



PostReg

Rapporto d'attività 2007



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Autorità di regolazione postale PostReg



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

Berna, luglio 2008

Testo originale in tedesco

Indice		
1	Punto della situazione	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 nel servizio universale	10
2.5	Finanziamento del servizio universale, rispetto del divieto di sovvenzionamento trasversale	12
2.6	Commissione Uffici postali	17
2.7	Altri avvenimenti di rilievo nel servizio universale	18
3	Mercato postale	19
3.1	Evoluzione generale dei mercati postali	19
3.2	Sistema di concessioni	23
3.3	Mercato della posta-pacchi	27
3.4	Mercato della posta-lettere	29
3.5	Corriere / posta rapida	34
3.6	Altri sviluppi importanti del mercato postale	34
4	Regolazione	36
4.1	PostReg, l'autorità di regolazione postale	36
4.2	Vigilanza	37
4.3	Legislazione e interventi parlamentari	38
4.4	Promozione della diversità di stampa	39
4.5	Relazioni internazionali	39
5	Prospettive	41
6	Allegato	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 Punto della situazione

Care lettrici e cari lettori,

sotto il titolo un po' arido di Rapporto d'attività, tracciamo un quadro della situazione sul mercato postale nel 2007. Sono certo che vi troverete dati e fatti interessanti anche se poco noti.

Il rapporto evidenzia le tendenze economiche e politiche che si delineano nel mercato postale nazionale e internazionale. Un mercato – meno dinamico rispetto ad altri - che si muove. Il movimento è generato, da un canto, dalla dinamica del settore logistico in generale e, dall'altro, dalla politica. Il Consiglio federale e la Commissione UE vogliono aprire alla concorrenza privata anche il mercato delle lettere, visto in particolare che né il servizio universale né la Posta hanno risentito dell'avvento della concorrenza, come dimostrano le esperienze maturate con la prima liberalizzazione delle lettere fino a 50 grammi nell'UE e a 100 in Svizzera. Anzi. Queste considerazioni trovano conferma anche in due studi condotti da Plaut/Frontier e WIK. Ulteriori passi verso una liberalizzazione totale del mercato con servizi postali di qualità e convenienti sono quindi sostenibili anche nell'ottica del servizio universale.

La Posta e PostReg hanno trovato un'intesa sul contributo infrastrutturale. Entrambe ritengono che la Posta gestirebbe una fitta rete con 1700 uffici postali anche senza l'obbligo di prestare il servizio universale. Ciò significa che il «tributo» per il servizio universale si quantifica unicamente negli 800 uffici supplementari e che il contributo infrastrutturale ammonterebbe «solo» a 220 milioni di franchi – meno della metà rispetto allo scorso anno. Finora non vi sono state ripercussioni sulle tariffe dei servizi riservati. In ogni caso si dovrà vegliare a che la Posta non utilizzi gli utili del monopolio per finanziare i servizi liberi esposti alla concorrenza.

Scoprire questi sovvenzionamenti trasversali era ed è uno dei compiti principali di PostReg – nell'interesse di una concorrenza sana che offra a tutti le stesse opportunità. PostReg si batte tuttavia con armi decisamente poco affilate e non ha possibilità di intervenire. Una situazione che non giova a nessuno, nemmeno alla Posta stessa. Nell'ambito della revisione dell'ordinanza bisognerà quindi definire e ampliare anche le competenze a livello regolatorio: solo per scrivere un rapporto di attività non serve un'autorità di regolazione.

Ciò richiede però un grande sforzo da parte di tutti. Le imprese postali private devono avere pazienza, la Posta deve dar prova di apertura anziché restare sulla difensiva, il Dipartimento e il Consiglio federale devono dimostrarsi creativi, lungimiranti e coraggiosi nell'elaborare le nuove basi legali. Dal canto suo, PostReg deve dimostrare sensibilità e determinazione, e saper gestire certi sentimenti di frustrazione.

Di questo movimento del mercato postale deve poter approfittare il cliente e, di riflesso, l'economia – anche se i prezzi non diminuiranno tutti nella stessa misura come è avvenuto per esempio nel mercato delle telecomunicazioni, dove la tecnologia e il potenziale di innovazione hanno generato una dinamica completamente diversa.

Marc Furrer, 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 riservati (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 aprile 1997 (RS 783.0); www.postreg.admin.ch/it/dokumentation_gesetzgebung.htm

³ Ordinanza sulle poste del 26 novembre 2003 (RS 783.01); www.postreg.admin.ch/it/dokumentation_gesetzgebung.htm

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. 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 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.

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

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.

⁶ Nel caso del servizio a domicilio entro 30 minuti.

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 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 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.

⁷ Direttive UE 97/67 del 15.12.1997 e 2002/39 del 10.06.2002; ec.europa.eu/internal_market/post/legislation_de.htm#9767ec.

⁸ Programma di verifica indipendente della qualità; www.postreg.admin.ch/it/themen_qualitaet.htm

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 sì 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 2007 il 97,1% delle lettere della posta A e il 96,7% delle lettere della posta B del servizio interno esaminate sono state recapitate nei tempi previsti, contro il 98% e il 98,3% del 2006. Rispetto all'anno precedente si osserva che, giornalmente, il numero delle lettere della posta B recapitate in ritardo è quasi raddoppiato, passando dalle 53 000 lettere del 2006 alle 102 000 del 2007. La Posta Svizzera attribuisce questa impennata in primo luogo ai problemi tecnici riscontrati durante la messa in funzione del nuovo centro lettere di Zurigo-Mülligen. Il peggioramento della prestazione è palese, sebbene la Posta Svizzera abbia disposto provvedimenti speciali per ovviare alle conseguenze dei guasti e nella primavera 2008 abbia dichiarato di avere la situazione sotto controllo¹². Per PostReg è molto importante che i tempi di consegna rimangano buoni anche durante la messa in funzione di un nuovo centro lettere e che si raggiungano nuovamente gli ottimi livelli del 2006.

I risultati delle società postali europee nel settore degli invii nazionali della posta-lettere (posta A) sono migliorati sensibilmente negli ultimi anni, avvicinandosi ai valori tuttora buoni della Posta Svizzera. Secondo uno studio di Eurostat¹³, l'ufficio statistico dell'UE, circa un terzo dei Paesi interessati, tra cui Paesi Bassi, Austria, Portogallo e Svezia, presenta un valore per il tempo di consegna per le lettere della posta A del 95% o più.

⁹ Obiettivi strategici 2006-2009 definiti dal Consiglio federale per la Posta; <http://www.uvek.admin.ch/themen/00681/00988/00992/00993/index.html?lang=it>.

¹⁰ Nella relazione di bilancio della Posta Svizzera 2007 (Berna, pag. 37) è indicata la percentuale del trattamento puntuale di giustificativi di pagamento sul totale del traffico di pagamenti. La Posta Svizzera non ha tuttavia ancora potuto testare le transazioni effettuate con il sistema d'automazione degli sportelli SCHAPO conformemente al programma di verifica di PostReg, ma prevede di potervi ovviare nell'esercizio 2008.

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

¹² Conferenza stampa sul bilancio della Posta Svizzera del 19 marzo 2008, relazione di U. Gygi, pag. 6.

¹³ Eurostat, Postdienstleistungen in Europa, Bruxelles, 2007, pag. 4.

Rispetto all'anno precedente, il tempo di consegna per la posta-pacchi ha segnato un leggero miglioramento per gli invii Priority, passando dal 97,3% al 97,6%, mentre è rimasto praticamente invariato per i pacchi Economy (97,5% contro il 97,6%).

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 domicilio¹⁴. 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, 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	2007	2006
In 10 minuti	68,9 %	69,0 %
In 20 minuti	90,7 %	90,8 %
In 30 minuti	95,9 %	95,9 %
Oltre 30 minuti	4,1 %	4,1 %

Le misurazioni 2007 e 2006 si fondano su nuovi calcoli effettuati nelle regioni di pianificazione del territorio, in cui la rete degli uffici postali è stata modificata (nessun rilevamento completo).

Fonte: La Posta Svizzera

Il valore target del 90% fissato dal Consiglio federale è stato superato, visto che il 90,7% della popolazione può accedere entro 20 minuti in media alle prestazioni del servizio universale

Nel confronto internazionale, questa misurazione della raggiungibilità 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'UPU¹⁵ (2006), rispetto ai Paesi dell'UE la Svizzera figura al quarto posto dietro Malta, Cipro e i Paesi Bassi per quanto concerne la densità della rete postale. Mentre in Svizzera vi è in media un ufficio postale ogni 16,6 km², nei Paesi Bassi ve n'è uno ogni 13,2 km², in Gran

¹⁴ Commento all'ordinanza sulle poste, www.postreg.admin.ch/it/dokumentation_gesetzgebung.htm

¹⁵ UPU, Postal Statistics, 2007; per maggiori informazioni sull'UPU cfr. cap. 4.5 del rapporto.

Bretagna uno ogni 17,1 km², Italia 21,8 km², in Germania uno ogni 28,6 km², in Francia uno ogni 32,4 km² e in Austria uno ogni 43,2 km².

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.

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 deciso nell'ottobre 2006 di implementare il progetto. Si prevede la creazione di circa 200 agenzie Ymago in tutta la Svizzera entro fine 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.

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: alla fine dell'anno in rassegna se ne contavano 2469, con un calo di 24 uffici rispetto all'anno precedente. Anche le agenzie sono considerate uffici postali ai sensi della legge: nell'anno in rassegna erano 150 contro le 131 del 2006¹⁶. Inoltre, la Posta ha fornito le prestazioni del servizio universale con 1043 soluzioni di servizio a domicilio (2006: 1023), mentre in 99 (2006: 30) uffici non offre più prestazioni finanziarie del servizio universale - una possibilità peraltro prevista dall'ordinanza sulle poste. Nell'ottobre 2007 gli otto imprenditori pilota di Ymago sono diventati definitivamente imprenditori postali autonomi. Agiscono in nome e per conto della Posta Svizzera ma operano anche in altri settori d'attività e sono considerati uffici postali ai sensi dell'ordinanza sulle poste.

La Posta Svizzera ha confermato a PostReg che in tutte le regioni di pianificazione del territorio rimane almeno un ufficio postale che offre l'intera gamma di prestazioni del servizio universale.

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

¹⁶ La Posta Svizzera certifica a PostReg che nelle agenzie non vengono fornite le seguenti prestazioni del servizio universale: atti esecutivi e giudiziari, accettazione Press International e invii di massa di lettere della posta B.

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 aumentato.

In oltre 20 Paesi dell'UE le imprese postali si avvalgono di agenzie, 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 al 40%, 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 mercato 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 2007 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 secondo il principio «Posta nel negozio di paese». 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)¹⁷. Un altro motivo potrebbe essere l'apertura più lenta del mercato postale elvetico.

In risposta a una denuncia all'autorità di vigilanza presentata dal Sindacato della comunicazione e per conto della Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni del Consiglio nazionale, PostReg ha esaminato la trasformazione di uffici postali in agenzie Ymago, concludendo che questa non viola la legge sulle poste e nemmeno l'ordinanza sulle poste, a condizione tuttavia che la Posta Svizzera rispetti le disposizioni legali sull'accesso al servizio universale.

