

# PostReg

## Rapporto d'attività 2008



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Autorità di regolazione postale PostReg



**Autorità di regolazione postale PostReg**  
**[www.postreg.admin.ch](http://www.postreg.admin.ch)**

Berna, luglio 2009

Testo originale in tedesco

## L'essenziale in breve

### Autorità di regolazione postale PostReg

PostReg svolge attività di regolazione dal 1° gennaio 2004. Aggregata dal punto di vista amministrativo, e in parte anche tecnico, alla Segreteria generale del DATEC, si occupa del controllo della qualità del servizio universale in ambito postale. Inoltre PostReg assicura che il rispetto dei principi relativi al conteggio dei costi e delle prestazioni, nonché al divieto di sovvenzioni incrociate, siano oggetto di esame da parte di un organismo indipendente. PostReg, nella sua veste di autorità di vigilanza, tratta le denunce attinenti al servizio universale, prepara decisioni relative al traffico postale all'attenzione del DATEC e le applica. Una regolazione forte, trasparente e apartitica è il presupposto imprescindibile per un mercato in corso di liberalizzazione.

### Servizio universale

Il servizio universale, suddiviso in servizi riservati (monopolio) e servizi non riservati, include la fornitura su scala nazionale di servizi postali di buona qualità secondo gli stessi principi e a prezzi equi sia nel traffico postale sia nel traffico pagamenti. La Posta Svizzera è tenuta a fornire tutte le prestazioni del servizio universale, tra cui il trasporto di invii indirizzati della posta-lettere di peso non superiore a 1 chilo, invii della posta-pacchi fino a 20 chili e giornali e periodici in abbonamento. Il traffico dei pagamenti include versamenti, pagamenti e girate.

### Servizi riservati (monopolio)

Si tratta di servizi del servizio universale forniti esclusivamente dalla Posta (obbligo di fornitura), tra cui figurano il trasporto di invii della posta-lettere indirizzati provenienti dall'estero o inviati in Svizzera fino a 100 grammi (dal 1° luglio 2009 il limite è ridotto a 50 g).

### Servizi non riservati

Si tratta di servizi del servizio universale che la Posta Svizzera è tenuta a fornire in concorrenza con gli operatori privati: il trasporto di invii indirizzati della posta-lettere provenienti dall'estero o inviati in Svizzera di peso superiore a 100 grammi (50 g dal 1° luglio 2009), invii della posta-lettere destinati all'estero nel traffico internazionale, invii indirizzati della posta-pacchi fino a 20 chili e giornali e periodici in

**Servizi liberi**

abbonamento. A ciò si aggiungono pagamenti, versamenti e girate.

Sono servizi che la Posta Svizzera può fornire in Svizzera e all'estero oltre al servizio universale in concorrenza con gli operatori privati: invii non indirizzati della posta-lettere, invii della posta-pacchi di peso superiore a 20 chili, posta rapida, giornali e periodici in abbonamento con recapito mattutino.

**Commissione Uffici postali**

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 e emana raccomandazioni. La decisione definitiva spetta alla Posta Svizzera.

**Obbligo di concessione**

Gli operatori che intendono offrire determinate prestazioni del servizio universale necessitano di un'autorizzazione (concessione). Il trasporto di lettere e pacchi nel settore dei servizi non riservati è assoggettato all'obbligo di concessione.

## Punto della situazione

Cara lettrice, caro lettore,

in nessun altro Paese al mondo il servizio universale e il servizio pubblico godono di tanta considerazione come in Svizzera. Ferrovie, autobus, telecomunicazioni e poste offrono prestazioni eccellenti anche nell'angolo più remoto del Paese. Questa solidarietà con le regioni periferiche e le minoranze – peraltro molto sentita – è uno dei valori fondamentali della Svizzera, un valore che funge sì da collante nella nostra realtà eterogenea, ma che ha anche un costo e noi – come contribuenti o consumatori – siamo chiamati a pagarlo.

Non sorprende quindi che l'annuncio della Posta di ridurre gli uffici postali e di anticipare la vuotatura delle cassette delle lettere in alcune regioni abbia suscitato agli inizi del 2009 una levata di scudi generale. È tuttavia comprensibile che la Posta cerchi di razionalizzare e rendere più economiche le proprie prestazioni, ad esempio con l'apertura nel 2008 dei modernissimi centri lettere di Härkingen e Eclépens.

Questa razionalizzazione conosce tuttavia i suoi limiti laddove a risentirne è il servizio alla clientela, in particolare nel settore del servizio universale.

Fare in modo che la qualità del servizio universale non risenta delle misure di razionalizzazione adottate dalla Posta è quindi uno dei compiti principali che PostReg svolge in collaborazione con la commissione Uffici postali. Effettivamente i timori di ripercussioni negative trovano riscontro in alcuni indicatori. Ad esempio, i tempi di consegna per le lettere della posta A e B hanno registrato un nuovo peggioramento nel 2008. Se questa tendenza dovesse confermarsi, farebbe scattare un campanello d'allarme nel segmento lettere del servizio universale.

Aumenta per contro l'affidabilità della Posta nel settore dei pacchi, che fa segnare tempi di consegna migliori rispetto allo scorso anno. Ne possiamo quindi concludere che la Posta ha migliorato il proprio servizio laddove c'è una concorrenza (ad esempio nella posta-pacchi), mentre si osserva un peggioramento nei segmenti ancora protetti dal monopolio come le lettere fino a 100 grammi. E questo a prescindere dal fatto che nel settore dei servizi di monopolio la Posta abbia conseguito guadagni superiori a quelli dello scorso anno.

Nell'interesse dei consumatori, PostReg continuerà a seguire questi sviluppi con occhio critico. Seppur positiva, la decisione del Consiglio federale di abbassare a 50 grammi il limite

di monopolio cambierà poco alla situazione attuale, dato che la maggior parte delle lettere rientra comunque nella categoria di peso inferiore. Una vera concorrenza potrà quindi imporsi nel mercato delle lettere solo con la liberalizzazione totale. È in ogni caso imprescindibile garantire un servizio universale di qualità. Del resto, le esperienze finora maturate nel mercato dei pacchi lasciano ben sperare.

Marc Furrer, Responsabile PostReg

## Indice

<b>1</b>	<b>Autorità di regolazione postale PostReg</b>	<b>1</b>
1.1	Organizzazione attuale	1
1.2	Compiti principali	1
1.3	Gestione delle denunce all'autorità di vigilanza	2
1.4	Relazioni internazionali	2
<b>2</b>	<b>Qualità del servizio universale</b>	<b>3</b>
2.1	Qualità delle prestazioni del servizio universale	3
2.2	Qualità dell'accesso al servizio universale	5
2.3	Soddisfazione della clientela	9
2.4	Adeguamento dell'assortimento negli uffici postali	9
<b>3</b>	<b>Commissione Uffici postali</b>	<b>10</b>
3.1	Procedura e criteri	11
3.2	Attività principali e priorità nel 2008	11
<b>4</b>	<b>Tariffe nel servizio universale</b>	<b>12</b>
4.1	Prezzi degli invii del servizio interno e indice della posta-lettere	13
4.2	Prezzi nel settore protetto dal monopolio	14
4.3	Prezzi nel settore non riservato	16
<b>5</b>	<b>Finanziamento del servizio universale, rispetto del divieto di sovvenzionamento trasversale</b>	<b>18</b>
5.1	Requisiti per l'esposizione dei costi del servizio universale	18
5.2	Esposizione dei costi del servizio universale	19
5.3	Risultato della verifica indipendente della KPMG SA	20
5.4	Contributo infrastrutturale	20
<b>6</b>	<b>Sviluppo generale dei mercati postali</b>	<b>20</b>
6.1	Sistema di concessioni	21
6.2	Mercato della posta-pacchi	23
6.3	Mercato della posta-lettere	24
6.4	Corriere / posta rapida	27
6.5	Altri sviluppi importanti del mercato postale	27
<b>7</b>	<b>Allegato</b>	<b>32</b>
	Elenco delle prestazioni del servizio universale	32

## 1 Autorità di regolazione postale PostReg

Dalla completa apertura del segmento pacchi, avviata nel 2004, la concorrenza si fa largo nel mercato postale, nel quale si posizionano e si insediano un numero crescente di operatori privati. A tutela del servizio universale si è pertanto resa necessaria l'istituzione di un'autorità di regolazione in grado di garantire che il mercato funzioni nonostante la liberalizzazione e offra a tutti i gruppi di popolazione in tutte le regioni un servizio universale di qualità a prezzi equi. Trattandosi di un settore economicamente e politicamente importante, una regolazione forte, trasparente e apartitica è il presupposto imprescindibile. Per volontà del Consiglio federale, uno degli aspetti fondamentali dell'attuale revisione della legislazione postale è la precisazione delle competenze e dell'indipendenza dell'autorità di regolazione postale.

### 1.1 Organizzazione attuale

PostReg, l'autorità di regolazione del mercato postale svizzero, è stata istituita dal Consiglio federale il 1° gennaio 2004. Dal punto di vista amministrativo, e in parte anche tecnico, è subordinata alla Segreteria generale del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC).

Il 1° febbraio 2008 Marc Furrer, presidente della ComCom, ha assunto la responsabilità generale di PostReg. Michel Noguét, suo sostituto, è invece responsabile interno. Il team si compone di sette collaboratori con un background giuridico ed economico e due responsabili per l'amministrazione e la comunicazione. A fine 2008 contava nove collaboratori.

### 1.2 Compiti principali

L'autorità di regolazione postale (PostReg) controlla che il servizio universale sia garantito, esercita la sorveglianza sul mercato postale e permette lo sviluppo di una concorrenza efficace nell'ambito della liberalizzazione progressiva. In qualità di autorità di regolazione, PostReg svolge i compiti seguenti: controllo indipendente della qualità delle prestazioni nel servizio universale e dell'accesso a queste ultime; controllo indipendente dell'osservanza del divieto di sovvenzionamento trasversale e dei principi che reggono la contabilità analitica. Questi compiti sono spiegati nel dettaglio ai capitoli 2 e 5 del presente rapporto.

PostReg adempie inoltre compiti di pertinenza statale nel settore postale all'attenzione del Dipartimento. In particolare si occupa delle concessioni, avvia le procedure nel caso di violazione del divieto di sovvenzionamento trasversale, prepara le decisioni del Dipartimento sui prezzi e valuta la liberalizzazione graduale del mercato (cfr. capitoli 4 e 6). PostReg gestisce la segreteria della commissione indipendente Uffici postali le cui attività sono descritte al capitolo 3. Oltre ai compiti descritti, tratta denunce all'autorità di vigilanza concernenti il servizio universale e questioni internazionali del settore postale.

### ***Divieto di sovvenzionamento trasversale, procedura applicabile nel singolo caso***

La Posta ha il divieto di ridurre le tariffe dei servizi liberi ricorrendo ai proventi del servizio universale e al sovvenzionamento trasversale. Per chiarire le proprie competenze nella procedura da applicare qualora sospetti un sovvenzionamento trasversale, PostReg ha chiesto una perizia all'Ufficio federale di giustizia (UFG) dalla quale è emerso che PostReg non può emanare decisioni per mancanza di una base legale. L'UFG ritiene piuttosto che PostReg sia un'autorità istruttoria che, su denuncia o d'ufficio, deve appurare la fattispecie e verificare se si tratta effettivamente di un caso di sovvenzionamento trasversale. Se PostReg accerta il sovvenzionamento trasversale, sottopone il caso al DATEC che emana la decisione formale. La Posta può impugnare la decisione davanti al Tribunale amministrativo federale.

Il DATEC, quale rappresentante degli interessi della Posta (proprietario), assume pertanto anche compiti regolatori, generando un potenziale conflitto di interessi. Solo una modifica delle basi legali permetterà di risolvere la questione. Ciò sarà possibile nell'ambito dell'attuale revisione della legislazione postale. Con l'abbassamento del monopolio a 50 grammi a partire dal 1° luglio 2009, si potrà inoltre formulare in termini più chiari la procedura contemplata dall'ordinanza sulle poste.

