



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

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)

Compendio

Il presente rapporto è pubblicato in adempimento dell'art. 35 della legge del 17 dicembre 2010 sulle poste (LPO; RS 783.0). Esso illustra l'evoluzione intervenuta dal 2009 sul mercato postale in Svizzera e in alcuni mercati di riferimento europei e ne valuta le implicazioni per quanto riguarda la questione dell'apertura del mercato. Procedo altresì a un confronto tra la situazione nei Paesi in cui vige un regime di monopolio e in quelli che invece lo escludono. Il Consiglio federale precisa inoltre la sua posizione in merito alle prossime tappe del processo di liberalizzazione del mercato.

Per ricavare informazioni pertinenti dalle esperienze maturate in Europa, è stato necessario selezionare un certo numero di Paesi di riferimento. La scelta è ricaduta su mercati che permettono di trarre conclusioni utili nella prospettiva svizzera.

Il rapporto si fonda su varie fonti di dati. L'Ufficio federale delle comunicazioni ha dal canto suo analizzato i dati provenienti dai singoli fornitori di servizi postali. Sono inoltre state utilizzate le informazioni contenute nei rapporti annuali delle diverse autorità di regolazione nazionali. La valutazione trae anche spunto dai risultati di diversi studi e rapporti relativi al mercato postale svizzero e a quello di altri Paesi europei.

La riduzione a 50 g del monopolio sulla posta-lettere in Svizzera e i recenti sviluppi in termini di liberalizzazione in Europa si sono verificati in mercati postali in grande trasformazione. Per quanto riguarda il mercato della posta-lettere, l'evoluzione del volume degli invii è particolarmente significativa. La progressiva digitalizzazione provoca un calo della corrispondenza. In Svizzera, il processo di sostituzione delle lettere con i mezzi di comunicazione elettronica rimane relativamente moderato. In alcuni Paesi di riferimento si registrano invece importanti diminuzioni dei volumi.

Nel settore dei pacchi, il mercato postale svizzero è caratterizzato da un'evoluzione stabile dal 2004. Per quanto riguarda il settore delle lettere, dall'abbassamento del monopolio a 50 g vi è un unico fornitore alternativo che assicura anche il regolare recapito della corrispondenza in diverse regioni. Anche nei Paesi europei esaminati, dal 2008 a questa parte le quote di mercato non hanno segnato variazioni di rilievo a favore degli operatori postali alternativi. L'unica eccezione è rappresentata dai Paesi in cui esiste una concorrenza nel settore della distribuzione; in questi casi, in termini di cifra d'affari gli operatori alternativi hanno conquistato modeste quote di mercato nel settore della corrispondenza nazionale.

I prezzi praticati dalla Posta per gli invii singoli all'interno del territorio nazionale risultano pressoché invariati dal 2004. Sono invece generalmente aumentati i prezzi per gli invii internazionali. Il settore dei clienti commerciali è più dinamico. I prezzi di listino sono stati in parte ridotti e la cerchia dei beneficiari di riduzioni tendenzialmente allargata. Nei Paesi europei considerati, l'operatore storico è solito reagire alla diminuzione del volume della corrispondenza aumentando i prezzi. Nel complesso, il grado di apertura del mercato sembra influire solo minimamente sul livello dei prezzi e sulla loro evoluzione.

L'impatto dell'apertura del mercato sulle condizioni di lavoro dipende in larga misura dalla situazione in vigore prima della liberalizzazione. Generalmente, quest'ultima induce l'operatore storico e i fornitori alternativi a ravvicinarsi. In Svizzera non vi sono segni di un peggioramento delle condizioni di lavoro legato all'apertura parziale del mercato. Neppure la portata del servizio universale e la fornitura delle relative prestazioni hanno risentito della liberalizzazione parziale. La crescente pressione dei costi è in molti casi compensata da adeguamenti infrastrutturali. È lecito pensare che la graduale diminuzione del volume degli invii di corrispondenza eserciterà una pressione ben maggiore sul finanziamento del servizio universale. L'apporto al risultato d'esercizio fornito dalla posta-lettere continua comunque ad essere sovraproporzionale rispetto a quello degli altri settori. Ancora una volta, sembra che il processo di liberalizzazione abbia inciso molto poco sulla redditività. Le ripercussioni legate al calo del volume degli invii sono molto più importanti.

Indice

1	Contesto e mandato	6
2	Selezione dei Paesi di riferimento	6
3	Quadro giuridico	7
3.1	Legge federale sulle poste	7
3.1.1	Ordinamento del mercato	7
3.1.2	Servizio universale.....	8
3.1.3	Organizzazione delle autorità	9
3.2	Normativa vigente nei diversi Paesi di riferimento	9
3.2.1	La direttiva dell'UE	9
3.2.2	Legislazioni nazionali.....	10
4	Digitalizzazione e processo di sostituzione	11
4.1	Opportunità e rischi	12
4.2	Opzioni strategiche dei fornitori di servizi postali	14
4.3	Sintesi.....	14
5	Evoluzione del mercato	15
5.1	Situazione in Svizzera	15
5.1.1	Nuovi operatori e sviluppo dell'attività commerciale.....	15
5.1.2	Evoluzione delle quote di mercato.....	16
5.1.3	Strategie dei fornitori alternativi	18
5.2	Confronto con i Paesi di riferimento	19
5.2.1	Forme di concorrenza e strategie dei fornitori alternativi	20
5.3	Sintesi.....	21
6	Evoluzione dell'offerta di servizi della posta-lettere	22
6.1	Situazione in Svizzera	22
6.1.1	Sviluppo dell'assortimento	22
6.1.2	Modernizzazione dei processi logistici	23
6.1.3	Evoluzione dei prezzi.....	23
6.1.4	Soddisfazione della clientela	24
6.2	Confronto con i Paesi di riferimento	24
6.2.1	Sviluppo dell'assortimento	24
6.2.2	Modernizzazione dei processi logistici	25
6.2.3	Evoluzione dei prezzi.....	25
6.2.4	Indice di soddisfazione della clientela	26
6.3	Sintesi.....	27
7	Posti e condizioni di lavoro	27
7.1	Situazione in Svizzera	28
7.1.1	Posti di lavoro	28
7.1.2	Rapporti di lavoro.....	30
7.2	Situazione nei Paesi di riferimento	32
7.2.1	Posti di lavoro	32
7.2.2	Rapporti di lavoro.....	33
7.3	Sintesi.....	34
8	Evoluzione del servizio universale nel settore dei servizi postali	35
8.1	In Svizzera.....	35

8.1.1	Prestazioni del servizio universale	35
8.1.2	Qualità del servizio universale	35
8.1.3	Rete postale e raggiungibilità	36
8.1.4	Cassette postali	37
8.2	Nei Paesi di riferimento	38
8.2.1	Prestazioni del servizio universale	38
8.2.2	Raggiungimento degli obiettivi previsti per i tempi di consegna.....	39
8.2.3	Reti postali nei Paesi di riferimento	39
8.2.4	Cassette postali	41
8.3	Sintesi.....	41
9	Finanziamento del servizio universale	41
9.1	Finanziamento del servizio universale in Svizzera	41
9.1.1	Risultati d'esercizio nel servizio universale	42
9.1.2	Strumenti di finanziamento del servizio universale	43
9.2	Finanziamento del servizio universale nei Paesi di riferimento	44
9.3	Sintesi.....	45
10	Andamento finanziario degli operatori postali storici.....	45
10.1	Gruppo Posta	45
10.1.1	Andamento a livello di gruppo	45
10.1.2	Andamento nel settore della posta-lettere.....	46
10.2	Andamento nei Paesi di riferimento	47
10.2.1	Risultati d'esercizio	47
10.2.2	Redditività	48
10.3	Sintesi	50
11	Conclusioni e proposte per il seguito	51
11.1	Evoluzione in Svizzera dopo la progressiva apertura del mercato.....	51
11.2	Sviluppo modesto anche nei mercati completamente liberalizzati	51
11.3	Il mutato comportamento dei clienti è la sfida maggiore.....	51
11.4	Proposta del Consiglio federale per il seguito	52
11.4.1	Rinuncia a ulteriori aperture del mercato	52
11.4.2	Introduzione di un limite massimo di prezzo nel monopolio ancora vigente	52
11.4.3	Mantenimento dei vantaggi finora ottenuti	52
	Abbreviazioni	54

Elenco delle figure

Figura 1: Diminuzione annua media degli invii di corrispondenza nazionali e provenienti dall'estero tra il 2007 e il 2011	11
Figura 2: Invii della posta-lettere distribuiti in Svizzera e all'estero dai fornitori alternativi tra il 2008 e il 2014, in mio.....	16
Figura 3: Evoluzione del fatturato dei fornitori alternativi, in %	16
Figura 4: Quote di mercato dei fornitori alternativi nel segmento delle lettere distribuite in Svizzera tra il 2008 e il 2014, in % del volume	17
Figura 5: Quote di mercato 2014 per l'insieme dei servizi postali, in % del fatturato totale.....	18
Figura 6: Principali prestazioni del servizio postale	18
Figura 7: Evoluzione dell'indice della posta-lettere tra il 2008 e il 2014, CH = 100	25
Figura 8: Evoluzione dei prezzi per gli invii prioritari della posta-lettere fino a 20 g; 2004 = 100	26
Figura 9: Organico della Posta tra il 2004 e il 2014	28

Figura 10: Collaboratori della Posta impiegati dalle diverse unità tra il 2009 e il 2014, in numero di persone	29
Figura 11: Organico dei fornitori storici tra il 2009 e il 2014, in unità di personale; UK in numero di persone	33
Figura 12 Rispetto dei tempi di consegna D+1: obiettivi stabiliti per legge e risultati nel 2013, in percentuale	39
Figura 13 Numero di uffici e agenzie postali ogni 10 000 abitanti 2004-2013	40
Figura 14 Ricavi e costi del servizio universale, in miliardi di franchi	42
Figura 15 Andamento dei risultati d'esercizio di Posta, PostMail e PostFinance, 2008 = 100, valori normalizzati	46
Figura 16 Andamento della redditività di PostMail, PostFinance e a livello di gruppo, margine EBIT .	46
Figura 17 Andamento dei ricavi d'esercizio a livello di gruppo 2004-2014, 2004 = 100	48
Figura 18 Andamento dei ricavi d'esercizio nel settore della posta-lettere 2004-2014, 2004 = 100, SE: 2006 = 100	48

Elenco delle tabelle

Tabella 1: Caratteristiche di mercato dei Paesi di riferimento nel confronto con la Svizzera	7
Tabella 2: Panoramica della normativa in vigore nei Paesi di riferimento	10
Tabella 3: Evoluzione tra il 2009 e il 2014 dei volumi della posta-lettere per ogni categoria di invii	11
Tabella 4: Evoluzione tra il 2010 e il 2014 del volume di pacchi per ogni categoria di invii nazionali ..	12
Tabella 5: Quote di mercato dei fornitori alternativi per il 2008 e il 2014	20
Tabella 6 Rispetto dei tempi di consegna di lettere e pacchi in Svizzera dal 2004 al 2014 (in percentuale)	36
Tabella 7 Raggiungibilità di uffici postali e agenzie, in percentuale della popolazione.....	36
Tabella 8 Infrastruttura postale in Svizzera 2004-2014	37
Tabella 9 Numero di cassette postali pubbliche 2008-2014, in totale e ogni 10 000 abitanti.....	38
Tabella 10 Servizi postali inclusi nel servizio universale nel 2012	38
Tabella 11 Ricavi, costi e risultati inclusi ed esclusi dal servizio universale 2014, prima della compensazione dei costi netti	43
Tabella 12 Esempi di contributi pubblici al finanziamento delle prestazioni del servizio universale.....	45
Tabella 13 Andamento dei margini EBIT a livello di gruppo degli operatori storici 2004-2014	49
Tabella 14 Andamento dei margini EBIT nel settore della posta-lettere degli operatori storici 2004-2014	49

Allegati

Appendice 1 Fonti e materiali	55
-------------------------------------	----

1 Contesto e mandato

Dopo la riforma postale del 1998 e la dissoluzione della vecchia regia federale, la Svizzera ha optato per un'apertura graduale e controllata del mercato postale, badando a garantire la fornitura di un servizio universale in ambito postale accessibile a tutti sull'insieme del territorio e ad assicurarne il finanziamento.

- Dal 1998 la distribuzione di giornali e periodici, degli invii espresso di lettere indirizzate e degli invii a destinazione dell'estero è completamente liberalizzata.
- Nel settore dei pacchi, si è proceduto a un'apertura parziale del mercato il 1° gennaio 1998 (pacchi di peso superiore ai 2 kg), per poi sopprimere completamente il monopolio con effetto dal 1° gennaio 2004¹.
- L'unico mercato ancora protetto da un monopolio parziale è quello delle lettere indirizzate fino a 50 g distribuite in Svizzera, comprese quelle in provenienza dall'estero per posta ordinaria, a prescindere che si tratti di invii singoli o di massa. Questo settore è stato marcato da due tappe importanti: il 1° gennaio 2006 e il 1° luglio 2009 il monopolio sulla posta-lettere è stato portato rispettivamente a 100 e a 50 g².

Nel 2009, in occasione della revisione totale della legislazione sulle poste, il Consiglio federale proponeva di liberalizzare completamente il mercato in più tappe. Il legislatore ha però rifiutato l'apertura completa del mercato, preferendo iscrivere nella legge sulle poste del 17 dicembre 2010 (LPO)³ un relativo mandato di valutazione.

Conformemente all'art. 35 LPO, il Consiglio federale è incaricato di valutare le conseguenze dell'abbassamento a 50 g del limite di monopolio per le lettere in Svizzera e della completa liberalizzazione del mercato in Europa. La questione dell'eventuale soppressione del monopolio ancora vigente dev'essere ridiscussa alla luce delle esperienze raccolte sia in Svizzera che all'estero dal 2009. Entro tre anni dall'entrata in vigore della LPO, il Consiglio federale è chiamato a presentare al Parlamento delle proposte per il seguito mediante un rapporto che servirà come base per la discussione.

Il presente rapporto di valutazione illustra gli sviluppi intervenuti dal 2009 sul mercato postale in Svizzera e in alcuni mercati di riferimento e valuta l'influsso di questa evoluzione sulla questione della liberalizzazione. A questo scopo, è effettuato un confronto tra Paesi con un mercato aperto alla concorrenza e Paesi in cui esiste ancora un monopolio, nell'intento di identificare le necessità d'intervento per la Svizzera e poter formulare proposte riguardo alle misure future.

2 Selezione dei Paesi di riferimento

Il confronto internazionale riguarda un gruppo di Paesi che presentano mercati paragonabili. I Paesi selezionati vantano già alcuni anni di esperienza nel campo della liberalizzazione e dovrebbero consentire di trarre conclusioni utili nella prospettiva svizzera. Nella scelta dei Paesi di riferimento è altresì stato tenuto conto dei rapporti sul mercato svizzero condotti in precedenza.

I Paesi esaminati e i relativi mercati postali si distinguono tra loro dal punto di vista della capacità economica, della densità abitativa, del grado di urbanizzazione, del volume degli invii, dell'utilizzo dei

¹ Art. 3 dell'ordinanza del 26 novembre 2003 sulle poste (OPO [2003]; RU **2003** 4753)

² Modifica del 16 novembre 2005 relativa all'ordinanza del 26 novembre 2003 sulle poste (RU **2006** 3); modifica del 22 aprile 2009 relativa all'ordinanza del 26 novembre 2003 sulle poste (RU **2009** 1665)

³ RS **783.0**

mezzi di comunicazione elettronica, del quadro giuridico nonché per i tratti caratteristici del fornitore storico.

La preferenza è innanzitutto andata ai Paesi che presentano una capacità economica pro capite (PIL per abitante) analoga a quella della Svizzera, in quanto questa incide in modo importante sulla domanda nel settore dei servizi postali. In un secondo momento, la scelta è ricaduta su Paesi in cui la liberalizzazione è stata introdotta da lungo tempo e i cui dati sono già stati analizzati in precedenti studi comparativi (Germania, Svezia, Regno Unito, Paesi Bassi)⁴. Per trarre spunto anche dalle esperienze maturate nei Paesi che da poco hanno aperto il proprio mercato delle lettere alla concorrenza, sono state incluse anche Austria e Francia (2011). Per finire è stato considerato ancora un Paese europeo, la Norvegia; sebbene membro SEE, mantiene come la Svizzera un monopolio sulla posta-lettere fino a 50 g.

La seguente tabella riassume i principali dati relativi ai vari Paesi di riferimento:

Paese	PIL pro capite 2011, in €, a parità di potere d'acquisto	Volume della posta-lettere per abitante 2011	Abitanti per km ² 2012	Grado di urbanizzazione 2011, in %	Utilizzo e-banking 2014, in % della popolazione ⁵
CH	39 600	454	193	74	54
DE	30 300	218	229	74	49
FR	27 200	249	103	86	58
AT	32 400	331	101	68	48
SE	31 800	294	22	85	82
NL	32 900	269	403	83	83
UK	27 400	266	253	80	57
NO	46 900	274	15	79	89

Tabella 1: Caratteristiche di mercato dei Paesi di riferimento nel confronto con la Svizzera (Fonti: WIK-Consult 2013b; Eurostat; Ufficio federale di statistica).

3 Quadro giuridico

3.1 Legge federale sulle poste

La nuova legge federale sulle poste mira, da un lato, a garantire alla popolazione un servizio universale attraverso la fornitura di prestazioni del servizio postale e del traffico dei pagamenti. Dall'altro, intende creare le condizioni quadro per una concorrenza efficace, istituendo un ordinamento di mercato in grado di offrire pari condizioni a tutti i fornitori di servizi in un contesto di liberalizzazione parziale.

3.1.1 Ordinamento del mercato

Sotto il regime della previgente legge del 30 aprile 1997 sulle poste (LPO 1997)⁶, in vigore fino al 2012, i fornitori alternativi erano già autorizzati ad offrire servizi postali. Per mantenere un certo con-

⁴ Ad es. Plaut Economics/Frontier Economics 2007

⁵ CH: titolari di un conto bancario o postale in % della popolazione di età superiore ai 15 anni. Paesi di riferimento: persone che hanno utilizzato Internet per il servizio e-banking durante i tre mesi precedenti allo studio (in % delle persone di età compresa tra i 16 e i 74 anni).

⁶ RU 1997 2452

trollo sulle prime tappe della liberalizzazione e, se necessario, riscuotere una tassa destinata a finanziare il servizio universale, è stato introdotto un obbligo di concessione per i fornitori alternativi di prestazioni del servizio universale non riservate.

Con l'adozione della legge sulle poste attualmente in vigore, il sistema delle concessioni è stato sostituito con un obbligo di notifica. Dal 1° ottobre 2012, chiunque offre a proprio nome e a titolo professionale servizi postali a clienti è soggetto a notifica. Conformemente al principio della parità di trattamento, l'obbligo di notifica si applica a tutti gli operatori del mercato e non più, come in precedenza, solo ai fornitori di prestazioni del servizio universale. Le principali esigenze legate alla fornitura di servizi postali riguardano le condizioni di lavoro dei dipendenti.

Per promuovere l'interoperabilità, il legislatore ha disciplinato l'accesso alle prestazioni parziali dei fornitori di servizi postali. Da una parte, una clausola generale relativa all'accesso alle prestazioni parziali è finalizzata alla conclusione, su base volontaria, di un accordo tra i fornitori. Dall'altra, alcune disposizioni regolano concretamente l'accesso a determinate prestazioni parziali che, vista la loro importanza, andavano garantite sin dall'inizio. Si tratta dell'accesso alle caselle postali e dello scambio di indirizzi⁷.

3.1.2 Servizio universale

Il mandato di fornitura del servizio universale comprende l'obbligo di accettare, trasportare e distribuire invii postali. Gli invii del servizio universale includono gli invii singoli e di massa di lettere (<1 kg) e pacchi (<20 kg) per la Svizzera e per l'estero nonché giornali e periodici in abbonamento. La Posta garantisce la distribuzione di tutti gli invii postali durante almeno cinque giorni alla settimana in tutti gli insediamenti abitati tutto l'anno. I quotidiani in abbonamento vengono distribuiti sei giorni alla settimana.

La revisione totale della LPO non ha introdotto cambiamenti sostanziali per quanto riguarda la portata del servizio universale. La nuova ordinanza⁸ disciplina tuttavia il mandato di servizio universale in modo più dettagliato. Esso abbraccia anche alcuni servizi per i mittenti (avvisi di ricevimento, rinvii) e per i destinatari (trattenimento, rispedizione, deviazione). L'ordinanza distingue altresì l'offerta destinata ai clienti privati da quella per i clienti commerciali e vi applica disposizioni diverse, segnatamente in materia di fissazione dei prezzi.

La legge sulle poste prescrive un certo numero di principi che la Posta deve rispettare nello stabilire i prezzi. A livello di ordinanza, il Consiglio federale fissa inoltre i limiti superiori di prezzo nel settore del servizio riservato. La verifica del rispetto di questi principi da parte dell'autorità competente è prevista solo in determinati casi. Qualora dovesse ritenere che i prezzi di una o più prestazioni del settore non riservato sono troppo elevati o contravvengono al principio della fornitura del servizio universale a prezzi ragionevoli sancito all'art. 92 della Costituzione federale (Cost.)⁹, il Consiglio federale può limitare i prezzi a livello di ordinanza. La qualità delle prestazioni del servizio universale è assicurata dalle prescrizioni relative ai tempi di consegna degli invii singoli di lettere e pacchi in Svizzera.

La Posta è tenuta a garantire una rete capillare di punti di accesso. In ogni regione di pianificazione deve essere presente almeno un ufficio postale. Le prestazioni devono essere disponibili per tutti i gruppi della popolazione a una distanza ragionevole. Concretamente, l'ordinanza esige che il 90 per cento della popolazione residente permanente possa accedere, a piedi o con i mezzi pubblici, agli uffici e alle agenzie postali nell'arco di 20 minuti. Questi requisiti qualitativi sono rivisti ogni anno da un

⁷ Messaggio 2009 ad art. 5, 6, pag. 4674; Boll. Uff. 2009 S 1138, Boll. Uff. 2010 N 1462

⁸ Ordinanza del 29 agosto 2012 sulle poste (OPO; RS **783.01**)

⁹ RS **101**

organo indipendente specializzato. L'autorità di regolazione approva i metodi e gli strumenti di valutazione e si occupa del controllo e della pubblicazione dei risultati degli esami sulla qualità dei servizi postali.

Il finanziamento del servizio universale è in linea di principio assicurato dai ricavi della Posta e delle società del gruppo Posta, che, per legge, continuano a beneficiare di un monopolio sulla posta-lettere fino a 50 g (cfr. n. 9.1.2). Non sono previsti una partecipazione dei fornitori alternativi né un cofinanziamento pubblico. Dall'entrata in vigore, il 1° ottobre 2012, della nuova LPO, qualsiasi decisione in merito all'ulteriore apertura del mercato postale spetta al Parlamento. Fino ad allora, il servizio riservato comprende gli invii di corrispondenza fino a 50 g (singoli o di massa), ad eccezione degli invii espresso e delle lettere per l'estero.

Oltre al servizio universale nel settore postale, la legge obbliga la Posta a fornire determinate prestazioni del traffico dei pagamenti. L'obbligo del servizio universale comporta pertanto un duplice mandato, esteso cioè a due ambiti di attività distinti, sottoposti a esigenze e prescrizioni specifiche. La portata del servizio universale nel settore del traffico dei pagamenti è stata definita in modo più preciso in occasione dell'ultima revisione. L'ordinanza d'esecuzione disciplina i dettagli relativi all'offerta minima di prestazioni, cui la popolazione deve poter accedere in un determinato arco di tempo. Oltre a versamenti, prelievi e trasferimenti, l'offerta della Posta deve anche comprendere l'apertura e la tenuta di un conto per il traffico dei pagamenti.

3.1.3 Organizzazione delle autorità

L'autorità di regolazione è la Commissione delle poste (PostCom). Aggregata al DATEC dal profilo amministrativo, le sue decisioni non sottostanno alle direttive del Consiglio federale o di altre autorità amministrative. Tra i suoi compiti rientrano la vigilanza sul mercato e il controllo del rispetto delle condizioni d'accesso al mercato, la vigilanza sul servizio universale nel settore postale (mandato infrastrutturale compreso), il controllo del rispetto del divieto di sovvenzionamento trasversale e l'osservazione del mercato postale.

Per esercitare in modo efficace la vigilanza sul mercato, l'autorità di regolazione può prendere le misure di cui all'art. 24 LPO (elenco esaustivo). Oltre ai provvedimenti fondati sulla legislazione in materia di vigilanza, i quali rappresentano lo strumento principale, la PostCom può ordinare sanzioni amministrative e infliggere una multa in caso di violazione del monopolio della Posta o dell'obbligo di notifica. Per evitare l'inopportuno cumulo di compiti legislativi e regolatori, il mandato della PostCom non comprende compiti politici e di legislazione; questi ultimi sono invece conferiti a un'unità dell'Amministrazione federale (UFCOM).

3.2 Normativa vigente nei diversi Paesi di riferimento

3.2.1 La direttiva dell'UE

Nei Paesi UE/SEE le norme giuridiche relative alla liberalizzazione del mercato e alle prestazioni del servizio universale sono raccolte in una direttiva¹⁰, che definisce il quadro vincolante per le legislazioni nazionali. Essa contiene disposizioni comuni concernenti le condizioni inerenti alla fornitura dei servizi postali e del servizio universale, i principi per la fissazione dei prezzi, i criteri di trasparenza contabile per la fornitura del servizio universale, la determinazione di norme di qualità e l'armonizzazione delle norme tecniche. La direttiva esige inoltre che gli Stati membri istituiscano un'autorità di regolazione nazionale indipendente preposta alla vigilanza del mercato postale. A differenza della legge federale

¹⁰ Direttiva 97/67/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 15 dicembre 1997 concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio (GU L 15 del 21.1.1998, pag. 14; successivamente modificata dalla direttiva 2008/6/CE, GU L 52 del 27.2.2008, pag. 3).

sulle poste, la direttiva postale non contiene disposizioni riguardanti il settore del traffico dei pagamenti.

3.2.2 Legislazioni nazionali

Dal 1° gennaio 2013 il mercato postale è completamente liberalizzato in tutti gli Stati membri dell'UE. Tra i Paesi esaminati nell'ambito del presente rapporto, la Norvegia è l'unica a praticare una liberalizzazione parziale. Nel giugno del 2015, la Norvegia ha tuttavia deciso di aprire completamente il proprio mercato alla concorrenza; resta da capire quando questo avverrà. Per quanto riguarda gli altri Paesi di riferimento, l'apertura completa del mercato è avvenuta al più tardi il 1° gennaio 2011; essi vantano pertanto già un'esperienza di almeno quattro anni.

Paese	Data dell'apertura completa del mercato	Fornitore del servizio universale ¹¹	Partecipazione statale	Portata del servizio universale: peculiarità	Regolamentazione dell'accesso ¹²
AT	1.1.2011	Österreichische Post AG	52,8 %	Lettere (invii prioritari), pacchi, giornali; distribuzione 5x alla settimana (quotidiani generalmente 6x); finanziamento mediante fondo di compensazione (non attuato).	Accesso non regolamentato, accesso su base volontaria
DE	1.1.2008	Deutsche Post AG	25,5 %	Lettere (invii singoli), pacchi (invii singoli); distribuzione 6x alla settimana; finanziamento mediante fondo di compensazione (non attuato).	Accesso regolamentato
FR	1.1.2011	Groupe La Poste SA	100 %	Lettere, pacchi (invii singoli), giornali; distribuzione 6x alla settimana; finanziamento mediante fondo di compensazione (non attuato).	Accesso non regolamentato, accesso su base volontaria
SE	1.1.1993	PostNord AB	100 %	Lettere (invii singoli), pacchi (invii singoli); distribuzione 5x alla settimana (lettere); nessun meccanismo di finanziamento previsto.	Accesso non regolamentato, accesso su base volontaria
UK	1.1.2006	Royal Mail plc	29,9 %	Lettere (invii singoli), pacchi (invii singoli); distribuzione 6x alla settimana (pacchi 5x); finanziamento mediante fondo di compensazione (non attuato).	Accesso regolamentato
NL	1.4.2009	PostNL N.V.	0 %	Lettere (invii singoli), pacchi (invii singoli), distribuzione 5x alla settimana; finanziamento mediante fondo di compensazione (non attuato).	Accesso regolamentato possibile dal 2014 (requisito: posizione dominante sul mercato)
NO	Monopolio fino a 50 g	Posten Norge AS	100 %	Lettere (invii pubblicitari esclusi) pacchi (invii singoli); distribuzione 6x alla settimana; finanziamento mediante finanze pubbliche (attuato).	Accesso non regolamentato

Tabella 2: Panoramica della normativa in vigore nei Paesi di riferimento

¹¹ Ad eccezione della Germania, ogni Paese dell'UE ha designato l'operatore tenuto a fornire il servizio universale.

¹² Per regolamentazione dell'accesso si intende l'accesso selettivo di operatori alternativi alla catena di creazione del valore del fornitore storico.

(Stato: fine 2014)

4 Digitalizzazione e processo di sostituzione

La riduzione a 50 g del monopolio sulla posta-lettere in Svizzera e i recenti sviluppi in termini di liberalizzazione in Europa si sono verificati in mercati postali in grande trasformazione. Fino a qualche tempo fa, l'evoluzione del mercato postale dipendeva essenzialmente dall'andamento economico. Oggi, invece, la tendenza indica che la crescente digitalizzazione e la diffusione dei collegamenti a banda larga sono destinate a esercitare un influsso determinante sul comportamento della clientela postale. Reti in fibra ottica, telefonia mobile e reti sociali sono solo alcuni degli aspetti chiave della questione. Per i fornitori di servizi postali, i cambiamenti in atto offrono nuove opportunità ma comportano anche determinati rischi.

Categoria	Invii 2014, in mio.	Evoluzione 2009-2014 ¹³	Ten- denza
Lettere indirizzate	2203	- 9 %	↘
Invii prioritari, lettere con AR incluse	644	- 2 %	→
Invii singoli non prioritari	472	- 27 %	↘
Invii di massa non prioritari	1087	- 2 %	→
Lettere non indirizzate	1997	62 %	↗

Tabella 3: Evoluzione tra il 2009 e il 2014 dei volumi della posta-lettere per ogni categoria di invii
(Fonte: La Posta Svizzera)

Anche nei Paesi di riferimento il volume della posta-lettere è diminuito nel corso degli ultimi anni. Nel periodo tra il 2007 e il 2011, i Paesi più toccati sono stati il Regno Unito, la Norvegia e i Paesi Bassi¹⁴. Nel confronto, la Svizzera occupa una posizione intermedia. In Germania e in Austria il calo è stato decisamente meno importante (cfr. figura 1). Nei vari Paesi di riferimento gli operatori storici osservano che il volume degli invii a tariffa ridotta e meno urgenti non sono diminuiti così fortemente rispetto al volume degli invii rapidi a tariffa più elevata¹⁵.

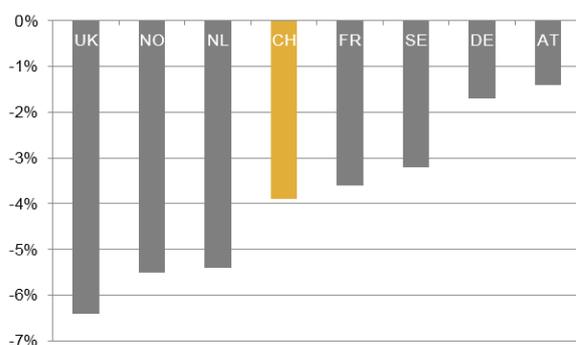


Figura 1: Diminuzione annua media degli invii di corrispondenza nazionali e provenienti dall'estero tra il 2007 e il 2011
(Fonte: WIK-Consult 2013b)

¹³ Stima in seguito all'adeguamento della definizione dei volumi delle lettere e dei pacchi intervenuto nel 2014.

¹⁴ WIK-Consult 2013a, pag. 194

¹⁵ International Post Corporation 2013, pag. 52

Il settore dei pacchi ha beneficiato degli impulsi positivi del commercio elettronico. Stando alle dichiarazioni della Posta, in Svizzera il mercato degli acquisti on-line registra una crescita annua tra il 5 per cento e il 10 per cento in termini di fatturato¹⁶. Le nuove abitudini di consumo si ripercuotono sugli invii della posta-pacchi gestiti dalla Posta: tra il 2009 e il 2014 il volume totale è aumentato del 12 per cento circa¹³. Nel 2014 la Posta ha trattato in tutto 112 milioni di pacchi. Osservando più da vicino i singoli prodotti, si evince che dal 2009 l'aumento ha riguardato unicamente i pacchi Priority, mentre per la categoria Economy la tendenza è negativa. Sempre più spesso, quindi, si prediligono i servizi di distribuzione rapida.

Categoria	Segmento	Invii 2014, in mio.	Evoluzione 2010-2014 ¹³	Ten- denza
Priority	Clienti commerciali	46	33 %	↗
	Clienti privati	3	2 %	→
Economy	Clienti commerciali	50	- 7 %	↘
	Clienti privati	7	- 19 %	↘
Totale	tutti	105	8 %	↗

Tabella 4: Evoluzione tra il 2010 e il 2014 del volume di pacchi per ogni categoria di invii nazionali

(Fonte: La Posta Svizzera)

4.1 Opportunità e rischi

La progressiva informatizzazione dell'economia e della società comporta sia vantaggi che rischi per le imprese attive sul mercato postale. Oltre all'aumento della domanda nel settore della logistica, anche l'utilizzo delle nuove tecnologie per l'ottimizzazione dei processi interni all'azienda rappresenta un'occasione da sfruttare. Ciò consente segnatamente alle imprese postali di prendere misure volte a ridurre i costi nell'ambito del trattamento degli invii (smistamento, distribuzione). Grazie a nuovi mezzi di comunicazione, i fornitori postali possono comunicare con la clientela in modi diversi e spendendo meno.

Grazie all'evoluzione tecnologica, gli operatori del mercato hanno inoltre la possibilità di estendere la propria offerta a nuovi servizi e prodotti. I clienti possono ormai seguire i propri invii in tempo reale tramite Internet, mentre i destinatari sono liberi di definire il momento e il luogo del recapito o chiedere la rispedizione. La creazione di sportelli automatici per i pacchi, la combinazione tra comunicazione tradizionale e digitale e la gestione elettronica dei documenti sono tutti esempi dell'evoluzione in corso.

Il fatto che la comunicazione elettronica tenda a soppiantare le lettere classiche costituisce già oggi una sfida considerevole per la maggior parte dei fornitori di servizi postali. Vista l'elevata quantità di lettere indirizzate spedite per abitante¹⁷, è probabile che in futuro questo processo di sostituzione provocherà un calo dei volumi relativamente drastico¹⁸. È tuttavia difficile prevedere l'effettiva portata di tale diminuzione. È comunque lecito supporre che, oltre che dalla congiuntura, l'evoluzione del volume della corrispondenza sarà in particolar modo marcata dai seguenti sviluppi:

¹⁶ Comunicato della Posta del 28.05.2014 «YellowCube: un'offerta globale per gli operatori del commercio on-line».

¹⁷ Nel 2011 il volume della corrispondenza per abitante era di 450 lettere in media; nei Paesi di riferimento (CH inclusa) raggiungeva una media di 300 lettere.

¹⁸ WIK-Consult, 2013a, pag. 289

- **Nuove abitudini.** In Svizzera la qualità e la diffusione dei mezzi di comunicazione elettronica è molto elevata e di conseguenza l'invio di sostituti elettronici al posto di lettere risulta agevolato¹⁹. Più che lo sviluppo dell'infrastruttura di comunicazione, in futuro saranno le preferenze dei clienti ad incidere sul volume della corrispondenza. Il grado di sostituzione delle lettere tradizionali con i media elettronici sarà quindi decisivo. Il risultato potrà essere diverso a seconda del segmento considerato. Uno studio mostra che nel settore della corrispondenza privata il passaggio dalla posta cartacea a quella elettronica è stato più rapido di quanto sia sinora avvenuto per gli scambi tra clienti commerciali e clienti privati²⁰. Nei Paesi nordici e nei Paesi Bassi, ad esempio, l'utilizzo di sostituti elettronici è già molto diffuso. Buona parte della corrispondenza commerciale o con le autorità avviene infatti tramite canali digitali. Svizzera, Germania e Austria, invece, continuano a preferire in larga misura il traffico postale tradizionale per le fatture e le comunicazioni amministrative. Da uno studio commissionato dalla Posta nel 2011 emerge che la maggioranza dei privati desidera continuare a ricevere le fatture in forma cartacea (71 %)²¹. I risultati di un sondaggio condotto in Germania confermano che la relazione tra l'utilizzo delle nuove tecnologie e il ricorso ai servizi della posta-lettere è complessa. I dati relativi al 2012 rivelano infatti che le persone che utilizzano Internet spediscono più lettere di quelle che non navigano in rete²². A prescindere dalle differenze proprie a ciascun Paese e dal comportamento dei clienti, influenzato anche da fattori culturali, le attività effettuate tramite Internet sono globalmente in aumento. In Svizzera, ad esempio, i servizi di e-banking sono utilizzati da un numero sempre maggiore di persone. Nel 2014, quasi la metà della popolazione ha eseguito pagamenti o consultato on-line il proprio estratto conto postale o bancario²³.
- **Qualità.** Se il fornitore riuscisse a rendere attrattivi i servizi della posta-lettere e ad adeguare l'offerta alle esigenze dei clienti, potrebbe per lo meno limitare le perdite quantitative. Abbassare gli standard di qualità significherebbe invece affrettare la diminuzione dei volumi.
- **Prezzi.** Le esperienze maturate all'estero indicano che un aumento considerevole dei prezzi rischia di accelerare il processo di sostituzione, di abbandono degli invii della posta-lettere. Ciononostante, per compensare le perdite quantitative e la conseguente diminuzione dei ricavi, i fornitori decidono spesso di alzare comunque i prezzi.
- **Governo elettronico.** Con il progressivo affermarsi della tecnologia digitale, diverse autorità offrono la possibilità di ricevere fatture e accedere per via elettronica a documenti ufficiali, prima disponibili solo in forma cartacea. Le autorità svolgono spesso un ruolo precursore e possono pertanto ampiamente contribuire ad affrettare il processo di sostituzione²⁴. Il sistema «e-boks» è un esempio che ci viene dalla Danimarca e illustra bene quest'evoluzione. Questo sistema di comunicazione introdotto nel 2001, alla fine del 2013 contava quattro milioni di destinatari (ca. il

¹⁹ UFS, Accès des ménages à Internet, comparaison internationale 2014. Il documento, disponibile unicamente in francese e tedesco, può essere consultato alla pagina: http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/16/04/key/approche_globale.indicator.30109.301.html (stato: 11.6.2015).

²⁰ WIK-Consult 2013a, pag. 172

²¹ Comunicato della Posta dell'11.8.2011 «Argomenti forti a favore della lettera»

²² Commissione per la formazione, la ricerca e la tecnologia 2014, pag. 15

²³ UFS, Online-Einkäufe und -Verkäufe im internationalen Vergleich, 2014. Il documento, disponibile unicamente in tedesco, può essere consultato alla pagina: http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/16/04/key/approche_globale.indicator.30116.301.print.html?open=2%2C1%2C334%2C303 (stato: 11.6.2015).

²⁴ WIK-Consult 2013a, pag. 177

70 % della popolazione danese) e 30 000 emittenti²⁵. Si tratta di una piattaforma che offre a imprese e istituzioni un mezzo elettronico sicuro per comunicare con i propri clienti e cittadini. Visto il successo di questo servizio, tra il 2009 e il 2012 la Posta danese ha visto i volumi delle lettere ridursi di un terzo. Per quanto riguarda l'offerta di servizi on-line degli enti pubblici, nel confronto europeo la Svizzera accusa ancora un certo ritardo²⁶.

4.2 Opzioni strategiche dei fornitori di servizi postali

I fornitori di servizi postali sono chiamati ad affrontare quest'evoluzione sviluppando strategie adeguate alle nuove sfide. Le possibilità sono molteplici. Per l'operatore storico e i fornitori alternativi, i presupposti non sono però gli stessi.

Per quanto riguarda i fornitori storici, le strategie a cui va data la priorità sono essenzialmente due e queste possono essere combinate tra loro. Come prima cosa, possono tentare di ridurre i costi in maniera proporzionale al calo dei ricavi registrato nel settore della posta-lettere. A questo scopo, si potrebbero per esempio adeguare le risorse infrastrutturali, tecniche e umane alla riduzione del fabbisogno. Il mandato di servizio universale comprende però l'obbligo di accettare, trasportare e distribuire gli invii postali su tutto il territorio, e pertanto pone limiti precisi. I fornitori storici possono altrimenti optare per un approccio offensivo, volto ad ampliare e ad ottimizzare i propri ambiti di attività. Si tratterebbe per loro di sfruttare i vantaggi di cui dispongono a livello di logistica locale, regionale e internazionale oppure di promuovere l'immagine di partner affidabile per il trasporto di informazioni grazie alla reputazione conquistata nel corso degli anni, nonché di ampliare la propria gamma di prodotti nell'ottica di soddisfare i clienti più prossimi.

La progressiva diminuzione del volume degli invii complica ulteriormente l'ingresso sul mercato dei fornitori alternativi. In passato i nuovi operatori si sono tuttavia spesso concentrati sulla distribuzione degli invii non prioritari, vale a dire su quelle categorie di prodotti che finora hanno avvertito meno il processo di sostituzione.

4.3 Sintesi

La digitalizzazione e il conseguente processo di sostituzione si ripercuotono in modo negativo sul volume degli invii della posta-lettere. Questa situazione offre però anche nuove opportunità ai fornitori di servizi postali; l'evoluzione relativa al settore del commercio elettronico ne è un esempio. Oltre all'evoluzione tecnologica, il processo di sostituzione è principalmente legato a fattori quali lo sviluppo economico, i prezzi dei servizi postali, le preferenze dei destinatari e le modalità di comunicazione dell'amministrazione pubblica.

Alla luce del calo moderato dei volumi degli invii, tradizionalmente elevati, in Svizzera attualmente la situazione è migliore di quanto lo sia negli altri Paesi. Se il processo di sostituzione dovesse però subire un'accelerazione, l'impatto sul volume degli invii potrebbe rivelarsi ancor più significativo che nel resto dell'Europa. Finora, in Svizzera il volume delle lettere indirizzate – nella maggior parte dei casi ancora soggette al monopolio della Posta – è rimasto elevato. Il processo di sostituzione dovrebbe pertanto interessare maggiormente il settore delle lettere indirizzate rispetto a quello degli invii pubblicitari non indirizzati, che sono esclusi dal monopolio.

²⁵ e-Boks presentation - January 2014. Consultabile alla pagina: http://www.e-boks.com/files/ekstra-net/presentation_february_2014.pdf (stato: 11.6.2015).

²⁶ UFS, Indice des services en ligne en comparaison internationale 2014. Il documento, disponibile unicamente in francese e tedesco, può essere consultato alla pagina: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/16/04/key/ind48.indicator.30303.480104.html> (stato: 14.6.2015).

5 Evoluzione del mercato

5.1 Situazione in Svizzera

La riduzione del monopolio sulla posta-lettere da 100 a 50 g con effetto dal 1° luglio 2009 ha creato nuove opportunità imprenditoriali per i fornitori privati. Resta da valutare in che misura queste opportunità siano state colte. Ai fini della presente analisi, si tratta in particolare di capire se l'attività dei fornitori alternativi nel settore della posta-lettere è cresciuta in seguito all'abbassamento del limite di monopolio riservato alla Posta, oggi circoscritto alla corrispondenza nazionale e in provenienza dall'estero. Nel 2014, nel settore delle lettere indirizzate distribuite in Svizzera era aperto alla concorrenza un volume pari al 25 per cento circa (ossia una cifra d'affari del 28 %)²⁷.

5.1.1 Nuovi operatori e sviluppo dell'attività commerciale

Da quando il monopolio è stato portato a 50 g, l'attività dei fornitori alternativi nel settore della posta-lettere ha sempre registrato una dinamica positiva. Tra il 2008 e il 2011, il numero delle imprese postali concessionarie attive sul mercato nazionale delle lettere è salito a 13 (più quattro unità)²⁸. Di queste, solo una si è però specializzata nella distribuzione a livello nazionale (Quickmail).

L'ingresso sul mercato di nuovi operatori ha portato a una forte crescita del fatturato. Nel periodo compreso tra il 2008 e il 2014, il fatturato globale conseguito dai fornitori alternativi nel settore delle lettere (invii espresso e servizi di corriere esclusi) è quasi triplicato (cfr. Figura 3)²⁹. In termine di volume, l'aumento è stato decisamente più contenuto (+ 5 %). Il fatto che una parte del fatturato ottenuto con il trasporto delle importanti quantità di lettere internazionali è stata registrata all'estero e non in Svizzera spiega questa differenza.

Prima della riduzione a 50 g del monopolio, i fornitori alternativi operavano soprattutto sul mercato degli invii transfrontalieri della posta-lettere (lettere Export). Sul mercato interno, la loro presenza era del tutto marginale. Nel 2008 gli invii trattati erano appena 166 000 (rispetto a un totale di 2,9 mia. di lettere)³⁰. Con l'abbassamento del limite di monopolio, l'attività dei fornitori alternativi nel settore delle lettere nazionali e provenienti dall'estero si è sviluppata in modo costante, fino a raggiungere i 37 mio. di unità nel 2014³¹. La quota più importante è quella di Quickmail. Malgrado ciò, i fornitori privati continuano a trattare quantità di lettere destinate all'estero di gran lunga superiori a quelle relative al trasporto di corrispondenza nazionale. Contrariamente alla distribuzione sul territorio svizzero, negli ultimi anni è stato osservato un calo considerevole del volume delle lettere internazionali (cfr. figura 2).

²⁷ PostCom 2014, pag. 8

²⁸ PostReg 2007, pag. 24; PostReg 2010, pag. 23

²⁹ Dati a partire dal 2013, invii espresso e servizi di corriere esclusi (non considerati fino al 2012).

³⁰ PostReg 2008, pag. 28. Invii espresso, servizi di corriere e lettere fino a 1 kg esclusi.

³¹ Calcolo proprio. Invii espresso, servizi di corriere e lettere fino a 2 kg esclusi.

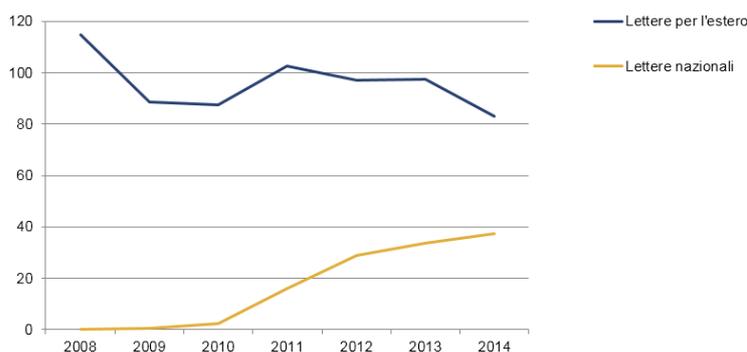


Figura 2: Invii della posta-lettere distribuiti in Svizzera e all'estero dai fornitori alternativi tra il 2008 e il 2014, in mio.
(Fonte: calcolo proprio)

Nel settore dei pacchi, l'andamento dei volumi e del fatturato dei fornitori alternativi è stato molto più stabile. Tra il 2008 e il 2011 la cifra d'affari dei vari operatori è aumentata dell'ordine del 5-6 per cento. Nel settore delle lettere il tasso di crescita è superiore, poiché, in seguito alla riduzione del monopolio, il fatturato corrispondente agli invii di corrispondenza ha registrato un incremento. Se nel 2008 appena il 9 per cento della cifra d'affari degli operatori alternativi era riconducibile alla posta-lettere (invii espresso e servizi di corriere esclusi), nel 2014 tale quota si attestava già al 17 per cento.

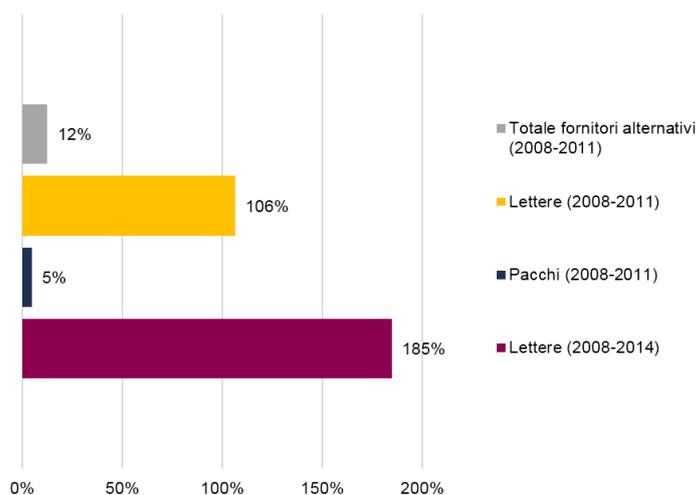


Figura 3: Evoluzione del fatturato dei fornitori alternativi, in %
(Fonte: calcolo proprio)

5.1.2 Evoluzione delle quote di mercato

Prima di ridurre a 50 g il monopolio sulla posta-lettere, l'attività degli operatori alternativi in questo settore riguardava essenzialmente il trasporto degli invii per l'estero. In termini di volumi, nel 2008 le dieci imprese concessionarie detenevano una quota di mercato pari al 46 per cento³². Lo stesso anno, grazie alla sua posizione di forza nei segmenti della corrispondenza nazionale e proveniente dall'estero, la Posta vantava una quota di mercato complessiva del 96 per cento circa. L'abbassamento del limite di monopolio non ha provocato cambiamenti di rilievo nella ripartizione delle quote di mercato. Gli operatori privati sono riusciti ad incrementare leggermente i propri volumi, portando la propria quota dal

³² PostReg 2008, pag. 28

3,7 per cento (2008) al 4,8 per cento (2014)³³. Dalla figura 4 si evince che nel settore delle lettere distribuite in Svizzera la quota di mercato dei fornitori alternativi rimane molto bassa (1,6 % ca.). Considerando unicamente il segmento liberalizzato (lettere > 50 g), la quota di mercato relativa al 2014 sale al 6-7 per cento circa.

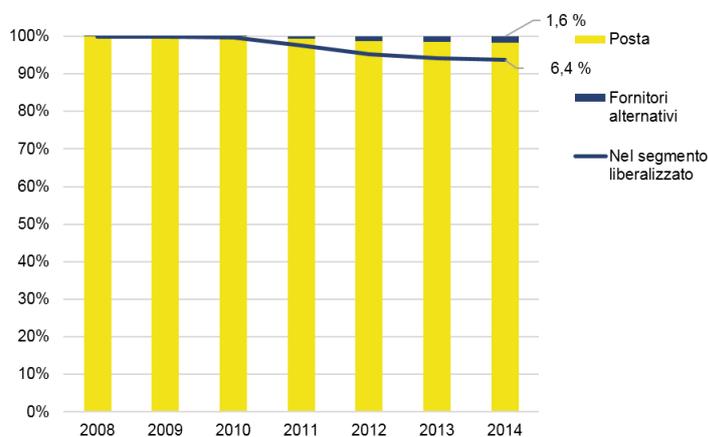


Figura 4: Quote di mercato dei fornitori alternativi nel segmento delle lettere distribuite in Svizzera tra il 2008 e il 2014, in % del volume

(Fonte: calcolo proprio)

Anche per quanto riguarda le quote di mercato relative ai mercati aperti alla concorrenza già prima del 2009, i mutamenti dal 2008 a questa parte sono minimi. Nel segmento delle lettere per l'estero, la quota dei fornitori alternativi si situa sempre tra il 40 per cento e il 50 per cento. Il mercato è occupato principalmente da filiali di operatori storici provenienti da Germania (DHL Global Mail) e Paesi Bassi (G3 Worldwide Mail³⁴). Queste società sfruttano la propria rete internazionale di contatti per offrire prestazioni interessanti sul mercato transfrontaliero delle lettere. Nel settore della posta-pacchi incluso nel servizio universale (pacchi fino a 20 kg), il fatturato registrato nel 2014 dai fornitori alternativi corrisponde a una quota di mercato di circa il 17 per cento. Un risultato leggermente inferiore al 20 per cento del 2008. Nel mercato transfrontaliero dei pacchi e dei servizi espresso e di corriere, la cifra d'affari realizzata dai fornitori privati è più elevata. La quota di mercato complessiva (pacchi fino a 30 kg) raggiunge approssimativamente il 31 per cento.

³³ Dati a partire dal 2013, invii espresso e servizi di corriere esclusi (non considerati fino al 2012).

³⁴ Nata come joint venture tra TNT, Singapore Post e Royal Mail, oggi G3 Worldwide Mail è al 100 % una filiale di PostNL.

Considerando l'insieme dei servizi postali (lettere, pacchi, giornali, servizi espresso e di corriere inclusi), nel 2014 la quota di mercato dei fornitori alternativi si avvicinava al 15 per cento del fatturato totale (cfr. figura 5). La cifra d'affari dei fornitori alternativi è principalmente legata alla fornitura di servizi offerti su mercati completamente liberalizzati (per lo più pacchi).

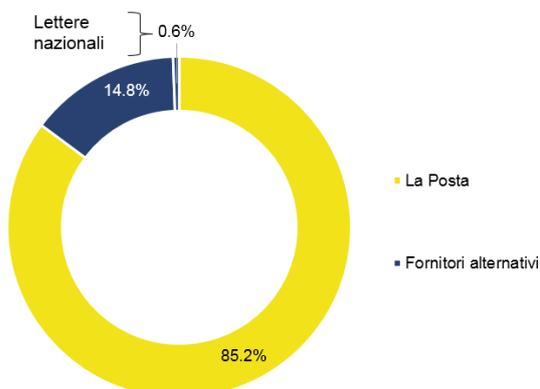


Figura 5: Quote di mercato 2014 per l'insieme dei servizi postali, in % del fatturato totale (Fonte: calcolo proprio)

5.1.3 Strategie dei fornitori alternativi

Le strategie a disposizione dei fornitori alternativi di servizi postali per promuovere la propria attività commerciale sono diverse. Possono concentrare la propria offerta su un numero ridotto di prestazioni, specifici segmenti di clienti, processi o aree geografiche oppure ampliarla, come del resto fa la maggior parte degli operatori storici. La scelta della strategia da seguire dipende da fattori di diverso tipo. Anche il quadro giuridico e normativo di riferimento (cfr. n. 3) è determinante, soprattutto quando – come nel caso della Svizzera – esso prevede restrizioni per l'accesso al mercato.

In Svizzera si delineano le seguenti strategie:

- **Concorrenza nel settore della distribuzione.** I fornitori alternativi si fanno generalmente carico dell'insieme delle prestazioni parziali o le forniscono in collaborazione con imprese subappaltatrici o altri partner, mai però con la Posta. Ai sensi della LPO, la Posta è tenuta a offrire l'accesso alle caselle postali e a garantire lo scambio di indirizzi, presupposti indispensabili per il buon funzionamento della concorrenza nel settore della distribuzione.

Sebbene la legge non preveda altri tipi di accesso, è sempre possibile concludere un accordo su base volontaria. Finora questa possibilità non è mai stata utilizzata nel mercato della posta-lettere. Finora in Svizzera non vi è concorrenza in materia di accesso (cfr. Figura 6). I fornitori alternativi si occupano direttamente del recapito della corrispondenza nazionale che hanno preso in consegna. Un accesso parziale alle prestazioni ben funzionante potrebbe rendere più dinamica la concorrenza in questo settore, purché il fornitore storico garantisca condizioni di accesso senza discriminazioni e a prezzi orientati ai costi.



Figura 6: Principali prestazioni del servizio postale

- **Assortimento.** In Svizzera i fornitori alternativi offrono spesso una selezione limitata di prodotti. Il fatto che nessuno di loro sia attivo sia sul mercato delle lettere che su quello dei pacchi (ad eccezione degli invii espresso e per corriere) indica che tra i due mercati non esistono economie di gamma rilevanti. Nel settore delle lettere, il monopolio ancora vigente protegge le categorie di invii più importanti in termini di volume e fatturato, come le fatture e gli estratti conto. Le imprese come Quickmail trasportano pertanto principalmente cataloghi e invii pubblicitari che superano i 50 g.

La presenza a livello nazionale delle imprese specializzate negli invii per l'estero è marginale. I singoli fornitori offrono inoltre soltanto tempi di consegna specifici. Si tratta per lo più di servizi espresso e di corriere o di invii con tempi di consegna più lunghi (di almeno 3 giorni). In questo caso, la distribuzione, come ad esempio quella di Quickmail, avviene spesso in un giorno fisso (ad es. giovedì o venerdì, poiché in questi giorni il tasso di risposta agli invii pubblicitari è particolarmente elevato).

- **Segmenti di clienti.** Finora i servizi della posta-lettere e della posta-pacchi offerti dai fornitori alternativi erano principalmente orientati alle necessità dei clienti commerciali. I clienti commerciali commissionano tendenzialmente il trasporto di una maggiore quantità di invii rispetto ai clienti privati e, quindi, sono più interessanti sotto il profilo dei costi. L'accettazione degli invii dei clienti privati implica la creazione di una densa rete di punti d'accesso, un progetto decisamente oneroso soprattutto per chi tratta un volume di invii contenuto.
- **Copertura territoriale.** L'offerta di servizi dei fornitori alternativi è circoscritta a livello territoriale. Essa copre soprattutto le regioni che consentono una fornitura a costi ragionevoli, in considerazione del volume degli invii, dei costi d'infrastruttura o delle possibilità di collaborazione con partner di distribuzione esistenti. Nessun operatore privato fornisce servizi postali in tutto il Paese. Quickmail ha progressivamente esteso la sua area di distribuzione e ad inizio 2015 copriva circa il 61 per cento delle economie domestiche, di cui il 77 per cento nella Svizzera tedesca³⁵. Nella Svizzera romanda, invece, Quickmail è al momento poco presente. In Ticino, attualmente nessun fornitore alternativo offre servizi della posta-lettere. La sola eccezione è rappresentata dai servizi espresso e di corriere. L'esempio di Quickmail mostra che la creazione di un'organizzazione di distribuzione richiede molto tempo e risorse. Questo processo potrebbe avvenire più velocemente se si potesse collaborare con le organizzazioni di distribuzione indipendenti già esistenti (ad es. nell'ambito degli invii non indirizzati). Tuttavia la Posta ha già assorbito diverse di queste organizzazioni in questo settore, che quindi non possono più essere prese in considerazione quali (possibili) partner per la distribuzione di invii indirizzati.

5.2 Confronto con i Paesi di riferimento

Non essendo disponibili i dati di mercato relativi al periodo considerato, non è possibile procedere a un'analisi quantitativa rigorosa degli sviluppi intervenuti sui mercati dei Paesi di riferimento. Sulla base di stime delle quote di mercato (in termini di fatturato e/o volume) sono stati elaborati dati qualitativi per il 2008 e il 2014, i quali consentono di trarre conclusioni approssimative sull'importanza dei fornitori alternativi. Le quote di mercato rappresentano solo un indizio dell'intensità della concorrenza nei mercati delle lettere e dei pacchi dei rispettivi Paesi. Anche le attività di fornitori alternativi che non dispongono di un'elevata quota di mercato possono influenzare il mercato o certi segmenti di mercato in modo positivo.

³⁵ Dati Quickmail, consultabili alla pagina: <https://www.quickmail-ag.ch/internet/QuickMail/Zahlen.aspx> (stato: 1.1.2015)

	Lettere nazionali		Pacchi e invii espresso nazionali	
	2008	2014	2008	2014
CH	trascurabile	trascurabile	moderata	moderata
DE	moderata	moderata	alta	alta
FR	trascurabile	trascurabile	alta	alta
UK	trascurabile	bassa	alta	alta
NL	moderata	moderata	-	moderata
AT	trascurabile	trascurabile	alta	moderata
SE	moderata	moderata	alta	alta
NO	trascurabile	trascurabile	moderata	moderata

Quote di mercato indicative dei fornitori alternativi:

	Lettere	Pacchi e invii espresso
Trascurabile	0-2 %	0-5 %
Bassa	2,1 - 5 %	5-15 %
Moderata	5-25 %	15-50 %
Alta	25 %+	50 %+

Tabella 5: Quote di mercato dei fornitori alternativi per il 2008 e il 2014

(Fonte: stima propria)

I dati indicano che tra il 2008 e il 2014 le quote di mercato nel settore della corrispondenza nazionale sono rimaste quasi invariate. La tendenza è la stessa nei Paesi che hanno soppresso il monopolio sulla posta-lettere nel 2011 (Francia, Austria) e in quelli che hanno liberalizzato il proprio mercato già in una fase precedente (Svezia, Regno Unito, Germania, Paesi Bassi). Anche in Norvegia, dove il monopolio è mantenuto, la situazione sembra non essere cambiata di molto. Nel complesso, nei Paesi di riferimento l'evoluzione delle quote di mercato relative alle lettere distribuite sul territorio nazionale risulta pertanto stagnante.

Per quanto riguarda il sempre più importante mercato dei pacchi e degli invii espresso, l'evoluzione è analoga. In linea di principio, i fornitori storici e quelli alternativi traggono vantaggio nella stessa misura dall'aumento del volume degli invii. L'Austria è l'unico Paese in cui negli ultimi anni l'operatore storico è riuscito ad accrescere considerevolmente la propria quota di mercato nel settore dei pacchi, portandola al 50 per cento circa.

In tutti i Paesi di riferimento i fornitori storici continuano ad assumere un ruolo importante, conseguendo almeno la metà, e a volte molto di più, del fatturato relativo al traffico postale nazionale. Rimangono inoltre gli unici ad offrire l'intera gamma di servizi postali, in particolar modo a livello di traffico nazionale, settore predominante dell'intera attività postale.

5.2.1 Forme di concorrenza e strategie dei fornitori alternativi

Nella realtà dei Paesi di riferimento si osservano varie forme di concorrenza e strategie:

- **Concorrenza nel settore della distribuzione.** In Germania, Paesi Bassi e Svezia si è sviluppata una concorrenza nel settore della distribuzione; ciò significa che il recapito della corrispondenza ai clienti finali è assicurata da almeno un fornitore alternativo. Ad eccezione del più importante operatore privato dei Paesi Bassi (Sandd), nessuno dei nuovi fornitori dispone di una rete di distribuzione capillare. Per raggiungere tutte le economie domestiche, i fornitori alternativi trasmettono una parte degli invii all'operatore storico. In questi Paesi le quote di mercato dei fornitori privati vanno dal 5 per cento al 20 per cento. Nel settore delle lettere, i fornitori alternativi si concentrano sugli invii commerciali; le offerte destinate ai clienti privati sono rare (Germania). La priorità è data al recapito degli invii non prioritari (consegna da una a due volte alla settimana entro 48-72 ore). Si riscontra altresì una tendenza alla creazione di cosiddetti gruppi di distribuzione (soprattutto in Germania), attraverso i quali i diversi operatori attivi a livello regionale offrono un accesso reciproco alle loro reti di distribuzione. Questa strategia li rende meno dipendenti dalle condizioni d'accesso fissate dal fornitore storico.

- **Concorrenza in materia di accesso.** L'attività dei consolidatori, così chiamati perché raccolgono la posta-lettere di vari clienti e la consegnano al fornitore storico che effettua il recapito (accesso parziale alle prestazioni), rappresenta un ulteriore modello. Una tale ripartizione dei compiti si osserva principalmente nel Regno Unito e in Francia. Nel 2012, nel Regno Unito il 47 per cento circa degli invii erano sottoposti al regime di accesso della Royal Mail³⁶. Quest'ultima è tenuta per legge a garantire un accesso adeguato alla propria infrastruttura. L'affermarsi di questo modello nel Regno Unito è non da ultimo riconducibile alle condizioni favorevoli di accesso alla rete, che non incoraggiano la creazione di una rete di distribuzione parallela. Sebbene il volume a livello di accesso sia aumentato in maniera sostanziale negli ultimi anni, il fatturato dei consolidatori non è cresciuto di molto. Nel modello britannico, infatti, l'85-90 per cento del fatturato relativo alla corrispondenza sottoposta al regime di accesso è conseguito dalla Royal Mail.³⁷ Qualche anno addietro, in alcune grandi città sono sorte reti di distribuzione parallele. Con una quota pari allo 0,2 per cento³⁸ del volume degli invii nazionali di corrispondenza, la presenza dei fornitori alternativi nel settore del recapito della posta-lettere ai clienti finali rimane tuttavia marginale. Gli ultimi sviluppi suggeriscono inoltre che nel Regno Unito la concorrenza nel settore della distribuzione perderà vigore. Nella primavera del 2015, il principale concorrente (Whistl) ha deciso di smantellare la propria rete di distribuzione per affidare il recapito dei propri invii della posta-lettere alla Royal Mail³⁹. In Francia la pratica del consolidamento si è sviluppata già negli anni 1970 e oggi i consolidatori offrono un ampio ventaglio di prestazioni. Non esiste tuttavia concorrenza nel settore della distribuzione della corrispondenza nazionale.
- **Paesi caratterizzati dall'assenza di concorrenza effettiva.** In Austria e in Norvegia la concorrenza nel segmento delle lettere è scarsa. La società Redmail, un tempo principale operatore alternativo austriaco, è uscita dal mercato della posta-lettere ancor prima della liberalizzazione completa. I suoi clienti sono stati recuperati dal fornitore storico e dalla sua filiale Feibra⁴⁰. In Norvegia, dove il limite di monopolio è anche fissato a 50 g, non si è assistito all'ingresso sul mercato di concorrenti degni di nota⁴¹.

5.3 Sintesi

Mentre l'evoluzione sul mercato liberalizzato della posta-pacchi è stabile, da quando il monopolio è stato ridotto a 50 g, il mercato svizzero della posta-lettere conta un nuovo operatore che è riuscito a ritagliarsi una modesta fetta di mercato. La società Quickmail fa concorrenza alla Posta nel settore del recapito della corrispondenza nazionale e proveniente dall'estero. Nel complesso, tra il 2008 e il 2014 il fatturato complessivo realizzato dai fornitori alternativi nel settore delle lettere è quasi triplicato. Ciononostante, la loro attività non supera l'1,6 per cento dell'intero volume di lettere distribuite in Svizzera.

I fornitori alternativi si concentrano su determinati segmenti della posta-lettere. Assicurano innanzitutto la distribuzione degli invii di massa non prioritari dei clienti commerciali in alcune regioni. All'origine di quest'evoluzione restrittiva vi sono in particolare una serie di fattori economici, quali le economie di

³⁶ Ofcom 2013, pag. 46

³⁷ Gran parte del valore aggiunto è generato dalla fase di distribuzione.

³⁸ Ofcom 2013, pag. 51

³⁹ Comunicato di Whistl del giugno 2005 «Update on E2E review». Il documento è consultabile alla pagina: <http://www.whistl.co.uk/news/update-on-e2e-review/#sthash.G0xDyNqZ> (stato: giugno 2015).

⁴⁰ Comunicato della Österreichische Post del 1.2.2010 «Post und feibra übernehmen >redmail-Kunden»

⁴¹ WIK-Consult 2013a, pag. 93

scala e di gamma realizzate dalla Posta e i corrispondenti svantaggi in termini di costi per i fornitori alternativi.

Anche nei Paesi di riferimento, dal 2008 a questa parte non si sono riscontrate variazioni significative delle quote di mercato degli operatori alternativi. Ciò vale pure per quei Paesi il cui mercato è completamente liberalizzato già da molti anni. I Paesi in cui si è sviluppata una certa concorrenza nel settore della distribuzione (Germania, Paesi Bassi, Svezia) sono gli unici dove i fornitori alternativi hanno leggermente incrementato il proprio fatturato nel segmento delle lettere distribuite sul proprio territorio nazionale. Per il resto, la presenza dei fornitori alternativi di servizi postali continua ad essere relativamente marginale.

6 Evoluzione dell'offerta di servizi della posta-lettere

6.1 Situazione in Svizzera

L'obiettivo della riduzione a 50 g del monopolio era quello di stimolare la concorrenza e quindi incitare i fornitori di servizi postali ad innovare e migliorare la qualità delle loro prestazioni. Ci si aspettava un tendenziale abbassamento dei prezzi, sia perché i prezzi dei servizi soggetti a monopolio sarebbero risultati superiori a quelli del mercato, sia perché in situazione di concorrenza i clienti avrebbero potuto trarre ulteriore vantaggio dalla maggiore efficienza dell'operatore storico⁴².

6.1.1 Sviluppo dell'assortimento

Prima dell'abbassamento a 50 g del limite di monopolio, era di fatto unicamente la Posta ad occuparsi della distribuzione delle lettere indirizzate in Svizzera. I clienti non avevano la possibilità di sollecitare le prestazioni di altri fornitori, per nessuna categoria di invii. Da quando il monopolio è stato portato a 50 g, una società in particolare, Quickmail, propone determinati servizi nel segmento delle lettere nazionali e provenienti dall'estero. Quest'offerta è tuttavia limitata a una sola categoria di lettere: gli invii commerciali non prioritari, di più di 50 g, distribuiti nell'area geografica, sempre più grande, coperta da Quickmail. Di conseguenza, pur arricchendo l'offerta globale disponibile sul mercato svizzero delle lettere, l'operatore privato costituisce soltanto un'alternativa parziale ai servizi della Posta.

Oltre ai miglioramenti intrapresi in seguito all'ingresso sul mercato di nuovi fornitori, la Posta ha cercato di andare incontro alle aspettative dei clienti, proponendo nuovi prodotti. Già da qualche anno, l'impegno in materia d'innovazione è tangibile. Le nuove offerte riguardano soprattutto il settore degli invii pubblicitari⁴³. Si pensi ad esempio a DirectSelfmailer, servizio inaugurato nel 2005. Si tratta di uno strumento pubblicitario che riunisce busta di spedizione, lettera, prospetto e cartolina-risposta in un solo elemento, il tutto a un prezzo molto vantaggioso. Parallelamente al lancio di nuovi prodotti destinati ai clienti commerciali, nel 2009 la Posta ha razionalizzato l'offerta per i clienti privati, limitandola ai prodotti più richiesti. Oltre alle innovazioni nel campo dei servizi postali tradizionali, la Posta ha saputo sfruttare al meglio le nuove tecnologie. Oggi propone ai suoi clienti servizi quali la Swiss Post Box, equivalente elettronico della cassetta delle lettere. Rispetto alla dinamica che caratterizza il mercato dei pacchi, le innovazioni della Posta nel settore della posta-lettere possono apparire più modeste.

⁴² Rapport du Conseil fédéral du 2 avril 2008 sur la «Politique de croissance 2008-2011 : Nouvelles mesures pour renforcer la croissance économique en Suisse» (documento disponibile unicamente in francese e tedesco).

⁴³ La Posta Svizzera 2011

6.1.2 Modernizzazione dei processi logistici

Negli ultimi anni, le principali trasformazioni hanno riguardato l'accettazione e il trattamento degli invii. L'attuazione delle misure di efficienza permette generalmente ai fornitori di incrementare la competitività. L'aumento della produttività comporta inoltre vantaggi diretti per i clienti, se contribuisce a rendere i prezzi più interessanti.

Il progetto Ymago di riorganizzazione degli uffici postali (2003-2009) e ancor più il progetto REMA (2001-2009) per una centralizzazione e un'automatizzazione del trattamento delle lettere illustrano bene gli sforzi intrapresi dalla Posta per ridurre i costi. Grazie al progetto REMA, anziché 18 centri lettere, la Posta conta oggi tre centri lettere, sei centri logistici per lo smistamento secondario e due centri logistici per la videocodifica e la gestione degli invii di ritorno.

Da parte dei fornitori alternativi non vi sono state innovazioni paragonabili. Il recente ingresso sul mercato, il trattamento di volumi di invii decisamente inferiori e i termini di consegna più lunghi sono tutti fattori che spiegano questa differenza. Contrariamente al fornitore storico, i fornitori alternativi sono costretti ad avere fin dall'inizio strutture il più possibile snelle ed efficienti.

6.1.3 Evoluzione dei prezzi

6.1.3.1 La Posta Svizzera SA

Diversamente dai fornitori alternativi, il margine di manovra della Posta in materia di fissazione dei prezzi è limitato da diverse esigenze previste dalla legislazione postale. La sua capacità di reagire agli impulsi del mercato è perciò minore, almeno a breve termine.

I prezzi per le lettere del servizio interno (posta A e posta B fino a 100 g) sono stati rivisti al rialzo per l'ultima volta nel 2004. Nel 2009, con l'abbassamento a 50 g del limite di monopolio, sono stati ridotti i prezzi delle lettere di formato grande. Da allora, le tariffe per questa categoria di invii non sono più cambiate. Nel 2010 sono stati aumentati i prezzi per le lettere Export. Nel complesso, il listino prezzi è per lo più stabile dal 2004. Si osserva una tendenza al ribasso per quanto riguarda le lettere nazionali di grande formato.

Per quanto riguarda gli invii di massa⁴⁴, negli ultimi anni vi sono stati parecchi cambiamenti, con conseguenze sul livello dei prezzi. La quantità minima di invii che dà diritto a uno sconto è stata ridotta; di conseguenza, la cerchia dei clienti che possono beneficiare di condizioni più favorevoli è più ampia. Non si conosce invece l'evoluzione degli sconti per l'invio di lettere nazionali accordati ai grandi clienti che raggiungono un determinato fatturato annuo. Si tratta di un'informazione non pubblicata per motivi legati al segreto d'affari. Nel segmento degli invii di massa non prioritari superiori a un certo peso (invii in grandi quantità della posta B) in particolare, si è assistito a un forte abbassamento dei prezzi di listino. Nel periodo compreso tra il 2004 e il 2014, determinate tariffe sono state praticamente dimezzate. Inoltre, malgrado l'assoggettamento di tutte le lettere all'IVA⁴⁵ a partire dal 1° luglio 2009, la Posta ha rinunciato ad aumentare proporzionalmente i prezzi. Per i clienti commerciali che possono chiedere il rimborso dell'IVA, questa decisione equivale a una diminuzione dei prezzi pari al 7 per cento circa. Globalmente, i prezzi degli invii di massa, servizio a cui ricorrono soprattutto i grandi clienti, sono diminuiti molto più di quelli relativi agli invii singoli.

⁴⁴ Gli invii di massa sono trasportati sulla base di un contratto scritto o di una ricevuta. Gli invii singoli sono invece consegnati allo sportello e trasportati contro pagamento anticipato oppure, se preaffrancati, imbucati in una cassetta postale pubblica.

⁴⁵ Le lettere di peso inferiore ai 50 g sono soggette all'IVA per volere della Posta.

6.1.3.2 Fornitori alternativi

Le tariffe per le lettere applicate da Quickmail sono analoghe a quelle della Posta (invii in grandi quantità della posta B). Sono calcolate a partire da un prezzo base, variabile a seconda della categoria di prodotto, formato e peso, a cui va aggiunto un supplemento dato dal peso specifico dell'invio in questione. Gli eventuali sconti dipendono dal fatturato annuo. In assenza di dati precisi riguardo agli sconti, è unicamente possibile mettere a confronto i prezzi praticati da Quickmail e dalla Posta. Nelle categorie di lettere analoghe, Quickmail offre tariffe di base più basse di quelle della Posta. Per quanto riguarda i supplementi relativi al peso, le tariffe di Quickmail sono più vantaggiose (solo) per i formati più grandi (B4). Nell'insieme, Quickmail ha optato per la strategia dei prezzi bassi.

6.1.4 Soddisfazione della clientela

Sarebbe stato auspicabile analizzare la soddisfazione della clientela di tutti i fornitori presenti sul mercato, ma ciò non è stato possibile poiché mancano i dati relativi agli operatori alternativi. L'analisi si limita pertanto all'indice di soddisfazione dei clienti della Posta, oggetto di una pubblicazione annuale⁴⁶.

Dall'esame degli indici di soddisfazione dal 2004 a questa parte emerge che il gradimento dei clienti si è generalmente mantenuto stabile negli anni e a un livello elevato. Tra il 2004 e il 2014, l'unità Rete postale e vendita ha sempre ottenuto una valutazione superiore agli 80 punti su 100. Il grado di apprezzamento da parte dei clienti commerciali delle offerte di PostMail è aumentato in modo sostanziale tra il 2004 e il 2007; in questo lasso di tempo l'indice è passato da 72 a 78 punti. Da allora, si attesta sempre attorno agli stessi valori (79 punti nel 2014).

L'analisi dell'indice di soddisfazione della clientela della Posta indica che la riduzione del monopolio sulla posta-lettere non ha inciso in modo negativo sul grado di apprezzamento dei clienti dal 2008.

6.2 Confronto con i Paesi di riferimento

6.2.1 Sviluppo dell'assortimento

Nel complesso, l'evoluzione nei Paesi di riferimento corrisponde a quella osservata in Svizzera, indipendentemente dal grado di apertura e dalla data di liberalizzazione del mercato delle lettere⁴⁷. Tutti gli operatori storici hanno integrato alla loro offerta prodotti che rispondono in primo luogo ai bisogni specifici dei clienti commerciali⁴⁸. Gli stessi clienti commerciali hanno anche potuto trarre vantaggio dall'ingresso sul mercato di nuovi fornitori e dalla corrispondente offerta di servizi che amplia la gamma di possibilità a loro disposizione.

I fornitori alternativi non hanno sviluppato in modo rilevante il proprio assortimento di prodotti nel settore delle lettere, anche nei Paesi il cui mercato è completamente aperto alla concorrenza. In questi Paesi, i cambiamenti riguardano quasi esclusivamente le lettere inferiori ai 50 g; un tempo incluse nel monopolio (principalmente fatture ed estratti conto), esse vengono ora distribuite dai vari operatori del mercato postale.

⁴⁶ La Posta Svizzera 2015

⁴⁷ Copenhagen Economics 2010a, pag. 201

⁴⁸ WIK-Consult/ITA-Consulting 2014, pag. 2

6.2.2 Modernizzazione dei processi logistici

I fornitori storici hanno ottimizzato i loro processi logistici (riduzione del numero dei centri lettere, smistamento automatico). Nei Paesi che da tempo hanno aperto il proprio mercato alla concorrenza (Svezia, Paesi Bassi), questi cambiamenti sono avvenuti prima che in Svizzera.

6.2.3 Evoluzione dei prezzi

Il livello dei prezzi nei diversi Paesi di riferimento può essere confrontato grazie al cosiddetto indice della posta-lettere (BPI)⁴⁹. Il BPI indica quanto pagherebbe un ipotetico cliente svizzero all'estero per le stesse categorie di lettere⁵⁰ (peso e formato) rispetto ai prezzi praticati dalla Posta. Gli adeguamenti tariffari e le fluttuazioni del corso di cambio possono influenzare l'evoluzione del BPI. Stando a questo indice, i prezzi della Royal Mail (Regno Unito) sono i più bassi sull'intero periodo considerato. Norvegia e Paesi Bassi registrano invece i prezzi più elevati. Tra il 2008 e il 2014, le tariffe applicate in Germania sono leggermente diminuite rispetto ai prezzi praticati dalla Posta. Questa flessione dipende tuttavia unicamente dalle oscillazioni del cambio (cfr. Figura 7).

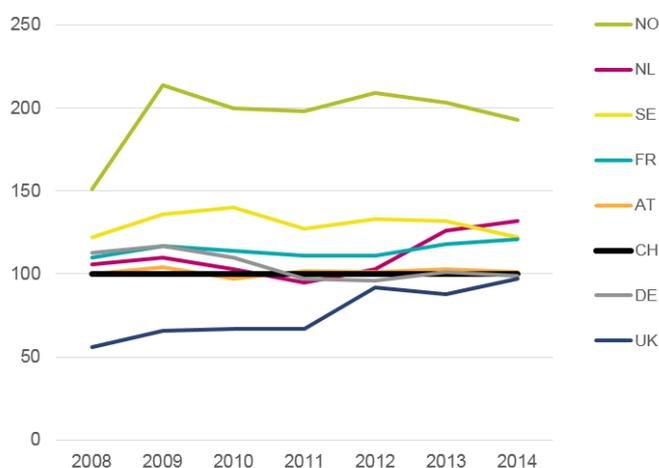


Figura 7: Evoluzione dell'indice della posta-lettere tra il 2008 e il 2014, CH = 100
(Fonte: La Posta Svizzera, tabelle relative al Rapporto di gestione, diversi anni)

Per valutare l'effettiva evoluzione dei prezzi nominali, nell'analisi sono stati considerati anche i prezzi in valuta nazionale delle lettere standard che rientrano nella categoria più rapida (posta A) della categoria di peso più bassa (cfr. Figura 8). Rispetto al 2004, i prezzi sono cresciuti in tutti i Paesi di riferimento. Gli incrementi più importanti si riscontrano nel Regno Unito, nei Paesi Bassi e in Norvegia. Svezia, Germania e Austria registrano invece un aumento relativamente contenuto. L'incremento dei prezzi nei Paesi di riferimento è in primo luogo legato alla diminuzione del volume della posta-lettere. Sono soprattutto i fornitori che prima praticavano prezzi inferiori alla media, come ad esempio la Royal Mail, ad aver aumentato notevolmente i loro prezzi durante il periodo in esame.

⁴⁹ L'indice della posta-lettere è stato sviluppato nel 2006 dall'Università di Friburgo su incarico della Posta Svizzera e riconosciuto dall'autorità di regolazione (allora PostReg). Cfr. PostReg 2007, pag. 11.

⁵⁰ Categorie di lettere trattate allo sportello postale. Il paniere è composto da invii singoli di lettere della posta A e B fino a 1 kg, senza prestazioni complementari.

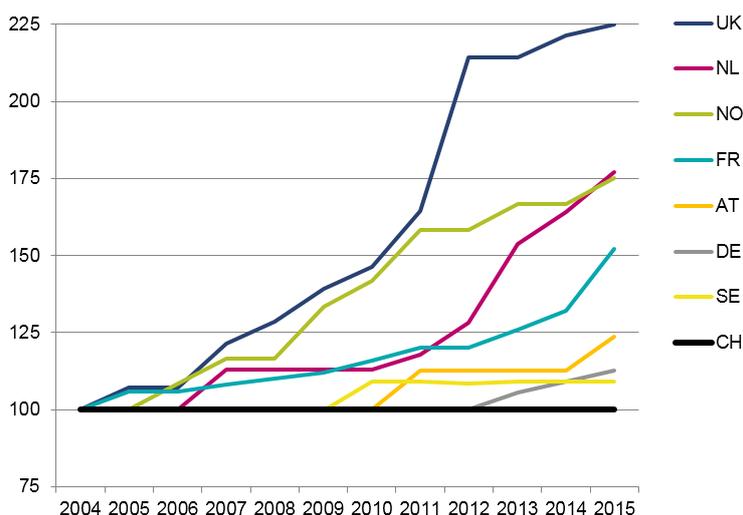


Figura 8: Evoluzione dei prezzi per gli invii prioritari della posta-lettere fino a 20 g; 2004 = 100
 (Fonte: calcolo proprio sulla base dei prezzi di listino degli operatori storici)

Nel confronto dei prezzi 2015 per gli invii prioritari fino a 20 g, rettificati in base al corso del cambio, la tariffa applicata dall'operatore storico varia dai 62 centesimi di euro (Germania) agli 1.24 euro (Norvegia). Tra le otto imprese esaminate, la Posta, con i suoi 96 centesimi di euro, registra il secondo prezzo più alto.

L'analisi rivela che ciò che determina il livello dei prezzi e la loro evoluzione non è il solo grado di apertura dei diversi mercati delle lettere (prezzi relativamente elevati nei Paesi Bassi e forte aumento dei prezzi nel Regno Unito), né il monopolio ancora vigente (i prezzi più elevati sono quelli di Posten Norge). Nel segmento dei clienti commerciali, il nesso tra i singoli elementi è meno chiaro. Uno studio condotto da Copenhagen Economics fornisce alcune indicazioni utili sulla diversa evoluzione dei prezzi per i clienti privati e per i clienti commerciali. Esso rileva infatti che tra il 2004 e il 2011 i prezzi dei singoli invii prioritari del servizio interno, praticati dagli operatori storici dei 26 Paesi membri dell'UE considerati, sono cresciuti in media del 33 per cento, mentre l'incremento sul fronte degli invii di massa (10 000 pezzi, presmistati; 14 Paesi) è dell'ordine del 16 per cento⁵¹. Copenhagen Economics ritiene che queste differenze possano essere principalmente dovute al fatto che i clienti commerciali sono più sensibili alle variazioni di prezzo rispetto ai clienti privati⁵².

6.2.4 Indice di soddisfazione della clientela

La diversità degli approcci metodologici utilizzati per misurare la soddisfazione dei clienti dei vari operatori storici non consente di paragonare i valori ottenuti. È per contro possibile confrontare i valori annui relativi a un singolo operatore. Stando ai dati pubblicati da WIK-Consult, in Austria e in Svezia tra il 2010 e il 2012 il grado di apprezzamento è rimasto stabile e ha persino registrato un lieve aumento. La clientela austriaca si dice particolarmente soddisfatta del proprio operatore, attribuendogli ben 94 punti su 100. Pur rimanendo apparentemente elevato, il grado di apprezzamento è invece fluttuante e mostra addirittura una tendenza al ribasso in Germania, Regno Unito e Paesi Bassi. Sull'arco dello stesso periodo, il grado di soddisfazione dei clienti tedeschi ha oscillato tra i 92 e i 95 punti. Nei Paesi

⁵¹ Copenhagen Economics 2012, pagg. 32-34

⁵² Copenhagen Economics 2012, pag. 14

Bassi la situazione è del tutto particolare. L'indice di soddisfazione ha perso 7 punti in due anni, passando da 91 punti nel 2010 a 84 punti nel 2012. L'operatore nazionale imputa questo calo all'attuazione di programmi di efficienza che hanno comportato una perdita di qualità⁵³.

6.3 Sintesi

Dall'abbassamento del limite di monopolio nel 2009, in Svizzera l'offerta di servizi è globalmente migliorata, grazie all'ingresso sul mercato di un fornitore privato attivo nel segmento delle lettere nazionali. I miglioramenti legati a quest'alternativa sono però limitati, dal momento che il nuovo fornitore propone unicamente una selezione ridotta di prodotti. L'evoluzione nell'assortimento della Posta testimonia della volontà di quest'ultima di ottimizzare, dal 2004, la propria gamma di servizi, soprattutto tenendo in maggiore considerazione le esigenze specifiche della clientela commerciale. La Posta ha inoltre rivisto completamente i processi logistici, riuscendo ad accrescere considerevolmente la sua efficienza. Con queste innovazioni, si è trattato per la Posta di anticipare di qualche anno le conseguenze legate all'intensificarsi della concorrenza e di ovviare alla diminuzione dei volumi della posta-lettere.

Le tariffe della Posta per gli invii singoli in Svizzera sono rimaste praticamente invariate dal 2004. Spedire una lettera all'estero costa invece generalmente di più. Nel segmento dei clienti commerciali, e quindi degli invii di massa, vi sono invece stati maggiori cambiamenti. I prezzi di listino sono in parte stati notevolmente ridotti e la cerchia dei clienti che possono beneficiare di condizioni più favorevoli è stata ampliata. Non è chiaro se e in che misura il gioco della concorrenza abbia contribuito all'abbassamento delle tariffe applicabili ai clienti commerciali. È significativo il fatto che la Posta abbia rivisto al ribasso soprattutto i prezzi delle lettere superiori a un certo peso, che appartengono ora ai segmenti di mercato liberalizzati. Un'altra spiegazione plausibile potrebbe essere che i grandi clienti sono in genere più sensibili alle variazioni di prezzo di quanto non lo siano i clienti privati. Per ottimizzare il rapporto costi-ricavi, gli operatori rinunciano ad aumenti drastici dei prezzi o abbassano i prezzi per i clienti commerciali, nell'ottica di un possibile aumento della domanda.

Il confronto con i prezzi degli operatori storici dei Paesi di riferimento indica che, sull'insieme delle prestazioni, nel segmento degli invii singoli la Posta pratica prezzi abbastanza contenuti. Per quanto riguarda le lettere di peso inferiore ai 20 g, figura invece tra gli operatori più cari. La tariffa della Posta è però la stessa per tutti gli invii fino a 100 g, mentre gli altri fornitori applicano tariffe diverse a partire da 20 g. Tra gli operatori considerati, la Posta è l'unica ad aver mantenuto gli stessi prezzi dal 2004 per le lettere della categoria di peso più bassa. L'incremento dei prezzi registrato nei Paesi di riferimento è in primo luogo legato alla diminuzione del volume della posta-lettere. Nel complesso, il grado di apertura del mercato sembra influire solo minimamente sul livello dei prezzi e sulla loro evoluzione.

Dai dati relativi alla soddisfazione della clientela si evince che i servizi offerti dalla Posta sono apprezzati dai clienti svizzeri. In questo senso, la riduzione del monopolio non ha causato inversioni di tendenza. Nonostante alcuni valori più bassi, anche nei Paesi di riferimento i clienti continuano ad essere soddisfatti delle prestazioni fornite dai rispettivi operatori postali.

7 Posti e condizioni di lavoro

Il presente capitolo intende valutare le conseguenze delle prime tappe della liberalizzazione del mercato postale sull'evoluzione dei posti di lavoro e delle condizioni lavorative offerte dai fornitori di servizi postali attivi in Svizzera e nei vari Paesi di riferimento.

⁵³ WIK-Consult 2013a, pag. 213

7.1 Situazione in Svizzera

7.1.1 Posti di lavoro

7.1.1.1 Gruppo Posta

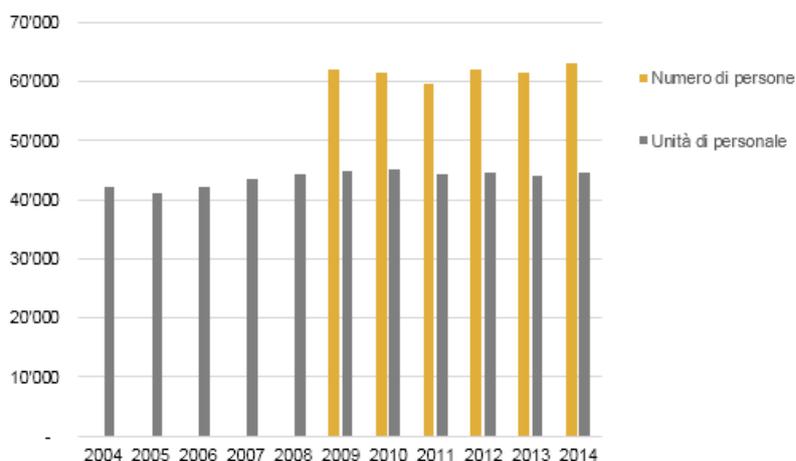


Figura 9: Organico della Posta tra il 2004 e il 2014

(Fonte: La Posta Svizzera, tabelle relative al Rapporto di gestione, diversi anni)

Dal 2009 la Posta conta un effettivo di circa 60 000 persone. Tra il 2005 e il 2009 si è registrato un leggero aumento delle unità di personale⁵⁴ (cfr. Figura 9). Anche misurato in equivalenti a tempo pieno, dal 2009 l'organico della Posta si situa ogni anno tra le 44 000 e le 45 000 unità.

Il personale impiegato all'estero è costantemente aumentato; dalle 1158 unità di personale nel 2004 (3 % del gruppo Posta) si è passati a 7255 unità nel 2010 (16 % del gruppo Posta). Questo incremento è riconducibile a svariati progetti di espansione in altri Paesi⁵⁵. In seguito, rispetto agli impieghi a tempo pieno dell'intero gruppo Posta, la quota dei dipendenti all'estero si è stabilizzata tra il 15 per cento e il 17 per cento. Dal 2013 al 2014 sono stati creati circa 900 posti a tempo pieno, successivamente all'acquisizione di nuove società e al nuovo personale di Swiss Post Solutions negli Stati Uniti e in Vietnam. AutoPostale Svizzera ha dal canto suo fatto registrare circa 150 nuovi impieghi a tempo pieno grazie allo sviluppo della rete di trasporti in Francia⁵⁶.

⁵⁴ Un'unità del personale corrisponde a un impiego a tempo pieno (100 %).

⁵⁵ La Posta Svizzera 2006, pag. 85; La Posta Svizzera 2008, pag. 184

⁵⁶ La Posta Svizzera 2014, pagg. 34-35

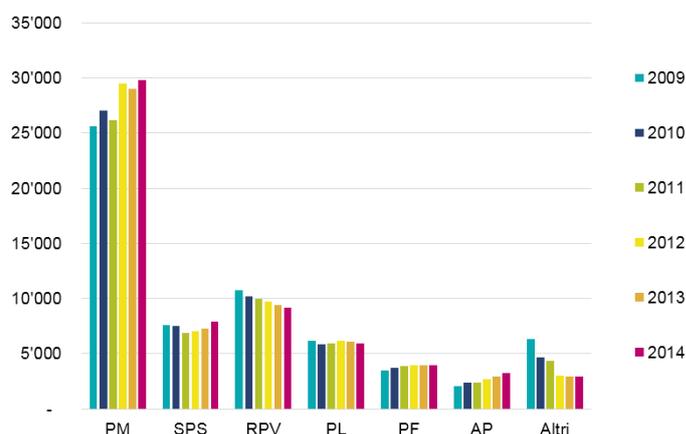


Figura 10: Collaboratori della Posta impiegati dalle diverse unità tra il 2009 e il 2014, in numero di persone (Fonte: La Posta Svizzera, tabelle relative al Rapporto di gestione 2014)

Nel 2014 PostMail impiegava quasi la metà (47 %) dei dipendenti dell'intero gruppo. Figura 10 mostra come dal 2009 il numero dei collaboratori di PostMail sia tendenzialmente cresciuto. Ciò è in particolare dovuto all'integrazione delle attività di Swiss Post International⁵⁷ e all'acquisizione del gruppo DMC⁵⁸.

Emerge una chiara tendenza al passaggio da impieghi a tempo pieno a impieghi a tempo parziale. Mentre nel 2004 il 58 per cento dei dipendenti lavorava ancora a tempo pieno, nel 2014 questa quota è scesa al 51 per cento. Nel 2014, la metà delle persone che lavorava a tempo parziale aveva un tasso di occupazione inferiore al 50 per cento. Se si considerano le singole unità del gruppo Posta, PostMail presenta chiaramente il grado di occupazione medio più basso (57 % ca.; 29 803 dipendenti per 16 979 equivalenti a tempo pieno nel 2014), seguita da Rete postale e vendita (71 %). AutoPostale Svizzera (86 %), PostFinance (87 %), PostLogistics (90 %) e Swiss Post Solutions (95 %) vantano, nell'ordine, i tassi di occupazione più alti⁵⁹.

7.1.1.2 Fornitori alternativi

Stando ai dati relativi al 2014 forniti alla PostCom dai fornitori alternativi di servizi postali soggetti all'obbligo di notifica, le imprese con il più elevato numero di impieghi a tempo pieno risultano essere soprattutto le società specializzate nella logistica dei pacchi (ad es. DHL Express, UPS, Fedex e TNT Swiss Post). Si tratta senza eccezioni di filiali di operatori logistici attivi a livello internazionale.

Sul mercato nazionale delle lettere, che ha visto l'affermarsi di un solo fornitore alternativo (Quickmail), negli ultimi anni il numero dei collaboratori ha subito un'impennata. Quickmail è stata fondata nel 2009. In origine, contava 9 posti a tempo pieno. A inizio 2015 il suo organico aveva raggiunto i 35 posti a tempo pieno e sfiorava i 1950 posti a tempo parziale, per un totale di 328 posti a tempo pieno⁶⁰.

⁵⁷ La Posta Svizzera Post 2012, pag. 63

⁵⁸ Comunicato della Posta del 9.1.2012 «Marketing diretto: La Posta acquisisce le quote rimanenti del gruppo DMC».

⁵⁹ La Posta Svizzera, tabelle relative al Rapporto di gestione, diversi anni

⁶⁰ Dati Quickmail, consultabili alla pagina: <https://www.quickmail-ag.ch/internet/QuickMail/Zahlen.aspx> (stato: 1.1.2015)

7.1.2 Rapporti di lavoro

I fornitori che sottostanno all'obbligo di notifica sono tenuti per legge a rispettare le condizioni di lavoro abituali nel settore e a negoziare un contratto collettivo di lavoro (CCL) con le associazioni del personale. I fornitori che si avvalgono di imprese subappaltatrici che realizzano più del 50 per cento della propria cifra d'affari annua con servizi postali devono inoltre convenire per iscritto con i subappaltatori che le condizioni di lavoro abituali nel settore vengano rispettate.

I principali elementi da tenere in considerazione sono i salari, il regime applicabile all'orario di lavoro e agli straordinari e la regolamentazione delle vacanze. Si può anche tenere conto delle garanzie sociali, delle misure previste in caso di tagli al personale e delle possibilità di partecipazione. Spetta alla PostCom determinare quali sono le condizioni di lavoro abituali nel settore. Per valutare se tali condizioni vengono rispettate ai sensi della LPO, il contenuto dei CCL esistenti (ad es. Posta o DPD) può fungere da normativa di riferimento⁶¹. La conclusione di un contratto collettivo di lavoro per il personale di un'impresa postale presuppone che le condizioni di lavoro in uso nel settore siano rispettate. A scopo di verifica, i fornitori soggetti all'obbligo di notifica devono comunicare annualmente alla PostCom tutte le informazioni necessarie relative al loro organico, all'orario di lavoro nonché al diritto al salario e alle vacanze.

L'obbligo per tutti i fornitori di servizi postali, soggetti a obbligo di notifica ordinaria, di negoziare un contratto collettivo di lavoro dovrebbe impedire l'ingresso sul mercato di fornitori di servizi postali che ricorrono a salari molto bassi a svantaggio degli impiegati e garantire condizioni il più possibile eque per la concorrenza nel mercato postale⁶².

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

In qualità di fornitore sottoposto all'obbligo di notifica, la Posta deve rispettare le stesse condizioni imposte ai fornitori alternativi. In più, la legge del 17 dicembre 2010⁶³ sull'organizzazione della Posta (LOP) contiene altre disposizioni inerenti alle condizioni di lavoro, applicabili unicamente alla Posta. In virtù della nuova LOP, il personale della Posta è ora assunto secondo il diritto privato. Le disposizioni finali prevedono che l'assoggettamento al diritto delle obbligazioni interviene con la conclusione di un nuovo CCL. Se questo non avviene entro due anni dalla trasformazione della forma giuridica della Posta (ossia entro il 25 giugno 2015), i rapporti d'impiego sono automaticamente soggetti al diritto privato, vale a dire sottoposti alle disposizioni del Codice delle obbligazioni del 30 marzo 1911 (CO)⁶⁴ e della legge del 13 marzo 1964⁶⁵ sul lavoro (LL)⁶⁶.

Ad oggi, non esiste un CCL mantello applicabile all'intero gruppo Posta, filiali e società scorporate comprese. A fine aprile 2015, la Posta, il sindacato syndicom e l'associazione del personale transfair hanno tuttavia sottoscritto un CCL mantello per le tre società strategiche del gruppo (AutoPostale Svizzera, Post CH e PostFinance). Esso riunisce i valori di riferimento per il nuovo contratto collettivo di lavoro siglato per ognuna delle suddette società. La principale novità è che d'ora in poi anche i

⁶¹ FF **2009** 4518

⁶² FF **2009** 4525

⁶³ RS **783.1**

⁶⁴ RS **220**

⁶⁵ RS **822.11**

⁶⁶ FF **2009** 4604

nuovi collaboratori, gli ausiliari e le persone in formazione sono sottoposti al CCL. I tre CCL e il CCL mantello entreranno in vigore il 1° gennaio 2016 e lo resteranno fino al 31 dicembre 2018.

I contratti collettivi di lavoro per alcune delle altre società del gruppo (Swiss Post Solutions, Presto Presse-Vertrieb e PostLogistics) sono già stati negoziati in precedenza. Nella seconda metà di quest'anno dovrebbero essere avviate le trattative riguardanti, tra l'altro, DMC, Epsilon, SecurePost e Post IMS. Per il momento, i dipendenti di queste società e delle imprese subappaltatrici della Posta non dispongono di un CCL, ma solo di regolamenti interni relativi al personale e alle condizioni di lavoro⁶⁷.

Come detto all'inizio (cfr. n. 7.1.2), quando fornitore e sindacati trovano un accordo su un nuovo CCL, si presume che le condizioni di lavoro abituali nel settore siano soddisfatte. Di conseguenza, è possibile affermare che la Posta rispetta le condizioni di lavoro abituali nel settore, almeno laddove esiste un CCL⁶⁸.

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

Tra i fornitori alternativi, DPD è il solo a disporre di un CCL⁶⁹. In vigore dal 1° gennaio 2005, il contratto collettivo in questione ha una portata generale; si applica cioè anche alle imprese subappaltatrici⁷⁰. È stato elaborato sulla base dei CCL già esistenti nel settore dei trasporti nonché di quelli relativi alla Posta e alle sue filiali. Il CCL di DPD contiene, tra le altre cose, disposizioni esaurienti riguardanti salario, congedo pagato e non pagato, orario di lavoro, vacanze, previdenza professionale, differenze tra dipendente e datore di lavoro, cessazione del rapporto di lavoro. Esso copre pertanto anche gli ambiti che la PostCom considera rilevanti per la verifica del rispetto delle condizioni di lavoro abituali nel settore.

A metà ottobre 2012 sono stati intavolati i negoziati tra l'associazione KEP&Mail (che riunisce diversi fornitori privati di servizi espresso e di corriere, pacchi e mail nonché altri interessati alla concorrenza nel settore postale svizzero), syndicom e transfair in vista della conclusione di un CCL di settore. In occasione dell'ultima assemblea generale, l'associazione ha fatto sapere che le trattative sono a uno stadio molto avanzato⁷¹.

Nel 2007 KEP&Mail ha fissato le condizioni di lavoro che i suoi membri sono tenuti a rispettare⁷². Come il CCL di DPD, queste ultime regolamentano le questioni relative a salario, orario di lavoro, vacanze, congedo pagato, previdenza professionale e termini di disdetta. Gli ambiti rilevanti per la PostCom ai fini della verifica del rispetto delle condizioni di lavoro abituali nel settore sono tutti coperti.

⁶⁷ Comunicato della Posta del 2.3.2015 «Posta e sindacati trovano accordo sui nuovi CCL»

⁶⁸ PostCom 2014, pag. 28

⁶⁹ Contratto collettivo di lavoro del 19 novembre 2004 tra DPD (Svizzera) SA, il sindacato della comunicazione (oggi syndicom) e transfair. Il documento, disponibile unicamente in tedesco, è consultabile alla pagina: http://gav.arbeitsrechtler.ch/DPD_GAV_2005.pdf (stato: 12.6.2015).

⁷⁰ WIK-Consult 2005, pag. 10

⁷¹ Comunicato di KEP&Mail del 13.4.2015 «13e AG de l'Association KEP&Mail – Association des prestataires privés de services postaux». Il documento, disponibile unicamente in francese e tedesco, è consultabile alla pagina: <http://www.kepmail.ch/index,2.htm> (stato: 1.6.2015).

⁷² Storia di KEP&Mail. Il documento, disponibile unicamente in francese e tedesco, è consultabile alla pagina: <http://www.kepmail.ch/index,2.htm> (stato: 1.6.2015).

Lo standard delle condizioni di lavoro elaborate da KEP&Mail è in parte superiore ai requisiti posti dal Codice delle obbligazioni e dalla legge sul lavoro. Si applicano all'insieme delle imprese attive sul mercato postale che hanno aderito all'associazione e ai loro subappaltatori⁷³. Secondo gli statuti di KEP&Mail, i membri dell'associazione s'impegnano, attraverso la loro adesione, a osservare le prescrizioni in materia di condizioni di lavoro. Se un fornitore non dovesse rispettarle, si espone al rischio di essere escluso dall'associazione in qualsiasi momento⁷⁴.

Nell'ottica di un'analisi approfondita delle condizioni di lavoro (salario annuo, orario di lavoro e diritto alle vacanze) sono stati esaminati nel dettaglio i dati relativi a 13 fornitori alternativi di servizi postali. Insieme alla posta e alle sue filiali, le 13 imprese coprono quasi il 99 per cento del volume globale degli invii e del fatturato del mercato postale. Nel complesso, le indicazioni fornite sembrano essere conformi agli standard definiti dal contratto collettivo di DPD e da KEP&Mail e le condizioni minime garantite non oltrepassano lo stretto margine di discrezionalità concesso.

7.2 Situazione nei Paesi di riferimento

La situazione sul lavoro dei dipendenti dei fornitori che operano sul mercato postale europeo è fortemente influenzata dai programmi di ristrutturazione, volti a migliorare l'efficienza e la qualità. In quest'ottica, molti compiti e prestazioni vengono affidati a filiali, subappaltatori o imprese partner.

D'altro canto, gli operatori storici e anche quelli alternativi, riorientano la propria attività e investono in nuovi mercati e servizi, come per esempio il fiorente mercato della posta-pacchi legato al commercio elettronico. Così facendo, vengono creati nuovi posti di lavoro⁷⁵.

7.2.1 Posti di lavoro

Nel 2011 i vari fornitori storici presenti nei Paesi UE/SEE e in Svizzera impiegavano nel complesso 1,68 mio. di persone. Dalla figura 11 risulta evidente che la maggior parte di questi posti di lavoro sono generati dai grandi operatori europei (Germania, Francia, Regno Unito).

⁷³ Art. 1 delle condizioni di lavoro KEP&Mail del 17.9.2007. Il documento, disponibile unicamente in francese e tedesco, è consultabile alla pagina: http://kepmail.ch/uploads/vereinbarungkep-mail_v9_080814_genehmigt_f_traduction.pdf (stato: 25.6.2015).

⁷⁴ Statuti dell'associazione di categoria KEP&Mail del 18.4.2013. Il documento, disponibile unicamente in francese e tedesco, è consultabile alla pagina: http://www.kepmail.ch/uploads/km_statuten_fr_2013.pdf (stato: 25.6.2015).

⁷⁵ WIK-Consult 2013a, pag. 255

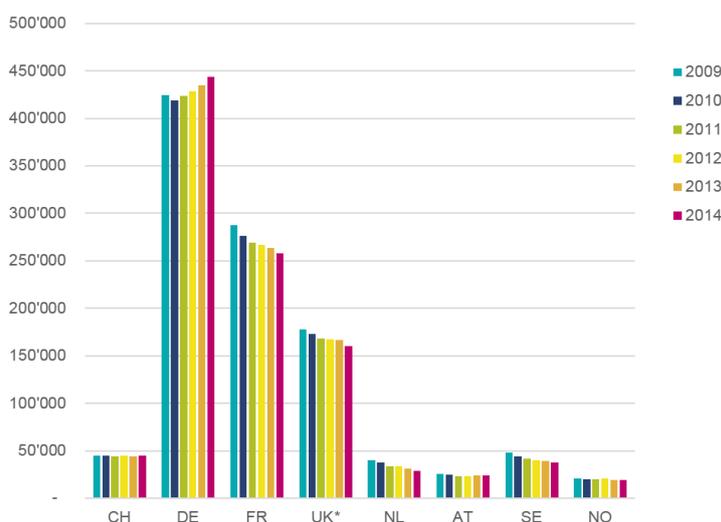


Figura 11: Organico dei fornitori storici tra il 2009 e il 2014, in unità di personale; UK in numero di persone (Fonte: Rapporti di gestione dei vari fornitori storici, diversi anni)

In quasi tutti i Paesi, dal 2009 il numero delle persone impiegate dai fornitori storici è diminuito. La flessione più marcata si è osservata nei Paesi Bassi. Il calo dell'ordine del 27 per cento (posti a tempo pieno) registrato da PostNL tra il 2009 e il 2014 è dovuto allo scorporo del settore dei servizi espresso dal gruppo e alla conseguente creazione di una società indipendente (TNT Express). La Deutsche Post offre invece più impieghi che nel 2009 (5 %).

L'organico dei fornitori alternativi è relativamente stabile o comunque in aumento. Sul mercato delle lettere, tuttavia, la tendenza in materia di posti di lavoro è positiva soltanto nei Paesi in cui la liberalizzazione ha permesso lo sviluppo della concorrenza nel settore della distribuzione (Germania, Paesi Bassi, Svezia)⁷⁶. I posti di lavoro creati dai fornitori che operano esclusivamente a livello di accesso sono pochi; la laboriosa attività di distribuzione resta infatti una prerogativa del fornitore storico. La dinamica della concorrenza ha certo creato nuovi posti di lavoro, ma nei Paesi in cui esiste una concorrenza nel settore della distribuzione si riscontrano condizioni di lavoro meno favorevoli rispetto ai Paesi in cui si è sviluppata soprattutto una concorrenza in materia di accesso (cfr. n. 7.2.2).

7.2.2 Rapporti di lavoro

Sia WIK che Copenhagen Economics giungono alla conclusione che, oltre all'apertura completa del mercato postale, anche i cambiamenti a livello di strutture e di competenze determinati dall'evoluzione tecnica e dalla diminuzione dei volumi della posta-lettere hanno avuto ripercussioni sulle condizioni di lavoro. Il numero degli impieghi a tempo pieno è diminuito e, di riflesso, quello delle prestazioni lavorative a tempo parziale, più flessibili per posti meno qualificati, è aumentato⁷⁷.

Se vogliono affermarsi sul mercato postale, i fornitori alternativi in particolare devono mantenere i costi a un livello basso. I costi relativi al personale costituiscono la parte più importante dei costi totali. Ecco perché molti concorrenti che operano nel settore dei clienti finali propongono speciali contratti di lavoro flessibili⁷⁸. Da una parte, le condizioni di lavoro di questi contratti suscitano riserve e preoccupazioni poiché non garantiscono un introito a lungo termine. D'altra parte, però, si tratta di impieghi che

⁷⁶ WIK-Consult 2013a, pag. 258

⁷⁷ Copenhagen Economics 2010b, pag. 5

⁷⁸ WIK-Consult 2013a, pag. 269

si rivolgono essenzialmente a persone che desiderano conciliare lavoro e famiglia o comunque a chi vuole un orario di lavoro flessibile.

7.2.2.1 Condizioni di lavoro

L'impatto della completa liberalizzazione del mercato sulle condizioni di lavoro nel settore della posta dipende dalla situazione in vigore prima dell'apertura del mercato. Stando alle conclusioni di Copenhagen Economics, nei Paesi in cui i salari dell'operatore storico si situavano a un livello analogo a quello del settore privato già prima che il mercato venisse completamente aperto, i fornitori alternativi non possono offrire salari più bassi senza compromettere la qualità. In questi Paesi, la liberalizzazione del mercato non ha provocato cambiamenti di rilievo in materia di salari e condizioni di lavoro (ad es. Svezia, Regno Unito). Se invece i salari dell'operatore storico vanno oltre quanto proposto nel settore privato, i fornitori alternativi tendono ad offrire salari inferiori⁷⁹. Si pensi ai casi della Germania e dei Paesi Bassi. Siccome prima della liberalizzazione l'operatore storico offriva già salari superiori alla media, al momento dell'ingresso sul mercato i fornitori alternativi hanno esercitato una certa pressione sull'operatore storico, costringendolo a rivedere al ribasso salari e condizioni di lavoro e a portarli al livello del mercato.

7.2.2.2 Contratti collettivi di lavoro

In tutti i Paesi europei considerati, sindacati e fornitori storici hanno concluso un CCL; nella maggior parte dei casi, tuttavia, quest'ultimo risulta applicabile unicamente ai collaboratori della società madre.

In Germania, Svezia, Austria e Norvegia il CCL si applica anche ad alcune filiali e imprese subappaltatrici oppure esiste un CCL creato appositamente. Nel Regno Unito, invece, non vi è ancora nessun tipo di contratto collettivo per le filiali e i subappaltatori. I dati relativi alla situazione in Francia e nei Paesi Bassi non sono disponibili⁸⁰.

Per quanto riguarda i fornitori alternativi, solo Paesi Bassi, Norvegia e Svezia hanno introdotto un CCL. La Svezia è però l'unica a fissare standard minimi equivalenti per l'operatore storico e gli operatori privati in materia di condizioni di lavoro. Questo traguardo è stato raggiunto grazie alla collaborazione di lunga data tra fornitori e sindacati⁸¹.

7.3 Sintesi

Sia in Svizzera che nei Paesi di riferimento, presso i fornitori storici si osserva una lieve diminuzione dei posti di lavoro e una tendenza all'aumento degli impieghi a tempo parziale, soprattutto nel settore della distribuzione. All'origine di questi sviluppi non vi è tanto la liberalizzazione del mercato o il mantenimento di un monopolio, quanto la crescente automatizzazione e i programmi di ristrutturazione.

Per le società del gruppo, la Posta Svizzera dispone di un CCL mantello e garantisce il rispetto delle condizioni di lavoro abituali nel settore. Nei principali settori del mercato postale i salari minimi sono costantemente aumentati. Anche per quanto concerne il diritto alle vacanze e la durata della settimana lavorativa, la situazione non sembra essere peggiorata. Le condizioni in materia di salario minimo, diritto di vacanze e orario di lavoro offerte dai fornitori alternativi sono generalmente conformi a

⁷⁹ Copenhagen Economics 2010b, pag. 5

⁸⁰ WIK-Consult 2013a, pag. 275

⁸¹ Copenhagen Economics 2010b, pag. 12

quelle abituali nel settore. Nulla indica dunque che l'apertura parziale del mercato abbia inciso in modo negativo sulle condizioni di lavoro⁸².

In seguito alla completa apertura del mercato, nei Paesi di riferimento è emerso che l'evoluzione delle condizioni di lavoro dipende in larga misura dallo standard raggiunto prima della liberalizzazione. Nei Paesi in cui i salari dell'operatore storico corrispondevano già alla pratica del mercato postale o di altri settori analoghi, non vi sono stati cambiamenti di rilievo. In questi casi, i fornitori alternativi non disponevano di alcun margine di manovra per offrire salari più bassi e condizioni lavorative meno favorevoli. Nei Paesi dove invece prima della liberalizzazione l'operatore storico garantiva condizioni di lavoro privilegiate, in seguito alla liberalizzazione e all'ingresso sul mercato di fornitori alternativi a condizioni di mercato, tali condizioni non hanno potuto essere mantenute.

8 Evoluzione del servizio universale nel settore dei servizi postali

Garantire un servizio universale di qualità a tutte le cerchie della popolazione sull'intero territorio nazionale è una preoccupazione costante nei dibattiti su una possibile apertura del mercato postale svizzero. Per il Consiglio federale, la liberalizzazione del mercato postale non è mai stata fine a se stessa, quanto piuttosto uno strumento per garantire la qualità delle prestazioni e, ove possibile, migliorarla⁸³. In questo capitolo si esaminano le conseguenze dell'apertura (parziale) del mercato postale sull'insieme delle prestazioni incluse nel servizio universale e sulla qualità del servizio universale stesso.

8.1 In Svizzera

8.1.1 Prestazioni del servizio universale

In Svizzera il mandato di servizio universale non ha subito modifiche sostanziali in seguito alla progressiva apertura parziale del mercato della posta-lettere (cfr. n. 3.1.2). Per quanto riguarda la distribuzione, tuttavia, la Posta offre un servizio più ampio rispetto a quello previsto dalla legge: ad esempio, la posta prioritaria viene recapitata sei giorni alla settimana a fronte dei cinque prescritti, in ragione dell'obbligo di distribuire i quotidiani in abbonamento sei giorni alla settimana. I pacchi sono invece recapitati cinque giorni su sette, dal lunedì al venerdì. Su richiesta e dietro pagamento di un sovrapprezzo, i pacchi prioritari vengono tuttavia recapitati anche di sabato.

8.1.2 Qualità del servizio universale

Un indicatore della qualità del servizio universale è la puntualità con cui gli invii postali giungono a destinazione, ragion per cui la vigilanza sui tempi di consegna è uno strumento di controllo della qualità diffuso e ormai iscritto nella legislazione postale europea e svizzera.

La posta-lettere fino a 1 kg e i pacchi fino a 20 kg, a seconda dell'affrancatura, devono essere distribuiti, come invio singolo, il primo giorno lavorativo successivo alla data della presa in consegna, nel caso delle lettere di posta A e dei pacchi PostPac Priority, oppure entro il terzo giorno lavorativo, nel caso delle lettere di posta B e dei pacchi PostPac Economy. La Posta deve rispettare i tempi di consegna nel 97 per cento dei casi per le lettere e nel 95 per cento dei casi per i pacchi.

⁸² PostCom 2014, pagg. 27-28.

⁸³ Messaggio **2009**, pag. 4500

	Lettere di posta A	Lettere di posta B	PostPac Pri- ority	PostPac Economy
2004	97.4	97.4	95.8	97.7
2005	97.7	98.2	97.4	97.7
2006	98.0	98.3	97.3	97.6
2007	97.1	96.7	97.6	97.5
2008	95.9	95.9	98.0	98.7
2009	97.7	98.4	97.8	98.1
2010	97.2	98.5	97.7	97.5
2011	97.5	99.3	97.4	97.7
2012	97.9	98.8	97.7	97.9
2013	97.6	98.8	97.3	97.7
2014	97.7	99.0	97.4	97.5
media	97.4	98.1	97.4	97.8

Tabella 6 Rispetto dei tempi di consegna di lettere e pacchi in Svizzera dal 2004 al 2014 (in percentuale)
(fonte: La Posta Svizzera, Le tabelle del Rapporto di gestione, diversi anni)

La percentuale di invii per cui sono rispettati i tempi di consegna non è diminuita in seguito alla progressiva apertura parziale del mercato della posta-lettere (cfr. Tabella 6); la percentuale minima non è stata raggiunta solo nel 2008 nel caso delle lettere di posta A e nel 2007 e 2008 nel caso delle lettere di posta B. Dal 2009 in poi gli obiettivi sono stati raggiunti. Quest'andamento è simile a quello riscontrato nella consegna dei pacchi dopo l'apertura completa del mercato della posta-pacchi il 1° gennaio 2004.

8.1.3 Rete postale e raggiungibilità

Secondo la legislazione postale le prestazioni del servizio universale devono essere accessibili in modo adeguato a tutti i gruppi della popolazione in tutte le regioni del Paese (cfr. n. 3.1.2). La rete di uffici e agenzie postali deve poter essere raggiunta nell'arco di 20 minuti dal 90 per cento della popolazione⁸⁴.

	in meno di 20 minuti	in meno di 20 minuti, in caso di servizio a domicilio in meno di 30 minuti
2004	91.5	95.7
2005	90.8	95.9
2006	90.8	95.9
2007	90.7	95.9
2008	90.4	95.6
2009	90.0	95.3
2010	89.9	95.2
2011	91.7	92.6
2012	91.4	92.5
2013	93.5	95.2
2014	93.7	95.3

Tabella 7 Raggiungibilità di uffici postali e agenzie, in percentuale della popolazione
(fonti: PostReg/PostCom, diversi rapporti annuali)

⁸⁴ In caso di servizio a domicilio, l'ufficio postale o l'agenzia deve essere raggiungibile nell'arco di 30 minuti (art. 33 cpv. 4 OPO).

In generale, dai dati si evince una leggera flessione della raggiungibilità⁸⁵, che supera comunque la soglia minima del 90 per cento prescritta per legge (cfr. Tabella 7)⁸⁶.

La densità delle reti postali può essere valutata anche in base alla superficie media coperta da un punto d'accesso. Anche quest'indicatore mostra che la Svizzera, con un punto d'accesso ogni 18,2 km², dispone di una rete considerata densa⁸⁷.

8.1.3.1 Evoluzione dell'infrastruttura postale in Svizzera

Tra il 2004 e il 2014 il numero di uffici postali è sceso di 1020 unità. Questa diminuzione è stata in parte compensata dall'apertura di 571 agenzie⁸⁸. Alla fine del 2014 la Posta disponeva di una rete comprendente 1557 uffici postali e 660 agenzie gestite da terzi, ovvero una percentuale di uffici postali del 70 per cento⁸⁹. In generale, le agenzie hanno orari di apertura più lunghi, ma non offrono tutti i servizi di un ufficio postale. Dato che le agenzie non possono offrire l'intera gamma dei servizi finanziari, per garantire l'accesso alle prestazioni nel settore del traffico dei pagamenti prescritto per legge è necessario un numero sufficiente di uffici postali⁹⁰.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Uffici postali e agenzie	2'674	2'531	2'493	2'469	2'408	2'348	2'313	2'278	2'254	2'231	2'222
Uffici postali con traffico dei pagamenti	2'576	2'379	2'345	2'300	2'184	2'049	1'944	1'841	1'749	1'655	1'556
Uffici postali senza traffico dei pagamenti	9	10	12	12	11	11	6	5	3	2	1
Agenzie con traffico dei pagamenti	89	119	111	135	188	263	336	407	477	550	642
Agenzie senza traffico dei pagamenti		16	18	15	20	20	22	20	20	19	18
Fermate PostMobil	7	7	7	7	5	5	5	5	5	5	5
Servizio a domicilio	900	991	1'023	1'043	1'097	1'154	1'192	1'226	1'251	1'269	1'278

Tabella 8 Infrastruttura postale in Svizzera 2004-2014

(fonti: La Posta Svizzera, Le tabelle del Rapporto di gestione, diversi anni; PostCom, diversi rapporti annuali)

8.1.4 Cassette postali

La legislazione postale impone alla Posta di mettere a disposizione un numero sufficiente di cassette postali pubbliche, ma almeno una per località.

⁸⁵ Non è possibile fare un confronto in termini assoluti: fino al 2010 i calcoli si basavano sulle cifre del censimento decennale della popolazione effettuato nel 2000; negli anni successivi i metodi di calcolo sono stati inoltre modificati (nel 2011 è stato introdotto il cosiddetto metodo dei bacini e nel 2013 il metodo del routing). Malgrado ciò è possibile evincere una tendenza generale dai risultati presentati.

⁸⁶ Art. 33 OPO

⁸⁷ UPU, Statistiche postali per Paese. Consultabile in Internet all'indirizzo: http://pls.upu.int/pls/ap/ssp_report.main (consultato in data 3.9.2014).

⁸⁸ PostReg 2004, pag. 8

⁸⁹ La Posta Svizzera 2015

⁹⁰ Affinché siano rispettate le disposizioni in materia di riciclaggio di denaro, solo gli uffici postali possono offrire alla popolazione residente l'intera gamma di prestazioni nel settore del traffico dei pagamenti inclusa nel servizio universale. L'accesso alle prestazioni nel settore del traffico dei pagamenti è quindi misurato prendendo in considerazione esclusivamente gli uffici postali.

Dal 2008 il numero di cassette postali è sceso di oltre 5000 unità, riducendosi quindi del 26 per cento⁹¹. Nel 2014 si contavano 18,2 cassette postali ogni 10 000 abitanti, a fronte delle 26,2 del 2008 (cfr. Tabella 9).

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Cassette postali	20'198	NA	15'200	15'133	15'105	15'002	14'927
Ogni 10 000 abitanti	26.2	NA	19.3	19.0	18.8	18.4	18.2

Tabella 9 Numero di cassette postali pubbliche 2008-2014, in totale e ogni 10 000 abitanti
(fonti: UPU, calcoli propri)

8.2 Nei Paesi di riferimento

8.2.1 Prestazioni del servizio universale

A livello europeo, dal confronto della situazione del 2013 con quella del 2010 traspare una diminuzione del numero di servizi postali inclusi nel servizio universale: ad esempio, se nel 2010 erano 20 i Paesi che ancora includevano nel servizio universale gli invii di massa, nel 2013 erano solo 17. Per quanto riguarda l'invio di pubblicità diretta per corrispondenza, si è passati da 16 Paesi nel 2010 a 10 nel 2013⁹².

Dal 2010 la portata del servizio universale si è lievemente ridotta in tre dei sette Paesi di riferimento. In Svezia non rientrano più nel mandato di servizio universale l'invio di massa e l'invio di lettere non prioritarie. Quest'ultima prestazione è stata tolta dal catalogo del servizio universale anche in Austria mentre il Regno Unito ha eliminato dal mandato di servizio universale l'invio di massa⁹³. Ancor prima della liberalizzazione, avvenuta nel 2009, i Paesi Bassi avevano deciso di escludere gli invii di massa non appena il mercato fosse stato aperto⁹⁴.

Stato	Invii singoli di posta prioritaria	Invii singoli di posta non prioritaria	Invii singoli di pacchi	Invii di massa di lettere	Invii di massa di pacchi	Giornali e periodici in abbonamento
CH	x	x	x	x	x	x
NO	x	x	x	x		
FR	x	x	x	x		x
AT	x		x	x	x	x
DE	x		x			x
UK	x	x	x			
NL	x		x			
SE	x		x			

Tabella 10 Servizi postali inclusi nel servizio universale nel 2012
(fonte: WIK-Consult 2013a)

⁹¹ PostCom 2014, pag. 19

⁹² WIK-Consult 2013a, pagg. 130-131

⁹³ Copenhagen Economics 2010a, pag. 126; WIK-Consult 2013a, pag. 130

⁹⁴ WIK-Consult 2006, pag. 45

Nel 2010, la legislazione di cinque dei Paesi analizzati per questo rapporto (Francia, Germania, Norvegia, Paesi Bassi e Regno Unito) esige che gli invii postali fossero recapitati sei giorni alla settimana. Da allora l'Austria ha esteso l'obbligo di distribuzione a sei giorni su sette⁹⁵. Per contro, nel 2014 i Paesi Bassi l'hanno ridotto a cinque giorni alla settimana. Insieme alla Svezia e alla Svizzera, sono l'unico Paese, considerato ai fini del presente rapporto, a prescrivere di distribuire gli invii postali cinque giorni alla settimana. Nel 2010, tuttavia, la maggior parte dei Paesi dell'UE imponeva, analogamente a Svezia e Svizzera, che la distribuzione avvenisse cinque giorni alla settimana, ovvero il minimo previsto dalla legislazione europea⁹⁶.

8.2.2 Raggiungimento degli obiettivi previsti per i tempi di consegna

La direttiva postale europea fissa gli obiettivi che devono essere raggiunti in termini di durata di instradamento della posta intracomunitaria. Il primo obiettivo è raggiunto se viene consegnato puntualmente l'85 per cento degli invii che devono essere recapitati il terzo giorno lavorativo successivo alla data della presa in consegna; il secondo obiettivo è conseguito se viene consegnato puntualmente il 97 per cento degli invii che devono essere recapitati entro cinque giorni lavorativi⁹⁷. La direttiva non contiene alcuna disposizione relativa alla consegna della posta interna. Ciononostante, gli Stati membri sono tenuti a comunicare alla Commissione le loro norme di qualità per i servizi nazionali e a pubblicare almeno una volta all'anno i risultati raggiunti. Tra i Paesi di riferimento, solo le autorità di Francia, Norvegia e Regno Unito verificano il rispetto dei tempi di consegna D+3 per la posta non prioritaria analogamente alla PostCom svizzera; ciò va ricondotto in particolare al fatto che alcuni Stati prevedono soltanto la posta prioritaria.

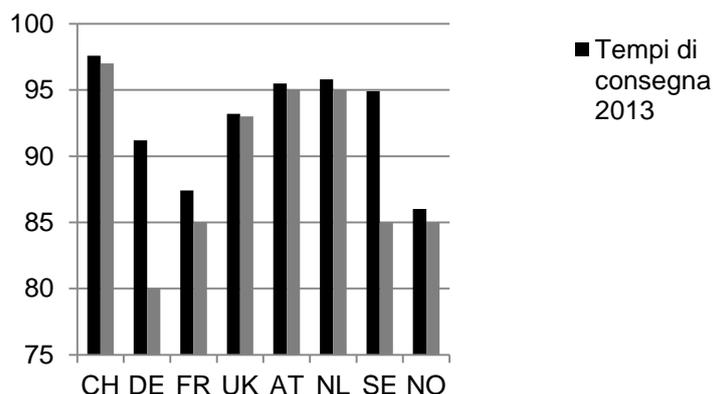


Figura 12 Rispetto dei tempi di consegna D+1: obiettivi stabiliti per legge e risultati nel 2013, in percentuale (fonte: ERGP 2014b: 24)

Nel 2013 gli otto fornitori del servizio universale hanno raggiunto gli obiettivi nazionali previsti per i tempi di consegna della posta prioritaria; nel complesso, dal 2008 la puntualità è aumentata⁹⁸.

8.2.3 Reti postali nei Paesi di riferimento

Nella maggior parte dei Paesi presi in esame, il numero di uffici postali e agenzie per abitante è diminuito negli ultimi anni (cfr. Figura 13). Per contro, in Germania la densità di uffici e agenzie postali è

⁹⁵ Copenhagen Economics 2010a, pag. 127; ERGP 2013, pag. 32

⁹⁶ Copenhagen Economics 2010a, pag. 127

⁹⁷ Allegato II della direttiva 97/67/CE

⁹⁸ ERGP 2013, pag. 24 segg.

fortemente aumentata dal 2008. Questa crescita in controtendenza va ricondotta alle particolari condizioni quadro della Germania: se prima della completa liberalizzazione del mercato postale, avvenuta nel 2008, il fornitore tenuto a fornire i servizi postali inclusi nel servizio universale era uno solo, dopo l'apertura del mercato quest'obbligo è stato esteso a tutti i fornitori. Alcuni fornitori alternativi dispongono di una vera e propria rete con numerosi punti d'accesso, che vanno ad aumentare la densità della rete complessiva⁹⁹. Se si considerasse soltanto la rete della Deutsche Post, nel 2013 il numero di punti d'accesso scenderebbe a 1,5 ogni 10 000 abitanti¹⁰⁰ e non si discosterebbe quindi di molto da quello registrato nel 2008, prima dell'apertura completa del mercato.

La densità della rete (misurata in termini di punti d'accesso per abitante) varia molto da un Paese all'altro. In Norvegia la rete è particolarmente fitta, mentre nei Paesi Bassi è nettamente meno densa che nella maggior parte degli altri Paesi di riferimento. Nonostante la significativa diminuzione del numero di punti d'accesso, la Svizzera continua ad essere uno dei Paesi con la rete più fitta.

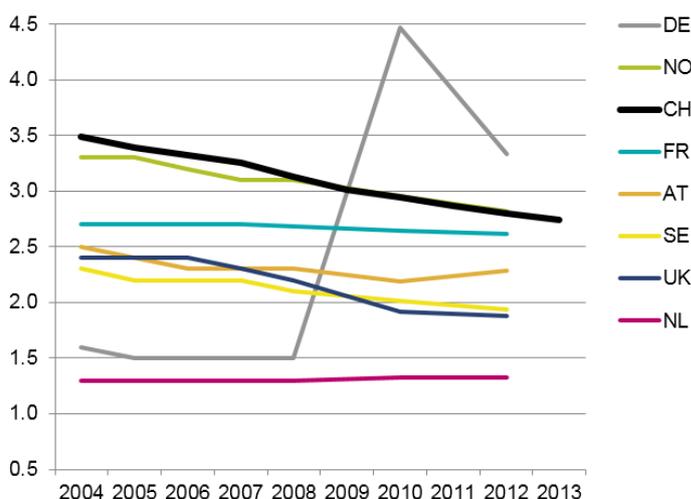


Figura 13 Numero di uffici e agenzie postali ogni 10 000 abitanti 2004-2013
(fonti: WIK-Consult 2013a, ITA Consulting/WIK-Consult 2009, calcoli UFCOM)

Negli ultimi anni in Europa si sono susseguite le trasformazioni di uffici postali in agenzie. Tra il 2010 e il 2012 le trasformazioni più numerose hanno avuto luogo nei Paesi che non avevano ancora ristrutturato la propria rete o l'avevano fatto solo in parte (Austria, Francia). In alcuni Paesi (Germania, Regno Unito, Olanda), le agenzie hanno già sostituito quasi del tutto gli uffici postali; solo in Francia la rete è ancora costituita da una maggioranza di uffici postali.

Il confronto tra le densità delle reti si può effettuare anche misurando la superficie media coperta da un punto d'accesso. Nel 2012 i Paesi Bassi avevano un punto d'accesso ogni 16 km² e il Regno Unito uno ogni 20,6 km². Nei Paesi nordici, a prescindere dalla liberalizzazione del mercato, un ufficio postale copre una superficie di oltre 200 km².

⁹⁹ In particolare, il fornitore Hermes offre più punti di ritiro dell'operatore postale storico, con oltre 14 000 Hermes PaketShops. Fonte: Hermes, PaketShop finden, <https://www.myhermes.de/wps/portal/paket/Home/privatkunden/paketshop> (consultato in data 3.9.2014).

¹⁰⁰ Nel 2013 la Deutsche Post aveva 13 000 agenzie postali. Fonte: comunicato della Deutsche Post del 26.6.2013, «Deutsche Post DHL mit 20 000 neuen DHL Paketshops in Deutschland».

8.2.4 Casette postali

La grande maggioranza dei Paesi di riferimento disciplina il numero di cassette postali per la raccolta degli invii postali; tuttavia, i disciplinamenti variano molto da un Paese all'altro. Alcuni stabiliscono il numero di cassette postali per località, come la Svizzera; altri per numero di abitanti, che può variare tra zone urbane e zone rurali; altri ancora definiscono la distanza massima per raggiungere una cassetta postale. Ad esempio, la legislazione tedesca prevede, per le aree edificate, una distanza massima di 1000 m fino alla cassetta postale successiva. Tra i Paesi di riferimento solo la Francia non prevede alcun disciplinamento del numero di cassette postali. In generale, nell'Europa occidentale si osserva una lieve diminuzione del numero di cassette postali pubbliche.

8.3 Sintesi

Negli ultimi anni, i Paesi presi in esame hanno modificato la portata dei servizi postali inclusi nel servizio universale e le condizioni di raggiungibilità o distribuzione. Il servizio universale nel suo insieme, ossia considerate anche le condizioni qualitative ad esso correlate, in alcuni casi è stato ampliato, in altri ridotto. Ad esempio, l'Austria ha aumentato il numero di giorni di distribuzione delle lettere, mentre i Paesi Bassi l'hanno diminuito.

In Svizzera, la progressiva apertura del mercato postale non ha avuto ripercussioni sulla qualità delle prestazioni del servizio universale. Nemmeno nei Paesi di riferimento si riscontrano cambiamenti significativi nella qualità delle prestazioni del servizio universale. In particolare, la consegna in un giorno degli invii singoli di lettere prioritarie continua ad avvenire puntualmente. Gli obiettivi di qualità relativi al rispetto dei tempi di consegna della Svizzera sono i più elevati tra quelli dei Paesi presi in considerazione. Con il 97 per cento, la Svizzera supera di due punti l'Austria e i Paesi Bassi¹⁰¹. Cosa più importante per i clienti, la Posta è l'operatore storico più puntuale nella consegna della posta prioritaria, con una media del 97,4 per cento per gli anni dal 2004 al 2014.

Per quanto riguarda l'infrastruttura postale si possono osservare dei cambiamenti di carattere generale. La densità di uffici postali e agenzie è tendenzialmente in calo, ma questa evoluzione non è strettamente correlata con la progressiva apertura del mercato postale. La tendenza a sostituire gli uffici postali con agenzie con orari di apertura più lunghi si è sviluppata in Europa indipendentemente dalle varie tabelle di marcia per la liberalizzazione del mercato.

L'apertura (parziale) del mercato postale non ha avuto significative ripercussioni dirette sulla portata del servizio universale e sulla qualità delle prestazioni che vi sono incluse.

9 Finanziamento del servizio universale

In passato il finanziamento del servizio universale nel settore dei servizi postali era garantito dal monopolio legale sulle lettere. È quindi lecito chiedersi se le tappe di apertura del mercato finora raggiunte o la sua completa liberalizzazione abbiano compromesso questo finanziamento e se siano eventualmente in uso modelli di finanziamento alternativi.

9.1 Finanziamento del servizio universale in Svizzera

La LPO impone alla Posta di finanziare autonomamente il servizio universale nei settori dei servizi postali e del traffico dei pagamenti, cioè utilizzando i propri proventi e quelli delle società del gruppo. Il finanziamento del servizio universale è inoltre garantito dal monopolio legale sulla posta-lettere fino a 50 g.

¹⁰¹ ERGP 2013, pag. 23

9.1.1 Risultati d'esercizio nel servizio universale

Per il finanziamento del servizio universale è determinante se la Posta abbia potuto fornire le prestazioni incluse nel servizio universale in modo tale da coprire i costi. Dal 2004 al 2014 i costi del servizio universale sono scesi da 4 miliardi di franchi circa a 3,6 miliardi di franchi circa, il che equivale a una riduzione pari quasi al 10 per cento. Questa diminuzione dei costi va ricondotta sia al tendenziale calo del volume di invii che a misure di ottimizzazione dei processi¹⁰². Allo stesso tempo anche i ricavi ottenuti dal servizio universale sono diminuiti in modo sovraproporzionato (-18 %), facendo registrare una flessione quasi doppia rispetto a quella dei costi (il calo è stato di 800 milioni di franchi, da circa 4,6 a circa 3,8 miliardi di franchi). Ciononostante, dal 2004 la Posta ha sempre ottenuto risultati positivi nel servizio universale (cfr. Figura 14). Il risultato conseguito nel 2014 ammonta in totale a 145 milioni di franchi¹⁰³. Il servizio universale contribuisce quindi in modo significativo al risultato del gruppo (cfr. Tabella 11).

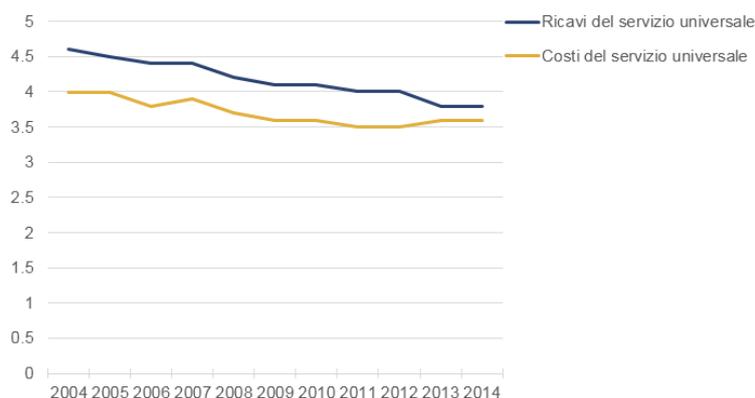


Figura 14 Ricavi e costi del servizio universale, in miliardi di franchi
(fonti: PostReg/PostCom, Rapporti d'attività/Rapporti annuali, diversi anni)

Dal 2013, costi e ricavi dei due mandati di servizio universale (servizi postali e traffico dei pagamenti) sono registrati separatamente. Tre quarti circa dei costi e dei ricavi sono generati dalle prestazioni del servizio universale nel settore dei servizi postali¹⁰⁴. Tuttavia, nel 2014 solo il settore dei servizi postali (lettere, pacchi, quotidiani e periodici) ha registrato un risultato positivo, pari a 279 milioni di franchi; il settore del traffico dei pagamenti ha invece registrato un disavanzo di 134 milioni di franchi. La Posta riconduce questa mancata copertura agli elevati costi dei servizi di pagamento in contanti presso gli sportelli. L'ultimo aumento di prezzo praticato dalla Posta per il versamento di denaro contante allo sportello risale al 2007¹⁰⁵.

in mio. CHF	Ricavi	Costi	Risultato
Servizio universale nel settore dei servizi postali	2'919	2'640	279
Servizio universale nel settore del traffico dei pagamenti	852	986	-134

¹⁰² Ogni anno la Posta calcola i risultati ottenuti dal servizio universale e presenta alla PostCom i propri rendiconti in merito a costi e ricavi. Nonostante le basi legali siano state modificate in quest'arco di tempo, le cifre sono paragonabili in quanto la portata del servizio universale, dato essenziale in ultima analisi, non ha subito cambiamenti sostanziali.

¹⁰³ PostCom 2014, pag. 24

¹⁰⁴ Prima della compensazione dei costi netti.

¹⁰⁵ Surveillance des prix SPR 2007

Totale servizio universale	3'771	3'626	145
Prestazioni non incluse nel servizio universale	4'714	4'608	106
Totale gruppo	8'485	8'234	251

Tabella 11 Ricavi, costi e risultati inclusi ed esclusi dal servizio universale 2014, prima della compensazione dei costi netti

(fonte: PostCom 2014: 24)

9.1.2 Strumenti di finanziamento del servizio universale

Con la nuova legislazione postale sono state modificate le disposizioni legislative e regolamentari che disciplinano il finanziamento del servizio universale. Secondo il diritto postale previgente i costi infrastrutturali non coperti (processi accettazione e vendita) dovevano essere finanziati dal settore riservato¹⁰⁶. Di conseguenza, sul risultato ottenuto dai servizi inclusi nel monopolio gravavano ogni anno dai 150 fino ai 200 milioni di franchi circa. Malgrado questi costi aggiuntivi, tra il 2004 e il 2012 la posta ha sempre conseguito risultati positivi nel settore riservato, come mostra l'esposizione dei costi conforme alle esigenze di regolazione presentata all'Autorità di regolazione postale PostReg. Nel 2010 il risultato del settore riservato ha subito una forte flessione, soprattutto a causa dell'abbassamento del monopolio a 50 g e della conseguente riduzione del volume di lettere incluse nel settore riservato. Nel contempo è tuttavia migliorato il risultato delle prestazioni del servizio universale escluse dal monopolio. Il servizio universale ha quindi potuto essere finanziato in misura sufficiente anche dopo l'abbassamento del limite a 50 g (cfr. Figura 14).

Il nuovo diritto postale ha diminuito l'importanza del settore riservato come strumento di finanziamento del servizio universale. Dal 2013 il sistema a costi parziali precedentemente applicato per l'uso dell'infrastruttura è stato sostituito da una fatturazione dei costi totali. Di conseguenza, è diventato superfluo anche il contributo ai costi dell'infrastruttura precedentemente finanziato con i ricavi derivanti dal monopolio. Nel nuovo sistema di finanziamento, i servizi riservati sono sostanzialmente equiparati alle altre prestazioni del servizio universale; vanno tuttavia tenuti in considerazione il divieto di sovvenzionamento trasversale (art. 19 LPO) e le direttive per la copertura dei costi (art. 18 LPO).

Con la nuova legislazione postale, nel 2013 sono stati introdotti anche il calcolo dei costi netti e lo strumento della compensazione dei costi netti.

Il principio per il calcolo dei costi netti è definito nell'ordinanza sulle poste ed è finalizzato in particolare all'ottenimento di informazioni sui costi e sul finanziamento del servizio universale. I costi netti risultano dalla differenza tra un risultato ipotetico che la Posta realizzerebbe senza i mandati di servizio universale e il risultato che la Posta ottiene adempiendo ai mandati (risultato effettivo). Secondo una stima della Posta, i costi netti ammontano approssimativamente a 400 milioni di franchi, di cui i due terzi circa sono generati dal servizio universale nel settore dei servizi postali (266 mio. fr. nel 2014)¹⁰⁷. Questo calcolo è controllato dalla PostCom¹⁰⁸.

Nell'ambito della compensazione dei costi netti, la Posta può compensare al massimo i costi netti dell'anno precedente trasferendo internamente dei fondi (art. 51 OPO). Prima della compensazione dei costi netti, il peso del servizio universale grava soprattutto sui servizi caratterizzati da processi e infrastrutture dai costi elevati e che non dispongono di tariffe a copertura dei costi. La Posta usa la

¹⁰⁶ PostReg 2010, pagg. 18-19

¹⁰⁷ PostCom 2014, pag. 24

¹⁰⁸ PostCom 2014, pag. 22

compensazione dei costi netti per compensare i disavanzi con i ricavi realizzati dai servizi con più margine di guadagno. Nel 2014 hanno contribuito positivamente alla compensazione dei costi netti soprattutto gli invii di lettere indirizzate, tra cui anche prodotti del settore riservato (addebito pari a 80 mio. fr.). A trarre vantaggio dalla compensazione dei costi netti, invece, sono soprattutto le prestazioni del traffico dei pagamenti incluse nel servizio universale. Nel 2014 la compensazione tra i segmenti del gruppo ammontava a un totale di 229 milioni di franchi.

9.2 Finanziamento del servizio universale nei Paesi di riferimento

Si conoscono pochi dati sui risultati d'esercizio relativi alle prestazioni del servizio universale nei Paesi di riferimento. Secondo le informazioni fornite dalle autorità di regolazione di Germania, Svezia e Regno Unito, in questi Paesi le prestazioni del servizio universale generano risultati positivi¹⁰⁹. Nel 2012 i Paesi Bassi, secondo le indicazioni di PostNL, hanno conseguito un risultato negativo nel servizio universale (-53 mio. €). Essendosi prospettata una revisione della portata del servizio universale (cfr. n. 8.2.1), PostNL ha rinunciato a compensare i costi netti¹¹⁰. Gli altri Paesi di riferimento non hanno pubblicato i propri dati.

Ai sensi dell'articolo 7 della direttiva postale, gli Stati membri dell'UE possono finanziare il servizio universale in diversi modi: autofinanziamento per mezzo dei ricavi di mercato, acquisti pubblici e meccanismo di compensazione (fondo di compensazione). Ad eccezione della Svezia tutti gli Stati membri dell'UE qui presi in esame hanno sancito nella legge un meccanismo di compensazione, sebbene nessun Paese l'abbia ancora applicato.

Alcuni Paesi di riferimento destinano tuttavia dei fondi pubblici al finanziamento del servizio universale postale o di altri servizi di interesse economico generale, ad esempio il mandato per la gestione di una rete capillare di uffici postali (Francia, Regno Unito) o la promozione indiretta della stampa (Francia). Tra i Paesi di riferimento considerati sono soprattutto Francia, Regno Unito e Norvegia a mettere a disposizione fondi pubblici.

Paese	Cosa viene cofinanziato con fondi pubblici?	Contributi 2014
FR ¹¹¹	Trasporto e distribuzione della stampa	200 mio. €
	Pianificazione del territorio	170 mio. €
	Accesso ai servizi finanziari	242 mio. €
UK ¹¹²	Sovvenzionamento della rete di uffici postali di Post Office LTD	200 mio. £ (circa 245 mio. €)
NO ¹¹³	Sovvenzionamento dei costi netti non coperti dal risultato del monopolio	270 mio. NOK (circa 33 mio. €)

¹⁰⁹ ERGP 2014a, pag. 10

¹¹⁰ Comunicato di PostNL del 27.3.2013 «Intention to adjust Universal Service Obligation», consultabile all'indirizzo: <http://www.postnl.nl/en/about-postnl/press-news/press-releases/2013/march/20130327-intention-to-adjust-universal-service-obligation.html> (stato 25.6.2015).

¹¹¹ Le Groupe La Poste 2014, pagg. 87-94

¹¹² Post Office 2014, pag. 42

¹¹³ Posten Norge 2010; Posten Norge 2014, pag. 46

Tabella 12 Esempi di contributi pubblici al finanziamento delle prestazioni del servizio universale

Per quanto riguarda il finanziamento del servizio universale va anche considerata la regolamentazione dei prezzi dei Paesi di riferimento. Presso tutti gli operatori storici, i prezzi di determinati segmenti del mercato della posta-lettere sono regolamentati (approvazione di prezzi unitari e/o limite massimo di prezzo). Questi strumenti sono finalizzati in particolare a garantire al pubblico prezzi accessibili e ai fornitori guadagni commisurati. I prezzi si ripercuotono anche sul grado di autofinanziamento del servizio universale.

9.3 Sintesi

In Svizzera la Posta autofinanzia il servizio universale con i ricavi dei servizi liberi e del settore riservato. Anche dopo l'abbassamento del monopolio a 50 g nel 2009, i ricavi realizzati dalla Posta superano i costi generati dalla fornitura del servizio universale. Di conseguenza, l'abbassamento a 50 g del limite di monopolio sulla posta-lettere non ha compromesso l'autofinanziamento. Considerate singolarmente, le prestazioni del traffico dei pagamenti incluse nel servizio universale non possono essere fornite in maniera tale da coprire i costi; tuttavia, i buoni risultati conseguiti nel servizio universale postale hanno finora permesso di realizzare un risultato complessivamente positivo.

Con il nuovo diritto postale, l'importanza del monopolio come strumento di finanziamento del servizio universale è diminuita. Con l'introduzione della compensazione dei costi netti, la Posta compensa i disavanzi di singole prestazioni del servizio universale con le eccedenze realizzate da prestazioni redditizie. