



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti,
dell'energia e delle comunicazioni DATEC

Ufficio federale delle comunicazioni UFCOM
Divisione Servizi di telecomunicazione e posta
Sezione Posta

22.01.2021

Servizio universale nel settore dei servizi postali e del traffico dei pagamenti: le sfide attuali

Rapporto dell'UFCOM

Sintesi

Il disciplinamento legale del servizio universale nel settore dei servizi postali e del traffico dei pagamenti è evoluto storicamente ed è legato alle tecnologie che permettono il trasferimento analogico di dati, merci e denaro. Dalla revisione totale della legislazione postale nel 2012, il contesto tecnologico e le esigenze della clientela nei confronti delle prestazioni del servizio postale e del traffico dei pagamenti sono mutate profondamente per effetto della crescente digitalizzazione. A fronte di tale contesto, l'Ufficio federale delle comunicazioni (UFCOM) ha realizzato un'analisi ad ampio raggio delle sfide che attualmente si presentano per il servizio universale in ambito postale e dei pagamenti. L'analisi si è focalizzata sugli sviluppi correnti e sulle tendenze rilevanti nei diversi settori del servizio universale. In quest'ambito, particolare attenzione è stata dedicata a quantificarne gli effetti finanziari.

L'analisi del contesto e delle tendenze si fonda sui dati del mercato svizzero e di una selezione di Paesi esteri di riferimento, nonché sulla letteratura specializzata più recente e su stime di esperti. I pareri sono stati raccolti in occasione di tre seminari con rappresentanti del settore, dell'economia e delle autorità. A titolo complementare, l'UFCOM ha commissionato un sondaggio rappresentativo presso la popolazione e le imprese. I risultati del sondaggio permettono di sapere come saranno utilizzate le prestazioni del servizio universale e di conoscere il livello di accettazione di eventuali misure tese a stabilizzare le finanze.

Il numero di lettere spedite in Svizzera è in calo da ormai oltre dieci anni. Sebbene il volume delle lettere sia ancora piuttosto elevato, se comparato su scala internazionale, si prevede che la diminuzione proseguirà anche in futuro. Allo stesso tempo, il mercato dei pacchi è in costante espansione per effetto del commercio online. Per riuscire a tener testa alla concorrenza, i fornitori di servizi postali investono in soluzioni innovative per il recapito dei pacchi. La digitalizzazione dei modelli commerciali e nuovi operatori di mercato mettono in discussione la tradizionale separazione del mercato. In reazione alla ristrutturazione dei mercati postali, i fornitori cercano di ricorrere maggiormente a modelli di lavoro e a strutture salariali improntanti alla flessibilità. Anche le abitudini che caratterizzano il traffico dei pagamenti sono in mutamento. A un declino delle operazioni allo sportello si accompagna la sempre maggior diffusione delle nuove soluzioni di pagamento digitali. Sulla costosa rete di punti di accesso si scontrano le aspirazioni della Posta a una maggior libertà imprenditoriale nell'allestimento della rete e le esigenze della popolazione e della politica, che mirano a un'offerta di elevata qualità e a buon prezzo.

Le tendenze sopracitate influenzano, non da ultimo, il finanziamento del servizio universale. Il valore del monopolio delle lettere è in continuo ribasso. Il mercato dei pacchi, in ascesa, è dominato da un'accanita concorrenza e, per effetto della sua crescita, richiede nuovi investimenti. PostFinance, in passato fonte di cospicui ricavi, sembra ora destinata a registrare nuovamente risultati in calo dovuti alla stretta dei tassi. Sebbene finora la Posta sia riuscita a finanziare autonomamente il servizio universale, potrebbe non essere più in grado di assicurarlo dal 2025 se le condizioni quadro restassero immutate.

La stabilizzazione finanziaria può avvenire tramite una serie di misure con impatto sui ricavi o sui costi. Al finanziamento potrebbero contribuire ad esempio una ridefinizione del mandato di servizio universale, rialzi sul fronte dei prezzi, l'apertura a nuovi campi d'attività o un indennizzo esterno per i costi del servizio universale.

L'UFCOM giunge alla conclusione che urge un dibattito pubblico sull'evoluzione del servizio universale. L'Ufficio suggerisce in prima battuta di istituire una commissione di esperti indipendenti e di commissionare una verifica esterna per valutare le prospettive finanziarie della Posta.

Indice

1	Situazione iniziale e metodologia	6
1.1	Ricerca documentale	6
1.2	Seminari con specialisti	6
1.3	Studio sul servizio universale del futuro.....	7
2	Analisi del contesto	7
2.1	Mercato delle lettere.....	7
2.1.1	Sviluppi del mercato in Svizzera	7
2.1.2	Sviluppi di mercato all'estero.....	10
2.1.3	Traffico di lettere transfrontaliero	13
2.1.4	Tendenze	15
2.1.5	Bilancio intermedio	17
2.2	Mercato dei pacchi.....	18
2.2.1	Sviluppi del mercato in Svizzera	18
2.2.2	Sviluppi all'estero.....	21
2.2.3	Traffico pacchi transfrontaliero.....	22
2.2.5	Tendenze	26
2.3	Giornali e periodici in abbonamento	29
2.3.1	Evoluzione del mercato	29
2.3.2	Sviluppi all'estero.....	30
2.4	Traffico dei pagamenti	30
2.5	Rete di punti di accesso	36
2.6	Condizioni di lavoro.....	42
2.6.1	Situazione in Svizzera	42
2.6.2	Evoluzione all'estero	45
2.6.3	Tendenze	46
2.6.4	Bilancio intermedio	47
2.7	Finanziamento del servizio universale.....	47
2.7.1	Evoluzione della situazione finanziaria	47
2.7.2	Evoluzione all'estero	59
2.7.3	Tendenze	60
2.7.4	Bilancio intermedio	62
2.8	Conseguenze della pandemia di Covid-19	63
3	Possibili misure per stabilizzare il finanziamento del servizio universale	65
3.1	Mandato di servizio universale.....	65
3.1.1	Tempi di consegna e frequenza di distribuzione.....	65
3.1.2	Requisiti di raggiungibilità per la rete di punti di accesso	67
3.1.3	Servizio universale nel settore del traffico dei pagamenti.....	68
3.1.4	Potenziale di risparmio di alcune misure.....	68
3.2	Misure sul fronte delle entrate.....	69
3.2.1	Prezzi del monopolio	69
3.2.2	Fondi per il finanziamento dei costi netti	69
3.2.3	Apertura dell'infrastruttura postale	70
3.2.4	Rimborso statale	70
3.3	Elementi conoscitivi emersi dai seminari con esperti	71
3.4	Elementi conoscitivi emersi dallo studio sul servizio universale del futuro.....	72
4	Conclusione e raccomandazioni	75

Indice delle figure

Figura 1 Evoluzione del volume di mercato nel mercato nazionale delle lettere sulla base della cifra d'affari, in mio. fr.....	8
Figura 2 Evoluzione del volume delle lettere nel mercato nazionale, in mio. di invii.....	9
Figura 3 Invii di lettere pro capite 2018: confronto europeo.....	10
Figura 4 Evoluzione dell'indice dei prezzi delle lettere nel confronto europeo, prezzo CH 2009=100.	12
Figura 5 Evoluzione della cifra d'affari export, in mio. fr.	13
Figura 6 Evoluzione della cifra d'affari import, in mio. fr.	14
Figura 7 Lettere inviate e ricevute alla settimana per fascia d'età.....	15
Figura 8 Invio di pacchi in base al destinatario (B2C vs. C2C).....	20
Figura 9 Evoluzione del volume di mercato nel commercio online, in mio. fr.....	20
Figura 10 Pacchi provenienti dal commercio online ripartiti in base alla rapidità di consegna.....	21
Figura 11 Invii di pacchi pro capite 2018: confronto europeo.....	22
Figura 12 Evoluzione della cifra d'affari export, in mio. fr.	23
Figura 13 Evoluzione della cifra d'affari import, in mio. fr.	23
Figura 14 Evoluzione dei volumi di giornali affidati alla Posta per la distribuzione regolare, in mio. di esemplari.....	29
Figura 15 Evoluzione delle tecnologie impiegate per gli ordini di pagamento, indicizzata (2014=100)	31
Figura 16 Evoluzione dei versamenti in contanti, indicizzata (2014=100).....	32
Figura 17 Evoluzione nel numero di prelievi in contanti, indicizzato (2014=100).....	33
Figura 18 Evoluzione del numero di punti di accesso e delle aree con servizio a domicilio.....	37
Figura 19 Evoluzione nel numero di punti di accesso alternativi.....	39
Figura 20 Numero dei punti di accesso ogni 10 000 abitanti nei Paesi di riferimento.....	40
Figura 21 Collaboratori della Posta in equivalenti a tempo pieno e persone impiegate.....	42
Figura 22 Andamento della cifra d'affari a livello del gruppo e dei gruppi aziendali incaricati del servizio universale, indicizzato (2008=100).....	48
Figura 23 Andamento dell'EBIT a livello del gruppo e nei gruppi aziendali incaricati del servizio universale, indicizzato: 2008=100.....	49
Figura 24 Andamento della redditività, margine EBIT a livello del gruppo e nei gruppi aziendali incaricati del servizio universale.....	50
Figura 25 Andamento dei ricavi e costi del servizio universale.....	50
Figura 26 Andamento dei risultati del servizio universale, in milioni di franchi.....	51
Figura 27 Andamento dei risultati nel monopolio della posta-lettere e nel servizio universale, in milioni di franchi.....	52
Figura 28 Andamento dei costi netti, in milioni di franchi.....	54
Figura 29 Andamento della ripartizione dei costi, in milioni di franchi.....	56
Figura 30 Andamento del risultato nel confronto con i fornitori storici nei Paesi di riferimento, indicizzato : 2014=100.....	59
Figura 31 Classifica delle misure per stabilizzare finanziariamente il servizio universale.....	73
Figura 32 Importanza relativa di determinati elementi del servizio universale, in percentuale.....	74

Indice delle tabelle

Tabella 1 Caratteristiche di mercato in una selezione di Paesi di riferimento a confronto con la Svizzera	6
Tabella 2 Composizione dei seminari con specialisti.....	7
Tabella 3 Evoluzione in punti percentuali delle quote di mercato nel mercato nazionale delle lettere sulla base della cifra d'affari.....	8
Tabella 4 Evoluzione delle quantità di lettere nazionali 2014–2018, in mio. di invii	9
Tabella 5 Evoluzione delle quote di export, in percentuale.....	13
Tabella 6 Evoluzione dei volumi delle lettere provenienti dall'estero, in mio. fr.....	14
Tabella 7 Numero di invii di merci di piccole dimensioni in base alla provenienza, in mio. di invii.....	15
Tabella 8 Quantità di pacchi a livello nazionale, in mio. di invii	18
Tabella 9 Evoluzione delle quote di fatturato nel mercato domestico, in percentuale.....	19
Tabella 10 Quota di volume dei servizi espresso e di corriere nel mercato CEP 2019.....	25
Tabella 11 Offerta di servizi supplementari sull'ultimo miglio.....	26
Tabella 12 Evoluzione del numero di testate e delle tirature nel mercato svizzero dei giornali	29
Tabella 13 Densità della rete e quota di agenzie in Svizzera e nei Paesi di riferimento nel 2019	40
Tabella 14 Andamento dei costi netti in relazione ai costi del servizio universale, in milioni di franchi e percentuale	55
Tabella 15 Andamento dei contributi alla compensazione dei costi netti da monopolio, in mio. CHF e per cento	57
Tabella 16 Margine EBIT dei fornitori storici di servizi postali nei Paesi di riferimento nel 2019 e medie 2015–2019 / 2010–2014.	60
Tabella 17 Adeguamenti dei tempi di consegna e della frequenza di distribuzione stabiliti per legge .	67
Tabella 18 Potenziale di risparmio annuo insito in diversi adeguamenti al servizio universale.....	68

1 Situazione iniziale e metodologia

Il presente rapporto illustra le attuali sfide per il servizio universale nel settore dei servizi postali e del traffico dei pagamenti. Alla luce della dinamica di trasformazione del mercato postale, l'Ufficio federale delle comunicazioni (UFCOM) ha analizzato i correnti sviluppi nel settore postale ed esaminato in modo approfondito le tendenze che si delineano. Particolare attenzione è stata dedicata all'esame delle possibilità di finanziamento del servizio universale postale. Nell'intento di poter valutare in modo realistico e ampiamente condiviso l'evoluzione sul medio periodo del mercato postale, l'UFCOM ha attinto a fonti affidabili nell'effettuare la sua analisi. Le nozioni esposte nel presente rapporto sono frutto di una ricerca a desktop, di seminari realizzati con specialisti e di un sondaggio condotto presso la popolazione e l'economia.

1.1 Ricerca documentale

Per la ricerca in rete sono stati consultati la più recente letteratura specialistica e i dati di mercato svizzeri e internazionali. Le analisi dei dati sono state effettuate sempre sulla base delle ultime cifre disponibili. Per quanto riguarda le serie di dati, si è scelto l'arco temporale più esteso con una base di dati comparabile. L'analisi della corrente situazione di mercato in Svizzera si fonda in larga misura sui dati di mercato e delle imprese rilevati annualmente dalla PostCom presso i fornitori di servizi postali. I confronti internazionali si basano sui dati della Commissione europea e dell'Unione postale universale. A ciò si aggiungono le cifre desunte dai rapporti che per legge la Posta è tenuta a presentare alle autorità di vigilanza nonché quelle consultabili liberamente nei rapporti commerciali e finanziari dei fornitori di servizi postali. A titolo di paragone con la Svizzera sono stati selezionati sette Paesi di riferimento che si prestano a un confronto sulla base di criteri quali: volume dei pacchi e delle lettere, densità di popolazione, grado di urbanizzazione e prestazioni economiche (v. Tabella 1).

Paese	Quantità di lettere pro-capite 2018	Quantità di pacchi pro-capite 2018	Abitanti per km ² 2018	Grado di urbanizzazione 2019 in % della popolazione	PIL procapite 2019, in EUR, a parità di potere d'acquisto	Utilizzo e-banking 2019, in % della popolazione
AT	184	256	107	59	39 600	63
BE	161	20	375.3	98	36 500	71
CH	384	22	214	74	47 500	73
DE	193	39	235	77	37 600	61
FR	162	12	106	81	33 000	66
NL	155	30	504	92	39 900	91
SE	212	24	25	88	37 400	84
UK ²	153	37	273	84	32 600	78

Tabella 1 Caratteristiche di mercato in una selezione di Paesi di riferimento a confronto con la Svizzera¹

(Fonti: Commissione europea, Eurostat, Banca mondiale)

1.2 Seminari con specialisti

All'inizio dell'estate 2019, l'UFCOM ha organizzato tre seminari con esperti del settore postale, scientifico e le autorità (cfr. Tabella 2). In questa occasione si sono dibattute tesi sugli sviluppi futuri del mercato, del servizio universale e della tecnologia. Si è così potuto acquisire esperienze pratiche e formu-

¹ I volumi di pacchi e di lettere corrispondono al totale del traffico nazionale e transfrontaliero. BE: solo lettere nazionali; UK: volume dei pacchi 2017

lare stime sulle evoluzioni future del mercato e su quali eventuali misure potrebbero stabilizzare il settore del servizio universale. I partecipanti ai seminari condividevano l'opinione che sia necessario condurre un dibattito pubblico sul servizio universale del futuro.

Gruppo d'interesse	Partecipanti
Settore postale	<ul style="list-style-type: none"> • Rappresentanza degli interessi dei gerenti di agenzie postali (Associazione delle agenzie postali) • Posta CH SA • Fondazione per la protezione dei consumatori (SKS) • Syndicom (Sindacato dei media e della comunicazione) • Associazione dei fornitori di servizi postali privati (KEP + Mail) • Associazione Svizzera di vendita per Corrispondenza (VSV/ASVPC)
Settore scientifico	<ul style="list-style-type: none"> • Avenir Suisse • Postal Innovation Platform del PFL • Unione sindacale svizzera (USS) • Swiss Economics • WIK Consulting
Autorità	<ul style="list-style-type: none"> • Cancelleria federale (CaF) • Amministrazione federale delle finanze (AFC) • Commissione federale delle poste (PostCom) • Commissione federale della concorrenza (COMCO) • Segreteria di Stato dell'economia (SECO) • Sorveglianza dei prezzi (SPR) • Conferenza dei direttori cantonali dell'economia pubblica (CDEP) • Unione delle città svizzere (UCS)

Tabella 2 Composizione dei seminari con specialisti

1.3 Studio sul servizio universale del futuro

L' UFCOM ha commissionato a un istituto di ricerca di mercato un sondaggio ad ampio raggio sulle opinioni della popolazione e delle imprese in merito all'utilizzo futuro del servizio universale e alle sfide finanziarie che esso presenta. Lo studio² fornisce importanti elementi conoscitivi sull'utilizzazione futura dei servizi postali e del traffico dei pagamenti, permettendo così una valutazione dell'accettazione politica di misure per stabilizzare il settore del servizio universale. Nel periodo compreso tra il 25 ottobre e il 6 dicembre 2019 sono stati intervistati 4213 privati e 2763 imprese sul futuro della fruizione, del finanziamento e sull'importanza di singoli ambiti del servizio universale, nonché sulle diverse possibilità di allestimento del servizio universale.

2 Analisi del contesto

2.1 Mercato delle lettere

2.1.1 Sviluppi del mercato in Svizzera

2.1.1.1 Offerta

Il mercato delle lettere nazionali prevede il monopolio per gli invii di peso minore o uguale a 50 grammi (dal 2009 è passato da 100 a 50 grammi), la cui distribuzione è assicurata unicamente dalla Posta. Nel 2019 tale monopolio rappresentava più del 67 per cento della cifra d'affari (2018: 74,9 %) e più del 79 per cento degli invii effettuati dalla Posta (2018: 78,7 %), mentre la restante fetta

² Link 2020

di mercato era aperta alla concorrenza. Le quote di mercato dei ricavi totali generati sul mercato delle lettere si sono leggermente spostate a favore dei fornitori alternativi.

	2015	2016	2017	2018	2019
Quota della Posta	99,0 %	98,9 %	98,6 %	97,5 %	96,6 %
Quota dei fornitori alternativi	1,0 %	1,1 %	1,4 %	2,5 %	3,4 %

Tabella 3 Evoluzione in punti percentuali delle quote di mercato nel mercato nazionale delle lettere sulla base della cifra d'affari

(Fonte: rapporti annuali della PostCom)

La cifra d'affari generata dalla Posta sul mercato delle lettere indirizzate in Svizzera ammonta a quasi 1,5 miliardi di franchi nel 2019 (96,6 %), mentre quella dei fornitori alternativi rappresenta 51 milioni di franchi (3,4 %).

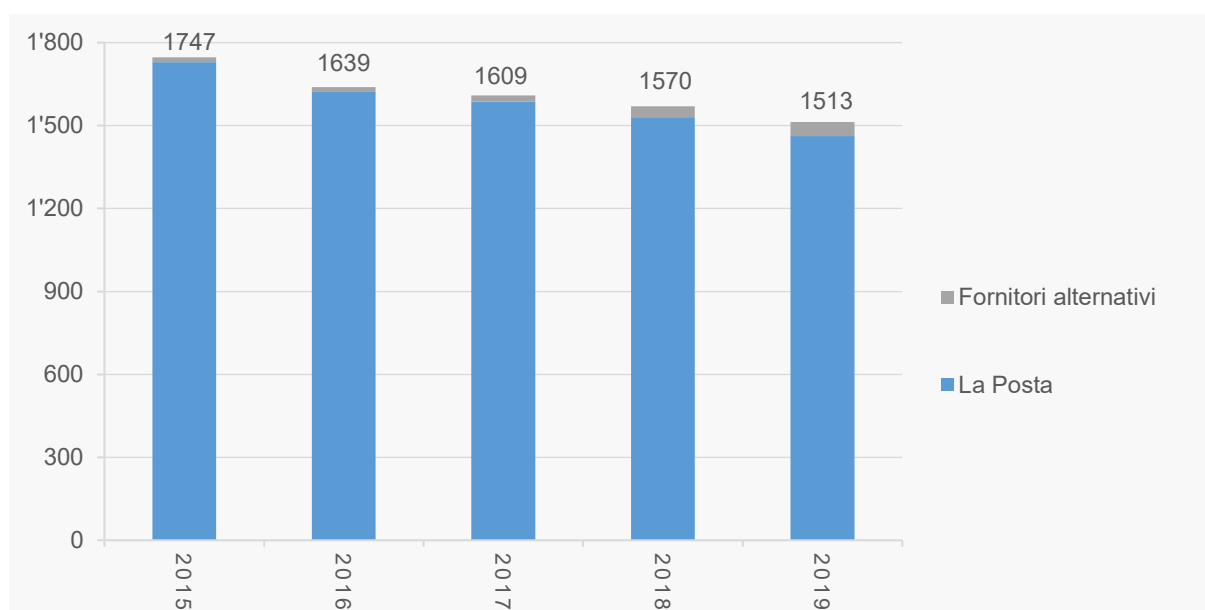


Figura 1 Evoluzione del volume di mercato nel mercato nazionale delle lettere sulla base della cifra d'affari, in mio. fr.

(Fonte: rapporti annuali della PostCom)

Con il passare degli anni i fornitori alternativi sono riusciti a migliorare le loro cifre d'affari nel settore delle lettere. Più dell'81,2 per cento delle lettere indirizzate di peso superiore ai 50 grammi, fino a 1 chilogrammo, sono trattate direttamente dalla Posta, mentre i fornitori alternativi assicurano soltanto il 18,8 per cento della distribuzione in questo settore.

Oltre alla questione del monopolio, bisogna ricordare che il numero di economie domestiche in Svizzera è in costante aumento, mentre i privati e le imprese inviano sempre meno lettere. Tale contesto rende il mercato delle lettere molto complesso. Le barriere costituite dal monopolio e la complessità del mercato delle lettere implicano uno svantaggio considerevole per i fornitori alternativi. Per questi motivi, un fornitore privato nutrirà scarso interesse a svilupparsi in questo segmento di mercato in fase di rallentamento, la cui parte più redditizia resta inaccessibile alla concorrenza.

Malgrado il fatto che la Posta distribuisca la maggior parte delle lettere indirizzate sul mercato svizzero, patisce della diminuzione del volume di questi invii. Nel 2019 le lettere consegnate dalla Posta

sono diminuite del -4,8 per cento rispetto all'anno precedente, presentando negli ultimi 5 anni un tasso annuo di crescita composto di -3,6. Meno invii significano meno costi, ma anche meno profitti.

Il calo del volume delle lettere deriva essenzialmente dalla sostituzione della posta cartacea con canali di comunicazione digitali. Le misure di ottimizzazione dei costi adottate dai clienti della Posta si traducono anch'esse in una riduzione degli invii postali. Sempre più sovente le grandi imprese inviano alla clientela fatture e informazioni per via elettronica. Tali mezzi di comunicazione sono spesso altrettanto affidabili e presentano vantaggi economici.

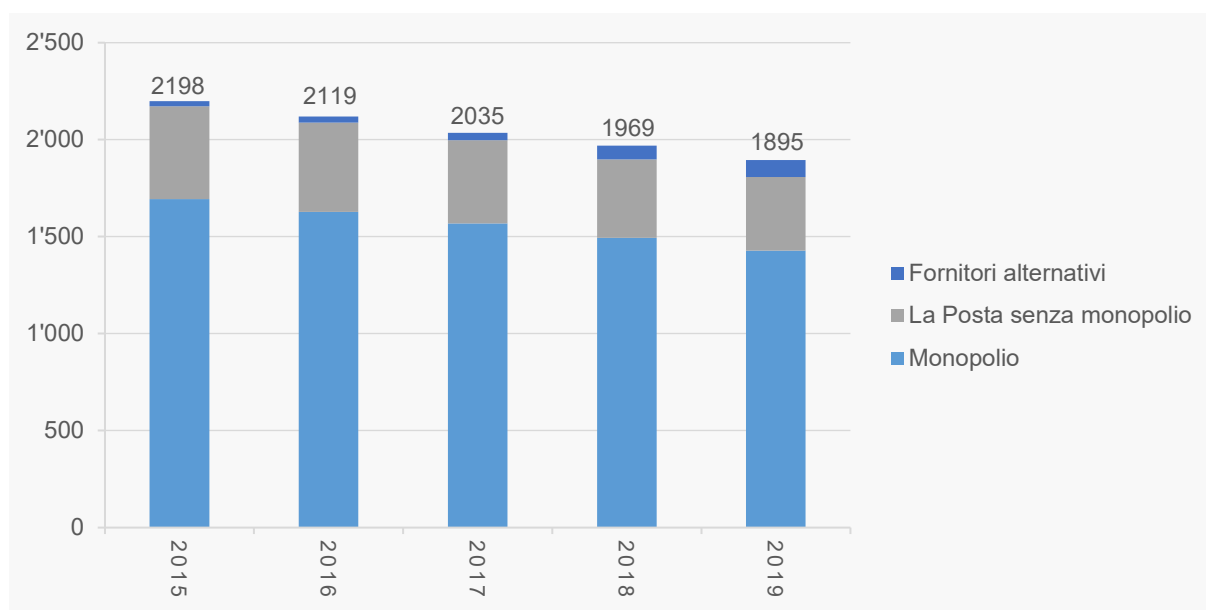


Figura 2 Evoluzione del volume delle lettere nel mercato nazionale, in mio. di invii
(Fonte: rapporti annuali della PostCom)

Il volume totale delle lettere nazionali indirizzate è passato da circa 2,2 miliardi di unità inviate nel 2015 a soltanto 1,9 miliardi di unità inviate nel 2019. Ciò equivale a un tasso annuo di crescita composto del -2,9 per cento. Occorre sottolineare che, con il passare degli anni, i fornitori alternativi sono riusciti aumentare la propria quota a livello di distribuzione delle lettere indirizzate sul mercato nazionale. Grazie alla propria reputazione e all'esperienza maturata, hanno potuto distribuire 88 milioni di unità nel 2019. Questo dato rappresenta un aumento annuale medio del 27,3 per cento nell'ultimo quinquennio. Ciò nonostante la fetta rappresentata dagli operatori privati resta minima rispetto alla quantità di invii consegnati direttamente dalla Posta.

	2015	2016	2017	2018	2019
La Posta	2172	2089	1998	1898	1807
Fornitori alternativi	26	31	37	71	88

Tabella 4 Evoluzione delle quantità di lettere nazionali 2014–2018, in mio. di invii
(Fonte: rapporti annuali della PostCom)

Nel 2019 la cifra d'affari totale sul mercato svizzero delle lettere indirizzate fino a 1 chilogrammo superava lievemente 1,5 miliardi di franchi (2018: 1,6 mia. fr.). Le lettere del servizio universale rappresentavano pertanto più del 99 per cento del mercato totale delle lettere. Come nel resto del settore delle lettere, anche per le lettere di grandi dimensioni si sta delineando una tendenza al ribasso.

2.1.1.2 Domanda

Un sondaggio rappresentativo sulle abitudini di fruizione condotto nel 2017 illustra che la popolazione è soddisfatta del servizio universale attuale. In generale, i privati ricevono più lettere di quante ne spediscono. Nel sondaggio due terzi degli intervistati dichiara di ricevere al massimo 10 lettere alla settimana, circa la metà di ricevere meno di una lettera a settimana. Tali abitudini di spedizione e ricezione sono sostanzialmente indipendenti dal luogo geografico di residenza (città/agglomerato/campagna, regione di montagna/regione di pianura). La gran parte delle lettere indirizzate a privati è spedita da aziende e autorità³.

I privati stimano che il criterio più importante sia quello di ricevere gli invii postali nella buca lettere. Gli altri aspetti dell'invio, come ad esempio l'intervallo tra la presa in consegna e il recapito, il prezzo e la frequenza di distribuzione sono qualificati come secondari⁴.

2.1.2 Sviluppi di mercato all'estero

Il monopolio residuo per le lettere fino a 50 grammi rappresenta un'unicità in Europa. Dal 2013 tutti gli Stati membri dell'UE hanno completamente liberalizzato i propri mercati delle lettere che, nonostante ciò, mostrano ancora un forte predominio dei fornitori storici: nel 2016 la loro quota di mercato media nei Paesi UE, SEE e in Svizzera si attestava all'incirca al 90 per cento⁵. La concorrenza nel segmento delle lettere si è sviluppata maggiormente in Romania, nei Paesi Bassi e in Svezia. In questi Paesi, nel 2016 i fornitori alternativi sono riusciti ad aggiudicarsi quote di mercato rispettivamente del 44 per cento, del 22 per cento e del 19 per cento della cifra d'affari realizzata complessivamente.

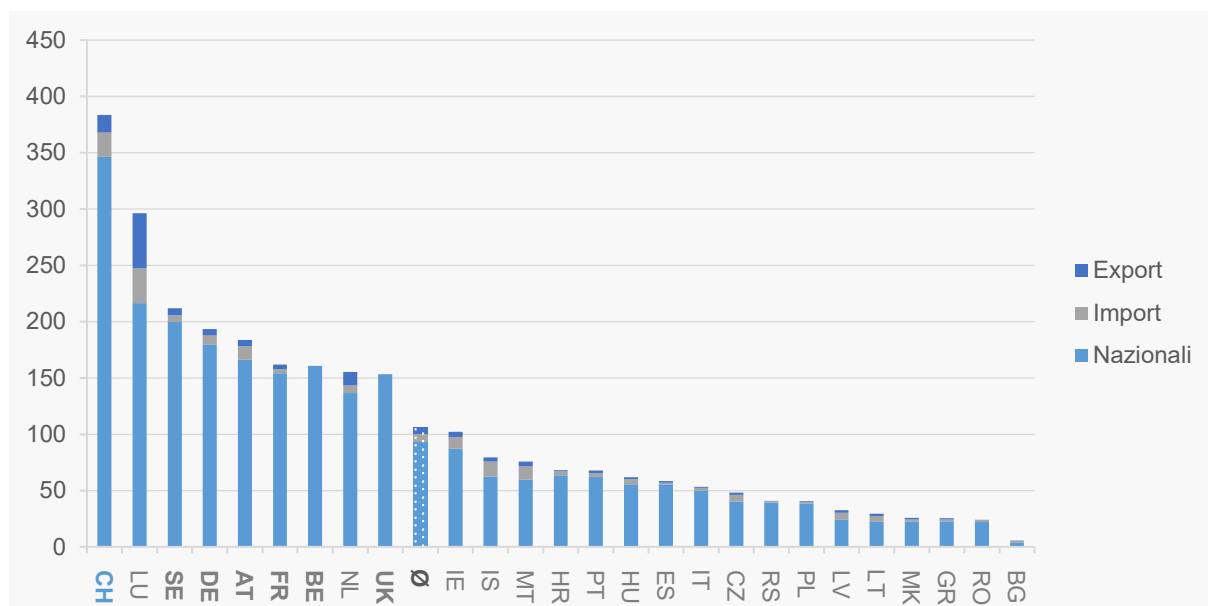


Figura 3 Invii di lettere pro capite 2018: confronto europeo
(Fonte: Commissione europea)

³ Demoscope 2017: 17

⁴ Demoscope 2017: 36

⁵ Copenhagen Economics 2018: 73

La Figura 3 illustra il numero di lettere inviate pro capite⁶. Con la sua media di 384 lettere pro capite nel 2018, la Svizzera occupa la posizione di testa, come negli anni precedenti. La media europea si attesta a 105 lettere pro capite. In Svizzera la quota del traffico internazionale di lettere equivale al 10 per cento del volume complessivo; si trova appena al di sotto della media europea (13 %), ma supera la media dell'8 per cento⁷ dei Paesi selezionati come riferimento. La spedizione delle lettere evidenzia peculiarità regionali. Mentre nei Paesi occidentali e nordeuropei i volumi di lettere sono relativamente elevati, nell'Europa meridionale e orientale sono spedite molte meno lettere. Rispetto alla Svizzera, in cui il volume di lettere è rimasto piuttosto stabile nell'ultimo decennio, la maggioranza dei Paesi europei denota già un forte declino dei volumi.

Le differenti abitudini di spedizione sono da ricondurre a una molteplicità di cause; da un lato entrano in gioco fattori socioeconomici come la crescita economica, gli sviluppi demografici e la capacità dell'infrastruttura digitale. La domanda della popolazione dipende dal contesto culturale, dall'età e dalle competenze nell'uso dei mezzi di comunicazione digitale. La velocità della trasformazione digitale dipende in larga misura dalla fiducia nei mezzi digitali e dalle riserve della società quanto alla protezione legale dei dati. Dall'altro lato, la reazione degli attori del mercato postale alla crescente digitalizzazione del contesto commerciale svolge un ruolo determinante per la domanda. Un ruolo importante è svolto dalle autorità, che possono rafforzare la fiducia nei canali digitali grazie a una strategia coordinata di e-government incentivando così la sostituzione del traffico delle lettere⁸. Il calo più marcato dei volumi è avvenuto in Danimarca. Qui, dal 2000 al 2016, la quantità di invii si è ridotta del 75 per cento. Il motivo è da ricercarsi nella strategia governativa di promozione digitale, avviata su ampia scala già nel 2001 e che obbliga dal 2012 la popolazione e le imprese ad attivare una buca lettere digitale gratuita per la comunicazione con le autorità. Al contempo i prezzi per gli invii singoli sono stati fortemente aumentati⁹.

Confrontando l'evoluzione dei volumi nelle diverse categorie di lettere emerge che quella degli invii singoli registra il più forte ribasso. Anche gli invii di massa, che costituiscono la quota più importante del volume complessivo, sono in diminuzione, nonostante finora la tendenza sia meno accentuata rispetto all'altra categoria. Le grandi imprese effettuano meno invii di massa per motivi economici e questioni ambientali. La corrispondenza con la clientela (ad es. fatturazione, segnalazioni di danno ed estratti conto) passano via via al canale digitale. Gli invii pubblicitari indirizzati e non indirizzati sono la categoria che finora ha evidenziato l'andamento più stabile¹⁰.

A causa del calo dei volumi, i costi si ripercuotono su quantità sempre minori. Conseguentemente, aumentano sia i costi al pezzo sia la quota di costi fissi delle lettere recapitate. Molti fornitori hanno aumentato i prezzi di invio delle lettere per stabilizzare i ricavi. L'evoluzione dei prezzi in una selezione di Paesi di riferimento è raffigurata nella Figura 4. Secondo all'indice dei prezzi delle lettere della Posta¹¹ la Germania e la Gran Bretagna sono gli unici Paesi in cui le lettere della Posta A e B fino a 1 chilogrammo costano meno che in Svizzera. A eccezione di Germania e Svezia, dove l'evoluzione dei

⁶ Commissione europea 2020a

⁷ Paesi disponibili: AT, DE, FR, SE e NL. BE e UK non sono disponibili per mancanza di dati.

⁸ Copenhagen Economics 2018: 42

⁹ Andersson/Bengtsson/Eriksson 2018: 285–298

¹⁰ ERGP 2017: 17

¹¹ La Posta Svizzera 2020a. Il catalogo di prodotti considerato si compone di lettere A e B fino a 1 kg ed è stato ponderato in base alle quantità spedite in Svizzera. I prezzi sono rettificati per gli effetti dei tassi di cambio.

prezzi evidenzia una leggera flessione, e della Svizzera, in cui i prezzi sono immutati dal 2004, in tutti i Paesi di riferimento i prezzi hanno subito aumenti nel periodo 2009–2019. L'adeguamento medio annuale dei prezzi in tutti i Paesi si situava intorno al 2 per cento. In Danimarca nel 2016 il formato di lettera E+1 è stato escluso dal servizio universale, permettendo a PostNord di aumentare il prezzo da 1,07 a 2,55 EUR, mentre il prezzo per le lettere E+3 è rimasto pressoché identico. Il rincaro si traduce nell'indice dei prezzi per le lettere 2019 in un aumento di 66 punti percentuali rispetto al 2009. Le Poste Italiane hanno perseguito un'analogha strategia di prezzo per trasferire i volumi dai prodotti postali più celeri, esclusi dal servizio universale, alla categoria di prodotti con tempi di consegna più lunghi facente invece parte di quest'ultimo: i tempi di consegna delle lettere standard E+3 lente sono stati prolungati da 4 a 6 giorni. In termini di prezzo, il prodotto è assimilabile alla precedente lettera di seconda classe. Allo stesso tempo, la lettera standard prioritaria (E+1) continua a essere compresa nel servizio universale, ma ha subito un rincaro da 80 centesimi a 2,80 EUR ed è stata dotata di prestazioni aggiuntive, come il Track and Trace¹².

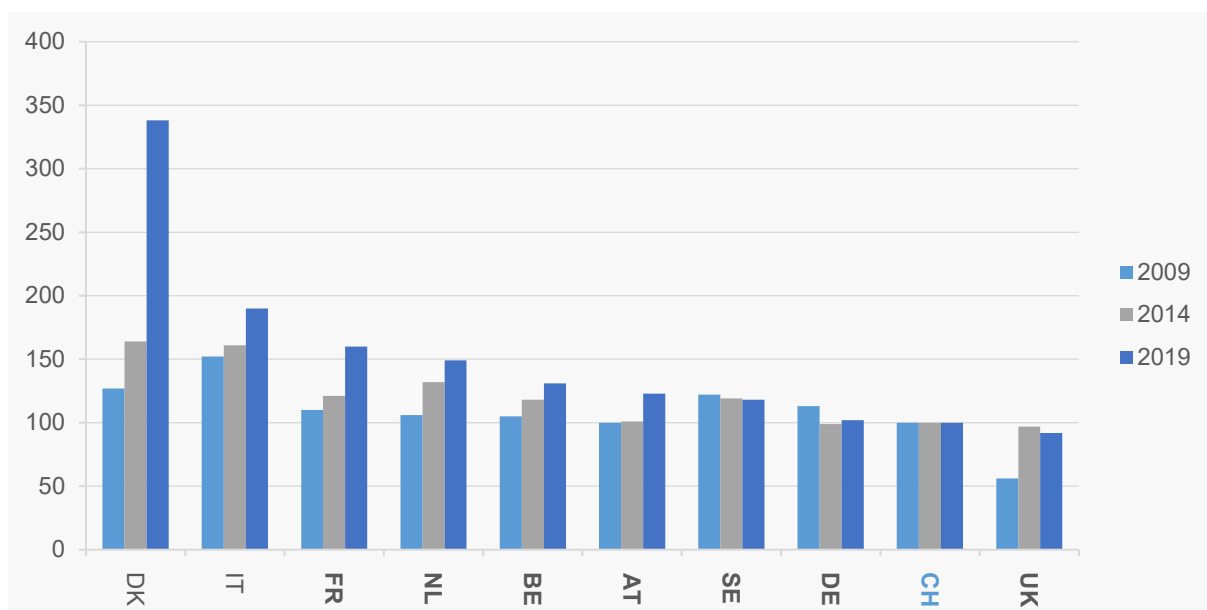


Figura 4 Evoluzione dell'indice dei prezzi delle lettere nel confronto europeo, prezzo CH 2009=100

(Fonte: cifre del rapporto finanziario della Posta)

Nei Paesi considerati gli aumenti di prezzo sono avvenuti primariamente nel segmento degli invii singoli e, in misura minore, in quello degli invii di massa¹³. La ragione risiede nel fatto che le imprese, rispetto ai clienti privati, sono più sensibili al prezzo. Se, da un lato, le imprese spediscono volumi di gran lunga superiori, dall'altro lato, hanno più possibilità di passare al digitale per le proprie comunicazioni.

¹² Copenhagen Economics 2018: 188

¹³ Copenhagen Economics 2018: 52

2.1.3 Traffico di lettere transfrontaliero

2.1.3.1 Lettere inviate all'estero

Anche il mercato delle lettere inviate all'estero mostra una tendenza al ribasso. Questa riduzione è ancora più marcata di quella del mercato nazionale delle lettere. Negli ultimi anni la cifra d'affari totale è diminuita notevolmente, passando da 202 milioni di franchi nel 2015 a soli 158 milioni di franchi nel 2019. Ciò corrisponde a una riduzione media del 4,8 per cento all'anno.