Finora non è stato aperto nessun procedimento formale per violazione del divieto di sovvenzionamento trasversale.

### **1.3 Gestione delle denunce all'autorità di vigilanza**

Chiunque può inoltrare a PostReg una denuncia concernente la qualità del servizio universale o l'accesso a quest'ultimo. PostReg appura la fattispecie e risponde. Se dai chiarimenti condotti emerge che bisogna avviare un procedimento formale, PostReg lo segnala al DATEC che emana una decisione.

Nel 2008 PostReg ha trattato 32 denunce contro le 40 del 2007, a conferma della tendenza al ribasso osservata negli ultimi anni. Le denunce hanno interessato in particolare il recapito (7 casi), il servizio universale in generale (5 casi), l'apertura del mercato (4 casi), la qualità e la dogana (4 casi).

### **1.4 Relazioni internazionali**

#### ***Unione postale universale (UPU)***

L'Unione postale universale, la seconda organizzazione più vecchia delle Nazioni unite, assicura l'applicazione delle norme volte a garantire in tutto il mondo il recapito rapido e sicuro degli invii postali del servizio universale. Oltre che Stato aderente, la Svizzera è anche membro fondatore. Questa adesione le permette 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.

Il 24° Congresso dell'UPU si è svolto dal 23 luglio al 12 agosto 2008 in Svizzera. In questa occasione il nostro Paese, quale Stato della sede permanente, ha coadiuvato l'Ufficio internazionale sia sul piano finanziario che organizzativo. Durante il Congresso la Svizzera è stata rieletta per altri quattro anni quale membro del Consiglio per l'esercizio postale e potrà conservare anche per il prossimo ciclo lo statuto di osservatore in seno al Consiglio di amministrazione.

### **Comitato europeo della regolamentazione postale (CERP)**

Il CERP raggruppa gli enti regolatori postali di 48 Paesi europei, tra cui la Svizzera, allo scopo di armonizzare la regolamentazione postale in Europa. La sua attività è imperniata sugli aspetti economici relativi al settore postale e sulle migliori prassi (best practices). Per PostReg, il CERP è una fonte importante di informazioni molto precise sulle ripercussioni della liberalizzazione del mercato postale e sul finanziamento del servizio universale. Nell'anno in rassegna, il CERP ha affidato alla Svizzera una delle due vicepresidenze in seno alla sua direzione e la direzione del gruppo di progetto che si occupa della contabilità analitica e della regolazione dei prezzi.

### **Comitato europeo di normalizzazione (CEN)**

Il CEN ha il compito di definire le norme europee in materia di servizi postali in base alle misure di armonizzazione adottate sul piano internazionale. Nel 2008 ha precisato i propri obiettivi per un nuovo ciclo. In particolare proseguirà il lavoro di stesura di nuove norme sulla qualità del servizio postale. Dal canto suo, PostReg individua le norme vigenti e valuta il loro impatto sulla legislazione postale svizzera. Ha aderito all'Associazione svizzera di normalizzazione (SNV), che svolge un ruolo di coordinamento nel campo delle norme nazionali e internazionali in Svizzera.

## **2 Qualità del servizio universale**

Uno dei compiti fondamentali dell'autorità di regolazione è quello 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 qualità<sup>1</sup> che fissa per la prima volta, in modo sistematico e completo, le esigenze da applicare. 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.

### **2.1 Qualità delle prestazioni del servizio universale**

Conformemente alla legislazione postale, la Posta Svizzera deve fornire prestazioni del servizio universale di buona qualità. Il Consiglio federale, proprietario della Posta, ha definito obiettivi strategici<sup>2</sup> e indicatori qualitativi. La Posta Svizzera procede da anni a

<sup>1</sup> Programma di verifica indipendente della qualità delle prestazioni del servizio universale della Posta; [www.postreg.admin.ch/it/themen\\_qualitaet.htm](http://www.postreg.admin.ch/it/themen_qualitaet.htm)

<sup>2</sup> 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>

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 condotte<sup>3</sup>.

Il tempo di consegna degli invii è un indicatore internazionalmente riconosciuto per valutare la qualità delle prestazioni postali. Secondo il programma di verifica di PostReg i criteri di verifica della Posta Svizzera devono orientarsi agli standard internazionali. Il CEN ha emanato una norma per le lettere della categoria E+1 del servizio interno (lettere posta A), la cui applicazione è nel frattempo diventata obbligatoria per i Paesi dell'UE. Anche la Posta Svizzera si avvale di questa norma per le sue misurazioni.

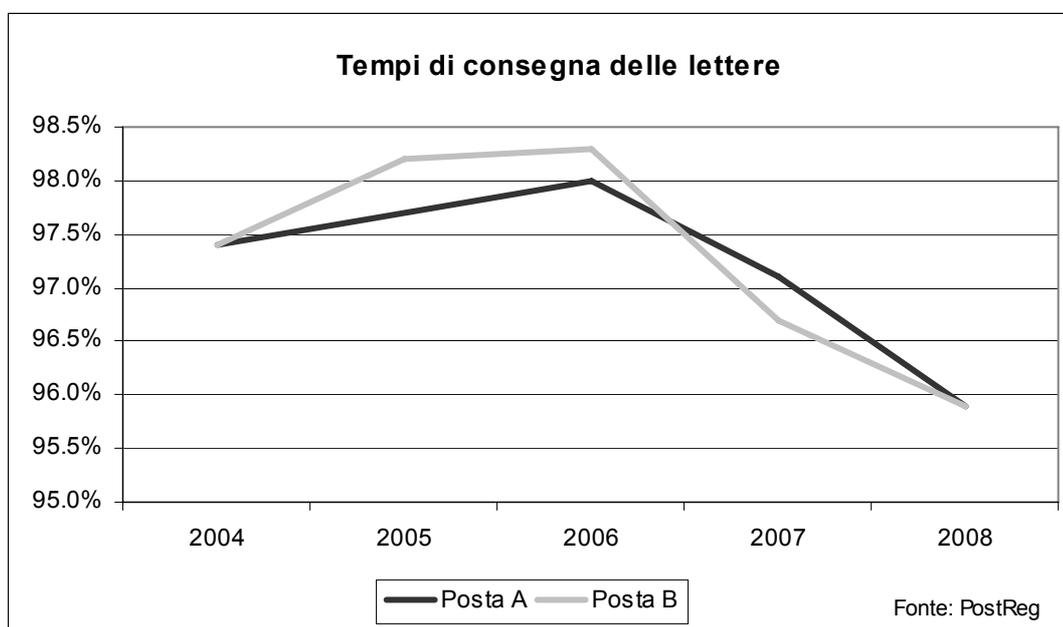
Si tratta di una cosiddetta misurazione end-to-end che rileva il tempo che intercorre dall'impostazione di un invio (tenuto conto degli orari di accettazione e dell'ultima vuotatura delle cassette postali) fino alla consegna al destinatario. Questa misurazione non considera tuttavia che una parte delle cassette è vuotata già al mattino e che quindi in alcune regioni una lettera imbucata a mezzogiorno viene ritirata solo la mattina seguente. Nella peggiore delle ipotesi la consegna di una lettera di posta A potrebbe richiedere 2,5 giorni senza che ciò sia ritenuto un recapito tardivo. La Posta deve pertanto chiedersi se una lettera della posta A può ancora essere considerata tale se deve essere consegnata già al mattino per essere recapitata il giorno seguente. La questione non potrà che acuirsi se la Posta amplierà il progetto pilota Zeitfenster (cfr. cifra 2.2 Qualità dell'accesso al servizio universale) con il quale sta testando in alcuni Comuni la possibilità di spostare il recapito al pomeriggio.

Nel 2008, il 95,9% delle lettere della posta A e il 95,9% delle lettere della posta B del servizio interno esaminate sono state recapitate nei tempi previsti, contro il 97,1% e il 96,7% del 2007. La Posta non ha quindi raggiunto gli obiettivi strategici fissati dal Consiglio federale che prevedono almeno il 97%. Dal 2006 si osserva un costante peggioramento del tempo di consegna sia per la posta A che per la posta B. Tradotto in cifre, nel 2008 sono state recapitate in ritardo giornalmente 121 000 lettere della posta A contro le 84 000 nel 2007, con un aumento del 44%. Per quanto concerne la posta B, nel 2008 sono stati consegnati in ritardo 123 000 invii contro i 102 000 del 2007. La Posta ne attribuisce le cause in primo luogo alla messa in funzione dei nuovi centri lettere (progetto REMA) e all'esercizio in parallelo dei vecchi centri di smistamento.

Pur comprendendo le ragioni del peggioramento del tempo di consegna osservato negli ultimi due anni, PostReg non le approva e auspica che il prossimo anno si verifichi un netto miglioramento. I problemi tecnici della Posta non devono incidere ulteriormente sulla qualità.

---

<sup>3</sup> Nella relazione di bilancio della Posta Svizzera 2008 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 avviare nell'esercizio 2010.



Sempre per quanto concerne il tempo di consegna, i risultati delle imprese postali europee nel settore degli invii nazionali della posta-lettere (posta A) sono in buona parte migliorati sensibilmente negli ultimi anni. Secondo lo studio europeo di Ecorys<sup>4</sup>, circa un quarto dei Paesi coinvolti, tra cui Paesi Bassi, Austria, Lussemburgo e Svezia, presentano in questo segmento valori del 95% o più. PostReg osserva che la Svizzera a causa delle perdite di qualità ha perso la propria supremazia e si allinea al livello europeo.

Nel 2008 sono per contro migliorati ulteriormente i valori per la posta-pacchi del servizio interno: rispetto all'anno precedente il tempo di consegna è passato dal 97,6% al 98,0% per i pacchi Priority e dal 97,5% al 98,7% per i pacchi Economy. In altre parole, il tempo di consegna della Posta Svizzera ha registrato un incremento costante della qualità nel mercato della posta-pacchi, completamente liberalizzato dal 2004.

## 2.2 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 di 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 domicilio<sup>5</sup>. 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.

<sup>4</sup> Ecorys Nederland BV, Main developments in the postal sector (2006 – 2008); *Final report*, Rotterdam, 11 settembre 2008.

<sup>5</sup> *Commento – Revisione 2004 dell'ordinanza sulle poste del 26 novembre 2003*, [www.postreg.admin.ch/it/dokumentation\\_gesetzgebung.htm](http://www.postreg.admin.ch/it/dokumentation_gesetzgebung.htm)

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:

<b>Raggiungibilità media dell'ufficio postale più vicino il 30 settembre</b>		
<b>in % della popolazione</b>	<b>2008</b>	<b>2007</b>
In 10 minuti	68,6%	68,9%
In 20 minuti	90,4%	90,7%
In 30 minuti	95,6%	95,9%
Oltre 30 minuti	4,4%	4,1%

Le misurazioni 2008 e 2007 si fondano su nuovi calcoli effettuati nelle regioni pianificate, 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 rispettato, visto che il 90,4% della popolazione può accedere entro 20 minuti in media alle prestazioni del servizio universale.

L'intenzione annunciata dalla Posta nel febbraio 2009 di sottoporre a verifica altri 500 uffici postali ha suscitato una vasta eco tra i media e si è scontrata con l'opposizione popolare. La Posta ha quindi pubblicato una lista con oltre 420 uffici che intende sottoporre a verifica entro il 2011. PostReg segue questi sviluppi con attenzione e attende un rapporto da parte della Posta per il 2009.

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 chilometri fino all'ufficio postale più vicino e/o il numero di abitanti per ufficio postale. In base ai dati più recenti dell'UPU<sup>6</sup> (2006), rispetto ai 25 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 16,8 km<sup>2</sup>, nei Paesi Bassi ve n'è uno ogni 13,2 km<sup>2</sup>, in Germania uno ogni 26,4 km<sup>2</sup>, in Francia uno ogni 32,3 km<sup>2</sup> e in Austria uno ogni 43,6 km<sup>2</sup>. Il risultato della Svizzera è ancora migliore se si confronta il numero degli uffici postali per 100 000 abitanti.

