

Mercato postale: cogliere le opportunità di crescita

L'apertura del mercato non minaccia il servizio universale

17 marzo 2006

Numero 5

dossier politica

Migliorare le condizioni-quadro per la crescita del mercato postale

L'essenziale in breve

Mentre in Europa l'apertura dei mercati postali procede a grandi passi, il mercato postale in Svizzera, a causa della situazione di monopolio, dei ripetuti aumenti delle tariffe a scapito della clientela e di una certa pressione politica sulla Posta, rischia un certo irrigidimento. Come indica la presa di posizione pubblicata recentemente da *economiesuisse* (disponibile in tedesco e francese), l'apertura completa del mercato postale permetterebbe di aprire nuove prospettive, senza mettere in pericolo il finanziamento del servizio universale della Posta. Nell'interesse della clientela e di un settore postale fiorente, l'economia chiede un rapido adattamento delle condizioni-quadro, al fine di poter cogliere le opportunità di crescita offerte dal mercato postale.

La posizione di *economiesuisse*

economiesuisse preconizza un'apertura completa del mercato postale. Per evitare distorsioni della concorrenza, ciò implica l'esistenza di un'autorità di regolazione settoriale indipendente. L'apertura completa del mercato postale va di pari passo con la definizione di un servizio universale mirato sussidiario per tutti i clienti. L'economia sostiene il nuovo orientamento della posta-lettere nonché un maggior ricorso alle agenzie postali. Inoltre, gli sforzi tendenti ad aumentare l'efficienza nell'organizzazione della distribuzione sono positivi.

Spetta in primo luogo agli attori del mercato negoziare le modalità d'accesso dei terzi alla rete della Posta svizzera. Tuttavia, al fine di stimolare la concorrenza, la Posta svizzera potrebbe preventivamente, a titolo sussidiario e rispettando alcune condizioni, essere costretta ad aprire la propria rete ad un concorrente per prestazioni incluse nel servizio universale.

La Posta svizzera deve poter disporre di un'ampia libertà imprenditoriale. A questo scopo è necessario un adattamento alle condizioni dell'economia privata (cassa pensione, partenariato sociale, trasformazione in società anonima, capacità di alleanze). Inoltre, la conduzione parallela di attività finanziate dallo Stato (servizio universale) e di attività da finanziare mediante capitali privati necessita di una regolamentazione che garantisca il rispetto dei principi di base di una politica economica e concorrenziale. Ciò presuppone in particolare un divieto rafforzato dei sussidi incrociati. Non è necessaria una banca postale statale.

La presa di posizione di *economiesuisse* analizza in modo approfondito la questione della sicurezza del finanziamento del servizio universale. Considerata la confortevole situazione finanziaria attuale, l'apertura completa del mercato delle lettere non la minaccia, al contrario. Se si seguono le proposte dell'economia, il servizio universale sarà rafforzato e la situazione finanziaria della Posta svizzera sarà ulteriormente migliorata.

L'UE si dirige verso un'apertura completa del mercato postale

L'80% del traffico postale è causato dalla clientela commerciale. Gli ambienti economici rappresentano l'essenziale della clientela dei servizi postali. Nuovi prodotti e servizi efficienti sono di interesse vitale per l'economia, che sostiene la liberalizzazione completa e rapida del settore postale. L'apertura del mercato stimolerà l'efficienza e la capacità d'innovazione della Posta svizzera, ciò che la rafforzerà a lungo termine. Le esperienze di altri paesi europei mostrano che l'eliminazione dei monopoli non è sinonimo di smantellamento dei servizi postali, nemmeno nelle regioni periferiche. Al contrario, il settore postale ha bisogno di una rapida apertura per affrontare le sfide attuali, principalmente di ordine tecnologico.

l'economiesuisse si occupa da alcuni anni dell'evoluzione del settore postale. La presa di posizione „Strategia per un mercato postale competitivo“ del 2001 poneva le basi per un'ampia apertura del mercato postale.

La posizione dell'economia non è cambiata. Le grandi linee tracciate allora sono sempre valide. Nella prospettiva delle prossime misure di liberalizzazione, la presente presa di posizione precisa vari punti nel contesto dell'evoluzione attuale in Svizzera e in Europa.

Contrariamente alla Svizzera, numerosi paesi europei procedono con determinazione all'apertura completa del loro mercato postale. In seno all'UE il limite di monopolio per le lettere è stato diminuito a 100 g a partire dal gennaio 2003; l'abbassamento a 50 g è entrato in vigore il 1°

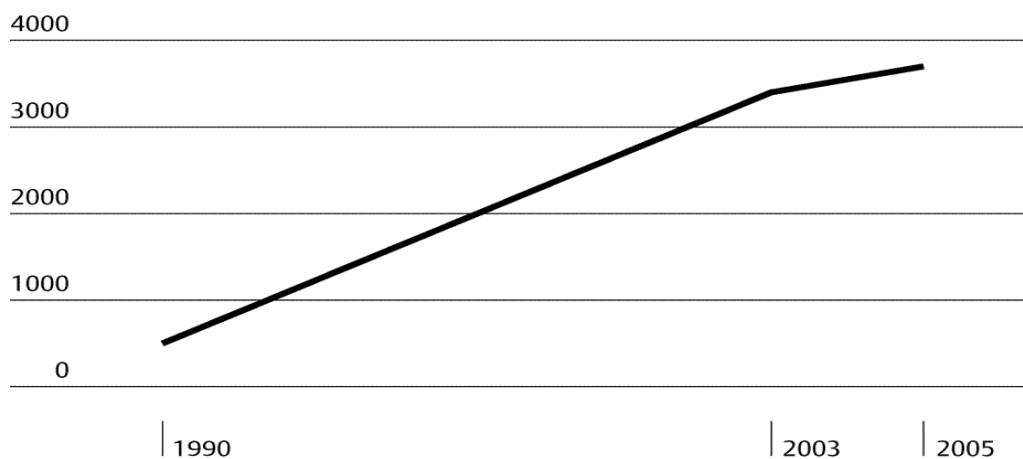
gennaio 2006 e la liberalizzazione totale del mercato potrebbe avvenire nel 2009. Alcuni paesi, tra cui la Svezia, la Finlandia e l'Estonia sono in anticipo sul calendario dell'UE. Il mercato postale è già ora completamente liberalizzato. La Gran Bretagna ha pure aperto integralmente il proprio mercato postale all'inizio del 2006. La Germania, la Slovacchia e l'Olanda dovrebbero pure procedere anticipatamente rispetto al calendario dell'UE. In Olanda la realizzazione dell'ultima tappa dipenderà dal ritmo delle liberalizzazioni britannica e tedesca.

Vantaggi di un'apertura completa del mercato postale

I considerevoli vantaggi legati all'apertura del mercato rivestono diversi aspetti:

- **Migliorare il rapporto qualità-prezzo:** attualmente, i costi per l'invio delle lettere sono particolarmente elevati in Svizzera. Un confronto internazionale rivela che la Posta svizzera esige i prezzi più elevati per la prima categoria in termini di peso.
- **Stimolare la crescita e l'impiego:** una riduzione dei posti di lavoro nei servizi postali tradizionali è certamente attesa, ma questa diminuzione sarà più che compensata dalla creazione di nuovi impieghi nei nuovi settori d'attività, dei servizi vicini al settore postale, ma anche presso i concorrenti della Posta svizzera (vedi grafico seguente).
- **Aumentare la soddisfazione dei clienti:** in Svizzera la soddisfazione dei clienti è già aumentata nei segmenti liberalizzati del mercato (vedi grafico pagina 3).

Numero di dipendenti a tempo pieno presso i concorrenti della Posta svizzera 1990-2005



Fonte: Stima di KEP & Mail 2005

Il divario tra la Svizzera e l'Europa continua ad aumentare

Nel confronto europeo l'apertura del mercato svizzero delle lettere è stata molto moderata e insufficiente. Nonostante la riduzione del limite di monopolio a 100 g nel 2006, il divario tra la Svizzera e i paesi europei continua ad aumentare poiché questi ultimi hanno abbassato il monopolio a 50 g. In Svizzera, l'invio delle lettere rimarrà essenzialmente un ambito di monopolio della Posta svizzera; non vi sarà dunque una vera concorrenza. Ciò spiega anche il ripetuto aumento delle tariffe in questo settore e la promozione insufficiente di servizi innovativi in questi ultimi anni. Il monopolio a 100 g costringerà i clienti ad utilizzare i servizi della Posta svizzera per circa il 90% delle loro lettere. Questo limite di monopolio ancora elevato non permette di parlare di un reale incitamento all'entrata di nuovi concorrenti sul mercato delle lettere oltre i 100 g. Inoltre, l'unico scopo dell'apertura del mercato in Svizzera non basta. In effetti, le esperienze degli altri paesi dimostrano che l'apertura di un mercato postale porta ad una situazione concorrenziale effettiva e alla definizione di prezzi conformi al mercato soltanto se talune condizioni-quadro sono congiuntamente poste in vigore. Solo attraverso questa condizione risulta un buon rapporto-qualità prezzo del prodotto o servizio offerto al cliente. Inoltre, soltanto l'apertura completa del mercato elvetico garantirebbe alla Posta svizzera di essere trattata durevolmente in maniera identica ai suoi concorrenti nell'ambito delle sue attività all'estero.

Servizio di base: timori infondati

In Svizzera l'opposizione all'apertura del mercato è finora stata principalmente giustificata dal timore di vedere po-

sto in pericolo il finanziamento di un servizio di base su tutto il territorio in un contesto liberalizzato. Le esperienze all'estero mostrano tuttavia che questo timore è largamente infondato. Anche in Svizzera potrebbe essere garantito un servizio di base su tutto il territorio, senza monopolio protezionistico, anche se la definizione del servizio universale differisce in partenza. Inoltre, una nuova definizione del servizio universale permetterebbe di ridurre sensibilmente i costi del servizio di base.

Pacchetto di misure per lo sviluppo del mercato postale

L'economia vede dei vantaggi nella liberalizzazione del mercato; ne derivano le seguenti proposte:

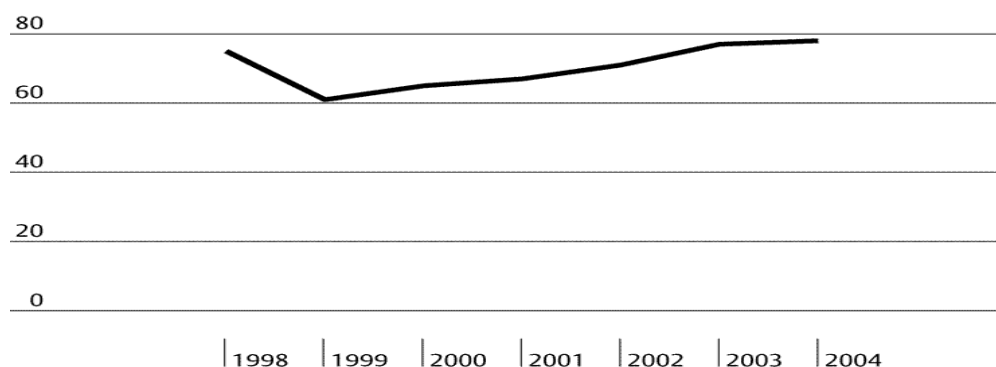
1. Apertura integrale del mercato
2. Nuovo orientamento del servizio universale
3. Regole di accesso alla rete
4. Abbandono delle costrizioni statali e della pressione politica