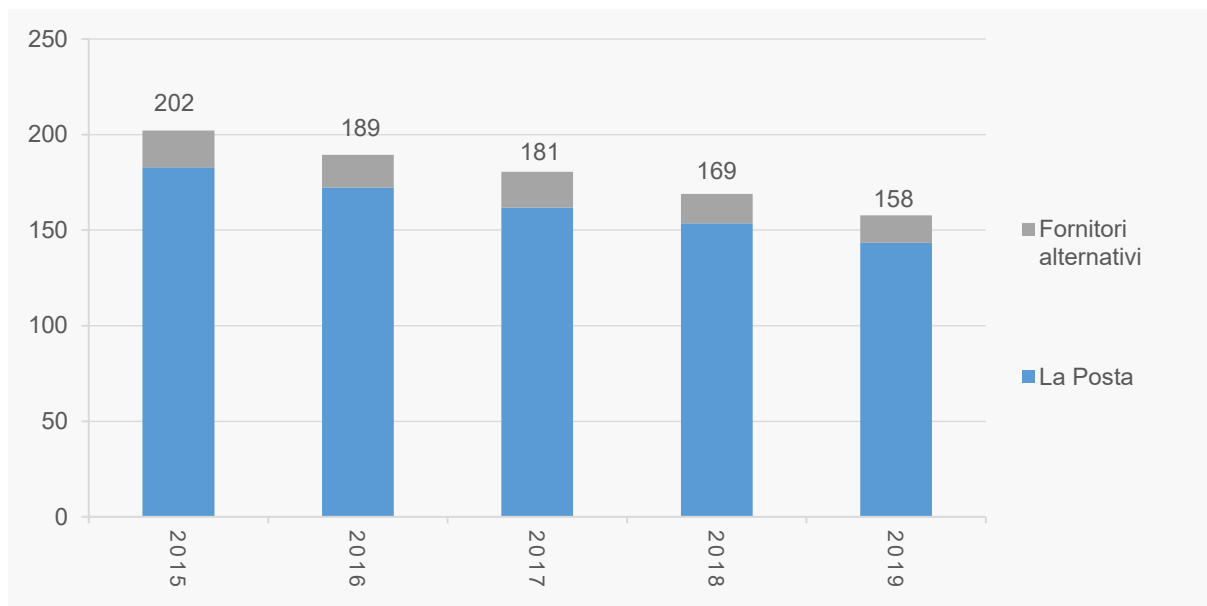


Figura 5 Evoluzione della cifra d'affari export, in mio. fr.

(Fonte: rapporti annuali della PostCom)

La cifra d'affari per le lettere inviate all'estero viene generata principalmente dalla Posta. I fornitori alternativi si concentrano maggiormente sul segmento della consegna espresso e tramite corriere (v. cap. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**). La diminuzione del numero di invii registrata tra il 2015 e il 2019 si spiega in particolare con il fatto che soprattutto la clientela estera si rivolge sempre più ai servizi digitali.

Il volume totale delle lettere inviate all'estero è passato da 164 milioni di invii nel 2015 a 124 milioni nel 2019, un'evoluzione che si traduce in un calo medio del 5.5 per cento all'anno. Negli ultimi anni le quote di mercato si sono sviluppate in modo dinamico. Nel 2019 la Posta attestava una quota del 52 per cento. La quota del volume degli invii all'estero dei fornitori alternativi è aumentata costantemente, dopo un calo nel 2016, raggiungendo lo stesso livello del 2015 nel 2019.

	2015	2016	2017	2018	2019
La Posta	52.2%	58.8%	57.0%	54.6%	52.0%
Fornitori alternativi	47.8%	41.2%	43.0%	45.4%	48.0%

Tabella 5 Evoluzione delle quote di export, in percentuale

(Fonte: rapporti annuali della PostCom)

2.1.3.2 Lettere provenienti dall'estero

La cifra d'affari nel settore delle lettere provenienti dall'estero è cresciuta costantemente dal 2015, fino a raggiungere il suo apice nel 2018 con 173 milioni di franchi, prima di calare fino a 156 milioni di franchi nel 2019. La quota di mercato della Posta è di gran lunga superiore a quella dei fornitori alternativi. Si noti comunque che nel 2017 la cifra d'affari dei fornitori privati ha raggiunto i 28 milioni di franchi,

prima di conoscere un nuovo calo e di attestarsi a 5 milioni di franchi nel 2019. Lo scorso anno il mercato delle lettere provenienti dall'estero ha registrato un calo del fatturato complessivo (2019: -18 mio. fr. rispetto al 2018).

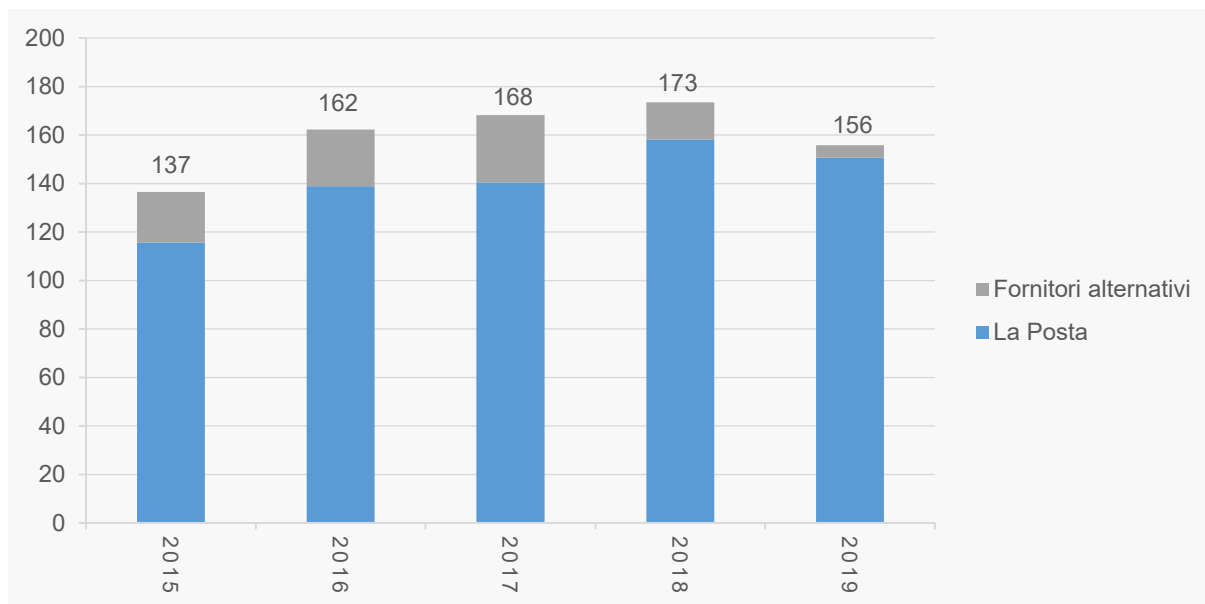


Figura 6 Evoluzione della cifra d'affari import, in mio. fr.

(Fonte: rapporti annuali della PostCom)

Il numero delle lettere provenienti dall'estero distribuite direttamente dalla Posta è in costante diminuzione dal 2016 soprattutto per effetto della digitalizzazione incalzante. Per l'anno 2019 le lettere provenienti dall'estero, quelle del mercato interno e quelle destinate all'estero, hanno evidenziato una diminuzione del numero di unità distribuite. Tra il 2015 e il 2018 il volume di lettere provenienti dall'estero è cresciuto costantemente da 155 milioni di unità nel 2015 a 189 milioni di unità nel 2017, per scendere di nuovo negli ultimi due anni. Negli ultimi cinque anni la Posta ha registrato un tasso annuo di crescita composto del +1,1 per cento, mentre i fornitori alternativi hanno registrato un tasso di crescita negativo del -37,3 per cento. La Posta ha così rinforzato la sua posizione in questo mercato.

	2015	2016	2017	2018	2019
La Posta	125	151	147	146	132
fornitori alternativi	30	34	42	19	3
volume totale degli invii	155	185	189	164	135

Tabella 6 Evoluzione dei volumi delle lettere provenienti dall'estero, in mio. fr.

(Fonte: rapporti annuali della PostCom)

Una parte significativa delle lettere provenienti dall'estero è costituita da acquisiti online di merci di piccole dimensioni. Nel 2018 il numero di spedizioni di piccole dimensioni provenienti dall'Asia è stato 6,5 volte superiore, in milioni di unità, rispetto al 2014. Le importazioni di questa categoria di merci sono tuttavia diminuite nel 2019 (-8,7 % tra il 2018 e il 2019). La quota di tali merci spedite in formato lettera di grandi dimensioni dal mercato europeo e americano si è stabilizzata negli ultimi quattro anni (v. Tabella 7). Malgrado una diminuzione di 2 milioni di unità nel 2019, la quota di merci di piccole dimensioni ordinate sul mercato asiatico permane comunque due volte maggiore rispetto a quelle provenienti dal mercato europeo e americano nello stesso anno.

	2015	2016	2017	2018	2019
Asia	6.00	12.00	17.00	23.00	21.00
Europa / America / altro	12.00	10.50	10.50	10.00	10.00

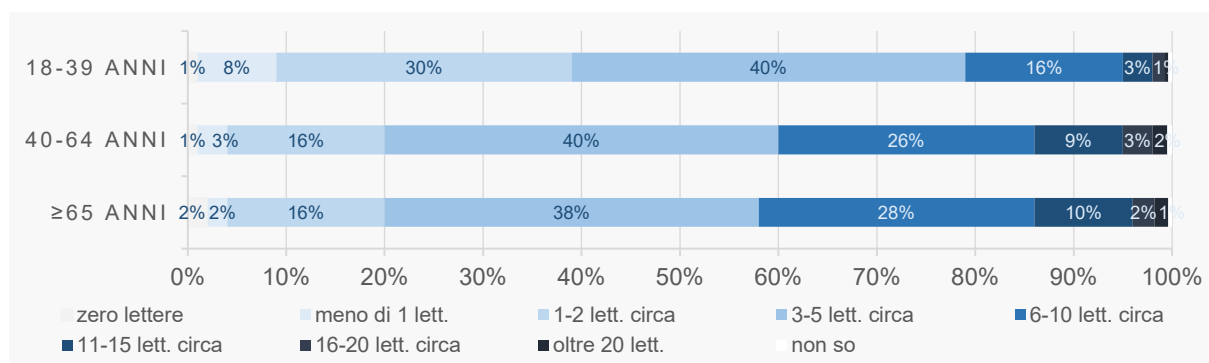
Tabella 7 Numero di invii di merci di piccole dimensioni in base alla provenienza, in mio. di invii
(Fonte: VSV/ASVPC)

2.1.4 Tendenze

2.1.4.1 Sviluppo demografico

Una valutazione della frequenza di utilizzo per fascia d'età¹⁴ mostra che la generazione più giovane invia e riceve molte meno lettere rispetto alle persone anziane. Supponendo che queste abitudini d'uso si consolidino nella trasformazione digitale in corso, si presume che la domanda di lettere si ridurrà ulteriormente in futuro.

Lettere ricevute alla settimana



Lettere spedite alla settimana

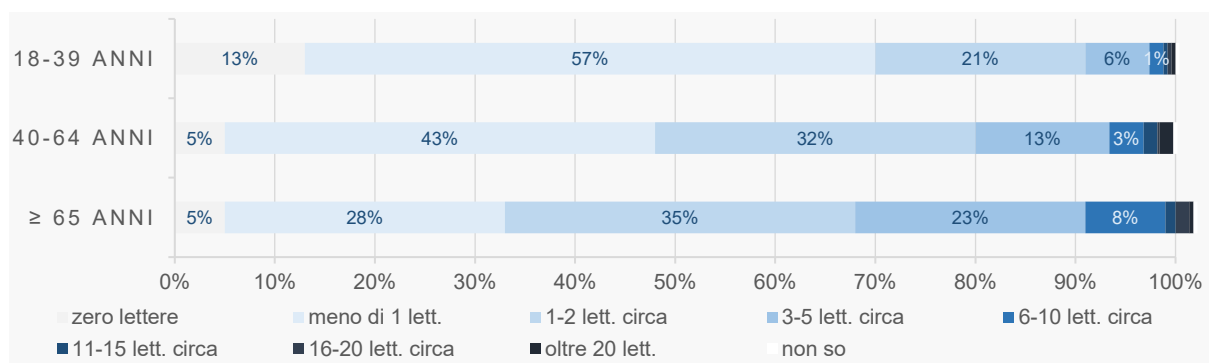


Figura 7 Lettere inviate e ricevute alla settimana per fascia d'età

(Fonte: Demoscope)

¹⁴ Demoscope 2017: 20

Già oggi le fasce d'età più giovani sono più disinvoltate dal punto di vista digitale e accedono con maggiore facilità ai canali digitali sostitutivi. Si prevede che in futuro tutte le fasce d'età rafforzeranno ulteriormente le loro competenze digitali¹⁵. Nel 2019 il 77 per cento della popolazione svizzera era in possesso di competenze digitali almeno di base¹⁶. Le aziende utilizzano in misura crescente i canali digitali per comunicare con la propria clientela.

2.1.4.2 Risultati emersi nei seminari con esperti

Gli esperti concordano sul fatto che il volume delle lettere in Svizzera continuerà a diminuire. Siccome il volume di posta pro capite è ancora superiore alla media, altrettanto grande risulta il potenziale calo. Il linea di principio l'andamento dei volumi resta difficile da prevedere.

Gli esperti prevedono tuttavia che i volumi di invii continueranno a recedere relativamente più lentamente rispetto all'estero, ma in misura comunque significativa nell'arco dei prossimi dieci anni. L'evoluzione degli invii di massa merita un discorso a parte. Lo sviluppo della domanda di invii transazionali (fatture, moduli, ecc.) dipende in particolare dalla disponibilità delle aziende a trasferire o meno i costi della consegna fisica ai propri clienti e dall'entità del sovrapprezzo. Mentre negli invii legati a transazioni ci si attende progressivamente un calo maggiore, secondo le stime i volumi nel settore pubblicitario resteranno relativamente stabili. Rispetto ai canali pubblicitari digitali, il cui prezzo cresce incessantemente, la pubblicità su supporto fisico via posta costituisce soprattutto per le PMI un'alternativa abbordabile e a forte impatto.

2.1.4.3 Risultati dello studio sulla fruizione dei servizi postali nel futuro

Nello studio sul servizio universale del futuro¹⁷ sono stati interpellati privati e aziende sulle loro previsioni quanto alla fruizione della posta lettere. Circa la metà delle persone intervistate prevede che il numero di lettere inviate e ricevute rimarrà stabile fino al 2024, mentre un numero significativo prevede un calo del traffico di lettere, che si ripercuoterà più duramente sulle lettere della Posta B che sulla Posta A. Tra gli intervistati, sono più numerosi quelli che si aspettano un calo nel numero di lettere ricevute (41 %) invece di una diminuzione dei propri invii (Posta A: 33 %, Posta B: 36 %). Questa differenza è probabilmente dovuta al fatto che i privati ricevono in genere molte più lettere di quante ne spediscono.

Anche dal rilevamento presso le aziende emerge la tendenza a un costante calo del volume delle lettere. Quasi la metà delle imprese si aspetta una riduzione degli invii di lettere A e B. La tendenza al ribasso è leggermente più marcata per la Posta B, che si tratti di invii singoli o di massa, rispetto alla Posta A. Tra il 12 e il 18 per cento delle imprese intervistate si aspetta una riduzione significativa del traffico delle lettere, differenziata in base alla categoria di prodotto. Analogamente, il 41 per cento delle aziende che hanno partecipato al sondaggio prevede che nel 2024 riceverà meno lettere. Il fattore regionale e la dimensione dell'azienda non sembrano influenzare le previsioni formulate. Il fatto che, analogamente ai privati, circa la metà delle imprese intervistate consideri stabile il proprio volume di lettere potrebbe indicare che la diminuzione proseguirà a ritmo relativamente lento.

I risultati del sondaggio qualitativo condotto presso le grandi aziende lasciano intendere che la digitalizzazione dei processi e dei contatti con i clienti sarà ulteriormente avanzata. Nel B2B le aziende puntano su una trasformazione lenta per evitare di sconvolgere la clientela. Nel segmento B2C, invece, dove il contatto con i clienti è generalmente più anonimo, si tende a realizzare le misure di digitalizzazione più rapidamente. Attualmente non si addossano esplicitamente i costi di spedizione ai destina-

¹⁵ WIK 2019a: 12

¹⁶ Commissione europea 2020b

¹⁷ Link 2020

tari, ma questa possibilità non è del tutto esclusa in futuro. La fatturazione elettronica si sta diffondendo rapidamente, il che si riflette negativamente sui volumi delle lettere. Per questioni ecologiche, le grandi aziende ricorrono sempre di meno agli invii pubblicitari nel canale postale.

2.1.4.4 Excursus: iniziative digitali delle istituzioni per incentivare la sostituzione

Come già illustrato al capitolo 2.1.2, **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** i canali di comunicazione digitale delle autorità svolgono un ruolo importante in qualità di precursori della sostituzione digitale. È noto che la popolazione e l'economia tendono maggiormente a digitalizzare la loro comunicazione nei Paesi in cui le autorità si sono dotate di una strategia digitale unificata sull'e-government e sul voto elettronico e nei quali è facile accedere a un'alternativa di comunicazione digitale¹⁸. In questo ambito ci si rifà spesso a tre principi di attuazione: accesso attraverso una piattaforma centrale (*one stop shop*), centralizzazione della raccolta e della messa in rete delle informazioni (*tell us once*) e comunicazione elettronica e gestione dei processi come canale standard (*digital by default*)¹⁹.

Anche se, nell'ambito della Strategia di e-government Svizzera 2020–2023²⁰, sono poste basi concrete per rafforzare il coordinamento delle iniziative digitali a livello federale, cantonale e comunale, secondo le previsioni degli esperti la centralizzazione della comunicazione, destinata a far precipitare i volumi degli invii, non sarà ancora attuata nei prossimi cinque anni. La forte tendenza federalistica della Svizzera rallenta la sostituzione digitale nella comunicazione con le autorità.

Nei lavori per la revisione parziale della legge federale del 17 dicembre 1976 sui diritti politici (LDP)²¹ l'obiettivo iniziale era quello di creare una base legale per accettare il voto elettronico quale terzo canale di voto ordinario. Nella consultazione una netta maggioranza dei Cantoni e dei partiti si è espressa sostanzialmente a favore dell'introduzione del voto elettronico. Allo stesso tempo, i partiti favorevoli al voto elettronico ritengono che i tempi per la sua messa in atto non siano ancora maturi. Alla luce di tale contesto, il Consiglio federale ha deciso di rinunciare per il momento alla revisione parziale, affidando alla Cancelleria federale il compito di rielaborare, di concerto con i Cantoni, la bozza precedente e di illustrare in un rapporto il nuovo concetto entro fine 2020²². Anche nel settore dell'e-government non si prevede per i prossimi cinque anni un avanzamento coordinato con un impatto significativo sul mercato postale.

2.1.5 Bilancio intermedio

Negli ultimi dieci anni il numero di lettere spedite in Svizzera ha subito un calo. Sebbene il traffico di lettere sia ancora superiore alla media in rapporto agli standard internazionali, se ne prevede un ulteriore calo. Le lettere non prioritarie subiranno probabilmente un calo maggiore rispetto a quelle della Posta A. Le aziende e le autorità, in qualità di mittenti di grandi volumi di posta, svolgeranno un ruolo importante per l'evoluzione futura. Le aziende digitalizzeranno sempre più la loro comunicazione. I canali elettronici, come le piattaforme per la clientela o la fatturazione elettronica, saranno sempre più utilizzati. Le esigenze della clientela sono tenute in considerazione per calibrare il ritmo della trasformazione. Presso le autorità, lo scarso coordinamento dei processi e la loro attuazione parallela da

¹⁸ Andersson/Bengtsson/Eriksson 2018: 285–298

¹⁹ WIK 2018a: 5

²⁰ E-Government Svizzera 2020

²¹ RS 161.1

²² CaF 2019

parte di diverse istituzioni indeboliscono l'effetto della sostituzione. In sintesi, ci si aspetta un calo costante, ma ad andamento relativamente moderato, dei volumi di lettere. Nonostante la parziale liberalizzazione del monopolio, la concorrenza nel mercato delle lettere si è dimostrata finora esitante.

2.2 Mercato dei pacchi

2.2.1 Sviluppi del mercato in Svizzera

2.2.1.1 Offerta

Contrariamente al mercato delle lettere, il mercato dei pacchi è completamente liberalizzato dal 2004. Tale segmento comprende gli invii postali con spessore superiore a 2 cm e peso fino a 30 kg. I pacchi fino a 20 kg di peso rientrano nel servizio universale. I servizi espresso e di corriere, che costituiscono insieme ai pacchi standard il cosiddetto mercato CEP, non fanno parte del servizio universale: sono invii di lettere e pacchi indirizzati che vengono generalmente trasportati più rapidamente e al di fuori della distribuzione ordinaria secondo processi separati e a prezzi superiori a due volte e mezzo quelli della Posta A.

Il settore che fa parte del servizio universale, è particolarmente interessante dal punto di vista commerciale. Nel 2019 rappresentava il 97,4 per cento del mercato dei pacchi (idem nel 2018). Nel 2019 la quota che rientrava nel servizio universale è stata di 164 milioni di unità distribuite (2018: 155 mio. unità). Nello stesso anno sono stati consegnati sul mercato svizzero solo 4 milioni di pacchi di peso superiore ai 20 kg. Nel mercato dei pacchi la concorrenza si è sviluppata più intensamente che in quello delle lettere e ha vitalizzato il settore. La Posta, che rimane il principale distributore in particolare grazie alla sua rete di punti di accesso estremamente sviluppata, trae vantaggio dalla crescita complessiva del mercato e continua a investire nei propri centri di smistamento pacchi. Per trattare il numero crescente di pacchi, la Posta ha aperto un nuovo centro regionale per lo smistamento dei pacchi a Cadenazzo (TI) nell'ottobre 2019, cui nel 2020 seguirà l'apertura di altri tre centri regionali a Ostermundigen (BE), Vetroz (VS) e a Untervaz (GR)²³. Questa strategia è stata attuata per rimanere il più possibile competitivi, poiché gli investimenti a lungo termine portano un miglioramento dei processi logistici.

Nel 2019 La Posta ha consegnato 143 milioni di pacchi (2018: 135 mio.) contro i 24,8 milioni di unità (2018: 24,1 mio.) dei fornitori alternativi di servizi postali. Il numero di invii recapitati dalla Posta è in costante aumento ed evidenzia un forte rialzo del 6,3 per cento tra il 2019 e il 2018. Secondo il rapporto annuale 2018 della Commissione federale delle poste (PostCom), l'invio di pacchi legato al commercio online è destinato ad aumentare soprattutto nell'ambito del servizio universale²⁴.Fehler! Keine gültige Verknüpfung.**Tabella 8 Quantità di pacchi a livello nazionale, in mio. di invii**

(Fonte: rapporti annuali della PostCom)

Il mercato dei pacchi nel servizio universale è in costante crescita. Nel 2019 la cifra d'affari generata ammontava a poco più di un miliardo di franchi (2018: 951 mio. fr.). Ciò rappresenta un aumento del 6 per cento nel 2019. La Posta ha realizzato un fatturato di quasi 832 milioni di franchi (2018: 799 mio. fr.), mentre il fatturato per i fornitori alternativi ha superato i 176 milioni di franchi (2018: 158 mio. fr.).

	2015	2016	2017	2018	2019
La Posta	83,2 %	84,4 %	84,2 %	83,4 %	82,5 %
fornitori alternativi	16,8 %	15,6 %	15,8 %	16,6 %	17,5 %

²³ La Posta Svizzera 2019a

²⁴ PostCom 2019: 10

Tabella 9 Evoluzione delle quote di fatturato nel mercato domestico, in percentuale

(Fonte: rapporti annuali della PostCom)

La quota di mercato ripartita tra i vari fornitori alternativi ammontava al 17,5 per cento nel 2019. Il numero di pacchi distribuiti dagli operatori privati è rimasto relativamente stabile in quest'ultimo periodo. La concorrenza nel mercato dei pacchi è in aumento, in particolare a causa della pressione sui prezzi, delle esigenze di qualità e delle aspettative dei clienti per quanto riguarda i tempi di consegna. La cifra d'affari realizzata dai fornitori alternativi nel settore dei pacchi standard è passata da 141 milioni di franchi nel 2015 a 176 milioni di franchi nel 2019. Ciò rappresenta un tasso annuo di crescita composto del +4,5 per cento per il quinquennio scorso.

Negli ultimi anni le abitudini della popolazione svizzera sono cambiate. Dal 2016 i clienti della Posta tendono a preferire i pacchi consegnati il giorno successivo all'ordine (priority)²⁵ piuttosto di aspettare qualche giorno in più (economy) come invece sceglievano di fare prima. L'aumento della quantità di pacchi, combinato alle esigenze di recapito della clientela, hanno spinto la Posta investire ulteriormente nei propri centri di smistamento, al fine di garantire l'elevato livello di qualità attuale²⁶.

2.2.1.2 Domanda

Nell'ambito del sopraccitato sondaggio del 2017 sulle abitudini di fruizione, le economie domestiche private hanno valutato il loro grado di soddisfazione nei confronti del servizio pacchi della Posta con una media di 7,37 punti su 10. Più nello specifico, le persone che si rivolgono principalmente alle agenzie si dichiarano molto meno soddisfatte (6,65) rispetto ai clienti di un ufficio postale (7,41) o ai residenti di un'area in cui è attivo il servizio a domicilio (7,37). Gli abitanti delle città ricevono e spediscono meno pacchi rispetto alle persone che vivono negli agglomerati urbani o nelle zone rurali. Tre quarti dei destinatari ricevono esclusivamente o prevalentemente pacchi a carattere commerciale. Per quanto riguarda i pacchi inviati invece, il numero di quelli privati e di quelli a carattere commerciale è praticamente equivalente. Come luogo di primo recapito, la consegna alla porta è di gran lunga la più diffusa. I modelli di recapito più recenti, come i punti di ritiro alternativi presso le stazioni di servizio o i chioschi, nonché il ritiro presso i distributori automatici di pacchi della Posta, invece, erano ancora in gran parte sconosciuti agli intervistati²⁷.

²⁵ La Posta Svizzera 2020a

²⁶ La Posta Svizzera 2019b

²⁷ Demoscope 2017; 23–26

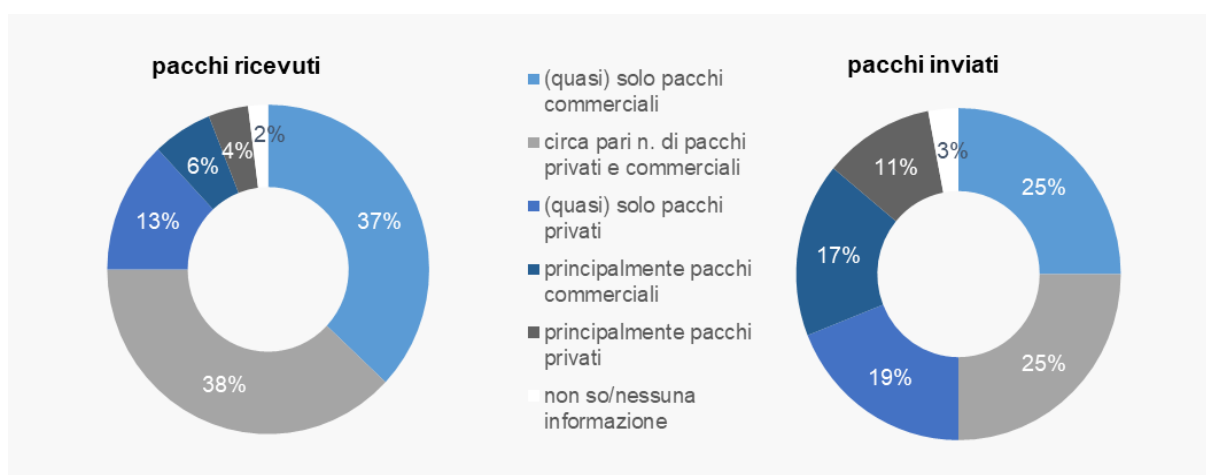


Figura 8 Invio di pacchi in base al destinatario (B2C vs. C2C)

(Fonte: Demoscope)

L'aumento del volume dei pacchi negli ultimi anni è stato innescato principalmente dalla crescita della vendita per corrispondenza online. La Figura 9 illustra l'evoluzione del commercio online B2C in Svizzera dal 2010²⁸. Nel 2019 il giro d'affari complessivo di questo mercato ha raggiunto i 10,3 miliardi di franchi svizzeri, di cui circa quattro quinti (8,3 mia. fr.) sono stati realizzati da società svizzere di vendita per corrispondenza. Dal 2010 il fatturato è cresciuto in media del 7,3 per cento all'anno. Nel dettaglio, le cifre d'affari dei venditori esteri sono aumentate in media annua (14,9 %) più del doppio rispetto a quelle dei fornitori elvetici (6,1 %). A questo proposito, nel 2019 è stata osservata una possibile inversione di tendenza: per la prima volta dal 2012, il mercato interno è cresciuto più rapidamente degli acquisti all'estero (+9,2 %) rispetto all'anno precedente (+5,3 %). La maggior parte dei commerci online spedisce la merce in pacchi standard. Solo il 6,3 per cento degli ordini è stato effettuato tramite click & collect, ovvero ricevuto dai clienti presso punti di ritiro alternativi.

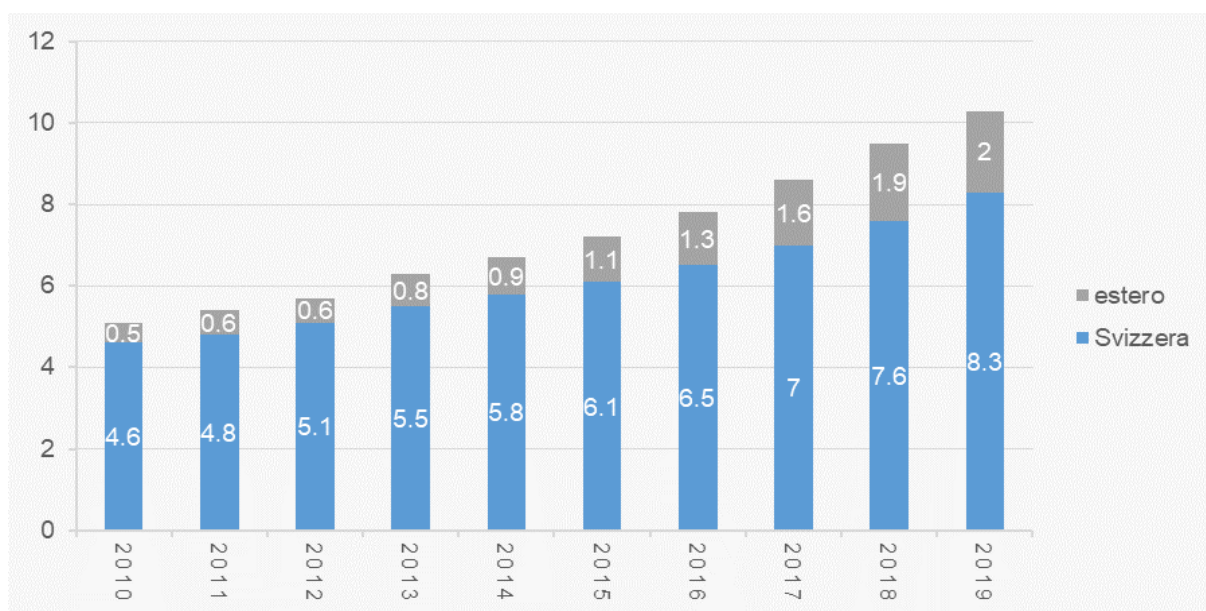


Figura 9 Evoluzione del volume di mercato nel commercio online, in mio. fr.

(Fonte: Handelsverband.swiss 2020)

²⁸ Handelsverband.swiss 2020

Per la spedizione, le aziende possono scegliere tra la consegna più economica possibile o quella più veloce possibile. Nel 2013, circa l'80 per cento dei pacchi era ancora spedito nella categoria economica, i cui tempi di consegna corrispondono a E+3. Da allora la quota dei pacchi prioritari (E+1) è aumentata incessantemente per raggiungere il 60 per cento circa nel 2019²⁹. Anche le offerte di consegna il giorno stesso (*same day delivery*) godono di una popolarità sempre maggiore. La loro quota sul volume totale era già del 4 per cento nel 2019. Il commercio online genera un volume di pacchi più elevato non solo per la consegna della merce ordinata, ma anche per effetto delle merci rese dai clienti. Secondo l'ASG, circa un quarto dei pacchi viene restituito.

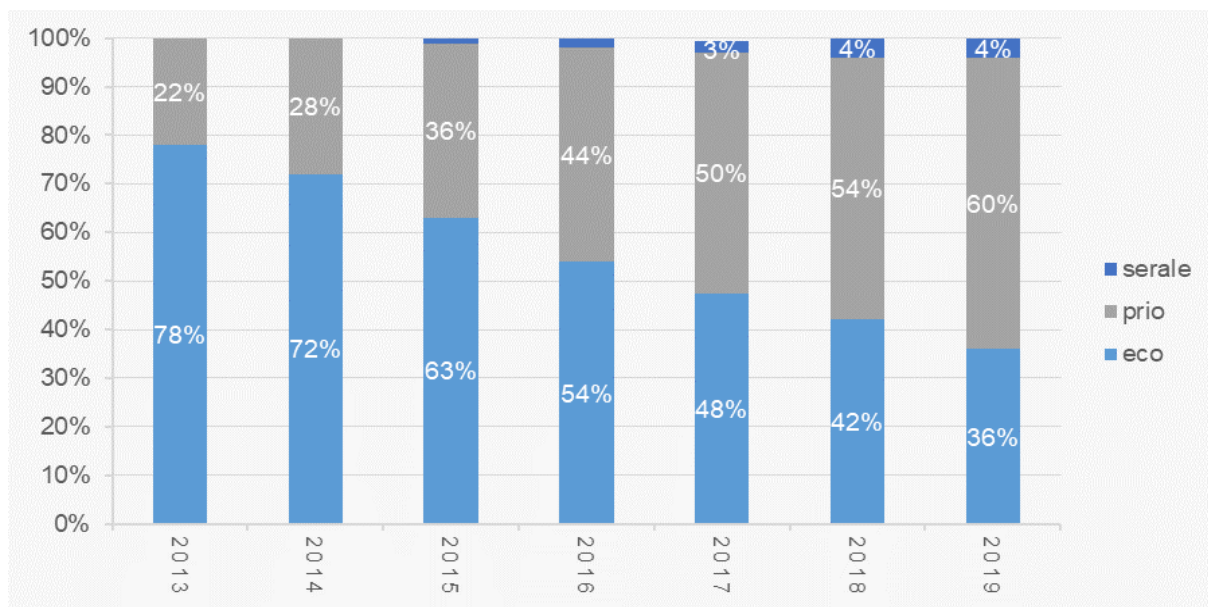


Figura 10 Pacchi provenienti dal commercio online ripartiti in base alla rapidità di consegna
(Fonte: Handelsverband.swiss 2020)

2.2.2 Sviluppi all'estero

Anche all'estero la concorrenza sul mercato dei pacchi è più intensa rispetto ai mercati delle lettere. Di conseguenza, le quote di mercato dei fornitori storici sono più piccole. Con una quota del 79 per cento della cifra d'affari generata sul mercato interno, nel 2016 la Posta Svizzera ha ottenuto un risultato nettamente migliore rispetto alla media degli operatori storici nei Paesi di confronto (32 %). L'espansione del commercio elettronico intensifica la concorrenza tra i fornitori del trasporto pacchi: tale competizione è particolarmente intensa nel settore dei grandi clienti commerciali con elevati volumi di spedizione, grazie ai quali si può accrescere il giro d'affari³⁰.

²⁹ Handelsverband.swiss 2020

³⁰ Copenhagen Economics, pag. 81 segg.

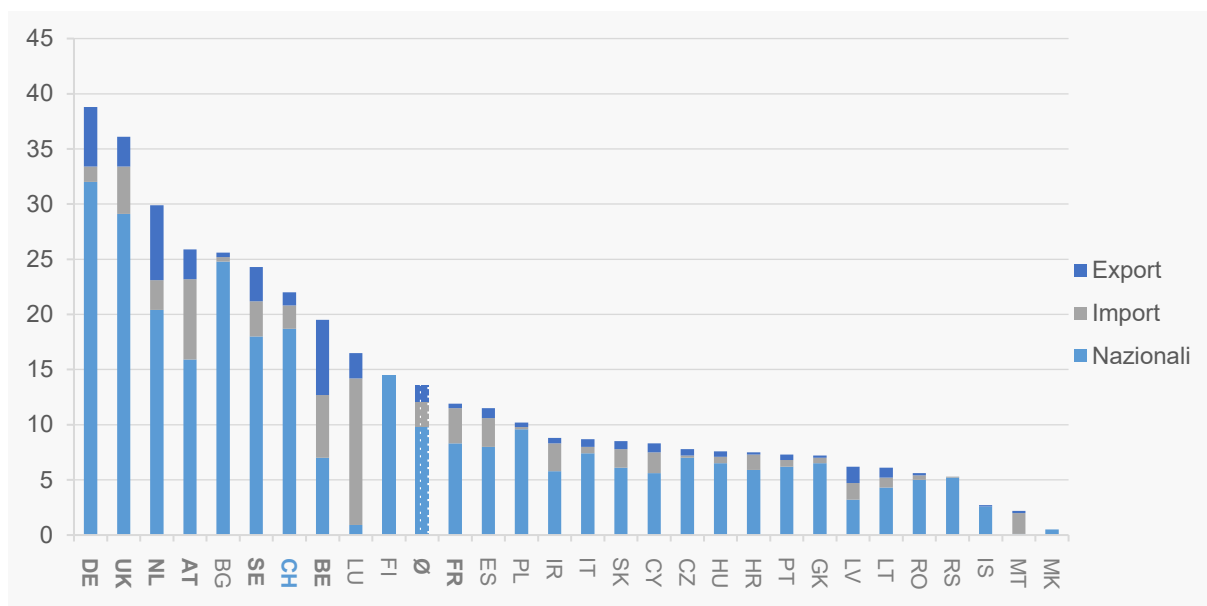


Figura 11 Invii di pacchi pro capite 2018: confronto europeo

(Fonte: Commissione europea)

La Figura 11 illustra i volumi di pacchi pro capite 2018 confrontandoli a livello europeo³¹. Sebbene negli ultimi anni il traffico dei pacchi sia cresciuto in tutti i Paesi, i quantitativi pro capite sono generalmente inferiori a quelli delle lettere. Il numero pro capite di 22 pacchi spediti in Svizzera è superiore alla media europea di 13 pacchi. Con l'85 per cento all'incirca, anche la quota del traffico nazionale di pacchi sul volume totale è superiore sia alla media europea (72 %) che a quella dei Paesi di riferimento (65 %)³².

2.2.3 Traffico pacchi transfrontaliero

2.2.3.1 Pacchi destinati all'estero

La cifra d'affari conseguita con i pacchi destinati all'estero è passata da 164 milioni di franchi nel 2015 a 209 milioni di franchi nel 2018, ma nel 2019 è scesa leggermente a 206 milioni di franchi. La quota della Posta in questo comparto rimane nettamente inferiore (2019: 15,1 %) rispetto a quella degli operatori alternativi (2019: 84,9 %).