### **Mutamenti nelle esigenze della clientela / realizzazione di Ymago**

Il settore postale vive da tempo un vero e proprio cambiamento strutturale. La Posta 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 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

<sup>6</sup> Unione postale universale, *Postal Statistics 2007*, Berna 2008.

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, negli anni 2005-2007 la Posta Svizzera ha testato nuove prestazioni nell'ambito del progetto Ymago. In base alla valutazione della fase pilota la Posta ha deciso di implementare il progetto, ossia di creare circa 200 agenzie Ymago in tutta la Svizzera entro fine 2008 – obiettivo peraltro raggiunto. La Posta definisce la verifica della rete degli uffici postali un compito permanente.

Tra il 2001 e il 2004 la Posta Svizzera ha ristrutturato profondamente la rete di uffici postali, riducendone il numero da 3396 a 2585. Dopo il 2004 lo smantellamento è stato nettamente meno marcato: alla fine dell'anno in rassegna se ne contavano 2408, con un calo di 61 uffici tra il 2007 e il 2008. Anche le agenzie sono considerate uffici postali ai sensi della legge benché non forniscano le seguenti prestazioni del servizio universale: traffico pagamenti (versamenti e pagamenti), accettazione di atti esecutivi e giudiziari, Press International e invii di massa di lettere della posta B. Nell'anno in rassegna erano 208 contro le 150 dell'anno precedente. Inoltre, la Posta ha fornito le prestazioni del servizio universale con 1097 soluzioni di servizio a domicilio (2007: 1043), mentre in 199 (2007: 99) 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 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 pianificate rimane almeno un ufficio postale che offre l'intera gamma di prestazioni del servizio universale.

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). Nei rimanenti Paesi dell'UE, la percentuale di agenzie si attesta al 40%, mentre in Norvegia, che non fa parte dell'UE, raggiunge addirittura 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 all'esigenza crescente di disporre di una rete postale orientata alla clientela con orari di apertura più lunghi.

Nel confronto europeo, il numero delle agenzie in Svizzera è esiguo: a fine 2008 si attestava all'8,6%. La situazione non è mutata nemmeno con l'attuazione del progetto Ymago che prevedeva 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 nel nostro Paese 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).

### ***Rete di buche delle lettere***

Attualmente la Posta rinnova la propria rete di buche delle lettere nell'ambito del progetto Buche delle lettere 2010 volto a unificare, ammodernizzare e ottimizzare l'ubicazione delle cassette e migliorare la sicurezza. La Posta assicura che il progetto venga attuato d'intesa con le autorità locali. La rete attuale conta 20 600 buche; a progetto ultimato ne conterà 16 000. A fine 2008 erano state installate 4836 nuove cassette. La legislazione svizzera non prevede disposizioni concrete sul numero o sulla distribuzione in tutto il territorio delle cassette pubbliche ma prescrive unicamente di tenere conto delle esigenze della popolazione e dell'economia.

Nel febbraio 2009 la Posta ha anticipato al mattino gli orari di vuotatura per buona parte delle cassette postali della città di Berna: il 29% delle cassette della capitale è vuotato prima di mezzogiorno, una percentuale molto alta se paragonata a quella di altre città elvetiche come Basilea (0%), Lucerna (2%) e Losanna (1%). Stando alla Posta, da parecchio tempo oltre la metà delle cassette in tutto il territorio nazionale è vuotata prima di mezzogiorno. La decisione di anticipare gli orari di vuotatura a Berna ha suscitato vasta eco nei media. Lo smantellamento delle prestazioni è stato deplorato in articoli e lettere aperte. La Posta ha assicurato che analizzerà le reazioni nel secondo semestre 2009 e apporterà dei correttivi – laddove necessario – d'intesa con le autorità locali<sup>7</sup>.

Come suesposto, dal punto di vista del servizio universale la vuotatura anticipata pone qualche problema. Secondo PostReg la riduzione del numero delle cassette, l'anticipazione degli orari di vuotatura e il posticipo del recapito equivalgono a un chiaro peggioramento della qualità del servizio universale.

### ***Qualità del recapito***

Anche nel 2008 la Posta Svizzera ha rilevato e trasmesso a PostReg i dati sul recapito. Sui 1 662 975 nuclei familiari complessivi (2007: 1 655 215), 571 sono stati serviti con recapito limitato (2007: 567), il che corrisponde appena allo 0,03% come lo scorso anno. 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%.

Nell'agosto 2008 la Posta ha lanciato un nuovo progetto pilota per il recapito a domicilio denominato Zeitfenster: nel Cantone Vaud – Epalinges, Montreux e in alcuni quartieri di Losanna – la distribuzione mattutina è effettuata solo nelle zone commerciali, mentre nei quartieri residenziali vengono consegnati solo i quotidiani. Il resto della posta-lettere è recapitato entro il tardo pomeriggio. Il progetto mira a garantire il recapito mattutino in particolare ai clienti commerciali e a ripartire meglio il carico lavorativo tra il personale.

<sup>7</sup> Cfr. articolo nella *Berner Zeitung* del 18 aprile 2009 con le dichiarazioni del capo del gruppo Michel Kunz.

## 2.3 Soddisfazione della clientela

La Posta Svizzera procede ogni anno al rilevamento tramite inchieste esterne 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.

Dalle valutazioni dei dati 2008 emerge che i valori si attestano come lo scorso anno a livelli alti per tutto il gruppo. Nella valutazione globale ogni settore è stato giudicato da buono a molto buono. La Posta ha saputo rispondere al meglio in particolare alle aspettative della clientela in materia di assistenza e consulenza. Benché tuttora elevata, la soddisfazione in merito agli uffici postali tende al ribasso. Il rapporto prezzo/prestazioni, la gestione dei problemi e gli invii smarriti sono sempre più spesso oggetto di contestazioni. Come già lo scorso anno, la clientela commerciale si dichiara meno soddisfatta di quella privata.

### **Reclami**

Rispetto al 2007, i reclami dei clienti hanno segnato un leggero aumento sia per le lettere della posta A sia per i pacchi Priority. Come già detto ciò è riconducibile alla realizzazione del progetto REMA (apertura di tre nuovi centri lettere tra il 2007 e il 2009). La maggior parte dei reclami interessa i cosiddetti «eventi recapito», ossia invii consegnati in ritardo o mai giunti al destinatario. PostReg rinuncia tuttavia a una quantificazione percentuale, dato che non tutti i reclami possono essere attribuiti chiaramente al servizio universale o ai servizi liberi. Rileva comunque che nel 2008 il numero dei reclami sul totale delle operazioni effettuate con la clientela è rimasto basso. Si riserva di continuare a seguire le contestazioni con attenzione e, se necessario, di pubblicarle nel suo rapporto di attività.

## 2.4 Adeguamento dell'assortimento negli uffici postali

Dall'inizio del 2008 la Posta ridimensiona progressivamente l'assortimento allo sportello per i *clienti privati*. Dal 1° gennaio 2008, i 500 uffici postali più piccoli non offrono più 23 prodotti tra cui l'accettazione di invii ingombranti e di invii della posta-lettere con uno spessore tra 2 e 5 cm con sovrapprezzo. Dal 1° aprile 2009, i 1000 uffici postali medi non offrono più 18 prodotti, tra cui l'accettazione verso supplemento di lettere con uno spessore tra 2 e 5 cm. Accettano però ancora gli invii ingombranti. Infine, dal 1° luglio l'assortimento allo sportello del migliaio di uffici più grandi verrà adeguato a quello degli uffici medi.

Secondo la Posta, questi provvedimenti interessano solo i clienti privati che pagano i servizi allo sportello. I clienti commerciali e quelli che hanno una relazione di fatturazione con l'azienda possono continuare a beneficiare delle prestazioni. Singoli servizi sono a disposizione anche dei clienti privati che affrancano i loro invii con webstamp e li preparano online. Questi provvedimenti dovrebbero snellire l'assortimento allo sportello per i clienti privati e permettere di definire meglio le offerte per i clienti privati e per quelli commerciali.

Dopo aver esaminato gli adeguamenti, PostReg ne ha decretato l'ammissibilità dal profilo dell'obbligo di garantire il servizio universale che incombe alla Posta, poiché interessano unicamente prestazioni escluse dal servizio universale (elenco vedi allegato cifra 7).

PostReg giudica tuttavia insoddisfacente il fatto che la Posta non accetti più le lettere con uno spessore tra 2 e 5 cm come invii della posta-lettere con supplemento. La Posta fa valere che questi invii sono considerati per definizione pacchi e, come tali, li trasporta alla tariffa prevista. Tuttavia, se l'invio di una lettera, ad esempio con un peso di 200 grammi e uno spessore di 4 cm, costa CHF 3.60 (supplemento incluso) per la posta A e CHF 3.40 per la posta B, nella posta-pacchi il prezzo sale a CHF 8.00 per gli invii Priority e a CHF 6.00 per la prestazione Economy, ossia a più del doppio.

A questo proposito la Federazione romanda dei consumatori (FRC) si è appellata nella primavera 2008 a PostReg che, di rimando, ha criticato la politica d'informazione attuata dalla Posta. La soppressione progressiva di questo prodotto ha fatto sì che per lo stesso invio si pagassero tariffe diverse a seconda dell'ufficio postale. Il problema verrà tuttavia risolto con l'introduzione, effettiva dal 1° luglio 2009, del nuovo assortimento anche negli uffici postali più grandi. Va infine rilevato che gli invii di questo spessore potranno essere inviati dietro supplemento anche in futuro con l'affrancatura webstamp.

### 3 Commissione Uffici postali

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 deve però motivare le 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 provenienti da 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.

### 3.1 Procedura e criteri

Affinché la commissione possa agire, 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 concordato, 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. L'organizzazione dei trasporti pubblici in una regione può giocare un ruolo importante da questo punto di vista.

### 3.2 Attività principali e priorità nel 2008

Nel 2008 la commissione è stata interpellata da sei Comuni. Ha esaminato due dei sei incarti e un caso dell'anno precedente durante due sedute. Ha emanato una raccomandazione negativa e due favorevoli alla decisione della Posta Svizzera. I quattro casi in sospeso verranno discussi nel corso del 2009.

	2008
Totale decisioni di chiusura/trasferimento	195
di cui	
- accordo tra Comune e Posta Svizzera	173
- scadenza infruttuosa del termine di ricorso	15
- casi trattati dalla commissione	7
Trattati nell'anno in esame;	3
esito:	
• raccomandazioni favorevoli	2
• raccomandazione negativa	1
ancora in sospeso	4

Nel frattempo, per i Comuni per i quali la commissione ha emanato una raccomandazione negativa, si è cercata una soluzione migliore fondata su accordi<sup>8</sup>.

Dalla sua istituzione, la commissione ha trattato complessivamente 25 casi, di cui 18 concernenti Comuni della Svizzera tedesca, 6 della Romandia e 4 dal Ticino. I testi delle raccomandazioni sono pubblicati nel sito di PostReg<sup>9</sup>.

Sorprendentemente alto è il numero degli accordi conclusi tra i Comuni e la Posta Svizzera: 173 contro i 98 dello scorso anno. Questi accordi concernono soprattutto l'apertura di agenzie Ymago o l'introduzione del servizio a domicilio. La commissione ne deduce che queste soluzioni riscuotono i consensi dei Comuni e della popolazione. Secondo la commissione un servizio a domicilio ben funzionante presuppone che il personale della Posta disponga di tempo a sufficienza per sbrigare le operazioni sulla soglia di casa.

Per acquisire le conoscenze di base necessarie, la commissione ha raccolto con continuità informazioni su importanti temi postali quali l'imminente revisione totale della legislazione postale. Ha partecipato alla consultazione e preso posizione sul servizio universale e sull'impostazione della procedura per sentire il parere delle parti interessate dalla chiusura o dallo spostamento di uno sportello. Il parere espresso durante la consultazione è pubblicato in tedesco nel sito di PostReg<sup>10</sup>.

