

# La revisione totale della legge sulla Posta – occorre un’apertura totale del mercato delle lettere

## dossierpolitica

31 agosto 2009 Numero 21

**Revisione totale della legge sulla Posta** Il 20 maggio 2009 il Consiglio federale ha approvato il messaggio per una revisione totale della legislazione postale. L’attuale legislazione verrebbe adattata alle realtà del mercato, ma l’apertura completa del mercato delle lettere sarebbe rinviata. Invece di aprire integralmente il mercato nel 2012, come previsto inizialmente, il Consiglio federale preferisce procedere in due tappe. Esso vorrebbe dapprima rivedere la legislazione postale in profondità. La decisione relativa all’apertura del mercato sarebbe invece rivista più tardi attraverso un decreto federale. Questa procedura non precisa la data dell’apertura del mercato delle lettere e comporta il rischio di due referendum. La Svizzera avanza a piccoli passi, mentre la maggioranza degli Stati europei – ivi compresi i nostri vicini – apriranno integralmente tra pochi mesi il loro mercato postale.

### La posizione di economiessuisse

▶ Il termine per l’apertura completa del mercato delle lettere deve essere stabilito nella legislazione postale. Allo scopo di incentivare l’arrivo di nuovi offerenti sul mercato e dunque di investimenti e nuove opportunità, bisogna stabilire un calendario chiaro. economiessuisse non sosterrà la revisione totale se l’apertura del mercato delle lettere non ne è parte integrante.

▶ Il mercato delle lettere deve essere aperto il più rapidamente possibile. Le esperienze registrate in questo settore parlano a favore di questo passo. In effetti, la soddisfazione dei clienti è nettamente aumentata dopo l’apertura del mercato dei pacchi, senza che il finanziamento del servizio universale ne sia stato minacciato.

▶ Per il buon funzionamento del mercato postale, le condizioni quadro devono essere adattate. In particolare occorre abolire gli ostacoli alla concorrenza e ridurre il più possibile le barriere che impediscono l’entrata sul mercato. Per proteggere i piccoli clienti, è necessario istituire nel settore postale l’obbligo del servizio universale.



## Revisione totale della legge sulla Posta

► La legislazione postale in piena trasformazione

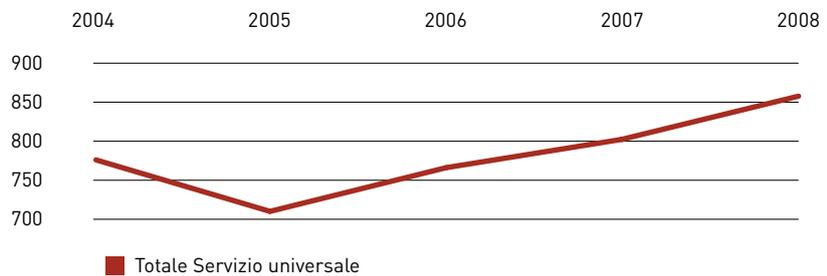
La legislazione postale è in trasformazione da oltre dieci anni. Il bilancio è comunque già positivo. Una maggiore indipendenza della Posta svizzera e l'apertura progressiva e controllata del mercato hanno notevolmente cambiato il mercato postale, e in particolare La Posta. I servizi postali, che beneficiavano in precedenza di sovvenzioni massicce provenienti dai servizi delle telecomunicazioni, sono diventati un'attività redditizia. Nel 1985 la contabilità delle PTT denotava ancora dei disavanzi superiori ai 400 milioni di franchi nel settore postale<sup>1</sup>. Oggi, la situazione è molto diversa. Dopo averne aumentato il grado di autonomia, la Posta non è soltanto rimasta nelle cifre nere, ma ha pure considerevolmente aumentato i suoi utili. Questi risultati hanno permesso alla Posta di finanziare investimenti importanti con le proprie risorse (1,3 miliardi di franchi per il progetto REMA, ad esempio). In questi ultimi anni, La Posta ha versato oltre 1,4 miliardi alla propria cassa pensione. Inoltre, essa ha praticamente colmato la sua mancanza di fondi propri (2,9 miliardi di franchi di fondi propri alla fine del 2008). La Confederazione, proprietaria della Posta, ha pure ricevuto per la prima volta nel 2008 una partecipazione agli utili (300 milioni<sup>2</sup>). Tutto questo è avvenuto senza che il finanziamento del servizio universale abbia dovuto patirne. Al contrario, risulta interessante come gli utili derivanti dal servizio universale siano fortemente aumentati negli scorsi anni (857 milioni di franchi nel 2008, cf. figura 1). Oggi la Posta funziona bene e può affermarsi sul mercato.

### Grafico 1

► La Posta registra un'eccedenza per le attività legate al servizio universale.