³¹ Commissione europea 2020a

³² UK: dati del 2017 (nessun dato disponibile per il mercato nazionale 2018)

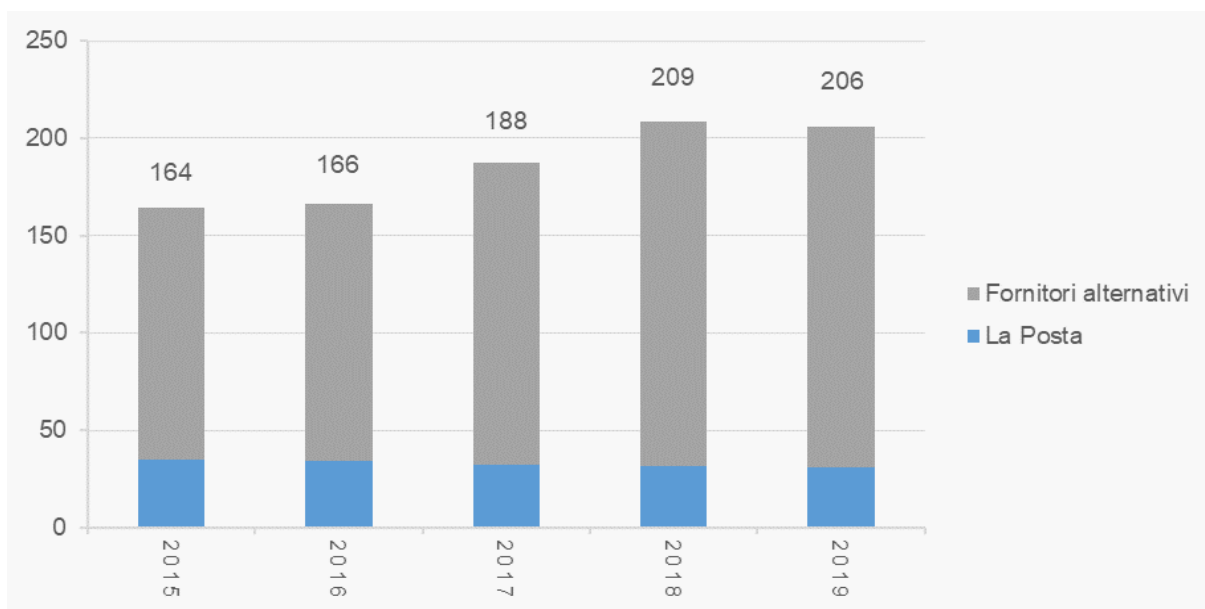


Figura 12 Evoluzione della cifra d'affari export, in mio. fr.
(Fonte: rapporti annuali della PostCom)

Il volume totale dei pacchi inviati all'estero è passato da 5 milioni nel 2015 a 9 milioni nel 2019, un'evoluzione che rappresenta un tasso di crescita annuale composto del 12,6 per cento nell'ultimo quinquennio. La quota della Posta è passata da 1 milione di unità esportate nel 2015 a 1,5 milioni nel 2019, con un tasso di crescita annuale composto dell'8 per cento nello stesso periodo. I fornitori alternativi attestano una crescita migliore con un tasso del 13,7 per cento negli ultimi cinque anni. Nel complesso, gli operatori privati hanno distribuito più di 7,5 milioni di pacchi destinati all'estero.

2.2.3.2 Pacchi provenienti dall'estero

Il giro d'affari nel mercato dei pacchi provenienti dall'estero si sta sviluppando in modo positivo: nel 2019 ammontava a poco meno di 166 milioni di franchi, contro i 114 milioni di franchi del 2015. La quota della Posta era di 33,5 milioni di franchi (2018: 32,7 mio. fr.). Anche nel settore delle importazioni la quota di mercato dei fornitori alternativi è superiore a quella della Posta.

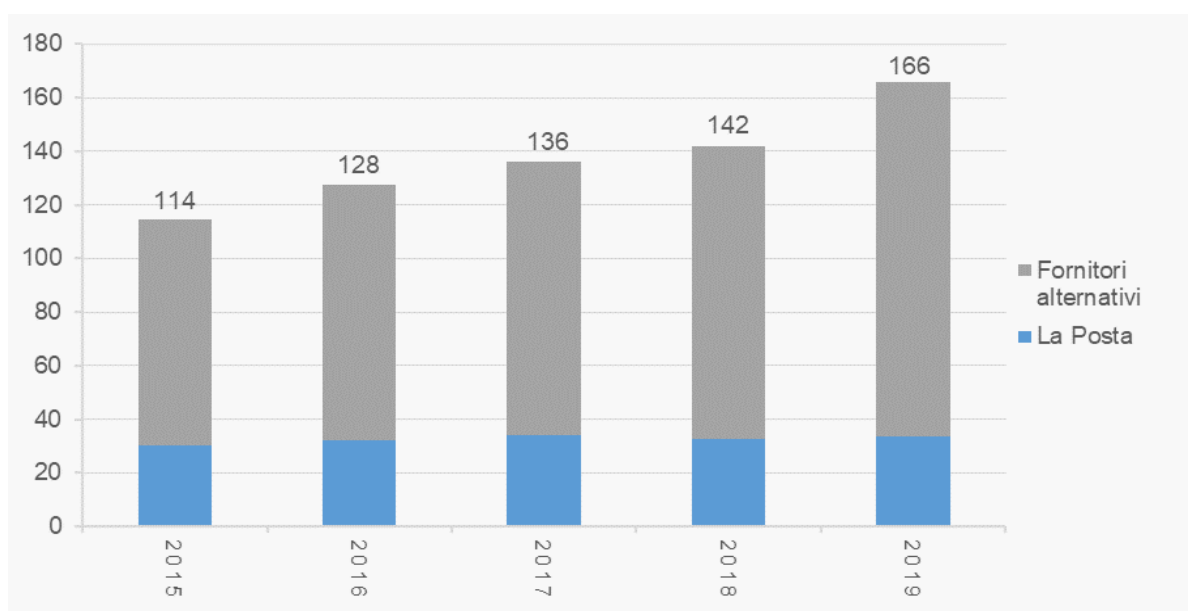


Figura 13 Evoluzione della cifra d'affari import, in mio. fr.
(Fonte: rapporti annuali della PostCom)

Il numero totale dei pacchi provenienti dall'estero distribuiti dalla Posta ammonta a 6,6 milioni di unità nel 2019. Ciò rappresenta una quota di mercato del 34,9 per cento. I fornitori alternativi hanno invece trasportato e consegnato 12,2 milioni di pacchi provenienti dall'estero, risultando quindi più competitivi su questo mercato rispetto a quello degli invii nazionali.

2.2.3.3 Trasporto merci nel quadro della Convenzione postale universale (cosiddetto traffico UPU)

Se un pacco viene spedito in Svizzera per posta convenzionale, ciò avviene mediante scambio con altri fornitori di servizi postali nazionali nel quadro della Convenzione postale universale³³ (diritto internazionale). La Posta ha l'obbligo di recapitare tutti gli invii in ingresso nel Paese che soggiacciono alla Convenzione Postale Universale (cosiddetto obbligo di trasporto o di distribuzione). Tale compito è remunerato. Per gli invii leggeri provenienti da Paesi economicamente meno sviluppati, i cosiddetti indennizzi per i costi finali non sempre coprono i costi sostenuti dalla Posta. Ciò vale anche per gli invii provenienti dai Paesi asiatici. Secondo le regole dell'Unione postale universale, questi Paesi sono attualmente classificati come Paesi in via di sviluppo e quindi beneficiano di condizioni preferenziali, introdotte originariamente per sostenere i Paesi economicamente meno avanzati nella creazione di servizi postali e per garantire prezzi accessibili alla clientela locale. Il commercio online in rapida crescita non giustifica più questa pratica e porta invece questi Paesi ad acquisire un ulteriore vantaggio competitivo. Per eliminare gradualmente questa distorsione del mercato, il sistema di indennizzo è stato adeguato: gli indennizzi per i costi finali sono ora determinati in base al formato dell'invio e i fornitori asiatici che consegnano la merce nei Paesi industrializzati dovranno pagare d'ora in poi indennizzi notevolmente più elevati (aumento annuo del 13 % dal 2018 al 2021).

2.2.3.4 Conseguenze del Congresso straordinario dell'UPU 2019 a Ginevra per la spedizione transfrontaliera delle merci

Nell'ottobre 2018 gli Stati Uniti hanno minacciato di abbandonare l'UPU, denunciandone il sistema tariffario discriminatorio per gli USA. Grazie alle misure adottate nel 2019, gli Stati Uniti sono rimasti nell'UPU. In linea di principio, il sistema di remunerazione multinazionale sarà mantenuto. Tuttavia, a partire dal 2021, gli operatori potranno fissare i propri livelli di remunerazione all'interno di un quadro ben definito, migliorando così il recupero dei costi. Inoltre, le misure adottate nel 2016 per il graduale aumento degli indennizzi per i costi finali saranno proseguite e accelerate. Si noti che le modifiche riguardano solo le remunerazioni fatturate dall'operatore postale del Paese del mittente al corrispondente operatore nel Paese del destinatario per recuperare i costi che insorgono sull'ultimo miglio della tratta di distribuzione. Attualmente è difficile valutare quale sarà l'impatto di questi cambiamenti sui prezzi per la spedizione delle merci e quindi sui consumatori, visto che ciò dipenderà sostanzialmente dalla misura in cui i fornitori asiatici intendono scaricare sui propri clienti i maggiori costi di spedizione.

2.2.3.5 Sfide e possibili provvedimenti nel processo di sdoganamento

Il numero di pacchi in rapida crescita rappresenta una sfida importante per i dichiaranti doganali (società postali e di corriere) e le autorità doganali nello svolgimento delle procedure di sdoganamento. Per tutte le merci importate deve essere presentata una dichiarazione doganale. In linea di massima si applica il principio dell'autodichiarazione: chiunque porti merci oltre il confine deve dichiararle all'Amministrazione federale delle dogane (AFD). Di norma, la merce è soggetta a dazi doganali e all'imposta sul valore aggiunto. Gli importi fiscali pari o inferiori a 5.- franchi non vengono riscossi (il valore della merce deve essere ≥ 65 .- fr. in caso di aliquota fiscale del 7,7 % o ≥ 200 .- fr. in caso di aliquota ridotta del 2,5 %). Spesso la merce viene dichiarata in modo errato (la cosiddetta sottofatturazione) fissandone il valore a un livello al di sotto del limite di 65.- franchi. Le merci provenienti dall'Asia, in particolare, sono regolarmente sottofatturate. Spesso vengono anche falsamente dichiarate come regali o campioni.

³³ RS 0.783.52

Nel quadro del rapporto in adempimento del postulato Moser 17.4228 «Armi pari per tutti i venditori on line»³⁴ vengono illustrate diverse misure e proposte soluzioni per contrastare le dichiarazioni false. Una delle opzioni di intervento nel settore postale consisterebbe nel consentire ai fornitori di rispedire al mittente estero gli invii la cui dichiarazione è falsa. Questo approccio si scontra tuttavia con il diritto del destinatario, previsto dalla Convenzione postale universale, di ricevere un invio. Attualmente la Posta è obbligata a effettuare la consegna dei pacchi una volta regolate le spese di sdoganamento o l'imposta sul valore aggiunto. La restituzione immediata di un invio senza consultare il destinatario non sarebbe consentita dalla legge vigente. Il destinatario deve avere la possibilità di farsi consegnare l'invio pagando i dazi doganali e le imposte in sospeso. La Convenzione postale universale in vigore non prevede infatti la rispedizione senza previo contatto con il destinatario. Dovrebbe prima di tutto essere creata una base giuridica adeguata a livello di diritto internazionale (ad es. adeguamento della Convenzione postale universale). Se necessario, questo problema dovrebbe essere affrontato a livello multilaterale nell'ambito dell'UPU o dell'Organizzazione mondiale delle dogane (OMD).

2.2.3.6 Nuova regolamentazione del commercio per corrispondenza in Svizzera

Se le società estere di vendita per corrispondenza consegnano merci in Svizzera, all'importazione in linea di principio è dovuta l'imposta svizzera sull'importazione. Il responsabile della dichiarazione doganale addebita l'imposta sull'importazione al destinatario della spedizione. Per motivi di economia amministrativa, la Confederazione rinuncia alla riscossione dei dazi doganali e dell'IVA fino a 5 franchi per dichiarazione doganale. Fino alla fine del 2018, quindi, sui piccoli invii provenienti da società estere di vendita per corrispondenza non erano dovute né l'imposta sulle prestazioni eseguite sul territorio svizzero né l'imposta sull'importazione, e tali transazioni quindi non venivano neanche rilevate ai fini dell'imposta svizzera sul valore aggiunto. Per le imprese nazionali che effettuano tali consegne dalla Svizzera e che devono pagare l'imposta su tutte le loro vendite sul territorio nazionale, ciò ha comportato uno svantaggio competitivo in termini di IVA rispetto alle società estere di vendita per corrispondenza.

Per contrastare questa disparità di trattamento è stata elaborata una nuova regolamentazione sulla vendita per corrispondenza. Entrata in vigore il 1° gennaio 2019, la normativa stabilisce che una società di vendita per corrispondenza che importa in Svizzera piccoli invii il cui valore complessivo raggiunge almeno i 100 000 franchi all'anno deve essere assoggettata all'IVA in Svizzera. Deve quindi registrarsi in Svizzera e contabilizzare l'IVA svizzera sulle proprie vendite. La nuova regolamentazione ha portato alla registrazione IVA di circa 200 società estere di vendita per corrispondenza nel 2019³⁵.

2.2.4 Invii espresso e tramite corriere

Nel 2019 sono stati trasportati 15,9 milioni di invii (2018: 16 mio) tramite servizi espresso e di corriere, di cui la Posta a trattato poco più di 6 milioni di invii (2018: 6,2 mio.). Circa 9,9 milioni di invii (2018: 9,8 mio.) sono stati effettuati dai fornitori alternativi. Il 7,5 per cento dell'intera mole distribuita nel mercato CEP è stata trattata nel canale dei servizi espresso e di corriere. Nel 2019 si è fatto ricorso a questa modalità di spedizione molto più spesso nel mercato internazionale che in quello nazionale.

	Nazionale	Import	Export	Totale
Servizi espresso e di corriere	4.4 %	20.8 %	26.2 %	7.5 %

Tabella 10 Quota di volume dei servizi espresso e di corriere nel mercato CEP 2019

(Fonte: Rapporti annuali PostCom)

³⁴ Consiglio federale 2019: 22–29

³⁵ Handelsverband.swiss 2020: 20

2.2.5 Tendenze

2.2.5.1 Tendenze tecnologiche

La forte crescita del commercio online si riflette sia sul volume delle spedizioni che sul recapito. La clientela desidera maggiore rapidità nella consegna della merce ordinata e la tracciabilità della spedizione. Per poter effettuare le consegne il più rapidamente possibile, i rivenditori online stanno ottimizzando i magazzini in termini di distanza di consegna. Al fine di minimizzare la distanza con il cliente, si stanno potenziando la rete dei magazzini e, per quanto possibile, si ricorre ad algoritmi per prevedere i livelli di stock richiesti. Le aziende postali rispondono al mutamento nelle abitudini di vita della popolazione con nuove offerte più flessibili. Sempre più spesso offrono la consegna il giorno stesso e servizi aggiuntivi per il tracciamento della merce (Track & Trace). Inoltre, i destinatari possono scegliere una finestra temporale per il recapito a domicilio, delegare la consegna ad altri residenti o rinunciare del tutto alla ricevuta di avvenuta consegna. Sono oltretutto disponibili nuove opzioni per quanto riguarda il luogo di consegna, come i distributori automatici di pacchi e i punti di ritiro presso la grande distribuzione. Nella competizione per conquistare la clientela online è soprattutto la consegna ad assumere un ruolo sempre più importante come ultimo anello della catena di creazione del valore nella filiera postale. Alla luce di questo contesto, il settore postale continua a investire in soluzioni innovative come la consegna tramite droni, robot e macchine per pacchi a guida autonoma.

	Post	DPD Svizzera	Quickpac
Tempi di consegna	E+0, E+1, E+3	E+1	E+0, E+1, E+2
Track & Trace	Sì	Sì	Sì
Previsione sul tempo di consegna	Sì	Sì	Sì
Consegna in un arco di tempo	Sì	No	Consegna serale
Consegna il fine settimana	Sì	No	Sabato
Rinuncia alla ricevuta	Sì	Sì	firma opzionale
Numero dei punti di ritiro	2703	circa 350	>640
Distributori automatici di pacchi	155	No	No
Indirizzo di consegna variabile	Sì	Sì	No
Consegna in giornata (<i>same day delivery</i>)	Sì	No	Sì

Tabella 11 Offerta di servizi supplementari sull'ultimo miglio

(Fonte: ricerca propria)

2.2.5.2 Stravolgimenti provocati dai modelli commerciali online

Il settore postale è messo a dura prova anche dagli stravolgimenti dovuti ai modelli commerciali praticati dai commercianti online. Un esempio ne sono i mercati digitali, che gestiscono le transazioni tra rivenditori e clienti (ad es. Amazon, Aliexpress). La piattaforma raggruppa i volumi da spedire di numerosi rivenditori e funge da intermediario tra mittenti e fornitori. Grazie all'accumulo degli articoli, la piattaforma può aumentare la pressione dei prezzi su chi effettua la consegna e, al di là di un certo volume di spedizione, per le piattaforme di commercio online è più conveniente effettuare le consegne

direttamente con il proprio personale di logistica. In questo modo diventano concorrenti diretti dei fornitori di servizi postali³⁶. Le piattaforme possono limitarsi a distribuire nelle regioni urbane a basso costo, mentre la consegna delle merci nelle regioni periferiche continuerà ad essere svolta dal fornitore del servizio universale.

Anche l'utilizzo di piattaforme digitali per l'organizzazione dell'ultimo miglio sta portando nuovi attori sul mercato. Servendosi di un software a piattaforma bilaterale, i mittenti sono messi in contatto con corrieri *indipendenti*. Grazie al coordinamento basato su algoritmi, il numero di corrieri può essere adattato con precisione alla domanda. Il riaggiustamento in tempo reale del numero di dipendenti permette di ridurre notevolmente i costi salariali fissi e quindi di ottenere notevoli vantaggi in termini di prezzo rispetto ai fornitori tradizionali³⁷.

Un'altra applicazione dei modelli basati su piattaforme è rappresentata dalle piattaforme logistiche che mediano tra il cliente e le aziende CEP. In questo caso, la piattaforma informatica assume ad esempio la funzione di portale di confronto dei prezzi o di consolidatore dei volumi di invio delle PMI e, così facendo, ottiene di conseguenza migliori condizioni di prezzo³⁸.

I nuovi modelli commerciali appena descritti e l'ingresso di nuovi attori sul mercato mettono in discussione la tradizionale separazione del mercato. Secondo la legislazione postale, per fornitore si intende una persona fisica o giuridica che offre ai clienti tutti i servizi postali a titolo commerciale a proprio nome, indipendentemente dal fatto che fornisca il servizio autonomamente o ne incarichi terzi (art. 1. lett. a OPO). Sebbene in Svizzera non vi siano ancora stati veri e propri ingressi nel mercato della distribuzione mediati dalle piattaforme di commercio elettronico, la PostCom ha deplorato il fatto che un numero crescente di aziende fornisca servizi postali ma non li riconosca come tali³⁹. Alla luce di tali elementi, la PostCom sollecita a precisare la definizione di servizi postali, in modo che tutti gli attori che operano nel mercato postale beneficino di pari condizioni di trattamento. Nella sua decisione del 18 dicembre 2020 la PostCom ha stabilito che, fornendo il suo servizio Uber Eats, Uber Portier B. V. esercita un'attività postale ed è perciò soggetta all'obbligo di notifica secondo la legge sulle poste. La decisione può essere impugnata dinanzi al Tribunale amministrativo federale⁴⁰.

2.2.5.3 Risultati dei seminari con esperti

Secondo gli esperti, sia il commercio online che i volumi di invio continueranno a crescere. Nonostante la velocità di consegna rivesta un'importanza sempre maggiore, i servizi espresso per il momento rimangono troppo costosi per i commercianti online, per cui la gran parte della merce ordinata su Internet continuerà a essere spedita in pacchi standard. L'aumento delle quantità di pacchi richiede nuovi approcci logistici che non vengono più elaborati in serie. Per garantire tempi di consegna il più possibile brevi, si tende a costruire magazzini locali in Svizzera e poco oltre il confine nei Paesi limitrofi. La funzione di consolidatore assunta dai mercati digitali fa sì che a medio termine saranno disponibili modelli logistici in cui il trasferimento dei pacchi viene svolto tramite magazzini intermedi centralizzati (centri logistici e di smistamento) grazie all'ottimizzazione permessa da tecnologie basate su algoritmi. Anche in futuro, la qualità dei servizi offerti sull'ultimo miglio continuerà a svolgere un ruolo centrale nel mercato dei pacchi. Per sopravvivere sul mercato, i fornitori devono offrire servizi con un valore aggiunto rispetto al prodotto del servizio universale (ad es. tracciamento della spedizione o

³⁶ Scorca 2018

³⁷ Bradley/Colvin/Perkins 2018

³⁸ WIK 2018b: 18

³⁹PostCom 2019: 51

⁴⁰ PostCom 2020a

consegna in un arco di tempo). In base a quanto osservato, l'ingresso sul mercato di società di vendita per corrispondenza che si occupano anche di consegnare i pacchi avviene soprattutto in Paesi nei quali la qualità dei servizi di spedizione pacchi è bassa. In queste circostanze è effettivamente possibile generare un valore aggiunto gestendo la logistica in modo indipendente. In Svizzera la Posta offre già su base volontaria i servizi supplementari abituali e annovera tra i suoi clienti Amazon e Zalando. Dal punto di vista del diritto della concorrenza, è importante che tutti gli operatori del mercato soggiacciano agli stessi diritti e obblighi. Se entrano nel mercato della logistica e della distribuzione, le piattaforme digitali e le aziende di altri settori dovrebbero quindi attenersi anche a quanto disposto dalla legge sulle poste in materia di concorrenza e di diritto del lavoro. Le pressioni concorrenziali sui prezzi possono infatti ripercuotersi sulle condizioni salariali e di lavoro del settore (v. cap. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**).

Si prevede che la quota di rivenditori online stranieri sul mercato svizzero crescerà moderatamente, ma che questi non soppianteranno completamente i fornitori nazionali. Oltre alle prestazioni per l'ultimo miglio, nell'ambito del commercio online transfrontaliero acquisiscono un ruolo sempre più incisivo le condizioni quadro (ad es. sdoganamento, IVA). I rivenditori online nazionali lamentano uno svantaggio competitivo dovuto al fatto che in Svizzera i requisiti di formato per i pacchi si discostano dagli standard internazionali.

2.2.5.4 Risultati dello studio sul servizio universale del futuro

A differenza del settore delle lettere, i risultati del sondaggio suggeriscono un tendenziale incremento nella fruizione dei servizi di spedizione pacchi. Oltre un terzo dei soggetti privati intervistati si aspetta di ricevere più pacchi e di rispeditare più resi ai rivenditori online nel 2024. Non c'è da stupirsi, vista la crescita del commercio online. Per quanto riguarda l'invio di pacchi C2C non commerciali, i risultati indicano che il volume degli inviati si manterrà a un livello costante. Le giovani generazioni stimano che spediranno e riceveranno più pacchi rispetto a quanto dichiarato dalle generazioni più anziane. Anche tra le aziende intervistate si nota un aumento del volume dei pacchi. Mentre poco più della metà delle aziende prevede che il traffico pacchi rimarrà invariato, circa un quarto si attende una crescita del numero di pacchi ricevuti (26 %) e spediti (23 %). Circa il 12 per cento prevede un calo del volume dei pacchi. Rispetto alle PMI, le grandi aziende con oltre 250 dipendenti si aspettano un maggiore aumento a livello della spedizione di pacchi. Non sorprende nemmeno che, rispetto alle aziende di altri settori, i rivenditori online prevedano che il volume subirà un aumento significativamente maggiore⁴¹.

Nell'indagine qualitativa, per giustificare l'importanza che il trasporto postale dei pacchi ancora riveste, le grandi aziende intervistate hanno spiegato che tale traffico non si può (ancora) digitalizzare. L'affidabilità e la puntualità della consegna dei pacchi sarebbe particolarmente importante, da un lato, per le aziende che non dispongono di grandi capacità di stoccaggio e, dall'altro, nelle industrie in cui gli ordini sono legati a vincoli temporali.

2.2.5.5 Bilancio intermedio

Il mercato dei pacchi continua a crescere spinto dall'esplosione del commercio elettronico. Per motivi di costo, i rivenditori online scelgono ancora di utilizzare in larga parte le soluzioni standard previste dal servizio universale. Nonostante la quota di mercato della Posta sia ancora relativamente elevata, il segmento dei pacchi è dominato da una vivace concorrenza. Per soddisfare le attuali esigenze della clientela, i fornitori offrono servizi aggiuntivi che esulano dal servizio universale. Si sviluppano soluzioni innovative per la consegna dei pacchi e si cerca la collaborazione con le catene di vendita al dettaglio. L'eventuale ingresso sul mercato delle piattaforme online mette in discussione la tradizionale separazione del mercato nonché la definizione della catena di creazione del valore nella filiera postale.

⁴¹ Link 2020

2.3 Giornali e periodici in abbonamento

2.3.1 Evoluzione del mercato

Il servizio universale nel settore postale comprende la distribuzione ordinaria di giornali e periodici. La consegna mattutina e domenicale non sono invece incluse nel pacchetto del servizio universale. Dal 2014 il mercato svizzero evidenzia una diminuzione sia nel numero di testate che nelle tirature.

	2015	2016	2017	2018	2019
N. di testate pubblicate	298	291	295	294	269
Tiratura	7 625 554	7 257 376	7 051 936	6 994 544	5 929 625

Tabella 12 Evoluzione del numero di testate e delle tirature nel mercato svizzero dei giornali

(Fonte: Stampa Svizzera)

La stampa e la distribuzione di giornali e periodici in formato cartaceo sono diminuite leggermente in Svizzera tra il 2015 e il 2018, in tutte le regioni linguistiche. Tra il 2018 e il 2019 tutte le aree del Paese hanno conosciuto un calo nettamente superiore a quello degli anni precedenti: Svizzera tedesca – 16 per cento, Romandia – 10 per cento e Svizzera italiana – 23 per cento.

Se osserviamo la distribuzione regolare effettuata dalla Posta nell'ambito del servizio universale, osserviamo una tendenza al ribasso, analogamente alla distribuzione delle lettere. Il tasso di crescita annuale composto degli ultimi cinque anni è stato del 3,0 per cento.

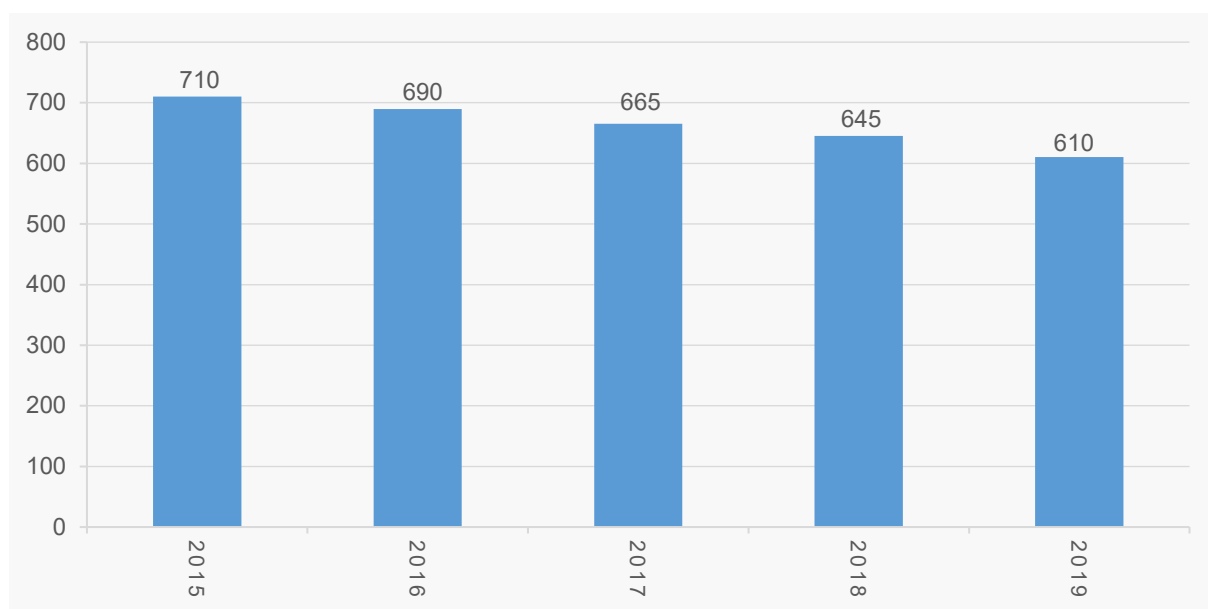


Figura 14 Evoluzione dei volumi di giornali affidati alla Posta per la distribuzione regolare, in mio. di esemplari

(Fonte: PostCom)

Secondo uno studio realizzato dall'istituto Reuters Institute for the Study of Journalism⁴², sono i media online (media sociali inclusi) la principale fonte informativa consultata dalla popolazione svizzera di tutte le fasce d'età. Questa tendenza è in leggero aumento, come evidenzia il rialzo del tasso di uti-

⁴² Reuters Institute 2019: 113

lizzo dall'82 per cento nel 2016 all'83 per cento nel 2019. La televisione è il secondo mezzo di comunicazione più diffuso in Svizzera con un tasso di utilizzo del 62 per cento nel 2019 (2016: 62 %), seguita da giornali e riviste cartacee con il 49 per cento nel 2019 (2016: 63 %). Va notato, tuttavia, che solo l'11 per cento dei partecipanti a questo studio si dichiarava disposto a pagare per l'accesso alle informazioni pubblicate su giornali o riviste elettroniche (*ePaper ed eMagazine*). D'altra parte bisogna sottolineare che in Svizzera i media tradizionali godono di un indice di fiducia molto più elevato rispetto ai motori di ricerca online o ai media sociali⁴³. Dal 2019 gli articoli su Internet sono consultati prevalentemente via cellulare (2019: 71 %, 2016: 61 %) piuttosto che al computer (2019: 57 % / 2016: 60 %).

2.3.2 Sviluppi all'estero

L'istituto Wissenschaftliche Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste (WIK) ha pubblicato nel 2019 uno studio⁴⁴ riguardante l'evoluzione della stampa scritta in Germania integrando un confronto con alcuni Paesi europei preselezionati⁴⁵. Non sorprende che lo studio rilevi il calo nell'acquisto di giornali e riviste cartacee in tutti i Paesi europei. Questo ribasso è da ricondurre principalmente al fatto che i lettori di qualsiasi età sono sempre più inclini a informarsi online. Va tuttavia sottolineato come la digitalizzazione sia molto più marcata nei Paesi nordici rispetto ad altri Paesi europei come la Francia, i Paesi Bassi o l'Inghilterra, dove la conversione avviene più lentamente.

Se, da un lato, la domanda di giornali e riviste cartacee è in calo, dall'altro gli abbonamenti a *ePaper* o *eMagazine* sono in aumento. Tuttavia, questo aumento del pubblico digitale non è proporzionale al calo degli esemplari a stampa, e quindi non compensa le perdite.

I giornali e le riviste dei Paesi analizzati si finanziano in gran parte con i ricavi derivanti dalla pubblicità. Gli introiti generati dalla pubblicità sui giornali si sono quasi dimezzati negli ultimi dieci anni, mentre quelli per le riviste hanno perso quasi il 23 per cento. Il fatto che la stampa stia subendo un calo delle vendite e delle entrate pubblicitarie costringe gli editori a effettuare tagli a livello degli articoli editoriali. Sotto la spinta di tali fattori diminuisce l'attrattiva redazionale e calano le tirature. Poco a poco giornali e riviste sono entrati in un circolo vizioso.

Parallelamente al calo dei ricavi pubblicitari, che di per sé pesa molto sulla bilancia, nei Paesi europei la stampa risente in modo acuto della lievitazione del prezzo della carta riciclata. Il principale motivo è il forte aumento della domanda dall'Asia, la cui crescita economica sta accelerando. Infatti, è una risorsa sempre più richiesta per la produzione di imballaggi e l'insorgere di questa nuova domanda porta inevitabilmente a una penuria di carta disponibile sul mercato, che si traduce in un incremento del prezzo (nel 2018: +10 %). I giornali sono più toccati dal rincaro rispetto alle riviste, che utilizzano piuttosto la carta patinata (o carta LWC⁴⁶), un prodotto che ha subito un aumento più lieve rispetto alla carta da giornale. Pertanto, l'evoluzione del settore della stampa in Europa deve ora tener conto anche di un aumento del costo delle materie prime, un fattore che mette a rischio i ricavi degli editori.

2.4 Traffico dei pagamenti

Il mandato del servizio universale comprende l'apertura e la tenuta di un conto per il traffico dei pagamenti, i trasferimenti dal proprio conto al conto di un terzo, i trasferimenti di contanti sul conto di un terzo, il versamento di contanti sul proprio conto e il prelievo di contanti dal proprio conto. Nell'allestire l'accesso al traffico dei pagamenti, la Posta deve orientarsi alle esigenze della popolazione. In linea di principio, le prestazioni del traffico dei pagamenti previste dal servizio universale sono formulate in

⁴³ Fög 2019: pag. 4

⁴⁴ WIK 2019b

⁴⁵ Paesi preselezionati: DK, LV, FI, FR, NL, NO, SE, UK

⁴⁶ *light weight coated paper*

modo neutrale dal punto di vista tecnologico, affinché PostFinance possa organizzarne la fornitura in modo flessibile e coprendo i costi.

2.4.1 Evoluzione nell'utilizzo delle prestazioni del traffico dei pagamenti in Svizzera

Nel periodo compreso fra il 2014 e il 2019, il numero dei conti postali si è ridotto in media ogni anno dello 0,9 per cento nel segmento della clientela privata e dell'1,5 per cento in quello della clientela commerciale. Dal 2018, in entrambi i comparti si è assistito a una forte contrazione rispetto all'anno precedente. La Posta spiega il calo nel segmento dei clienti privati con l'introduzione, a partire dal 1° gennaio 2019, di una tassa di gestione del conto per i clienti che possiedono un patrimonio superiore a 7500 franchi, mentre la diminuzione nel comparto clienti commerciali sarebbe dovuta all'inasprimento delle tasse di gestione e all'introduzione di un prezzo per le carte di debito per i clienti commerciali, sempre a partire dal 1° gennaio 2019. Il numero di clienti e il numero di conti si sviluppano sostanzialmente in parallelo.

Il numero di ordini di pagamento cartacei è diminuito costantemente nel suddetto arco di tempo: nel 2019 sono diminuiti del 9,3 per cento (anno precedente: -10 %). Contemporaneamente, gli ordini di pagamento elettronici sono aumentati del 2,2 per cento (anno precedente: +12,6 %). Il loro aumento dimostra che gli ordini di pagamento fisici o cartacei vengono rimpiazzati sempre più spesso da quelli elettronici. È probabile che questa tendenza si consolidi nei prossimi anni.

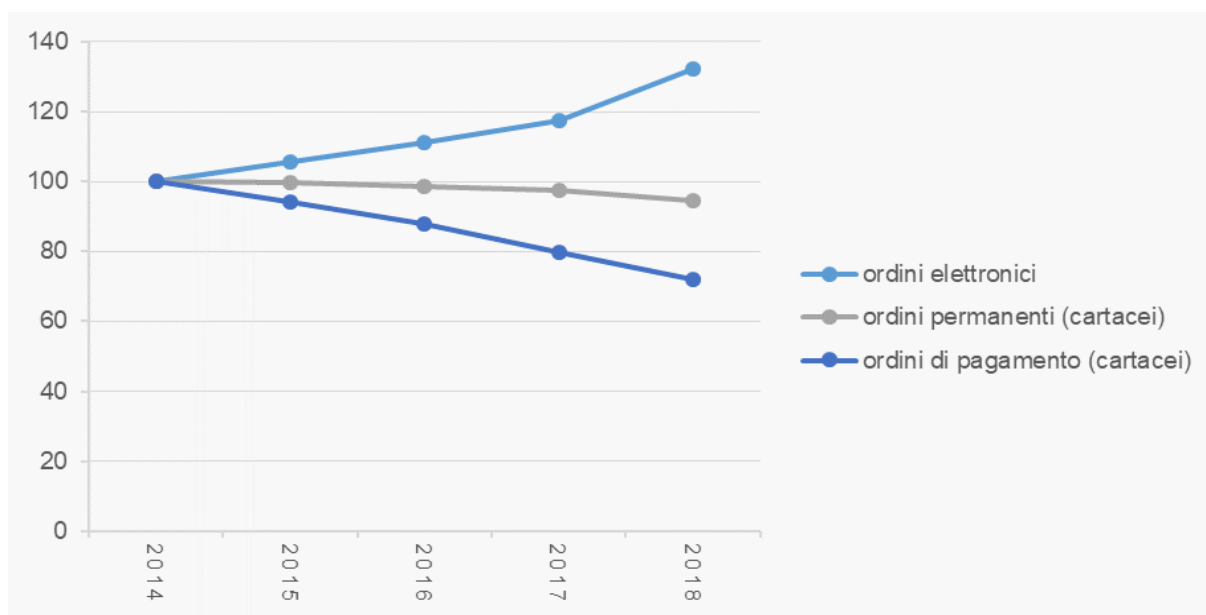


Figura 15 Evoluzione delle tecnologie impiegate per gli ordini di pagamento, indicizzata (2014=100)

(Fonte: resoconto fornito dalla Posta all'UFCOM secondo la regolamentazione)

Negli ultimi anni sono diminuiti i versamenti in contanti allo sportello, sia in termini di numero che di volume. La diminuzione dei versamenti in contanti sul conto di terzi è particolarmente marcata (2019: -6,9 %; 2014-2019: -4,7 % in media). Si presume che queste operazioni corrispondano sostanzialmente al pagamento di fatture. Questi sviluppi sono dovuti alla crescente sostituzione delle tradizionali operazioni in contanti allo sportello con soluzioni elettroniche (ad es. e-finance). Uno dei motivi del declino potrebbe essere costituito dai requisiti normativi per i versamenti allo sportello. A causa delle disposizioni della legislazione sul riciclaggio di denaro, PostFinance, in qualità di intermediario finanziario, deve adottare diverse precauzioni organizzative per le operazioni in contanti, poiché non esiste un rapporto di clientela tra il cliente e PostFinance (i cosiddetti clienti walk-in). Ad esempio, in caso di trasferimento di denaro su conti all'estero, il cliente deve confermare per scritto di essere l'avente diritto economico del denaro da trasferire. Per le operazioni di cassa la soglia a partire dalla quale diventa obbligatoria l'identificazione della controparte è stata abbassata dal 1° gennaio 2020 da 25 000 a

15 000 franchi. Da questa somma le banche sono obbligate a identificare la persona che ordina il versamento e ad accertarsi che sia l'avente economicamente diritto sulla somma patrimoniale da trasferire (art. 51 cpv. 1 lett. b dell'ordinanza FINMA del 3 giugno 2015 sul riciclaggio di denaro, ORD-FINMA⁴⁷). A causa dell'attuale obbligo di identificazione, a partire dal suddetto importo PostFinance non è più tenuta a fornire il servizio universale. In considerazione degli elevati rischi intrinseci a queste operazioni, PostFinance dichiara di non effettuare più dal 1° luglio 2018 trasferimenti di denaro contante al di sopra della soglia fissata. La situazione è diversa se la persona che effettua il pagamento è titolare di un conto PostFinance. In questo caso, secondo le dichiarazioni di PostFinance, sono possibili versamenti in contanti fino a 100 000 franchi, sia sul proprio conto che su quello di terzi. Stando alle previsioni, questo giro di vite normativo avrà un impatto sia in termini di numero che di volume.