La commissione ha preso atto del fatto che il progetto Ymago è considerato chiuso con successo e segue con attenzione le ulteriori verifiche di uffici postali, gli adeguamenti dell'assortimento allo sportello per la clientela privata, il progetto denominato «Zeitfenster» e i cambiamenti di ubicazione e orari di vuotatura delle buche delle lettere annunciati dalla Posta. La commissione presta particolare attenzione alle ripercussioni per il servizio universale.

#### 4 Tariffe nel servizio universale

La Posta Svizzera deve sottoporre i prezzi dei servizi riservati (monopolio) al DATEC per approvazione. Per i servizi non riservati del servizio universale e i servizi liberi, la competenza in caso di abuso incombe invece alla Sorveglianza dei prezzi come in tutti gli altri settori economici. La Posta Svizzera è libera di accordare sconti sul fatturato o sconti per le prestazioni preliminari (spartizione o trasporto fino al centro lettere). A questo proposito 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.

---

<sup>8</sup> [http://www.postreg.admin.ch/it/postreg\\_beurteiltePoststellen.htm](http://www.postreg.admin.ch/it/postreg_beurteiltePoststellen.htm)

<sup>9</sup> [http://www.postreg.admin.ch/it/dienstleistungen\\_kommissionpoststellen.htm](http://www.postreg.admin.ch/it/dienstleistungen_kommissionpoststellen.htm)

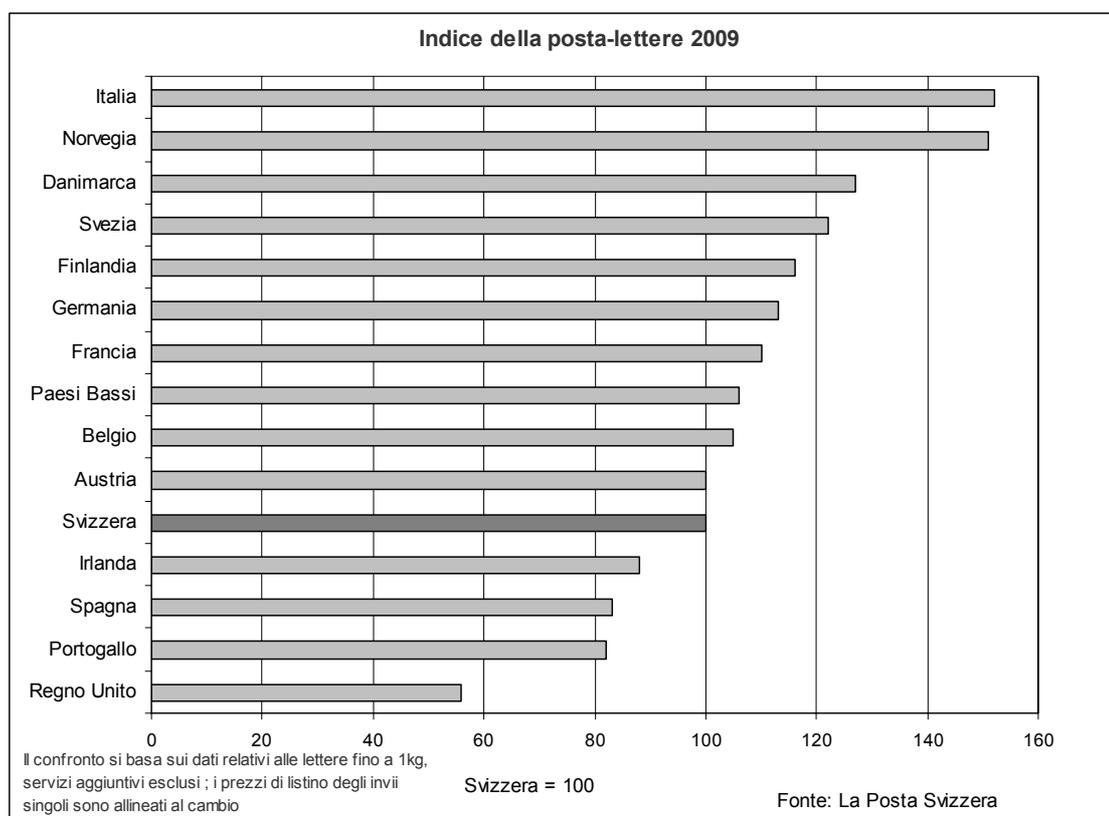
<sup>10</sup> *Vernehmlassung zur Totalrevision der Postgesetzgebung; Stellungnahme der Kommission Poststellen;* [http://www.postreg.admin.ch/de/postreg\\_kommissionpoststellen.htm](http://www.postreg.admin.ch/de/postreg_kommissionpoststellen.htm)



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

A tenore della legge sulle poste le prestazioni del servizio universale devono 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. Nel settore assoggettato al monopolio, 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.

La Posta Svizzera fa capo a un cosiddetto indice della posta-lettere 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 (invii singoli senza invii di valore elevato) - al corso di cambio attuale - praticati dalle imprese che offrono prestazioni del servizio universale. L'indice è calcolato in modo analogo all'indice nazionale dei prezzi al consumo (Laspeyres). Secondo l'indice della posta-lettere, la Posta Svizzera si piazza al quinto posto tra i 15 principali Paesi a confronto.

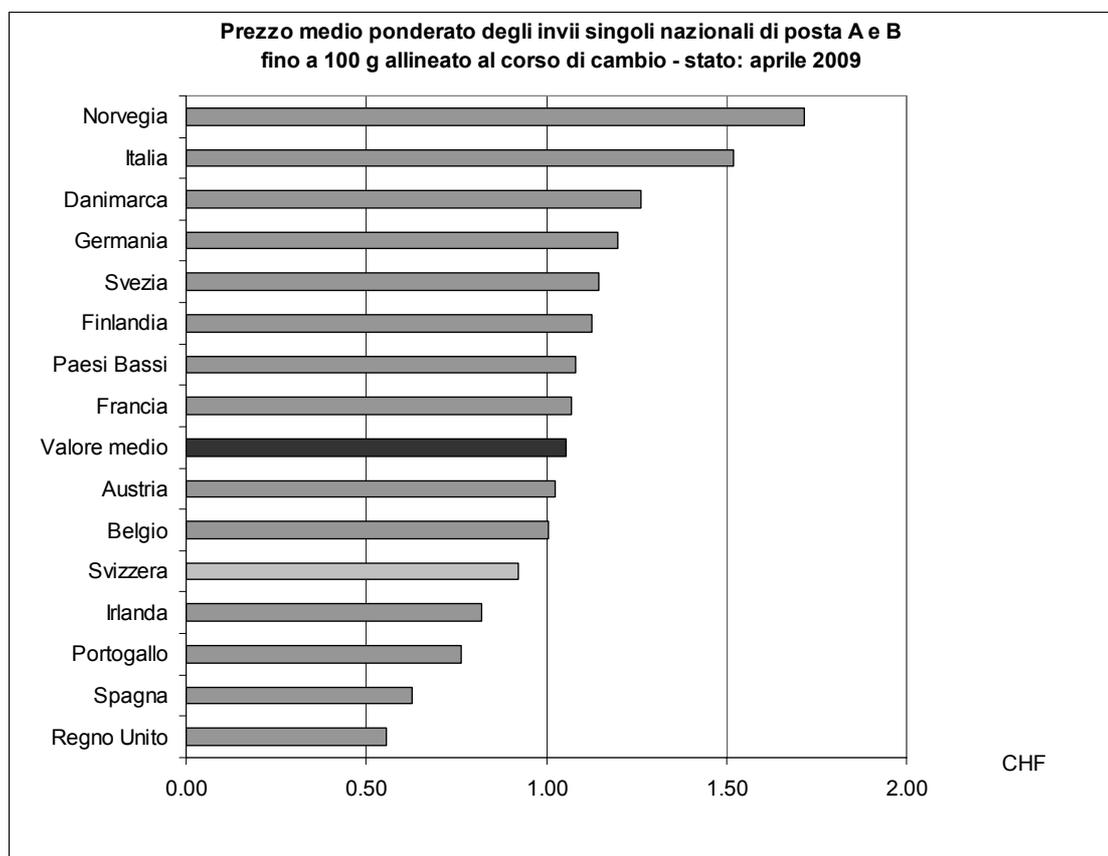


L'indice è una media e non permette di trarre conclusioni sul posizionamento dei prezzi di singoli prodotti nel confronto internazionale. Bisogna pertanto condurre confronti complementari sulla base di prezzi unitari.

## 4.2 Prezzi nel settore protetto dal monopolio

Nell'anno in esame il monopolio della Posta Svizzera include gli invii della posta-lettere indirizzati provenienti dall'estero o inviati in Svizzera fino a 100 grammi. PostReg segue 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.

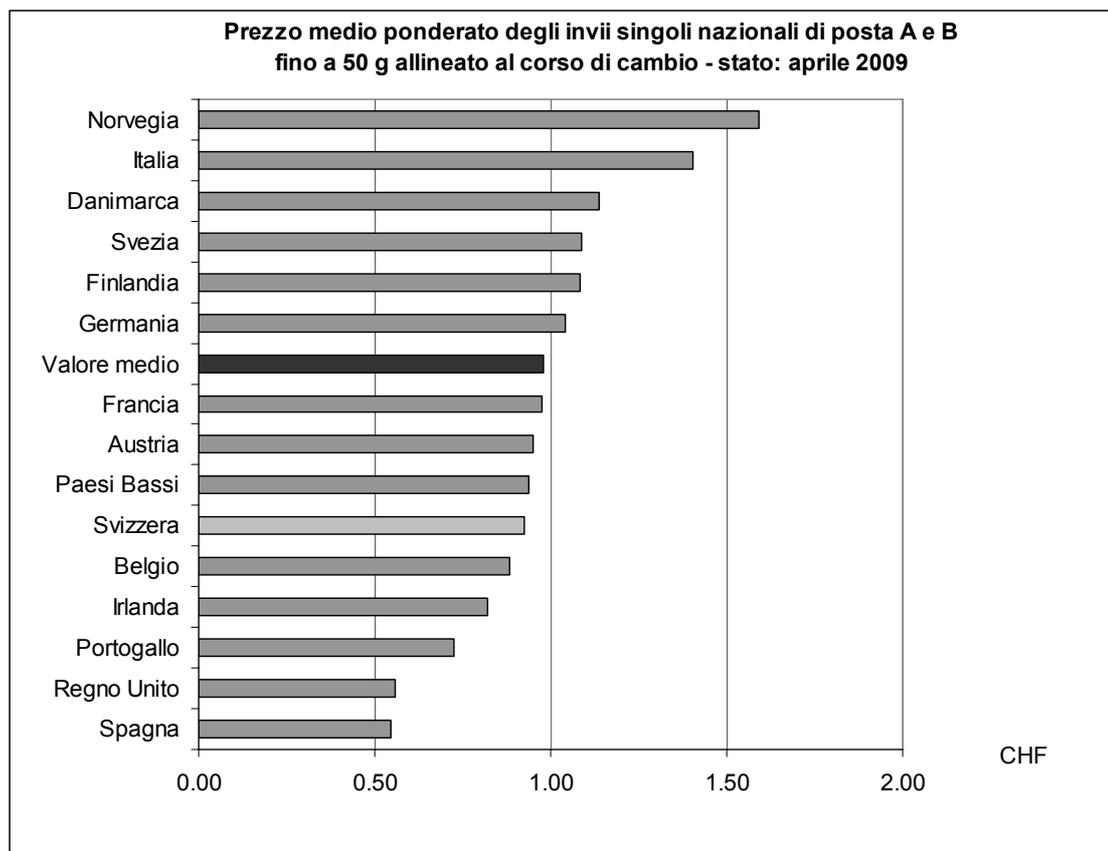
I prezzi pagati dai clienti della Posta Svizzera per le categorie più importanti della posta-lettere incluse nel monopolio sono vantaggiosi. Il prezzo ponderato degli invii della posta-lettere in Svizzera fino a 100 grammi (che compongono praticamente l'intero volume nel monopolio) al corso di cambio attuale è basso rispetto a quello pagato negli altri Paesi europei industrializzati.