Apertura integrale del mercato

L'assenza di concorrenza in mercati limitati ad un solo prestatario provoca generalmente rendite di monopolio elevate, dannose sul piano economico. Inoltre, la messa a disposizione di beni e servizi da parte dello Stato nasconde il rischio di una considerevole mancanza d'efficienza, sul piano della qualità, dell'innovazione nonché della gestione aziendale. I principi della concorrenza si basano su un'argomentazione teorica fondata di provata efficacia. E'

Soddisfazione della clientela commerciale nel settore dei pacchi

1998-2004, da 0 a 50: insoddisfatti, da 50 a 80: soddisfatti, da 80 a 100: molto soddisfatti



Fonte: Stima di KEP & Mail 2005

una forma istituzionale che stimola durevolmente l'efficienza dei mercati come pure tutta l'economia nazionale. Una reale concorrenza rende possibile la formazione di prezzi conformi al mercato, i cui livelli sono spesso nettamente più bassi delle tariffe in situazione di monopolio. Un'apertura completa del mercato è dunque nell'interesse dei consumatori, sempre che la concorrenza possa svolgere il proprio ruolo.

In questo contesto la necessità di un servizio di base che copra tutto il territorio rimane incontestata. Tuttavia, questo mandato non deve necessariamente essere svolto da un prestatario monopolistico o statale. Di conseguenza, tutti i settori del mercato postale devono essere aperti a prestatori terzi e tutti i concorrenti devono avere la possibilità di creare la propria infrastruttura postale.

Un mercato postale liberalizzato implica regole trasparenti che garantiscano un funzionamento adeguato della concorrenza. La sorveglianza del mercato postale deve essere affidata ad un'autorità di regolazione settoriale la più rapida possibile, ma tuttavia efficace. Questo organo deve intervenire in caso di distorsione e di discriminazione, nonché per agevolare l'accesso al mercato di tutto il servizio universale. In caso di restrizioni ingiustificate della concorrenza, l'autorità di regolazione postale deve, di propria iniziativa o su richiesta, aprire un'inchiesta e se necessario eliminare le eventuali distorsioni. I potenziali concorrenti soffrono oggi di molteplici distorsioni della concorrenza. Bisognerebbe correggerle nel modo seguente:

– **Autorità indipendente di regolazione del settore:**

L'apertura del mercato postale necessita di un'autorità di regolazione rapida e indipendente. Il regolatore postale attuale "PostReg" non è indipendente né verso il legislatore né verso il proprietario della Posta svizzera. Nella prospettiva dell'apertura del mercato, occorre pertanto rafforzare la sorveglianza della concorrenza e del servizio universale e rendere quest'ultima totalmente indipendente dal proprietario dell'operatore

nazionale, come è ad esempio il caso in Germania. I suoi compiti principali dovrebbero essere i seguenti: esaminare le condizioni d'accesso all'infrastruttura principale della Posta svizzera, arbitrare i litigi fra concorrenti, sorvegliare il servizio universale, ecc.

– **Obbligo di registrazione non discriminatoria nel campo del servizio universale.** I concorrenti che desiderano accedere al settore del servizio universale devono semplice-

mente farsi registrare. Tutti gli attori del mercato devono avere gli stessi doveri.

- **Nessun vantaggio fiscale né altri privilegi.** I vantaggi fiscali e gli altri privilegi di cui beneficia la Posta svizzera dovranno essere totalmente eliminati. Oggi, ad esempio, la Posta svizzera è esonerata dall'imposta sugli utili. Questa pratica deve essere abbandonata. Inoltre, la Posta svizzera riceve dei sussidi per il trasporto dei giornali. Questi sussidi ingiustificati e fonti di distorsione devono logicamente essere aboliti. In futuro, la stampa non deve più essere incentivata attraverso sovvenzioni versate alla Posta svizzera. L'aumento del trasporto dei giornali nel 2004 mostra chiaramente che il sostegno dello Stato in questo settore ha solo una debole influenza sul volume trasportato: nonostante la riduzione dei sussidi federali del 20%, la Posta svizzera ha trasportato l'11% in più di giornali. Se tuttavia lo Stato dovesse continuare a sostenere la diversità della stampa, bisognerebbe procedere mediante misure mirate esterne al mercato postale. Inoltre, la Posta svizzera approfitta di procedure di sdoganamento semplificate nel traffico postale internazionale. In futuro, tutte le aziende postali dovranno beneficiare di queste stesse condizioni doganali. Infine, il trasporto di invii postali da parte della Posta svizzera nell'ambito del suo obbligo legale di prestazioni non è sottoposto al divieto di circolare la domenica e durante la notte. Tutti i concorrenti devono poter beneficiare di questo vantaggio.

Nuovo orientamento del servizio universale

In un mercato postale aperto, è per principio possibile assicurare un servizio di base che copra tutto il territorio senza dover definire per via statale il servizio universale. Tuttavia, i timori (in parte emozionali) circa la sopravvivenza del servizio pubblico in un ambiente liberalizzato

sono da prendere sul serio. Su questo punto gli ambienti economici sono pronti ad accettare che sia affidato alla Posta svizzera un servizio universale

L'apertura del mercato postale necessita di un'autorità di regolazione rapida e indipendente. Il regolatore postale attuale "PostReg" non è indipendente né verso il legislatore né verso il proprietario della Posta svizzera

limitato. Di conseguenza, l'apertura integrale del mercato deve essere accompagnata dalla definizione di un servizio universale sussidiario mirato. A questo punto il servizio universale determinato dallo Stato costringe la Posta svizzera non soltanto ad offrire una vasta paletta di servizi e prodotti, ma ancora a mantenere un'infrastruttura di distribuzione costosa in tutte le regioni del paese. In caso di ridefinizione del servizio universale, verrebbero soltanto

presi in considerazione i servizi che il libero mercato non potrebbe offrire nella quantità necessaria, al momento desiderato e a prezzi adeguati. Gli oneri finanziari supplementari derivanti dalla definizione di questo servizio universale sono da compensare principalmente mediante adeguamenti e ottimizzazioni dell'infrastruttura postale.

Estensione

La necessità e l'ampiezza del servizio universale devono essere oggetto di una regolare valutazione. In particolare le disposizioni sul servizio universale non devono imporre alla Posta svizzera oneri e obblighi assurdi dal punto di vista della gestione aziendale. In concreto ciò significa che il servizio universale non richiede necessariamente una rete rigida e costosa di uffici postali che coprano l'insieme del territorio. Soluzioni innovatrici in materia di uffici

postali, quali le agenzie postali, sono da privilegiare in maniera sistematica nell'interesse del miglioramento del servizio universale. Queste soluzioni permettono non soltanto orari d'apertura più estesi, ma anche una presenza della Posta svizzera a costi inferiori. Così, WIK-Consult prevede che la ristrutturazione degli uffici postali migliorerà il servizio, soprattutto nelle regioni di montagna e in quelle periferiche. Attualmente, la soluzione delle agenzie, secondo le formule che applicano numerose aziende postali straniere, non è affatto utilizzata in Svizzera (vedi grafico A pagina 10).

Infine i cambiamenti nelle abitudini della clientela, il progresso tecnologico, nonché i cambiamenti sociali ed economici continueranno a provocare modifiche nell'offerta del servizio universale. La sorveglianza del servizio di base deve ritornare all'autorità di regolazione postale. L'estensione, le tariffe e la qualità del servizio di base devono essere esaminati regolarmente da questa istanza e adattati alle realtà del momento.

Per principio nulla si oppone al fatto che alcuni prestatori privati s'impegnino nel raggio d'azione del servizio universale. Anche in questo segmento la concorrenza deve fare in modo che il servizio di base evolva nel senso dei bisogni della clientela e sia proposto a prezzi vantaggiosi. Le esperienze fatte nei paesi europei e in Svizzera mostrano che l'apertura dei mercati comporta effetti positivi sulla qualità del servizio di base. Contrariamente a ciò che alcuni possono temere, mercati delle lettere completamente liberalizzati, come in Svezia, offrono servizi di grande qualità, in particolare circa l'affidabilità della distribuzione il giorno successivo. Le esperienze hanno inoltre dimostrato che l'apertura completa del mercato non ha posto in

pericolo né gli operatori postali nazionali, né il servizio di base su tutto il territorio, sempre che a quest'ultimo non siano stati addossati obblighi eccessivi a proposito del servizio universale.

Durante l'apertura completa del mercato postale, il servizio universale dovrebbe inglobare soltanto gli invii indirizzati. In termini di prestazioni si tratta di limitare il servizio di base al deposito e alla distribuzione delle lettere e dei pacchi fino a 10 kg. L'accesso alle prestazioni del servizio universale dovrà continuare ad essere offerto in tutte le regioni del paese secondo gli stessi principi, per una qualità definita e a prezzi accettabili. Dovrà sempre essere possibile a tutti i gruppi di popolazione poter impostare i loro invii percorrendo una distanza ragionevole.

La Posta svizzera dovrà rispettare i termini di consegna garantiti per i servizi postali e distribuire gli invii almeno cinque giorni alla settimana. Il termine di

Le agenzie postali possono contribuire a migliorare la redditività dei partner economici locali della Posta svizzera nelle regioni periferiche

spedizione assicurato per le lettere nell'ambito del servizio universale sarà limitato a tre giorni. I cambiamenti tecnologici rendono l'affidabilità della distribuzione più importante rispetto al termine di spedizione. Per termini inferiori a tre giorni, i clienti potranno ricorrere al servizio di corriere elettronico e ai servizi a valore aggiunto.

I seguenti servizi e prodotti non dovranno più far parte del servizio universale:

- *Servizi finanziari*: A causa dell'evoluzione tecnologica e dell'assenza di una constatazione di fallimento dei meccanismi di mercato, il traffico dei pagamenti (versamenti, pagamenti e girate) dovrebbe essere ritirato dal servizio universale. La Svizzera dispone di un sistema bancario dotato di una rete di filiali che coprono tutto il territorio. L'inclusione di servizi finanziari nel campo del servizio postale universale è (ad eccezione della Spagna) un caso unico in seno all'OCSE.
- *Lettere non indirizzate*: Già oggi gli invii di lettere non indirizzate non fanno parte del servizio universale.
- *Trasporto di giornali*: La spedizione dei giornali dovrà essere sottoposta alla libera concorrenza. Nelle regioni poco popolate, la Posta svizzera avrà ancora interesse a ricorrere al trasporto dei giornali per sfruttare le capacità esistenti della propria infrastruttura. Pertanto la distribuzione dei giornali in queste regioni non dovrebbe essere posta in pericolo con la comparsa della concorrenza.

Finanziamento

Nel confronto internazionale, la Svizzera dispone di un servizio universale molto esteso. Ad esempio la rete di uffici postali svizzeri figura tra le più dense del pianeta (vedi

grafico seguente). Nonostante un'infrastruttura rigida e prestazioni abbondanti, il servizio universale è, grazie ad una rendita di monopolio, uno degli affari più lucrativi della Posta svizzera. Per il 2004 PostReg valuta l'utile della Posta nel campo del servizio universale a 776 milioni di franchi. Ciò rappresenta oltre il 90% dell'utile totale di 837 milioni di franchi realizzato dalla Posta svizzera (vedi grafico B pagina 10). Di questo totale, 335 milioni di franchi provengono dal monopolio delle lettere e 441 milioni di franchi dai servizi non riservati. Così, i segmenti del mercato già aperti alla concorrenza contribuiscono ufficialmente per oltre la metà all'utile della Posta svizzera. Dopo la riforma postale del 1998 la Posta svizzera ha potuto presentare un bilancio finanziario positivo in costante crescita nel campo del servizio universale.

Questa evoluzione finanziaria mostra che la Posta trae dal servizio di base rendimenti superiori a ciò di cui ha effettivamente bisogno per coprire totalmente i propri costi. In particolare, la grande protezione offerta dal monopolio sulle lettere,

che ha portato a una successione di aumenti negli scorsi anni, ha provocato un sovrafinanziamento marcato del servizio universale. Considerato come l'apertura del mercato delle lettere avrà solo una debole incidenza sui segmenti dei pacchi e del traffico dei pagamenti, WIK-Consult ritiene che questi due settori continueranno a coprire i loro costi nei prossimi anni, qualunque sia il grado d'apertura del mercato delle lettere. Considerata questa situazione positiva – e perfino tenendo conto del processo

di sostituzione prevedibile delle lettere da parte del corriere elettronico – è logico che l'apertura completa del mercato delle lettere non minaccerà il finanziamento del servizio di base. Il timore di uno "smantellamento del servizio pubblico" a seguito dell'apertura del mercato è dunque totalmente infondato.

Parallelamente al costatato sovrafinanziamento, la Posta svizzera dispone, in particolare nell'ottica di un nuovo orientamento del servizio universale, di un forte potenziale di razionalizzazione dei costi, che può essere avvantaggio concretizzato attraverso una riorganizzazione della distribuzione e una conseguente trasformazione degli uffici postali in agenzie postali. A lungo termine tuttavia i cambiamenti tecnologici potrebbero provocare una certa diminuzione di entrate tratte dalla spedizione delle lettere. Questo risultato non sarebbe tuttavia il frutto dell'apertura del mercato,

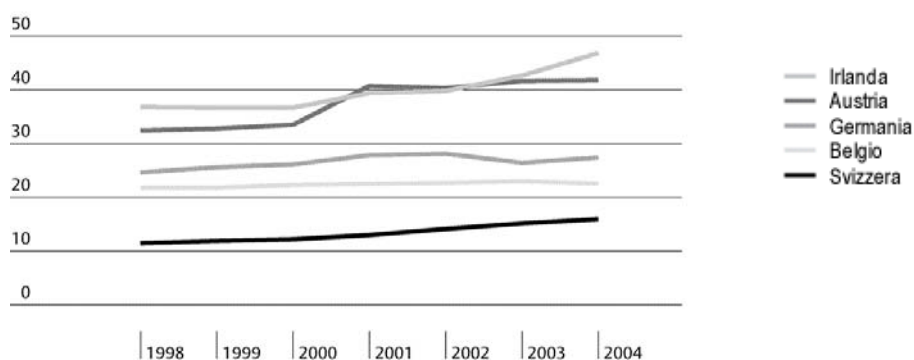
ma unicamente la conseguenza della sostituzione del corriere postale tramite i mezzi di comunicazione elettronici. Nessun monopolio può offrire una protezione di fronte a questa evoluzione. Al

contrario, gli ambienti economici sono convinti che una coerente apertura del mercato, accompagnata da condizioni-quadro appropriate, sia nell'interesse del segmento delle lettere: quest'ultimo sarà meglio in grado di far fronte al processo di sostituzione, piuttosto che restare confinato nel proprio monopolio.

Tenuto conto della situazione finanziaria attuale, della probabile evoluzione della concorrenza e del potenziale di riduzione dei costi, è possibile valutare il futuro finanzia-

I mercati delle lettere completamente liberalizzati, come in Svezia, offrono servizi di grande qualità, in particolare circa l'affidabilità della distribuzione il giorno successivo.

**Superficie media servita da un ufficio postale in Svizzera e in alcuni paesi europei
In chilometri quadrati**



Quelle: WIK-Consult, Evaluation des Schweizer Postmarktes, 2005, Seite 60.

mento del servizio di base in modo plausibile (vedi tabella pagina 8). L'obiettivo di questo esercizio non è di immischiarsi nella libertà imprenditoriale della Posta svizzera, né di darle le istruzioni in materia di gestione, poiché è la Posta stessa che deve assumere le sue decisioni al fine di offrire prestazioni efficaci.

Dal momento che il processo di sostituzione degli invii postali mediante corriere elettronico è già in corso, quest'ultimo non è un fattore significativo circa il fatto a sapere se il mercato delle lettere debba essere aperto integralmente o meno (scenario dello statu quo). La decisione di aprire il mercato o di mantenere lo statu quo può soltanto risultare da una valutazione differenziata fra questi due scenari. La tabella mostra secondo quale scenario il servizio universale sarà meglio preparato all'inevitabile processo di sostituzione. Senza equivoci ne risulta che il servizio universale della Posta svizzera sarà rafforzato e più competitivo, se le proposte dell'economia saranno seguite. Le seguenti previsioni circa la sicurezza del finanziamento meritano di essere valutate:

- Comparativamente allo statu quo, la situazione finanziaria della Posta svizzera migliorerà.
- Perfino tenendo conto del processo di sostituzione entro dieci anni, il servizio universale continuerà a fruire di un finanziamento sufficiente in un ambiente liberalizzato.
- Anche se gli auspicabili adattamenti nella rete degli uffici postali e nell'organizzazione della distribuzione non sono completamente realizzati, il finanziamento del servizio universale sarà garantito in caso di completa apertura del mercato.