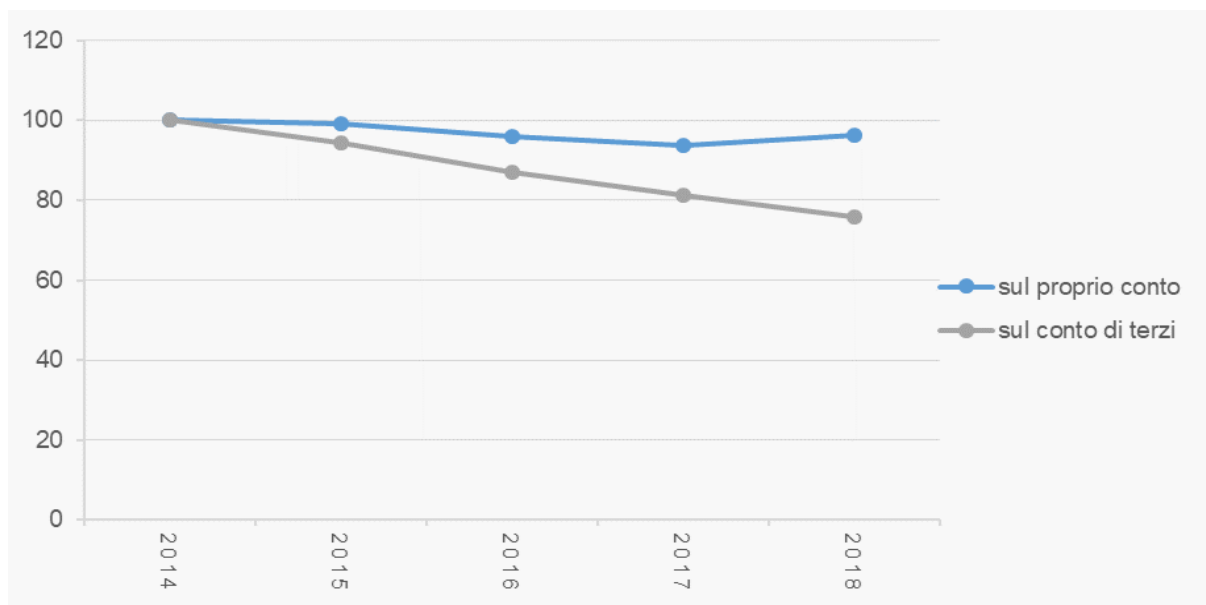


Figura 16 Evoluzione dei versamenti in contanti, indicizzata (2014=100)

(Fonte: resoconto fornito dalla Posta all'UFCOM secondo la regolamentazione)

Un quadro simile a quello presentato per i versamenti in contanti si delinea anche per i prelievi in contanti. Nel periodo in esame sono stati effettuati meno prelievi di contanti presso gli uffici postali, i Postomat e le agenzie. Anche il volume delle transazioni è diminuito in modo significativo, probabilmente in seguito all'entrata sul mercato, nel 2018, di diversi attori che propongono nuove forme di pagamento mobile (ad es. Twint, Paypal) e al fatto che le soluzioni senza contanti (pagamenti con carta e soluzioni di pagamento mobile) riscuotono sempre maggior successo tra la clientela (cfr. a tale proposito anche n. 2.4.2).

⁴⁷ RS 955.033.0

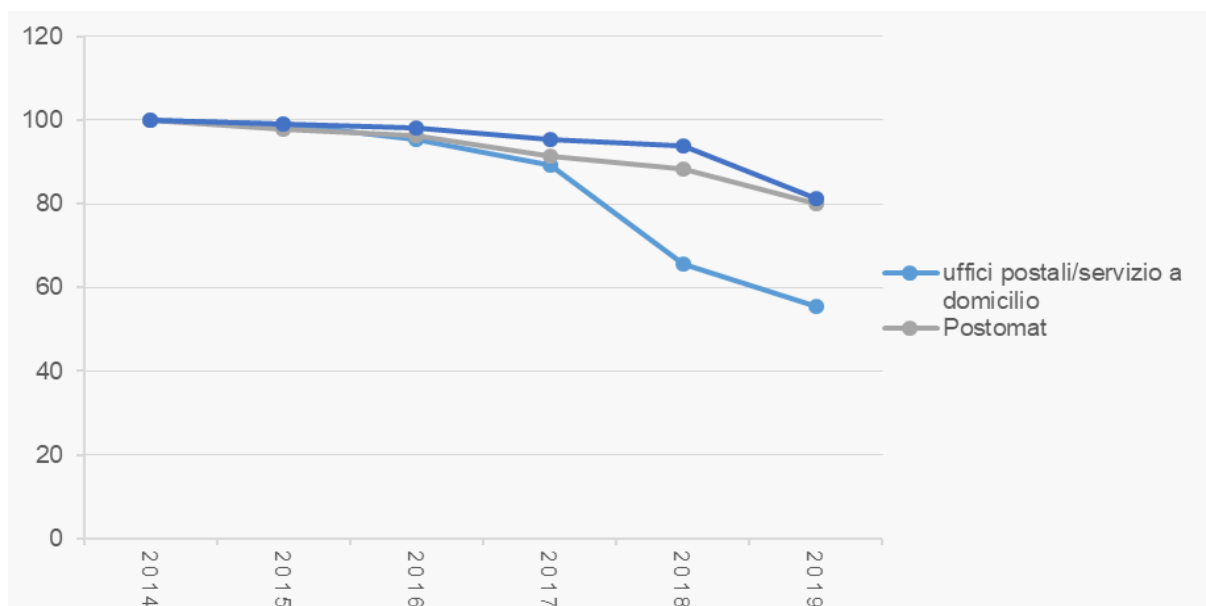


Figura 17 Evoluzione nel numero di prelievi in contanti, indicizzato (2014=100)
(Fonte: resoconto fornito dalla Posta all'UFCOM secondo la regolamentazione)

2.4.2 Bisogni legati al traffico dei pagamenti in Svizzera

Nel 2016 l'istituto di ricerca economica BAKBASEL ha realizzato, su incarico dell'UFCOM, uno studio che fornisce una panoramica dell'evoluzione del traffico dei pagamenti in Svizzera dal 2000 e dell'utilizzo dei diversi servizi e dei mezzi di pagamento. Lo studio dimostra che la digitalizzazione ha una grande influenza sul comportamento della popolazione in relazione al traffico dei pagamenti, così come sullo sviluppo delle singole prestazioni. Le conquiste tecniche come Internet e lo smartphone promuovono l'uso di mezzi di pagamento senza contanti (e-banking, commercio online)⁴⁸.

L'influenza delle innovazioni tecnologiche si desume anche dall'aumento dei trasferimenti senza contanti, mentre i versamenti presso gli uffici postali e gli sportelli automatici tendono a diminuire. Ad esempio, tra il 2001 e il 2014 il numero totale di transazioni avvenute con mezzi di pagamento senza contanti è più che raddoppiato. Nei punti vendita svolgono un ruolo importante le carte di debito, ma probabilmente in futuro diventeranno ancora più importanti i pagamenti con carta senza contatto e le nuove forme di pagamento tramite applicazioni di pagamento (ad es. Twint). Questa evoluzione ridurrà anche la necessità di punti di accesso fisici serviti.

Nonostante il calo delle operazioni, il contante occupa ancora un posto relativamente importante nel traffico dei pagamenti svizzero. Questa è la conclusione cui giunge un sondaggio sulle modalità di pagamento condotto dalla Banca nazionale svizzera (BNS) nel 2017⁴⁹. Il denaro contante è ancora il mezzo di pagamento più utilizzato dalle economie domestiche private in Svizzera. Infatti, sul totale dei pagamenti rilevati il contante è utilizzato nel 70 per cento dei casi ma, in termini di valore, per il 45 per cento delle spese. Questa differenza è dovuta al fatto che i contanti sono particolarmente importanti per il pagamento di piccoli importi. Tuttavia, il denaro contante è ancora rilevante anche per importi maggiori e il suo uso continua a essere diffuso grazie al suo costo e al suo alto livello di accettazione. In termini di costi, un peso importante può essere attribuito a fattori come il controllo delle spese, da un lato, e le tasse associate a una carta, dall'altro. Per quanto riguarda le spese, diversi risultati del

⁴⁸ BAK Basel 2006

⁴⁹ BNS 2018

sondaggio indicano che vi sono lacune informative e incertezze in merito alla questione delle tasse per i pagamenti con carta. Oltre alla sua funzione di mezzo di pagamento, il contante svolge anche una funzione significativa come riserva di valore per le economie domestiche private in Svizzera.

Il sondaggio mostra in particolare che i mezzi di pagamento utilizzati dalle economie domestiche private sono molto diversificati e che la coesistenza di mezzi di pagamento elettronici e del pagamento in contanti funziona bene. La scelta e la preferenza nei confronti del mezzo di pagamento è influenzata da fattori quali l'importo, la semplicità della procedura, il luogo di pagamento (ad es. distributore di benzina, Internet) e le caratteristiche socio-demografiche. In linea generale dallo studio emerge un alto livello di soddisfazione per la situazione attuale. È prevedibile che le abitudini e la predilezione quanto ai mezzi di pagamento non cambieranno in grande misura, almeno a breve e medio termine. Secondo molti degli intervistati, lo sviluppo sarà probabilmente legato alle dinamiche sociali nell'abbandono del denaro contante e al grado di accettazione dei mezzi di pagamento senza contanti.

Più recentemente, la tematica delle abitudini di pagamento e il fabbisogno relativo a nuove forme di pagamento è stata affrontata anche dallo studio «Swiss Payment Monitor», realizzato a periodicità annuale. L'edizione del 2018 conclude che le abitudini di pagamento in Svizzera restano relativamente stabili, ma che si inizia a risentire l'effetto dei numerosi nuovi fornitori di servizi che hanno fatto il loro ingresso sul mercato. Stando ai risultati dell'edizione 2019 tali segnali si sono ulteriormente rafforzati. Le nuove forme di pagamento, come il pagamento senza contatto e le forme di pagamento mobili (ad es. Twint, PayPal), diventano sempre più popolari tra la popolazione svizzera. Nel 2018 si è registrato un aumento significativo dei pagamenti senza contatto con carte di debito. Gli attuali risultati del sondaggio sulle prospettive di utilizzo futuro indicano che le nuove forme di pagamento non hanno ancora esaurito il proprio potenziale di sviluppo⁵⁰.

I risultati dello studio sul futuro del servizio universale, realizzato per conto dell'UFCOM nell'autunno del 2019, mostrano che il traffico dei pagamenti è in gran parte digitalizzato, soprattutto nel settore della clientela commerciale. L'uso di punti di accesso fisici con servizio, come uffici postali e agenzie, è in calo.

2.4.3 Sviluppi all'estero

2.4.3.1 Abitudini di pagamento

Il sondaggio sulle abitudini di pagamento effettuato nel 2017 presenta anche un confronto tra il comportamento delle economie domestiche private in Svizzera e quello delle economie domestiche di altri Paesi in cui vengono condotte indagini analoghe. Nel complesso, la popolazione svizzera mostra un comportamento in media simile a quello della popolazione della zona euro. Si può notare che i Paesi di lingua tedesca e quelli dell'Europa meridionale prediligono il contante rispetto ai Paesi di lingua francese e a quelli del nord dell'eurozona⁵¹. Per quanto riguarda la predilezione per il denaro contante, la Svizzera si posiziona in una zona media sia sotto il profilo delle preferenze per il pagamento, sia sotto il profilo delle quote di utilizzo. Colpisce il fatto che in Svizzera la percentuale media di persone senza una predeterminata preferenza di pagamento sia più alta che negli altri Paesi europei. Un po' al di sopra della media, in Svizzera, è la quantità di denaro contante nel portafoglio.

2.4.3.2 Mandato di servizio universale

Da tempo in Europa i mandati di servizio universale nel settore del traffico dei pagamenti sono praticamente scomparsi. Un mandato di servizio universale simile a quello della Svizzera esiste ancora in Francia e in parte in Norvegia, dove tuttavia è fornito da una banca partner. In entrambi i casi, per la fornitura del servizio, le aziende postali sono indennizzate con il denaro dei contribuenti. In Francia, La

⁵⁰ Gehrig/Graf/Trütsch. 2018 e 2019

⁵¹ BNS 2018: 37

banque postale, società a responsabilità limitata di proprietà delle Poste francesi (Groupe la Poste), è tenuta a fornire il servizio di gestione del conto (il cosiddetto obbligo contrattuale). Diversamente da quanto avviene in Svizzera, questo servizio non viene fornito sulla base di un mandato legale di servizio universale, ma su base contrattuale. Si tratta di un servizio di interesse economico generale, indennizzato con sussidi statali. Talune società postali forniscono prestazioni finanziarie a carattere di servizio universale senza disporre di un apposito mandato e sono compensate con il denaro dei contribuenti (ad es. Italia, Belgio). In alcuni Paesi esistono banche postali che offrono prestazioni nel settore del traffico dei pagamenti in più o meno stretta collaborazione con l'azienda postale nazionale. Tuttavia, tali prestazioni sono fornite su base volontaria.

2.4.4 Tendenze

Per lungo tempo, le abitudini di pagamento della popolazione svizzera sono state relativamente stabili e l'evoluzione è stata lenta, senza cambiamenti di rilievo da osservare. Più di recente è iniziato un notevole movimento dovuto all'internazionalizzazione e alla digitalizzazione del mercato dei mezzi di pagamento. Molti nuovi fornitori, che stanno facendo ora il loro ingresso sul mercato, propongono metodi di pagamento senza contanti innovativi e concorrono per aggiudicarsi quote di mercato, ridefinendo così il panorama preesistente. La molteplicità delle offerte contribuisce a suscitare bisogni sempre nuovi e, in ultima analisi, rafforza il ruolo dei consumatori. Anche se negli ultimi due anni i segnali che denotano il cambiamento verso un futuro senza contanti si sono rafforzati, la portata della trasformazione resta per ora difficile da stimare. Sarà interessante vedere se il maggior utilizzo di metodi di pagamento senza contanti durante la crisi della COVID influirà in modo duraturo sulle abitudini di pagamento degli svizzeri. Secondo i risultati di vari sondaggi, la diffusione dell'uso di forme di pagamento senza contanti dipende fortemente dalla loro concezione. La facilità d'uso e le considerazioni sulla sicurezza avranno probabilmente un ruolo importante in questo contesto.

2.4.4.1 Elementi conoscitivi emersi dall'indagine sul servizio universale del futuro

I risultati del sondaggio sul servizio universale del futuro indicano che la digitalizzazione del traffico dei pagamenti è già in fase avanzata e che, già ora, si ricorre meno alle prestazioni fisiche offerte dalla Posta nell'ambito del traffico dei pagamenti rispetto a quelle per i servizi postali. Circa la metà dei privati intervistati ha dichiarato di non utilizzare attualmente i servizi del traffico dei pagamenti allo sportello di un ufficio postale e di non volerlo fare in futuro. I servizi più diffusi sono i prelievi di contanti ai bancomat e i trasferimenti di denaro tramite l'e-banking, ovvero i servizi di pagamento offerti anche dalle banche. Mentre si stima che l'utilizzazione degli sportelli automatici resterà in futuro sostanzialmente stabile, il 43 per cento degli intervistati prevede entro il 2024 un ulteriore incremento dell'e-banking. Conformemente alle previsioni, tale incremento è previsto da un numero significativamente maggiore di intervistati nelle fasce d'età più giovani (49 %) e di mezza età (42 %) rispetto agli anziani (36 %)⁵².

I risultati del sondaggio presso le aziende sono sostanzialmente analoghi ai pareri elicitati presso i privati. I punti di accesso fisici della Posta Svizzera sono utilizzati tendenzialmente meno rispetto ai privati. Inoltre, vi sono segnali di un ulteriore calo nell'utilizzo delle prestazioni del traffico dei pagamenti della Posta, indipendentemente dal settore e dalle dimensioni dell'azienda. Anche l'utilizzo degli sportelli automatici per il prelievo sembra delineare un leggera diminuzione. Una crescita sostenuta è prevista solo nei canali digitali per il traffico dei pagamenti⁵³.

⁵² Link 2020: 15–16

⁵³ Link 2020: 45–46

2.4.5 Bilancio intermedio

Negli ultimi anni la digitalizzazione ha influenzato le abitudini nel traffico dei pagamenti. Il calo nei versamenti allo sportello postale si è accompagnato a un notevole aumento nelle transazioni senza contanti. Le nuove forme di pagamento sono ben note e impiegate da un numero considerevole di utenti, ma non sono ancora state accettate da tutti. Il denaro contante è ancora molto importante. Rapportato al numero di transazioni, con il suo 48 per cento, il contante risulta ancora lo strumento di pagamento più utilizzato in Svizzera. I mezzi di pagamento utilizzati dalle economie domestiche private sono molto diversificati e la coesistenza di mezzi di pagamento in contanti e virtuali funziona bene. La scelta e la preferenza del mezzo di pagamento è influenzata in particolare da fattori quali l'importo del pagamento, la semplicità nello svolgimento dell'operazione, il luogo di pagamento (ad es. distributore di benzina, commercio al dettaglio stazionario, commercio online) e caratteristiche socio-demografiche. Le operazioni in contanti tendono a diminuire sia in termini di numero di transazioni sia in termini di volume. In particolare, è diminuito il *classico* pagamento delle fatture allo sportello (ordine di accredito di contanti sul conto di un terzo). Il denaro contante viene sempre più spesso sostituito da altri metodi di pagamento: si infatti è registrato un calo annuale costante nel numero e nel volume degli ordini di pagamento cartacei. Per contro, nel periodo osservato, gli ordini di pagamento elettronici sono aumentati sia in quantità che in volume. Tale sviluppo è dovuto alla crescente sostituzione con soluzioni elettroniche e si intensificherà a medio e lungo termine.

2.5 Rete di punti di accesso

2.5.1 Sviluppi in Svizzera

La Posta è tenuta a gestire una rete di punti di accesso con servizio (uffici postali, agenzie, cassette postali). Negli ultimi anni la Posta ha riorganizzato e sviluppato costantemente la propria rete di accesso. Tra il 2013 e il 2019 il numero di uffici postali gestiti dall'azienda è sceso da 1657 a 981. Nello stesso periodo, il numero di agenzie gestite da terzi è raddoppiato, passando da 569 a 1136. Mentre nel 2013 le agenzie rappresentavano solo un quarto dei punti di accesso fissi, nel 2019 erano salite al 54 per cento, e per la prima volta la rete postale contava più agenzie che uffici postali. Il numero di aree con servizio a domicilio è leggermente aumentato. Nel 2013 la consegna a domicilio era offerta in 1269 aree, nel 2019 il loro numero era salito a 1384⁵⁴.

La continua riorganizzazione della rete di accesso è il modo in cui la Posta risponde alla crescente digitalizzazione e al cambiamento nelle abitudini della clientela. Le tradizionali operazioni allo sportello, come i servizi di pagamento e la presa in consegna di lettere e pacchi, possono essere gestite in misura crescente tramite canali alternativi (ad es. e-banking, sportelli automatici per i pacchi). Con l'adeguamento della sua rete di accesso, costosa e in perdita, la Posta mira a sgravare finanziariamente il servizio universale. Grazie alla sostituzione degli uffici postali minori e poco frequentati con agenzie o con il servizio a domicilio, negli ultimi anni si è costantemente aumentato in termini di capacità lo sfruttamento degli uffici postali rimanenti. Mentre nel 2012 un ufficio postale riceveva in media 308 clienti al giorno, nel 2019 la frequenza era salita a 410⁵⁵.

⁵⁴ PostCom 2020a: 24

⁵⁵ PostCom 2018a: 20

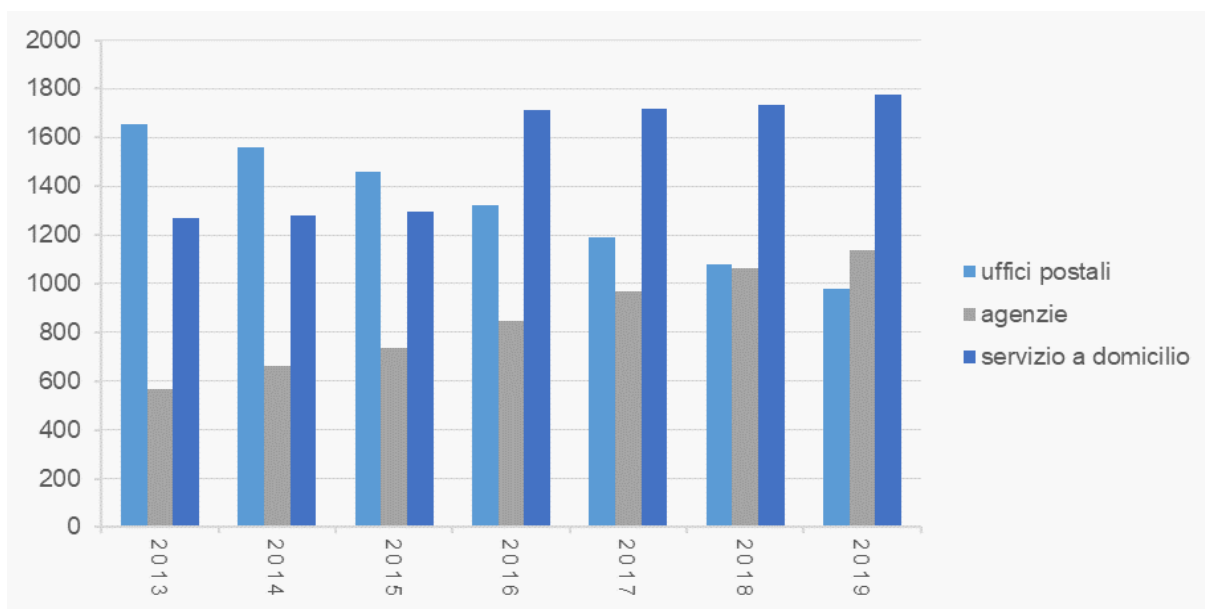


Figura 18 Evoluzione del numero di punti di accesso e delle aree con servizio a domicilio
(Fonte: cifre del rapporto finanziario della Posta)

La ristrutturazione della rete di accesso della Posta è percepita dalla popolazione e dalla politica come uno smantellamento del servizio universale. Tale ristrutturazione è stata quindi il motivo di numerose iniziative politiche che esigono l'accessibilità a livello regionale e un maggiore coinvolgimento dei Cantoni e dei Comuni. Il Consiglio federale ha affrontato la questione nel suo primo rapporto di valutazione dell'11 gennaio 2017⁵⁶. Da una parte, nel maggio 2017, ha commissionato la realizzazione di un sondaggio sulle abitudini di utilizzo⁵⁷, dall'altra ha istituito un gruppo di lavoro che gode di ampio consenso, incaricandolo di elaborare una serie di alternative per riorganizzare la rete postale. Il rapporto del gruppo di lavoro è stato pubblicato il 16 maggio 2018⁵⁸.

Secondo il sondaggio sulle abitudini di utilizzo, il punto di accesso più utilizzato resta ancora l'ufficio postale autogestito. I clienti che utilizzano prevalentemente un ufficio postale o un servizio a domicilio sono tendenzialmente più soddisfatti del servizio rispetto ai clienti di un'agenzia. Il minor grado di soddisfazione è da ricondurre alla gamma dei prodotti e alla qualità dei servizi offerti. Le PMI intervistate utilizzano di preferenza uffici postali e cassette postali pubbliche. In linea con i pareri dei privati, le PMI considerano l'accesso ai servizi postali chiaramente più importante di quello ai servizi di pagamento.

Dall'analisi delle esigenze dei privati emerge che è prioritaria la raggiungibilità del punto di accesso in un breve periodo di tempo, seguita dai giorni di apertura. Anche la disponibilità dei servizi di pagamento e gli orari di apertura sono importanti. La rilevanza della disponibilità di servizi per il traffico dei pagamenti si fa sentire di più nelle zone rurali, nelle regioni di montagna e per la fascia d'età superiore ai 65 anni. I più giovani (18–39 anni), invece, considerano i giorni e gli orari di apertura molto più importanti.

Sulla base dei risultati elaborati dal gruppo di lavoro e dello studio sulle abitudini di utilizzo, i requisiti di raggiungibilità sono stati resi più severi a partire dal 1° gennaio 2019. La Posta deve ora garantire che i servizi postali e di pagamento in contanti siano raggiungibili entro 20 minuti per il 90 per cento

⁵⁶ Consiglio federale 2017

⁵⁷ Demoscope 2017

⁵⁸ GL «Servizio postale universale» 2018

della popolazione di ogni Cantone. Nelle zone con servizio a domicilio, deve essere possibile raggiungere un ufficio postale entro 30 minuti. Inoltre, il legislatore ha introdotto nell'ordinanza un nuovo cosiddetto criterio di densità per soddisfare la maggiore richiesta di punti di accesso nelle città e negli agglomerati urbani, nei quali la Posta deve gestire un punto di accesso con servizio ogni 15 000 abitanti o collaboratori.

Nel 2019 PostCom ha verificato per la prima volta il rispetto dei nuovi requisiti di raggiungibilità. Tenendo conto delle zone con servizio a domicilio, la Posta soddisfaceva i requisiti di legge in tutti i Cantoni. Escludendo invece le zone con servizio a domicilio, l'accesso a un ufficio postale entro 20 minuti era garantito a meno del 90 per cento della popolazione residente nei Cantoni AR, FR, NW, OW e VS. Ad eccezione di Einsiedeln, il *criterio della densità* recentemente introdotto era soddisfatto in tutti gli altri 82 agglomerati⁵⁹. Il gruppo di lavoro aveva inoltre sottolineato le carenze qualitative delle agenzie. Per aumentare la qualità del servizio, la Posta avrebbe dovuto migliorare la formazione del personale impiegato e le prestazioni di assistenza a chi gestisce l'agenzia. La Posta ha quindi sviluppato un nuovo concetto di agenzia in cui tutte le prestazioni per la clientela possono essere fornite dal personale, senza però prevedere adeguamenti alla gamma di servizi. Per i clienti, il nuovo modello dovrebbe portare un aumento della qualità del servizio. Dal punto di vista del partner, il modello semplificherà i processi consentendo un collegamento diretto al sistema postale. Inoltre, le transazioni postali possono essere effettuate nelle immediate vicinanze della cassa, riducendo così considerevolmente le operazioni manuali.

Nello sviluppare tale modello la Posta ha collaborato anche con i suoi principali partner di agenzia per definire un nuovo sistema di remunerazione, la quale contiene una componente fissa (infrastruttura, formazione e qualità), una componente variabile (remunerazione delle vendite e remunerazione unitaria), oltre a un supplemento per indennizzare eventuali circostanze specifiche della località. In questo modo si intende garantire una retribuzione individuale adeguata alle condizioni del partner di agenzia in questione.

La Posta sta già introducendo questo modello nelle nuove agenzie. Per quelle esistenti, si sfrutteranno cambiamenti naturali come il cambio di partner o riconversioni per introdurre il nuovo modello che, entro il 2023, dovrà essere in funzione presso tutti i partner di agenzia. Oltre ai tradizionali punti di accesso (ufficio postale, agenzia, servizio a domicilio), la Posta utilizza sempre più spesso anche punti di servizio alternativi - in particolare per il ritiro e la presa in consegna dei pacchi. Ad esempio, gli sportelli automatici di pacchi MyPost24 si trovano spesso vicino agli uffici postali e alle stazioni ferroviarie, e consentono il ritiro o la spedizione dei pacchi a qualsiasi ora del giorno. Per utilizzare questo servizio è necessario un conto cliente. L'invito a ritirare il pacco viene inviato via e-mail o SMS. I pacchi possono essere ritirati o restituiti anche presso i punti PickPost gestiti da aziende partner come chioschi, rivenditori o stazioni ferroviarie. Dal 2012 la Posta Svizzera estende incessantemente questi servizi alternativi (cfr. Figura 19). Nel 2019 si contavano 572 punti PickPost e 155 sportelli automatici MyPost24. Il forte aumento dei punti PickPost del 2019 è dovuto all'apertura di circa 400 nuovi punti di servizio nei negozi Migros.

⁵⁹ PostCom 2020a: 15–16

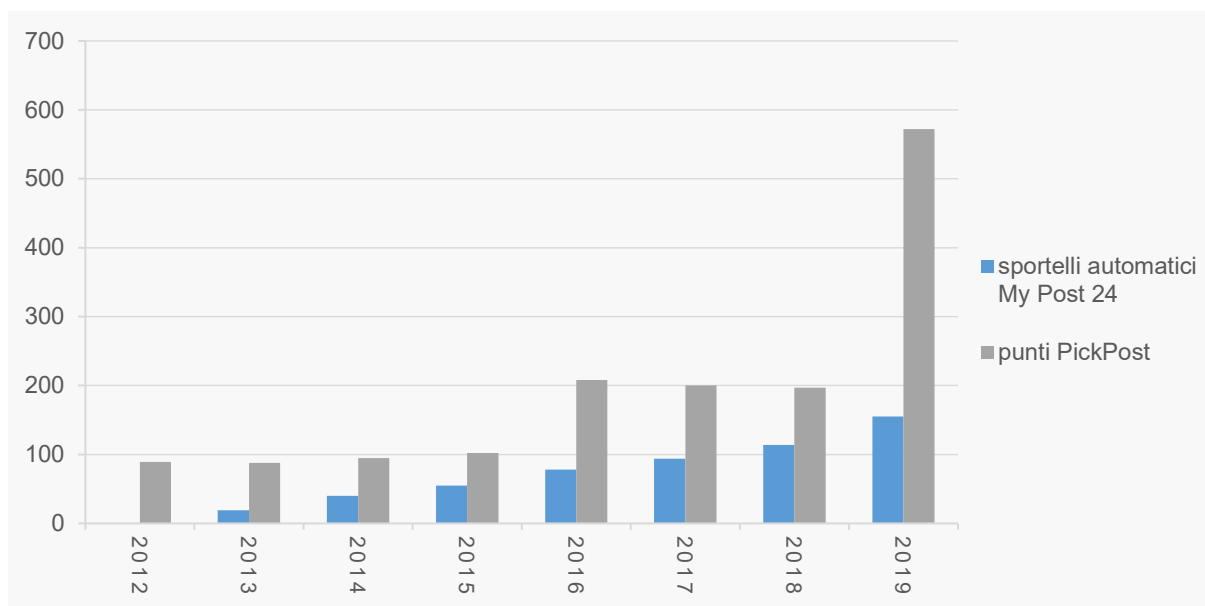


Figura 19 Evoluzione nel numero di punti di accesso alternativi

(Fonte: Posta)

Il 14 maggio 2020 la Posta ha annunciato i suoi progetti per la rete postale a partire dal 2021. Dopo aver notevolmente incrementato il numero di agenzie dal 2016 al 2020, la Posta prevede di stabilizzare il numero di uffici postali autogestiti entro la fine del 2024. Stando alle previsioni attuali la Posta parte dall'assunto che nel 2024 gestirà circa 790 800 uffici postali, 1280–1300 agenzie e 1800–1850 servizi a domicilio. Allo stesso tempo, gli sportelli MyPost24 dovranno essere portati dai 160 di oggi ad almeno 300. Il numero di cassette postali deve essere ridotto. Allo stesso tempo, la Posta intende aprire la propria rete di uffici postali autogestiti ad aziende di servizi e autorità pubbliche. In questo modo aspira a creare centri di servizio regionali e a garantire sul lungo periodo la rilevanza della rete per la popolazione, le autorità e le imprese. Inoltre, questo approccio permetterà di generare entrate supplementari e sfruttare meglio le capacità degli uffici postali esistenti. La Posta conduce attualmente trattative con diversi fornitori di servizi del settore bancario, assicurativo e sanitario che desiderano ridurre la rete fisica esistente o costruirne una nuova. Nell'ambito del riallineamento strategico, la società del gruppo RetePostale sarà trasferita in una società per azioni giuridicamente indipendente⁶⁰.

2.5.2 Sviluppi all'estero

Nei Paesi europei selezionati a titolo di confronto, il passaggio dagli uffici postali autogestiti alle agenzie e a punti di accesso alternativi è già più avanzato che in Svizzera. La Tabella 13 compara la densità della rete di accesso e la quota di agenzie. La densità della rete svizzera è superiore alla media, sia in termini di numero di abitanti che di superficie media. Solo in Francia e nei Paesi Bassi un punto di accesso fisso serve un numero inferiore di abitanti. Per quanto riguarda la superficie per punto di accesso, la Svizzera è addirittura al secondo posto dietro ai Paesi Bassi con 19,5 km².

In Germania, nel Regno Unito e nei Paesi Bassi operano ormai solo agenzie. La quota media delle agenzie sul totale dei punti di accesso nei Paesi di riferimento è del 78 per cento. La rete di accesso della Posta, con una quota di agenzie pari al 54 per cento, è molto al di sotto di questa cifra.

⁶⁰ La Posta Svizzera 2020b

2019	N. medio abitanti /punto di accesso fisso	Superficie media per punto di accesso (km ²)	Quota agenzie (%)
Francia	3'701	31.3	56%
Paesi Bassi	3'994	9.7	100%
Svizzera	4'058	19.5	54%
Svezia	4'825	216.3	89%
Austria	5'059	47.4	77%
Regno Unito	5'803	20.9	100%
Germania	6'423	27.5	100%
Belgio	8'742	23.1	50%
Media	5'326	49	78%

Tabella 13 Densità della rete e quota di agenzie in Svizzera e nei Paesi di riferimento nel 2019

(Fonte: Unione postale universale)

La chiara tendenza al passaggio alle agenzie o ai punti di accesso mobili⁶¹ è visibile anche nella Figura 20. Negli ultimi dieci anni i fornitori del servizio universale di tutti i Paesi di riferimento sono passati da uffici postali autogestiti ad agenzie e punti di accesso mobili.

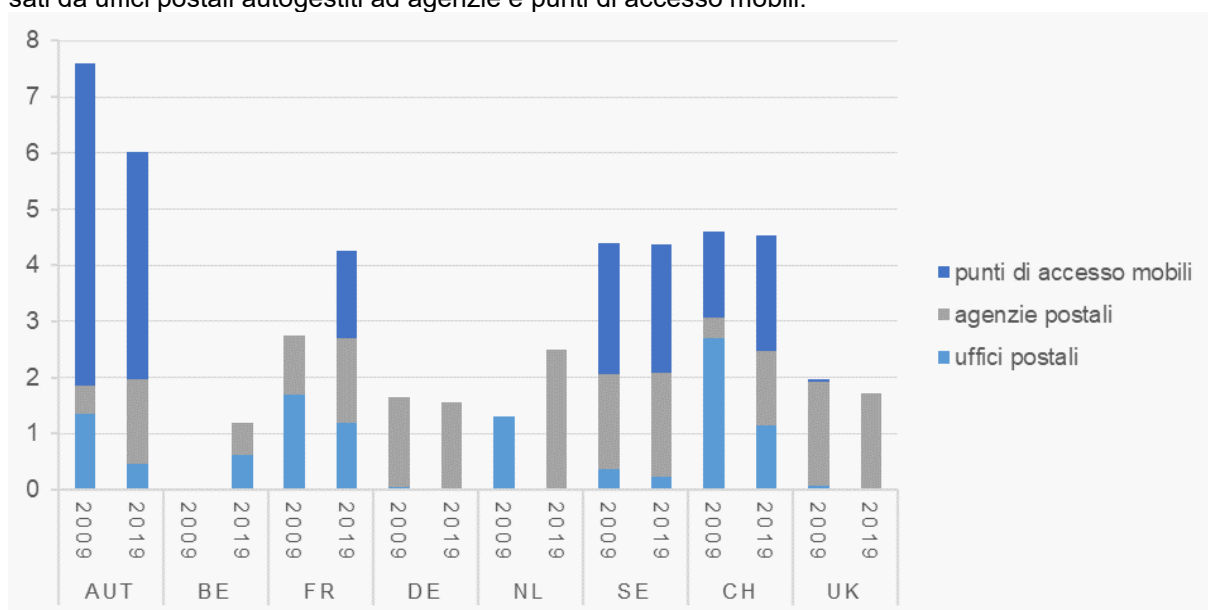


Figura 20 Numero dei punti di accesso ogni 10 000 abitanti nei Paesi di riferimento⁶²

(Fonte: Unione postale universale)

2.5.3 Tendenze

2.5.3.1 Elementi conoscitivi emersi dai seminari con esperti

La digitalizzazione ha ripercussioni anche sulla rete di accesso, uno dei settori della Posta che genera i costi più elevati. La Posta e gli esperti del settore scientifico concordavano sul fatto che la Posta in futuro avrebbe bisogno di un certo margine di manovra nell'allestimento della rete postale. A tal fine

⁶¹ Oltre al servizio a domicilio, sono considerati punti di accesso mobili anche altri servizi non stazionari a bordo di veicoli, treni e battelli.

⁶² BE: dati per il 2009 non disponibili. NL: il numero per gli uffici postali nel 2009 include anche le agenzie

occorrerebbe definire quali requisiti nel futuro dovrà adempiere il servizio universale. Il modo in cui tali esigenze verranno soddisfatte, invece, passerà in secondo piano. Dovrà essere possibile sfruttare sinergie con aziende esterne al settore o autorità locali al fine di istituire cosiddetti punti di servizio (*service points*).

Il modello dell'agenzia continuerà ad assumere anche in Svizzera, analogamente ad altri Paesi, un ruolo determinante. A condizione che la Posta riesca ad accrescere la qualità del servizio nelle agenzie, raggiungendo un livello pari a quello degli uffici postali, il modello dell'agenzia risulta promettente per il futuro. Il fatto che le agenzie possano sostanzialmente riscuotere un buon consenso è visibile anche comparando Paesi diversi. In molti casi, al momento dell'introduzione delle agenzie, si sono scatenati vivaci dibattiti, ma nel frattempo tale modello è generalmente apprezzato.

2.5.3.2 Elementi conoscitivi emersi dall'indagine sul servizio universale del futuro

Anche per quanto riguarda il settore dei punti di accesso serviti si ritrovano gli stessi modelli già identificati nel sondaggio di Link sull'utilizzo futuro dei servizi postali. I risultati dell'indagine presso la popolazione indicano un aumento nell'utilizzo del servizio pacchi e una diminuzione nel comparto lettere. Tra i partecipanti al sondaggio, le persone private di età superiore ai 65 anni prevedono che nel 2024 si recheranno in un ufficio postale per le operazioni di corrispondenza più spesso rispetto a quanto dichiarato dai giovani. Dal punto di vista dell'utilizzo previsto degli uffici postali per il ritiro e la spedizione dei pacchi, invece, la frequentazione appare leggermente più elevata tra le persone di età inferiore ai 40 anni che tra i pensionati. Per le imprese, le stime indicano un andamento stabile nell'utilizzo dei punti di accesso per i pacchi e una tendenza in leggero calo per le lettere. I risultati relativi all'utilizzo futuro del servizio a domicilio suggeriscono che per gli intervistati la differenza tra la consegna a domicilio di lettere e pacchi e l'offerta del servizio a domicilio non era sufficientemente chiara. Pertanto, non è possibile trarre conclusioni su questo punto né per le imprese né per i privati. I punti di accesso serviti dalla Posta svolgono un ruolo subordinato per i servizi di pagamento (cfr. anche cap. 2.4.4.1). L'importanza della rete postale per le operazioni di pagamento è destinata a diminuire ulteriormente⁶³.

2.5.4 Bilancio intermedio

La rete di accesso ai servizi postali è terreno di scontro tra le aspirazioni della Posta a una maggiore flessibilità e libertà imprenditoriale e le richieste della popolazione e della politica che rivendicano un servizio di alta qualità e a basso costo. Conciliare queste esigenze è probabilmente la sfida più grande per il futuro. Gli sviluppi mostrano che, se le tendenze rimangono invariate, non sarà possibile garantire il finanziamento della rete di accesso sul lungo periodo. La Posta deve quindi essere autorizzata a effettuare determinati adeguamenti, senza che i tagli intacchino troppo il servizio universale.

