il migliore fatturato.

Nell'ambito della verifica, PostReg ha avviato una procedura di sorveglianza contro la TNT Swiss Post SA, una joint-venture tra la Posta Svizzera e la società olandese Post TNT per violazione delle condizioni di lavoro in uso nel settore. Al termine della procedura l'operatore ha ridotto nettamente l'orario lavorativo settimanale, che inizialmente era di 50 ore settimanali. Tale riduzione non ha avuto conseguenze sugli stipendi e sulle altre condizioni di lavoro offerte dalla TNT Swiss Post SA.

⁶¹ Cfr. capitolo 4.2 del rapporto.

⁶² Elenco dei concessionari e degli operatori assoggettati all'obbligo di notifica sul sito www.postreg.admin.ch, rubrica «Mercato postale/Concessione».

⁶³ Comunicato stampa PostReg, 29.09.2006; [www.postreg.admin.ch/Documentazione/Comunicati stampa](http://www.postreg.admin.ch/Documentazione/Comunicati_stampa).

⁶⁴ Il contratto collettivo di lavoro della Posta Svizzera prevede 41 ore settimanali e, in un caso eccezionale, 42,66 ore (collaboratori di Express Post) o di 44 ore (autisti di Secure Post), cfr. comunicato stampa summenzionato.

PostReg considera positivo il fatto che nei suoi obiettivi strategici 2006-2009 il Consiglio federale obblighi per la prima volta la casa madre e le società del gruppo a far rispettare dal 2006 le condizioni di lavoro in uso nel settore ai subappaltatori, di cui la Posta Svizzera si avvale. La verifica del raggiungimento degli obiettivi compete alla Segreteria generale del DATEC, incaricata di tutelare gli interessi di proprietario in questo settore⁶⁵.

Normativa europea

Le direttive UE in materia di servizi non riservati del servizio universale prevedono la possibilità di rilasciare autorizzazioni individuali. In tal caso, le imprese postali possono operare sul mercato solo dopo aver ottenuto un'autorizzazione individuale, ossia una licenza o una concessione. Tredici Stati membri dell'UE - soprattutto piccoli Paesi⁶⁶ - hanno introdotto un sistema di concessioni per il mercato dei pacchi simile a quello svizzero, che prevede però requisiti meno elevati per i concessionari, in particolare per quanto attiene alle condizioni di lavoro in uso nel settore e all'eventuale tassa di concessione⁶⁷.

Oltre a quelli già menzionati, alcuni Paesi dispongono di un sistema di concessioni per almeno una parte del mercato della posta-lettere. Si tratta di Francia, Germania, Gran Bretagna, Polonia e Svezia⁶⁸. 18 Paesi dell'UE hanno introdotto l'obbligo di concessione o di licenza nel settore delle lettere.

Per i servizi liberi l'UE prevede unicamente autorizzazioni generali. Ciò significa che le aziende postali possono operare immediatamente sul mercato ma devono essere registrate. Numerosi Paesi dell'UE hanno introdotto tale pratica, che consente in particolare una rilevazione di dati su larga scala e un certo controllo sociale anche dei servizi liberi. La Svizzera non conosce un obbligo di registrazione generale. Viene quindi a mancare una base di dati affidabile che permetterebbe a PostReg di monitorare e di analizzare in modo attendibile quest'importante segmento del mercato.

3.3 Mercato della posta-pacchi

Volume di mercato

I dati sul mercato dei pacchi provengono dalle dichiarazioni di tutte le aziende attive sul mercato (quindi anche della Posta Svizzera). PostReg li valuta conformemente all'obbligo di osservare e sorvegliare il mercato. L'analisi evidenzia che nel 2006 il volume di pacchi nel settore non riservato fino a 20 kg è diminuito rispetto al 2005. Va fatto notare però che alcuni concessionari, d'intesa con PostReg, hanno migliorato il rilevamento dei dati separando gli invii soggetti a concessione e altri tipi di invii della posta-pacchi. Rispetto al 2005, si è registrata una contrazione del volume di mercato, che

⁶⁵ Cfr. cap. 6.1 del rapporto.

⁶⁶ Ad esempio Belgio, Finlandia, Grecia, Italia, Portogallo e Spagna. WIK-Consult, Main Developments in the Postal Sector (2004-2006), Bad Honnef, 2006, pag. 69.

⁶⁷ PostReg, Servizi e mercato postali: confronto tra la Svizzera e l'Europa, Berna, febbraio 2007, pag. 17; www.postreg.admin.ch/Documentazione/Documentazione: Apertura del mercato postale.

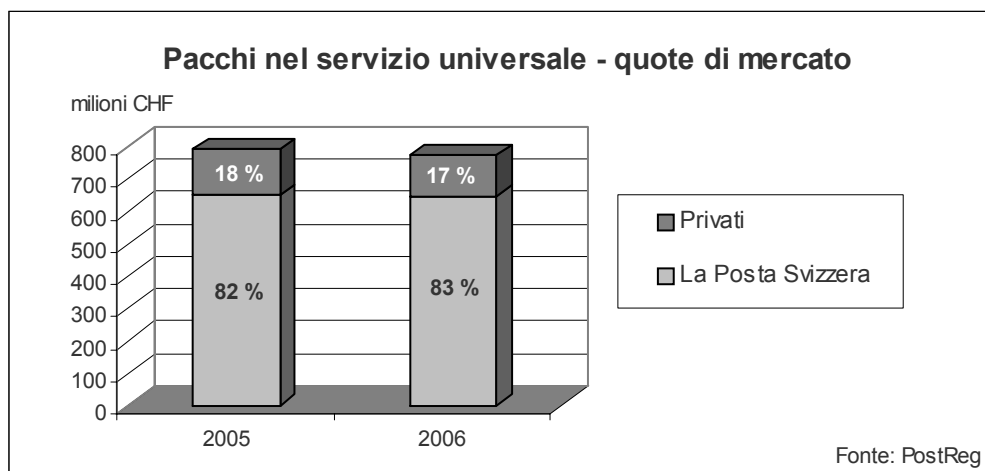
⁶⁸ In Gran Bretagna, il settore sottoposto a concessione comprende il recapito di invii postali fino a 350 g, in Germania include gli invii fino a 1000 g (nell'UE gli invii fino a 2 kg sono considerati invii della posta-lettere).

è passato da 116 a 112 milioni di franchi. Anche il fatturato ottenuto nel settore dei pacchi fino a 20 kg è sceso da 790 a 774 milioni di franchi.

Mancando un obbligo di registrazione generalizzato, PostReg non dispone di dati sui servizi liberi. Fanno quindi difetto anche le indicazioni relative al mercato dei servizi di corriere e della posta rapida, un settore in cui operano importanti aziende internazionali quali UPS o Fedex e dove vige da tempo una concorrenza accanita. Nonostante l'assenza di dati, si può supporre che, nel complesso, molti concessionari preferiscono lavorare nel settore liberalizzato dei servizi di corriere e della posta rapida piuttosto che in quello della posta-pacchi.

Mercato interno

Nonostante l'apertura completa del mercato della posta-pacchi, la Posta Svizzera resta il leader incontestato del settore. Rispetto al 2005, la quota di fatturato dei concessionari e degli operatori con obbligo di notifica è scesa dell'1%, passando dal 18 al 17%. I due maggiori operatori postali nel segmento assoggettato all'obbligo della concessione restano DPD (Schweiz) AG e DHL Express (Schweiz) AG, rispettivamente numero 2 e 3 del mercato. Insieme, come già nel 2005, rappresentano quasi il 90% dell'intero fatturato dei concessionari e degli operatori con obbligo di notifica.



Nella media europea gli operatori privati detengono per varie ragioni una quota di mercato contenuta (cfr. anche cap. 3.1). I vantaggi della Posta Svizzera sono essenzialmente l'eccellente qualità delle prestazioni offerte, le economie di scala e l'elevato grado di notorietà che risulta anche dalla sua rete capillare di uffici postali⁶⁹. La Posta Svizzera riconosce del resto che è proprio la presenza fisica capillare a costituire un importante fattore strategico di successo rispetto alla concorrenza⁷⁰.

⁶⁹ Cfr. WIK-Consult, Valutazione del mercato postale svizzero, Bad Honnef, 2005, pag. 33, 37 e 39 del testo integrale in francese e in tedesco.

⁷⁰ La Posta Svizzera, Relazione di bilancio 2006, Berna, 2007, pag. 29.

Prezzi dei pacchi nazionali

Tra il 2001 e il 2006 la Posta Svizzera ha aumentato una sola volta, ossia nel 2003, i prezzi di listino degli invii della posta-pacchi nazionale⁷¹. I prezzi dei concessionari non possono essere del tutto paragonati a quelli della Posta, dato che nel 2006 solo pochi concessionari hanno proposto alla clientela privata invii singoli della posta-pacchi.

Rispetto ai principali Paesi europei, i prezzi di listino degli invii nazionali (PostPac Priority e PostPac Economy) della Posta Svizzera continuano ad essere convenienti. Una volta corretti gli effetti di cambio, la Posta Svizzera risulta essere il secondo operatore più conveniente per gli invii Priority e il terzo per gli invii Economy della categoria di peso fino a 2 kg.