Regole d'accesso da parte di terzi al servizio universale

Nonostante un'apertura completa del mercato non ci si può attendere, nelle attuali circostanze, l'emergenza della concorrenza su tutti i segmenti di mercato – a causa della posizione dominante della Posta svizzera in alcuni settori (che gode in effetti di una posizione di „monopolista naturale“). La distribuzione degli invii postali è caratterizzata da risparmi particolarmente elevati. Questi ultimi possono rappresentare un ostacolo quasi insuperabile per i potenziali concorrenti. Risparmi mirati esistono pure dal lato della raccolta e della distribuzione di invii postali anche se in proporzioni inferiori.

Le esperienze di paesi come la Svezia o la Finlandia, che hanno liberalizzato completamente il loro mercato postale, mostrano che un'apertura totale non è una garanzia sufficiente per una concorrenza effettiva. Anche in Svezia, dove il mercato è completamente liberalizzato dal 1994, la quota di mercato dei concorrenti privati di “Posten AB” per le lettere raggiunge soltanto il 9%. Lo stesso vale per

gli altri paesi che perseguono una politica progressista del mercato postale, dove i prestatori di servizi universali hanno solo marginalmente ceduto quote di mercato.

Bisogna in particolare attendersi che la concorrenza sia debole nei settori dove gli ostacoli economici che intralciano l'accesso al mercato sono molto elevati. In Svizzera, ciò si verifica ad esempio nelle regioni periferiche poco abitate. Attualmente non bisogna attendersi che nuovi prestatori di servizi mettano in funzione strutture parallele che coprano l'insieme del territorio, perfino nel contesto di un servizio di base ridefinito. Per contro, in una prospettiva dinamica è tuttavia concepibile che la posizione di monopolista naturale scompaia con il tempo sotto l'effetto del progresso tecnico e dei cambiamenti di comportamento della clientela.

Oggi i fornitori privati non beneficiano ancora del libero accesso a prestazioni parziali della rete postale, o soltanto alle condizioni dettate dal detentore del monopolio. Tuttavia, è appena stato firmato un contratto-quadro tra la Posta svizzera e i suoi concorrenti al fine di regolare l'accesso all'“ultimo chilometro” postale. Affinché il vantaggio economico derivante dall'esercizio da parte della Posta svizzera di un servizio di base su tutto il territorio non avvenga a scapito degli operatori terzi e della clientela, la Posta svizzera deve poter essere costretta – a titolo sussidiario, ma ancora preventivamente – ad aprire parzialmente, a talune condizioni, la propria rete ai suoi concorrenti. Tuttavia, questo diritto all'accesso non deve portare ad un'estensione non desiderata dell'infrastruttura della Posta svizzera. Inoltre, esso non deve deteriorare la qualità delle prestazioni della Posta svizzera. Le condizioni precise alle quali è garantito l'accesso devono prioritariamente essere negoziate dalla Posta svizzera e dagli operatori terzi (“negotiated access”). La soluzione della negoziazione costituisce un'opzione flessibile sulla base della quale i nuovi concorrenti possono negoziare con la Posta svizzera il prezzo d'accesso ad alcuni segmenti della rete postale nell'ambito del servizio universale (vedi grafico C pagina 11).

Il prezzo da pagare per l'accesso alla rete del servizio universale dovrà essere sottoposto alla sorveglianza dell'autorità di regolazione settoriale e indipendente. I prezzi d'accesso dovrebbero per principio essere fissati in funzione dei costi. Nel caso in cui i concorrenti non trovassero un'intesa, l'autorità di regolazione dovrebbe sussidiariamente poter costringere la Posta svizzera ad aprire parzialmente la propria rete postale a terzi per un determinato prezzo. Per la Posta svizzera la ripartizione della sua rete è pure un'opportunità che le permette di riunire un volume superiore d'invio di lettere e di mantenere così dei costi unitari inferiori nel servizio universale.

Abbandono delle costrizioni statali e della pressione politica

Su un mercato postale liberalizzato, la Posta svizzera deve avere il maggior margine di manovra possibile, al fine di poter rispondere con rapidità ai bisogni della clientela e alle azioni della concorrenza. Sono particolarmente necessari i cambiamenti elencati di seguito.

Trasformazione in società anonima

La Posta svizzera deve essere trasformata in società anonima secondo il Codice delle obbligazioni. Questa operazione comporta l'eliminazione di tutto ciò che è superfluo nella legge sull'organizzazione della posta (LOP) e il fatto di non più sottoporre i propri dipendenti alla legge sul personale della Confederazione. Soltanto a queste condizioni la Posta svizzera potrà liberarsi da un'influenza politica eccessiva. Saranno così pure riunite le condizioni che permettono alla Posta svizzera di concludere alleanze internazionali e di accedere se necessario a capitali privati. In Europa la maggioranza degli operatori pubblici di servizi postali è già stata trasformata in società anonime (vedi grafico D pagina 11). Vengono sempre più cedute o scambiate partecipazioni di queste nuove società al pubblico nell'ambito di alleanze internazionali. In Germania, ad esempio, il governo federale si è separato dalle sue ultime partecipazioni nella posta tedesca nell'estate 2005. In Belgio la posta è stata parzialmente privatizzata in un partenariato strategico con la posta danese. Anche in Austria si riflette attualmente su una possibile privatizzazione parziale. Pertanto la LOP dovrebbe concentrarsi sulla regolamentazione di questioni di proprietà. La condotta parallela di attività in parte finanziate dallo Stato (servizio universale) e di attività essenzialmente private (servizi liberi, vendita di ordinatori, articoli da cancelleria, eventuale banca postale) necessitano di un regolamento chiaro che rispetti i principi di base della concorrenza. Ciò esige in particolare un rafforzamento del divieto di sussidi incrociati e mezzi di controllo adeguati.