Questa spinta, che è sostenuta dalla Posta e dalla comunità scientifica e che può essere osservata nella maggior parte dei Paesi europei, è osteggiata dall'opinione corrente della popolazione e dei politici svizzeri. In particolare, le zone rurali remote e le regioni di montagna, così come le generazioni più anziane, temono che la ristrutturazione si tradurrà per loro in un accesso insufficiente al servizio universale. Allo stesso tempo, gli sviluppi degli ultimi anni mostrano che l'importanza della rete di accesso per i servizi di pagamento e le lettere si riduce costantemente. La maggior parte delle operazioni di pagamento sono gestite online e anche le lettere vengono man mano sostituite dalla corrispondenza elettronica. Non si prevedono inversioni di queste tendenze nel prossimo futuro. Al contrario, la presa in consegna e il ritiro dei pacchi acquisiscono sempre maggior rilievo a causa della crescita del commercio elettronico. Di conseguenza diventano essenziali i punti di accesso nel settore dei pacchi: la Posta punta quindi su punti di ritiro e consegna alternativi (ad es. sportelli automatici di pacchi, Pick-Post) per garantire una rete più fitta possibile per il traffico dei pacchi. Per questo motivo, la cooperazione con i commercianti al dettaglio è destinata ad aumentare in futuro.

⁶³ Link 2020: 16–18; 46–48

2.6 Condizioni di lavoro

La digitalizzazione cambia notevolmente anche i posti e le condizioni di lavoro. Le varie tappe di lavoro vengono automatizzate, gli impieghi a tempo pieno sono sempre più spesso sostituiti da impieghi a tempo parziale e si affacciano sul mercato nuovi attori con nuovi modelli commerciali. Questo capitolo analizza quindi l'evoluzione del mercato del lavoro nazionale e internazionale nel settore postale avvenuta negli ultimi anni e mostra le tendenze che si delineano.

2.6.1 Situazione in Svizzera

2.6.1.1 Impieghi La Posta svizzera

Negli ultimi dieci anni l'effettivo della Posta è rimasto stabile. Fino al 2015, il numero di collaboratori è restato costante a circa 62 000 persone o 44 000 posti di lavoro a tempo pieno. Dal 2016 si registra ogni anno un leggero calo (2019: 39 670 posti a tempo pieno, 55 915 collaboratori). Gli sviluppi di RetePostale hanno contribuito in modo particolare a questo calo. Uno dei fattori principali è stato probabilmente la conversione degli uffici postali in agenzie gestite da terzi⁶⁴.

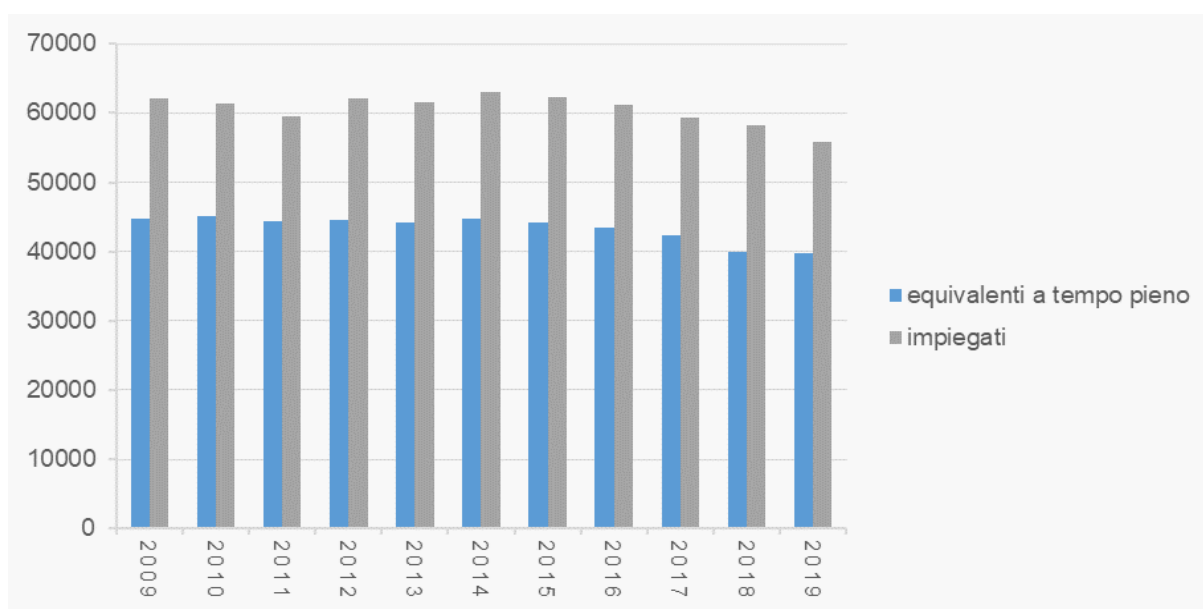


Figura 21 Collaboratori della Posta in equivalenti a tempo pieno e persone impiegate
(Fonte: indici del rapporto finanziario della Posta 2019)

Uno sguardo alle singole aree di attività mostra che PostMail impiega quasi la metà del personale dell'intero gruppo (45,5 %); in equivalenti a tempo pieno questa percentuale corrisponde tuttavia solo a un terzo (35,5 %) di tutti gli impieghi a tempo pieno: un fenomeno riconducibile all'aumento dei posti a tempo parziale. In tutti i settori di attività (ad eccezione di PostLogistics e AutoPostale), sia il numero di posti di lavoro a tempo pieno sia il numero di collaboratori sono diminuiti tra il 2014 e il 2019. RetePostale ha registrato il calo maggiore, con un totale di circa il 35 per cento di posti di lavoro a tempo pieno e dipendenti in meno⁶⁵.

Dal 2004 il numero delle persone impiegate con un grado di occupazione tra il 50 per cento e l'89 per cento ha registrato un aumento. La quota di questa categoria è passata dal 18 per cento (2004) al 26 per cento (2019), mentre quelli di lavoro inferiori al 50 per cento sono in costante diminuzione dal

⁶⁴ La Posta svizzera 2020a

⁶⁵ La Posta svizzera 2020a

2010. Le occupazioni a tempo pieno sono diminuite fino al 2014 e da allora sono leggermente aumentate; attualmente si aggirano attorno al 50 per cento di tutti i rapporti di lavoro della Posta. Vale la pena soffermarsi sulla distribuzione per genere degli impieghi a tempo parziale. La maggior parte degli uomini sono impiegati alla Posta con un grado di occupazione pari o superiore al 90 %, anche se la percentuale è in continuo calo (2004: 86,3 %; 2010: 75,5 %; 2019: 72,8 %). I tassi di occupazione più bassi tendono ad aumentare negli ultimi anni. Al contrario, nel 2019 solo il 28,4 per cento delle donne era impiegato al 90 per cento o più, la maggioranza aveva gradi di occupazione dal 50 all'89 per cento (2019: 42,9 %), mentre un terzo non raggiungeva il 50 per cento (2019: 28,6 %). Nel caso delle donne, tuttavia, si registra una tendenza all'aumento dei gradi di occupazione più elevati e una diminuzione dei quelli inferiori al 50 per cento⁶⁶.

2.6.1.2 Impieghi presso i fornitori alternativi

I dati dei fornitori alternativi notificati a PostCom mostrano che i fornitori di servizi espresso e di corriere (DHL Express, UPS, FedEx e TNT Swiss Post GmbH) presentano il più elevato numero di impieghi a tempo pieno. Tuttavia, anche l'organizzazione di recapito mattutino e domenicale Presto Preses-Vertriebs AG ha una grande proporzione di posti di lavoro a tempo pieno.

Mentre negli ultimi anni il numero di posti di lavoro alla Posta tende a diminuire, aumenta quello presso i fornitori alternativi. In particolare Quickmail, l'unico concorrente della Posta Svizzera nel settore della posta-lettere, è riuscita ad aumentare costantemente il numero di collaboratori dalla sua fondazione nel 2009. La società ha iniziato con nove equivalenti a tempo pieno per arrivare a circa 541 entro fine 2019. Questi sono suddivisi in 150 dipendenti a tempo pieno e 3200 collaboratori a tempo parziale⁶⁷. Nel 2019, Quickmail ha lanciato anche il servizio di consegna pacchi Quickpac con 146 dipendenti a tempo pieno e 13 part-time (a giugno 2020)⁶⁸.

La tendenza alla perdita di collaboratori presso la Posta e l'aumento presso gli operatori alternativi è riconducibile a due motivi. Da un lato, il calo del volume delle lettere comporta una riduzione dei posti di lavoro alla Posta, mentre dall'altro i fornitori alternativi di servizi pacchi traggono vantaggio dal boom dell'e-commerce e dal conseguente afflusso di pacchi.

2.6.1.3 Condizioni di lavoro

I fornitori di servizi postali soggetti all'obbligo di notifica devono rispettare le condizioni di lavoro abituali nel settore e negoziare un contratto collettivo di lavoro (CCL) con le associazioni del personale. Le imprese subappaltatrici che realizzano oltre il 50 per cento della cifra d'affari annua con i servizi postali devono inoltre confermare al relativo fornitore, in un accordo scritto, che anche loro rispettano le condizioni di lavoro abituali del settore.

PostCom è tenuta per legge a determinare le condizioni di lavoro abituali nel settore. Nel fare ciò, può prendere spunto da CCL esistenti nel settore postale. Se esiste un CCL per il personale di un fornitore di servizi postali, si può presumere che siano rispettate le condizioni di lavoro abituali del settore⁶⁹. Die PostCom verifica ogni anno il rispetto delle disposizioni.

⁶⁶ La Posta svizzera 2020a

⁶⁷ Quickmail AG 2020

⁶⁸ Quickpac AG 2020

⁶⁹ FF **2009** 4518

L'11 ottobre 2018 PostCom ha emanato l'ordinanza della Commissione delle poste del 30 agosto 2018 sugli standard minimi delle condizioni di lavoro nel settore dei servizi postali (OSMLP)⁷⁰. L'ordinanza definisce un salario minimo lordo di 18,27 franchi all'ora e un orario di lavoro massimo di 44 ore settimanali per tutti i collaboratori dei fornitori di servizi postali. I valori si basano su uno studio empirico commissionato da PostCom sulle condizioni di lavoro nel mercato postale svizzero⁷¹. Sulla base di 28 000 dati salariali individuali di 100 aziende e tenendo conto della formazione e dell'esperienza professionale, sono state determinate le condizioni di lavoro abituali per i gruppi professionali del personale addetto allo smistamento, degli autisti/consegnatari, dei camionisti e dei corrieri in bicicletta. Sebbene le condizioni di lavoro abituali varino notevolmente tra i diversi settori professionali e siano state considerate separatamente per ciascun gruppo professionale dello studio, PostCom si è deliberatamente astenuta dal fissare standard differenziati. È stata invece adottata una visione d'insieme di tutte le professioni e il salario minimo è stato fissato alla soglia del 10 per cento del salario iniziale più basso di tutti i dipendenti. PostCom giustifica questo approccio sulla base della sempre crescente mescolanza di diversi settori di attività e della grande eterogeneità dell'organizzazione del lavoro nelle varie aziende⁷².

I fornitori soggetti a obbligo di notifica ordinaria devono presentare a PostCom una prova annuale del rispetto delle condizioni di lavoro usualmente applicate nel settore. I fornitori con notifica semplificata devono invece presentare informazioni a PostCom su richiesta. Nelle spiegazioni sulla OSMLP⁷³, PostCom afferma che gli standard minimi si applicano anche ai subappaltatori. Questi ultimi non sono però soggetti né all'obbligo di notifica, né sono tenuti a fornire un rendiconto. PostCom può tuttavia richiedere ai fornitori soggetti all'obbligo di notifica di presentarle i contratti stipulati con i subappaltatori in merito alle condizioni di lavoro abituali nel settore. Nel febbraio 2020 PostCom ha sanzionato per la prima volta un'azienda soggetta a notifica (Epsilon) per il mancato rispetto delle condizioni di lavoro abituali nel settore. Dalla procedura di vigilanza condotta da PostCom è emerso che, considerati gli orari di lavoro, i bonus e la retribuzione per il lavoro notturno, i salari corrisposti presso Epsilon si situavano notevolmente al di sotto degli standard minimi applicabili⁷⁴.

Gli standard minimi fissati da PostCom sono stati fortemente criticati dai sindacati⁷⁵. Secondo loro si tratta di un dumping salariale legittimato dallo Stato e PostCom sta minando gli sforzi sindacali volti ad impedire evitare la concorrenza di dumping nel settore della logistica. Il salario minimo di 18,27 franchi all'ora è in chiara contraddizione con il principio della politica statale dei salari minimi secondo cui il salario deve essere sufficiente per vivere. In questo contesto, i sindacati fanno riferimento a una decisione del Tribunale federale⁷⁶, in cui il tribunale aveva sostenuto un salario minimo di 20 franchi all'ora fissato dal Cantone di Neuchâtel. Il Tribunale federale ha stabilito che un salario minimo di 20 franchi all'ora è basso ma che orienta alle prestazioni complementari dell'AVS e dell'AI. I sindacati chiedono pertanto a PostCom di rivedere gli standard minimi. L'obiettivo sindacale è un salario minimo di 22 franchi all'ora. Come primo passo, tuttavia, PostCom deve almeno seguire i criteri elaborati dal Tri-

⁷⁰ RS **783.016.2**

⁷¹ Graf/Flückiger 2017

⁷² PostCom 2018b

⁷³ PostCom 2020c

⁷⁴ PostCom 2020c

⁷⁵ USS/Fairlog 2018 e Syndicom 2018

⁷⁶ TAF 2C_774/2014 del 21 luglio 2014

bunale federale nel caso di Neuchâtel, ossia un salario minimo di 20 franchi all'ora e salari minimi segmentati in base alla formazione e alla qualità. Inoltre, non è opportuno rinunciare alla segmentazione per gruppi professionali.

2.6.1.4 CCL e condizioni di lavoro abituali nel settore presso la Posta Svizzera

La Posta ha stipulato un contratto collettivo di lavoro per ogni società strategica del gruppo (Posta CH SA, AutoPostale SA, PostFinance SA) e ha concluso un CCL aziendale con altre società affiliate. Inoltre, il 1° gennaio 2021 entrerà in vigore un «CCL mantello», che disciplina la cooperazione tra le parti sociali, e un CCL aziendale per La Posta CH SA⁷⁷.

Presso le organizzazioni di recapito mattutino, che sono interamente di proprietà della Posta, attualmente esiste un CCL solo per Presto Presse-Vertriebs AG. Epsilon (recapito mattutino e recapito di materiale pubblicitario stampato nella Svizzera romanda) e Direct Mail Company (recapito di posta pubblicitaria non indirizzata) sono privi di CCL. I sindacati stanno attualmente negoziando con la Posta la richiesta di un CCL per tutte e tre le aziende⁷⁸.

In sintesi, la maggior parte dei collaboratori delle società del gruppo Posta è coperta da un contratto collettivo di lavoro che soddisfa gli standard minimi definiti da PostCom.

2.6.1.5 CCL e condizioni di lavoro abituali nel settore presso i fornitori alternativi

L'associazione dei fornitori privati di servizi di corriere, espresso, pacchi e posta/lettere (Verband KEP & Mail) ha elaborato un CCL di settore insieme ai sindacati Syndicom e transfair a cui soggiacciono in linea di massima tutti i fornitori di servizi postali privati soggetti all'obbligo di notifica ordinaria. Inoltre, le imprese soggette al CCL devono convenire per iscritto con i subappaltatori che realizzano più del 50 per cento della propria cifra d'affari annua tramite servizi postali, che le condizioni di lavoro abituali nel settore vengano rispettate. Il CCL di settore riprende così la regolamentazione della legge postale.

2.6.2 Evoluzione all'estero

2.6.2.1 Posti di lavoro

Il confronto con altri Paesi europei conferma le tendenze riscontrabili sul mercato svizzero. Sebbene il numero di dipendenti sul mercato postale sia in generale in aumento, l'evoluzione è fortemente influenzata dalla diminuzione delle lettere e dall'aumento dei pacchi. Analogamente a quanto accade in Svizzera, aumenta il numero di collaboratori nel mercato dei pacchi, mentre occorrono misure di ottimizzazione per compensare il calo dei volumi nel mercato delle lettere. A causa di queste due tendenze, i fornitori privati di servizi pacchi creano sempre più posti di lavoro per far fronte ai crescenti volumi di pacchi. D'altro canto, i fornitori dei servizi di base tagliano posti di lavoro⁷⁹.

I tagli più significativi ai costi del personale sono stati effettuati di recente dai fornitori di servizi di base nei Paesi del Nord Europa. In Danimarca, in particolare, PostNord ha dovuto ridurre i costi del personale di circa il 30 % dopo il 2016, poiché tutta la posta-lettere ha dovuto essere digitalizzata. Questa misura ha toccato tra i 3500–4000 dipendenti negli anni 2016–2019⁸⁰.

⁷⁷ Syndicom 2020

⁷⁸ Syndicom 2019

⁷⁹ Copenhagen Economics 2018: 135–144

⁸⁰ Copenhagen Economics 2018: 138

I fornitori europei del servizio di base impiegano un numero variabile di persone per il recapito. Si va dal 20 per cento in Belgio al 73 per cento in Svizzera. In media, il 44 per cento delle persone impiegate nel settore postale lavora nella distribuzione. Il fattore decisivo per questa percentuale è quanto i fornitori del servizio di base investono in altri settori di attività oltre a quello postale. Ad esempio, le Poste italiane offrono un'ampia gamma di servizi bancari e quindi hanno una percentuale piuttosto bassa di personale addetto al recapito (24 %). Per contro, la Posta svizzera si concentra fortemente sui servizi postali e ha dunque la più alta percentuale di personale addetto alla distribuzione.

Con il 48 per cento di donne impiegate, la Svizzera è in linea con la media europea. La Lituania ha una percentuale molto alta di donne (84 %) e il Regno Unito una percentuale molto bassa (16 %). Sebbene la percentuale media di donne alla Royal Mail sia molto esigua, il fornitore del servizio di base ha un'alta quota di donne in posizioni dirigenziali. Infatti, il 50 per cento dei membri del consiglio di amministrazione e il 30 per cento del personale direttivo sono donne⁸¹.

Anche in termini di età la Svizzera è in linea con la media europea. La maggior parte dei fornitori del servizio di base impiega persone di età superiore ai 40 anni. Deutsche Post rappresenta una grande eccezione con oltre il 20 per cento dei dipendenti al di sotto dei 30 anni (quasi il doppio della media).

2.6.2.2 Condizioni di lavoro

Gli effetti della diminuzione delle lettere e dell'aumento dei volumi dei pacchi si fanno sentire anche negli altri Paesi dell'UE in cui le tendenze sono simili. Si assiste a un aumento di nuovi e più flessibili modelli di lavoro, come il lavoro su chiamata, il lavoro a tempo parziale e temporaneo, i contratti di lavoro su commissione o l'esternalizzazione di aree a subappaltatori o a indipendenti. Praticamente tutti i fornitori di servizi di base fanno capo ai nuovi modelli di lavoro per poter reagire meglio agli sviluppi del mercato postale. L'occupazione temporanea e l'esternalizzazione a subappaltatori predominano nella maggior parte dei Paesi. Solo un terzo dei fornitori del servizio di base dell'UE e dei Paesi dell'AELS non ha esternalizzato servizi a subappaltatori o indipendenti nel 2018⁸².

In molti Paesi, gli sforzi sindacali e l'elaborazione di contratti collettivi di lavoro hanno portato a condizioni di lavoro ben definite. Ciò ha contribuito ad attutire l'impatto degli stravolgimenti nel mercato postale. Allo stesso tempo, aumentano le difficoltà per i fornitori di trovare personale per la distribuzione. Di conseguenza, i fornitori di servizi di base investono sempre di più nella ristrutturazione e nella formazione dei loro dipendenti per evitare licenziamenti e offrire loro altri posti di lavoro all'interno dell'azienda. Tra il 2015 e il 2018 i Paesi Bassi, ad esempio, hanno formato 280 autisti della posta-lettere in autisti per la consegna di pacchi⁸³.

La crescente concorrenza, soprattutto nel mercato dei pacchi, costringe i fornitori a rivedere e modernizzare le loro strutture salariali. Sempre più spesso si applicano contratti di lavoro più flessibili e retribuzioni legate alle prestazioni, a condizione che anche i relativi CCL siano più flessibili e strutturati in modo più ampio.

2.6.3 Tendenze

In generale si può presumere che l'attuale tendenza nel mercato postale proseguirà anche in futuro: il mercato delle lettere continuerà a perdere importanza, mentre quello dei pacchi aumenterà a causa della vasta espansione dell'e-commerce. Nasceranno anche nuovi modelli commerciali, si pensi all'economia della condivisione, che rappresenteranno una sfida per i fornitori di servizi di distribuzione tradizionali. Inoltre, ci si può aspettare che la tendenza verso modelli di lavoro più flessibili continui ad

⁸¹ Copenhagen Economics 2018: 142–143

⁸² Copenhagen Economics 2018: 148–154

⁸³ Copenhagen Economics 2018: 158–159

umentare anche tra i fornitori di servizi di base, affinché questi ultimi rimangano competitivi. La conseguente ristrutturazione si ripercuote in particolare sulle condizioni di lavoro dei dipendenti dell'azienda, ma anche sui dipendenti dei subappaltatori incaricati. Sarà quindi particolarmente importante creare le condizioni quadro per una concorrenza leale e buone condizioni di lavoro per tutti i fornitori.

I politici e l'amministrazione chiedono soprattutto una soluzione soddisfacente per quanto riguarda i subappaltatori. Poiché si prevede che la tendenza all'esternalizzazione continuerà ad aumentare, occorre garantire che i dipendenti dei subappaltatori godano della stessa protezione dei dipendenti postali. A tal fine, si dovrebbe creare una regolamentazione più efficace di quella attualmente in vigore. A questo proposito, PostCom ha già sostenuto in diverse occasioni di non avere alcuna possibilità di far rispettare le condizioni di lavoro presso i subappaltatori. In caso di abusi, può imporre misure solo indirettamente tramite i fornitori di servizi postali.

Nei seminari di esperti è stata discussa la possibilità di abbassare il valore soglia per l'obbligo di notifica, al fine di poter vincolare anche i subappaltatori e gli indipendenti più piccoli. In questo caso anch'essi dovrebbero dimostrare a PostCom di rispettare le condizioni di lavoro abituali nel settore. Tuttavia, sono state espresse riserve anche in merito a un obbligo di notifica più severo, in quanto ciò renderebbe più difficile l'ingresso sul mercato delle start-up. Queste ultime avrebbero bisogno di un certo grado di flessibilità nella fase iniziale.

2.6.4 Bilancio intermedio

Gli sviluppi del mercato postale hanno un forte impatto sulle condizioni di lavoro presso i fornitori di servizi postali. Il calo del volume delle lettere e il boom del mercato dei pacchi porteranno a lungo termine a un'importante ristrutturazione, in particolare nel settore del recapito. Già oggi questa tendenza si riflette sui modelli e sulle condizioni di lavoro. Infatti, modelli di lavoro e strutture salariali più flessibili, come l'esternalizzazione e i contratti di lavoro a tempo determinato o le retribuzioni legate alle prestazioni, continueranno ad aumentare anche in futuro. Per quanto riguarda la regolamentazione, ciò significa che potrebbero essere necessari degli adeguamenti a livello della protezione dei dipendenti, in modo che la pressione concorrenziale tra i fornitori non ricada sui collaboratori. A questo proposito, anche i sindacati svolgeranno un ruolo sempre più centrale per garantire condizioni di lavoro eque con le singole aziende e con l'intero settore.

2.7 Finanziamento del servizio universale

2.7.1 Evoluzione della situazione finanziaria

Il finanziamento del servizio universale riguarda la Posta nel suo complesso e deve essere discusso nell'ambito di tutto il gruppo. Di seguito vengono analizzati i risultati d'esercizio e la redditività delle società del gruppo responsabili del servizio universale e del gruppo stesso⁸⁴. Questo esame non si concentra solo sul servizio universale ma comprende anche altre attività della Posta e fornisce un quadro della realtà finanziaria delle unità aziendali esaminate. I seguenti capitoli analizzano l'evoluzione finanziaria del servizio universale in senso stretto e spiegano il quadro normativo per il finanziamento.

2.7.1.1 Andamento dei ricavi d'esercizio a livello del gruppo

Tra il 2008 e il 2017 il ricavo d'esercizio consolidato a livello di gruppo è rimasto relativamente stabile. Dal 2017 si osserva una crescente tendenza al ribasso, riconducibile in particolare al calo dei ricavi d'esercizio di PostMail e PostFinance. I ricavi di PostMail si sono inizialmente ripresi dopo il calo dovuto alla crisi finanziaria del 2009, ma dal 2011 la riduzione del volume delle lettere comporta una costante diminuzione dei suoi ricavi d'esercizio; nel 2019 sono scesi di 10 punti percentuali rispetto al 2008. Anche i ricavi d'esercizio di PostFinance sono in costante diminuzione dal 2013. Poiché PostFinance, a differenza di altre banche, non è autorizzata a concedere ipoteche e crediti a terzi, il margine tra gli interessi sul patrimonio attivo della banca e quelli passivi pagati sui depositi dei clienti è la fonte

⁸⁴ La Posta Svizzera 2020c

di reddito e di profitto più importante (i cosiddetti ricavi derivanti da operazioni sulle differenze di interesse). La persistente situazione dei tassi di interesse bassi, che dura dalla crisi finanziaria del 2008, frena i ricavi che possono essere generati in questo modello commerciale. Le vecchie obbligazioni, acquistate nel portafoglio d'investimento a tassi interessanti prima della crisi, che ora giungono a scadenza, non possono più essere reinvestite alle stesse condizioni o semplicemente in modo redditizio. I ricavi da interessi sugli attivi stanno scomparendo, mentre gli interessi passivi già molto bassi e in alcuni casi negativi sui depositi dei clienti offrono poco margine di manovra. PostLogistics è stata l'unica società del gruppo responsabile della fornitura del servizio universale in grado di aumentare i propri ricavi nel mercato dei pacchi in crescita rispetto al 2008.

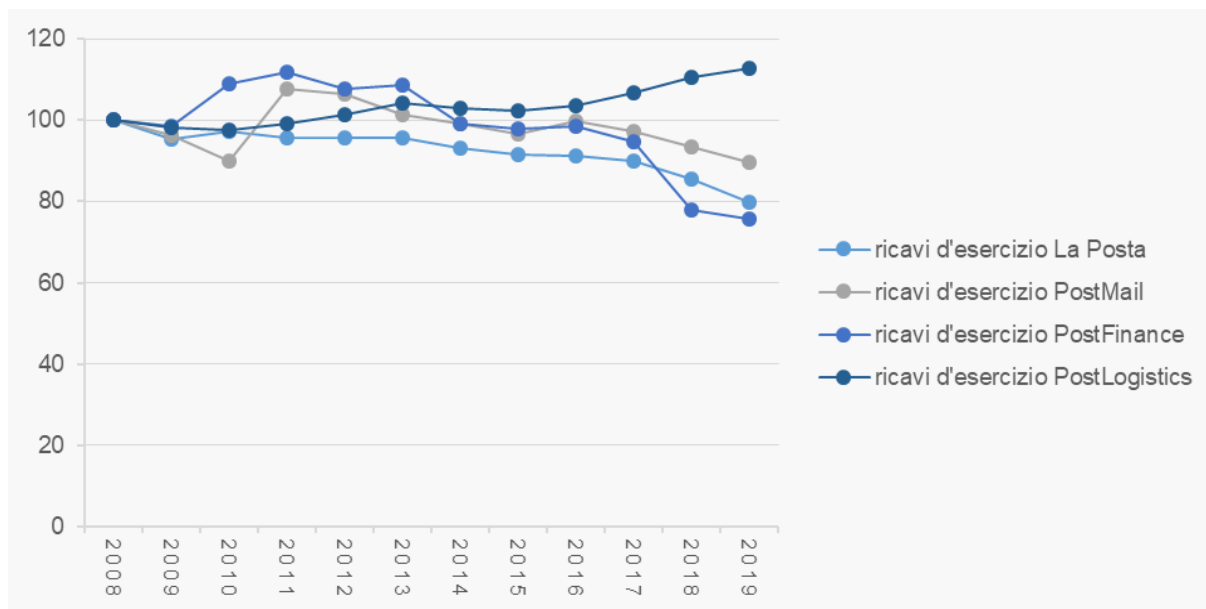


Figura 22 Andamento della cifra d'affari a livello del gruppo⁸⁵ e dei gruppi aziendali incaricati del servizio universale, indicizzato (2008=100)
(Fonte: Rapporti finanziari della Posta)

2.7.1.2 Andamento dei risultati d'esercizio a livello di gruppo

Tra il 2008 e il 2015 la Posta Svizzera ha registrato un solido risultato d'esercizio (EBIT) a livello di gruppo: 704 milioni di franchi (2016) e 930 milioni di franchi (2010). Nel 2018 il risultato d'esercizio è sceso a 505 milioni di franchi (2019: 450 milioni). Le cause principali del crollo sono da ricondurre al rimborso dei sussidi ricevuti indebitamente da AutoPostale e al continuo calo degli utili di PostFinance.

Nonostante il continuo calo dei volumi delle lettere, PostMail è riuscita a mantenere stabile l'EBIT grazie all'ottimizzazione dei processi di smistamento e recapito. Dopo un forte aumento dei risultati d'esercizio nel 2010, ottenuti grazie agli elevati volumi di pacchi, ai risparmi sui costi e in particolare alla cessione a PostNetz dei prodotti onerosi per la clientela privata, l'EBIT di PostLogistics è leggermente diminuito. Sebbene i ricavi d'esercizio siano in costante aumento grazie ai maggiori volumi, la società del gruppo ha continuato ad investire per aumentare la propria capacità logistica. Fino al 2017 PostFinance è riuscita a contrastare il calo dei ricavi derivanti da operazioni sulle differenze di interesse con misure di riduzione dei costi, con la vendita di partecipazioni e sviluppando settori commerciali indipendenti dai tassi d'interesse. Nel 2018, l'EBIT è crollato di circa il 30 per cento. Al momento,

⁸⁵ Il ricavo/risultato d'esercizio a livello del gruppo comprende anche le società del gruppo PostNetz, Postauto e Swiss Post Solutions.

nulla lascia presagire un'imminente fine della fase di basso interesse.

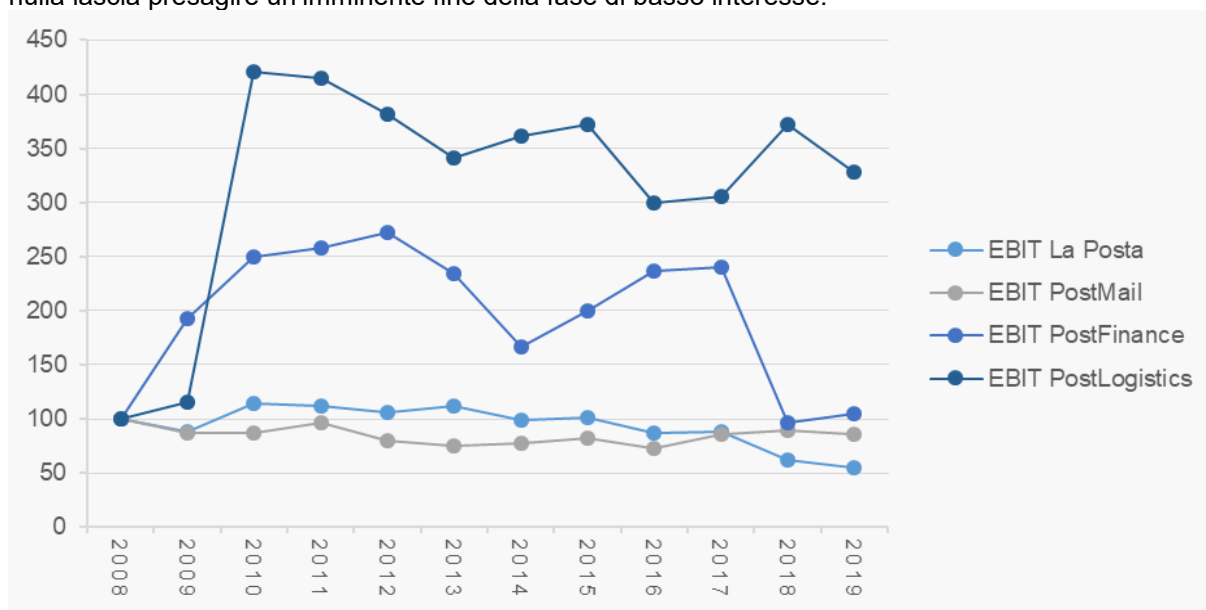


Figura 23 Andamento dell'EBIT a livello del gruppo e nei gruppi aziendali incaricati del servizio universale, indicizzato: 2008=100
(Fonte: Rapporti finanziari della Posta)

2.7.1.3 Andamento della redditività a livello del gruppo

La redditività è una misura della capacità a lungo termine di un'azienda di generare profitti. Il margine EBIT corrisponde al rapporto tra il risultato d'esercizio, ossia il guadagno previa deduzione degli interessi e delle imposte, e il risultato aziendale generato e può essere utilizzato come indicatore della redditività. La figura 24 mette a confronto l'andamento dei margini EBIT nelle società del gruppo responsabili del servizio universale e a livello del gruppo.

Tra il 2008 e il 2019 il margine EBIT medio della Posta è stato pari al 9,2 per cento. Questo margine è in calo dal 2015, nel 2019 si attestava a soli 6,3 per cento. Tra le società del gruppo, PostFinance ha registrato il margine EBIT medio più elevato (19,9 %), seguita da PostMail (10,6 %) e PostLogistics (8 %). Il calo dei ricavi derivanti da operazioni sulle differenze di interesse si riflette anche nel forte abbassamento della redditività di PostFinance dal 2017. La continua ottimizzazione a livello della posta-lettere ha contribuito ad aumentare il margine EBIT di PostMail. Colpisce il fatto che a causa delle tendenze in atto (situazione dei tassi d'interesse e digitalizzazione), PostFinance e PostMail, le due società del gruppo storicamente più redditizie, siano destinate a subire in futuro le maggiori pressioni. Allo stesso tempo, l'aumento della concorrenza fa scendere la redditività di PostLogistics, una tendenza che rischia di perdurare in vista degli investimenti necessari per far fronte al crescente volume dei pacchi.

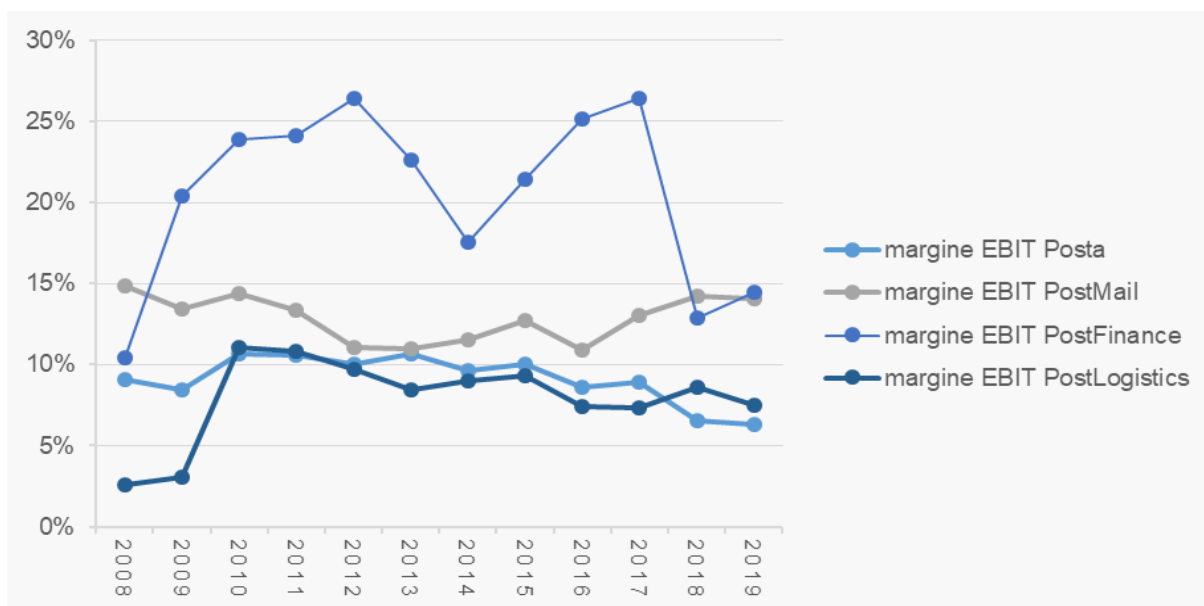


Figura 24 Andamento della redditività, margine EBIT a livello del gruppo e nei gruppi aziendali incaricati del servizio universale

(Fonte: Rapporti finanziari della Posta, calcolo proprio)

2.7.1.4 Andamento dei risultati d'esercizio nel servizio universale

Nel 2004 i ricavi ottenuti dal servizio universale nel settore dei servizi postali e del traffico dei pagamenti erano 4,6 miliardi di franchi e sono scesi a 3,3 miliardi di franchi nel 2019. Ciò corrisponde ad un calo medio annuo del 2,2 per cento. Anche i costi del servizio universale sono diminuiti in media dell'1,8 per cento all'anno, passando da 4 a 3 miliardi di franchi nello stesso periodo. Poiché il calo delle entrate ha superato i risparmi realizzati, il risultato del servizio universale è diminuito di quasi due terzi tra il 2004 e il 2019, passando da circa 600 milioni a circa 233 milioni di franchi. Il rendimento sul fatturato è sceso dal 13 al 7,1 per cento. Sebbene la Posta sia stata in grado di fornire il servizio universale con un risultato positivo, la copertura dei costi diminuisce continuamente.

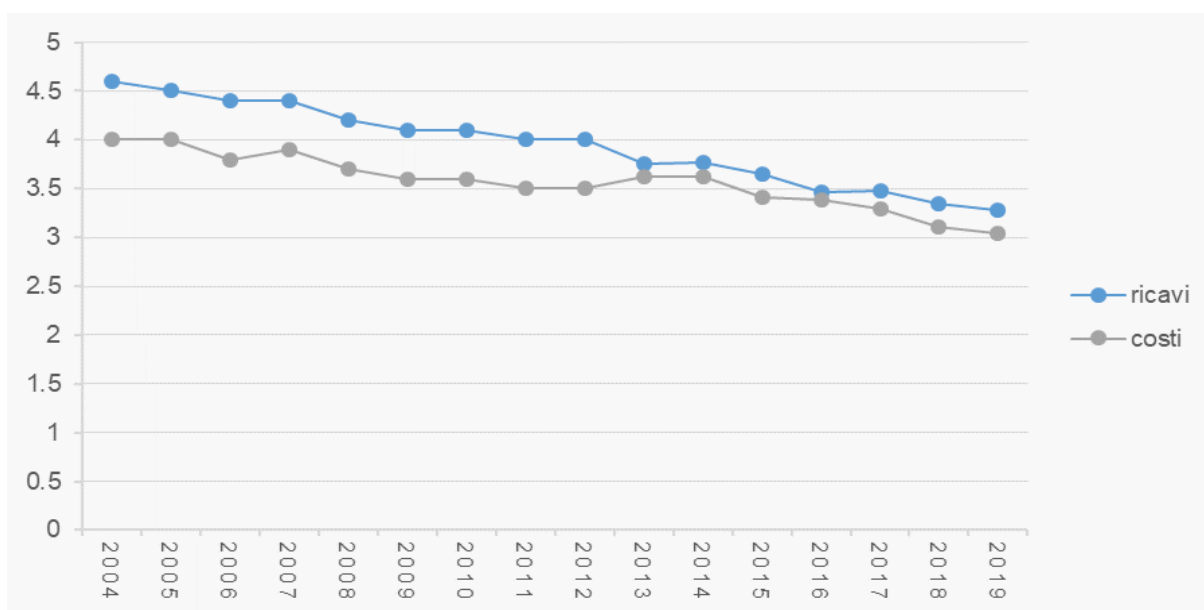


Figura 25 Andamento dei ricavi e costi del servizio universale

(Fonte: Rapporti annuali di PostCom)

L'andamento dei risultati nei singoli settori del servizio universale mostra che il risultato positivo è stato mantenuto soprattutto grazie ai contributi del segmento lettere e pacchi. Tra il 2013 e il 2019, il risultato medio del servizio universale nel settore postale è stato pari a 260 milioni di franchi. Il crollo del 2016 è dovuto principalmente a un accentuato calo dei volumi delle lettere. Negli anni successivi, nonostante il persistente calo dei volumi, il risultato ha potuto essere stabilizzato grazie a risparmi sui costi.