### Risultato per il servizio universale

Casa madre della Posta, 2004-2008, in milioni di franchi



Fonte: PostReg, rapporti d'attività 2004-2008

► La soddisfazione dei clienti aumenta nel contesto di mercati aperti

La politica condotta nel settore postale non ha favorito unicamente la Posta Svizzera. I clienti sono chiaramente i vincitori di questa politica, in particolare nei settori integralmente liberalizzati come il mercato dei pacchi. La grande soddisfazione dei clienti in merito ai servizi offerti dalla Posta Svizzera nel settore dei pacchi ne è la prova (cf. figura 2). In generale, la Posta Svizzera cerca di orientarsi maggiormente verso i clienti e si sforza di sviluppare soluzioni innovative. L'autorità di regolazione postale (PostReg) ha constatato che tutti gli operatori postali danno prova di un maggior orientamento verso la clientela: alcune succursali della Posta Svizzera sono ad esempio anche aperte durante i week-end fino a tarda sera. Questo è anche il caso di alcuni punti di deposito di operatori privati<sup>3</sup>. I nuovi concorrenti, che detengono circa una quota di mercato del 20%,

<sup>1</sup> Di cui 223 mio. fr. per i giornali e 95 mio. fr. per i camion della Posta. Fonte: Interpellanza U. Gadiet (86.463), Conto delle PTT. Valutazione nell'ottica dell'economia nazionale, risposta del Consiglio federale del 9 ottobre 1986.

<sup>2</sup> Una partecipazione di 170 mio.fr. è stata proposta per il 2009. Fonte: La Posta Svizzera, rapporto di gestione 2008, p. 58.

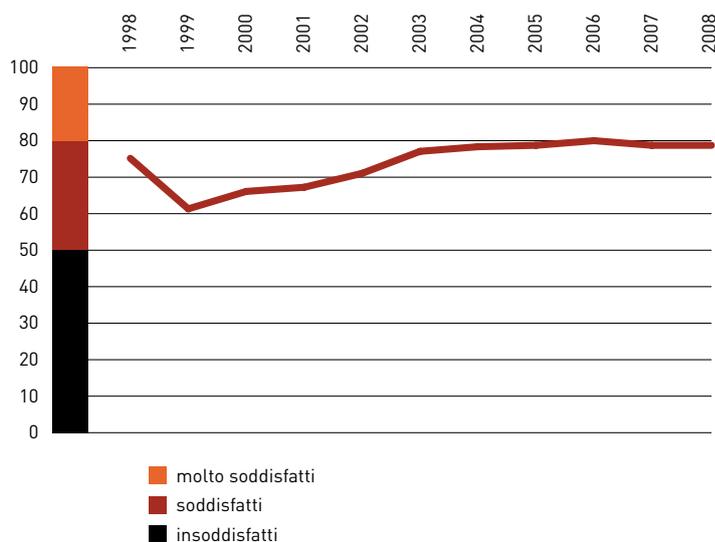
<sup>3</sup> PostReg, 2009, rapporto d'attività 2008, p. 26

hanno concluso le loro prime esperienze nei settori liberalizzati. Allo scopo di garantire la distribuzione degli invii postali in tutto il paese, essi sviluppano la loro rete di punti d'accesso ai servizi, ciò che migliora la qualità del servizio universale su tutto il territorio.

### Grafico 2

La soddisfazione dei clienti ha cominciato a diminuire, nel 2009, in seguito è considerevolmente aumentata.

### Evoluzione della soddisfazione dei clienti sul mercato dei pacchi



Fonte: La Posta Svizzera

► Il 75% delle lettere sono sempre nel settore riservato

Sul mercato delle lettere la concorrenza è praticamente inesistente. I clienti non hanno altra scelta se non quella di passare attraverso La Posta Svizzera. Non sorprende dunque se a fine luglio 2009, oltre il 90% delle lettere spedite venivano smistate dal monopolio. Dopo la diminuzione del limite del monopolio a 50 g, il 25% delle lettere circa possono essere spedite da altri operatori. Questa misura, piuttosto modesta, ha comportato una riduzione delle tariffe ed è dunque un segnale positivo in vista di un'apertura integrale.

Anche se l'apertura progressiva del mercato è avvenuta finora senza adeguamenti legislativi importanti, si prevede di creare condizioni quadro idonee per l'apertura totale del mercato postale. Affinché questo mercato funzioni, è particolarmente importante rimuovere gli ostacoli alla concorrenza e definire un servizio universale sicuro, basato sui bisogni dei piccoli clienti. E' pure essenziale permettere ai nuovi concorrenti di utilizzare le infrastrutture della Posta Svizzera a prezzo di costo e trasformare la Posta Svizzera in una società anonima. La creazione di un'autorità di regolazione indipendente, che veglierebbe tra l'altro affinché il servizio sia garantito a prezzi ragionevoli, riveste un'importanza decisiva, per lo meno durante il periodo di transizione tra il monopolio e il mercato concorrenziale.

### Messaggio del Consiglio federale senza apertura totale del mercato delle lettere

Il 20 maggio 2009 il Consiglio federale ha approvato il messaggio per una revisione totale della legislazione postale. In questo messaggio, esso ammette che la politica tendente ad aprire progressivamente il mercato è coronata da successo. Tuttavia, esso rivede la sua decisione iniziale di aprire completamente il mercato delle lettere nell'ambito della revisione totale e prevede di procedere in due tappe: in un primo tempo rivedendo la legislazione postale in profondità e un anno dopo l'entrata in vigore della legislazione proponendo al Parlamento l'apertura totale del mercato mediante un decreto federale. Questo modo di procedere cela il rischio di due referendum. Il ritardo della Svizzera si allungerebbe ulteriormente rispetto a paesi come l'Austria, la Francia e l'Italia che apriranno integralmente i rispettivi mercati postali già tra qualche mese (fine 2010).