Secondo un comunicato stampa emanato dalla Posta il 21 marzo 2007, la stessa Posta e l'Associazione delle agenzie postali svizzere hanno avviato una collaborazione in risposta alle raccomandazioni formulate da PostReg nell'autunno 2006. Tali raccomandazioni si riferiscono a una denuncia presentata all'autorità di vigilanza dall'Associazione delle agenzie postali svizzere.

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 18 000 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. Nell'anno in rassegna la Posta Svizzera ha comunicato la sua intenzione di sopprimere i circa 2000 distributori automatici di francobolli, dato che i pezzi di ricambio non sono più reperibili e la manutenzione è ormai

¹⁷ Durante la sessione estiva 2008 il Consiglio nazionale ha bocciato una mozione della Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni nella quale si chiedeva che tutti gli uffici postali offrissero tutte le prestazioni del servizio universale, inclusi i pagamenti in contanti.

impossibile. La Posta Svizzera assicura che cercherà alternative. Non si sa ancora quando la nuova soluzione sarà disponibile¹⁸.

Qualità del recapito

Anche nel 2007 (2006) la Posta Svizzera ha rilevato e trasmesso a PostReg i dati sul recapito. Sui 1 655 215 (1 621 846) nuclei familiari complessivi, 567 (727) sono stati serviti con recapito limitato, il che corrisponde appena allo 0,03%, con una diminuzione dello 0,01% rispetto all'anno precedente. 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 2007 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. I clienti esprimono grande soddisfazione in merito all'accesso ai servizi postali e alla presenza della Posta Svizzera in tutto il territorio nazionale. La Posta ha saputo rispondere al meglio in particolare alle aspettative della clientela in materia di assistenza e consulenza.

2.4 Tariffe nel 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 per una regolamentazione settoriale specifica, che fissino un metro chiaro per la determinazione dei prezzi e definiscano la procedura di regolamentazione.

¹⁸ AP German Worldstream, 13 dicembre 2007.

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.

La Posta Svizzera fa capo 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 nel 2006 in collaborazione 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. A tal fine si compone una sorta di paniere con lettere delle diverse categorie²¹. L'indice è una media e non permette 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 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.

Prezzi nel settore protetto da monopolio

La Posta Svizzera, il cui monopolio include nell'anno in esame gli 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 approvazione, 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.

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. I consumatori possono rivolgersi al sorvegliante dei prezzi se ritengono che la Posta abbia aumentato illecitamente le tariffe o mantenga prezzi troppo alti²². L'azienda deve tuttavia chiedere al DATEC l'approvazione delle tariffe per il trasporto di giornali e periodici in abbonamento, dato che questa prestazione è sovvenzionata dalla Confederazione. Per le tariffe applicate alla stampa locale e regionale come pure alle pubblicazioni associative, questo obbligo è stato tuttavia ridimensionato dall'entrata in vigore il 1° gennaio 2008 della nuova norma sulla promozione della diversità di stampa²³. In agosto, la Posta ha chiesto di poter addebitare per questi prodotti il rincaro del 4,4% intercorso dal gennaio 2004 (anno dell'ultimo aumento generale delle tariffe). Il DATEC ha acconsentito all'adeguamento in questa percentuale con effetto al 1° gennaio 2008, senza dar seguito alla raccomandazione del sorvegliante dei prezzi di congelare le tariffe.

²¹ L'indice viene calcolato analogamente all'indice nazionale dei prezzi al consumo (indice Laspeyres).

²² Art. 4 e 7 della legge del 20 dicembre 1985 sulla sorveglianza dei prezzi (LSPr, RS 942.20).

²³ Art. 15 legge sulle poste; cfr. cap. 4.4 del rapporto.

Prestazioni finanziarie

Tra i servizi non riservati nel segmento delle prestazioni finanziarie figurano i pagamenti e i versamenti in contanti come pure le girate. Dal 1° gennaio 2007 la Posta Svizzera ha 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. Nella sua analisi, PostReg ha giudicato tale aumento inadeguato, precisando che sarebbe stato giustificato, semmai, un aumento di 10 centesimi. La Posta Svizzera ha quindi inoltrato una denuncia al DATEC (autorità di vigilanza), nella quale contesta la competenza di PostReg ad esprimersi sulla determinazione dei prezzi della Posta nel settore non riservato. Con scritto del 25 gennaio 2008 la Segreteria generale del DATEC ha accolto parzialmente la denuncia, precisando che in materia di determinazione dei prezzi per le prestazioni postali e del traffico pagamenti della Posta Svizzera nel settore non riservato, PostReg non ha nessuna competenza di verifica e approvazione. A PostReg è pertanto vietato prendere posizione in veste di autorità di regolazione sugli aumenti di prezzo per le prestazioni «Versamenti per l'interno» della Posta Svizzera davanti all'opinione pubblica o direttamente nei confronti di terzi.

Nell'ambito della legislazione postale vigente, PostReg non si esprime pertanto più sui prezzi nel settore non riservato. Ne consegue che la responsabilità per l'applicazione del principio dell'equità dei prezzi nel servizio universale contemplato dalla legislazione pertinente passa alla Posta Svizzera e al suo proprietario²⁴. A tenore della legge sulla sorveglianza dei prezzi, il sorvegliante dei prezzi può verificare la liceità delle tariffe.

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

²⁴ I prezzi nel monopolio soggiacciono all'obbligo di approvazione da parte del DATEC.

²⁵ Panoramica sull'evoluzione del settore postale in Svizzera del 22 maggio 2002 (FF 2002 4497, pag. 4513); www.postreg.admin.ch/it/dokumentation_gesetzgebung.htm

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 300 milioni di franchi, è previsto alla fine dell'esercizio 2007²⁷. Sempre per quanto riguarda il servizio universale, la Posta Svizzera beneficia di agevolazioni fiscali e deroghe al divieto di circolazione domenicale e notturno.

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 universale²⁸, 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.

Finora la Posta non è stata in grado di soddisfare tutte le condizioni poste. In particolare non vi è accordo sul numero di uffici postali di cui dovrebbe disporre un'impresa commerciale operante in regime di concorrenza per poter offrire in tutto il Paese i servizi della Posta Svizzera. I costi che superano quelli dovuti a tale rete di uffici postali necessaria all'esercizio (il cosiddetto contributo per l'infrastruttura) devono essere esposti e, secondo la normativa vigente, finanziati attraverso il monopolio. Anche l'ufficio di revisione indipendente KPMG SA ha rilevato questa lacuna, l'ultima volta per l'esercizio 2006. Di conseguenza, i risultati relativi ai singoli servizi, il rispetto del divieto di sovvenzionamento trasversale e l'importo del contributo per l'infrastruttura non hanno ancora potuto essere valutati in modo definitivo.

Sulla base di una proposta di WIK-Consult e BDO Visura, nell'anno in rassegna PostReg e la Posta Svizzera hanno determinato il numero e la struttura degli uffici postali necessari all'esercizio. La rete ottimale dovrebbe comprendere gli uffici di un'impresa commerciale operante in regime di concorrenza per poter offrire in tutto il Paese i servizi della Posta Svizzera. Secondo il modello proposto, la rete si compone di 1700 uffici postali, di cui 700 gestiti direttamente dalla Posta e 1000 agenzie. Attualmente la Posta Svizzera gestisce complessivamente 2469 uffici postali, tra cui 150 agenzie.

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

²⁶ Art. 12 della legge del 30 aprile 1997 sull'organizzazione delle poste (RS 783.1).

²⁷ Comunicato stampa DATEC, 17 aprile 2008.

²⁸ Testo integrale della direttiva al sito www.postreg.admin.ch/it/themen_finanzierung.htm

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.

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 presenta i costi del servizio universale e dei servizi liberi della Posta Svizzera per l'esercizio 2007 e li pone a confronto con quelli del 2006 ²⁹.

²⁹ Nell'anno in rassegna la Posta Svizzera ha applicato nuovi principi per la propria contabilità aziendale. Sono pertanto necessari nuovi trasferimenti per determinare i costi del servizio universale.

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		
	2007	2006	Servizi non riservati	Totale servizio univers.	2007	2006	2007	2006		
Ricavi d'esercizio	1'892'834	2'027'705	2'492'642	2'344'132	4'385'476	4'371'836	2'534'737	1'935'534	6'920'213	6'307'370
Costi d'esercizio	1'812'808	1'899'903	2'060'702	1'903'342	3'873'510	3'803'245	2'484'552	1'866'932	6'358'062	5'670'178
Risultato d'esercizio	80'026	127'801	431'940	440'790	511'966	568'591	50'185	68'601	562'150	637'192
Risultato d'esercizio delle unità di servizio interne	-43'512	-42'897	-21'906	-52'874	-65'418	-95'771	-9'461	-52'481	-74'878	-148'252
Risultato d'esercizio delle unità di gestione	-29'658	-26'514	-33'714	-26'562	-63'372	-53'076	-40'648	-26'054	-104'020	-79'130
Risultato conforme alla contabilità analitica	6'855	58'391	376'321	361'353	383'176	419'743	75	-9'934	383'251	409'810
Interessi teorici	88'446	99'963	99'249	100'646	187'695	200'609	118'868	98'752	306'563	299'361
Interessi secondo la dichiarazione fiscale	-184	-94	-206	-94	-390	-188	-248	-92	-638	-280
Ammortamenti teorici	55'383	68'513	62'147	68'982	117'530	137'495	74'431	67'684	191'961	205'179
Ammortamenti finanziari secondo le norme IFR	-55'255	-68'362	-62'003	-68'830	-117'258	-137'192	-74'260	-67'534	-191'518	-204'726
Ripartizione perdite/profitti vendita immobilizzazioni materiali e immobili	39'258	23'430	29'841	26'814	69'099	50'244	0		69'099	50'244
Ripartizione del risultato della tesoreria del gruppo	2'449	13'731	134'415	84'977	136'863	98'708	27		136'890	98'708
Altri trasferimenti	86'139	-	-61'196	-	24'943	-	-24'943	-	0	-
Risultato del servizio universale e dei servizi liberi	223'090	195'572	578'568	573'848	801'658	769'420	93'950	88'876	895'608	858'296

Fonte: La Posta Svizzera

Esposizione 2007 secondo le nuove direttive di PostReg. Non si procede ad un restatement per l'esercizio 2006.

Spetta alla Posta Svizzera dimostrare che il divieto di sovvenzionamento incrociato previsto dalla legislazione postale è rispettato³⁰. Per l'anno in rassegna la Posta conferma che i servizi liberi non vengono finanziati con i proventi del servizio universale: i servizi liberi 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 svolto questo controllo per l'esercizio 2007. Il rapporto dell'ufficio di revisione include ora anche un allegato alla direttiva³¹ in base al quale è stato ridefinito il contributo infrastrutturale ed è stato applicato per la prima volta il calcolo dei costi della rete postale ottimale (necessaria all'esercizio).

Dato che nella contabilità d'esercizio per il 2007 la Posta Svizzera ha calcolato per la prima volta i costi della rete postale ottimale (necessaria all'esercizio), per PostReg era essenziale che nel rapporto di revisione la KPMG SA potesse escludere – come è poi stato effettivamente il caso – l'eventualità di una doppia fatturazione a carico del servizio universale.