Fonte: tariffe delle imprese postali europee, analisi di PostReg

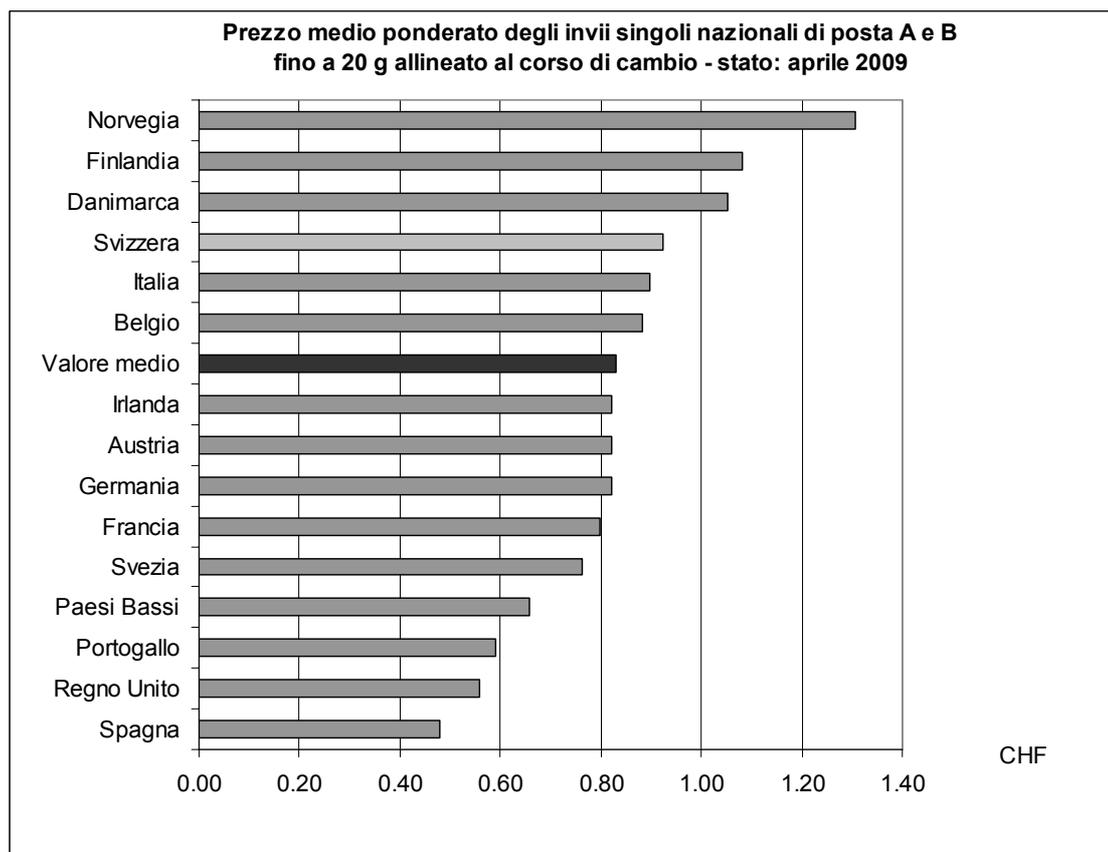


Le lettere fino a 50 grammi inviate a destinatari svizzeri rappresentano la fetta più consistente del volume di lettere spedite in Svizzera, ossia circa tre quarti. Rispetto agli altri Paesi europei industrializzati, il prezzo ponderato al corso di cambio attuale per questa categoria è inferiore alla media del 5,5%.



Fonte: tariffe delle imprese postali europee, analisi di PostReg

Considerato che il 40% delle lettere inviate in Svizzera pesa al massimo 20 grammi, il prezzo di questa categoria è un dato particolarmente significativo. Per questa categoria i consumatori svizzeri pagano tariffe tra le più alte d'Europa. Solo in Norvegia, Finlandia e Danimarca i clienti pagano di più. Tra i Paesi nei quali questa categoria di invii è più conveniente figurano invece Spagna, Gran Bretagna e Portogallo.

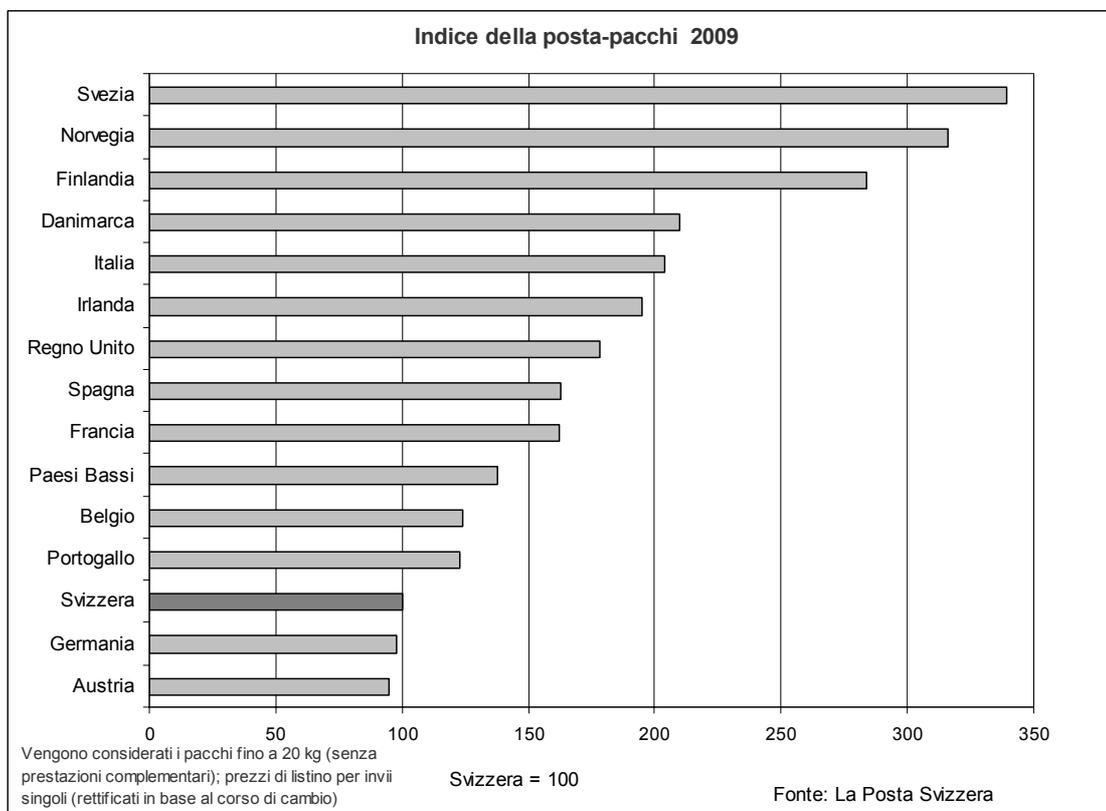


Fonte: tariffe delle imprese postali europee, analisi di PostReg

Conclusione: dal confronto dei prezzi per le lettere fino a 100 grammi emerge che il monopolio svizzero è uno dei più convenienti d'Europa. La Posta Svizzera è invece tra gli operatori più cari nel confronto internazionale per le lettere fino a 20 grammi.

#### 4.3 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. Rispetto ai principali Paesi europei, la Posta Svizzera applica prezzi vantaggiosi – depurati dagli effetti di cambio – sia per le lettere che non sottostanno al monopolio sia per i pacchi del servizio interno. Le tariffe attuali sono frutto di un accordo, valido fino al 1° aprile 2010 tra la Posta Svizzera e la Sorveglianza dei prezzi.



La Posta Svizzera deve chiedere al DATEC l'approvazione delle tariffe solo per il trasporto di determinati giornali e periodici in abbonamento, dato che questa prestazione è sovvenzionata dalla Confederazione. Con l'entrata in vigore il 1° gennaio 2008 della nuova norma sulla promozione della diversità di stampa quest'obbligo è ora limitato alle tariffe applicate alla stampa locale e regionale come pure ai giornali e alle riviste pubblicati da organizzazioni senza scopo di lucro (stampa associativa) poiché sono gli unici a beneficiare ancora di tariffe ridotte.

Dal 1° gennaio 2008 la Confederazione ha ridotto da 80 a 30 milioni di franchi l'indennizzo che versava alla Posta Svizzera per il trasporto di giornali e riviste in abbonamento. La Posta ha potuto riversare sugli editori solo una parte del mancato introito. Dal 1° gennaio 2008 i prezzi hanno subito un aumento del 4,4% per le testate con diritto al trasporto agevolato (compensazione del rincaro) e del 14,1% in media per la distribuzione di quotidiani e periodici senza diritto al trasporto agevolato.

## 5 Finanziamento del servizio universale, rispetto del divieto di sovvenzionamento trasversale

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 capillare<sup>11</sup>. 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.

La legislazione postale vieta di ricorrere agli utili del servizio postale di base per ridurre il prezzo dei servizi liberi. La Posta è tenuta a dimostrare che rispetta il divieto di sovvenzionamento trasversale ai sensi dell'articolo 18 capoverso 1 OPO. PostReg garantisce il controllo indipendente dell'osservanza dei principi della contabilità analitica e del divieto di sovvenzionamento trasversale.

### 5.1 Requisiti per l'esposizione dei costi del servizio universale

Conformemente al proprio mandato e al fine di attuare la legislazione postale, nel 2004 PostReg ha emanato una direttiva sull'esposizione dei costi del servizio universale<sup>12</sup>, secondo cui la Posta Svizzera è obbligata a tenere una contabilità dei costi totali, 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.

A tenore dell'articolo 17 dell'ordinanza sulle poste, la Posta Svizzera è tenuta a presentare ogni anno i costi del servizio universale. L'esposizione dei costi del servizio universale prevede due fasi. Nella prima, la Posta Svizzera calcola per mezzo della contabilità analitica i costi e i ricavi nell'ottica dell'esercizio. La contabilità analitica si basa sui dati del conto finanziario conformemente agli standard IFRS, eliminando tuttavia le poste di bilancio straordinarie o estranee all'esercizio e tenendo 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 così come definite da PostReg in base all'ordinanza sulle poste. L'ottica «regolatoria» si distingue da quella della contabilità d'esercizio per il fatto che tutti i proventi e i costi della Posta Svizzera -

<sup>11</sup> *Panoramica sull'evoluzione del settore postale in Svizzera - Rapporto del Consiglio federale e Messaggio concernente la modifica della legge federale sull'organizzazione delle poste*; <http://www.postreg.admin.ch/it/gesetzgebung/22maggio2002.pdf>

<sup>12</sup> Testo integrale della direttiva al sito [www.postreg.admin.ch/it/themen\\_finanzierung.htm](http://www.postreg.admin.ch/it/themen_finanzierung.htm)

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.

## 5.2 Esposizione dei costi del servizio universale

La tabella presenta i costi del servizio universale e dei servizi liberi della Posta Svizzera per l'esercizio 2008 e li pone a confronto con quelli del 2007. Per l'anno in rassegna l'azienda conferma che i servizi liberi non vengono finanziati con i proventi del servizio universale: i servizi liberi coprono i costi che generano.