Sebbene non assisteremo nei prossimi anni alla concorrenza nel mercato postale, il Consiglio federale intende adattare la legislazione attuale alle realtà del libero mercato: il servizio di base postale è stato ridefinito (rientrano in questa definizione soltanto gli invii individuali), l'esonero fiscale della Posta Svizzera è stato soppresso, le condizioni di lavoro sono state sottoposte al Codice delle obbligazioni e La Posta è stata trasformata in una società anonima di diritto speciale. Mentre si tratta di mettere tutti i concorrenti su uno stesso piano, i concorrenti della Posta devono, da parte loro, far fronte a vincoli supplementari (estensione dei servizi che devono essere notificati, adattarsi alle condizioni di lavoro vigenti nel settore, obbligo di negoziare un CCL).

### L'apertura del mercato delle lettere è una necessità

► Il monopolio delle lettere, un modello in via di scomparsa

L'interruzione della procedura d'apertura del mercato delle lettere deve essere esaminata con occhio critico. Un monopolio statale non deve essere mantenuto per proteggere gli interessi unilaterali dei produttori o per ragioni puramente ideologiche. Un simile monopolio deve avere una giustificazione economica rigorosa e trasparente. Oggi, un gran numero di specialisti sono d'accordo nell'affermare che nel settore postale un monopolio non concorre al beneficio di nessuno.

► La Posta controlla sempre il 99,9% del mercato delle lettere

La riduzione del limite del monopolio a 100 g non ha incitato nuovi concorrenti ad entrare sul mercato. Tre anni dopo l'adozione di questa misura, la Posta Svizzera controlla ancora il 99,9% del mercato in questione. Circa il 75% delle lettere restano sottoposte al monopolio dopo la riduzione del limite del monopolio, lo scorso mese di luglio, a 50 g. Allo scopo di promuovere l'arrivo di nuovi operatori e dunque di investimenti e nuovi posti di lavoro, occorre aprire totalmente il mercato secondo un calendario chiaro e definito. Solo a queste condizioni sarà garantita la necessaria sicurezza giuridica.

► Una densa rete di uffici postali è un vantaggio concorrenziale in caso di apertura

### L'apertura del mercato migliorerebbe il servizio universale in tutto il paese

Una rete postale nazionale rappresenta anche un vantaggio concorrenziale importante. Per la clientela, l'accesso all'offerta di servizi postali è un criterio primordiale. Gli esperti ammettono che l'allontanamento dell'ufficio postale ha praticamente la stessa incidenza sul comportamento del cliente come un aumento di prezzo<sup>1</sup>. Sui mercati aperti, i vecchi detentori di monopoli non possono chiudere degli uffici postali senza temere di dover immediatamente fronteggiare altri concorrenti che vogliono aumentare le loro quote di mercato. Inoltre, misure impopolari intaccherebbero la reputazione dell'operatore "storico", ciò che potrebbe favorire l'esodo dei clienti verso altri fornitori.

<sup>1</sup> BDO Visura e WIK-Consult, 2007, „Studie über die Last aus der Grundversorgungsverpflichtung anhand des Postprojekts, p. 66

► Orari d'apertura più lunghi

Dunque, nel contesto dell'apertura del mercato, la densa rete degli uffici postali non costituisce solo un fattore di costi, bensì un vantaggio concorrenziale strategico. Non sorprende dunque se la Deutsche Post continua a sviluppare la propria rete di filiali e se riscopre in tutta la sua dimensione la sua vocazione di servizio universale dopo la liberalizzazione del mercato. La Germania conta molti più uffici postali di quanti ne richiede la legge. Grazie a soluzioni innovative, la durata dell'apertura settimanale media è più che raddoppiata dal 1990, passando da 18 a 42 ore<sup>1</sup>. Questa evoluzione va a favore dei clienti. Lo studio di Plaut/Frontier giunge alla conclusione che l'apertura del mercato migliora il servizio sull'insieme del territorio<sup>2</sup>. A seguito dell'apertura del mercato dei pacchi, i nuovi prestatori di servizi hanno creato dei punti di deposito. Oggi, 64 cartolerie sono un punto di deposito dei pacchi per conto di DPD, mentre DHL lavora con quasi 200 stazioni, farmacie e drogherie. Questi operatori di servizi distribuiscono già ora dei pacchi in tutto il paese. PostReg ritiene che gli operatori privati dovranno fortemente sviluppare le loro reti di distribuzione se desiderano migliorare ulteriormente le loro prestazioni<sup>3</sup>. L'apertura del mercato delle lettere permetterebbe di gestire meglio le reti. Lo sviluppo di queste reti, in particolare nelle regioni periferiche, potrebbe allora diventare redditizia. Da un altro lato, i concorrenti della Posta dovranno prendere in considerazione le variazioni del numero dei clienti ed essere in grado di proporre soluzioni adeguate alla domanda come lo fanno oggi, in situazione di monopolio. Il fatto è che sempre meno clienti si recano agli uffici postali. Nel 2008, il numero di lettere e di pacchi consegnati ad uno sportello della Posta è diminuito del 46% rispetto al 2000. Il traffico dei pagamenti è per contro aumentato del 17% durante lo stesso periodo<sup>4</sup>. Il monopolio non protegge contro questa evoluzione.