Base finanziaria sana

Nell'ottica di un'apertura completa del mercato postale, la Posta svizzera deve poter disporre di finanze sufficientemente solide per garantire la propria esistenza a lungo termine. Nel corso di questi ultimi anni essa ha considerevolmente migliorato la sua base finanziaria. Tuttavia, la situazione della sua cassa pensione è sempre critica, sebbene il bilancio attuariale al 31 dicembre 2004 presentava un grado di copertura del 94,5%, contro il 90% nel 2003. Non è quindi da escludere che bisognerà, in caso di necessità, risanare la situazione mediante capitale di terzi. Gli effetti di tale operazione sulle finanze pubbliche dovrebbero essere, in questo caso, chiaramente valutati e biso-

Valutazione del finanziamento del servizio universale Incidenza delle proposte dell'economia sui risultati della Posta svizzera

Misure	Ripercussioni sul risultato della Posta svizzera nel servizio universale in milioni di franchi	
	Positive	Negative
Risultato attuale	780	
Correzione dei prezzi di trasferimento	50	
Miglior ripartizione del contributo alle spese d'infrastruttura	50	
Esclusione del traffico dei pagamenti dal servizio universale	50	
Ottimizzazione della rete degli uffici postali	350	
Riorganizzazione della distribuzione	50	
Risparmi derivanti dal progetto REMA (a partire dal 2008)	170	
Soppressione dei privilegi fiscali nel servizio universale		-220
Remunerazione del capitale di dotazione		-80
Riduzione dei sussidi (trasporto di giornali)		-80
Perdita di quote di mercato		-45
Diminuzione dei prezzi		-220
Entrate supplementari	25	
Entrate tratte dai diritti d'accesso	40	
Risultato con apertura completa del mercato e successivo adeguamento	920	

Risultato tenuto conto del processo di sostituzione		
Previsione del processo di sostituzione nei prossimi 10 anni		-45
Risultati con apertura del mercato, adeguamenti e processo di sostituzione	875	

Risultato tenuto conto del processo di sostituzione ma senza la realizzazione degli auspicati adattamenti nella rete degli uffici postali e nell'organizzazione della distribuzione		
Risultato senza adattamento nella rete degli uffici postali e nella distribuzione	475	

gnerebbe trovare una soluzione accettabile sul piano della politica finanziaria, anche tenendo conto di tutti gli adeguamenti possibili a livello dei contributi e delle prestazioni.

Adattamento alle condizioni dell'economia privata

Si tratta in particolare di adattare gli obblighi e le prestazioni della cassa pensione della Posta svizzera adeguandoli alle condizioni in vigore nel settore privato. Le condizioni di lavoro dei dipendenti della Posta svizzera devono pure essere adattate a quelle del settore privato. Condizioni d'assunzione poco flessibili non sono un fattore di successo che contribuisce al mantenimento dei posti di lavoro. L'estensione di un contratto collettivo di lavoro (CCL) alla totalità del settore postale sulla base di quello della Posta svizzera non è auspicabile. Per contro, converrebbe tener conto delle specifiche condizioni delle varie categorie professionali (vendita, logistica, servizi finanziari, ecc.). Per quanto concerne i concorrenti della Posta svizzera è da privilegiare una soluzione integrante i partner sociali.

Possibilità di allargare il campo d'attività

Per principio, sempre che siano rispettate alcune regole economiche di base, nulla si oppone al fatto che la Posta svizzera estenda il proprio campo d'attività (articoli da cancelleria, vendita di materiale informatico, ad esempio) e faccia così direttamente concorrenza al settore privato. Tali attività possono essere giustificate sul piano economico mediante effetti di sinergia indotti dall'utilizzazione comune della rete degli uffici postali esistenti. Tuttavia, tale strategia può unicamente essere posta in vigore se le distorsioni della concorrenza che recano pregiudizio ai prestatori privati sono escluse. Ciò comporta il fatto che le eventuali attività della Posta svizzera in concorrenza siano integralmente finanziate da capitali privati e separati dal servizio universale sui piani organizzativo e giuridico. Le seguenti condizioni devono così imperativamente essere assolte:

- Separazione completa (organizzativa, giuridica e finanziaria) del servizio universale della Posta svizzera.
- Necessità di privatizzare (cioè nessun finanziamento dei capitali propri mediante denaro pubblico o il provento delle rendite di monopolio).
- Nessuna garanzia statale.

Questi principi di base garantiranno che le attività finanziate dallo Stato (al beneficio di un costo del capitale più vantaggioso e di una garanzia dello Stato) non provochino una concorrenza sleale nei confronti dei prestatori privati.

La LOP deve evitare tali distorsioni.

Nel campo dei servizi bancari, l'offerta attuale di prodotti è sufficiente. Pertanto la creazione di una banca postale statale non risponde a nessun bisogno. Tuttavia, le riflessioni attuali del Consiglio federale sulla creazione di una banca postale permetteranno di esaminare il progetto con tutta la necessaria attenzione. La situazione attuale non è tuttavia totalmente infondata.

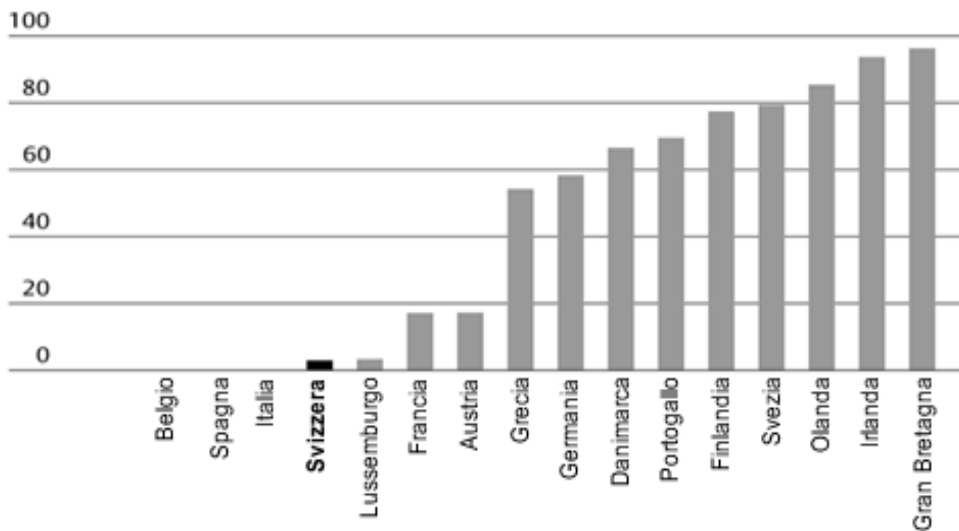
La Posta svizzera può mantenere i suoi utili

La Posta svizzera deve avere la possibilità di poter disporre liberamente dei propri utili (le modalità di distribuzione dell'utile non devono più essere competenza della Confederazione).

Nel campo dei servizi bancari l'offerta attuale di prodotti è sufficiente. Pertanto, la creazione di una banca postale statale non risponde a nessun bisogno.

Grafico allegato A

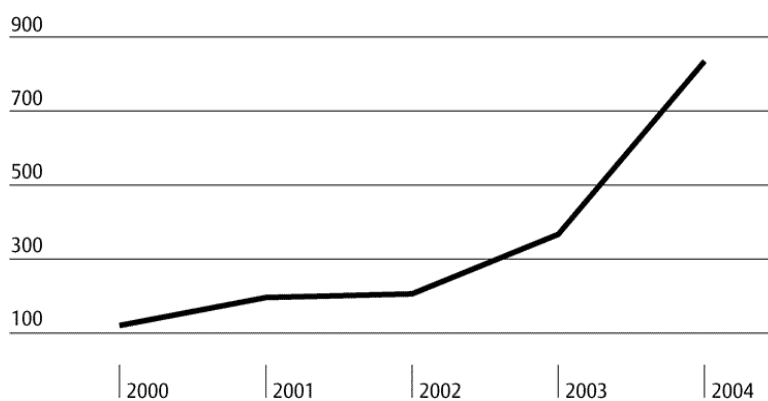
Quota delle agenzie postali rispetto agli uffici postali in Svizzera e nell'UE-15 2003, in %



Fonte: WIK-Consult 2005, Valutazione del mercato postale in Svizzera, p. 23.

Grafico allegato B

Uti del gruppo della Posta svizzera 2000-2004, in milioni di franchi



Quelle: Die Post, Geschäftsberichte 2001, 2003, 2004.

Fonte: La Posta, Rapporti d'esercizio 2001, 2003, 2004

Grafico allegato C

Accesso alla rete nel campo del servizio universale

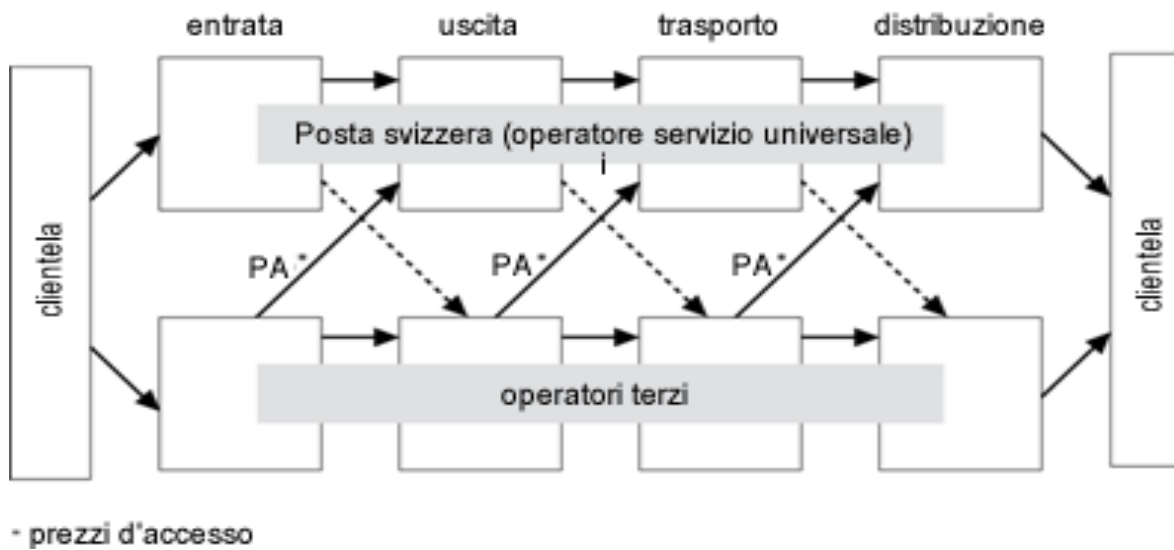


Grafico allegato D

Forme giuridiche dell'operatore postale storico in Svizzera e nell'UE



Fonte: WIK-Consult 2004, Main Developments in the European Postal Sector, p. 102.