³⁰ Ai sensi dell'art. 18 cpv. 1 dell'ordinanza sulle poste.

³¹ Direttiva e allegato all'attenzione della Posta Svizzera concernente l'esposizione dei costi del servizio universale e la prova del rispetto del divieto di sovvenzionamento trasversale.

Nel suo rapporto all'attenzione di PostReg la KPMG SA rileva che nell'anno in esame la Posta Svizzera ha rispettato la legislazione postale per quanto concerne le informazioni fornite a PostReg.

Valutazione dei prezzi di trasferimento

Per la prima volta la KPMG SA ha fornito un'attestazione della contabilità regolatoria senza osservazioni supplementari. Ha potuto determinare l'ammontare dei prezzi di trasferimento e confermare i risultati dei singoli servizi e l'osservanza in termini generali del divieto di sovvenzionamento trasversale. Non è tuttavia possibile un confronto diretto con l'anno precedente, dato che la Posta Svizzera ha applicato nuovi principi contabili e metodologici.

Valutazione del risultato del servizio universale

Stando ai dati della Posta Svizzera, anche nel 2007 il servizio universale rappresenta il principale settore d'attività dell'azienda (dati del 2006 tra parentesi). Il risultato del servizio universale si attesta a 802 (769) milioni di franchi. Come nell'anno precedente il 90% del risultato complessivo è conseguito dal servizio universale, il restante 10% è realizzato nel comparto dei servizi liberi. La Posta Svizzera non ha mai conseguito margini migliori³² nel servizio universale: 15,8% per l'esercizio 2005, 17,6% nel 2006 e 18,3% nell'anno in esame.

Questo risultato tiene conto del fatto che il monopolio e, di riflesso, il servizio universale devono coprire il contributo infrastrutturale. Nel 2007 tale contributo è stato ridefinito. Secondo il nuovo metodo di calcolo si attesta a 212 milioni di franchi. Per la prima volta sono stati esposti anche i costi della rete ottimale degli uffici postali (necessaria all'esercizio).

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 2007 della Deutsche Post World Net chiude con un aumento del fatturato del 5% e del risultato d'esercizio (EBIT³³) dell'8%³⁴ rispetto all'anno precedente. Sempre rispetto al 2006, l'operatore olandese TNT ha chiuso l'esercizio 2007 con un aumento di fatturato del 10%. L'EBIT è invece sceso al 7% a causa delle ristrutturazioni³⁵.

Dal confronto con operatori postali di altri Paesi o con aziende attive in rami analoghi emerge che il margine della Posta Svizzera, con il suo 10%, è molto elevato³⁶. I dati delle principali società postali europee si attestano al 11% (TNT) e al 6% (Deutsche Post World Net). L'impresa Kühne & Nagel, attiva nel campo della logistica a livello mondiale, ha conseguito un margine del 3%.

³² Risultato regolatorio riferito ai ricavi d'esercizio.

³³ L'EBIT (earnings before interests and taxes) è l'unità di misura riconosciuta per il confronto internazionale della redditività aziendale.

³⁴ Escludendo gli effetti straordinari, Deutsche Post World Net, Geschäftsbericht 2007.

³⁵ TNT, Annual Report 2007.

³⁶ Rapporto tra EBIT e fatturato.

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 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 volutamente 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).

A fine 2007 il DATEC ha riconfermato la commissione nella sua composizione attuale per la legislatura 2008 – 2011.

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 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.

Attività principali e priorità nel 2007

Nel 2007 la commissione è stata interpellata da cinque Comuni. Ha esaminato quattro dei cinque incarti durante due sedute e in tutti e quattro i casi ha emanato raccomandazioni favorevoli alla decisione della Posta Svizzera. Il quinto caso verrà discusso nel corso del 2008.

	2007
Totale decisioni di chiusura/trasferimento	106
- accordo tra Comune e Posta Svizzera	99
- scadenza infruttuosa del termine di ricorso	2
Totale dei casi sottoposti alla commissione	5
<i>di cui</i>	
- trattati dalla commissione	4
- raccomandazione favorevole	4
- ancora in sospeso	1

A garanzia di trasparenza, le raccomandazioni sono pubblicate sul sito dell'autorità di regolazione per esteso e nelle tre lingue ufficiali³⁷.

Spicca in particolare il numero degli accordi conclusi tra Comuni e Posta Svizzera concernenti in buona parte la creazione di agenzie Ymago. La commissione ne deduce che queste agenzie riscuotono i favori sia dei Comuni che della popolazione.

Per aggiornare le necessarie conoscenze di base, la commissione ha continuato a raccogliere informazioni su temi importanti in materia postale, quali lo sviluppo dei mercati internazionali e l'imminente revisione totale della legislazione sulle poste.

2.7 Altri avvenimenti di rilievo nel servizio universale

Procedura di sdoganamento semplificata

Come premeva a PostReg e alla Segreteria generale del DATEC, la procedura di sdoganamento semplice, rapida ed economica a prescindere dall'operatore è stata inserita nel nuovo diritto doganale entrato in vigore il 1° maggio 2007. La nuova normativa concede alla Posta Svizzera un termine di transizione fino a fine 2008, che nel frattempo ha sviluppato e messo in funzione, in collaborazione con la Direzione generale delle dogane, una procedura semplificata per la posta-lettere. L'implementazione per la posta-pacchi è prevista a fine 2008. Anche gli operatori privati possono ora beneficiare della procedura semplificata nei limiti della loro concessione, ma nell'anno in rassegna solo due hanno inoltrato alla Direzione generale delle dogane una domanda in tal senso. I lavori che permetteranno anche agli operatori postali privati di applicare la procedura semplificata dovrebbero concludersi nel 2008.

³⁷ http://www.postreg.admin.ch/it/postreg_kommissionpoststellen.htm

Alla fine dell'anno in esame la Posta Svizzera e la Sorveglianza dei prezzi hanno concluso un accordo amichevole sulle tariffe di sdoganamento³⁸. A partire dal 1° ottobre 2008 la tariffa ammonta a 18 franchi nella procedura semplificata e a 35 in quella ordinaria. Per tutti gli invii all'importazione in esenzione da tributi (ossia senza dazi e IVA) la Posta continuerà a non riscuotere un compenso per lo sdoganamento.

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 dato che nei Paesi membri dell'UE sono generalmente regolamentati solo i mercati delle lettere. 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.

Stando alle previsioni, nei prossimi anni i mercati europei per le prestazioni nei segmenti Pacchi e Espresso continueranno a crescere più in fretta che in passato. Sono infatti attesi tassi di crescita annui del 4%. Ciò significa che nel 2012 il mercato globale potrebbe raggiungere un volume di 50 miliardi di euro³⁹. Con un fatturato di oltre 13 miliardi di euro, il mercato CEP tedesco è il più grande di Europa, davanti a quello di Gran Bretagna, Francia e Spagna⁴⁰. Il volume del mercato CEP svizzero è stimato a circa 3 miliardi di franchi⁴¹. Il motore di questa crescita è il segmento dei clienti privati, nel quale si osserva un incremento della domanda di offerte di vendita per corrispondenza e online. Sono soprattutto i clienti privati a chiedere affidabilità nel recapito della merce acquistata. Gli operatori possono distinguersi dalla concorrenza grazie alla tecnologia (ad es. ulteriori applicazioni IT). Le offerte CEP vengono progressivamente abinate a servizi SMS o ad altre applicazioni di telecomunicazione mobile. Ciò non signi-

³⁸ Sorveglianza dei prezzi, accordo amichevole sull'offerta di servizi e sulle tariffe della Posta per il 2008, newsletter 08/07;

<http://www.preisueberwacher.admin.ch/dokumentation/00438/00549/00671/index.html?lang=it>.

³⁹ Datamonitor, European Express Market Map 2008, New York, 2007.

⁴⁰ Bundesnetzagentur, Tätigkeitsbericht 2006/2007: Lage und Entwicklung auf dem Gebiet des Postwesens, Bonn, 2007, pag. 13.

⁴¹ Università di San Gallo/Logistikverband GS1, Erste Logistikmarktstudie Schweiz, San Gallo, 2007.

fica tuttavia che i modelli di acquisto via Internet, SMS o e-mail incideranno negativamente sul mercato CEP. Anzi, queste due offerte si completano.

Mercato della posta-lettere

Nel mercato della posta-lettere lo sviluppo della concorrenza muove i primi passi. All'inizio del 2008 era aperta alla concorrenza solo una buona metà del volume europeo delle lettere. La posizione degli operatori storici sul mercato resta dominante: persino in Svezia, dove il mercato delle lettere è totalmente liberalizzato dal 1993, 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.

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. 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 contenuti.

In attesa della liberalizzazione completa del mercato postale nei Paesi dell'UE, prevista per il 1° gennaio 2011, 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 commerciali⁴². Oltre l'85% delle lettere⁴³ viene spedito da clienti commerciali a clienti per lo più nazionali. A seconda della strategia d'affari perseguita può essere sufficiente – in una prima fase di sviluppo – recapitare gli invii solo in alcuni giorni lavorativi alla settimana. Mancando una rete di recapito capillare, i concorrenti possono però operare solo in mercati di nicchia.

Gli editori dispongono di reti solide per il recapito mattutino dei giornali in abbonamento⁴⁴. Lo stesso dicasi per le organizzazioni che distribuiscono invii pubblicitari non indirizzati. Poiché spesso queste aziende non vantavano finora una copertura nazionale, in vari Paesi si osservano tentativi di stringere partnership volte a creare reti di recapito nelle aree di mercato non ancora servite.

Le esperienze maturate finora dimostrano che solo la riduzione al di sotto di 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. Le forti perdite registrate da PIN, imputabili soprattutto a investimenti troppo elevati, e le difficoltà di TNT in Germania

⁴² WIK-Consult, Main Developments in the Postal Sector (2004-2006), 2006, Bad Honnef, pag. 198.

⁴³ Luis Jimenez, Will the European Model come to America?, 2007, lucido 10; la Posta Svizzera genera l'82% del suo fatturato totale nel segmento dei clienti commerciali.

⁴⁴ La Posta Svizzera ha rafforzato il proprio impegno in questo ambito. A partire da marzo 2008 intende entrare nel segmento del recapito mattutino dei giornali con la filiale PostMail SA, interamente di sua proprietà.

confermano che gli ostacoli all'accesso al mercato delle lettere sono tuttora molto solidi.

Direttiva UE

La nuova direttiva postale europea, pubblicata nella Gazzetta ufficiale dell'UE ed entrata in vigore il 27 febbraio 2008⁴⁵, pone l'accento sull'importanza dell'alto livello della qualità del servizio universale, il consolidamento dei diritti dei consumatori e il ruolo delle autorità nazionali di regolazione indipendenti. La direttiva propone un elenco di misure che gli Stati possono adottare per mantenere e finanziare, se necessario, il servizio universale. Inoltre, fissa al 31 dicembre 2010 la data per l'apertura totale del mercato, con la possibilità per alcuni membri, soprattutto i nuovi Stati⁴⁶, di rinviarla di altri due anni al massimo. Una clausola di reciprocità provvisoria è prevista per gli Stati che fanno capo a questa possibilità.

Studi PwC, Plaut Economics/Frontier Economics e BDO Visura/WIK-Consult

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. Pricewaterhouse Coopers (PwC) ha esaminato gli effetti di quest'apertura per i singoli Paesi dell'UE⁴⁷, 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 2006⁴⁸, 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'azienda⁴⁹. 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 europei storici che sono già ben preparati all'apertura integrale del mercato alla concorrenza.

Nell'estate del 2007, su mandato del DATEC, le società di consulenza Plaut Economics e Frontier Economics hanno analizzato le ripercussioni di una liberalizzazione parziale

⁴⁵ http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/legislation/2008-06_de.pdf.

⁴⁶ Repubblica Ceca, Grecia, Cipro, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Ungheria, Malta, Polonia, Romania, Slovacchia.

⁴⁷ PwC, The Impact on Universal Service of the Full Market Accomplishment of the Postal Internal Market in 2009, 2006.

⁴⁸ WIK-Consult, Main Developments in the Postal Sector (2004-2006), Bad Honnef, 2006.

⁴⁹ PwC, Evaluating the Impact of a Full Market Opening on Swiss Post, Studio per la Posta Svizzera, 2006.

o totale del mercato postale. Lo studio conferma che un abbassamento del limite di monopolio a 50 g non pregiudica il finanziamento del servizio universale. Secondo i modelli utilizzati da Plaut Economics e Frontier Economics, se le riforme verranno applicate in modo mirato e se vigerà una normativa postale efficace, il finanziamento del servizio universale sarà garantito anche in Svizzera come in altri Paesi, ad esempio la Svezia in cui il mercato postale è stato completamente liberalizzato nel 1993. Lo studio evidenzia inoltre che a lungo e medio termine i prezzi medi scenderanno, sempre che la Posta Svizzera sappia adeguare le strutture dei suoi costi come ha fatto finora. L'apertura del mercato non comporta un peggioramento del servizio in tutto il territorio, anzi renderà la piazza svizzera più attrattiva.

Nell'anno in rassegna la Posta Svizzera ha adeguato la propria contabilità per dar seguito in particolare alle richieste formulate dall'autorità di regolazione sulla certificazione del contributo infrastrutturale (cfr. cifra 2.5). Sulla metodologia di calcolo e sulla contabilità della Posta, il DATEC ha chiesto a BDO Visura e WIK-Consult un secondo parere⁵⁰, dal quale emerge che in deroga all'obiettivo originario (determinazione del contributo infrastrutturale), la Posta Svizzera ha deciso di calcolare gli oneri derivanti dall'obbligo di garantire il servizio universale. Stime analoghe sono state condotte finora in Gran Bretagna e Norvegia, dove è stato calcolato un onere di circa l'1%. Tuttavia, secondo l'autorità di regolazione, in Gran Bretagna non si è tenuto debitamente conto dei vantaggi comportati da detto obbligo. La Posta Svizzera quantifica l'onere del servizio universale nel 6% circa del fatturato, ma secondo BDO Visura e WIK-Consult questo dato non è convenientemente avvalorato e ritengono che sia sensibilmente inferiore. Per calcolare l'onere netto determinante per le decisioni politiche occorre inoltre tenere conto dei diversi vantaggi particolari concessi alla Posta – in termini monetari si possono certificare direttamente 200 milioni di franchi.

Volumi di mercato in Europa/nel mondo

Si osserva tuttora un andamento positivo dei mercati dei pacchi nei Paesi industrializzati, nei quali nel 2006⁵¹ il volume nazionale degli invii è aumentato in media di circa il 5%⁵² rispetto all'anno precedente. In Germania, ad esempio, il volume di invii nel segmento CEP registra una tendenza costante al rialzo. Rispetto all'anno precedente, nel 2006 gli invii in questo segmento hanno segnato una netta crescita (+4,7%) attestandosi a circa 2 miliardi⁵³. Questa tendenza è favorita da diversi fattori, quali il maggior ricorso alla vendita per corrispondenza o il commercio elettronico.

In Europa il volume nazionale di invii della posta-lettere è aumentato dell'1,2%⁵⁴ tra il 2005 e il 2006. A livello mondiale si osserva una crescita nella maggior parte dei Paesi. Ciò avvalorata la tesi secondo cui gli operatori postali storici hanno sostanzialmente sopravvalutato l'effetto di sostituzione della posta elettronica. Finora, infatti, il preannun-

⁵⁰ BDO Visura e WIK-Consult, Studie über die (Brutto-/Netto-) Last aus der Grundversorgungsverpflichtung anhand des Postprojekts "Rechnungswesen 2007", Bad Honnef, Berna, 28 giugno 2007; www.uvek.admin.ch/dokumentation/00474/00492/index.html?lang=de&msg-id=17167.

⁵¹ Le statistiche UPU per il 2007 sono disponibili solo dal novembre 2008.

⁵² UPU, Development of postal services in 2006, Berna, 2007, pag. 18.

⁵³ BIEK, Beschäftigungs- und Einkommenseffekte der KEP-Branche - Entwicklung und Prognose - KEP-Studie, Colonia, 2007, pag. 3.

⁵⁴ UPU, Development of postal services in 2006, A few key figures, Berna, 2007, pag. 13.

ciato rapido calo della posta-lettere non si è verificato. Nel prossimo futuro si prevede semmai una leggera flessione⁵⁵. 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 online.⁵⁶ 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%⁵⁷. 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 riservati⁵⁸. 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. Vanno rispettate in particolare le condizioni fondamentali quali l'orario di lavoro settimanale, il salario minimo (annuo o orario) e il diritto alle vacanze. Su questi importanti aspetti la Svizzera si trova un passo avanti agli altri Stati.

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 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 concessione⁵⁹.

⁵⁵ PwC, *The Impact on Universal Service of the Full Market Accomplishment of the Postal Internal Market in 2009*, 2006, pag. 40.

⁵⁶ 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.

⁵⁷ WIK-Consult, *Main Developments in the Postal Sector (2004-2006)*, Bad Honnef, 2006, pag. 197.

⁵⁸ Cfr. anche cap. 2.1 del rapporto.

⁵⁹ Cfr. capitolo 4.2 del rapporto.

Applicazione

Nell'anno in rassegna PostReg ha risposto a varie richieste di informazione inoltrate dalle imprese in merito alla concessione e all'obbligo di notifica. Quattro aziende hanno chiesto e ottenuto una concessione. La NES AG ha invece restituito la propria, visto che è stata assorbita dalla Posta Svizzera e non è quindi più assoggettata a questo obbligo. Rispetto all'anno precedente il numero dei concessionari è passato da 23 a 26. Tra di essi vi sono nove imprese che hanno chiesto di completare la concessione estendendola alle lettere del servizio interno e provenienti dall'estero di peso superiore a 100 g. Nell'anno in rassegna due nuove aziende hanno ottenuto l'assoggettamento all'obbligo di notifica e altre due, finora assoggettate all'obbligo di notifica, hanno ricevuto la concessione. Pertanto, il numero delle aziende assoggettate all'obbligo di notifica è rimasto invariato: 24⁶⁰. Due aziende hanno invece cambiato ragione sociale.

Nel 2006 PostReg ha verificato attentamente le condizioni di lavoro offerte dalle ditte concessionarie e ha reso noti i risultati della verifica in un comunicato⁶¹. 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.⁶² Anche nell'anno in esame, dopo l'annuale rapporto d'attività, 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: praticamente tutti i dipendenti a tempo pieno percepiscono uno stipendio annuo minimo di 42 000 franchi lordi. Anche le cinque settimane di vacanza sono uno standard che va progressivamente imponendosi. L'orario di lavoro regolare non supera le 43 ore settimanali, le 44 per i conducenti di veicoli fino a 3,5 tonnellate. Un orario settimanale massimo di 46 ore è ritenuto normale per il settore. 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. PostReg accoglie in particolare con favore il contratto concluso nell'anno in rassegna tra KEP&Mail (associazione degli operatori postali privati), i suoi affiliati e subappaltatori, che prevede un salario annuo minimo di 42 000 franchi lordi per un impiego a tempo pieno e un orario di lavoro settimanale regolare di 43 ore al massimo (giri di recapito). Il contratto collettivo di lavoro della Posta Svizzera prevede 41 ore settimanali. Il CCL PostLogistics SA ne prevede al massimo 46 per i conducenti di autocarri, 43 per i conducenti di autoveicoli fino a 3,5 t e 42,5 per il resto del personale.

Dopo aver valutato l'annuale rapporto d'attività, PostReg ha concordato con due concessionari una riduzione degli orari di lavoro. Nel primo caso, la TNT Swiss Post SA, una joint-venture tra la Posta Svizzera e la società olandese TNT Express, si è impegnata a ridurre massicciamente l'orario lavorativo settimanale dei dipendenti dei loro subappaltatori (già nel 2006 ha ridotto l'orario di lavoro regolare dei propri dipendenti). Nel secondo caso, è stata la WHP Logistik GmbH a ridurre l'orario di lavoro settimanale.

⁶⁰ Elenco dei concessionari e degli operatori assoggettati all'obbligo di notifica sul sito www.postreg.admin.ch, rubrica «Mercato postale/Concessione».

⁶¹ Comunicato stampa PostReg, 29 settembre 2006; [www.postreg.admin.ch/Documentazione/Comunicati stampa](http://www.postreg.admin.ch/Documentazione/Comunicati_stampa).

⁶² Per ulteriori dettagli v. documenti sulle condizioni di lavoro in uso nel settore (www.postreg.admin.ch/it/dokumentation_publikationen.htm).

Nei suoi obiettivi strategici il Consiglio federale obbliga la casa madre e le società del gruppo a far rispettare 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 settore⁶³.

Nelle categorie Amministrazione, Smistamento e Autisti/addetti al recapito nel servizio universale⁶⁴ esistono attualmente sensibili differenze tra i salari minimi versati dalla Posta e quelli dei concessionari. Qui sono determinanti i salari annui minimi rilevati da PostReg, non le stime dei costi salariali medi⁶⁵. Secondo la prassi applicata dall'autorità di concessione, la protezione contro il dumping sociale deve concentrarsi sui lavoratori meno remunerati (senza un apprendistato concluso ecc.). Il salario annuo minimo versato dalla maggior parte dei concessionari oscilla tra 46 000 e 50 000 franchi lordi. In alcuni casi supera i 50 000 franchi, in altri è anche più elevato (almeno 60 000 franchi lordi). La DPD (Schweiz) AG, quale prima concessionaria, ha concluso un contratto collettivo di lavoro che prevede un salario annuo minimo di 42 420 franchi lordi. Gli affiliati a KEP&Mail sono tenuti a pagare un salario annuo lordo di almeno 42 000 franchi, ma la maggior parte corrisponde un importo maggiore. A titolo di confronto, va ricordato che il CCL della Posta prevede salari annui minimi di circa 42 746 franchi lordi e il CCL di PostLogistics SA salari che oscillano tra 43 600 e 52 600 franchi lordi; anche il salario di gran parte dei collaboratori della Posta è superiore al salario minimo. Nell'ambito dei nuovi CCL, la Posta ha rivisto al ribasso i salari nei settori esclusi dal monopolio.

È tuttavia possibile che le differenze salariali tra la Posta Svizzera e i concessionari esisteranno anche in futuro. La Posta sopprime posti di lavoro e cerca di ridurre i costi salariali già ora⁶⁶. A differenza di altri Paesi europei, la Posta Svizzera può licenziare dei dipendenti con un piano sociale o ridurre il loro salario se vengono assegnate loro nuove funzioni. Il piano sociale può risultare più generoso di quello previsto dalla Confederazione⁶⁷. Attualmente, il 74% del personale della Posta è assoggettato al CCL Posta (forte tendenza negativa).

In Germania imperversa il dibattito politico sulle condizioni di lavoro e i salari minimi. Sono soprattutto i sindacati, le cerchie politiche e la Deutsche Post AG (DPAG)⁶⁸ a criticare le condizioni di lavoro offerte dalla concorrenza nel settore sottoposto a licenza. Le discussioni vertono in particolare sui salari degli addetti al recapito⁶⁹. Diversamente

⁶³ Cfr. cap. 6.1 del rapporto.

⁶⁴ Le considerazioni seguenti concernono prevalentemente il mercato dei pacchi dato che quello delle lettere è quasi interamente nelle mani della Posta Svizzera.

⁶⁵ Lo studio Plaut/Frontier stima i costi salariali medi degli operatori sul mercato. Secondo queste stime i costi salariali medi della concorrenza dovrebbero essere inferiori del 30% a quelli della Posta, del 20% nello smistamento (cfr. Plaut Economics, Frontier Economics, Auswirkungen Postmarktliberalisierung 2011, Olten, 2007, pag. 45).

⁶⁶ In materia di salari, vacanze e prestazioni sociali la Posta Svizzera offre condizioni superiori alla media (Posta Svizzera, Relazione di bilancio 2007, Berna, pag. 14).

⁶⁷ Cfr. risposta del Consiglio federale all'interpellanza Germanier del 23 marzo 2007; http://www.parlament.ch//Suche/Pagine/geschaefte.aspx?gesch_id=20073273.

⁶⁸ Il fornitore di servizi postali Deutsche Post AG fa parte del gruppo mondiale di logistica Deutsche Post World Net.

⁶⁹ Il governo federale ha pronunciato l'obbligatorietà generale per il salario minimo di 9.80 euro l'ora versato agli addetti al recapito.

da PostReg, l'autorità regolatoria tedesca Bundesnetzagentur⁷⁰ si è finora limitata a chiedere alle nuove imprese postali il genere del rapporto di lavoro, senza rilevare altri elementi quali il salario (annuo o orario), l'orario di lavoro, le vacanze ecc. Le critiche dell'opinione pubblica hanno indotto la Bundesnetzagentur a rilevare, sulla base di una perizia, gli elementi essenziali delle condizioni di lavoro offerte dalle imprese titolari di una licenza⁷¹.

Tra il personale di un erogatore di servizi postali, la categoria degli addetti al recapito è la più numerosa ma anche la peggio pagata⁷². Due studi sono unanimi nell'affermare che i salari corrisposti dalla DPAG sono chiaramente superiori a quelli in uso per attività analoghe⁷³ e ne ascrivono le ragioni alla rendita di monopolio riconosciuta ai dipendenti della DPAG. Le imprese attive in segmenti di monopolio possono infatti versare salari più alti di quelli normalmente praticati sul mercato. Le aziende concorrenti pagano invece salari correnti e non possono beneficiare di rendite di monopolio⁷⁴. In previsione dell'apertura totale del mercato delle lettere, negli ultimi anni la DPAG ha ridotto sensibilmente gli stipendi iniziali, ha ceduto molte attività a subappaltatori e ha adottato misure di razionalizzazione nel tentativo di sopprimere posti di lavoro⁷⁵.

Normative europee

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 Paesi⁷⁶ - 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 taxa di concessione⁷⁷.

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

⁷⁰ Questa autorità nega la licenza per i servizi postali se si può presumere in base ai fatti che il richiedente offre condizioni di lavoro nettamente inferiori a quelle in uso nel settore assoggettato a licenza (§ 6 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 dt. PostG).

⁷¹ TorstenBrandt/Kathrin Drews/Thorsten Schulten (WSI), Liberalisierung des deutschen Postsektors - Auswirkungen auf Beschäftigung und Tarifpolitik, WSI Mitteilungen 5/2007, Düsseldorf, 2007, pag. 271.

⁷² Monopolkommission, Wettbewerbsentwicklungen bei der Post 2007: Monopolkampf mit allen Mitteln, Bonn, 2007, pag. 23.

⁷³ WIK-Consult, Arbeitsbedingungen im Briefmarkt, Bad Honnef, 2007, pag. 35; Input consulting, Liberalisierung und Prekarisierung - Beschäftigungsbedingungen bei den neuen Briefdienstleistern in Deutschland, Stoccarda, 2006, pag. 48.

⁷⁴ La ricerca di manodopera potrebbe risultare più difficile se vengono corrisposti salari sensibilmente inferiori al livello normalmente applicato nel settore, dato che i lavoratori opterebbero per attività meglio remunerate.

⁷⁵ Monopolkommission, Wettbewerbsentwicklungen bei der Post 2007: Monopolkampf mit allen Mitteln, Bonn, 2007, pag. 25.

⁷⁶ Ad esempio Belgio, Finlandia, Grecia, Italia, Portogallo e Spagna. WIK-Consult, Main Developments in the Postal Sector (2004-2006), Bad Honnef, 2006, pag. 69.

⁷⁷ PostReg, Servizi e mercato postali: confronto tra la Svizzera e l'Europa, Berna, febbraio 2007, pag. 17; www.postreg.admin.ch/it/dokumentation_publikationen.htm

Bretagna, Polonia e Svezia⁷⁸. 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.

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 nell'anno in rassegna il volume di pacchi nel settore non riservato fino a 20 kg è leggermente aumentato rispetto al 2006. Sempre rispetto all'anno precedente, si è registrata una crescita del volume di mercato, che è passato da 112 a 116 milioni di franchi. Anche il fatturato ottenuto nel settore dei pacchi fino a 20 kg ha segnato un aumento: da 774 a 777 milioni di franchi.

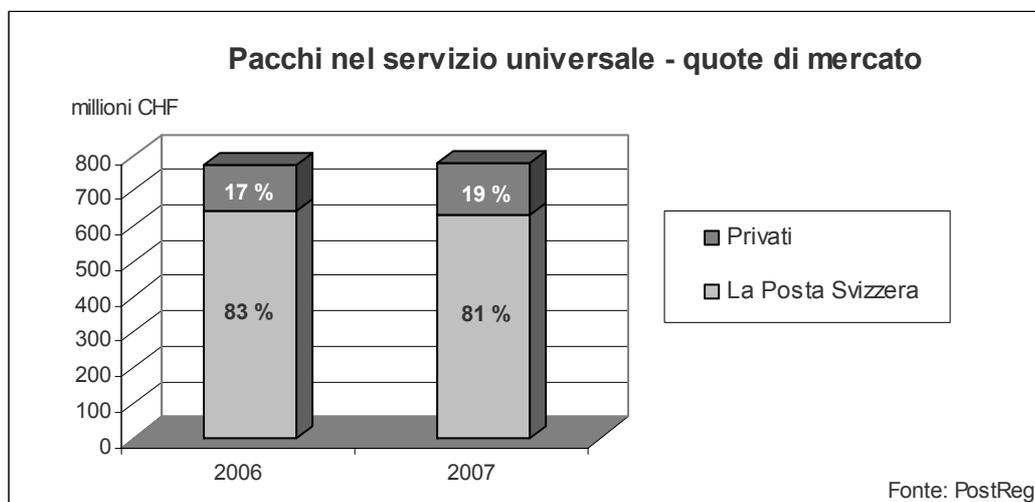
Mancando un obbligo di registrazione generalizzato, PostReg non dispone di dati sui servizi liberi. Fanno quindi difetto anche le indicazioni relative al mercato dei servizi di corriere e della posta rapida, un settore in cui operano importanti aziende internazionali quali UPS o Fedex e dove vige da tempo una concorrenza accanita. Nonostante l'assenza di dati, si può supporre che, nel complesso, molti concessionari preferiscono lavorare nel settore completamente 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 nel 2004, la Posta Svizzera resta il leader incontestato del settore. Rispetto all'anno precedente, la quota di fatturato dei concessionari e degli operatori con obbligo di notifica è passata dal 17 al 19%⁷⁹. 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 rappresentano circa l'80% dell'intero fatturato dei concessionari e degli operatori con obbligo di notifica. Rilevando la NES AG, concessionaria per la posta-pacchi, nell'anno in rassegna la Posta Svizzera ha potuto consolidare la propria posizione sul mercato. In questo senso, si allinea alla tendenza europea di incrementare la propria fetta di mercato acquistando imprese concorrenti.

⁷⁸ 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).

⁷⁹ Le quote di fatturato 2007 sono soltanto parzialmente paragonabili a quelle del 2006.



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 postali. La Posta Svizzera offre inoltre soluzioni complessive specifiche per i clienti. È ad esempio in grado di fornire alle imprese che desiderano scorporare la propria logistica, le prestazioni dei processi logistici: dalla distribuzione alla gestione del magazzino e fino al management delle informazioni. Per rispondere meglio alle esigenze dei clienti commerciali, la Posta Svizzera ha creato la nuova unità aziendale Clienti strategici e soluzioni, che punta a concentrare l'energia innovatrice verso nuove soluzioni per la clientela.⁸⁰ Per rafforzare la gamma di offerte dedicate ai clienti commerciali, dal primo ottobre inizierà quindi le proprie attività la nuova unità aziendale «Clienti strategici e soluzioni». Quest'ultima raggruppa diverse società del gruppo e divisioni di unità aziendali, e

Prezzi dei pacchi nazionali

La Posta Svizzera ha aumentato l'ultima volta nel 2003 i prezzi di listino degli invii della posta-pacchi nazionale. Nell'anno in esame ha chiesto alla Sorveglianza dei prezzi di poter aumentare dal 2008 le tariffe per i pacchi consegnati allo sportello. Vi ha però rinunciato sulla base di un accordo amichevole valido fino al 31 marzo 2009⁸¹.

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 per gli invii Economy della categoria di peso fino a 2 kg.

⁸⁰ Comunicato stampa della Posta Svizzera, 21 settembre 2007; www.post.ch.

⁸¹ Sorveglianza dei prezzi, accordo amichevole sull'offerta di servizi e le tariffe della Posta 2008, newsletter 08/07; www.preisueberwacher.admin.ch/dokumentation/00438/00549/00671/index.html?lang=it

Pacchi destinati all'estero

Il trasporto di pacchi destinati all'estero fino a 20 kg rientra nel servizio universale. Nel 2007 erano attivi in questo segmento undici concessionari (contro i nove del 2006) e alcuni operatori soggetti all'obbligo di notifica. Su un volume di invii del servizio universale pari a 116 milioni, la quota di pacchi destinati all'estero rappresentava, come nell'anno precedente, il 2% circa del totale. Nel trasporto di pacchi destinati all'estero, la quota dei concessionari rappresenta due terzi, di cui oltre il 90% nelle mani di Deutsche Post Global Mail (Switzerland) AG e DPD (Schweiz) AG e MPC Mail & Packet Company AG.