► La Svizzera è in ritardo

### La Posta dispone di sufficiente esperienza

Aprire completamente il mercato nel 2011 non porrà la Svizzera all'avanguardia in materia di liberalizzazione. Al contrario, il nostro paese è da anni il fanalino di coda dell'Europa in questo settore. Nell'ambito dell'UE, il limite del monopolio per le lettere è di 50 g già dal 2006. La Svezia (1994), la Finlandia (1994), la Gran Bretagna (2006), la Germania (2008) e l'Olanda (2009) hanno già aperto completamente il loro mercato. Tutti gli Stati europei comparabili alla Svizzera apriranno nel 2011 il loro mercato postale. Undici Stati membri dell'UE – principalmente i nuovi membri – beneficiano di regolamenti di transizione fino al 2013<sup>5</sup>. Oggi, dopo tanti anni di monopolio nel mercato delle lettere, si dispone di sufficiente esperienza. Ne risulta una rendita di monopolio molto lucrativa e prezzi generalmente eccessivi. Nel confronto internazionale, le tariffe della Posta Svizzera per l'invio di lettere fino a 20 g (quasi la metà del mercato delle lettere), figurano tra le più elevate.

<sup>1</sup> Deutsche Post World Net, comunicato stampa del 17.03.2008, Deutsche Post setzt Service-Offensive fort – Mehr Filialen, breiteres Angebot, komplette Flächenpräsenz – Vorstand Gerdes: "Kunden sollen sich nicht verunsichern lassen"

<sup>2</sup> Plaut Economics, Frontier Economics, 2008, Conseguenze della liberalizzazione del mercato postale nel 2011, Frontier Economics Ltd, Londra, p. 58

<sup>3</sup> PostReg, La clientela approfitta dell'apertura del mercato dei pacchi, comunicato stampa del 2 dicembre 2008

<sup>4</sup> La Posta Svizzera, rapporto di gestione 2008, p. 68

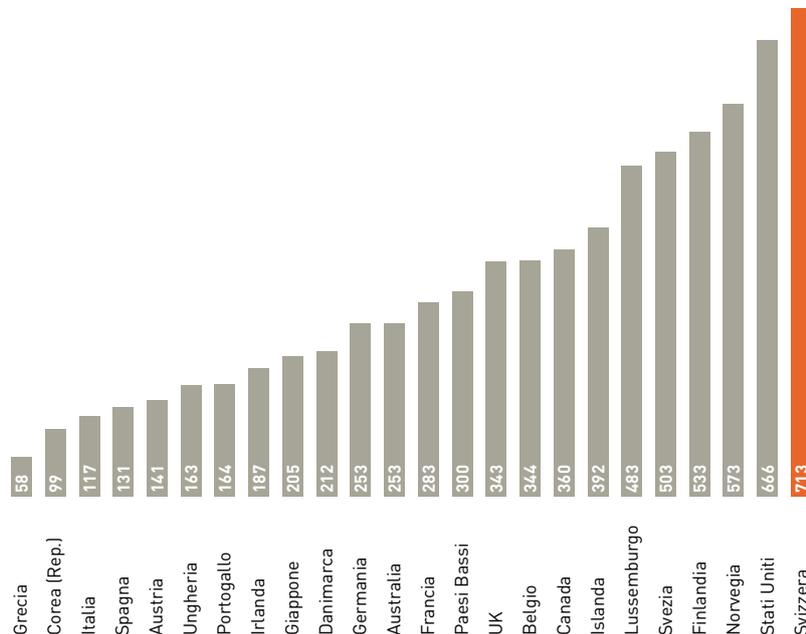
<sup>5</sup> La Repubblica Ceca, la Grecia, Cipro, la Lettonia, la Lituania, il Lussemburgo, l'Ungheria, Malta, la Polonia, la Romania e la Slovacchia

**Grafico 3**

In nessun altro paese vengono spedite così tante lettere come in Svizzera

**La Svizzera detiene il record del numero di invii per abitante**

Numero di invii per abitante nel 2006



Fonte: Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (un'agenzia tedesca)

► La Posta ha soppresso degli impieghi

**Il monopolio non garantisce i posti di lavoro**

Sul fronte della Posta Svizzera, i cambiamenti più importanti dal lato degli effettivi hanno avuto luogo nonostante il regime di monopolio. In questi ultimi anni, la Posta Svizzera ha soppresso diversi impieghi. Rispetto al 2000, la casa madre della Posta conta quasi 10'000 posti in meno (32'919 posti equivalenti a tempo pieno nel 2008, contro i 42'884 nel 2000). Questa evoluzione è principalmente dovuta alla razionalizzazione e ai progressi tecnologici (centri di smistamento moderni, maggiore efficienza). Il sindacato della comunicazione ritiene che la Posta abbia già sfruttato una gran parte del potenziale d'automazione per quanto concerne la distribuzione. Oggi non è praticamente più possibile ridurre maggiormente i costi in questo settore a meno di ridurre gli effettivi, ciò che nuocerebbe alla qualità del servizio (meno turni di distribuzione)<sup>1</sup>. In un mercato libero, è molto più rischioso per un operatore attivo in questo settore adottare misure che hanno una conseguenza negativa sulla qualità.