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

	Servizi riservati		Servizio universale			Servizi liberi		Totale servizi		
	2008	2007	Servizi non riservati 2008	2007	Totale servizio univers. 2008	2007	2008	2007	2008	2007
in migliaia di CHF										
Ricavi d'esercizio	1'835'082	1'892'834	2'408'411	2'492'642	4'243'493	4'385'476	2'749'481	2'534'737	6'992'973	6'920'213
Costi d'esercizio	1'714'299	1'812'808	2'010'327	2'060'702	3'724'627	3'873'510	2'828'920	2'484'552	6'553'546	6'358'062
<b>Risultato d'esercizio</b>	<b>120'783</b>	<b>80'026</b>	<b>398'084</b>	<b>431'940</b>	<b>518'866</b>	<b>511'966</b>	<b>-79'439</b>	<b>50'185</b>	<b>439'427</b>	<b>562'150</b>
Risultato d'esercizio delle unità di servizio interne	-39'742	-43'512	-18'653	-21'906	-58'395	-65'418	30'283	-9'461	-28'112	-74'880
Risultato d'esercizio delle unità di gestione	-27'957	-29'658	-32'785	-33'714	-60'743	-63'372	-46'134	-40'648	-106'876	-104'020
<b>Risultato conforme alla contabilità analitica</b>	<b>53'084</b>	<b>6'855</b>	<b>346'646</b>	<b>376'321</b>	<b>399'728</b>	<b>383'176</b>	<b>-95'290</b>	<b>75</b>	<b>304'440</b>	<b>383'251</b>
Interessi teorici	88'505	88'446	102'400	99'249	190'905	187'695	141'288	118'868	332'193	306'563
Interessi secondo la dichiarazione fiscale	-174	-184	-201	-206	-375	-390	-278	-248	-653	-638
Ammortamenti teorici	55'300	55'383	63'982	62'147	119'282	117'530	88'281	74'431	207'563	191'961
Ammortamenti finanziari secondo le norme IFR	-55'195	-55'255	-63'861	-62'003	-119'056	-117'258	-88'113	-74'260	-207'169	-191'518
Ripartizione perdite/profitti vendita immobilizzazioni materiali e immobili	48'090	39'258	36'539	29'841	84'629	69'099	0	0	84'629	69'099
Ripartizione del risultato della tesoreria del gruppo	21'140	2'449	138'047	134'415	159'187	136'863	0	27	159'187	136'890
Altri trasferimenti	81'177	86'139	-58'603	-61'196	22'574	24'943	-22'574	-24'943	0	0
<b>Risultato del servizio universale e dei servizi liberi</b>	<b>291'927</b>	<b>223'090</b>	<b>564'949</b>	<b>578'568</b>	<b>856'875</b>	<b>801'658</b>	<b>23'314</b>	<b>93'950</b>	<b>880'189</b>	<b>895'608</b>

Fonte: La Posta Svizzera

Esposizione 2008 secondo le nuove direttive di PostReg. Non si procede ad un restatement per l'esercizio 2007.

Nel 2008 il servizio universale si è autofinanziato registrando addirittura un miglioramento: il risultato regolatorio ha segnato una crescita del 6,9% riconducibile sostanzialmente al forte aumento del risultato dei servizi riservati (+ 30,9%) e al leggero calo di quello dei servizi non riservati (- 2,4%). Il risultato regolatorio dei servizi non riservati (564,9 milioni di franchi) è infatti leggermente inferiore a quello del 2007 (578,6 milioni) e del 2006 (573,8 milioni) ma chiaramente superiore a quello del 2005 (421,2 milioni).

Il risultato totale (servizio universale e servizi liberi) ha subito una flessione di 15,4 milioni di franchi, attestandosi a 880,2 milioni contro i 895,6 dell'anno precedente. I servizi liberi e quelli non riservati presentano un risultato regolatorio positivo di 23,3, rispettivamente 564,9 milioni di franchi nonostante la diminuzione di 70,6, rispettivamente 13,6 milioni rispetto all'anno precedente. Il calo di 84,3 milioni di franchi è ampiamente imputabile al segmento PostFinance (prestazioni del traffico pagamenti, investimenti, previdenza e finanze, così come prestazioni non riservate del servizio universale e dei servizi liberi) che ha registrato una flessione di circa 89 milioni di franchi. Nell'anno in rassegna PostFinance ha chiuso con un risultato di esercizio di 229 milioni di franchi contro i 318 dell'anno precedente.

### 5.3 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 2008.

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.

La KPMG conclude che il divieto di sovvenzionamento trasversale di cui all'articolo 18 capoverso 1 dell'ordinanza sulle poste è stato rispettato in via generale.

### 5.4 Contributo infrastrutturale

Il contributo infrastrutturale è stato ridefinito nel 2007, quando sono stati calcolati ed esposti per la prima volta i costi supplementari per la rete di uffici postali ottimale (necessaria all'esercizio). Il monopolio e, di riflesso, il servizio universale, devono coprire il contributo infrastrutturale. Nel 2008 tale contributo si attestava a 204 milioni di franchi contro i 212 del 2007.

## 6 Sviluppo generale dei mercati postali

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 riservati. I concessionari possono trasportare pacchi indirizzati fino a 20 kg, lettere indirizzate della posta interna o in arrivo dall'estero di peso superiore a 100 grammi e lettere destinate all'estero. 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, i servizi finanziari che rientrano nel servizio universale e la posta rapida inclusa nei servizi liberi.

## 6.1 Sistema di concessioni

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, può condurre verifiche e chiedere al DATEC di adottare ulteriori provvedimenti che possono tradursi nel ritiro della concessione.

### ***Obbligo di concessione e di notifica***

Nell'anno in rassegna PostReg ha risposto a varie richieste di informazione inoltrate dalle imprese in merito alla concessione e all'obbligo di notifica. Un'azienda ha chiesto e ottenuto una concessione. Il DATEC l'ha invece ritirata a un'altra azienda. Il numero dei concessionari rimane quindi invariato (26). Nell'anno in rassegna due nuove aziende hanno ottenuto l'assoggettamento all'obbligo di notifica, mentre altre due sono state stralciate. Pertanto, anche il numero delle aziende assoggettate all'obbligo di notifica è rimasto invariato a quota 24<sup>13</sup>.

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 tra cui Belgio, Finlandia, Grecia, Italia, Portogallo e Spagna, hanno introdotto un sistema di concessioni per il mercato dei pacchi e delle lettere simile a quello svizzero<sup>14</sup>, che prevede però requisiti meno elevati per i concessionari, in particolare per quanto attiene alle condizioni di lavoro in uso nel settore. Un sistema di concessioni per almeno una parte del mercato della posta-lettere esiste inoltre in Francia, Germania, Gran Bretagna, Polonia e Svezia. In Gran Bretagna, il settore sottoposto a concessione comprende il recapito di invii postali fino a 350 grammi, in Germania include gli invii fino a 1 kg (nell'UE gli invii fino a 2 kg sono considerati invii della posta-lettere). 18 Paesi dell'UE hanno introdotto l'obbligo di concessione o di licenza nel settore delle lettere.

<sup>13</sup> Elenco dei concessionari e degli operatori assoggettati all'obbligo di notifica sul sito [www.postreg.admin.ch](http://www.postreg.admin.ch), rubrica servizi.

<sup>14</sup> Ecorys Nederland BV, *Main developments in the postal sector (2006 – 2008); Final report.*

### **Condizioni di lavoro in uso nel settore**

Il sistema delle concessioni 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.

Nell'anno in esame, dopo l'annuale rapporto d'attività, PostReg non rileva cambiamenti nelle condizioni di lavoro: 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, e le 44 per i conducenti di veicoli fino a 3,5 tonnellate. Un orario settimanale massimo di 46 ore è ritenuto normale per i conducenti di mezzi pesanti. Poiché i concessionari più grandi conseguono buona parte del loro fatturato nel segmento dei servizi liberi deregolamentati, queste disposizioni si ripercuotono ben oltre il settore assoggettato all'obbligo della concessione. Ad esempio, tra la ditta Valora e il sindacato Syna è stato concluso un nuovo CCL, entrato in vigore il 1° gennaio 2009. Il contratto collettivo di lavoro della Posta Svizzera prevede 41 ore settimanali. In generale si osserva che anche le aziende postali private offrono buone condizioni. Sarebbe auspicabile un contratto collettivo di lavoro per tutto il settore postale.

Su richiesta della Commissione tripartita, il DATEC ha chiesto nel 2008 all'Osservatorio universitario dell'impiego dell'Università di Ginevra di condurre uno studio sulle condizioni di lavoro in uso nel settore. Lo studio mira in particolare a individuare il salario in uso nel settore dei pacchi assoggettato a concessione per evitare il dumping salariale eventualmente derivante dall'apertura del mercato postale. I dati vengono rilevati con un questionario inviato a tutti i concessionari e ai loro subappaltatori così come alla Posta Svizzera e ai suoi subappaltatori. A differenza dell'inchiesta condotta dall'Ufficio federale di statistica (UST), per la quale i rilevamenti sono condotti su un certo numero di impiegati, lo studio si fonda sui dati di tutto il personale che svolge un'attività nel settore dei pacchi assoggettato a concessione. Non considera per contro le persone impiegate nell'amministrazione, quelle con un impiego temporaneo e gli apprendisti. L'Osservatorio presenterà le proprie conclusioni al DATEC nella seconda metà del 2009.

In Germania imperversa il dibattito politico sulle condizioni di lavoro e i salari minimi. Le discussioni vertono in particolare sul salario minimo degli addetti al recapito in vigore dal 2008 in tutto il settore per decisione del governo federale. Su ricorso inoltrato dai concorrenti della Deutsche Post, l'Oberverwaltungsgericht di Berlino Brandeburgo ha statuito nel dicembre 2008 che l'estensione del salario minimo a tutto il settore è contrario al diritto<sup>15</sup>. La controversia non è tuttavia ancora conclusa, visto che il

<sup>15</sup> Sentenza del 18 dicembre 2008, *Postmindestlohnverordnung auch in zweiter Instanz beanstandet*, comunicato stampa n. 30/2008 del 18 dicembre 2008; <http://www.berlin.de/sen/justiz/gerichte/ovg/presse/archiv/20081218.1655.117135.html>

ministero competente ha impugnato la causa davanti al Bundesverwaltungsgericht. Non si prevede una conclusione in tempi brevi.

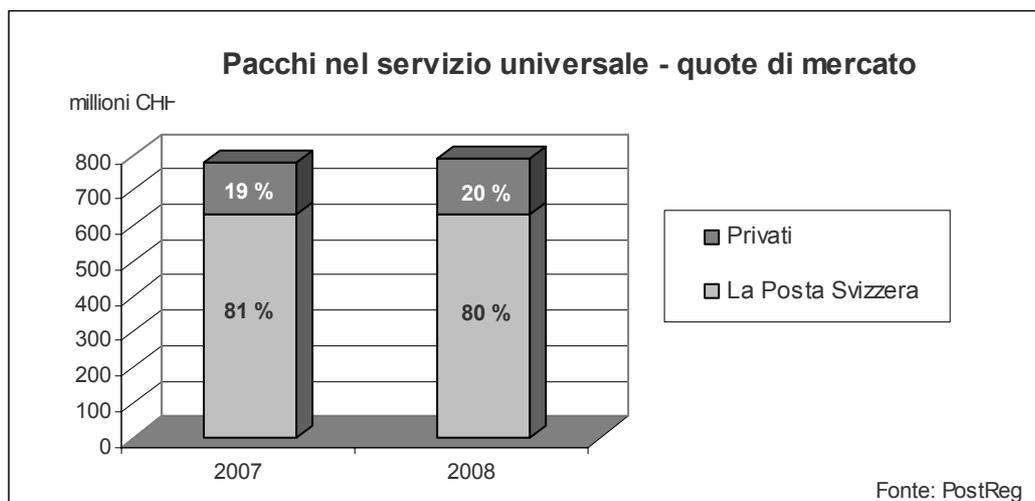
## 6.2 Mercato della posta-pacchi

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 che le incombe. 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 2007. Sempre rispetto all'anno precedente, si è registrata una crescita del volume di mercato, che è passato da 116 a 117 milioni di franchi. Anche il fatturato ottenuto nel settore dei pacchi fino a 20 kg ha segnato un aumento: da 777 a 789 milioni di franchi.

Mancando un obbligo di registrazione generalizzato, PostReg non dispone di dati sui servizi liberi. Fanno quindi difetto anche 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 19 al 20%. 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 oltre l'80% dell'intero fatturato dei concessionari e degli operatori con obbligo di notifica.



Nel confronto europeo gli operatori privati detengono per varie ragioni una quota di mercato contenuta<sup>16</sup>. 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.

### ***Pacchi destinati all'estero***

Il trasporto di pacchi destinati all'estero fino a 20 kg rientra nel servizio universale. Nel 2008 erano attivi in questo segmento undici concessionari (contro i nove del 2007) e alcuni operatori soggetti all'obbligo di notifica. Su un volume di invii del servizio universale pari a 117 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, i concessionari detengono oltre il 70%, di cui oltre il 80% 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 2008, nell'imminenza dell'invio dei regali di Natale, PostReg ha confrontato per la seconda volta 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 offerte e che il numero dei punti di accettazione è in costante aumento: a fine 2008 sono stati notificati complessivamente oltre 300 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.