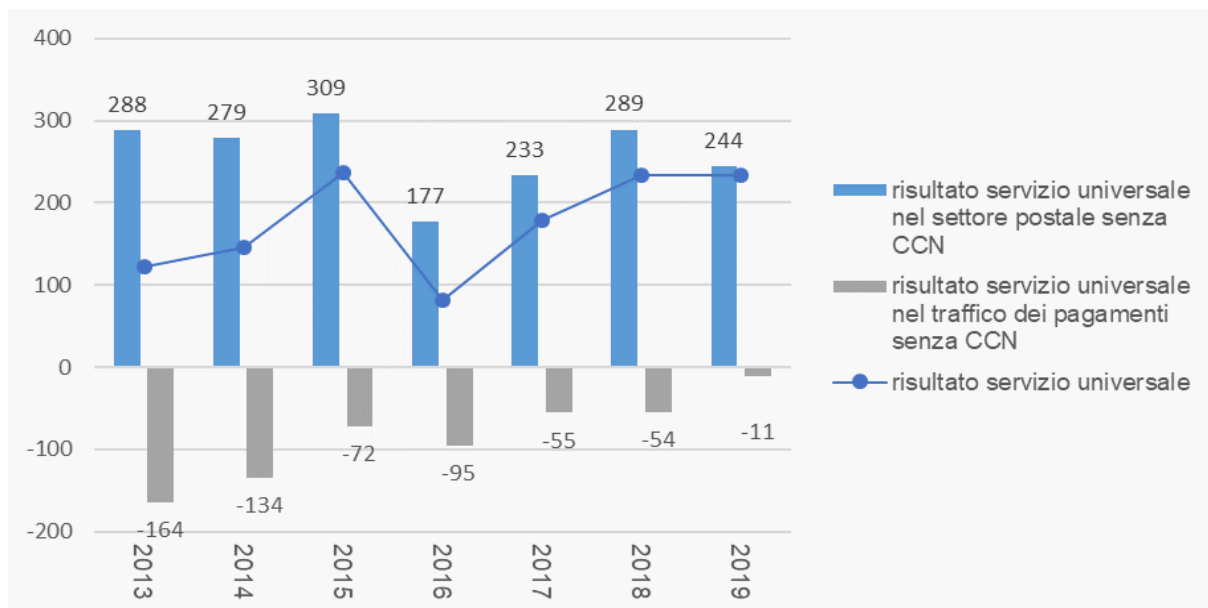


Figura 26 Andamento dei risultati del servizio universale, in milioni di franchi⁸⁶
(Fonte: Rapporti annuali di PostCom)

I diversi settori di attività e segmenti di clientela all'interno del servizio universale si differenziano per la loro solidità finanziaria. Nel 2019 le prestazioni del servizio universale hanno rappresentato circa il 45 per cento dei ricavi totali del gruppo: il settore lettere e pacchi ha generato ricavi di 2,6 miliardi di franchi e nel traffico dei pagamenti sono stati realizzati 690 milioni di franchi. Mentre gli invii singoli per i clienti privati non consentono di coprire i costi, la Posta ottiene rendimenti più elevati per gli invii dei clienti commerciali, in particolare nel settore delle lettere. Da un lato, la maggiore redditività si spiega con i minori costi di presa in consegna e smistamento per i clienti commerciali e, dall'altro, con le positive economie di scala dovute ai maggiori volumi di spedizione. La spedizione dei quotidiani è in perdita da sette anni. Tuttavia, a causa del volume di mercato relativamente modesto, il deficit ha solo un impatto limitato sul risultato complessivo del servizio universale postale.

A differenza del servizio universale postale, quello nel settore del traffico dei pagamenti è in deficit dal 2013. Tra il 2013 e il 2019 l'ammancio medio ammontava a 84 milioni di franchi. L'insufficiente copertura dei costi è dovuta in particolare ai trasferimenti di contanti sul conto di un terzo, che comportano costi elevati. Questo servizio richiede un'infrastruttura sicura per lo stoccaggio di grandi quantità di denaro contante e misure di prevenzione contro il riciclaggio di denaro sporco e può quindi essere offerto solo presso gli uffici postali autogestiti o come servizio a domicilio. La conversione degli uffici postali in agenzie ha consentito una costante riduzione del deficit da 164 milioni nel 2013 a 11 milioni nel 2019.

⁸⁶ CCN: compensazione dei costi netti, v. n. 2.7.1.7

2.7.1.5 Importanza del monopolio

Il risultato nel servizio riservato svolge un ruolo centrale per la situazione finanziaria del servizio universale. Il diritto esclusivo di trasportare lettere fino a 50 g di peso assicura alla Posta l'intero volume di invii al di sotto di questo limite di peso e la protegge dalla pressione concorrenziale dei prezzi.

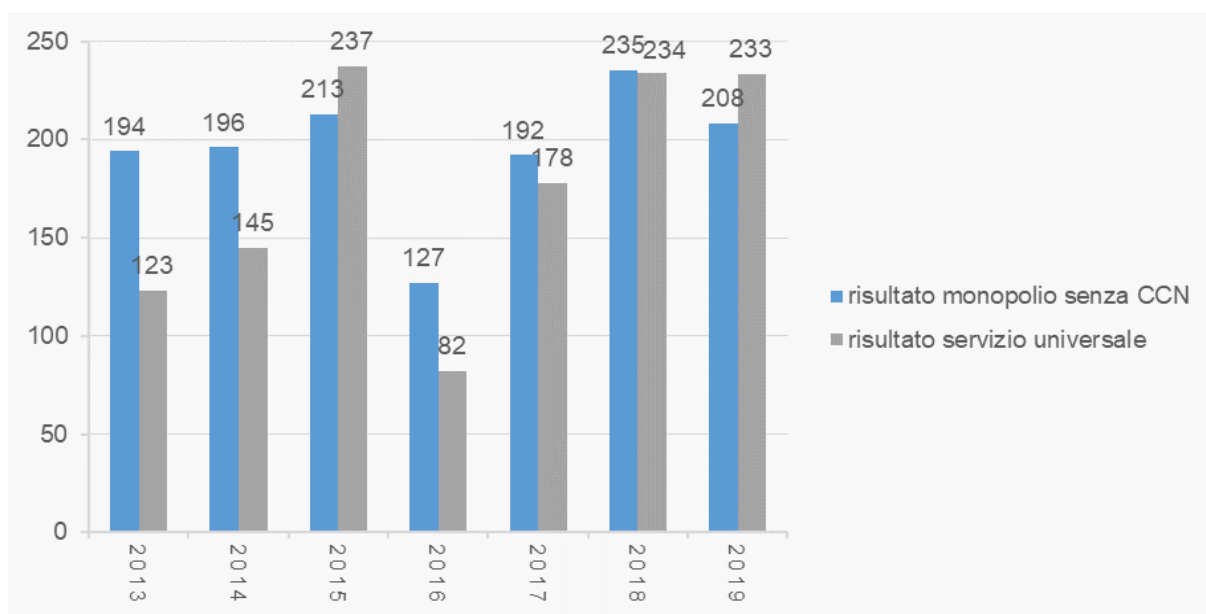


Figura 27 Andamento dei risultati nel monopolio della posta-lettere e nel servizio universale, in milioni di franchi

(Fonte: Rapporti annuali di PostCom)

Nel periodo in esame, il risultato medio del monopolio è stato di 195 milioni di franchi. A causa del calo dei volumi delle lettere, i ricavi dal monopolio sono diminuiti in media del 2,4 per cento all'anno dal 2013. Grazie al contemporaneo risparmio sui costi, in media pari al 3,5 per cento all'anno, la Posta ha comunque conseguito risultati positivi nel monopolio a un livello relativamente costante. Tra il 2013 e il 2019, il rendimento medio delle vendite nell'ambito del monopolio è stato dell'8,2 per cento.

Nel considerare l'apertura del mercato delle lettere occorre tenere conto di diversi parametri. Dall'apertura parziale del mercato delle comunicazioni nel 2004 e dall'abbassamento del monopolio da 100 g a 50 g nel 2009, si è sviluppata solo una debole concorrenza nel segmento delle lettere, un mercato comunque già in calo. La quota di mercato aperta alla concorrenza corrisponde a circa il 24 per cento del volume totale consegnato in Svizzera, di cui il 18,8 per cento delle lettere indirizzate di peso superiore a 50 g viene recapitato da fornitori alternativi. Nonostante la quota di mercato nell'area liberalizzata sia fortemente aumentata, la quota degli operatori privati sul mercato complessivo delle lettere ha raggiunto solo il 2,5 per cento.

La parte di mercato chiusa alla concorrenza rappresenta il 75,9 per cento del volume degli invii. I promotori della liberalizzazione ritengono che l'abolizione del monopolio stimolerebbe la concorrenza, porterebbe innovazione e offrirebbe un potenziale di crescita, soprattutto nell'ultimo chilometro. Secondo loro il monopolio fa percepire maggiormente al pubblico che il servizio universale non costi nulla e allo stesso tempo conferisce alla Posta una posizione estremamente forte. I promotori della liberalizzazione del mercato ritengono che i privilegi della Posta debbano essere ridotti per eliminare le distorsioni in questo segmento.

Tuttavia, se guardiamo i Paesi membri dell'UE i cui mercati sono stati completamente liberalizzati dal 1° gennaio 2013, osserviamo che negli ultimi anni non si è sviluppata una concorrenza efficace, in particolare a causa della complessità del mercato delle lettere e del calo del volume degli invii (v. n. 2.1.2). I fornitori alternativi si concentrano principalmente sui clienti commerciali e sulle aree urbane

perché sono commercialmente più attrattivi e meno complicati dal punto di vista organizzativo. La consegna degli invii destinati alle regioni periferiche viene affidata al fornitore del servizio universale. Solo in Romania un'azienda privata offre i servizi dell'intera catena di creazione del valore in tutto il Paese e per cinque giorni alla settimana. Il mercato delle lettere in Svizzera è complesso, anche perché il numero delle economie domestiche continua a crescere e quello degli invii prosegue il suo declino. A ciò si aggiunge la difficoltà di accesso alle zone montane e rurali, che rende sempre più costosa la consegna della posta. Inoltre, un numero crescente di mittenti (B2C), che inviano posta di massa, optano per la comunicazione digitale. L'apertura del mercato aumenterebbe la pressione sui costi e a medio termine metterebbe a repentaglio il finanziamento del servizio universale fornito dalla Posta. Già nel 2015 il Consiglio federale e il Parlamento si sono espressi contro un'apertura del mercato⁸⁷. Da allora, le condizioni del mercato nel suo complesso non sono praticamente cambiate.

Tra il 2016 e il 2018 la Posta ha migliorato i processi di smistamento e recapito per ridurre i costi nel settore della comunicazione. Di conseguenza, è stata in grado di stabilizzare i risultati nel mercato delle lettere. Le entrate derivanti dal monopolio continueranno a diminuire. Sarà quindi sempre più difficile compensare il minor volume degli invii con l'ottimizzazione dei processi e la riduzione dei costi. La Posta intende continuare a finanziare il servizio universale in modo autonomo e senza sussidi statali. L'apertura del mercato ridurrebbe il contributo apportato dal monopolio al finanziamento del servizio universale. Secondo le stime della Posta, senza il monopolio, il risultato della Posta nel 2019 sarebbe stato inferiore di 69 milioni di franchi. Tale importo riflette il valore del monopolio e corrisponde a circa il 25 per cento dei costi del servizio universale. Secondo la Posta, negli ultimi anni il valore del monopolio ha subito un forte calo e continuerà a diminuire anche in futuro, più o meno in linea con il calo dei volumi.

2.7.1.6 Concetto e andamento dei costi netti

Un buon funzionamento del servizio universale nel settore dei servizi postali è un presupposto importante per la qualità di vita della popolazione, la coesione nazionale e l'attrattiva della piazza economica svizzera. L'azienda incaricata di fornire questo servizio deve garantire alla popolazione e all'economia un'offerta nazionale, affidabile e conveniente di prestazioni postali e del traffico dei pagamenti. Tale obbligo rappresenta un intervento dello Stato sul mercato, questi interventi sono economicamente giustificati se si traducono in un valore aggiunto economico per la società. L'importanza economica del servizio universale postale è motivata, tra l'altro, dall'internalizzazione dei cosiddetti effetti di rete.

La Posta funge da intermediario tra mittenti e destinatari degli invii postali. La rete logistica e i dati inerenti agli indirizzi della Posta consentono al mittente di raggiungere facilmente un gran numero di destinatari. L'esigenza che i prezzi siano indipendenti dalla distanza, a sua volta, deriva da un concetto di redistribuzione sociale. Gli invii postali sono sempre offerti agli stessi prezzi, indipendentemente dalla distanza e dal luogo di consegna. Dei prezzi indipendenti dalla distanza garantiscono la parità di trattamento dei clienti a prescindere dal loro luogo di residenza, viene così effettuato un sovvenzionamento trasversale tra le aree di consegna più care e quelle meno care.

Oltre al mandato di servizio universale, la LPO mira a creare le condizioni quadro per una concorrenza efficace e leale nei settori postali liberalizzati. I due scopi sono in conflitto tra loro. Il mandato di servizio universale obbliga la Posta a fornire un servizio minimo, indipendente dalla redditività. Per contro, i fornitori di servizi postali alternativi sono fondamentalmente liberi nelle loro attività commerciali e possono limitarsi ai servizi redditizi. Poiché il mandato di servizio universale comprende anche prestazioni non redditizie, la Posta si trova in una posizione di svantaggio rispetto alla concorrenza.

⁸⁷ Consiglio federale 2015

Il valore finanziario dell'onere aggiuntivo è stimato in base al concetto di costo netto. Il costo netto è la differenza tra il risultato effettivo del fornitore del servizio universale e un risultato ipotetico conseguito senza il mandato di servizio universale. Ci sono diversi approcci per calcolare il costo netto⁸⁸. La LPO prevede il calcolo dei costi netti evitabili; vengono stimati i costi che potrebbero essere evitati in assenza di un mandato di servizio universale (ad esempio i costi della rete capillare di uffici postali). Così facendo si ottengono i costi supplementari che derivano dall'adempimento del mandato di servizio universale. Tuttavia, questo mandato comporta anche entrate supplementari che la Posta non conseguirebbe in quanto concorrente *normale* senza un obbligo supplementare (ad es. entrate derivanti dalla vendita negli uffici postali di articoli che non rientrano nel segmento postale). Per evitare di sovrastimare i costi netti, occorre considerare anche le entrate supplementari. Il mancato guadagno viene detratto dai costi evitati (costi aggiuntivi). I costi netti risultanti corrispondono alla differenza tra il risultato con e quello senza il mandato di servizio universale.

Il metodo di calcolo⁸⁹, lo scenario ipotetico⁹⁰ e il calcolo annuale dei costi netti sono approvati da PostCom. Lo scenario ipotetico si differenzia dallo status quo quanto alla portata e alla struttura della rete degli uffici postali, alla frequenza di recapito delle lettere e al tipo di recapito in periferia. Dal 2012 è stato adeguato solo leggermente.

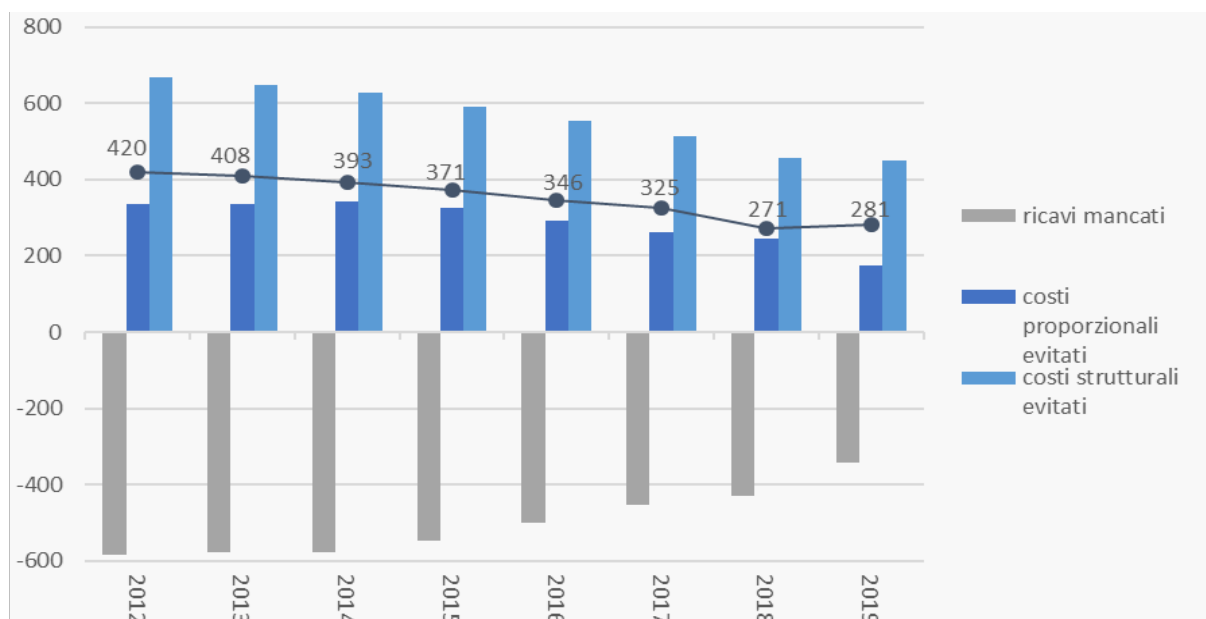


Figura 28 Andamento dei costi netti, in milioni di franchi
(Fonte: Rapporti annuali di PostCom)

Tra il 2012 e il 2019 i costi netti del servizio universale sono scesi da 420 milioni a 281 milioni di CHF, hanno subito una diminuzione costante da un anno all'altro fino al 2018. Nel 2019 sono aumentati di 10 milioni di CHF a causa di costi di riorganizzazione unici. La Posta attribuisce la diminuzione dei costi netti soprattutto alla conversione degli uffici postali in agenzie (v. n. 2.5.1) e all'ottimizzazione dei processi di recapito. La conseguente riduzione dei costi ha portato ad una diminuzione media annua dei costi netti del 6 per cento. Anche la quota dei costi netti sul totale dei costi del servizio universale è

⁸⁸ Copenhagen Economics 2018: 219–222

⁸⁹ PostCom 2013a

⁹⁰ PostCom 2013b

stata ridotta dal 12 al 9 per cento in questo periodo (v. tabella 14). Nella maggior parte dei Paesi europei, questa quota oscilla tra il 5 e il 20 per cento.⁹¹ Secondo la Posta, ultimamente i costi netti del servizio universale sono stati di circa il 55 per cento per l'accettazione (rete degli uffici postali) e di circa il 45 per cento per il recapito, ove la quota del recapito tende ad aumentare, soprattutto a causa del calo dei costi di accettazione.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Costi del servizio universale	3500	3628	3626	3410	3382	3295	3111	3045
Costi netti	420	408	393	371	346	325	271	281
Quota costi netti in percentuale	12.0 %	11.2 %	10.8 %	10.9 %	10.2 %	9.9 %	8.7 %	9.2 %

Tabella 14 Andamento dei costi netti in relazione ai costi del servizio universale, in milioni di franchi e percentuale

(Fonte: Rapporti annuali di PostCom)

Dopo una fase di diminuzione dei costi netti, si prevede un nuovo aumento in futuro. La Posta ha deciso di stabilizzare il numero di uffici postali autogestiti al livello attuale nel periodo strategico 2021–2024 e non prevede alcuna riduzione in altri settori del servizio universale. Per contro, il legislatore ha recentemente inasprito il mandato di servizio universale nei settori della raggiungibilità, della consegna a domicilio e dei termini di consegna dei giornali. Ciò aumenta i costi netti o modera il potenziale di riduzione dei costi netti. In questo contesto, la Posta ha chiesto a PostCom un aggiornamento dello scenario ipotetico per tener conto delle mutate condizioni quadro. La Posta è inoltre favorevole a un adeguamento più regolare dello scenario dei costi netti in futuro.

2.7.1.7 Concetto ed evoluzione della compensazione dei costi netti

Gli effetti di distorsione della concorrenza dovuti al mandato di servizio universale possono essere corretti sgravando il fornitore del servizio universale dai suoi costi netti. A tale scopo l'ordinanza sulle poste prevede la cosiddetta compensazione dei costi netti. Il servizio universale comprende prestazioni redditizie e non redditizie. Ad esempio, la struttura dei costi degli invii singoli spediti da clienti privati si differenzia notevolmente dagli invii di massa, che sono per lo più spediti da grandi aziende. Mentre le singole lettere o i singoli pacchi devono essere ritirati e smistati in modo decentrale dalle cassette delle lettere e dagli uffici postali, gli invii in grandi quantità di solito sono smistati in anticipo e consegnati direttamente dai mittenti ai centri di smistamento centrali gestiti dalla Posta. L'idea di base della compensazione dei costi netti è che la Posta possa ripartire liberamente i propri costi netti tra i prodotti del servizio universale. In questo modo la Posta può ripartire l'onere del servizio universale tra i settori che economicamente sono meglio in grado di sostenerlo. Di conseguenza, gli invii individuali non redditizi, ad esempio, possono essere sovvenzionati in modo trasversale con i proventi degli invii di massa redditizi.

Con le sovvenzioni trasversali implicitamente tollerate, la Posta ottiene un certo margine di manovra in materia di prezzi e può allineare i rendimenti dei singoli gruppi di prodotti. Se i costi del prodotto A vengono addebitati al prodotto B, ciò comporta una riduzione di prezzo per il prodotto A e di conseguenza un aumento di prezzo per il prodotto B. Concretamente, la ripartizione dei costi nel quadro della compensazione dei costi netti implica che, rispetto ai prezzi di mercato, i prodotti non redditizi possono essere offerti a un prezzo troppo basso e i prodotti redditizi a un prezzo troppo alto senza che le autorità competenti⁹² possano rivendicare una violazione delle prescrizioni in materia di concor-

⁹¹ Copenhagen Economics 2018: 217

⁹² Sorvegliante dei prezzi (prezzi eccessivi, rendite troppo elevate), COMCO (prezzi di dumping)

renza e cartelli. La compensazione dei costi netti corregge così la distorsione della concorrenza causata dal mandato di servizio universale, non attraverso una compensazione finanziaria, ma dando alla Posta un certo vantaggio nella determinazione dei prezzi. In linea di principio la Posta è libera di decidere quali settori di attività intende gravare o alleggerire mediante la compensazione dei costi netti, purché non vengano superati i costi netti totali dell'esercizio precedente.

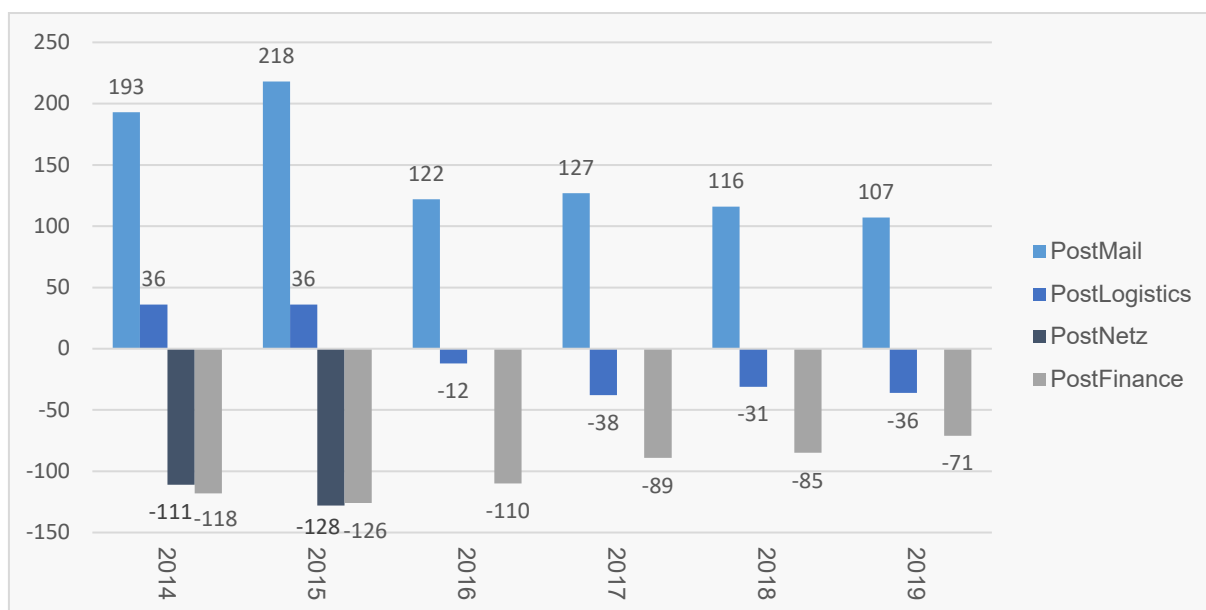


Figura 29 Andamento della ripartizione dei costi, in milioni di franchi
(Fonte: Rapporti annuali di PostCom)

La figura 29 mostra la redistribuzione dei costi effettuata dalla Posta tra le società del gruppo incaricate del servizio universale dal 2014. Un valore positivo rappresenta un contributo o un onere, un valore negativo rappresenta una compensazione o uno sgravio per una società del gruppo. Il grafico illustra l'importanza di PostMail e del suo monopolio residuo come principale fonte di reddito per il servizio universale. PostMail è stata la più sollecitata per l'intero periodo e di conseguenza ha contribuito maggiormente al finanziamento del servizio universale. Il contributo del monopolio alla compensazione dei costi netti era compreso tra il 36 e il 50 per cento del risultato (cfr. tabella 15). D'altro canto RetePostale e PostFinance sono state sgravate per le loro attività di sportello a basso costo e a basso reddito.

Nel 2016 si nota una discontinuità in questa struttura di finanziamento, che si giustifica con l'adeguamento della prassi contabile interna⁹³ del gruppo. Prima del 2016 tutte le operazioni di spedizione di lettere e pacchi allo sportello postale venivano contabilizzate presso RetePostale (in precedenza Rete postale e vendita), mentre solo i prodotti dei clienti commerciali venivano registrati presso PostMail e PostLogistics. Nel 2016 la sovranità sui prodotti per le transazioni dei clienti privati allo sportello è stata trasferita alle corrispondenti società del gruppo. Da allora per le transazioni di lettere e pacchi allo sportello RetePostale viene compensata da PostMail e PostLogistics con commissioni interne, la Posta non considera più RetePostale come un'unità aziendale responsabile della fornitura del servizio universale e rinuncia quindi allo sgravio nell'ambito della compensazione dei costi netti. Allo stesso tempo, il trasferimento dei prodotti meno redditizi inerenti ai clienti privati ha portato a una significativa riduzione dei contributi di PostMail, e PostLogistics è diventata beneficiaria delle compensazioni.

⁹³ La Posta Svizzera 2017: 20

L'analisi della compensazione dei costi netti conferma che il monopolio delle lettere è un'importante fonte di finanziamento del servizio universale, che le operazioni di pagamento allo sportello sono particolarmente costose e che la conversione degli uffici postali in agenzie contribuisce a stabilizzare la situazione finanziaria del servizio universale.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Risultato del monopolio prima della CCN	196	213	127	192	235	208
CCN	80	106	46	96	96	96
Quota percentuale	41 %	50 %	36 %	50 %	41 %	46 %

Tabella 15 Andamento dei contributi alla compensazione dei costi netti da monopolio, in mio. CHF e per cento

(Fonte: Rapporti annuali di PostCom)

2.7.1.8 Critiche alla compensazione dei costi netti

La compensazione dei costi netti ha suscitato diverse critiche. Come spiegato, i costi netti del servizio universale non sono una grandezza precisamente misurabile. Il calcolo dei costi netti si basa su uno scenario ipotetico e il risultato è quindi controverso. Le sovvenzioni trasversali implicitamente tollerate possono inoltre distorcere la concorrenza in vari modi. Attualmente i costi netti sono indicati come somma forfettaria a livello dei servizi postali e di pagamento.

In linea di principio la Posta è libera di strutturare i propri trasferimenti tra le singole unità aziendali, a condizione che l'importo totale del trasferimento non superi i costi netti dell'anno precedente, che al monopolio vengano addebitati al massimo i costi netti totali e che le prestazioni finanziarie sostengano al massimo i costi netti del mandato di servizio universale nel settore del traffico dei pagamenti. L'ordinanza non specifica in che misura le singole società del gruppo possono essere sgravate. Fintanto che la Posta sgrava un'unità aziendale o un servizio dai costi netti sostenuti in ciascun caso, essa viene indennizzata per le sue spese supplementari. Tuttavia, se lo sgravio supera i costi netti sostenuti nel settore di attività, si crea un vantaggio nei confronti della concorrenza, analogamente a quanto accade nel caso di sovvenzioni trasversali abusive. Una tale sovracompensazione dell'onere aggiuntivo sarebbe teoricamente possibile ai sensi dell'attuale legislazione, anche se il rapporto della PostCom non ha finora fornito alcuna indicazione di tale pratica.

Un limite di sgravio per settore di attività pari all'importo dei costi netti sostenuti nel rispettivo settore vieterebbe qualsiasi sovracompensazione e quindi concilierebbe meglio gli obiettivi del finanziamento del servizio universale e il divieto di sovvenzioni trasversali. A tal fine, il metodo di calcolo dei costi netti dovrebbe essere adattato in modo che i costi aggiuntivi sostenuti possano essere indicati almeno a livello dei singoli servizi universali (lettere, pacchi, giornali, rete postale e traffico dei pagamenti).

Un adeguamento in tal senso avrebbe anche il vantaggio di aumentare in modo decisivo la trasparenza dei costi del servizio universale. Dopo l'attuazione della prevista riorganizzazione delle società del gruppo (v. n. 2.7.3.3), i versamenti di compensazione tra lettere e pacchi, ad esempio, non sarebbero più visibili nel contesto di un conteggio a livello di società del gruppo. L'adeguamento proposto faciliterebbe la valutazione di qualsiasi necessità di intervento e di misure specifiche nel contesto del dibattito politico sul servizio universale del futuro.

2.7.1.9 Divieto di sovvenzionamento trasversale

Le sovvenzioni trasversali sono al centro delle tensioni create dalla necessità di conciliare servizio universale e concorrenza. Quelle volte a creare prezzi indipendenti dalla distanza sono benaccette, mentre sono abusive nel caso del dumping nel settore concorrenziale, realizzato applicando prezzi eccessivi nei mercati ad alto potere. Il pericolo di sovvenzioni trasversali abusive esiste in particolare tra servizi di monopolio e servizi competitivi, ma anche tra aree di mercato liberalizzate con diversi livelli di concorrenza. Sovvenzionare i servizi di consegna pacchi applicando prezzi eccessivi alle lettere nel

monopolio sarebbe dannoso tanto quanto sovvenzionare gli invii di massa applicando prezzi eccessivi ai singoli invii.

Nella teoria economica, una sovvenzione trasversale abusiva è considerata dimostrabile se il prezzo di un prodotto supera i suoi costi unici (fonte di finanziamento), mentre il prezzo di un altro prodotto non copre i suoi costi incrementali (obiettivo di finanziamento). I costi unici corrispondono ai costi ipotetici che verrebbero sostenuti se l'azienda offrisse solo questo prodotto. I costi incrementali sono i costi variabili nella produzione di un prodotto (cioè senza i costi comuni). Finché i prezzi oscillano tra costi unici e costi incrementali, nessuno paga di più di quanto pagherebbe se avviasse un'impresa con un'attività identica e gli altri operatori non vengono spinti ad abbandonare il mercato a causa dei prezzi sottoquotati⁹⁴.

La legge sulle poste vieta le sovvenzioni trasversali per evitare una formazione abusiva dei prezzi. La Posta può utilizzare i ricavi del monopolio solo per coprire i costi del servizio universale, ma non per ridurre il prezzo delle prestazioni non incluse nel mandato di servizio universale. Il metodo di controllo del rispetto del divieto di sovvenzioni trasversali è stabilito nell'ordinanza sulle poste. Queste sovvenzioni sono vietate se i ricavi di un servizio esterno al servizio universale non coprono i suoi costi incrementali e se, in regime di monopolio, un servizio o un settore commerciale supera i rispettivi costi unici.

La Posta è tenuta a fornire annualmente a PostCom la prova del rispetto del divieto di sovvenzionamento trasversale. Nell'ambito della cosiddetta prova forfettaria, vengono dapprima dichiarati i ricavi e i costi esterni non inclusi nel servizio universale. Se i ricavi non sono sufficienti a coprire i costi incrementali e i servizi concorrenziali sono quindi ammissibili come obiettivo di finanziamento, devono essere dichiarati anche i ricavi e i costi unici del monopolio (la cosidd. prova nei singoli casi). Per il rispetto del divieto di sovvenzionamento trasversale sono determinanti i costi e i ricavi *dopo* la compensazione dei costi netti.

Nel 2017, 2018 e 2019 la Posta non è stata in grado di coprire i costi esterni al servizio universale e quindi non ha potuto fornire la prova forfettaria. Nel 2017 il deficit era dovuto a spese speciali per i rimborsi in relazione alle indennità ricevute in eccesso nel segmento AutoPostale⁹⁵. Nel 2018 e nel 2019 i disavanzi erano dovuti in particolare ai tassi d'interesse bassi e al livello degli interessi calcolatori di PostFinance, nonché alle perdite su prodotti di terzi nel segmento RetePostale. Poiché i ricavi netti dei prodotti di terzi venduti nella rete degli uffici postali non erano in parte in grado di coprire i costi incrementali, PostCom ha richiesto una stima dei costi unici del servizio riservato al fine di esaminare le prove caso per caso. Su questa base, PostCom giunge alla conclusione che i costi unici in entrambi gli anni superano di gran lunga i ricavi generati nel monopolio. I costi unici riportati per il 2019 superano di 311 milioni di CHF i ricavi prima della compensazione dei costi netti. Se si tiene conto anche della compensazione dei costi netti, la differenza regolamentare ammonta a ben 407 milioni di franchi. Di conseguenza, in nessuno dei due casi PostCom ha scoperto un sovvenzionamento trasversale vietato. Sebbene in futuro la Posta intenda coprire i costi incrementali per i prodotti di terzi mediante adeguamenti dell'assortimento, si può presumere che continuerà a registrare un risultato negativo anche per le prestazioni non incluse nel servizio universale.⁹⁶

2.7.1.10 Critica al divieto di sovvenzionamento trasversale

L'obbligo di verificare il divieto di sovvenzionamento trasversale sulla base dei costi e dei ricavi *dopo* la compensazione dei costi netti indebolisce notevolmente l'efficacia del divieto di sovvenzionamento

⁹⁴ ERGP 2019: 12–13

⁹⁵ PostCom 2018a: 28–29

⁹⁶ PostCom 2020b: 36–40.

trasversale. In linea di principio, la Posta potrebbe redistribuire i costi di settori esterni al servizio universale a servizi monopolistici nell'ambito della compensazione dei costi netti, il che corrisponderebbe a un sovvenzionamento trasversale vietato ai sensi della legge postale. Pertanto, dovrebbe essere effettuata una verifica efficace *prima* dell'attuazione della compensazione dei costi netti.

L'attuale formulazione lascia aperta la possibilità di un sovvenzionamento trasversale nell'ambito del servizio universale. La concorrenza regna in diversi settori del servizio universale, come ad esempio nell'intero mercato dei pacchi e degli invii in massa di lettere superiori a 50 g. Secondo l'attuale definizione, solo le prestazioni esterne al servizio universale sono considerate servizi concorrenziali, per cui sarebbe consentito il sovvenzionamento trasversale di prestazioni che fanno parte del servizio universale e sono forniti a condizioni concorrenziali. Inoltre, solo i servizi riservati sono esaminati come possibile fonte di finanziamento. Ciò non tiene sufficientemente conto delle elevate quote di mercato della Posta nei sottomercati aperti.

Anche il sovvenzionamento trasversale di servizi provenienti da aree commerciali con un elevato livello di concorrenza (ad esempio gli invii di massa) a scapito dei prezzi in aree prive di concorrenza (ad esempio gli invii individuali) distorce la concorrenza. Per evitare un sovvenzionamento trasversale abusivo, la verifica dovrebbe includere anche i costi incrementali e i costi unici nei settori del servizio universale che si trovano in un mercato aperto.

2.7.2 Evoluzione all'estero

I ricavi d'esercizio consolidati dei fornitori storici nei Paesi di riferimento sono rimasti per la maggior parte stabili dal 2014 (cfr. figura 30). Deutsche Post, La Poste francese e la Royal Mail britannica hanno potuto aumentare le loro entrate nel periodo in esame. La forte crescita del fatturato di Bpost in Belgio nel 2017 e nel 2018 è dovuta all'acquisizione di partecipazioni in tre società di logistica. PostNord Svezia ha registrato guadagni costanti. Come per la Posta Svizzera, negli ultimi anni i ricavi d'esercizio della Posta austriaca e della PostNL olandese sono diminuiti. Contrariamente alla Svizzera, dove il calo dei ricavi è principalmente riconducibile a motivi operativi (v. n. 2.7.1.1), nel 2016 e nel 2017 i fornitori esteri hanno ceduto delle filiali, il che ha comportato forti riduzioni di fatturato. I ricavi di PostNL potrebbero aumentare nuovamente in futuro a seguito dell'acquisizione di Sand nel 2020 - il suo ultimo concorrente nel mercato delle lettere.

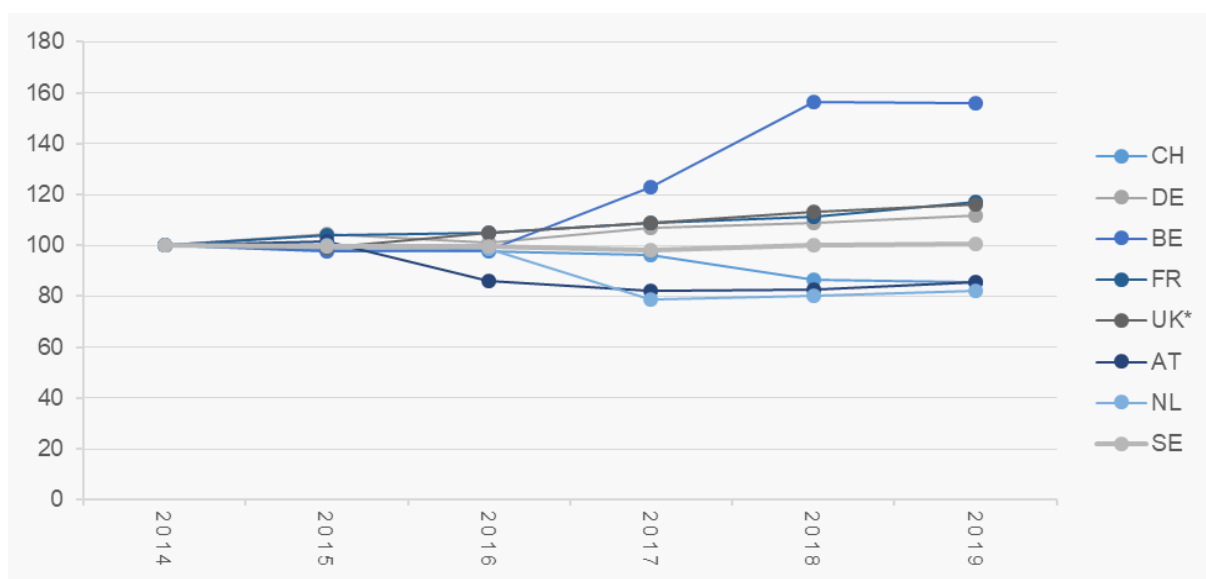


Figura 30 Andamento del risultato nel confronto con i fornitori storici nei Paesi di riferimento, indicizzato : 2014=100

(Fonti: Rapporti finanziari e aziendali della Posta, Deutsche Post DHL Group, PostNL, Royal Mail, Le Groupe la Poste, PostNord Sweden, Österreichische Post, bpost)

Tabella 16 confronta la redditività della Posta Svizzera con quella degli operatori storici dei Paesi di riferimento in base al margine EBIT. Nel 2019 il margine EBIT a livello di gruppo è stato pari al 6,3 per cento, leggermente superiore alla media (5,6 %) dei Paesi confrontati. La Österreichische Post, Bpost e Deutsche Post hanno registrato margini EBIT più elevati rispetto alla Svizzera. Le differenze di redditività sono dovute, tra l'altro, a quadri normativi diversi. Mentre la Posta Svizzera è l'unica azienda a beneficiare di un monopolio residuo nel settore delle lettere, i fornitori di servizi di base in Belgio, Francia, Svezia e Gran Bretagna sono sostenuti da una compensazione statale. Per illustrare l'andamento degli ultimi dieci anni vengono utilizzati i margini medi quinquennali dell'EBIT. L'uso delle medie è utile per attenuare gli effetti unici e particolari. Nella seconda metà dell'ultimo decennio, il margine EBIT medio dei Paesi considerati si è ridotto di un punto percentuale. Mentre i fornitori storici in Belgio, Austria e Germania sono riusciti ad aumentare la loro redditività rispetto al primo semestre, il margine EBIT medio è stato inferiore in Svizzera, nei Paesi Bassi e soprattutto nel Regno Unito. La Poste francese è riuscita a mantenere stabile la sua redditività a un livello relativamente basso. A causa del calo di 2,1 punti percentuali, la Posta Svizzera è passata dal secondo al terzo posto nel confronto quinquennale.