► I concorrenti creano degli impieghi

L'esempio degli Stati Uniti, sovente proposto per sostituire il modello europeo, mostra che un monopolio non protegge contro i programmi di riduzione massiccia dei costi. Con perdite di quasi 2 miliardi di dollari nel primo trimestre 2009, la posta americana intende sopprimere 57'000 posti a tempo pieno. Una legislazione equilibrata che crea i necessari incitamenti per attirare nuovi concorrenti ed investimenti può comportare la creazione di posti di lavoro presso altri operatori. Mentre gli operatori storici sopprimono degli impieghi, i nuovi attori sul mercato ne creano. In Germania, ad esempio, i nuovi concorrenti hanno creato un numero di posti a tempo pieno e a tempo parziale superiore alla media: essi detengono una quota di mercato del 9% e rappresentano rispettivamente il 9,5% e il 20,2% dei posti a tempo pieno e a tempo parziale<sup>2</sup>. Anche se non è possibile

<sup>1</sup> Sindacato comunicazione, 2008; Liberalizzazione del mercato postale, un rischio per la nostra economia

<sup>2</sup> Anno di riferimento: 2006. Fonte: Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, 2008, undicesima inchiesta

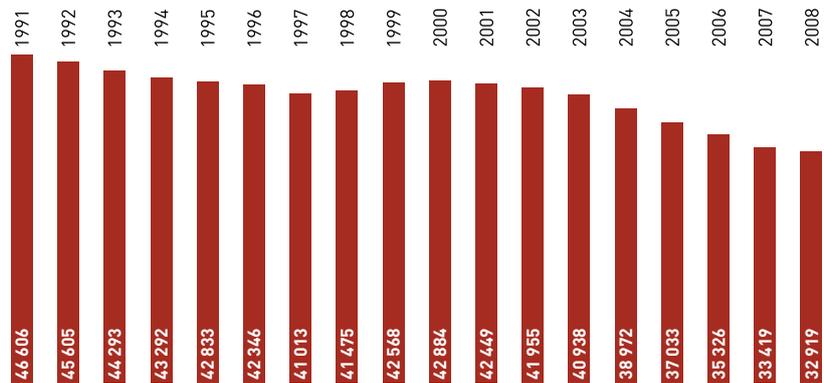
compensare tutte le perdite d'impieghi registrate finora dalla Posta, il bilancio dell'apertura di mercato sarà nettamente migliore rispetto al mantenimento dello status quo con un'ottimizzazione del processo in regime di monopolio.

#### Grafico 4

Processi più efficienti e le nuove tecnologie hanno comportato la soppressione di un gran numero di posti di lavoro da parte della Posta Svizzera.

#### Evoluzione degli effettivi della casa madre della Posta Svizzera

Valori medi, escluse le persone in formazione, 1991-2008



Fonte: La Posta Svizzera

► Il numero di lettere e di giornali spediti nel 2008 era superiore a quello del 2000

#### L'apertura del mercato permetterebbe alle lettere di resistere alle nuove tecnologie

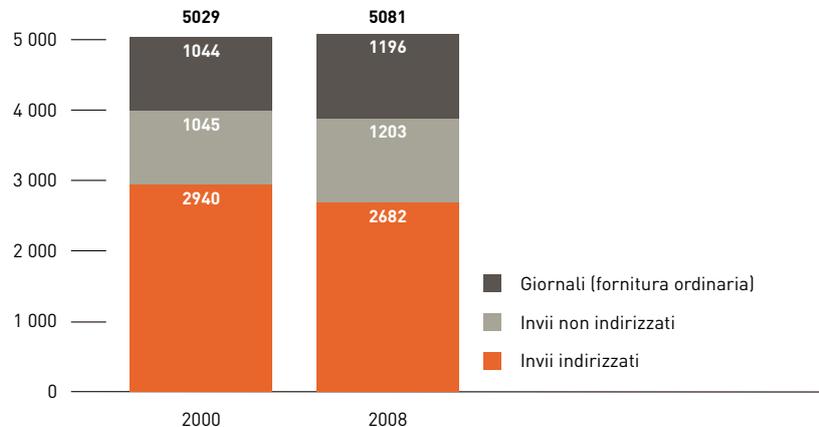
E' innegabile che sempre più clienti comunicano tramite i mezzi di comunicazione elettronica. Questo processo di sostituzione è regolarmente presentato come la principale sfida che la Posta Svizzera deve affrontare. La tendenza non è tuttavia così drammatica come si temeva qualche anno fa. Il numero di lettere e di giornali spediti è perfino leggermente aumentato negli scorsi anni. Tra il 2000 e il 2008 l'aumento è stato dell'1%. La progressione è particolarmente evidente per le lettere e i giornali non indirizzati. Soltanto il volume delle lettere indirizzate è diminuito. Questo dimostra che il mercato delle lettere resta promettente. L'apertura integrale inciterebbe gli operatori a sviluppare soluzioni innovative. A lungo termine, bisogna comunque attendersi una leggera contrazione dei volumi. Per contro, esiste un fenomeno che si rivela molto più problematico per la Posta Svizzera: il numero dei clienti che si recano negli uffici postali continua a diminuire.

**Grafico 5**

Negli ultimi anni il volume delle lettere e dei giornali è aumentato.

### Evoluzione del numero delle lettere e dei giornali spediti dalla Posta Svizzera tra il 2000 e il 2008

In milioni di invii



Fonte: La Posta Svizzera

► La direttiva europea prevede una clausola di reciprocità

### L'apertura del mercato rafforzerebbe la posizione internazionale della Posta Svizzera

La nuova direttiva europea sui servizi postali prevede una clausola di reciprocità. Conformemente a questa clausola, i paesi che hanno completamente aperto il loro mercato postale possono rifiutare agli operatori postali che conservano un monopolio residuo nella loro nazione, l'accesso al loro mercato. Negli scorsi anni la Posta Svizzera ha fortemente sviluppato le proprie attività internazionali. Swiss Post International è il quinto operatore postale del mondo per gli invii postali transfrontalieri. Nel 2008 la Posta occupava 6'276 persone all'estero. L'apertura del mercato rafforzerebbe durevolmente la posizione internazionale della Posta Svizzera. Essa sarebbe accettata meglio all'estero e sarebbe in grado di concludere alleanze in Europa più facilmente.

► I rischi finanziari sono stati nettamente sopravvalutati

### Garantito il finanziamento del servizio universale

Il mantenimento di un monopolio residuo è stato giustificato dalla necessità di finanziare il servizio universale. Si sa ora che i rischi finanziari dell'apertura del mercato sono stati considerevolmente sopravvalutati nel dibattito politico. Invece di registrare delle perdite, come era stato predetto, la maggior parte delle aziende postali hanno migliorato le rispettive cifre d'affari. La Posta Svizzera ha moltiplicato i propri utili per sette tra il 2000 e il 2008. Il servizio di base costituisce il principale settore d'attività e genera oltre il 90% di questi utili. Mentre la Posta è riuscita a ridurre in questi anni i costi del servizio universale, essa ha speso di più per i servizi esposti alla concorrenza (cf. figura 6).

Lo studio di Plaut/Frontier mostra che anche un'apertura completa del mercato non causerebbe nessun problema di finanziamento del servizio universale. Soltanto gli scenari più negativi presi in considerazione – ritenuti come irrealistici<sup>1</sup> dagli esperti stessi – potrebbero sfociare in una "lacuna di finanziamento". Quest'ultima deve essere compresa come un'impossibilità di raggiungere l'ambiziosissimo obiettivo di un rendimento dei fondi propri del 10%. Questo obiettivo è molto elevato rispetto ai rendimenti ottenuti dal settore. Da notare che anche secondo lo scenario più negativo, il rendimento sarebbe ancora conforme

<sup>1</sup> Principalmente le ipotesi seguenti: La Posta non può ottimizzare maggiormente i suoi processi, la concorrenza privata può raggiungere una quota di mercato superiore al 30% molto rapidamente, il salario medio versato dai nuovi concorrenti postali rappresenta i due terzi del salario medio versato dalla Posta

alle norme vigenti nel settore. I calcoli di Plaut/Frontier non tengono conto dello snellimento del servizio universale proposto dal Consiglio federale e che comprende l'esclusione degli invii in massa dal servizio universale e la formulazione più flessibile del mandato relativo al traffico dei pagamenti. A questo si aggiunge il fatto che il potenziale di risparmio relativo ai punti d'accesso, come le agenzie postali, non è per nulla sfruttato in Svizzera. La quota delle agenzie (meno del 9%) nel nostro paese è sempre nettamente inferiore a quella della maggioranza dei paesi comparabili. Dal punto di vista dei clienti, queste soluzioni sono generalmente più attrattive di un ufficio postale tradizionale a causa degli orari d'apertura più lunghi. Alcuni sondaggi hanno indicato che la maggior parte della popolazione è favorevole a queste soluzioni<sup>12</sup>

► Il mandato relativo al servizio universale non è così esteso

Indipendentemente dall'obbligo di garantire il traffico dei pagamenti, il mandato attuale relativo al servizio universale in Svizzera non è particolarmente esteso nel confronto internazionale. Conformemente ad uno studio di PWC, il peso del servizio universale in Svizzera è paragonabile a quello della Gran Bretagna<sup>3</sup>. Alcune caratteristiche topografiche e demografiche del nostro paese, che possono ostacolare le attività postali, sono spesso nettamente sopravvalutate nel dibattito politico. Contrariamente ad un'opinione assai diffusa, la densità della popolazione svizzera è abbastanza elevata. Il nostro tasso d'urbanizzazione (68%), ci pone appena al disotto della media europea. Inoltre, la Svizzera dispone di infrastrutture stradali e ferroviarie sviluppate, ciò che facilita considerevolmente la distribuzione degli invii in tutto il paese. Anche il numero di invii per abitante costituisce un atout: la Svizzera è il paese che ne conta di più, ciò che permette un elevato grado di sfruttamento delle infrastrutture esistenti e costi d'esercizio unitari bassi (cf. figura 3). La Norvegia liberalizzerà completamente il proprio mercato delle lettere nel 2011 a condizioni meno favorevoli.

Sebbene la situazione sia globalmente vantaggiosa e la Posta potrebbe finanziare essa stessa il servizio universale, il Consiglio federale propone un concetto per finanziare quest'ultimo. Questo garantirebbe alla Posta risorse sufficienti, anche nel teorico caso di una lacuna di finanziamento.