## **6.3 Mercato della posta-lettere**

Anche le considerazioni analitiche qui di seguito 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 inviate in Svizzera e delle lettere provenienti dall'estero di peso superiore a 100 grammi 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 2008, il volume di mercato della posta-lettere nel servizio universale si attesta a 3,12 miliardi di franchi (contro i 3,18 del 2007), con un

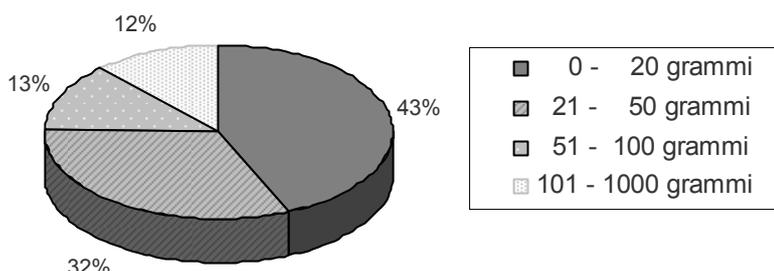
<sup>16</sup> Ecorys Nederland BV, *Main developments in the postal sector (2006-2008). Final report.*

fatturato di 2,50 miliardi (contro i 2,51 nel 2007). L'8% circa erano lettere destinate all'estero e oltre il 6% lettere provenienti dall'estero.

In termini di volume (invii e fatturato), quello delle lettere indirizzate del servizio interno è di gran lunga il segmento di mercato più importante del servizio postale universale. Stando alle indicazioni della Posta Svizzera e dei concessionari relative all'esercizio 2008, il volume si è attestato a 2,68 miliardi di lettere (contro i 2,74 nel 2007) per un fatturato complessivo di 2,05 miliardi di franchi (contro i 2,07 nel 2007).

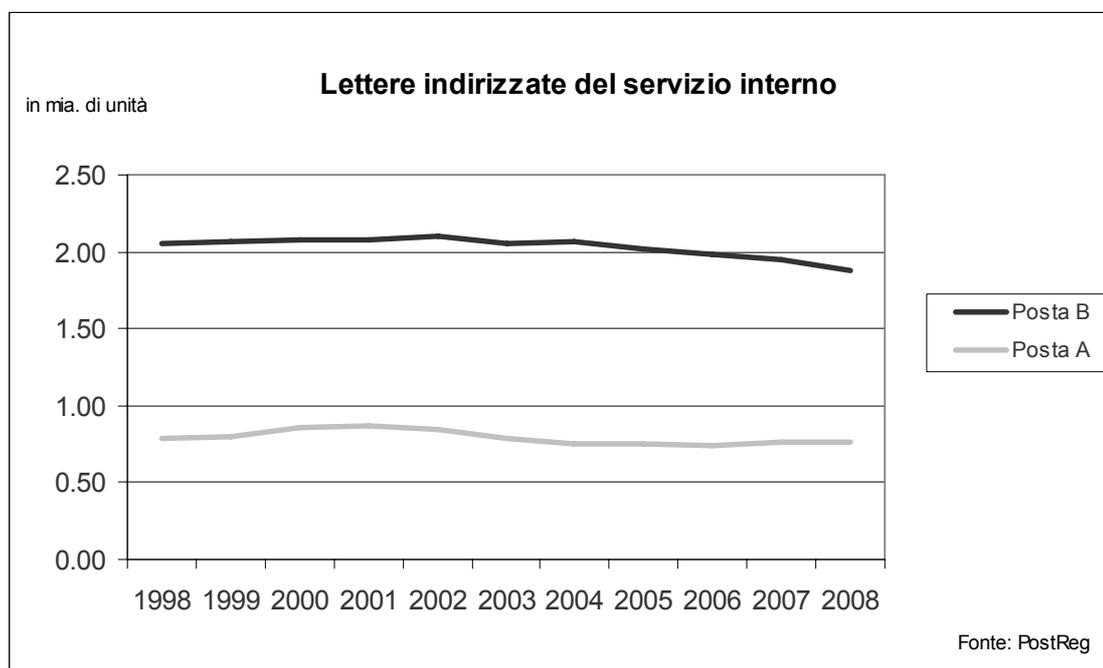
Secondo i dati della Posta Svizzera, con l'abbassamento del monopolio a 100 grammi, il 12% del totale delle lettere del servizio interno è stato sottoposto al regime di libera concorrenza (circa il 18% del fatturato). Con l'ulteriore abbassamento a 50 grammi, effettivo dal 1° luglio 2009 per decisione dal Consiglio federale, la percentuale salirebbe al 25% (30% del fatturato).

#### Lettere indirizzate del servizio interno trasportate della Posta Svizzera (2,68 miliardi di unità nel 2008)



Fonte: La Posta Svizzera

Il volume della posta-lettere indirizzata del servizio interno subisce anno dopo anno un'erosione costante, che nel 2008 si attesta al 2,2% rispetto all'anno precedente. Secondo la Posta Svizzera, sono stati soprattutto i clienti commerciali a raggruppare maggiormente i loro invii. Si conferma inoltre la tendenza a far capo a mezzi d'informazione elettronici, anche se si osserva un leggero aumento degli invii prioritari (lettere posta A).



Nel mercato della posta-lettere è determinante il fatto che oltre l'85% degli invii<sup>17</sup> viene spedito da clienti commerciali a clienti per lo più nazionali.

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

Nell'anno d'esercizio 2008 i concessionari hanno trasportato circa 166 000 invii del servizio interno o provenienti dall'estero di peso superiore a 100 grammi, contro i 98 000 del 2007. Ciononostante, in questo segmento la Posta Svizzera detiene tuttora una quota di mercato pari al 99,9%.

#### **Lettere destinate all'estero**

L'8% circa di tutte le lettere che rientrano nel servizio universale sono destinate all'estero. Dieci aziende sono titolari di una concessione per operare in questo settore. I concessionari hanno potuto mantenere la propria quota, pari 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**

Dal 2008, circa la metà del mercato europeo della posta-lettere è aperta 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 grammi per la posta-lettere (fino al 30 giugno 2009; 50 g dal 1° luglio 2009). Non stupisce quindi che in questo mercato non vi sia ancora concorrenza.

<sup>17</sup> Ecorys Nederland BV, *Main developments in the postal sector (2006-2008). Final report*, pag. 108 segg.

La Svizzera è l'unico Stato europeo con un limite di monopolio di 100 grammi nel mercato delle lettere. Non bisogna però pensare che ciò sia l'unico fattore responsabile dell'assenza di concorrenza. A frenare la concorrenza ve ne sono altri, 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 717<sup>18</sup> 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<sup>19</sup>.

La posizione degli operatori storici sul mercato resta dominante anche in altri Paesi europei: 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, Germania e Finlandia) i concorrenti postali non hanno finora raggiunto quote di mercato consistenti<sup>20</sup>.

#### 6.4 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 difficile fare una distinzione tra servizi di corriere, della posta rapida e del servizio universale.

#### 6.5 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 (+1,7% ca), le unità personale (1 unità personale = 1 impiego a tempo pieno) sono diminuite da 38 000 a 37 600 a livello nazionale rispetto all'anno precedente. Nel 2008 la casa madre della Posta Svizzera, dove si producono le prestazioni del servizio universale, occupava in media 33 000 unità personale contro le 33 400 dell'anno precedente. La percentuale di unità personale assoggettate al CCL Posta è scesa dal 74% al 71%.

La riduzione del personale interessa in primo luogo i segmenti PostMail, Rete postale e Vendita, nei quali sono stati attuati i progetti REMA e Ymago. Sono invece state create 180 unità personale supplementari a PostFinance. Complessivamente, i tagli alla casa madre sono stati praticamente assorbiti dall'aumento di 467 unità personale presso le società del gruppo in Svizzera (imprese che appartengono interamente o in parte alla Posta).

<sup>18</sup> Unione postale universale, *Postal Statistics 2007*.

<sup>19</sup> PricewaterhouseCoopers, *The Impact on Universal Service of the Full Market Accomplishment of the Postal Internal Market in 2009. Final Report*, Sint-Stevens-Woluwe, May 2006.

<sup>20</sup> Ecorys: *Main developments in the postal sector (2006 – 2008). Final report, 2008, pag. 113 segg.*

È aumentato il personale occupato dagli operatori concessionari e da quelli soggetti all'obbligo di notifica nel settore vincolato a concessione: a fine 2008 le unità personale erano 1400 contro le 1300 del 2007. Il numero di collaboratori alle dipendenze dei subappaltatori segna una stagnazione (1200 unità). Le cifre non tengono conto degli impieghi nel settore dei servizi liberi. I dati si fondano su estrapolazioni (fatturato) che concernono solo il settore assoggettato a concessione. Dati concreti saranno disponibili nell'autunno 2009, quando verrà presentato lo studio condotto dall'Università di Ginevra sulle condizioni di lavoro in uso nel settore del mercato postale.

Tecnologia e razionalizzazione spingono la Posta a smantellare ulteriori posti di lavoro e a esternalizzarne altri, che però non vengono compensati con nuove assunzioni da parte degli operatori privati. Apparentemente, il quadro regolatorio attuale non offre ancora agli operatori privati sufficienti incentivi per investire e creare nuovi posti di lavoro. La politica postale dovrebbe pertanto definire condizioni quadro tali da permettere le riforme necessarie dal punto di vista dell'efficienza, lasciando tuttavia ai collaboratori licenziati dall'operatore storico la possibilità di trovare un nuovo impiego nel settore. Un'ulteriore apertura del mercato tornerebbe utile in questo senso. La decisione del Consiglio federale di aprire ulteriormente il mercato delle lettere va pertanto accolta positivamente. Il 1° luglio 2009 il limite di monopolio verrà abbassato a 50 grammi, successivamente si giungerà a una liberalizzazione totale.

Secondo lo studio sul mercato logistico svizzero 2009<sup>21</sup>, nel settore postale e in quello delle lettere si osserva una stagnazione che potrebbe proseguire anche nei prossimi anni. Il volume di mercato per i servizi CEP (Corriere, Espresso e Pacchi) dovrebbe aumentare del 5 - 8%. La crescita dinamica del mercato CEP è confermata anche per la Germania<sup>22</sup>. Studi europei prevedono una crescita media del 6% entro il 2012 in particolare nel segmento dei pacchi<sup>23</sup>. Non si intravede ancora come questo sviluppo si ripercuoterà in generale sul mercato svizzero del lavoro. Si prevede una stagnazione nel settore del servizio universale, ma vi sono buone probabilità che la crescita annunciata nel mercato CEP comporti un aumento degli impieghi.

### ***Eccezione al divieto di circolare la notte e la domenica***

Nell'ambito della procedura di consultazione condotta nel dicembre 2007 in merito alla modifica dell'ordinanza sulle norme della circolazione stradale (ONC; RS 741.11), l'Ufficio federale delle strade ha proposto di estendere la possibilità di circolare la notte e la domenica – attualmente concessa alla Posta Svizzera per il servizio universale – anche alle imprese incaricate.

Il 26 febbraio 2008 PostReg ha preso posizione sulla questione, argomentando che la modifica proposta comporterebbe una disparità di trattamento tra le imprese concessionarie, la Posta Svizzera e gli incaricati. PostReg invita a concedere l'eccezione al divieto di circolare la domenica e di notte sia alla Posta nel quadro del servizio universale sia ai concessionari nei limiti della loro concessione. Da parte sua, la Commissione della concorrenza (COMCO) ha raccomandato nel novembre 2008 al

<sup>21</sup> Logistikmarkt 2009, Università di San Gallo, 2008.

<sup>22</sup> MRU GmbH, *Primärerhebung auf den Märkten für Kurier-, Express- und Paketdienste*, per conto della Bundesnetzagentur, Amburgo, febbraio 2009.

<sup>23</sup> Datamonitor, *The Future of B2C Parcel Delivery. Analysis of Business-to-Consumer Parcels Distribution*, 20 marzo 2008.

Consiglio federale di abolire i privilegi di cui beneficia la Posta in materia di trasporti domenicali e notturni poiché l'ordinanza in vigore discrimina le imprese private di logistica che sono in concorrenza per la consegna postale<sup>24</sup>. In questo contesto, un'interpellanza (08.3809) depositata dal Gruppo liberale radicale il 15 dicembre 2008 chiede al Consiglio federale se è disposto ad applicare rapidamente la raccomandazione della COMCO e se ritiene che il privilegio in questione debba essere esteso alle imprese concessionarie private oppure rifiutato anche alla Posta. Secondo Kep&Mail i viaggi per notte che gli operatori privati non possono attualmente svolgere sarebbero una ventina.

### ***Procedura di sdoganamento semplificata***

Con l'introduzione della nuova legge sulle dogane, nel 2007 è stato soppresso il cosiddetto sdoganamento d'ufficio nel traffico postale. Ne consegue che la Posta, quale persona assoggettata all'obbligo della dichiarazione, deve ora provvedere all'autodichiarazione. Accogliendo la richiesta di PostReg e della Segreteria generale del DATEC di offrire una procedura semplice, rapida ed economica a prescindere dall'operatore (articolo 145 dell'ordinanza sulle dogane in vigore dal 1° maggio 2007), per gli invii trasportati dalla Posta nell'ambito del servizio universale è stata sviluppata una procedura semplificata di sdoganamento della quale possono beneficiare anche gli operatori privati nei limiti della loro concessione. Il Consiglio federale ha accordato alla Posta un termine di transizione fino a fine 2008 per sostituire lo sdoganamento d'ufficio. Nel frattempo la Posta ha implementato la procedura semplificata nella posta-lettere. Nell'ottobre 2008 il cambiamento è stato ultimato anche nel segmento della posta-pacchi.

Si sta attualmente rielaborando la legge sulle poste. La relazione tra diritto doganale e diritto postale rende necessario un adeguamento della procedura di sdoganamento semplificata. L'Amministrazione federale delle dogane (AFD) ha colto lo spunto per esaminare la possibilità di introdurre una procedura semplificata per i piccoli invii nella procedura del Destinatario autorizzato a prescindere che il destinatario sia o no titolare di una concessione. L'AFD deciderà sull'ulteriore modo di procedere nel corso della primavera 2009.

### ***Recapito mattutino***

L'inizio dell'attività della Posta Svizzera nel settore del recapito mattutino risale alla metà degli anni '90, quando l'azienda ha acquisito svariate partecipazioni in società attive in questo settore e ha avviato una serie di cooperazioni con editori di giornali. Con la creazione nel mese di marzo 2008 di un'organizzazione di recapito propria per la consegna mattutina, il gruppo ha intensificato il suo impegno in tale campo. Da allora, la Posta potenzia la sua offerta in questo segmento di mercato, rafforzando la propria posizione. Ne è ulteriore conferma il fatto che, nel giugno 2008 ha rilevato la Prevag (Presse-Vertriebs AG) e in ottobre 2008 ha annunciato l'intenzione di acquisire la Zuvo (Zustell- und Vertriebsorganisation AG). Dal canto suo, Kep&Mail si è rivolta alla Commissione della concorrenza (COMCO), che – dopo un esame sommario – ha

<sup>24</sup> La COMCO esige la parità di trattamento per le imprese private, comunicato stampa del 6 novembre 2008; <http://www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/it/22537>

deciso di procedere a verifiche più approfondite. Un aspetto centrale di questa operazione concerne la concorrenza che potrebbe prodursi per la Posta nel mercato del recapito mattutino<sup>25</sup>.

Solo il trasporto di giornali e periodici in abbonamento da parte della Posta nel recapito ordinario rientra nei servizi non riservati del servizio universale. Il recapito mattutino fa parte dei servizi liberi che la Posta può fornire in concorrenza con gli operatori privati.

### **Legislazione**

Nell'anno in esame il DATEC è stato incaricato di condurre una procedura di consultazione nell'ambito dell'attuale revisione totale della legislazione postale (legge sulle poste e legge sull'organizzazione delle poste). La consultazione si è svolta dal 18 marzo al 16 giugno 2008<sup>26</sup>. Il 22 ottobre 2008 il Consiglio federale ha preso atto dei risultati della consultazione. Su questa base ha deciso di ridurre da 100 a 50 grammi il limite del monopolio per la posta-lettere con effetto dal 1° luglio 2009. La proposta di sopprimere integralmente il monopolio nella posta-lettere non verrà sottoposta al Parlamento nell'ambito della revisione totale della legge sulle poste, bensì in un documento separato. La bozza di questa legge dovrebbe tra l'altro affidare alla Posta il mandato legale per la fornitura del servizio universale postale e istituire un'autorità di regolazione indipendente. Nel frattempo il Consiglio federale ha adottato i rispettivi messaggi il 20 maggio 2009.

L'abbassamento a 50 grammi del limite di monopolio, deciso dal Consiglio federale con effetto al 1° luglio 2009, ha suscitato accese discussioni in Parlamento. La Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni del Consiglio degli Stati ha presentato una mozione<sup>27</sup> al Consiglio federale con la quale gli chiede di rinunciare alla riduzione del monopolio nella posta-lettere e di sottoporre la questione al Parlamento nell'ambito della revisione della legislazione postale. Il Consiglio federale ha invitato a respingere la mozione adducendo che il finanziamento del servizio universale è garantito a lungo termine anche con un limite di 50 grammi. Rileva inoltre che i Paesi limitrofi hanno abbassato il limite o addirittura abrogato il monopolio già dal 2006. Il Consiglio degli Stati ha accettato la mozione il 16 dicembre 2008. Il Consiglio nazionale l'ha invece respinta il 5 marzo 2009. Il 22 aprile 2009 il Consiglio federale ha quindi deciso di abbassare il monopolio modificando l'ordinanza sulle poste con effetto al 1° luglio 2009.

Al fine di definire meglio le competenze tra PostReg e il DATEC, nell'ambito di questa modifica il Consiglio federale ha inoltre deciso di precisare la disposizione che disciplina la procedura da applicare in caso di sospetto di sovvenzionamento trasversale<sup>28</sup>.

<sup>25</sup> Comunicato stampa ComCo del 27 maggio 2009.

<sup>26</sup> Documentazione sulla consultazione e rapporto al sito <http://www.admin.ch/ch/i/gg/pc/ind2008.html>

<sup>27</sup> 08.3762 mozione CTT-CS; Nessun abbassamento del limite di monopolio prima delle deliberazioni parlamentari sulla revisione della legislazione postale.

<sup>28</sup> Art. 18 cpv. 2 e 3 OPO.

In futuro PostReg potrà inoltre accettare anche le denunce di carattere generale sul servizio universale e non solo quelle relative alla sua qualità o all'accesso<sup>29</sup>. Non potrà per contro esprimersi sulle denunce concernenti i prezzi.

### ***Fatti rilevanti concernenti l'Europa***

La nuova direttiva postale europea<sup>30</sup>, entrata in vigore e pubblicata nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea il 27 febbraio 2008, 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 Stati<sup>31</sup>, di rinviarla di altri due anni al massimo. Una clausola di reciprocità provvisoria è prevista per gli Stati che fanno capo a questa possibilità.

Attualmente sei Paesi hanno aperto completamente il loro mercato postale: Germania, Finlandia, Svezia, Regno Unito, Estonia e i Paesi Bassi. In quest'ultimo Paese la liberalizzazione è effettiva dal 1° aprile 2009.

---

<sup>29</sup> Art. 16 cpv. 1 OPO.

Direttiva 2008/6/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 febbraio 2008, che modifica la direttiva 97/67/CE per quanto riguarda il pieno completamento del mercato interno dei servizi postali comunitari; [http://ec.europa.eu/internal\\_market/post/doc/legislation/2008-06\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/legislation/2008-06_de.pdf)

<sup>31</sup> Repubblica Ceca, Grecia, Cipro, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Ungheria, Malta, Polonia, Romania, Slovacchia.

## 7 Allegato

### Elenco delle prestazioni del servizio universale

Nel 2008 l'elenco delle prestazioni che la Posta è tenuta a offrire nell'ambito del servizio universale non ha subito modifiche sostanziali. Tale elenco soggiace all'approvazione del DATEC.

#### *Lettere, giornali, periodici (servizio interno)*

Prodotto	Prestazioni supplementari
<b>Servizi riservati: lettere fino a 100 grammi (50 g dal 1° luglio 2009)</b>	
Lettere della posta A	Ordine di rispedizione / Rimborso
Invii singoli della posta B	Ordine di rispedizione / Rimborso
Invii in grande quantità della posta B	Ordine di rispedizione / Rimborso
Lettere con accertamento del recapito <sup>32</sup>	Ordine di rispedizione / Mani proprie / Avviso di ricevimento / Rimborso
<b>Servizi non riservati: lettere oltre i 100 grammi (50 g dal 1° luglio 2009) e giornali</b>	
Lettere della posta A	Ordine di rispedizione / Rimborso
Invii singoli della posta B	Ordine di rispedizione / Rimborso
Invii in grande quantità della posta B	Ordine di rispedizione / Rimborso
Lettere con accertamento del recapito <sup>33</sup>	Ordine di rispedizione Mani proprie / Avviso di ricevimento / Rimborso
Quotidiani in abbonamento distribuiti durante il giro di recapito ordinario	Ordine di rispedizione
Altri giornali e periodici in abbonamento distribuiti durante il giro di recapito ordinario	Ordine di rispedizione

#### *Pacchi (servizio interno)*

Prodotto	Prestazioni supplementari
<b>Servizi non riservati</b>	
Pacchi Priority fino a 20 kg	Ordine di rispedizione
Pacchi Economy fino a 20 kg	Ordine di rispedizione

#### **Spiegazioni**

L'ordine di rispedizione per i pacchi è fornito solo su esplicita richiesta del destinatario poiché quest'ultimo deve pagare di nuovo il trasporto per la rispedizione di ogni pacchetto come se si trattasse di una nuova impostazione.

<sup>32</sup> Questa categoria comprende le lettere raccomandate, gli atti giudiziari e gli atti esecutivi.

<sup>33</sup> Questa categoria comprende le lettere raccomandate, gli atti giudiziari e gli atti esecutivi.

**Lettere, pacchi, giornali e periodici nel traffico internazionale**

Prodotto	Prestazioni supplementari
<b>Servizi riservati Ricevimento: lettere fino a 100 grammi (50 g dal 1° luglio 2009)</b>	
Lettere Priority Ricevimento	Mani proprie / Avviso di ricevimento / Invii raccomandati
Lettere Economy Ricevimento	Mani proprie / Avviso di ricevimento / Invii raccomandati
<b>Servizi non riservati Ricevimento</b>	
Lettere Priority Ricevimento oltre i 100 g (50 g dal 1° luglio 2009)	Mani proprie / Avviso di ricevimento / Invii raccomandati
Lettere Economy Ricevimento oltre i 100 g (50 g dal 1° luglio 2009)	Mani proprie / Avviso di ricevimento / Invii raccomandati
Pacchi fino a 20 kg	-
Press International	-
<b>Servizi non riservati Invio</b>	
Lettere	Mani proprie / Avviso di ricevimento / Invii raccomandati
Pacchi fino a 20 kg	Assicurazione
Press International	-

**Servizi del traffico pagamenti**

Prestazioni	Spiegazioni
<b>Servizi non riservati</b>	
Versamenti	Versamenti in contanti sul proprio conto o sul conto di terzi in Svizzera
Trasferimenti	Trasferimenti da conto postale a conto (proprio o di terzi)
Prelievo in contanti	Pagamento in contanti al titolare del conto postale
Vaglia	Conto postale -> pagamento in contanti
Vaglia	Vaglia in contanti -> pagamento in contanti

**Segni di valore**

<b>Servizi riservati</b>
Vendita esclusiva ai rivenditori di segni di valore validi per l'affrancatura