Pacchi destinati all'estero

Il trasporto di pacchi destinati all'estero fino a 20 kg rientra nel servizio universale. Nel 2006 erano attivi in questo segmento nove concessionari (contro gli otto del 2005) e alcuni operatori soggetti all'obbligo di notifica. Su un volume di invii del servizio universale pari a 112 milioni, la quota di pacchi destinati all'estero rappresentava, come nel 2005, il 2% del totale. Nel trasporto di pacchi destinati all'estero, la quota dei concessionari rappresenta due terzi, di cui circa l'80% nelle mani di Deutsche Post Global Mail (Switzerland) AG e DPD (Schweiz) AG, due operatori che vantano una buona rete di distribuzione su scala internazionale.

Valutazione

L'apertura del mercato della posta-pacchi ha indubbiamente rafforzato la Posta Svizzera. È evidente infatti che l'attuale quadro regolatorio (organizzazione del mercato) limita fortemente il potenziale di sviluppo della concorrenza. Se i grossi clienti commerciali traggono vantaggi soprattutto da nuovi prodotti, soluzioni personalizzate e prezzi più interessanti, la clientela privata beneficia soprattutto della qualità delle prestazioni offerte dalla Posta Svizzera e dai prezzi comparativamente più bassi della posta-pacchi. Vi sono comunque innovazioni che vanno a vantaggio anche della clientela privata.

Si osserva un maggiore orientamento al cliente non solo da parte della Posta Svizzera, ma anche degli operatori privati. I concessionari hanno infatti creato oltre un centinaio di punti di accettazione per la spedizione di pacchi. Mentre DPD collabora con le cartolerie, DHL basa la sua strategia sui punti di accettazione pacchi nelle stazioni. Ciononostante – e malgrado i noti svantaggi dell'attuale quadro regolatorio – gli operatori privati devono aumentare gli sforzi per creare concorrenza nell'interesse dei clienti privati e dei piccoli clienti commerciali. Se non lo faranno, saranno tacciati di disinteresse nei confronti della clientela privata.

⁷¹ Cfr. per i dettagli WIK-Consult, Valutazione del mercato postale svizzero 2005, Bad Honnef, 2005, pag. 15 del testo integrale in francese e in tedesco.

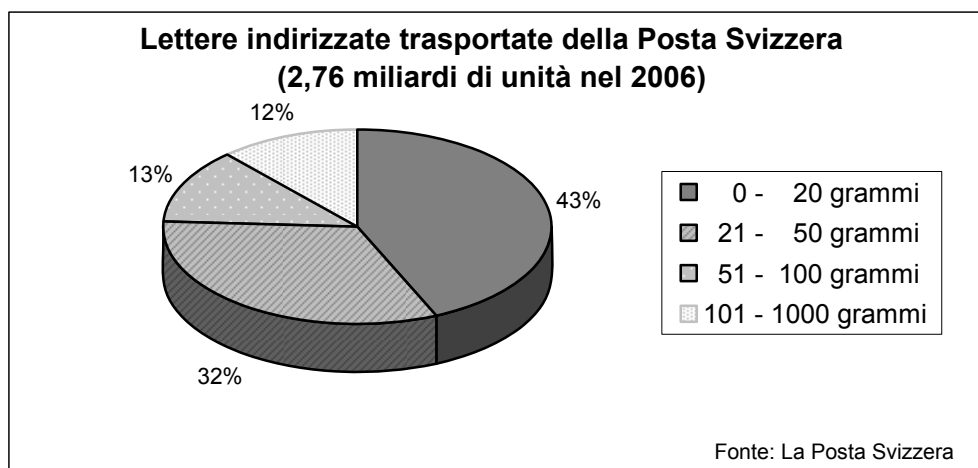
3.4 Mercato della posta-lettere

Volume di mercato

Anche le considerazioni analitiche che seguono si basano sui dati che PostReg ha ottenuto in virtù dell'obbligo di informazione degli operatori attivi sul mercato. Il mercato degli invii indirizzati della posta-lettere rientra nel servizio universale e comprende gli invii del servizio interno, le lettere provenienti dall'estero e le lettere destinate all'estero. Dal 1° aprile 2006 il mercato delle lettere indirizzate in Svizzera e delle lettere provenienti dall'estero di peso superiore a 100 g è stato liberalizzato. Quello della posta-lettere destinata all'estero è liberalizzato da tempo. Secondo i dati forniti dalla Posta Svizzera e dai concessionari per il 2006, il volume del mercato del servizio universale per la posta-lettere si attesta a 3,21 miliardi di franchi (contro i 3,26 del 2005), con un fatturato di 2,56 miliardi (contro i 2,61 nel 2005). L'8% circa erano lettere destinate all'estero, il 6% lettere provenienti dall'estero.

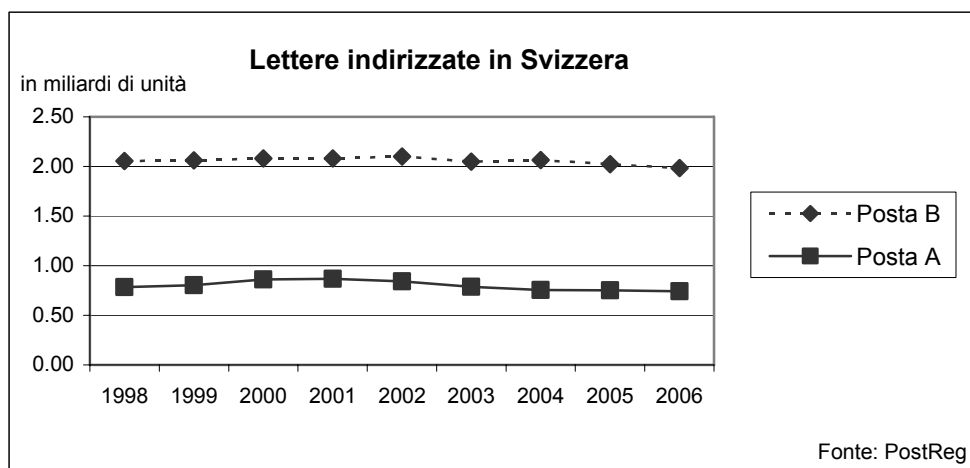
In termini di volume di invii e di fatturato, quello delle lettere indirizzate del servizio interno è di gran lunga il mercato più importante del servizio postale universale. Stando alle indicazioni della Posta Svizzera e dei concessionari relative all'esercizio 2006, il volume di mercato si è attestato a 2,76 miliardi di lettere (contro i 2,81 nel 2005) per un fatturato complessivo di 2,76 miliardi di franchi (contro i 2,16 nel 2005).

Secondo i dati della Posta Svizzera, con l'abbassamento del monopolio a 100 g dal 1° aprile 2006 il 12% del totale delle lettere del servizio interno è stato sottoposto alla concorrenza (circa il 18% del fatturato). Nel caso di un ulteriore abbassamento a 50 g, la percentuale salirebbe al 25% (30% del fatturato).



Nel 2006, il volume delle lettere indirizzate del servizio interno corrisponde praticamente a quello del 1998. Dopo aver fatto registrare un aumento annuo fino a 2002, il volume della posta-lettere indirizzata ha fatto segnare anno dopo anno una flessione debo-

le ma costante⁷². La Posta Svizzera recapita in media ad ogni abitante 435 lettere indirizzate l'anno – il valore più alto nella media europea⁷³.



Quote di mercato

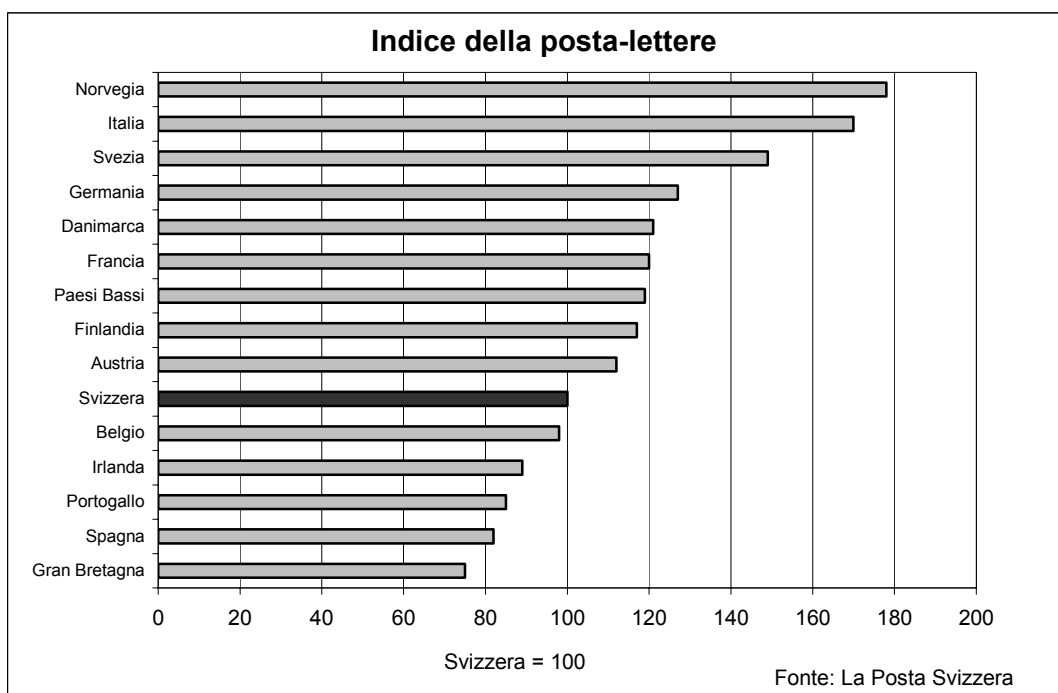
Nell'anno in esame i concessionari hanno trasportato solo 90 000 invii del servizio interno o provenienti dall'estero di peso superiore a 100 g. Nel segmento di mercato liberalizzato degli invii del servizio interno o provenienti dall'estero di oltre 100 g la Posta Svizzera deteneva una quota di mercato pari al 99,96%.

Prezzi degli invii del servizio interno e indice della posta-lettere

Nel 2006, la Posta Svizzera ha elaborato per la prima volta un indice della posta-lettere grazie al quale si possono confrontare i prezzi ponderati delle lettere in Svizzera con quelli all'estero (cfr. cap. 2.4). Questo indice rileva l'onere finanziario della posta-lettere per l'economia nazionale, ma non permette di fare un confronto internazionale del posizionamento di singoli prodotti a livello di prezzo. Proprio per questo viene completato da confronti basati sui prezzi unitari depurati dagli effetti di cambio. In base all'indice della posta-lettere la Posta Svizzera è al sesto posto nel confronto tra i quindici Paesi europei più importanti.

⁷² Il calo registrato rispetto al 2005 è riconducibile per un sesto al fatto che dal 2006 la Posta Svizzera non integra più la posta-lettere del Liechtenstein nel calcolo del volume delle lettere indirizzate del servizio interno.

⁷³ PwC, Evaluating the Impact of a Full Market Opening on Swiss Post, Studie für die Schweizerische Post, 2006, pag. 8.



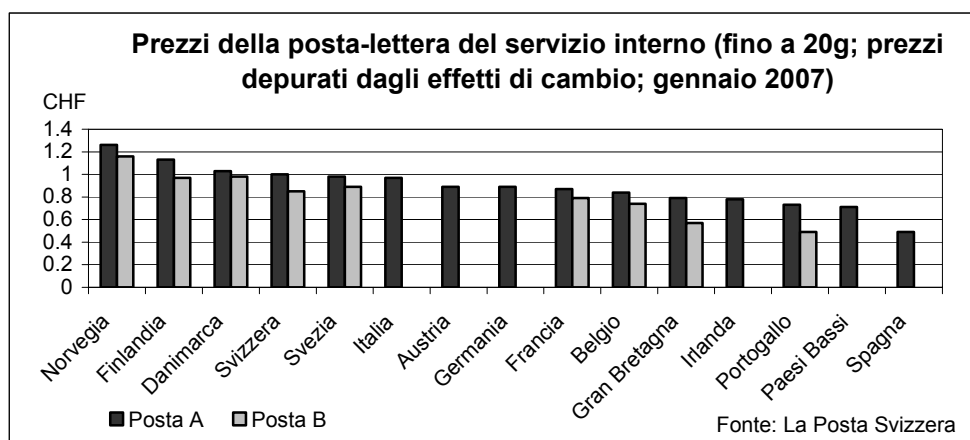
Prezzi delle lettere del servizio interno – prezzi unitari

Comparativamente, i prezzi che la Posta Svizzera applica alle lettere del servizio interno di oltre 100 g non più sottoposte al monopolio, depurati dagli effetti di cambio, sono più convenienti. Dal 1° aprile 2006 la Posta Svizzera ha adeguato i prezzi in questo segmento per compensare gli aumenti legati all'imposta sul valore aggiunto. A seguito dell'intervento del Sorvegliante dei prezzi⁷⁴, ha poi rinunciato ad una parte essenziale degli adeguamenti tariffari previsti a metà 2005 per le lettere da 101 a 500 g. I prezzi in vigore sono il risultato di un accordo tra la Posta Svizzera e il Sorvegliante dei prezzi entrato in vigore il 1° aprile 2006 e valido per tre anni. Le tariffe delle lettere più pesanti (da 501 a 1000 g) sono invece state ridotte, nel caso degli invii in massa della posta B praticamente dimezzate.

Poiché quasi una lettera su due pesa al massimo 20 g, il suo prezzo è particolarmente importante per i consumatori. In questo segmento la Posta Svizzera applica tariffe comparativamente alte sia per la posta A che per la posta B. Solo in Norvegia, Finlandia, Danimarca e Svezia le tariffe sono più elevate⁷⁵. Al capo opposto della scala si trovano la Gran Bretagna, i Paesi Bassi e la Spagna. In questi Paesi i consumatori pagano i prezzi più bassi per la categoria di lettere più importante.

⁷⁴ Comunicato del Sorvegliante dei prezzi, 24.11.2005; www.preisueberwacher.admin.ch.

⁷⁵ Va rilevato che le tariffe in Finlandia o in Svezia includono un'imposta sul valore aggiunto del 22 e 25%, mentre la tariffa svizzera – quale tariffa di monopolio – ne è esente.



Le imprese e i consumatori svizzeri pagano le tariffe più alte in Europa per la categoria di invii più importante, ossia le lettere fino a 20 g. L'ultimo adeguamento delle tariffe risale al 1° gennaio 2004. Da allora sono stati promossi vari sforzi di razionalizzazione che hanno avuto ripercussioni dirette per i clienti. L'evoluzione degli utili della Posta Svizzera e del risultato del servizio universale è tale per cui il Consiglio federale può finalmente prevedere per il 2006 un versamento degli utili alla Confederazione stimato a 200 milioni di franchi. Con i progetti Ymago e REMA il risultato della Posta Svizzera dovrebbe migliorare ulteriormente, anche nel settore riservato della posta-lettere. Stando alla Posta Svizzera, REMA dovrebbe comportare risparmi nello smistamento delle lettere per un totale di 170 milioni di franchi all'anno. Poiché il 90% delle lettere non pesa più di 100 g, sembra opportuno, almeno a medio termine, discutere l'eventualità di un abbassamento delle tariffe per le lettere fino a 100 g o l'introduzione di un prodotto più conveniente per le lettere fino a 20 g o fino a 50 g.

Lettere destinate all'estero

L'8% circa di tutte le lettere che rientrano nel servizio universale sono destinate all'estero. Otto aziende sono titolari di una concessione per operare in questo settore. Tre di esse si sono specializzate nel segmento, per le altre cinque questa prestazione rappresenta un'attività accessoria. Nel 2006 tutte e otto hanno potuto mantenere la propria quota in questo mercato stabile al 44% (contro il 45% nel 2005). Deutsche Post Global Mail (Switzerland) AG e G3 Worldwide Mail (Switzerland) AG, che vantano una buona rete di distribuzione a livello internazionale, detengono oltre il 90% del mercato.

Valutazione

Entro la fine del 2007, il 60% circa del mercato europeo della posta-lettere sarà aperto alla concorrenza. Tale dato si attesta appena al 12% per la Svizzera, fanalino di coda in Europa con il suo limite di monopolio di 100 g per la posta-lettere. Non stupisce quindi che in questo mercato non vi sia ancora concorrenza.

Non bisogna però pensare che è il limite di monopolio – il più alto d'Europa – ad essere l'unico responsabile dell'assenza di concorrenza nel mercato interno delle lettere. A frenare la concorrenza vi sono altri fattori, ad esempio i privilegi concessi alla Posta Svizzera e la sua forte presenza grazie alla rete capillare di uffici postali o ancora il re-

gime regolatorio incompleto. Ad avvantaggiare la Posta Svizzera è anche l'elevato volume di invii pro capite, il più elevato a livello europeo. Ogni abitante svizzero riceve infatti in media oltre 700⁷⁶ lettere indirizzate e non indirizzate l'anno. In media la Posta Svizzera recapita ad ogni nucleo familiare oltre due invii al giorno (incluso il sabato). Questo considerevole volume di lettere permette all'azienda di sfruttare importanti sinergie e di realizzare sostanziali economie di scala. Tra il 1998 e il 2006 il volume complessivo di invii (indirizzati e non indirizzati) e di giornali recapitati è aumentato del 5%. Di riflesso, si sono ampliate le opportunità legate alle economie di scala e per la Posta Svizzera la situazione sul fronte dei costi è migliorata. Accanto alla notorietà dell'impresa, gli effetti di sinergia e di scala sono un vantaggio fondamentale di cui gli operatori storici beneficiano per il fatto che sono tenuti a garantire il servizio universale. D'altro canto, però, ostacolano l'ingresso sul mercato di concorrenti⁷⁷.

3.5 Corriere, posta rapida

I servizi di corriere e della posta rapida (Express) fanno parte dei servizi liberi e possono essere offerti da qualsiasi impresa. La Posta Svizzera non soggiace a nessun obbligo di fornitura per queste prestazioni. In pratica, tuttavia, è sempre più difficile fare una distinzione tra servizi di corriere, della posta rapida e del servizio universale.

Siccome, diversamente da molti altri Stati europei, in Svizzera non vige un obbligo generale di notifica per le imprese attive nel settore della posta rapida e dei servizi di corriere, PostReg non può esigere dati dagli operatori privati e, di riflesso, non può fornire conclusioni affidabili per questo segmento. Considerata la progressiva convergenza tra i settori della posta rapida, dei servizi di corriere e della posta-pacchi si pone l'interrogativo di sapere se, a lungo termine, è opportuno regolamentare unicamente il segmento dei pacchi, mentre i mercati della posta rapida e i servizi di corriere, che si pongono sempre più in concorrenza diretta con quello della posta-pacchi, sono totalmente deregolamentati.

3.6 Altri sviluppi importanti del mercato postale

Impieghi

Mentre il totale dei dipendenti della Posta Svizzera è aumentato leggermente nel 2006 (+3%), il numero di unità personale⁷⁸ in Svizzera è diminuito rispetto al 2005 portandosi a 38 800 (contro 39 700 nel 2005). Nell'anno in esame, la Posta Svizzera occupava in Svizzera 900 unità personale in meno rispetto al 2005. Il lieve aumento dell'organico dell'azienda è riconducibile in particolare all'acquisizione del gruppo tedesco GHP che conta 2 800 collaboratori. Nel 2006 la Posta Svizzera occupava in media presso la casa madre, dove sono prodotte le prestazioni del servizio universale, 35 300 unità di personale, contro le 37 000 del 2005. La percentuale di personale assunto con il CCL Posta scende all'80,6% (contro l'86,6% nel 2005). Secondo l'azienda, le cause della diminuzione dell'organico vanno ricercate nella trasformazione dell'unità aziendale Au-

⁷⁶ PwC, Evaluating the Impact of a Full Market Opening on Swiss Post, Studie für die Schweizerische Post, 2006, pag. 2.

⁷⁷ PwC, The Impact on Universal Service of the Full Market Accomplishment of the Postal Internal Market in 2009, 2006, pag. 35.

⁷⁸ 1 unità personale = 1 impiego a tempo pieno.

toPostale nella nuova società AutoPostale Svizzera SA (654 unità di personale) e alla riduzione di 1160 unità di personale nei settori Rete postale e vendita, PostaPacchi e PostMail. Il progresso tecnologico comporterà ulteriori misure di razionalizzazione e, di riflesso, ulteriori tagli occupazionali nei settori di attività classici.

Anche gli operatori concessionari e quelli soggetti all'obbligo di notifica hanno occupato meno personale nel settore soggetto a concessione: a fine 2006 le unità di personale erano 1200 (contro 1300 nel 2005). Il numero di collaboratori alle dipendenze dei subappaltatori è rimasto costante a quota 1100 unità. Le cifre non tengono conto degli impieghi nel settore dei servizi liberi.

Uno degli obiettivi dell'apertura progressiva del mercato dev'essere quello di compensare per quanto possibile i tagli occupazionali riconducibili ai progressi tecnologici e al cambiamento dei comportamenti della clientela. Finora, in Svizzera, quest'obiettivo è stato centrato. Se si considerano gli impieghi creati dalle imprese concessionarie e dalla Posta Svizzera nel settore tra il 1995 e il 2006, si osserva globalmente una crescita occupazionale pari al 3,8% (contro l'1,5% nel periodo 1995-2005). Se però si deducono i posti di lavoro creati dalla Posta Svizzera all'estero, si constata che nel mercato occupazionale nazionale si è verificata una flessione pari al 4% nel periodo 1995-2006.

A livello europeo, dove la politica di liberalizzazione è più incisiva, si registra in molti casi un'evoluzione diversa. Secondo uno studio settoriale commissionato dall'UE⁷⁹, l'intero settore postale vive attualmente una fase occupazionale positiva. Nel periodo 1995 – 2005 in molti Paesi il numero di posti di lavoro nel settore è aumentato nettamente. In Germania, ad esempio, gli operatori titolari di una licenza hanno creato dal 1998 oltre 34 000 nuovi impieghi⁸⁰.

Lo studio rileva una tendenza alla ristrutturazione tra gli operatori postali storici⁸¹. Tuttavia, l'apertura del mercato rappresenta solo uno dei fattori di influsso. Dal canto suo, l'UE prevede che l'apertura completa contribuirà a garantire l'occupazione presso i fornitori del servizio universale e a creare nuovi impieghi presso i concorrenti. In Svizzera sembrano tuttora mancare gli incentivi necessari. La Posta Svizzera continua a tagliare posti di lavoro per effetto delle misure di razionalizzazione e delle nuove tecnologie. È quindi evidente che il quadro normativo non offre ancora agli operatori privati incentivi sufficienti agli investimenti e alla creazione di nuovi impieghi. Una politica postale efficace deve creare le condizioni quadro per attuare le riforme necessarie e permettere agli ex collaboratori degli operatori storici di trovare un nuovo impiego nel settore. Proprio per questo la decisione del Consiglio federale di avviare rapidamente la revisione della legge sulle poste e di proporre in quest'occasione la completa liberalizzazione del mercato va considerata positivamente. Bisogna chiarire le prospettive perché, se non vi è necessaria sicurezza degli investimenti per gli operatori privati e la Posta Svizzera, mancano anche gli incentivi per investire nei prodotti e nei settori d'attività innovativi e, di rimando, nella creazione di nuovi posti di lavoro.

⁷⁹ PwC, The Impact on Universal Service of the Full Market Accomplishment of the Postal Internal Market in 2009, 2006, pag. 74.

⁸⁰ Bundesnetzagentur, Neunte Marktuntersuchung für den Bereich der lizenzpflichtigen Postdienstleistungen, Mainz, 2006, pag. 56 seg.

⁸¹ Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, Studio prospettivo sull'incidenza sul servizio universale del pieno completamento del mercato interno dei servizi postali nel 2009, Bruxelles, 2006, pag. 6.

Contratto quadro per l'utilizzo delle infrastrutture

A fine 2005 la Posta Svizzera e i fornitori svizzeri di servizi postali hanno stipulato un contratto quadro per l'utilizzo reciproco, dietro compenso, delle infrastrutture. Le modalità dell'accesso parziale alle infrastrutture saranno definite dal 2006 in contratti individuali conclusi tra la Posta Svizzera e i membri dell'associazione KEP&Mail. Stando alle informazioni raccolte da PostReg finora non è stato stipulato alcun contratto.

4 Regolazione

4.1 PostReg, l'autorità di regolazione postale

Necessità e funzione della regolazione del mercato

La progressiva apertura del mercato postale svizzero alla concorrenza ha reso necessaria l'istituzione di un'autorità di regolazione, incaricata di garantire il servizio universale e il buon funzionamento del mercato in fase di liberalizzazione. Trattandosi di un settore economicamente e politicamente importante, una regolazione forte, trasparente e apartitica è il presupposto imprescindibile per l'ulteriore liberalizzazione.

Secondo la perizia e il rapporto dell'OCSE⁸² (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico), affinché l'autorità di regolazione possa assolvere efficacemente i propri compiti, occorre che determinate condizioni siano soddisfatte. In primo luogo, l'autorità di regolazione deve disporre di sufficienti risorse finanziarie e umane. Visto poi che la competenza tecnica dell'autorità è imprescindibile per garantire la valutazione oggettiva e indipendente delle questioni sollevate, l'autorità deve assumere personale qualificato. A determinare l'efficacia dell'autorità di regolazione sono essenzialmente le competenze che le vengono accordate⁸³.

Compiti eterogenei per PostReg

PostReg, autorità di regolazione del mercato postale svizzero, è stata istituita dal Consiglio federale il 1° gennaio 2004. Dal punto di vista amministrativo è subordinata alla Segreteria generale del DATEC. In virtù dell'ordinanza sulle poste, svolge compiti di regolazione del servizio universale e del mercato, prepara e applica in funzione di linea le decisioni di diritto postale all'attenzione del DATEC e del Consiglio federale. Gestisce inoltre la segreteria della commissione indipendente ed extraparlamentare per gli uffici postali (commissione Uffici postali). PostReg, quindi, è molto di più di un semplice regolatore del mercato. La duplice funzione dell'autorità ha suscitato varie critiche. La direttiva postale dell'UE esige infatti una chiara separazione tra autorità di regolazione e operatori. Quest'esigenza non è sufficientemente soddisfatta in Svizzera, visto che il DATEC è responsabile tanto della tutela degli interessi di proprietario quanto della regolazione del mercato postale – per il tramite di un servizio che gli è direttamente su-

⁸² OCSE, Svizzera: Saisir les opportunités de croissance – Examens de la réforme de la réglementation ; Parigi, 2006, pag. 148.

⁸³ Il rapporto dell'OCSE (cfr. nota 78 a pag. 150) precisa inoltre che PostReg dispone di competenze sostanzialmente più limitate rispetto alle autorità di regolazione di molti altri Paesi europei.

bordinato⁸⁴. Uno dei punti fondamentali della revisione della legislazione postale attualmente in corso è anche, stando al volere del Consiglio federale, la precisazione delle competenze e dell'indipendenza dell'autorità di regolazione (cfr. anche cap. 2.7).

In veste di organo indipendente, PostReg garantisce da un lato il controllo indipendente della qualità delle prestazioni del servizio universale e l'accesso a quest'ultimo, dall'altro la verifica indipendente del rispetto dei principi della contabilità dei costi e delle prestazioni nonché del divieto di sovvenzionamento trasversale. Nel suo ruolo di autorità di vigilanza, tratta le denunce relative al servizio universale, attua il sistema di concessioni e controlla l'osservanza delle condizioni di lavoro in uso nel settore. PostReg prepara le decisioni relative alle tariffe in regime di monopolio e valuta la liberalizzazione graduale del mercato. Adempie inoltre compiti di pertinenza statale nel settore postale all'attenzione del Dipartimento, in particolare tratta gli interventi parlamentari e altre questioni che concernono il diritto postale e difende questi interessi nelle commissioni parlamentari. Rappresenta infine la Svizzera in seno agli organismi internazionali. Tuttavia, PostReg non difende gli interessi di proprietario della Confederazione nei confronti della Posta Svizzera e tanto meno è competente in materia di legislazione sull'organizzazione delle poste⁸⁵.

Dotazione di personale

Dalla valutazione del mercato postale svizzero 2005 si evince che PostReg deve far fronte ad un'eterogeneità di compiti con un organico molto limitato e raggiungerebbe una soglia critica che potrebbe comportare un calo qualitativo nell'attività di regolazione. La Segreteria generale del DATEC ha riconosciuto il problema e ha adottato le prime misure, autorizzando a tempo determinato un aumento di personale.

A fine 2006 il team di PostReg si componeva di otto collaboratori con un background economico, giuridico e amministrativo. Sei di loro fanno parte da tempo dell'organico di PostReg: Martin Kaiser (responsabile), Barbara Brosi (sostituta), Adrien de Werra, Daniel Huser, Michel Noguét e Markus Weber. A metà anno Marianne Moser è subentrata a Anita Zahnd, che nel frattempo è andata in pensione. Magdalena Mühlethaler ha integrato il team a fine anno.

4.2 Vigilanza

Violazione dell'art. 19 della legge sulle poste

PostReg ha il compito di accertare le presunte violazioni del monopolio nel settore della posta-lettere e del diritto di concessione. In virtù della legge, è punibile chiunque trasporti invii della posta-lettere indirizzati del servizio interno o provenienti dall'estero fino a 100 g o fornisce prestazioni sottoposte a concessione senza essere in possesso della necessaria concessione. Su indicazioni di terzi o in base a osservazioni proprie –

⁸⁴ Per quanto riguarda la mancanza di indipendenza, cfr. il rapporto WIK Consult, Valutazione del mercato postale svizzero, Bad Honnef, 2005, pag. 11 seg. del testo integrale (in francese e in tedesco) e il rapporto OCSE, Svizzera: Saisir les opportunités de croissance - Examens de la réforme de la réglementation: Parigi, 2006, pag. 147.

⁸⁵ Gli interessi di proprietario della Confederazione sono difesi dalla Segreteria generale del DATEC e dall'Amministrazione federale delle finanze (AFF).

e nei limiti delle risorse disponibili – PostReg ha interpellato varie imprese e proceduto a una serie di verifiche. Anche a seguito delle verifiche condotte cinque aziende sono state sottoposte all'obbligo di notifica.

Denunce all'autorità di vigilanza secondo l'art. 16 dell'ordinanza sulle poste

Nel 2006 PostReg ha trattato 51 denunce scritte (contro le 55 del 2005), inoltrate da privati cittadini, che concernevano essenzialmente lacune effettive o presunte della Posta Svizzera nella fornitura di servizi postali prescritti per legge. Nei casi in cui sono state effettivamente riscontrate carenze, PostReg ha sollecitato misure correttive. L'intervento dell'autorità di vigilanza ha più volte colmato delle lacune in seno alla Posta Svizzera.

La seguente tabella riassume i temi principali rilevati dalle denunce presentate nel 2006 e nel 2005:

Statistica delle denunce inoltrate dai cittadini				
Temi	Denunce		%	
	2006	2005	2006	2005
Recapito	9	10	17,6	18,2
Qualità	8	2	15,7	3,6
Uffici postali	6	10	11,8	18,2
PostFinance (in particolare tasse per i versamenti in contanti)	6	5	11,8	9,1
Dogane (tasse di sdoganamento)	5	1	9,8	1,8
Domande generali sulle concessioni	3	6	5,9	10,9
Strategia retail della Posta Svizzera	3	3	5,9	5,5
Diversi	11	15	21,6	27,3
Totale	51	55	100	100

Alcune delle richieste di verifica pervenute erano molto complesse e hanno richiesto lunghi accertamenti. A questo proposito va evidenziata in particolare la richiesta inoltrata dall'Associazione delle agenzie postali svizzere. Le agenzie appartenenti all'Associazione temevano per la loro esistenza sostenendo che gli importi delle indennità versate dalla Posta erano eccessivamente bassi. La verifica di PostReg non ha rilevato particolari punti deboli nel sistema di indennità applicato dalla Posta. Ciononostante l'inquietudine dell'associazione era comprensibile. La metà di queste agenzie è gestita dai Comuni come esercizio postale indipendente. Tuttavia, l'agenzia è concepita come un'attività accessoria, gestita in combinazione con un'attività commerciale al dettaglio. Se il Comune gestisce l'agenzia in modo autonomo senza partner, sopporta pertanto, secondo il sistema in vigore, notevoli costi. La situazione si inasprisce sempre di più perché il numero delle operazioni effettuate direttamente allo sportello è in calo. L'«agenzia tipo» iscritta all'associazione tratta ogni giorno da uno a due pacchi, 40 - 80 lettere (incluse quelle non consegnate allo sportello ma imbucate direttamente) e circa 15 polizze di versamento. Considerate queste modeste quantità, il problema di fondo non verrebbe risolto nemmeno se la Posta aumentasse in modo considerevole le

indennità versate. Su proposta di PostReg le parti hanno convenuto di riprendere il dialogo e di cercare insieme soluzioni più soddisfacenti.

4.3 Legislazione e interventi parlamentari

Anche nel 2006 PostReg ha trattato diversi nuovi interventi parlamentari, preparando le risposte per la SG del DATEC o esprimendo il proprio parere nei casi in cui la SG aveva deciso di assumersene la responsabilità. In allegato è riportato un elenco dettagliato degli interventi inoltrati in Parlamento concernenti il settore postale. Nel 2006 ne sono stati discussi e evasi 16 (come nel 2005). Tra quelli ancora in sospeso alla fine del 2006 figurano 1 interrogazione (contro 0 nel 2005), 4 interpellanze (contro 7 nel 2005), 8 mozioni (contro 5 nel 2005), 2 postulati (come nel 2005) e 2 iniziative parlamentari (contro 4 nel 2005). Postreg non si occupa assolutamente delle questioni politiche che concernono la partecipazione della Confederazione nella Posta Svizzera. La rappresentazione del ruolo di proprietario e i compiti connessi, tra cui la preparazione delle risposte agli interventi parlamentari, sono assunti dalla Segreteria generale del DATEC e dall'Amministrazione federale delle finanze/DFF.

4.4 Promozione della diversità della stampa

Allo scopo di salvaguardare la diversità della stampa, la Posta Svizzera è tenuta ad accordare prezzi di favore per giornali e periodici in abbonamento⁸⁶. Nell'ambito del programma di sgravio del bilancio 2002, il Parlamento ha approvato nella sessione invernale 2002 una modifica della legge sulle poste che prevede la riduzione delle indennità da 100 a 80 milioni di franchi con effetto dal 1° gennaio 2004 e la loro completa soppressione a fine 2007.

Il Parlamento ha rivisto la propria decisione e adottato, nel marzo 2005, una mozione che chiedeva di ridefinire il sistema di promozione indiretta della stampa a partire dal 2008. In dicembre, dopo aver esaminato diverse varianti, il Consiglio ha rinunciato a mettere in consultazione il nuovo progetto e ha proposto al Parlamento lo stralcio della mozione. Ha infatti ritenuto che non esiste una soluzione accettabile dalla maggioranza, che abbia gli effetti di promozione attesi e sia nel contempo conforme alle misure di risparmio richieste dal Parlamento.

La Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP-N) ha quindi elaborato – mediante un'iniziativa – un progetto di disposizione che va nel senso della mozione summenzionata. Il progetto preliminare per un nuovo articolo 15 della legge sulle poste prevede un modello di promozione a due livelli. La Posta Svizzera sarà tenuta a trasportare giornali e riviste a tariffe preferenziali a prescindere dalla distanza. In contropartita riceverà dalla Confederazione un'indennità annua pari al massimo a 60 milioni di franchi. La Posta avrà inoltre l'obbligo di mantenere l'attuale sistema tariffario. La stampa regionale e locale verrà promossa per mezzo di un'indennità supplementare pari a 20 milioni di franchi all'anno. Su incarico della Commissione il DATEC (PostReg) ha condotto la procedura di consultazione dal 20 ottobre 2006 al 10 gennaio 2007. Il Parlamento discuterà il progetto nel 2007.

⁸⁶ Art. 15 legge sulle poste (RS 783.0).

4.5 Relazioni internazionali

Unione postale universale (UPU)

L'Unione postale universale è la più vecchia e importante organizzazione delle Nazioni unite per numero di aderenti. La Svizzera è non solo uno Stato aderente ma anche un membro fondatore. Nella sua sede permanente di Berna l'organizzazione occupa oltre 150 persone. L'UPU assicura l'applicazione delle norme volte a garantire in tutto il mondo il recapito rapido e sicuro degli invii postali del servizio universale. L'adesione all'UPU permette alla Svizzera di accedere alla più grande rete postale del mondo. Su mandato del DATEC, PostReg rappresenta gli interessi del mercato postale svizzero nell'UPU. In particolare, controlla che le decisioni adottate in seno a quest'organismo siano compatibili con il diritto nazionale. In quanto Stato della sede permanente, la Svizzera ha un ruolo di osservatore. La sua attività si è concentrata sui seguenti dossier: la riforma dell'UPU, le finanze dell'organizzazione e le questioni di regolamentazione.

Nel 2006 si è tenuta a Dubai la Conferenza strategica dell'UPU, servita ad approfondire la comprensione sull'evoluzione del settore postale e a preparare la pianificazione strategica per il prossimo Congresso mondiale dell'UPU che avrà luogo a Nairobi nel 2008.

Comitato europeo della regolamentazione postale (CERP)

Il CERP raggruppa gli enti regolatori postali di 46 Paesi europei, tra cui la Svizzera. La sua attività è imperniata sugli aspetti economici relativi al settore postale e sulle migliori prassi (best practices). Nel 2006 la direzione dell'Economic working group è stata affidata a PostReg, l'unica autorità di regolazione di un Paese non membro dell'UE diventata anche membro della direzione del CERP. Per PostReg, il CERP è una fonte importante di informazioni molto precise sulle ripercussioni della liberalizzazione del mercato postale, sul finanziamento del servizio universale e sulle migliori prassi adottate in Europa. Tutto ciò è tanto più importante in quanto il DATEC, su incarico del Consiglio federale, sta preparando la revisione totale della legislazione postale e la Commissione europea ha presentato in ottobre il progetto di una nuova direttiva postale che prevede l'apertura totale del mercato postale.

Comitato europeo di normalizzazione (CEN)

Il CEN ha il compito di definire norme europee in materia di servizi postali in base alle misure di armonizzazione adottate sul piano internazionale. L'applicazione di queste norme è un presupposto per garantire l'interoperabilità degli operatori postali. PostReg individua le norme vigenti e valuta il loro impatto sulla legislazione postale svizzera. Per identificare tempestivamente eventuali conflitti, nel 2005 PostReg ha aderito all'Associazione svizzera di normalizzazione (SNV), che svolge un ruolo di coordinamento nel campo delle norme nazionali e internazionali in Svizzera.

Accordo generale sul commercio dei servizi (AGCS/GATS)

Il commercio dei servizi è retto dall'Accordo generale sul commercio dei servizi (AGCS), che mira a ridurre gli ostacoli all'accesso ai mercati nazionali e incoraggia lo

scambio di servizi. A dirigere i dibattiti e i negoziati in questo ambito è la Segreteria di Stato all'economia (seco). PostReg, su mandato del DATEC, segue attentamente il dossier sulle poste e coadiuva la seco per le questioni di carattere tecnico. Dalla sospensione del round di negoziati di Doha, decisa nel luglio 2006, non vi sono state attività in questo settore.

5 Prospettive

L'anno postale 2006 si è contraddistinto per una certa fiacchezza. Riconoscendone i segnali con buon anticipo, il Consiglio federale ha deciso il 3 maggio 2006 di avviare al più presto una revisione totale della legge sulle poste e della legge sull'organizzazione delle poste. Urgono prospettive chiare per tutti gli attori - tanto per la Posta Svizzera quanto per gli operatori privati; servono certezza del diritto e sicurezza nella pianificazione, visto che gli imprenditori non investono sulla base di mere dichiarazioni d'intenti e, di riflesso, non creano nuovi impieghi.

A dover fare le spese di questa mancanza di prospettive potrebbero essere i dipendenti del settore postale. È vero che la Posta Svizzera e gli operatori privati offrono tuttora circa 40 000 posti di lavoro nel segmento dei servizi vincolati all'obbligo della concessione, ma tale cifra è scesa del 4% rispetto ai dati del 1995. Un campanello d'allarme. In Europa, dove il settore postale è caratterizzato da una politica di apertura dei mercati più offensiva, lo sviluppo è sostanzialmente più positivo. Uno degli obiettivi di un'apertura progressiva del mercato deve essere quello di compensare per quanto possibile la soppressione di posti di lavoro indotta dal progresso tecnico e dai mutamenti nelle abitudini della clientela. Come ampiamente noto, l'implementazione del progetto REMA in seno alla Posta Svizzera implica importanti tagli occupazionali. Se la Posta Svizzera e i concessionari privati non potranno avvalersi per tempo di prospettive chiare sul regime di mercato, anche molti dipendenti del settore postale si ritroveranno tra le fila dei perdenti. Gli esempi europei mostrano che con condizioni quadro adatte anche l'apertura del mercato nel segmento della posta-lettere può ripercuotersi positivamente sull'occupazione.

La Svizzera è il fanalino di coda per quanto concerne l'apertura del mercato della posta-lettere. Nell'UE la liberalizzazione totale di questo segmento è all'ordine del giorno. Tutti i segnali lasciano supporre che le intenzioni stanno diventando realtà, non nel 2009 come previsto originariamente, ma molto probabilmente nel 2011.

I presupposti per un'ulteriore apertura sono buoni anche in Svizzera.

- A dispetto di molti timori, i nuovi media elettronici non segnano la fine di lettere e pacchi. Anzi, nel 2005 i Paesi industrializzati hanno rilevato per la posta-pacchi un aumento del 12% rispetto all'anno precedente. Dal 1980 il volume di questo segmento è triplicato a livello mondiale. Questo sviluppo è stato favorito proprio dai media elettronici: gli acquisti online sono in forte crescita. I nuclei familiari che dispongono di un collegamento Internet ricevono e spediscono molti più pacchi di quelli che ne sono sprovvisti. Alcuni operatori storici hanno giudicato la posta elettronica addirittura un pericolo per la sopravvivenza delle lettere, ma questi scenari apocalittici non trovano riscontro nemmeno in Svizzera, il Paese con la quantità di lettere più alta d'Europa. Pur ammettendo che negli ultimi anni gli invii indirizzati della posta-lettere hanno subito una leggera flessione, nel 2006 la Posta Svizzera ha trasportato praticamente la stessa quantità di lettere indirizzate rispetto al 1998. Parimenti, nello stesso periodo, il volume degli invii della posta-lettere indirizzati e non indirizzati come pure di giornali e periodici ha registrato un aumento complessivo del 5%, incrementando ulteriormente gli effetti di scala e di sinergia nel recapito a domicilio. Si osservano quindi degli spostamenti all'interno del

segmento lettere ma non una vera e propria sostituzione. Sempre più spesso questa tendenza trova riscontro in studi condotti a livello europeo e mondiale. Dal 2002 la maggior parte dei Paesi europei ha segnato complessivamente una crescita del volume di lettere, segnatamente del 6% per gli invii pubblicitari indirizzati e addirittura del 30% per quelli non indirizzati. Molti esperti avevano previsto la forte crescita degli invii pubblicitari indirizzati, uno strumento di marketing cui fa capo chi desidera profilarsi sul mercato nonostante l'invasione di messaggi di posta elettronica.