<sup>1</sup> gfs.berna, 2009, Posizione della popolazione nei confronti della revisione della legislazione postale, Berna, 10.8.2009

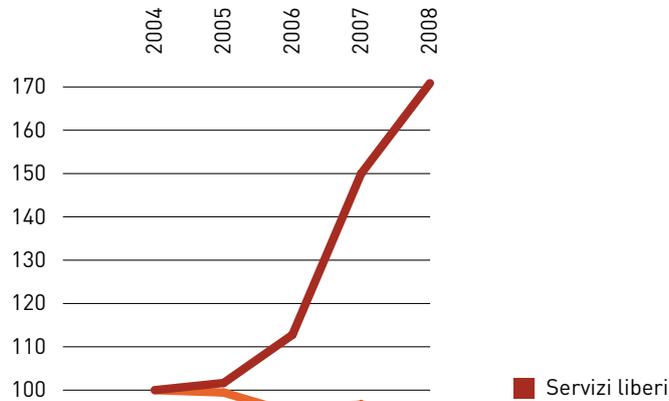
<sup>2</sup> PWC, 2006, Evaluating the Impact of a Full Market Opening on Swiss Post – Report, Price-WaterhouseCoopers, p. 14

**Grafico 6**

Mentre La Posta è riuscita a ridurre i costi del servizio universale negli scorsi anni, essa ha speso di più per i servizi esposti alla concorrenza.

**Costi d'esercizio: il servizio universale e i settori aperti alla concorrenza**

Evoluzione tra il 2004 e il 2008, casa madre della Posta, 2004 = 100



\* secondo le nuove esigenze di PostReg. Nessuna modifica dei calcoli per gli altri esercizi.

Fonte: PostReg, rapporti d'attività 2004-2008

**La Posta Svizzera è pronta ad affrontare la concorrenza**

► La Posta è uno degli operatori postali più redditizi

Nel confronto internazionale, la Posta Svizzera è uno degli operatori postali redditizi. Non sorprende dunque che anche uno studio realizzato su richiesta della Posta Svizzera giunga alla conclusione che quest'ultima è pronta ad affrontare la concorrenza: "the USP (Swiss Post) preparedness (for full market opening) ist relatively high, as Swiss Post has accounting procedures and other management characteristics like operations, service quality and cost effectiveness, that are in line with established commercial practice<sup>1</sup>". Nel corso degli ultimi anni, diverse misure hanno migliorato l'efficienza. Dal 2001, sono stati chiusi oltre un terzo degli uffici postali classici (2'195 nel 2008, contro 3'396 nel 2001). Questi ultimi sono stati in parte sostituiti da agenzie e da un servizio a domicilio. L'implementazione di progetti già approvati, come REMA e Ymago, dovrebbe permettere di risparmiare 220 milioni di franchi circa.

► Afflusso di capitali propri sufficiente

Per quanto concerne gli obiettivi finanziari, La Posta intende costituire dei fondi propri di un importo usuale nel settore. Con 2,9 miliardi di franchi di fondi propri (fine 2008), La Posta è dotata meglio rispetto alle grandi imprese private di logistica. La Posta opta per 3,5 miliardi di fondi propri (essa parlava di 2,7 miliardi nel 2006). Essa prevede 1,9 miliardi per PostFinance (a condizione che PostFinance sia tenuta a rispettare le prescrizioni di Basilea II in materia di fondi propri) e 1,6 miliardi per la logistica ed altri settori<sup>2</sup>. Ci si può attendere che i fondi propri raggiungano questa cifra entro il 2010. Il risanamento della sua cassa pensione è un onere che La Posta ha ereditato in passato. Dal 2004 essa ha riversato alla cassa oltre 1,4 miliardi di franchi<sup>3</sup>. Il risanamento era vicino quando è scoppiata la crisi finanziaria. L'attuale deterioramento del tasso di copertura non deve servire a giustificare il monopolio.

<sup>1</sup> PWC, 2006, Evaluating the Impact of a Full Market Opening on Swiss Post – Report, Price-WaterhouseCoopers, p. 13

<sup>2</sup> La Posta Svizzera, rapporto intermedio da gennaio a giugno 2007, p. 58

<sup>3</sup> Ivi compresi 250 milioni di franchi nel 2008. Il Consiglio federale non ha ancora approvato questo importo

## Condizioni quadro necessarie

Sebbene vi siano tutte le condizioni per l'apertura integrale del mercato postale elvetico, bisogna ancora adattare le condizioni quadro affinché la concorrenza si attivi sul mercato postale. Per una transizione di successo verso un mercato concorrenziale, il progetto del Consiglio federale deve essere adattato nel modo seguente:

► Nessuna estensione del campo d'applicazione della legge sulla Posta

### Campo d'applicazione della legge

L'estensione dei servizi che devono essere notificati al di fuori del servizio universale deve essere respinta. L'obiettivo di questa estensione è quello di aprire il mercato postale in modo controllato e di garantire la fornitura del servizio di base previsto dalla legge. I servizi come gli invii espresso o per corriere non fanno parte del servizio universale statale. Di conseguenza, non abbiamo bisogno di una nuova regolamentazione la cui adozione presuppone oneri amministrativi elevati.

► Vietare le sovvenzioni incrociate del servizio universale verso gli altri servizi

### Vietare le sovvenzioni incrociate

Il Consiglio federale propone che il divieto delle sovvenzioni incrociate sia abolito quando il mercato delle lettere sarà completamente aperto. La legge deve vietare le sovvenzioni incrociate dal servizio universale verso gli altri servizi, poiché la legge postale prevede un finanziamento esterno del servizio universale attraverso fondi o un indennizzo da parte dello Stato. A questa condizione sarà possibile garantire che i servizi che non dipendono dal servizio universale non siano finanziati artificialmente a scapito del servizio pubblico, vale a dire del contribuente.

► Gli ostacoli alla concorrenza non sono ancora sistematicamente soppressi

### Nessun ostacolo alla concorrenza

Un mercato postale liberalizzato richiede regole trasparenti che garantiscano un funzionamento adeguato della concorrenza. Occorre identificare al più presto gli ostacoli alla concorrenza indotte dalla concessione di vantaggi unilaterali o da sovvenzioni incrociate intollerabili e sopprimerle. La questione delle eccezioni al divieto di circolare la domenica e la notte, di cui soltanto la Posta Svizzera beneficia, non è ancora chiarita.

► Pubblici concorsi per il servizio universale

### Messa a concorso

Nell'ambito della procedura di consultazione è stata proposta la messa a concorso. Nel suo messaggio, il Consiglio federale ha rinunciato a questa procedura. Allo scopo di aumentare la pressione concorrenziale sull'operatore che garantisce il servizio di base, bisogna introdurre una procedura di messa a concorso. Questo farebbe diminuire i costi di questi servizi sia per lo Stato sia per i clienti. Secondo il rapporto di Plaut/Frontier, i concorsi promuovono l'efficienza, poiché tutti i prestatori di servizi sono per principio incitati a sottoporre un'offerta attrattiva. E questo anche se la Posta Svizzera dovesse alla fine vincere il concorso.

► Più concorrenza nelle regioni rurali

### Regolamentazione dell'accesso

Il progetto di legge postale non contiene una regolamentazione esaustiva dell'accesso alle infrastrutture dell'operatore che domina il mercato. Le esperienze registrate all'estero mostrano che la liberalizzazione del mercato sul piano giuridico non crea necessariamente la concorrenza in tutto il settore. Per questo motivo l'economiesuisse chiede una regolamentazione dell'accesso. Una regolamentazione efficace dell'accesso alle infrastrutture della Posta Svizzera farebbe aumentare la concorrenza nelle regioni periferiche. Queste sono anche le conclusioni del rapporto di Plaut/Frontier. In effetti, in mancanza di un accesso a buon mercato, i concorrenti sovente non sono competitivi, poiché le loro prestazioni nel campo della distribuzione sono troppo care rispetto a quelle dell'operatore storico (La Posta Svizzera), in particolare nelle regioni non urbane. Questa misura incoraggerebbe una migliore gestione delle infrastrutture

esistenti e rafforzerebbe il mercato delle lettere rispetto alle nuove tecnologie. E' incomprensibile che il messaggio rinunci a questo strumento, tanto più che gli argomenti a suo favore sono convincenti. Spetta in primo luogo agli attori del mercato negoziare le modalità d'accesso alle infrastrutture dell'operatore dominante. Se le parti non riusciranno a mettersi d'accordo entro sei mesi, il richiedente può rivolgersi all'autorità di regolazione che stabilirà dei costi d'accesso.

► Proteggere i piccoli clienti contro aumenti di prezzo ingiustificati

#### **Procedura d'approvazione delle tariffe**

Dieci anni dopo la prima riforma postale, gli Svizzeri pagano ancora tariffe troppo elevate nel confronto europeo per le lettere fino a 20 g inviate in posta A e B – quasi una lettera su due -. L'apertura del mercato delle lettere, proposta dal Consiglio federale, dovrebbe invogliare gli operatori a ridurre i prezzi. Tuttavia, l'auspicata pressione sui prezzi potrebbe non aver luogo fintanto che la Posta mantiene il suo dominio sul mercato. Di conseguenza, bisogna affidare il compito di approvare le tariffe del servizio universale al nuovo regolatore indipendente (PostCom).

#### **Nessun obbligo per quanto concerne la negoziazione di un CCL**

L'introduzione di un obbligo di negoziare una convenzione collettiva di lavoro, proposta dal Consiglio federale nel messaggio, va troppo lontano. Si ostacolerebbe così l'arrivo sul mercato di nuovi concorrenti, senza un reale beneficio per i lavoratori. L'economiesuisse può accettare un obbligo di rispettare le condizioni di lavoro vigenti nel settore, nel momento in cui il mercato delle lettere verrà integralmente liberalizzato.

## **Conclusione**

Il progetto del Consiglio federale ottimizza le condizioni quadro a favore della Posta Svizzera (forma giuridica, focalizzazione sul servizio universale, applicazione del Codice delle Obligazioni) e mantiene i suoi atout (nessun divieto di circolare la domenica e la notte, utilizzo gratuito dei terreni facenti parte del settore pubblico allo scopo di poter installare le cassette delle lettere). Mentre si tratta di porre sullo stesso piano tutti gli attori, i concorrenti della Posta devono però, da parte loro, far fronte a vincoli supplementari (estensione dei servizi che devono essere notificati, rispetto delle condizioni di lavoro vigenti nel settore, obbligo di negoziare un CCL). Queste misure non possono essere adottate, se non nel contesto di un'apertura completa del mercato. Di conseguenza, l'economiesuisse sostiene la revisione totale, a condizione che l'apertura del mercato delle lettere ne sia parte integrante. Nella misura in cui l'85% delle lettere inviate dalla Posta Svizzera sono spedite da clienti commerciali, l'economia ha tutto l'interesse affinché il rapporto prezzo/prestazione sia il migliore possibile.

#### **Informazioni:**

jan.perret-gentil@economiesuisse.ch

#### **Impressum**

economiesuisse, Federazione delle imprese svizzere  
Hegibachstrasse 47, Casella postale, CH-8032 Zurigo  
www.economiesuisse.ch