Paese	Margine EBIT 2019	Media 2015–2019	Media 2010–2014
AT	9.9 %	9.0 %	7.5 %
BE	8.1 %	15.3 %	13.6 %
CH	6.3 %	8.2 %	10.3 %
DE	6.5 %	5.6 %	4.7 %
FR	3.4 %	3.8 %	3.5 %
NL	4.2 %	7.9 %	10.2 %
SE ⁹⁷	4.7 %	3.5 %	3.0 %
UK	1.7 %	1.7 %	5.8 %
Ø	5.6 %	6.9 %	7.3 %

Tabella 16 Margine EBIT dei fornitori storici di servizi postali nei Paesi di riferimento nel 2019 e medie 2015–2019 / 2010–2014.

(Fonti: Rapporti finanziari e aziendali della Posta, Deutsche Post DHL Group, PostNL, Royal Mail, Le Groupe la Poste, PostNord Sweden, Österreichische Post, bpost)

2.7.3 Tendenze

2.7.3.1 Risultati dei seminari tra esperti

Gli esperti ritengono che l'autofinanziamento del servizio universale sia in pericolo a medio termine. Le importanti entrate derivanti dal monopolio delle lettere e dall'attività bancaria diminuiscono sempre di più e la rete di accesso è sempre meno frequentata. Poiché tutte le unità operative devono sostenere solidalmente i costi del servizio universale, vi è anche il rischio che la Posta debba rinunciare ad investimenti necessari sul mercato dei pacchi a favore della posta-lettere o del versamento di dividendi. È quindi importante che la Posta sia in grado di reagire agli sviluppi in atto. Inoltre, occorre chiarire cosa si intende per autonomia finanziaria, ossia se il servizio universale deve essere fornito in modo autosufficiente o se dovrebbe essere finanziato anche tramite il reddito proveniente da aree commerciali competitive.

⁹⁷ Per PostNord Svezia non vi sono indici separati per gli anni 2010–2013. La «media 2010–2014» si riferisce pertanto agli anni commerciali 2013 e 2014.

2.7.3.2 Proposte della Posta per finanziare il gruppo

Alla luce delle crescenti sfide per il finanziamento del servizio universale e come base per i lavori sulla strategia 2021–2024, nella primavera del 2019 la Posta ha preparato all'attenzione del proprietario un piano degli utili e del capitale fino al 2030. La pianificazione si concentra sullo sviluppo finanziario della Posta in quanto gruppo e non comprende un'analisi separata del settore del servizio universale. In un cosiddetto piano di base, l'ipotetica evoluzione finanziaria del gruppo viene presentata sulla base degli sviluppi noti e previsti, nonché delle misure già avviate. Si presume che la strategia 2017–2020 sarà perseguita e che il contesto politico e normativo rimarrà sostanzialmente invariato. Il piano di base dovrebbe mostrare cosa accadrà se né la Posta Svizzera, né il proprietario e il legislatore adotteranno misure per par fronte all'evoluzione in atto. Secondo la Posta, il piano non pretende valere da prognosi, ma dovrebbe servire come riferimento per lo sviluppo e la discussione di possibili scenari e come reazione a questi sviluppi. Il piano di base si fonda su dati a partire dal 2018 e poggia su ipotesi relative agli sviluppi futuri del mercato nelle varie unità del gruppo. Nel mercato degli invii postali si ipotizza un moderato calo dei volumi (lettere indirizzate: – 4,2 %, invii non indirizzati: – 3,4 %, giornali: – 3,9 %). Nel mercato dei pacchi si prevede una crescita del mercato del +4 per cento, con una contemporanea crescita sottoproporzionale del fatturato del +3 per cento. Nel mercato dei servizi finanziari, il margine di interesse complessivo dovrebbe diminuire fino al 2020, seguito da un leggero aumento fino al 2030. Si prevede una leggera diminuzione del patrimonio della clientela fino al 2021, seguita da una stabilizzazione del volume. Nel trasporto passeggeri, la crescita dovrebbe essere proporzionale al mercato. A partire dal 2021 lo sviluppo della rete nello scenario avviene solo in modo puntuale (circa 9 conversioni all'anno). L'andamento dei ricavi di RetePostale è influenzato anche dal calo dei volumi di PostMail e PostFinance. Nel settore della sanità digitale e del voto elettronico, la soglia di redditività dovrebbe essere raggiunta nel 2023. In questo scenario di base, il risultato del gruppo (EBIT) si riduce di 403 milioni di CHF passando a 108 milioni di CHF nel periodo 2019–2030. L'aumento del fatturato nei singoli settori (in particolare PostFinance, PostLogistics, Swiss Post Solutions) è più che compensato dai maggiori costi d'esercizio. Il margine EBIT scende, in linea con l'evoluzione dei ricavi, fino all'1 per cento. L'andamento negativo è dovuto principalmente al costante calo dei volumi delle lettere.

Oltre al piano di base, la Posta ha previsto un cosiddetto scenario negativo. I principali fattori di sviluppo della Posta basati sul mercato sono in particolare il margine d'interesse di PostFinance, l'andamento dei volumi della posta-lettere e l'andamento del mercato dei pacchi. Lo scenario negativo mostra l'andamento dei ricavi con ipotesi modificate rispetto al piano di base: maggiore diminuzione del volume delle lettere indirizzate (– 3 punti percentuali), minore crescita del volume dei pacchi (– 3 punti percentuali), nessuna conversione degli uffici postali e ulteriore diminuzione dei margini d'interesse di PostFinance (– 3 punti base). Secondo le mutate ipotesi, il risultato del gruppo sarà già negativo nel 2027 e scenderà a – 142 milioni di franchi entro il 2030. Il fattore principale è il maggiore calo delle lettere indirizzate, che fa scendere il risultato di PostMail a – 251 milioni di franchi nel 2030. Anche le altre ipotesi hanno un impatto negativo sull'andamento dei ricavi dei rispettivi settori.

La Posta propone due criteri di misurazione per valutare il finanziamento autonomo del servizio universale. Da un lato, la Posta è autosufficiente se il costo del capitale è calcolato senza considerare il servizio universale⁹⁸ (criterio della redditività) e, dall'altro, fintanto che il suo indice di indebitamento netto, con un dividendo annuo di 100 milioni di franchi, non supera il 2,5 (criterio della liquidità). Se entrambi i criteri sono soddisfatti, la Posta non distrugge alcun valore e dispone di una struttura del capitale stabile a lungo termine senza eccessivi finanziamenti esterni. Se invece un criterio non è soddisfatto, la Posta dipenderà da un capitale proprio supplementare, ossia la Confederazione, in qualità di proprietaria, dovrebbe pagare un indennizzo. Un confronto tra i due criteri di autosufficienza finanziaria sostenibile e il piano di base mostra che, già a medio termine, la Posta non sarebbe più in grado di

⁹⁸ Formalmente questo criterio corrisponde alla condizione $\text{NOPA(I)T} = \text{WACC} \cdot \text{NOA} - \text{costi netti} + \text{valore del monopolio}$. NOPA(I)T significa «net operating profit after interest and taxes», WACC significa «weighted average cost of capital» e NOA «net operating assets».

finanziare il servizio universale con i propri ricavi. Dal 2022 in poi, pur considerando i costi netti del servizio universale e il valore monopolistico, non creerebbe più alcun valore aggiunto economico. La situazione dell'indebitamento netto, dall'attuale livello molto confortevole, peggiorerebbe progressivamente e richiederebbe un ulteriore capitale proprio a partire dal 2024 o al più tardi dal 2027.

2.7.3.3 Strategia «Posta di domani»

La Posta intende continuare a finanziare sé stessa e quindi il servizio universale anche in futuro rispondendo quindi alle sfide con una strategia di crescita. A differenza del precedente periodo di strategia, che si è concentrato in particolare sul risparmio dei costi, prevede ora di sviluppare nuovi mercati a partire dalle attività principali e di generare maggiori ricavi. In questo modo mira a stabilizzare l'EBIT a livello di gruppo a 400 milioni di CHF entro il 2024. Secondo le stime della Posta, ciò richiederebbe un reddito pari a quello del 2015. All'epoca il risultato d'esercizio a livello di gruppo era di 8,2 miliardi di franchi. Nel 2019 i ricavi d'esercizio ammontavano a 7,1 miliardi di franchi. Con la sua strategia di crescita, la Posta intende investire complessivamente oltre 3 miliardi di franchi tra il 2021 e il 2024, di cui tre quarti nel settore lettere e pacchi. Gran parte dell'investimento sarà destinato all'espansione e all'ammodernamento dell'infrastruttura di trattamento. I fondi necessari a tale scopo devono provenire dalle riserve correnti e, tra l'altro, dalla vendita di immobili non rilevanti per l'esercizio⁹⁹. Grazie alla fusione dello smistamento dei pacchi e delle lettere, in futuro i canali di consegna saranno ancora più strettamente interconnessi e lo spazio nello smistamento sarà utilizzato in modo sinergico. La Posta prevede un risparmio annuo nell'ordine di diverse decine di milioni di franchi entro il 2030. Allo stesso tempo, insorgeranno anche costi di trasformazione. Il settore dei pacchi dovrebbe generare ricavi sempre più elevati. Secondo la Posta, tuttavia, i minori ricavi dovuti al calo del volume delle lettere potranno essere pienamente compensati solo conquistando ulteriori settori di mercato attualmente in crescita.

Altre misure della strategia «Posta di domani» riguardano l'organizzazione delle società del gruppo. La Posta intende sfruttare al meglio le sinergie tra le aziende PostMail e PostLogistics e combinare i loro servizi nella nuova unità aziendale Logistics Services. In questo ambito si intende ampliare ulteriormente i servizi dell'ultimo miglio e rafforzare la posizione della Posta nella logistica digitale grazie a partenariati e partecipazioni a piattaforme. La nuova unità aziendale Communication Services si concentrerà sulla trasmissione sicura delle comunicazioni digitali. La società del gruppo RetePostale sarà trasformata in una società per azioni giuridicamente indipendente. La prevista apertura degli uffici postali alle aziende di servizi e alle autorità pubbliche ha lo scopo di sfruttare meglio l'infrastruttura e di attingere a un'ulteriore fonte di entrate. La Posta vorrebbe generare ricavi anche grazie all'emissione di ipoteche e crediti presso PostFinance. La decisione sulla relativa revisione della legge federale del 17 dicembre 2010 sull'organizzazione della Posta svizzera¹⁰⁰ (legge sull'organizzazione della Posta, LOP) è di competenza del Parlamento. Tra giugno e settembre 2020 il Consiglio federale ha condotto una consultazione sul progetto¹⁰¹. Nei relativi pareri, la maggior parte dei Cantoni, dei partiti e delle associazioni ha criticato gli obiettivi di questo progetto di legge. Tuttavia, la maggioranza ha riconosciuto la necessità di una discussione approfondita sull'ulteriore sviluppo del servizio universale nel contesto dell'avanzamento della digitalizzazione.

2.7.4 Bilancio intermedio

Le tendenze individuate nei vari settori del servizio universale avranno un impatto sul loro finanziamento futuro. A causa del calo dei volumi delle lettere, il monopolio fino a 50 g perderà valore come importante fonte di reddito. Anche PostFinance, la seconda società del gruppo redditizia, continuerà

⁹⁹ La Posta svizzera 2020d

¹⁰⁰ RS 783.1

¹⁰¹ La Posta svizzera 2020e

probabilmente a registrare risultati in calo nel difficile contesto dei tassi d'interesse. Questi sviluppi saranno solo parzialmente compensati dal boom del mercato dei pacchi, la Posta ha infatti un elevato fabbisogno di investimenti a breve termine per far fronte al crescente volume. Inoltre, la concorrenza nel segmento dei pacchi è più forte che nel segmento della posta-lettere. Nel mercato dei pacchi transfrontalieri, il segmento di mercato che cresce più rapidamente, la Posta detiene già ora una quota di mercato molto più ridotta rispetto al mercato nazionale. A causa della crescente concentrazione del mercato sul commercio online, i grandi clienti che inviano volumi di spedizione sempre maggiori sono sempre meno e sono quindi in grado di aumentare la pressione sui prezzi grazie al loro potere di mercato. Nei settori più costosi del servizio universale, la rete di punti di accesso e il traffico dei pagamenti, il potenziale di risparmio dipende dal discorso politico. Nonostante il finanziamento del servizio universale sia attualmente ancora garantito, se la tendenza continua, l'autosufficienza finanziaria sarà compromessa entro il 2025.

2.8 Conseguenze della pandemia di Covid-19

La pandemia di Covid-19 e le misure (confinamento) imposte dal Consiglio federale tramite il diritto di necessità dal 16 marzo all'11 maggio 2020 hanno avuto un impatto immediato sul mercato postale svizzero: sono stati chiusi molti punti di vendita al dettaglio, l'attività economica generale è stata fortemente ridotta e la popolazione è stata sollecitata dal Consiglio federale a rimanere a casa, se possibile. L'e-commerce ha subito un'impennata, essendo l'unica opzione di acquisto per prodotti non alimentari, e la corrispondenza commerciale e le transazioni bancarie sono state condotte sempre più in modalità digitale. Di conseguenza, il volume dei pacchi è notevolmente aumentato, mentre quello delle lettere ha registrato una forte diminuzione.

Nel primo semestre del 2020 la Posta ha registrato un calo del volume delle lettere pari al 7,8 per cento rispetto all'anno precedente. Oltre agli invii di lettere indirizzate, hanno subito un forte crollo anche gli invii pubblicitari non indirizzati. Nel traffico dei pagamenti, il passaggio a modalità digitali ha portato a una riduzione del 15 per cento delle operazioni di pagamento allo sportello. Nel contempo sono stati consegnati il 22 per cento di pacchi in più rispetto al primo semestre del 2019¹⁰². Per diverse settimane, i volumi dei pacchi da smistare hanno raggiunto un livello che di solito si vede solo nel periodo di spedizione più intenso prima di Natale. A causa delle esigenze di distanziamento sociale, si è però potuto impiegare notevolmente meno personale. Di conseguenza, in alcuni momenti la Posta ha quindi raggiunto i suoi limiti quanto alla fornitura del servizio universale. A volte si sono verificati gravi ritardi nello smistamento dei pacchi. È stato temporaneamente impossibile rispettare i tempi di consegna previsti dalla legge. Poiché la legislazione postale non contiene alcuna disposizione specifica sulle competenze in caso di pandemia, con l'ordinanza del 13 marzo 2020¹⁰³ sui provvedimenti per combattere il coronavirus COVID-19 (ordinanza COVID-19) il Consiglio federale ha delegato al DATEC la competenza di allentare temporaneamente il mandato di servizio universale della Posta in caso di necessità. Su richiesta della Posta Svizzera, il DATEC ha approvato la revoca temporanea dei requisiti di legge per i tempi di consegna delle lettere e dei pacchi e dei requisiti di raggiungibilità.

Il cambiamento indotto dalla crisi in molte attività economiche e sociali ha probabilmente aumentato l'accettazione dei canali digitali da parte della popolazione, un fenomeno che potrebbe portare a una sostituzione digitale accelerata. In questo contesto, sarà anche interessante osservare l'impatto della crisi dovuta al coronavirus sulla scelta futura delle modalità di pagamento. Si può presumere che il crescente ricorso a opzioni di pagamento senza contanti non rimanga solo un fenomeno temporaneo, ma che a medio termine si stabilizzi a un livello più elevato. Non da ultimo, tra le generazioni più anziane, l'accettazione delle soluzioni senza contanti è probabilmente aumentata in modo significativo grazie all'esperienza acquisita durante la crisi. Per ora è difficile valutare in che misura la pandemia

¹⁰² La Posta Svizzera 2020e

¹⁰³ RS 818.101.24

avrà un impatto duraturo sulle abitudini dell'economia e della società, questo potrà essere analizzato solo nel contesto della prossima valutazione della legge.

3 Possibili misure per stabilizzare il finanziamento del servizio universale

Nei capitoli precedenti si è illustrato quanto la stabilità finanziaria del servizio universale sia minata dall'avanzare della digitalizzazione e dagli sviluppi dirompenti ad essa associati. L'analisi delle tendenze mostra che gli sviluppi correnti non si sono ancora esauriti e continueranno a esercitare un'influenza significativa sul finanziamento anche in futuro. L'analisi della situazione finanziaria nel comparto del servizio universale di cui al n. 2.7 ha mostrato la sostenibilità del finanziamento del servizio universale a breve termine evidenziando però che, già sul medio periodo, se perdureranno le condizioni quadro attuali, non potrà più essere garantita l'autosufficienza finanziaria. Per il periodo dal 2025 in poi è quindi imperativo adottare ulteriori misure di stabilizzazione.

Sulla base delle esperienze maturate all'estero e delle valutazioni degli esperti, qui di seguito sono presentate le possibili opzioni per stabilizzare il finanziamento del servizio universale esaminandone i relativi vantaggi e svantaggi. Le misure presentate rappresentano alternative sostanzialmente equivalenti. Uno degli obiettivi di questo rapporto è quello di dare un rapido avvio al dibattito politico sul finanziamento e sul futuro del servizio universale prima di non poterne più assicurare il finanziamento.

3.1 Mandato di servizio universale

Nella sua strategia per il gruppo adottata per il periodo 2021–2024 la Posta dichiara di voler stabilizzare l'offerta del servizio universale al livello attuale. Tuttavia, per garantire la sostenibilità finanziaria anche in futuro, la Posta necessita di alcune libertà operative, per poter adeguare in modo flessibile la propria attività alle esigenze della clientela. Una delle possibilità per stabilizzare sul medio e lungo periodo il finanziamento è quella di allentare le esigenze poste dal mandato di servizio universale. Soprattutto nei settori in cui la domanda è in calo bisognerebbe vagliare un allentamento dei requisiti, che consentirebbe alla Posta di riorganizzare i processi e di risparmiare sui costi. Questa misura sarebbe relativamente facile da attuare, ma le recenti esperienze nel settore della rete postale mostrano che tali adeguamenti del servizio universale possono incontrare resistenza da parte della popolazione e dei politici. Ciononostante, alla luce delle tendenze sopra descritte, è opportuno esaminare vari adeguamenti del mandato di servizio universale e le relative ripercussioni finanziarie per la Posta.

3.1.1 Tempi di consegna e frequenza di distribuzione

I costi del servizio universale dipendono in larga misura da quanto spesso (frequenza di distribuzione), dove (area) ed entro quando (tempo di consegna) gli invii postali devono essere consegnati. Attualmente, il mandato di servizio universale impone alla Posta di distribuire lettere e pacchi indirizzati, nonché giornali e periodici in abbonamento, almeno cinque giorni alla settimana. I quotidiani sono consegnati sei giorni alla settimana. Per le lettere e i pacchi, la Posta deve garantire sempre due offerte con tempi di consegna diversi:

- distribuzione il primo giorno feriale successivo al giorno della presa in consegna (E+1 ossia Posta A)
- distribuzione entro il terzo giorno feriale successivo al giorno della presa in consegna (E+3 ossia Posta B)

Attualmente la Posta consegna le lettere della Posta B dal lunedì al venerdì e le lettere della Posta A il sabato, per propria scelta. Il pacco standard «PostPac Economy» invece è recapitato entro due giorni lavorativi. Le prestazioni fornite dalla Posta soddisfano dunque ampiamente i requisiti del servizio universale.

Allentando i requisiti nell'ambito della frequenza di distribuzione e dei tempi di consegna, la Posta potrebbe risparmiare sui costi dello smistamento, del trasporto e, in particolare, della distribuzione¹⁰⁴.

¹⁰⁴ Copenhagen Economics 2018: 291

Nella catena di creazione del valore della filiera postale, la distribuzione è particolarmente costosa a causa dell'incidenza dei costi di tragitto e manodopera. Una riduzione della frequenza di distribuzione lascerebbe un più ampio spazio di manovra nell'organizzazione dei percorsi. La frequenza di distribuzione è direttamente legata ai tempi di consegna. Finché la Posta è obbligata a consegnare gli invii il giorno lavorativo successivo, la frequenza di distribuzione non può essere ridotta. Tuttavia, se i tempi di consegna autorizzati fossero prolungati, le lettere potrebbero essere recapitate a cadenza di due o tre giorni, per esempio. I postini potrebbero quindi consegnare in zone diverse in giorni diversi, aumentando così l'utilizzo delle capacità a parità di volume di lettere e riducendo i costi unitari. Con l'abbandono della consegna giornaliera, si potrebbero conservare i posti di lavoro a tempo pieno evitando una generalizzazione dei modelli di lavoro a tempo parziale. Complessivamente, se la distribuzione fosse meno frequente, diminuirebbe comunque il numero totale di ore di lavoro per le operazioni di smistamento e consegna.

Nei seminari di esperti sono state proposte le seguenti varianti:

- i tempi di consegna per la Posta B potrebbero essere prolungati da E+3 a E+>3 aumentando allo stesso tempo il costo della Posta A per dirigere la domanda verso la meno costosa Posta B.
- i prodotti della Posta A potrebbero essere riservati esclusivamente al segmento della clientela commerciale, che consegnerebbe direttamente al centro di smistamento gli invii dopo aver effettuato una preselezione. In questo modo si potrebbe risparmiare sui costi di presa in consegna e di smistamento per le lettere dei clienti privati che, in confronto comportano costi più elevati e criticità nella tempistica.
- i tempi di consegna della Posta A potrebbero essere prolungati a E+2, permettendo così alla Posta di consegnare ad ogni casa solo a giorni alterni e di risparmiare notevolmente sui tempi di tragitto.
- se i tempi di consegna delle lettere della Posta A e B dovessero rimanere invariati, il requisito di qualità per il rispetto dei tempi di consegna potrebbe essere ridimensionato dall'attuale 95 per cento all'80 per cento. Verosimilmente la Posta sfrutterebbe tale margine di manovra nei tempi di consegna, soprattutto nelle regioni periferiche, ma tale approccio darebbe nuovamente adito a resistenze da parte della classe politica e del pubblico.

Al fine di ridurre i costi del servizio universale, in diversi Paesi sono stati adattati i requisiti di legge relativi ai tempi di consegna e alla frequenza di distribuzione delle lettere¹⁰⁵.

¹⁰⁵ Copenhagen Economics 2019: 36–37 e Copenhagen Economics 2018: 283–290

Paese	Adeguamenti nei tempi di consegna / alla frequenza di distribuzione
Danimarca	Nel 2016 gli invii di lettere prioritarie sono stati esclusi dal servizio universale e i tempi di consegna delle lettere standard sono stati aumentati da E+3 a E+5. Allo stesso tempo, la frequenza di distribuzione è stata ridotta da 6 a 5 giorni. Dal 2018, le lettere standard sono consegnate solo una volta a settimana.
Finlandia	Nel 2018 la frequenza di consegna prevista dalla legge per le aree con recapito mattutino dei giornali è stata ridotta da 5 a 3 giorni. Per le aree in cui i quotidiani sono consegnati per posta, continua a vigere l'obbligo di consegna entro cinque giorni.
Italia	Nelle regioni rurali, le lettere standard sono ora consegnate solo un giorno lavorativo su due (lun, mer, ven, mar, gio). La riduzione della frequenza di distribuzione può interessare al massimo il 25 per cento della popolazione. Dal 2015 Poste Italiane propone un nuovo prodotto postale più lento con tempi di consegna flessibili tra E+4 e E+6. Il prezzo si avvicina a quello della precedente lettera standard (E+1) Gli invii prioritari (E+1) continuano a essere inclusi nel servizio universale. Il loro prezzo è stato aumentato da 80 centesimi a 2.80 euro.
Paesi Bassi	La frequenza di distribuzione è stata diminuita nel 2014 da 6 a 5 giorni. Da allora PostNL recapita le lettere dal martedì al sabato.
Norvegia	La frequenza di distribuzione prevista dal servizio universale è stata ridotta da 6 a 5 giorni nel 2016. Il fornitore norvegese del servizio universale Posten ha cancellato la consegna del sabato. I prodotti della Posta A e B sono riuniti in un'unica lettera standard con una durata di consegna di E+2.
Romania	I tempi di consegna delle lettere che rientrano nel servizio universale sono passati da E+1 a E+2, e da E+3 a E+4.
Svezia	Nel 2018 i tempi di consegna per le lettere prioritarie sono stati rallentati da E+1 a E+2. Il fornitore svedese del servizio universale PostNord è tenuto a consegnare entro l'intervallo previsto il 95 per cento delle lettere E+2.

Tabella 17 Adeguamenti dei tempi di consegna e della frequenza di distribuzione stabiliti per legge

Fonte: Copenhagen Economics

3.1.2 Requisiti di raggiungibilità per la rete di punti di accesso

Anche la rete degli uffici postali costituisce un importante fattore di costo. La Posta è obbligata a garantire una rete di punti di accesso capillare in modo che il servizio universale sia accessibile a tutti i gruppi di popolazione in tutte le regioni a una distanza ragionevole. I costi dipendono principalmente dalla densità della rete e dal tipo di prestazioni offerte nei punti di accesso. A questo proposito, le prestazioni nel settore del traffico dei pagamenti, specialmente i versamenti in contanti, sono particolarmente costose. Negli ultimi anni i costi sono stati ridotti considerevolmente grazie alla conversione di uffici postali autogestiti in agenzie dirette da partner esterni e introducendo punti di accesso automatizzati. Secondo la Posta, il servizio a domicilio risulta particolarmente efficace nelle aree scarsamente popolate come alternativa alla raggiungibilità di una filiale fisica. Il fatto che il servizio a domicilio non generi alcun costo se non viene utilizzato permette di ammortizzare meglio il calo della domanda rispetto ai punti di accesso con servizio fisso. Ulteriori risparmi potrebbero essere ottenuti anche includendo altre forme di accesso nella misurazione dell'accessibilità (ad es.: sportelli automatici di pacchi, Postomat) o riducendo la gamma delle prestazioni nel settore del traffico dei pagamenti offerte allo sportello postale.

3.1.3 Servizio universale nel settore del traffico dei pagamenti

Gli elevati costi di rete derivano in particolare dalle prestazioni nel settore del traffico dei pagamenti che la Posta è tenuta a fornire. Il servizio di universale nel settore del traffico dei pagamenti è in deficit da diverso tempo. Il perdurare dei risultati negativi è dovuto in particolare ai versamenti in contanti agli sportelli postali. Poiché non esiste una relazione commerciale tra la persona che effettua il versamento e PostFinance, la Posta deve adempiere obblighi di diligenza che comportano una procedura complessa e costosa, ma anche le misure di sicurezza sono molto dispendiose. Di conseguenza, sarebbe relativamente facile risparmiare costi in quest'area, per esempio consentendo i trasferimenti a conti di terzi solo tramite l'uso di una carta. Una formulazione coerente e neutrale dal punto di vista tecnologico del mandato di servizio universale nel settore del traffico dei pagamenti a livello di legge e di ordinanza permetterebbe alla Posta di offrire un servizio esclusivamente digitale. Se il denaro contante continuerà a perdere d'importanza (cfr. n. 2.4.1) a medio termine occorrerà interrogarsi sulla necessità del mandato di servizio universale nel settore del traffico dei pagamenti. Le esperienze maturate all'estero mostrano che l'offerta di servizi di pagamento è adeguata anche senza un esplicito mandato di servizio universale. Un'eventuale rinuncia al mandato di servizio universale della Posta nel settore del traffico dei pagamenti dovrebbe essere esaminata sotto il profilo della compatibilità con l'articolo 92 capoverso 2 della Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (Cost.; RS 101). Secondo tale mandato costituzionale, la Confederazione assicura una fornitura di servizi postali di base sufficienti e a prezzo ragionevole in tutte le regioni del Paese. La fornitura di servizi postali di base, secondo la Costituzione, include anche la fornitura di servizi nel settore del traffico dei pagamenti.

3.1.4 Potenziale di risparmio di alcune misure

Per identificare i fattori di costo e disporre di una solida base di discussione che permetta di dibattere sul futuro del servizio universale, La Posta ha stimato il risparmio che potrebbe realizzare tramite singoli adeguamenti al mandato di servizio universale. Le misure qui illustrate non sono tuttavia parte della strategia «Posta di domani», volta ad assicurare il servizio universale nel settore postale al livello attuale (cfr. n. 2.7.3.3). Le stime presentate nella Tabella 18 includono sia i costi evitabili sia i ricavi che non possono essere realizzati e mostrano l'effetto EBIT netto annuo previsto per il periodo 2019–2020.

Misura	Effetto EBIT previsto all'anno
Riduzione della frequenza di distribuzione per giornata di distribuzione	~50 mio. CHF
Prolungamento a E+2 del tempo di consegna della Posta A	~60 mio. CHF nel 2019 fino a ~90 mio. CHF fino al 2030
Consegna a domicilio solo negli insediamenti	~50 mio. CHF
Abolizione del termine di consegna dei quotidiani entro le ore 12.30 nelle aree prive di recapito matutino	~5 mio. CHF nel 2020 fino a ~10 mio. CHF nel 2030
Trasformazione di altri 500 uffici postali in agenzie (senza versamenti in contanti)	~65 mio. CHF

Tabella 18 Potenziale di risparmio annuo insito in diversi adeguamenti al servizio universale

Fonte: Stime della Posta

Secondo le valutazioni della Posta il potenziale di risparmio più elevato risiede nel prolungamento dei tempi di consegna delle lettere della Posta A e nella trasformazione di uffici postali in agenzie. Con misure adeguate nell'ambito della frequenza e della capillarità della distribuzione, come anche nell'al-

lestimento della rete postale, la Posta può risparmiare annualmente sui costi fissi. A causa degli sviluppi previsti in termini di volume, il risparmio realizzabile sulla Posta A e sulla consegna dei giornali è destinato ad aumentare nel tempo. Non sono disponibili stime sull'effetto, in termini di costi, del prolungamento del tempo di consegna delle lettere della Posta B. A causa della maggiore flessibilità temporale nello smistamento e nel recapito, il potenziale di risparmio è probabilmente inferiore a quello delle lettere della Posta A. Inoltre, anche prolungando i tempi di consegna della Posta B, la Posta sarebbe comunque tenuta a consegnare le lettere della Posta A il giorno successivo, rendendo così limitato l'effetto della flessibilità nella consegna.

3.2 Misure sul fronte delle entrate

La Posta deve finanziare il servizio universale con le proprie entrate e con quelle delle società del gruppo postale. Se le attuali tendenze di mercato dovessero proseguire e i requisiti normativi rimanere invariati, a medio termine la Posta non sarà più in grado di autofinanziarsi. In questo caso, una possibilità sarebbe quella di incrementare le entrate adottando provvedimenti a livello dei prezzi a carico della clientela. In alternativa, per assicurare il servizio universale, si potrebbe anche ricorrere a fonti di finanziamento esterne: in linea di principio la clientela, i fornitori di servizi postali senza un mandato di servizio universale, le imprese di altri settori o lo Stato.

3.2.1 Prezzi del monopolio

Il finanziamento del servizio universale potrebbe essere stabilizzato anche con provvedimenti a livello dei ricavi, ossia permettendo alla Posta di aumentare i prezzi. Mentre i prezzi nel settore dei pacchi, sottoposto al libero mercato, sono determinati dalla concorrenza, i prezzi delle lettere nel monopolio, un settore a rendimento elevato, sono regolamentati. Conformemente alla legge sulle poste, il Consiglio federale stabilisce i limiti massimi di prezzo per gli invii singoli del servizio riservato. I prezzi devono essere fissati secondo principi economici e tenendo conto del finanziamento del servizio universale. Dal 2004 i prezzi delle lettere di peso inferiore ai 100 g della Posta A e B sono rimasti invariati. Si tratta di un caso unico nel confronto europeo. A causa dell'aumento dei costi unitari legato all'andamento dei volumi, in un'ottica economica sarebbe logico un aumento dei prezzi nel settore della posta-lettere.

Un fattore importante affinché un aumento di prezzo risulti efficace è la sua percezione da parte della clientela. I clienti reagiscono a un aumento dei prezzi riducendo la loro domanda. I clienti commerciali con un volume d'invio più elevato reagiscono agli adeguamenti di prezzo in modo più forte rispetto ai mittenti privati. Se l'aumento dei prezzi avviene troppo bruscamente, il corrispondente calo della domanda può accelerare ulteriormente il declino del volume, causando un calo delle entrate nette piuttosto che un aumento. Tenendo conto di questi effetti sulla domanda, aggiustamenti moderati dei prezzi rappresentano sì una delle opzioni percorribili per stabilizzare la situazione finanziaria a breve termine, ma il loro potenziale per compensare l'aumento dei costi unitari rimane limitato.

3.2.2 Fondi per il finanziamento dei costi netti

I costi netti del servizio universale potrebbero essere suddivisi tra tutti i fornitori attivi sul mercato postale (compresa la Posta). Questo significherebbe che tutti i fornitori attivi sul mercato sosterebbero i costi solidalmente e in proporzione alle rispettive quote di mercato. I contributi verrebbero utilizzati per alimentare un fondo attingendo al quale la Posta verrebbe indennizzata per le spese supplementari sostenute per fornire il servizio universale. In teoria, la partecipazione proporzionale di tutti i fornitori al finanziamento porta all'eliminazione sia dei vantaggi competitivi per i fornitori alternativi che dello svantaggio legato ai costi aggiuntivi per il fornitore del servizio universale. Uno strumento analogo è previsto nel diritto svizzero sulle telecomunicazioni, per cui l'impresa concessionaria del servizio universale ha la possibilità di rivendicare una compensazione finanziaria proveniente da un fondo di settore in caso di insufficiente copertura dei costi per la fornitura del servizio universale¹⁰⁶. Dato che

¹⁰⁶ Art. 19 e 38 della legge sulle telecomunicazioni (LTC; RS 784.10)

Swisscom, la concessionaria del servizio universale, è finora stata in grado di fornire tali prestazioni comprendone i costi, finora non si è mai dovuto ricorrere al fondo di settore.

Lo sgravio per mezzo di un fondo di compensazione è previsto nella legislazione postale di 17 Stati membri dell'UE, ma la maggior parte si è astenuta dall'attuarlo nella pratica. Solo la Polonia e la Slovenia hanno fatto effettivo ricorso a tale fondo di compensazione. Siccome i fornitori del servizio universale per ragioni storiche detengono spesso quote di mercato elevate, di fatto i fondi di compensazione si prestano solo parzialmente al loro indennizzo. Da un lato, gran parte dell'onere ricade sul fornitore del servizio universale e, dall'altro, le riserve finanziarie dei fornitori alternativi sono spesso insufficienti. Inoltre, la partecipazione ai costi netti rende più difficile per le nuove imprese l'ingresso sul mercato, indebolendo così la concorrenza. Per proteggere i fornitori minori, in Polonia e Slovenia il contributo massimo è stato limitato rispettivamente al 2 e al 3 per cento del fatturato annuo. La differenza tra questo importo massimo e il contributo che sarebbe dovuto in funzione alla quota di mercato è compensata dallo Stato. In Slovenia, questa clausola di protezione ha comportato che il 99,9 per cento del fondo di compensazione sia stato finanziato dallo Stato¹⁰⁷.

Durante i lavori preparatori per la revisione totale della legislazione postale era stato effettivamente previsto un fondo in caso di una completa liberalizzazione del mercato elvetico, ma tale soluzione non fu poi ripresa nell'ordinanza sulle poste a seguito del mantenimento del monopolio residuo. Detenendo una quota importante del mercato, anche in Svizzera la Posta avrebbe dovuto continuare a sostenere autonomamente una grande parte dei costi.

3.2.3 Apertura dell'infrastruttura postale

Mettendo la propria infrastruttura a disposizione di altre aziende, la Posta potrebbe, da un lato, utilizzare meglio la propria rete e, dall'altro, attingere a nuove fonti di reddito. La legislazione attuale prevede che, su base volontaria e contrattuale, altri fornitori privati possano usufruire di un accesso parziale alle prestazioni. Finora alla Posta sono mancati gli incentivi per utilizzare la propria infrastruttura in comune con la concorrenza diretta, quindi non si è ancora arrivati ad un uso condiviso¹⁰⁸. La rete degli uffici postali si presterebbe in particolare all'apertura nei confronti di altre imprese operanti nel settore postale o in altri rami. A fronte del costante calo di frequenza della clientela, mantenere una rete fisica di filiali nei diversi settori di servizio sta diventando sempre meno redditizio. Analogamente a quanto avviene nelle agenzie, la Posta potrebbe condividere i costi di rete con altre aziende. Il ricorso a sinergie nell'infrastruttura avrebbe un effetto positivo esterno, ossia per altre aziende che non possono sostenere economicamente una propria rete di filiali. A partire dal prossimo periodo strategico, La Posta intende aprire di propria iniziativa la propria rete di accesso. Attualmente conduce trattative con potenziali aziende interessate che operano nel settore postale e in altri settori di servizi.

3.2.4 Rimborso statale

Un'altra opzione di finanziamento sarebbe il rimborso statale per la fornitura dei servizi. A questo proposito, bisognerebbe chiarire in anticipo in che misura e in che forma strutturare il sussidio finanziario. Una possibilità sarebbe, ad esempio, il rimborso diretto dei costi netti come indennizzo per i costi aggiuntivi sostenuti con la fornitura del servizio universale.

I rimborsi statali sono molto diffusi nell'UE. In nove Paesi¹⁰⁹ su 28, i fornitori del servizio universale ricevono un rimborso diretto da fondi pubblici. Altri fornitori ricevono inoltre sussidi statali per la fornitura, regolata da contratto, dei cosiddetti servizi di interesse economico generale. In Francia, per

¹⁰⁷ Copenhagen Economics 2019: pag. 39–41 e 44–45

¹⁰⁸ Cfr. Consiglio federale 2017: 11–12

¹⁰⁹ BE, CZ, DK, ES, FR, GK, IT, PL, UK

esempio, un contratto di prestazione tra il governo e La Poste, valevole dal 2018 al 2022, regola diversi requisiti di qualità per il servizio universale, tra cui la densità degli uffici postali in periferia e la fornitura di servizi bancari di base. La Poste è compensata con 180 milioni di euro l'anno per i servizi che fornisce. Anche la belga bpost è obbligata per contratto a fornire 14 prestazioni del servizio universale e riceve un compenso annuo che va da diverse decine a poche centinaia di milioni di euro¹¹⁰.