- Nonostante i test condotti per sostituire gli uffici postali classici con agenzie Ymago senza possibilità di effettuare versamenti in contanti e benché la Posta Svizzera abbia annunciato di voler trasformare entro il 2008 un numero considerevole di uffici postali in agenzie, nell'anno in rassegna PostReg non ha ricevuto nessun reclamo sul servizio a domicilio o su soluzioni con agenzie da parte di clienti privati o commerciali. PostReg ha per contro ricevuto sempre più spesso riscontri positivi sul servizio a domicilio e sulle agenzie Ymago. Queste ultime riscuotono ampi consensi in particolare per gli orari di apertura migliori, mentre non sembra pesare oltre misura - almeno alla clientela - il fatto di non poter effettuare versamenti in contanti.
- Nel frattempo anche la Posta Svizzera riconosce l'importanza strategica di una presenza capillare con una rete di uffici postali. A ragione, come ben si osserva in tutti i Paesi dove esiste una certa concorrenza. Gli operatori postali privati offrono molti punti d'accesso soprattutto tramite il commercio al dettaglio. In Germania, ad esempio, nel mercato dei pacchi si è creata una vera alternativa a Deutsche Post anche per i clienti privati.
- È inoltre chiaro che la crescente intensità concorrenziale scongiura il rischio di una fornitura insufficiente di servizi nelle regioni periferiche. Chi desidera entrare seriamente sul mercato postale, deve gestire un recapito a domicilio esteso a tutto il territorio. Circa tre quarti dell'attività postale fanno parte del segmento business to consumer (B to C). Un imprenditore postale deve consegnare invii a clienti privati in tutto il Paese per conto dei clienti commerciali. Chi vuole trasportare grandi quantità di lettere e pacchi e desidera ottenere economie di scala, deve obbligatoriamente operare in questo segmento. In questo contesto si spiegano anche gli sforzi profusi dalle case editrici tedesche e francesi per estendere il più rapidamente possibile su tutto il territorio le loro reti di distribuzione per il recapito mattutino dei giornali, rappresentando così una seria concorrenza per gli operatori postali storici, non solo nel segmento dei giornali ma anche per la posta-lettere.
- Ultimo punto, ma non meno importante: dall'entrata in vigore nel 2004 del sistema di concessioni gli operatori postali privati hanno migliorato sistematicamente, sotto la vigilanza di PostReg, le condizioni di lavoro per i loro dipendenti. Gli stipendi minimi inferiori a 42 000 franchi l'anno sono solo un ricordo. Stando agli ultimi provvedimenti annunciati, non verranno fissate per contratto più di 44 ore settimanali, nemmeno per gli autisti che di solito hanno un orario di lavoro più lungo. L'orario di lavoro per la maggior parte dei dipendenti del settore postale oscilla tra le 40 e le 43 ore settimanali. Lo standard di cinque settimane di vacanza è sempre più diffuso anche tra gli operatori postali. Su questi importanti aspetti la Svizzera si trova quindi un passo avanti agli altri Stati europei.

6 Allegati

6.1 Attribuzione delle competenze secondo la legislazione postale

La lista qui di seguito illustra la ripartizione dei compiti principali delle autorità competenti in campo postale secondo la legislazione postale (legge sull'organizzazione delle poste, legge e ordinanza sulle poste:

<ul style="list-style-type: none"> ■ Competenza legislativa ◻ Competenza amministrativa ◻ Competenza propositiva, informativa ••▶ Proposta, informazione 	LOP, LPO, OPO	Art., cpv.	CF	DATEC	Post Reg
Servizio universale e mercato					
Servizio universale (SU): contenuto e portata	LPO OPO	3 ³ , 4 ² 41 ^{2c}	■◀••◻◀•••◻		
SU: portata, disciplinamento dei dettagli	OPO	4		◻◀•••◻	
SU: decisioni relative ai prezzi dei servizi riservati (monopolio) e del trasporto dei giornali e dei periodici in abbonamento	LPO LPO OPO	14 ² 15 ¹ 41 ^{2b}		◻◀•••◻	
SU: definizione degli obiettivi qualitativi che la Posta deve raggiungere	OPO	14	■◀••◻		
SU: verifica indipendente della qualità delle prestazioni, dell'accesso al servizio universale e della soddisfazione della clientela	OPO	15 41 ^{1a}			◻
SU: verifica indipendente del rispetto dei principi di finanziamento del servizio universale	OPO	41 ^{1b} 19 ¹		◀•••◻	
SU: introduzione di tasse per i concessionari privati per coprire eventuali disavanzi del servizio universale	LPO OPO	6 ¹ 29		◻◀•••◻	
SU: verifica indipendente del divieto di sovvenzionamento trasversale in generale e nel caso singolo	OPO OPO OPO	18 ¹ 18 ^{2,3} 41 ^{1b}		◀•••◻	
SU: evasione delle denunce inoltrate dai cittadini	OPO	16 41 ^{1c}			◻
Definizione dei servizi liberi	LPO	9 ²	■◀••◻◀•••◻		
Obbligo di informazione sugli sviluppi nel settore del servizio universale e nel settore postale	OPO	41 ³		◀•••◻	
Valutazione dell'apertura progressiva del mercato	OPO	41 ^{2c}		◀•••◻	
Vigilanza sulla garanzia di fornitura del servizio universale, sorveglianza del mercato e sviluppo di una concorrenza efficace	OPO	40 ²		◀•••◻	
Gestione amministrativa della Commissione indipendente Uffici postali	OPO	7 ²			◻

	LOP, LPO, OPO	Art., cpv.	CF	DATEC	Post Reg
■ Competenza legislativa ■ Competenza amministrativa □ Competenza propositiva, informativa ••► Proposta, informazione					
Concessione					
Registrazione delle imprese sottoposte all'obbligo di notifica	OPO	21 ¹			■
Istruzione della procedura di concessione, esecuzione (in particolare controllo del rispetto delle condizioni in uso nel settore)	OPO	26 ² 41 ^{2a}			■ □
Rilascio, rinnovo, revoca, ritiro, modifica, trasferimento e annullamento della concessione	LPO OPO	5 ³ 26 ¹		■◀••••□	□
Perseguimento delle infrazioni al monopolio postale, all'obbligo di concessione per il trasporto di invii postali, perseguimento in caso di violazione delle disposizioni della concessione	LPO OPO	19 ² 41 ^{2a}		■◀••••□	□
Altri compiti di pertinenza statale nel settore postale					
Policy advice (adeguamento ed esecuzione della legislazione postale in generale)	OPO	41 ²	■◀••□◀••••□	■◀••••□	□
Rappresentanza della Svizzera in organizzazioni internazionali	OPO	41 ²		■◀••••□	■ □
Difesa degli interessi di proprietario nei confronti della Posta Svizzera					
Adeguamento ed esecuzione della legge sull'organizzazione delle poste	LOP		■◀••□*		
Definizione degli obiettivi strategici	LOP	6	■◀••□*		
Controllo del raggiungimento degli obiettivi strategici (approvazione del rapporto, impiego degli utili)	LOP		■◀••□*		

* in collaborazione con l'AFF, responsabilità DATEC

Abbreviazioni

- AFF Amministrazione federale delle finanze
- CF Consiglio federale
- DATEC Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
- LOP Legge del 30.04.1997 sull'organizzazione delle poste (RS 783.1)
- LPO Legge del 30.04.1997 sulle poste (RS 783.0)
- OPO Ordinanza del 26.11.2003 sulle poste (RS 783.01)
- Posta La Posta Svizzera
- PostReg Autorità di regolazione postale
- SU Servizio universale

6.2 Elenco delle prestazioni secondo l'art. 42 cpv. 1 lett. g dell'ordinanza sulle poste

L'elenco delle prestazioni del servizio universale⁸⁷ è completato dalla panoramica dei principali servizi liberi⁸⁸ offerti dalla Posta Svizzera e tiene conto dell'abbassamento del limite di monopolio a 100 g effettivo dal 1° aprile 2006.

Lettere⁸⁹, giornali e periodici in abbonamento (servizio interno)

Servizi riservati	Servizi non riservati	Servizi liberi
Lettere della posta A fino a 100 g ⁹⁰ Invii isolati della posta B fino a 100 g ⁹¹ Invii in grande quantità della posta B fino a 100 g ⁹² Lettere con accertamento del recapito fino a 100 g ⁹³	Lettere della posta A di peso superiore a 100 g ⁹⁴ Invii isolati della posta B di peso superiore a 100 g ⁹⁵ Invii in grande quantità della posta B di peso superiore a 100 g ⁹⁶ Lettere con accertamento del recapito di peso superiore a 100g ⁹⁷ Quotidiani in abbonamento distribuiti durante il giro di recapito ordinario Altri giornali e periodici in abbonamento distribuiti durante il giro di recapito ordinario	Lettere della posta rapida ⁹⁸ Promopost (invii non indirizzati) Giornali (recapito mattutino, recapito speciale, giornali gratuiti), Address Services, prestazioni secondo accordi particolari (ad es. affrancatura) ecc

⁸⁷ Conformemente all'elenco approvato dal DATEC ai sensi dell'articolo 4 dell'ordinanza sulle poste, valido dal 1° gennaio 2005 e dal 1° aprile 2006 (entrata in vigore del nuovo limite di monopolio).

⁸⁸ La Posta Svizzera è libera di decidere se offrire o no prestazioni del settore libero, mentre è tenuta a fornire quelle del servizio universale.

⁸⁹ Sono invii della posta-lettere gli invii fino al formato B4 (353 x 250 mm), di spessore non superiore ai 2 cm e di peso non eccedente 1kg (art. 1 lett. f ordinanza sulle poste).

⁹⁰ La posta A prevede i seguenti livelli tariffali: lettera standard e lettera grande.

⁹¹ Livelli tariffali per gli invii isolati della posta B: lettera standard e lettera grande.

⁹² Livelli tariffali per gli invii in grandi quantità della posta B: lettera standard e lettera grande.

⁹³ Questa categoria comprende le lettere raccomandate, gli atti giudiziari e gli atti esecutivi.

⁹⁴ La posta A prevede i seguenti livelli tariffali: lettera midi e lettera grande.

⁹⁵ Livelli tariffali per gli invii isolati della posta B: lettera midi e lettera grande.

⁹⁶ Livelli tariffali per gli invii in grandi quantità della posta B: lettera midi e lettera grande.

⁹⁷ Questa categoria comprende le lettere raccomandate, gli atti giudiziari e gli atti esecutivi di peso superiore a 100 g fino al massimo di 1000 g.

⁹⁸ Sono considerati invii della posta-lettere rapida gli invii per il cui trasporto viene pagato un prezzo 3 volte superiore a quello applicato dalla Posta Svizzera per il trasporto di una lettera della posta A della prima categoria di peso e di formato (art. 1 lett. h dell'ordinanza sulle poste).

Pacchi⁹⁹ (servizio interno)

	Servizi non riservati	Servizi liberi
	Pacchi Priority fino a 20 kg Pacchi Economy fino a 20 kg	Pacchi della posta rapida ¹⁰⁰ Pacchi (Economy, Priority) da 20 kg Collettame (Economy, Priority) Fragile (FRA) Pacchi raccomandati Mani proprie (RMP) Rimborso (N) ecc.

Invii transfrontalieri

Servizi riservati	Servizi non riservati	Servizi liberi
<u>Ricezione:</u> Lettere Priorità fino a 100 g Lettere Economy fino a 100 g	<u>Ricezione:</u> Lettere Priorità di peso superiore a 100 g Lettere Economy di peso superiore a 100 g Pacchi fino a 20 kg Press International <u>Invio:</u> Lettere ¹⁰¹ Pacchi fino a 20 kg	Invio e ricezione di lettere della posta rapida ¹⁰² , pacchi del peso superiore a 20 kg, ricezione di lettere con valore dichiarato, ricezione di pacchi valore, invio di pacchi della posta rapida ¹⁰³ , ricezione di EMS, invii raccomandati, rimborsi, ordini di spedizione ecc.

⁹⁹ I pacchi sono invii di peso non superiore a 30 kg che non rientrano nella posta-lettere (art. 1 lett. g dell'ordinanza sulle poste).

¹⁰⁰ Sono invii della posta-pacchi rapida gli invii per il cui trasporto viene pagato un prezzo 2 volte superiore rispetto al prezzo di base applicato dalla Posta Svizzera per il trasporto di un pacco della prima categoria di peso (art. 1 lett. i dell'ordinanza sulle poste).

¹⁰¹ La posta-lettere prevede i seguenti livelli tariffali: lettera standard, grande e maxi.

¹⁰² Sono invii della posta-lettere rapida gli invii per il cui trasporto viene pagato un prezzo 3 volte superiore a quello applicato dalla Posta Svizzera per il trasporto di una lettera della posta A della prima categoria di peso e di formato (art. 1 lett. h dell'ordinanza sulle poste).

¹⁰³ Sono invii della posta-pacchi rapida gli invii per il cui trasporto viene pagato un prezzo 2 volte superiore rispetto al prezzo di base applicato dalla Posta Svizzera per il trasporto di un pacco della prima categoria di peso (art. 1 lett. i dell'ordinanza sulle poste).

Traffico dei pagamenti

Servizi riservati	Servizi non riservati	Servizi liberi
	Versamenti sul proprio conto o sul conto di terzi in Svizzera Assegni Prelevamento in contanti Trasferimenti da conto a conto (conto proprio o conto di terzi)	yellownet, yellowbill, yellowpay, Postcard, Postcard Euro, EFT/POS Uffici postali, ordini permanenti e ordini di pagamento elettronico in Svizzera, girate postali/bancarie per l'estero con ordini permanenti e ordini di pagamento elettronico, girate postali/bancarie dall'estero, versamenti girata postale/bancaria all'estero, PostCash dall'estero, operazioni su commissione ecc.

Segni di valore

Servizi riservati	Servizi non riservati	Servizi liberi
Vendita esclusiva ai rivenditori di segni di valore validi per l'affrancatura		Articoli e accessori filatelici (cataloghi, album prestampati ecc.), vendita articoli di merchandising ecc.

6.3 Interventi parlamentari

L'elenco fornisce una panoramica degli interventi presentati alle Camere federali relativi al settore postale. L'indicazione dello stato di trattazione corrisponde ai dati riportati nella banca dati Curia Vista, che raccoglie l'insieme dei dati relativi agli affari trattati dal Parlamento¹⁰⁴.

Abbreviazioni: I = interrogazione; Ip. = interpellanza; Mo. = mozione; Iv.pa. = iniziativa parlamentare; Od. = ora delle domande; Pet. = petizione; Po. = postulato

Interventi parlamentari ancora pendenti al 31.12.2005 e liquidati nel 2006 concernenti il settore postale			
Titolo	Genere	Presentato da	N.
Riscossione della TTPCP sui trasporti di carburante delle aziende della Confederazione ad aziende dell'economia privata	Mo.	Giezendanner Ulrich	05.3860
Mantenere un panorama mediatico diversificato quale elemento per la formazione democratica delle opinioni	Iv.pa.	Joder Rudolf	05.413
Approvvigionamento delle stazioni di servizio della Posta	Ip.	Baader Caspar	05.3280

¹⁰⁴ www.parlament.ch/su-curia-vista.htm; la banca dati Curia vista è gestita dai Servizi del Parlamento.

Disposizione costituzionale sul servizio universale	Mo.	Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni CS (04.076) (CTT-CS(04.076))	05.3232
Posta. Soppressione di 110 posti di lavoro a Ginevra	Ip.	Sommaruga Carlo	05.3194
Legge sulle poste. Recapito dei giornali il giorno dell'uscita	Iv.pa.	Gruppo socialista (S)	04.482
Distorsione della concorrenza fra la Posta e i fornitori privati di servizi di spedizione	Ip.	Giezendanner Ulrich	04.3398
La quitanza postale come prova legale del pagamento	Mo.	Zisyadis Josef	04.3223
Nuova logistica della Posta per il trasporto di giornali	Po.	Rennwald Jean-Claude	04.3084
Informatici indiani per la Posta?	Ip.	Levrat Christian	04.3056
Regionalizzazione dei salari nelle ex-regie federali	Ip.	Robbiani Meinrado	04.3050
Legge sull'organizzazione delle poste. Modifica	Iv.pa.	Simoneschi-Cortesi Chiara	02.468

**Interventi parlamentari presentati e liquidati nel 2006
concernenti il settore postale**

Titolo	Genere	Presentato da	N.
Rifiuti generati dall'invio di materiale pubblicitario non richiesto	Ip.	Recordon Luc	06.3599
Bouchon du matin, courrier chagrin	Od.	Robbiani Meinrado	06.5129
Marché postal. Conditions pour une ouverture partielle en 2007	Od.	Rime Jean-François	06.5108
La Poste et les squats	Od.	Zisyadis Josef	06.5081

**Interventi parlamentari ancora pendenti al 31.12.2006
concernenti il settore postale**

Titolo	Genere	Presentato da	N.
Legge sugli adesivi che vietano la pubblicità	Mo.	Zisyadis Josef	06.3870
Rinuncia alla banca postale, riduzione delle tariffe postali e impiego degli utili della Posta	Mo.	Joder Rudolf	06.3763
Rapporto del Consiglio federale sul futuro della Posta	Po.	Gruppo liberale-radical (RL)	06.3655

Lotta contro l'uso di anglicismi	I	Berberat Didier	06.1146
Indipendenza dell'autorità di regolazione postale	Mo.	Germanier Jean-René	06.3584
Massiccio aumento delle tariffe per l'effettuazione di pagamenti in contanti agli sportelli postali	Ip.	Joder Rudolf	06.3559
Dogana postale di Ginevra: no a uno smantellamento ingiustificato e insensato	Mo.	Sommaruga Carlo	06.3410
Assoggettamento fiscale per la Posta	Mo.	Germanier Jean-René	06.3383
Mercato postale. Rapido abbassamento del monopolio delle lettere a 50 grammi	Ip.	Rime Jean-François	06.3269
Gratuità di gestione dei conti bancari o postali per i lavoratori	Mo.	Zisyadis Josef	06.3201
Promuovere la stampa partecipando alle spese di distribuzione	Iv.pa.	Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP-N)	06.425
Posta. Trasparenza dei costi della rete di distribuzione	Ip.	Germanier Jean-René	05.3836
Liberalizzazione dei servizi in Europa. Direttiva Bolkestein	Ip.	Rennwald Jean-Claude	05.3125
Totale soppressione dei monopoli postali	Po.	Kaufmann Hans	04.3740
Esonero dal divieto di circolare la notte e la domenica per gli operatori postali privati	Mo.	Giezendanner Ulrich	04.3716
Compensazione degli oneri della rete postale	Mo.	Germanier Jean-René	04.3358
Service public. Articolo costituzionale sul servizio universale	Iv.pa.	Maissen Theo	03.465