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. L'apertura del mercato della posta-pacchi ha risvolti positivi anche per la clientela: nel dicembre 2007, nell'imminenza dell'invio dei regali di Natale, PostReg ha confrontato le tariffe dei tre operatori più importanti che dispongono di una rete di distribuzione nazionale. Dal confronto emerge che la clientela può approfittare di diverse offerte⁸² e che il numero dei punti di accettazione è in costante aumento: a fine 2007 sono stati notificati complessivamente oltre 220 punti di accettazione privati. Tuttavia, grazie alla sua fitta rete di uffici postali, la Posta Svizzera beneficia di un forte vantaggio strategico. Nonostante i prodotti in parte più convenienti offerti dalle imprese postali private, la maggior parte dei clienti preferisce tuttora la Posta Svizzera. PostReg ha inoltre rilevato un maggiore orientamento al cliente. Alcune filiali della Posta Svizzera e qualche punto di accettazione di DHL e DPD sono ad esempio aperti fino a sera tarda anche durante il finesettimana e la Posta Svizzera ha lanciato un progetto pilota per testare la consegna serale di pacchi a Ginevra, Zugo e Soletta⁸³.

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. Nel 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 2007, il volume del mercato del servizio universale per la posta-lettere si attesta a 3,18 miliardi di franchi (contro i 3,21 del 2006), con un fatturato di 2,51 miliardi (contro i 2,56 nel 2006). L'8% circa erano lettere destinate all'estero e oltre il 6% lettere provenienti dall'estero.

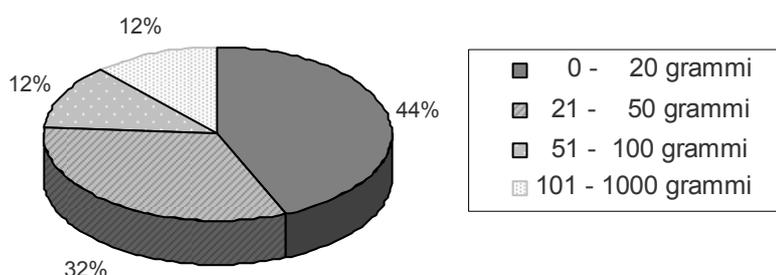
⁸² Comunicato stampa PostReg, 7 dicembre 2007; www.postreg.admin.ch/it/dokumentation_medienmitteilungen.htm

⁸³ Comunicato stampa della Posta Svizzera, 20 settembre 2007; www.post.ch.

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 2007, il volume di mercato si è attestato a 2,74 miliardi di lettere (contro i 2,76 nel 2006) per un fatturato complessivo di 2,07 miliardi di franchi (contro i 2,11 nel 2006).

Secondo i dati della Posta Svizzera, con l'abbassamento del monopolio a 100 g il 12% del totale delle lettere del servizio interno è stato sottoposto alla concorrenza (circa il 18% del fatturato). Con l'ulteriore abbassamento a 50 g, effettivo dal 1° aprile 2009 per decisione dal Consiglio federale, la percentuale salirebbe al 24% (circa 29% del fatturato).

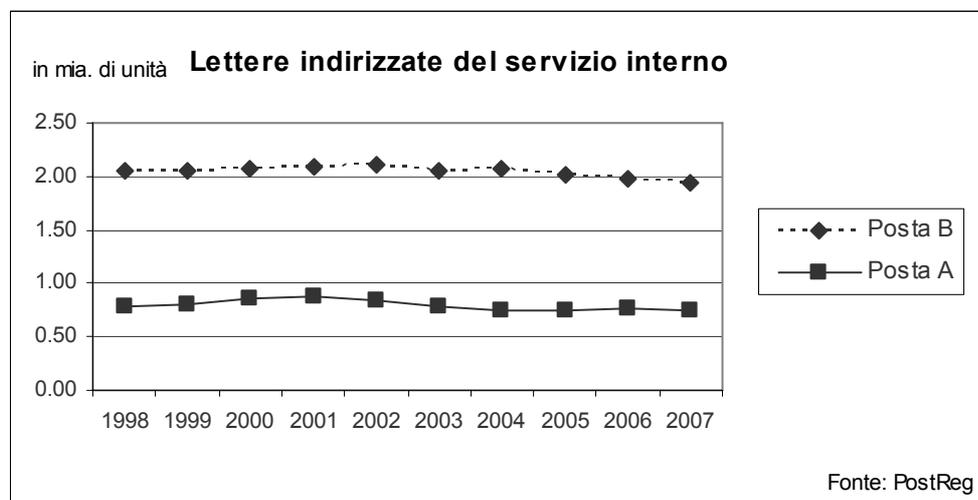
Lettere indirizzate del servizio interno trasportate dalla Posta Svizzera (2,74 miliardi di unità nel 2007)



Fonte: La Posta Svizzera

Nell'anno in rassegna, il volume delle lettere indirizzate del servizio interno corrisponde praticamente a quello del 1998. Dopo aver fatto registrare un aumento annuo fino al 2002, il volume della posta-lettere indirizzata ha subito anno dopo anno una flessione debole ma costante. Non si è invece prodotto nella misura prevista il calo imputabile all'effetto di sostituzione della posta elettronica. Secondo la Posta Svizzera, le ragioni vanno ricercate nella buona situazione economica e nelle previsioni favorevoli al dialog marketing (lettere pubblicitarie, programmi di fidelizzazione del cliente legati alle tessere, responsemanagement)⁸⁴.

⁸⁴ Posta Svizzera, Relazione di bilancio 2007, Berna, pag. 19.

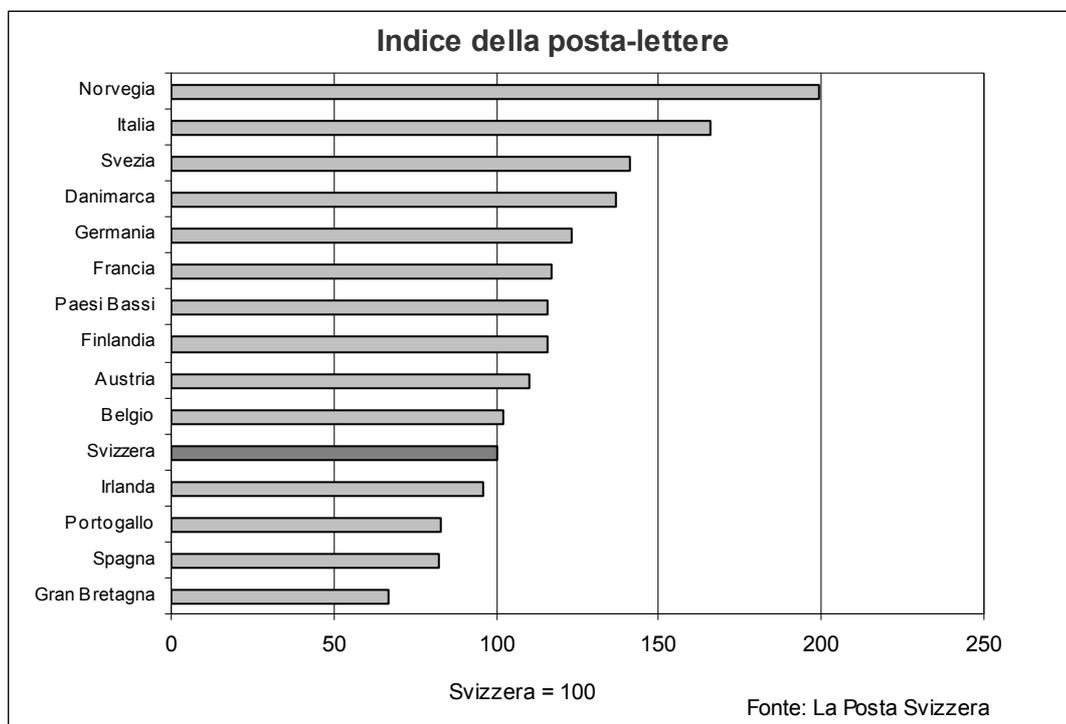


Quote di mercato per le lettere della posta interna e in arrivo dall'estero

Nell'anno d'esercizio 2007 i concessionari hanno trasportato circa 98 000 invii del servizio interno o provenienti dall'estero di peso superiore a 100 g, contro i 90 000 del 2006. Nel segmento di mercato liberalizzato degli invii del servizio interno o provenienti dall'estero di oltre 100 g la Posta Svizzera deteneva, come nell'anno precedente una quota di mercato pari al 99,9%.

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

Secondo il cosiddetto indice della posta-lettere, che permette di confrontare i prezzi ponderati delle lettere in Svizzera con quelli all'estero (cfr. cap. 2.4), la Posta Svizzera è al quinto posto nel confronto tra i quindici Paesi europei più importanti. Questo indice non permette però di fare un confronto internazionale del posizionamento di singoli prodotti a livello di prezzo e proprio per questo viene completato da confronti basati sui prezzi unitari depurati dagli effetti di cambio.

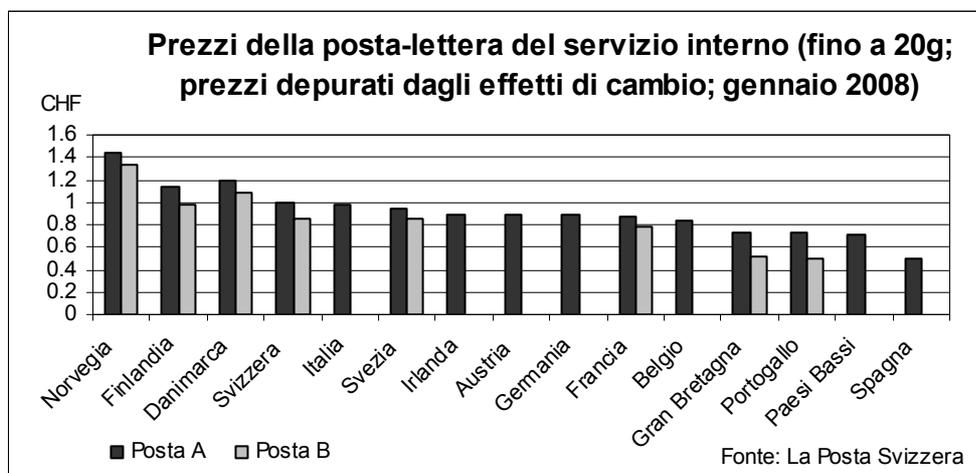


Prezzi delle lettere del servizio interno – prezzi unitari

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. Le tariffe attuali per gli invii della posta-lettere da 100 a 1000 g sono frutto di un accordo amichevole tra la Posta Svizzera e la Sorveglianza dei prezzi valido fino al 2009.

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, Danimarca, Finlandia e Svezia (in quest'ultimo Stato solo per la posta B) le tariffe sono più elevate⁸⁵. Al capo opposto della scala si trovano la Spagna, i Paesi Bassi, il Portogallo e la Gran Bretagna. In questi Paesi i consumatori pagano i prezzi più bassi per la categoria di lettere più importante.

⁸⁵ 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.



I consumatori svizzeri pagano tariffe tra le più alte d'Europa per la categoria di invii più importante, ossia le lettere fino a 20 g. Negli ultimi tempi sono stati promossi vari sforzi di razionalizzazione che hanno avuto ripercussioni dirette per i clienti e hanno in parte inciso sulla qualità (cfr. cifra 2.3). L'evoluzione degli utili della Posta Svizzera è tale per cui il Consiglio federale può prevedere per l'esercizio 2007 un versamento degli utili alla Confederazione di 300 milioni di franchi. Con i progetti Ymago e REMA il risultato della Posta Svizzera dovrebbe migliorare ulteriormente. Nella risposta alla mozione del consigliere nazionale Joder (06.3763) del 21 settembre 2007, il Consiglio federale ritiene che i tempi non siano ancora maturi per una riduzione delle tariffe, ma si impegna a seguire con attenzione i risultati del monopolio.

Lettere destinate all'estero

L'8% circa di tutte le lettere che rientrano nel servizio universale sono destinate all'estero. Nove aziende sono titolari di una concessione per operare in questo settore. Tre di esse si sono specializzate nel segmento, per le altre sei questa prestazione rappresenta un'attività accessoria. Tutte hanno potuto aumentare leggermente la propria quota in questo mercato, dal 44% del 2006 al 46%. 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

A partire dal 2008, il 50% 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 l'unico responsabile dell'assenza di concorrenza nel mercato interno delle lettere sia il limite di monopolio – il più alto d'Europa. 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 regime 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 700⁸⁶ lettere indirizzate e non indirizzate l'anno. Questo considerevole volume di lettere permette all'azienda di sfruttare importanti sinergie e di realizzare sostanziali economie di scala. Tra il 1998 e il 2007 il volume complessivo di invii (indirizzati e non indirizzati) e di giornali recapitati è aumentato di oltre il 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 concorrenti⁸⁷.

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, non è fuori luogo che il Consiglio federale proponga nella bozza posta in consultazione di assoggettare all'obbligo di notifica i servizi di corriere e della posta rapida.

3.6 Altri sviluppi importanti del mercato postale

Impieghi

Se, nell'anno in esame, il numero totale degli occupati della Posta Svizzera ha segnato una leggera crescita (+1% ca), rispetto all'anno precedente le unità personale⁸⁸ sono diminuite da 38 800 a 38 000 a livello nazionale. Nel 2007 la casa madre della Posta Svizzera, dove si producono le prestazioni del servizio universale, occupava in media 33 400 unità personale contro le 35 300 del 2006. La percentuale di unità personale assoggettate al CCL Posta è scesa dall'81% al 74%. La Posta Svizzera ascrive questa flessione in particolare al trasferimento del traffico viaggiatori a AutoPostale Svizzera SA (654 unità personale) e alla soppressione di 1257 unità personale nei segmenti Uffici postali e vendita, PostMail e Service House. Sono invece state create 183 unità personale supplementari a PostFinance. Complessivamente, i tagli alla casa madre sono stati assorbiti dall'aumento di oltre un migliaio di unità personale presso le società del gruppo in Svizzera.

⁸⁶ PwC, Evaluating the Impact of a Full Market Opening on Swiss Post, Studie für die Schweizerische Post, 2006, pag. 2.

⁸⁷ PwC, The Impact on Universal Service of the Full Market Accomplishment of the Postal Internal Market in 2009, 2006, pag. 35.

⁸⁸ 1 unità personale = 1 impiego a tempo pieno.

Gli operatori concessionari e quelli soggetti all'obbligo di notifica hanno occupato meno personale nel settore vincolato a concessione: a fine 2007 le unità personale erano 1300 (contro 1200 nel 2006). Il numero di collaboratori alle dipendenze dei subappaltatori ha segnato un leggero aumento da 1100 a 1200 unità. Le cifre non tengono conto degli impieghi nel settore dei servizi liberi.

Secondo uno studio commissionato dall'UE⁸⁹, l'intero settore postale vive attualmente una fase occupazionale positiva che prosegue anche nell'anno in rassegna⁹⁰. Quale conseguenza dell'apertura progressiva del mercato della posta-lettere, la Deutsche Post AG ha ad esempio soppresso tra il 1999 e il 2005 circa 29 000 impieghi⁹¹ nel settore sottoposto a licenza, mentre gli operatori privati hanno creato lo stesso numero di impieghi. Pertanto, oggi gli operatori privati occupano poco meno di un quarto di tutti i dipendenti del settore delle lettere⁹².

Secondo uno studio⁹³ saranno soprattutto le persone in cerca di lavoro a beneficiare della soppressione del monopolio nel segmento Lettere. La soppressione del monopolio sulle lettere potrebbe accelerare la creazione di ulteriori impieghi, visto che permetterà anche alla concorrenza di offrire l'intera gamma di prestazioni (incluse le lettere sotto i 50 grammi). A medio termine potrebbero essere creati 31 000 posti di lavoro a tempo pieno e parziale.

Tecnologia e razionalizzazione spingono la Posta Svizzera a smantellare ulteriori posti di lavoro e a esternalizzarne altri. Apparentemente, il quadro regolatorio attuale non offre agli operatori privati sufficienti incentivi per investire e creare nuovi posti di lavoro. Una politica postale efficace deve definire condizioni quadro tali da permettere le riforme necessarie, lasciando però ai collaboratori licenziati dall'operatore storico la possibilità di trovare un nuovo impiego nel settore. La decisione del Consiglio federale di aprire ulteriormente il mercato delle lettere va pertanto accolta positivamente. Il 1° aprile 2009 il limite di monopolio verrà abbassato a 50 grammi e tre anni dopo la nuova legge dovrebbe consentire la liberalizzazione totale⁹⁴. Solo la necessaria sicurezza degli investimenti indurrà gli operatori privati e la Posta a investire in prodotti e segmenti innovativi che permetteranno la creazione di nuovi impieghi.

Contratto quadro per l'utilizzo delle infrastrutture

A fine 2005 la Posta Svizzera e i fornitori svizzeri di servizi postali di KEP&Mail hanno stipulato un contratto quadro per l'utilizzo reciproco, dietro compenso, delle infrastrutture. Le modalità dell'accesso parziale alle infrastrutture sono definite a partire dall'anno

⁸⁹ PwC, The Impact on Universal Service of the Full Market Accomplishment of the Postal Internal Market in 2009, 2006, pag. 74.

⁹⁰ UPU, Development of postal services in 2006, Berna, 2007, pag. 3.

⁹¹ La DPAG ha esternalizzato a subappaltatori buona parte dei settori principali del segmento lettere, ad esempio il trasporto e la rete di filiali (agenzie ecc.). In questo modo ha ridotto di circa due terzi il personale nel settore dei trasporti (WIK, Arbeitsbedingungen im Briefmarkt, Bad Honnef, 2007, pag. 37).

⁹² TorstenBrandt/Kathrin Drews/Thorsten Schulten (WSI), Liberalisierung des deutschen Postsektors - Auswirkungen auf Beschäftigung und Tarifpolitik, WSI Mitteilungen 5/2007, Düsseldorf, 2007, pag. 269.

⁹³ Centrum für Europäische Politik, Gutachten zur Aufhebung des Briefmonopols der Deutschen Post AG zum 1.1.2008, Friburgo, 2007, pag. 3 segg.

⁹⁴ DATEC, comunicato stampa del 27 febbraio 2008; <http://www.news.admin.ch/message/?lang=it&msgid=17496>.

in rassegna in contratti individuali conclusi tra la Posta Svizzera e i membri dell'associazione KEP&Mail⁹⁵.

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'OCSE⁹⁶ (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 accordate⁹⁷.

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 subordinato⁹⁸. Uno dei punti fondamentali della revisione della legislazione postale at-

⁹⁵ Cfr. comunicato stampa della Posta Svizzera, 15 aprile 2008: La Posta Svizzera e DHL hanno firmato un contratto concernente l'accesso alle caselle postali.

⁹⁶ OCSE, Svizzera: Saisir les opportunités de croissance – Examens de la réforme de la réglementation; Parigi, 2006, pag. 148.

⁹⁷ 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.

⁹⁸ 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 réglementation: Parigi, 2006, pag. 147.

tualmente 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 poste⁹⁹.

Collaboratori di PostReg

Nel 2007 il team di PostReg si componeva di dodici collaboratori con un background economico, giuridico e amministrativo. Martin Kaiser (responsabile fino al 31 dicembre 2007 è stato sostituito da Marc Furrer – anche presidente della ComCom), Barbara Brosi (sostituta), Adrien de Werra, Daniel Huser, Marianne Moser, Magdalena Mühlethaler, Michel Noguét (membro della direzione), Annette Scherrer, Sibylle Stillhart, Eva von Ballmoos-Keller, Markus Weber (membro della direzione) e Verena Wiedmer-Grüter.

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 – e nei limiti delle risorse disponibili – PostReg ha interpellato varie imprese e proceduto a una serie di verifiche.

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

Nel 2007 PostReg ha trattato 40 denunce scritte (contro le 51 del 2006), inoltrate da privati cittadini, che concernevano essenzialmente lacune effettive o presunte della Posta Svizzera nella fornitura di servizi postali prescritti per legge. Hanno segnato un forte aumento le denunce relative all'apertura del mercato. Nei casi in cui sono state effettivamente riscontrate carenze, PostReg ha sollecitato misure correttive.

⁹⁹ Gli interessi di proprietario della Confederazione sono difesi dalla Segreteria generale del DATEC e dall'Amministrazione federale delle finanze (AFF).

La seguente tabella riassume i temi principali rilevati dalle denunce presentate nel 2007 e nel 2006:

Statistica delle denunce inoltrate dai cittadini				
Temi	Denunce		%	
	2007	2006	2007	2006
Qualità	7	8	17,5	15,7
Apertura del mercato	6	2	15,0	3,9
Recapito	5	9	12,5	17,6
Domande generali sulle concessioni	4	3	10,0	5,9
Concorrenzialità - concorrenza	3	3	7,5	5,9
Bucalettere	3	2	7,5	3,9
Promozione della stampa	2	1	5,0	2,0
Diversi	10	23	25,0	45,1
Totale	40	51	100	100

4.3 Legislazione e interventi parlamentari

Nell'ambito della revisione totale della legislazione postale, attualmente in corso, il Consiglio federale ha deciso il 21 settembre 2007 l'ulteriore modo di procedere in relazione all'apertura del mercato postale, che avverrà in due fasi. Nella legge verranno definite altre condizioni di lavoro per tutte le imprese postali e il finanziamento del servizio universale verrà, dato il caso, assicurato mediante un fondo o indennità statali. La consultazione sulla revisione totale della legislazione postale, originariamente prevista per il 2007, è iniziata nella primavera 2008 e si è protratta fino al 16 giugno 2008.

Anche nell'anno in esame sono stati depositati diversi nuovi interventi parlamentari, concernenti il settore postale. Le risposte sono state preparate dalla Segreteria generale del DATEC anche perché quest'ultima dirige i lavori per la revisione totale della legislazione postale. In allegato è riportato un elenco dettagliato degli interventi inoltrati in Parlamento concernenti il settore postale. Nel 2007 ne sono stati discussi e evasi 12, contro i 16 del 2006. Tra quelli ancora in sospeso alla fine dell'anno in rassegna figurano 2 interrogazioni (contro 1 nel 2006), 1 interpellanza (contro 4 nel 2006), 8 mozioni (come nel 2006), 1 postulato (contro 2 nel 2006) e 1 iniziativa parlamentare (contro 2 nel 2006). 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.