3.3 Elementi conoscitivi emersi dai seminari con esperti

Se per stabilizzare la situazione finanziaria è immaginabile una moltitudine di approcci, gli esperti non propendono per una soluzione in particolare. Un aumento dei prezzi per i prodotti sottoposti a monopolio aumenterebbe le entrate, almeno a breve termine, ma si accompagnerebbe al rischio di un maggiore calo della domanda. Anche una rinuncia della Confederazione al pagamento dei dividendi non sarebbe sufficiente a stabilizzare la situazione finanziaria a lungo termine. La nazionalizzazione di un settore parziale (ad es. la costosa distribuzione o la rete postale, non redditizia), in analogia ad altre industrie di rete (ad es. Swissgrid) non è giustificabile, poiché la quota dei costi fissi dell'infrastruttura nella catena di creazione del valore postale risulta troppo bassa. Il rimborso statale dei costi netti sarebbe giustificabile se l'offerta generasse sufficienti esternalità positive, ma il problema è che i costi netti non possono essere misurati chiaramente e dipendono dalle ipotesi formulate nello scenario ipotetico. Inoltre, ricevendo un rimborso c'è il rischio che la Posta non sia più incentivata a innovare. Infine, se l'infrastruttura postale dovesse essere sovvenzionata, per ragioni di politica della concorrenza la sua utilizzazione dovrebbe essere aperta anche ad altre imprese.

La soluzione più semplice sarebbe quella di allentare i requisiti del servizio universale. Nei seminari si è sottolineato inoltre che, nel caso il mandato del servizio universale sia snellito, i provvedimenti dovrebbero focalizzarsi su quelle aree in cui le prestazioni della Posta attualmente superano il livello di servizio richiesto. La Posta A è attualmente ancora molto usata: probabilmente la piccola differenza di costo di 15 centesimi rispetto alla Posta B ha un ruolo importante. D'altra parte, ormai è raro che le cassette delle lettere nelle case private vengano svuotate quotidianamente. Tuttavia, la Posta dovrebbe continuare a garantire la consegna giornaliera dei quotidiani in abbonamento. Nel mercato dei pacchi, la distribuzione il giorno lavorativo successivo rimane indispensabile sia a causa della crescente domanda di consegna rapida sia perché, in termini di volume, ciò permette di utilizzare meglio le capacità dei trasportatori di pacchi. Nella situazione attuale, nella quale i processi di distribuzione sono prevalentemente separati, in linea di principio si potrebbero immaginare tempi di consegna diversi per lettere e pacchi. Tuttavia, si delinea anche la tendenza alla consegna combinata di lettere e pacchi, un fattore che ridurrebbe l'effetto della misura.

Secondo l'avviso degli esperti occorre prestare particolare attenzione alle tensioni tra il servizio universale e la concorrenza. L'attuale legislazione postale prevede un fornitore di servizi postali obbligato a fornire il servizio universale che si finanzia con le proprie entrate, e cerca allo stesso tempo di promuovere la concorrenza nel mercato postale. La Posta deve concepire la propria offerta in base ai requisiti minimi di legge e quindi incorre in costi supplementari rispetto ai propri concorrenti che, adeguandosi alle condizioni di mercato, sono in grado di ottimizzare i servizi offerti. Tra le misure di stabilizzazione che potrebbero essere intraprese nel rispetto del contesto concorrenziale si annoverano una gara pubblica per aggiudicare il mandato di servizio universale, oppure un'estensione della fornitura del servizio ad altri fornitori. In questi casi si porrebbe la questione se un fornitore alternativo sarebbe in grado, oltre che disposto, a offrire il servizio universale a pari qualità. Estendere il servizio ad altre aziende porterebbe a sovrapposizioni inefficienti e graverebbe inutilmente sull'ambiente. Diversi esperti hanno criticato l'attuale possibilità di sovvenzioni incrociate nel quadro della compensazione dei costi netti e hanno chiesto di inasprire i requisiti per questa pratica. Anche il monopolio residuo è stato criticato, poiché l'entrata sul mercato di nuovi soggetti potrebbe aprire la strada a soluzioni innovative nel segmento delle lettere e, se il monopolio venisse eliminato, la Posta sarebbe meno esposta ad attacchi politici. Altre voci, invece, si sono levate a difesa del monopolio sottolineandone il valore:

¹¹⁰ Copenhagen Economics 2019: pag. 39–41 e 44–45

la Posta, in qualità di fornitore del servizio universale, può abbassare più di ogni altro i costi unitari ottimizzando al massimo i processi produttivi, ed evitare che le aziende concorrenti realizzino profitti esclusivamente nei segmenti di mercato economicamente più fruttuosi. Tuttavia, a causa del calo del volume delle lettere, sul medio periodo il monopolio non sarà più in grado di garantire il finanziamento del servizio di universale.

In tutti i seminari è emerso consenso sulla necessità di un pubblico dibattito sull'organizzazione futura del servizio universale. La questione di un servizio postale adeguato, in grado di soddisfare le esigenze della società tra 10–15 anni, è di centrale importanza per il futuro finanziario e socio-politico della Posta. L'attuale offerta del servizio universale della Posta supera già ora i requisiti di legge, ad esempio per quanto riguarda la rete postale. Tale sovrabbondanza è dovuta principalmente alla sensibilità nei confronti di un dibattito pubblico, carico di emotività, sulla possibile riduzione dei servizi. Per affrontare oggettivamente la discussione sul servizio universale del futuro, la Posta dovrebbe rendere completamente trasparenti i costi dei singoli servizi di base. Inoltre, per identificare un'eventuale esubero nella prestazione, il fabbisogno della popolazione e dell'economia in termini di prestazioni appartenenti al catalogo del servizio universale dovrebbe essere analizzato con precisione

3.4 Elementi conoscitivi emersi dallo studio sul servizio universale del futuro

Nello studio sul servizio universale del futuro, le persone sono state interrogate anche in merito alle sfide finanziarie rappresentate dal servizio universale. I risultati forniscono le prime indicazioni sul gradimento politico delle varie misure e rappresentano una base per rendere il dibattito politico più obiettivo.

Per il 56 per cento degli intervistati è importante che la Posta fornisca il servizio universale senza sostegno finanziario, mentre per il 18 per cento la questione del finanziamento non è importante. L'auto-finanziamento è particolarmente importante in Ticino, mentre lo è molto meno in Romandia. In primo luogo, le persone sono state interrogate apertamente sulle misure di stabilizzazione che esse stesse proporrebbero. Poi sono state presentate loro le opzioni esaminate nei seminari con esperti, chiedendo di esprimere una valutazione in proposito. La risposta alla domanda aperta ha visto al primo posto i sussidi (22 %), seguiti da misure di adeguamento dei prezzi (15 %) e infine un'ottimizzazione della gamma di servizi (9 %). Nella classifica delle misure proposte, invece, hanno riscosso maggiore successo la condivisione della rete di uffici postali con altre aziende e l'espansione alla fornitura di altre tipologie di servizi, mentre sono risultate meno popolari le misure di aumento dei prezzi e di contenimento dei costi. Medio gradimento è stato espresso nei confronti di sussidi statali per i settori non redditizi. Se si considerano le diverse fasce d'età, la classifica presenta alcuni scostamenti: le generazioni più giovani preferiscono il risparmio dei costi all'aumento dei prezzi, mentre i pensionati propendono maggiormente per i sussidi piuttosto dell'espansione dell'attività alla fornitura di altre tipologie di servizi.¹¹¹

¹¹¹ Link 2020: 19–22

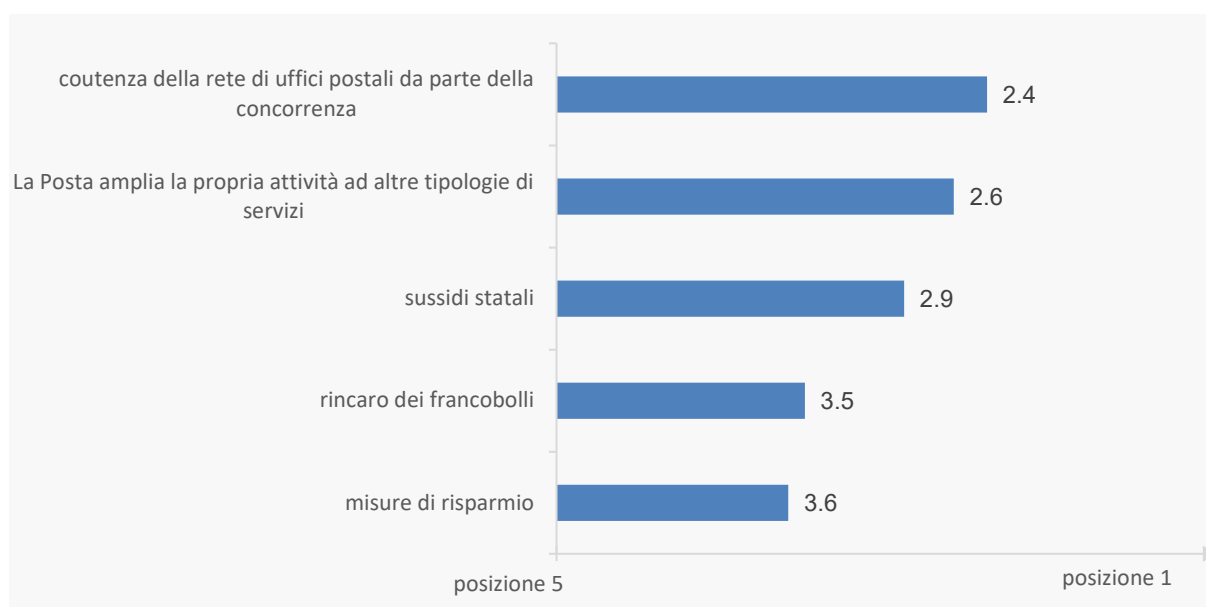


Figura 31 Classifica delle misure per stabilizzare finanziariamente il servizio universale
(Fonte: Link)

In due ulteriori blocchi di domande, sia le economie domestiche private che le imprese sono state interrogate sull'importanza relativa che attribuiscono ai singoli settori del servizio universale. Questi risultati fungono da indicatori delle aree in cui un allentamento del mandato di servizio universale sarebbe maggiormente in linea con i bisogni della società. In primo luogo, i partecipanti sono stati interrogati direttamente sulla loro disponibilità a rinunciare a prestazioni nei vari settori del servizio universale. Questa domanda ha suscitato molte reazioni critiche, il che conferma ancora una volta l'importanza che la società e l'economia attribuiscono al servizio universale e riflette la natura emotiva del dibattito pubblico. Sia la popolazione che le aziende sarebbero più propense ad accettare una frequenza di consegna inferiore. Nella scala di accettazione dei privati, a questa opzione seguono: una riduzione delle prestazioni nel settore del traffico dei pagamenti negli uffici postali, un aumento del tempo di consegna della Posta B, un aumento del tempo di consegna della Posta A e, infine, una maggiore distanza per raggiungere il successivo punto di accesso. Le prestazioni più importanti per i privati sono l'affidabilità del tempo di consegna previsto e il mantenimento della Posta A. L'ordine di preferenza delle aziende coincide in gran parte con quello delle economie domestiche private. Le imprese tuttavia preferirebbero una riduzione della puntualità piuttosto che un rallentamento della Posta A. Alle aziende non è stato chiesto di esprimersi in merito alla distanza dal punto di accesso più vicino¹¹².

In una cosiddetta analisi congiunta, gli intervistati hanno potuto valutare diversi scenari di servizio universale allestiti in modo casuale. La ripetizione della situazione decisionale permette di misurare l'importanza relativa di ogni elemento del servizio universale a favore di un determinato scenario di allestimento del servizio. La Figura 32 illustra con che quote percentuali i singoli elementi del servizio universale hanno contribuito alla valutazione di uno scenario di allestimento del servizio universale¹¹³. Anche in questo contesto emerge l'importanza primaria della Posta A. Sia per le economie domestiche private che per le aziende, il tempo di consegna degli invii prioritari è il fattore che contribuisce maggiormente all'utilità generale del servizio universale. Il fatto che le aziende attribuiscono minore

¹¹² Link 2020: 22–34; 49–50

¹¹³ Gli orari di apertura del punto di accesso più vicino sono un elemento che non è stato considerato nel sondaggio presso le imprese.

importanza al prezzo della Posta A è da ricondurre al differente scenario presentato: mentre nell'indagine presso la popolazione è stata modellata una gamma di prezzi di 1,00/1,50/2,00 franchi, gli adeguamenti dei prezzi per le aziende variavano solo tra - 10 per cento e +10 per cento. Per entrambe le tipologie di utenti, la Posta A è sempre seguita dalla frequenza di consegna. La questione del finanziamento, la raggiungibilità del punto di accesso più vicino e la disponibilità di servizi nel settore del traffico dei pagamenti occupano una posizione intermedia. Il prezzo e il tempo di consegna della Posta B sono i fattori meno influenti, stando alla valutazione degli intervistati¹¹⁴.

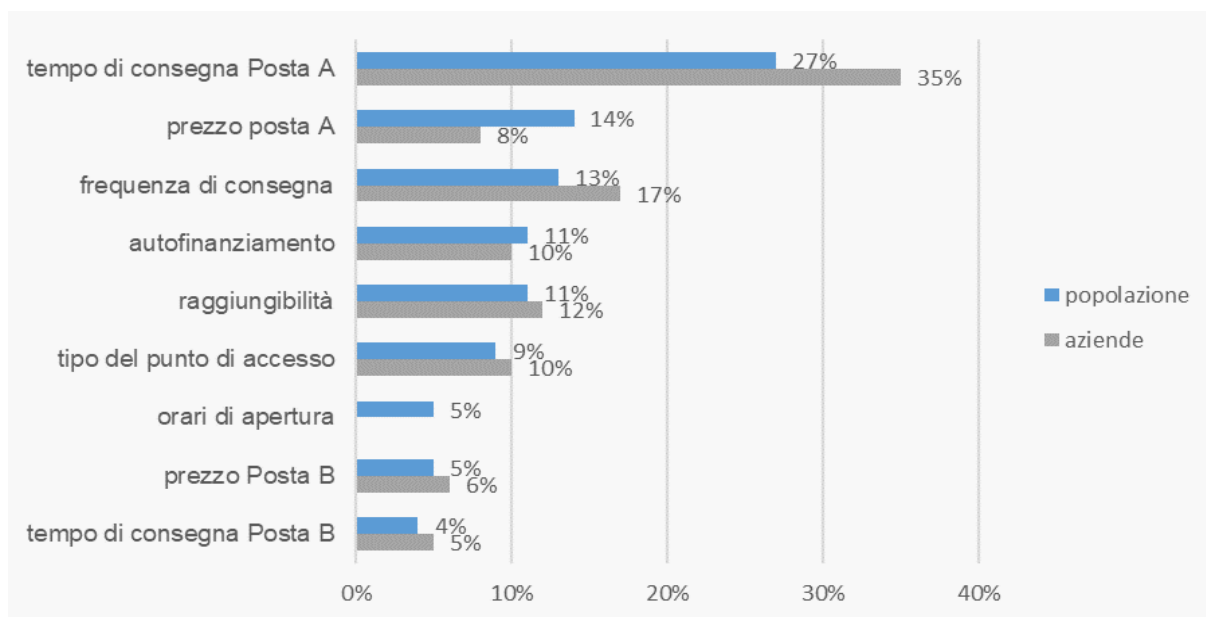


Figura 32 Importanza relativa di determinati elementi del servizio universale, in percentuale (Fonte: Link)

In sintesi, secondo i risultati dello studio la maggioranza degli intervistati ritiene importante che la Posta sia in grado di finanziare in modo autonomo il servizio universale. Se, nel quadro legislativo dato, i mezzi finanziari non risultassero più sufficienti per garantire l'autofinanziamento a causa dell'evoluzione del mercato, i provvedimenti preferiti sarebbero l'apertura della rete di uffici postali e l'espansione delle attività commerciali ad ambiti che esulano dal settore di attività principale, mentre si vorrebbe evitare una limitazione dell'offerta o l'aumento dei prezzi. Queste preferenze sono in linea con la strategia della Posta per il periodo 2020–2024. Se si prendesse in esame un adeguamento del mandato di servizio universale, la popolazione e l'economia opporrebbero resistenza soprattutto a misure nel settore della Posta A, mentre accoglierebbero con più favore allentamenti nei termini di consegna della Posta B o nelle prestazioni per i versamenti in contanti

¹¹⁴ Link 2020: 35–39; 51–55

4 Conclusione e raccomandazioni

L'analisi del contesto e delle tendenze evidenzia l'ampiezza dell'impatto della digitalizzazione sul settore postale. Lo sviluppo di nuove tecnologie e la loro crescente accettazione da parte della popolazione e dell'economia, infatti, hanno un effetto dirompente: le tradizionali prestazioni del servizio universale nel settore delle lettere e del traffico dei pagamenti sono sempre più spesso rimpiazzate da alternative digitali. Allo stesso tempo, la digitalizzazione sta rivitalizzando il mercato dei pacchi e permette ai fornitori di servizi postali di organizzare in modo più efficiente i propri processi. Nel complesso, tuttavia, il calo delle entrate nei settori di attività tradizionali supera il potenziale di risparmio connesso alla digitalizzazione, per cui sul medio periodo il finanziamento del servizio universale è a rischio se le condizioni quadro dovessero rimanere invariate.

L'odierno mandato di servizio universale riflette l'evoluzione storica e risale a un'epoca in cui le alternative digitali erano considerevolmente meno sviluppate e ancora poco diffuse. Da allora l'utilizzazione delle nuove tecnologie ha cambiato radicalmente la vita quotidiana: non soltanto sono incrementate costantemente la qualità e la diffusione delle nuove tecnologie, ma anche le competenze digitali della popolazione sono notevolmente evolute negli ultimi anni. Le generazioni più anziane, in particolare, hanno fatto grandi passi in avanti. Di conseguenza, l'utilizzazione delle offerte digitali si è diffusa significativamente tra i privati

Alla luce di tale contesto, ci si interroga su quanto il mandato di servizio universale risponda ancora alle necessità odierne e in che modo tale servizio potrebbe evolvere per tener conto delle mutate esigenze. Nella sua strategia per il periodo 2021–2024, la Posta ha dichiarato di voler mantenere al livello attuale l'offerta del servizio universale. Al contempo, sottolinea di aver bisogno di libertà operative per poter rispondere alle esigenze della clientela sviluppando la propria attività. L'UFCOM giunge alla conclusione che, per garantire la stabilità del finanziamento, è necessario un dibattito pubblico approfondito sul mandato di servizio universale della Posta. Questa posizione è in linea con i risultati della consultazione sull'abolizione del divieto per PostFinance di concedere prestiti e ipoteche, in cui numerosi Cantoni, partiti e associazioni si sono espressi a favore di una discussione approfondita sullo sviluppo del servizio universale¹¹⁵. Affinché il servizio universale e la Posta possano essere preparati in modo sostenibile alle sfide future, occorre, oltre alle misure di stabilizzazione a breve termine, sviluppare una strategia per elaborare l'allestimento a medio e lungo termine del servizio universale.

Un cambio di orientamento necessiterebbe della revisione totale della legislazione postale. I processi politici intrinseci a questo processo si protraggono, stando alle precedenti esperienze, per diversi anni. Per questo motivo l'UFCOM ritiene essenziale avviare rapidamente il dibattito e consiglia, in considerazione della carica emotiva che le tematiche postali suscitano, di istituire una commissione di esperti incaricandola di elaborare soluzioni concrete da sottoporre alla discussione politica. Il mandato dovrebbe prevedere innanzitutto lo sviluppo di misure immediate per il prossimo quinquennio. A questo proposito si rimanda alle misure illustrate al n. 3. In seconda battuta, la commissione sarebbe chiamata a riflettere, a prescindere dal radicamento storico del mandato e in modo trasversale rispetto alla tecnologia, sull'allestimento del servizio universale nel futuro. In quest'analisi si dovrebbero tenere in debito conto anche i correnti sviluppi del servizio universale nel settore delle telecomunicazioni. Per finire, bisognerebbe illustrare in che modo avviare a medio termine la trasformazione del servizio universale attuale nel servizio universale del futuro. In questa fase di transizione si potrebbero all'occorrenza esaminare anche nuovi modelli di fornitura del servizio universale e tecnologie alternative con test a portata geografica e temporale limitata (sperimentazioni normative). A questo proposito, la commissione dovrebbe prendere in debita considerazione alcuni parametri essenziali:

- il fabbisogno della popolazione e dell'economia
- lo stato attuale e futuro della tecnologia in seno e all'esterno del settore postale

¹¹⁵ Consiglio federale 2020

Servizio universale nel settore dei servizi postali e del traffico dei pagamenti: le sfide attuali

- la stabilità finanziaria della Posta nonché possibili fonti e strumenti di finanziamento
- le ripercussioni sulla coesione sociale tra fasce d'età e regioni differenti
- le ripercussioni sui posti e sulle condizioni di lavoro per gli impiegati della Posta e i fornitori privati di servizi postali
- le ripercussioni sulla concorrenza nel mercato postale e nel mercato dei servizi di pagamento

La commissione di esperti potrebbe essere sostenuta amministrativamente e organizzativamente da una segreteria tecnica. L'UFCOM potrebbe svolgere questa mansione, grazie all'esperienza accumulata nella valutazione della legislazione e con la supervisione di diversi gruppi di lavoro.

Un altro presupposto essenziale in vista del dibattito riguarda la trasparenza finanziaria della Posta. L'analisi di cui al n. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** sulla situazione finanziaria effettuata si basa esclusivamente su cifre aggregate e stime della Posta. Affinché la discussione sul servizio universale del futuro possa essere condotta in modo corretto, la Posta dovrebbe presentare nel dettaglio tutti i costi della fornitura di ciascuna prestazione inclusa nel servizio universale. La prospettiva finanziaria della Posta dovrebbe essere esaminata da un soggetto indipendente e il potenziale di eventuali misure dovrebbe essere valutato da esperti esterni.

Sulla base di questi lavori preparatori, il Consiglio federale potrebbe poi presentare al Parlamento una proposta fondata per il futuro sviluppo del servizio universale di cui all'articolo 3 LPO.

Abbreviazioni

AFF	Amministrazione federale delle finanze
B2B	Business to Business, relazione (commerciale) tra aziende
B2C	Business to Customer, relazione (commerciale) tra aziende e clientela privata
C2C	Customer to Customer; relazione tra clienti
CDEP	Conferenza dei direttori cantonali dell'economia pubblica
CEP	Servizio corriere, espresso e pacchi
COMCO	Commissione della concorrenza
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
E+1	Tempo di consegna, recapito il giorno lavorativo successivo
E+3	Tempo di consegna, recapito due giorni lavorativi dopo la presa in consegna
E+X	Tempo di consegna, recapito X gironi lavorativi dopo la presa in consegna
EBIT	Earnings before Interests and Taxes (risultato ante oneri finanziari)
ERGP	European Regulators Group for Postal Services
LCart	Legge federale del 6 ottobre 1995 sui cartelli e altre limitazioni della concorrenza
LPO	Legge del 17 dicembre 2010 sulle poste
OPO	Ordinanza del 29 agosto 2012 sulle poste
OSMLP	Ordinanza della Commissione delle poste del 30 agosto 2018 sugli standard minimi delle condizioni di lavoro nel settore dei servizi postali
PIL	Prodotto interno lordo
PostCom	Commissione federale delle poste
SPR	Sorveglianza dei prezzi
UFCOM	Ufficio federale delle comunicazioni
VSV/ASVP	Associazione Svizzera di vendita per Corrispondenza
C	

Bibliografia e fonti

Andersson, Peter / Bengtsson, Sofia / Eriksson Johanna (2018): "The Danish problem: soon everybody's? A comparative analysis of digitalization effects on letter volumes". In: Parcu, Pier Luigi / Brennan, Timothy J. / Glass, Victor, *New Business and regulatory strategies in the postal sector*. Cham: Springer Verlag, 285–298.

BAK Basel (2016): *Analyse des Schweizer Zahlungsverkehrs z.H. des Bundesamtes für Kommunikation BAKOM*. Disponibile all'indirizzo: www.ufcom.admin.ch > Posta e sovvenzione per la stampa > Valutazione (Stato: 11.01.2021)

BNS 2018 = Banca nazionale svizzera (2018): Sondaggio sui mezzi di pagamento 2017, sondaggio sulle abitudini di pagamento e sull'impiego del contante in Svizzera. Disponibile all'indirizzo: www.bns.ch > Circuito dei pagamenti > Informazioni utili > Sondaggi sui mezzi di pagamento > 2017 (Stato: 11.01.2021)

Bpost: Rapport annuel 2008 – 2019. Disponibile all'indirizzo: https://corporate.bpost.be/?sc_lang=fr-FR > Investisseurs > Résultats, rapports et présentations > Rapport annuel (stato: 27.08.2020)

Bradley, Michael D. / Colvin, Jeff / Perkins, Mary K. (2018): Crowdsourcing the Last Mile. In: Parcu, Pier Luigi / Brennan, Timothy J. / Glass, Victor, *New Business and regulatory strategies in the postal sector*. Cham: Springer Verlag, 55–66.

CaF 2019 = Cancelleria federale (2019): *Modifica della legge federale sui diritti politici (passaggio del voto elettronico all'esercizio ordinario), Rapporto sui risultati della consultazione*. Disponibile all'indirizzo: www.bk.admin.ch > Diritti politici > Voto elettronico > Comunicati stampa > Voto elettronico: il Consiglio federale riorganizza la fase sperimentale e rinuncia per ora a dichiararlo una modalità di voto ordinaria > Documenti (Stato: 11.01.2021)

Commissione europea (2020a): Postal data from 2012 to 2017. Bruxelles. Disponibile all'indirizzo: https://ec.europa.eu/growth/index_it > Settori > Postal services > Postal statistics > Statistics database (Stato: 11.01.2021)

Commissione europea (2020b): Individuals who have basic or above basic overall digital skills by sex, Eurostat Database. Disponibile all'indirizzo: <https://ec.europa.eu> > Statistiche > Consultare le statistiche Eurostat > Statistiche per tema > Data > Database > Science, technology, digital society > Digital economy and society > Digital skills > ICT users (Stato: 11.01.2021)

Consiglio federale (2015): *Rapporto di valutazione 2015 sulle conseguenze della liberalizzazione del mercato postale. Rapporto del Consiglio federale del 18 settembre 2015 in adempimento dell'articolo 35 della legge del 17 dicembre 2010 sulle poste (RS 783.0)*. Disponibile all'indirizzo: www.ufcom.admin.ch > Posta e sovvenzione per la stampa > Valutazione (Stato: 11.01.2021)

Consiglio federale (2017): *Rapporto concernente la valutazione della legge sulle poste. Rapporto del Consiglio federale del 11 gennaio 2017 in adempimento del mandato sancito all'articolo 3 della legge del 17 dicembre 2010 sulle poste (RS 783.0)*. Disponibile all'indirizzo: www.ufcom.admin.ch > Posta e sovvenzione per la stampa > Valutazione (Stato: 11.01.2021)

Consiglio federale (2019): *Gleich lange Spiesse für alle Online-Versandhändler, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 17.4228, Moser, vom 15. Dezember 2017*. Disponibile all'indirizzo: www.parlamento.ch > Attività parlamentare > Curia Vista Ricerca avanzata > 17.4228 (Stato: 11.01.2021)

Consiglio federale (2020): *Revisione parziale della legge sull'organizzazione della Posta LOP*. Disponibile all'indirizzo: www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2020 > DATEC (Stato: 11.01.2021)

Copenhagen Economics (2018): *Main developments in the postal sector (2013–2016)*, Study for the European Commission, Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs, Bruxelles.

Copenhagen Economics (2019): *Postal services in the EU, Research for TRAN Committee – Postal Services in the EU*, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Bruxelles.

Demoscope (2017): *Postversorgung in der Schweiz, Erhebung im Auftrag des Bundesamtes für Kommunikation BAKOM. Schlussbericht vom 9. November 2017*. Disponibile all'indirizzo: www.ufcom.admin.ch > Posta e sovvenzione per la stampa > Valutazione (Stato: 11.01.2021)

Deutsche Post DHL Group: *Geschäftsberichte (2010–2019)*. Disponibili all'indirizzo: www.dpdhl.de > Investoren > IR Download Center > Finanzberichte > Geschäftsberichte (Stato: 11.01.2021)

E-Government Svizzera (2020): Strategia di e-government Svizzera. Disponibile all'indirizzo: www.egovernment.ch > Attuazione > Strategia di e-government Svizzera (Stato: 11.01.2021)

ERGP 2017 = European Regulators Group for Postal Services (2017): *Assessment of the possible changes of the USO scope in the light of market development and their impact on US sustainability*. Bruxelles: ERGP. Disponibile all'indirizzo: https://ec.europa.eu/growth/index_it > Settori > Postal services > The European Regulators Group for Postal Services > ERGP documents (Stato: 11.01.2021)

ERGP 2019 = European Regulators Group for Postal Services (2019): *Report on cross-subsidisation practices*. Bruxelles: ERGP. Disponibile all'indirizzo: https://ec.europa.eu/growth/index_it > Settori > Postal services > The European Regulators Group for Postal Services > ERGP documents (Stato: 28.05.2020)

Fög 2019 = Forschungsinstitut Öffentlichkeit und Gesellschaft / Universität Zürich (2019): *Qualität der Medien, Jahrbuch 2019*. Disponibile all'indirizzo: www.foeg.uzh.ch > Jahrbuch Qualität der Medien > Analysen > Gesamtausgabe > Downloads (Stato: 11.01.2021)

Gehring, Bettina / Graf, Sandro / Trütsch, Tobias (2018): *Swiss Payment Monitor 2018, wie bezahlt die Schweiz?* Disponibile all'indirizzo: www.swisspaymentmonitor.ch > Ältere Studien (Stato: 11.01.2021)

Gehring, Bettina / Graf, Sandro / Trütsch, Tobias (2019): *Swiss Payment Monitor 2019, wie bezahlt die Schweiz?* Disponibile all'indirizzo: www.swisspaymentmonitor.ch > Ältere Studien (Stato: 11.01.2021)

GL «Servizio postale universale» 2018 = Gruppo di lavoro sul servizio postale universale (2018): *Raggiungibilità dei punti di accesso postali, Rapporto e raccomandazioni del Gruppo di lavoro sul servizio postale universale*. Disponibile all'indirizzo: www.ufcom.admin.ch > Posta e sovvenzione per la stampa > Gruppo di lavoro sul servizio universale postale (Stato: 21.01.2021)

Graf, Roman / Flückiger, Yves (2017): *Bericht zu branchenüblichen Mindeststandards im Postmarkt 2015/2016, im Auftrag der PostCom*. Disponibile all'indirizzo: www.postcom.admin.ch > Mercati postali > Standard minimi (Stato: 11.01.2021)

Handelsverband.swiss (2020): Fokusbefragung VSV-Mitglieder. Disponibile all'indirizzo: www.handelsverband.swiss > Reports > Facts zur Schweiz > 2019 > Charts VSV GfK Versandhandel 2019 (Stato: 11.01.2021)

La Posta Svizzera (2017): *Discorsi alla conferenza stampa sul bilancio del 9 marzo 2017*. Documento disponibile all'indirizzo: www.posta.ch > Chi siamo > Media > Conferenze stampa > 2017 (Stato: 11.01.2021)

La Posta Svizzera (2019a): Da oggi in funzione il nuovo centro pacchi di Cadenazzo, comunicato stampa dell'11.10.2019. Disponibile all'indirizzo: www.posta.ch > Chi siamo > Media > Comunicati stampa (Stato: 11.01.2021)

La Posta Svizzera (2019b): La Posta ha bisogno di nuove fonti d'introiti, comunicato stampa del 29.08.2019. Disponibile all'indirizzo: www.posta.ch > Chi siamo > Media > Comunicati stampa (Stato: 11.01.2021)

La Posta Svizzera (2020a): Cifre relative al 2019. Disponibile all'indirizzo : <https://rapportodigestione.posta.ch> > Rapporto finanziario (Stato: 11.01.2021)

La Posta Svizzera (2020b): La «Posta di domani»: un riposizionamento che fa leva sui tradizionali punti di forza dell'azienda, comunicato stampa del 14.05.2020. Disponibile all'indirizzo: www.posta.ch > Chi siamo > Media > Comunicati stampa (Stato: 11.01.2021)

La Posta Svizzera (2020c): Rapporto finanziario 2019. Disponibile all'indirizzo: <https://rapportodigestione.posta.ch> > Rapporto finanziario (Stato: 11.01.2021)

La Posta Svizzera (2020d): «Posta di domani»: Discorso di Alex Glanzmann, Responsabile Finanze. Disponibile all'indirizzo: www.posta.ch > Chi siamo > Media > Comunicati stampa > La «Posta di domani»: un riposizionamento che fa leva sui tradizionali punti di forza dell'azienda > Documenti (Stato: 11.01.2021)

La Posta Svizzera (2020e): Calo del risultato semestrale aggravato dall'emergenza coronavirus, comunicato stampa del 27.08.2020. Disponibile all'indirizzo: www.posta.ch > Chi siamo > Media > Comunicati stampa (Stato: 16.09.2020)

Link (2020): *Grundversorgung der Zukunft, Erhebung im Auftrag des Bundesamtes für Kommunikation*. Disponibile all'indirizzo: www.ufcom.admin.ch > Posta e sovvenzione per la stampa > Valutazione (Stato: 21.01.2021)

Le Groupe La Poste: *Rapport annuel 2010–Rapport annuel 2019*. Disponibili all'indirizzo: www.groupe-laposte.com/fr > Informations financières > Investisseurs > Choisir l'année > Document de référence. (Stato: 11.01.2021)

Österreichische Post AG: *Geschäftsbericht 2010–Geschäftsbericht 2019*. Disponibili all'indirizzo: <https://www.post.at> > Die Post entdecken > Investor Relations > Geschäftsberichte (Stato: 11.01.2021)

PostCom 2013a = Commissione federale delle poste (2013): *Verfügung 1/2013 betr. Nettokosten Grundversorgung / Methodik vom 7. Februar 2013*. Disponibile all'indirizzo: www.postcom.admin.ch > Documentazione > Decisioni (Stato: 11.01.2021)

PostCom 2013b = Commissione federale delle poste (2013): *Verfügung 7/2013 betr. Szenario ohne Verpflichtung zur Grundversorgung zwecks Berechnung der Nettokosten (Art. 49 Abs. 2 VPG) vom 4. März 2013*. Disponibile all'indirizzo: www.postcom.admin.ch > Documentazione > Decisioni (Stato: 11.01.2021)

PostCom 2018a = Commissione federale delle poste (2018): Rapporto annuale 2018. Disponibile all'indirizzo: www.postcom.admin.ch > Documentazione > Rapporti annuali (Stato: 11.01.2021)

PostCom 2018b = Commissione federale delle poste (2018): *Rapporto esplicativo della Commissione delle poste del 30 agosto 2018 concernente l'ordinanza della Commissione delle poste del 30 agosto 2018 sugli standard minimi delle condizioni di lavoro nel settore dei servizi postali (OSMLP)*. Disponibile all'indirizzo: www.postcom.admin.ch > Mercati postali > Standard minimi (Stato: 11.01.2021)

PostCom 2019 = Commissione federale delle poste (2019): *Rapporto annuale 2018*. Disponibile all'indirizzo: www.postcom.admin.ch > Documentazione > Rapporti annuali (Stato: 11.01.2021)

PostCom 2020a = Commissione federale delle poste (2020): Feststellungsverfügung der PostCom: Über Portier B.V. übt eine postalische Tätigkeit aus, Comunicato stampa del 17.12.2020. Disponibile all'indirizzo: www.postcom.admin.ch > Documentazione > Comunicati stampa (Stato: 11.01.2021)

PostCom 2020b = Commissione federale delle poste (2020): Rapporto annuale 2019. Disponibile all'indirizzo: www.postcom.admin.ch > Documentazione > Rapporti annuali (Stato: 11.01.2020)

PostCom 2020c = Commissione federale delle poste (2020): PostCom sanziona Epsilon per il mancato rispetto delle condizioni di lavoro abituali nel settore, Comunicato stampa del 06.02.2020. Disponibile all'indirizzo: www.postcom.admin.ch > Documentazione > Comunicati stampa (Stato: 11.01.2021)

PostNL: *Annual Report 2009–Annual Report 2019*. Disponibili all'indirizzo: www.postnl.com > About PostNL > Investors > Annual Reports (Stato: 11.01.2021)

PostNord = PostNord Annual Report 2009–Annual Report 2019. Disponibile all'indirizzo: www.postnord.com > Investor Relations > Financial reporting > Annual and Sustainability Reports (Stato: 27.08.2020)

Quickmail AG (2020): *Anzahl der Mitarbeiter*. Disponibile all'indirizzo: www.quickmail-ag.ch > Tramite Quickmail > Numeri (Stato: 11.01.2021)

Quickpac AG (2020): *Anzahl Mitarbeitende*. Disponibile all'indirizzo: www.quickpac.ch > Über Quickpac > Zahlen (Stato: 11.01.2021)

Reuters Institute (2019): *Digital News Report 2019*. Disponibile all'indirizzo: www.digitalnewsreport.org > Previous Reports > Digital News Report 2019 (Stato: 11.01.2021)

Royal Mail: *Annual Report 2005 – Annual report 2019*. Disponibile all'indirizzo: www.royalmailgroup.com > Investors > Financial Results & Presentations > Financial Results & Presentations Archive. (Stand 11.01.2021)

Scorca Luigi (2018): "The transformation of postal services in light of technological developments and users' needs". In: Parcu, Pier Luigi / Brennan, Timothy J. / Glass, Victor, *New Business and regulatory strategies in the postal sector*. Cham: Springer Verlag, 313–326.

Syndicom (2018): Staatlich legitimates Lohndumping im Postmarkt, Artikel vom 11. Oktober 2018. Disponibile all'indirizzo: www.syndicom.ch > Aktuell (Stato: 11.01.2021)

Syndicom (2019): Recapito mattutino e di media stampati: urge un buon CCL. Disponibile all'indirizzo: www.syndicom.ch > Divisioni > Recapito mattutino e degli stampati (Stato: 11.01.2021)

Syndicom (2020): Condizioni d'impiego più moderne e orientate alle esigenze delle famiglie per i collaboratori della Posta, Comunicato stampa del 07.05.2020. Disponibile all'indirizzo: www.syndicom.ch > Attualità (Stato: 24.07.2020)

USS / Fairlog 2018 = Unione sindacale svizzera / Fairlog (2018): Viel zu tiefer Lohn des Postregulators Hollenstein (PosCom), articolo del 23.11.2018. Disponibile all'indirizzo: www.syndicom.ch > Aktuell (Stato: 11.01.2021)

Unione postale universale (2020): Data by country. Disponibile all'indirizzo: www.upu.int > About UPU > Activities > Research & Publications > Postal statistics > Query the database (Stato: 11.01.2021)

WIK (2018a): Digitalisierung und Briefsubstitution: Erfahrungen in Europa und Schlussfolgerungen für Deutschland, Diskussionsbeitrag Nr. 436. Bad Honnef: WIK.

WIK (2018b): Auswirkungen der Digitalisierung auf die Zustelllogistik, Diskussionsbeitrag Nr. 433. Bad Honnef: WIK.

WIK (2019a): User needs in the postal sector, draft results of the study on postal user needs/evaluation of the PSD. Disponibile all'indirizzo: https://ec.europa.eu/growth/index_it > Settori > Postal services > Links > Events > 17/09/2019 Public stakeholder workshop on the studies: 'User needs in the postal sector' and 'International postal services, remuneration and regulation' > Presentations (Stato: 11.01.2021)

WIK (2019b): Entwicklungstrends im Markt für Zeitungen und Zeitschriften, Diskussionsbeitrag Nr. 454. Bad Honnef: WIK.