Allineandosi alla proposta del Consiglio federale, il Parlamento ha accolto nel 2007 la mozione «Indipendenza dell'autorità di regolazione postale (PostReg)» (06.3584) del 6 ottobre 2006 e il postulato «Rapporto del Consiglio federale sul futuro della Posta»

(06.3655) del Gruppo liberale-radicalo del 7 dicembre 2006. A questi due interventi verrà dato seguito nell'ambito della revisione totale della legislazione postale attualmente in corso.

4.4 Promozione della diversità di stampa

Fino al 31 dicembre 2007, data in cui è stata abrogata la pertinente base legale, la Posta Svizzera aveva l'obbligo di accordare tariffe preferenziali per i giornali e i periodici in abbonamento. In contropartita la Confederazione le versava un'indennità di 80 milioni di franchi l'anno. La soppressione senza alternative della promozione della diversità di stampa è tuttavia stata fortemente contestata sul piano politico, tanto che la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP-N) nel 2006 ha elaborato – sulla base di un'iniziativa – un nuovo modello di promozione a due livelli. Su incarico della stessa commissione il DATEC (PostReg) ha condotto la procedura di consultazione dal 20 ottobre 2006 al 10 gennaio 2007.

Il Parlamento ha discusso questa proposta durante la sessione primaverile e quella estiva. Il 22 giugno ha approvato un nuovo modello per la promozione della diversità di stampa che prevede la concessione di tariffe preferenziali unicamente per la stampa regionale e locale (quotidiani e settimanali con una tiratura massima di 40 000 copie per edizione) e per la stampa associativa (giornali e periodici in abbonamento editi da organizzazioni senza scopo di lucro con una tiratura massima di 300 000 copie per edizione). La Posta Svizzera è inoltre tenuta a trasportare giornali e riviste in abbonamento alle stesse condizioni a prescindere dalla distanza. In contropartita riceverà dalla Confederazione un indennizzo complessivo di 30 milioni di franchi. La nuova disposizione è entrata in vigore il 1° gennaio 2008¹⁰⁰.

4.5 Relazioni internazionali

Unione postale universale (UPU)

L'Unione postale universale è la seconda organizzazione più vecchia delle Nazioni unite. 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 nel consiglio di amministrazione. La sua attività si è concentrata sui seguenti dossier: la riforma dell'UPU, le finanze dell'organizzazione e le questioni di regolamentazione.

Nel 2007 la Svizzera ha partecipato attivamente alle sedute del Consiglio operativo postale (Conseil d'exploitation postale; CEP) e del Consiglio di amministrazione

¹⁰⁰ Art. 15 legge sulle poste (RS 783.0).

nell'ambito della preparazione del 24° Congresso mondiale dell'UPU che avrà luogo a Nairobi nel 2008.

Nell'anno in rassegna 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 a Nairobi.

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 anche in merito al nuovo progetto per una direttiva postale che prevede per la maggior parte degli Stati membri dell'UE l'apertura totale del mercato postale a partire dal 1° gennaio 2011¹⁰¹.

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 erogatori di servizi 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 2006, non vi sono state attività in questo settore.

¹⁰¹ Visto il clima politico che si respirava a fine 2007 in Kenia, il consiglio di amministrazione ha deciso a breve termine di organizzare il congresso UPU a Ginevra nell'estate 2008. L'Ufficio internazionale dell'UPU, con sede in Svizzera, assume pertanto la funzione di Paese ospitante.

5 Prospettive

A fine 2007 l'Europa ha inviato un segnale chiaro in vista della realizzazione del mercato postale unico: il 31 dicembre 2010 verrà liberalizzato circa il 95% del mercato postale europeo. Ad alcuni Paesi, segnatamente ai nuovi Stati membri, è stata concessa una proroga di due anni fino al 31 dicembre 2012.

In Europa l'apertura totale del mercato postale è quindi giunta in una fase irreversibile. Questa tendenza si impone anche in Svizzera, dove il mercato si muove già nella stessa direzione da una decina di anni anche se a un ritmo più lento. Il 27 febbraio 2008 il Consiglio federale ha incaricato il DATEC di avviare una procedura di consultazione sulla revisione totale della legge sulle poste che prevede in particolare gli elementi seguenti:

- soppressione del monopolio per le lettere e, di riflesso, apertura completa del mercato il 1° aprile 2012,
- definizione del servizio universale per i servizi postali e le prestazioni del traffico pagamenti,
- garanzia e finanziamento del servizio universale,
- apertura del mercato e sorveglianza del mercato postale.

Il Consiglio federale ha inoltre annunciato l'intenzione di abbassare, con una modifica di ordinanza, il limite di monopolio per gli invii della posta-lettere da 100 a 50 grammi a partire dal 1° aprile 2009.

Questa decisione dovrebbe avere scarse ripercussioni visto che in Svizzera il 75% circa degli invii resterà comunque nel monopolio. D'altro canto, l'esperienza maturata nell'Unione europea, dove questo limite è effettivo dal 1° gennaio 2006, ha generato ricadute positive soprattutto in termini di qualità del servizio e orientamento ai consumatori. Inoltre, in Europa gli operatori postali storici sono stati tutti in grado di finanziare direttamente il servizio universale offerto a un prezzo accessibile, senza dover ridurre le prestazioni, chiedere sovvenzioni o ricorrere a fondi di compensazione (fatta eccezione per l'Italia).

Le diverse esperienze raccolte in Europa e gli studi condotti in Svizzera confermano che la prossima fase della liberalizzazione non mette in discussione il servizio universale. Gli stessi studi rilevano inoltre che la Posta Svizzera è debitamente preparata all'apertura totale del mercato ma che le riforme devono seguire il loro corso.

Gli operatori postali storici in Europa come in Svizzera segnano tuttora risultati finanziari buoni, se non ottimi. Quelli nuovi riscontrano invece qualche difficoltà in più nel segmento della posta-lettere, imputabili essenzialmente all'esiguità dei volumi trasportati (monopolio di 50 g in Europa, 100 g in Svizzera), ma anche all'effetto del posizionamento sul mercato degli operatori storici e al mantenimento di taluni privilegi. È necessario che tutti gli operatori che offrono prestazioni del servizio universale possano beneficiare delle stesse condizioni quadro. Si dovrà ad esempio trovare rapidamente una

soluzione pragmatica per quel che riguarda il diritto di circolare la domenica e di notte. È opportuno preparare sin d'ora la fase di transizione in vista della liberalizzazione totale del mercato postale in Svizzera.

6 Allegato

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	DA- TEC	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 universale¹⁰² è completato dalla panoramica dei principali servizi liberi¹⁰³ offerti dalla Posta Svizzera.

Lettere¹⁰⁴, giornali e periodici in abbonamento (servizio interno)

Servizi riservati	Servizi non riservati	Servizi liberi
Lettere della posta A fino a 100 g ¹⁰⁵ Invii isolati della posta B fino a 100 g ¹⁰⁶ Invii in grande quantità della posta B fino a 100 g ¹⁰⁷ Lettere con accertamento del recapito fino a 100 g ¹⁰⁸	Lettere della posta A di peso superiore a 100 g ¹⁰⁹ Invii isolati della posta B di peso superiore a 100 g ¹¹⁰ Invii in grande quantità della posta B di peso superiore a 100 g ¹¹¹ Lettere con accertamento del recapito di peso superiore a 100g ¹¹² 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 ¹¹³ Promopost (invii non indirizzati) Giornali (recapito mattutino, recapito speciale, giornali gratuiti), Address Services, prestazioni secondo accordi particolari (ad es. affrancatura) ecc.

Pacchi¹¹⁴ (servizio interno)

	Servizi non riservati	Servizi liberi
	Pacchi Priority fino a 20 kg Pacchi Economy fino a 20 kg	Pacchi della posta rapida ¹¹⁵ Pacchi (Economy, Priority) da 20 kg Collettame (Economy, Priority) Fragile (FRA) Pacchi raccomandati Mani proprie (RMP) Rimborso (N) ecc.

¹⁰² Conformemente all'elenco approvato dal DATEC ai sensi dell'articolo 4 dell'ordinanza sulle poste, valido dal 1° gennaio 2007.

¹⁰³ La Posta Svizzera è libera di decidere se offrire o no prestazioni del settore libero, mentre è tenuta a fornire quelle del servizio universale.

¹⁰⁴ 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).

¹⁰⁵ La posta A prevede i seguenti livelli tariffali: lettera standard e lettera grande.

¹⁰⁶ Livelli tariffali per gli invii isolati della posta B: lettera standard e lettera grande.

¹⁰⁷ Livelli tariffali per gli invii in grandi quantità della posta B: lettera standard e lettera grande.

¹⁰⁸ Questa categoria comprende le lettere raccomandate, gli atti giudiziari e gli atti esecutivi.

¹⁰⁹ La posta A prevede i seguenti livelli tariffali: lettera midi e lettera grande.

¹¹⁰ Livelli tariffali per gli invii isolati della posta B: lettera midi e lettera grande.

¹¹¹ Livelli tariffali per gli invii in grandi quantità della posta B: lettera midi e lettera grande.

¹¹² 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.

¹¹³ 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).

¹¹⁴ 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).

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 ¹¹⁶ Pacchi fino a 20 kg Press International	Invio e ricezione di lettere della posta rapida ¹¹⁷ , pacchi del peso superiore a 20 kg, ricezione di lettere con valore dichiarato, ricezione di pacchi valore, invio di pacchi della posta rapida ¹¹⁸ , ricezione di EMS, invii raccomandati, rimborsi, ordini di spedizione ecc.

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.

¹¹⁵ 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).

¹¹⁶ La posta-lettere prevede i seguenti livelli tariffali: lettera standard, grande e maxi.

¹¹⁷ 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).

¹¹⁸ 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).

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 Parlamento¹¹⁹.

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

Interventi parlamentari ancora pendenti al 31.12.2006 e liquidati nel 2007 concernenti il settore postale			
Titolo	Genere	Depositato da	N.
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 (PostReg)	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
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

Interventi parlamentari presentati e liquidati nel 2007 concernenti il settore postale			
Titolo	Genere	Depositato da	N.
Poste en relation avec l'étude BDO/WIK	Od.	Germanier Jean-René	07.5360
Poste. Etude concernant le service universel	Od.	Germanier Jean-René	07.5329
Fermetures de bureaux de poste	Od.	Zisyadis Josef	07.5260
Annuaire téléphonique	Od.	Zisyadis Josef	07.5159
Quali legami tra Postfinance, Ymago, sindacati e clientela?	Ip.	Germanier Jean-René	07.3273

¹¹⁹ www.parlament.ch/su-curia-vista.htm; la banca dati Curia vista è gestita dai Servizi del Parlamento.

Interventi parlamentari ancora pendenti al 31.12.2007 concernenti il settore postale			
Titolo	Genere	Depositato da	N.
Raggiungibilità telefonica degli uffici postali	I	Schenk Simon	07.1121
Competitività della Posta svizzera	I	Hutter Markus	07.1120
Controllo dei prezzi e dei profitti della Posta	Mo.	Germanier Jean-René	07.3762
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
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
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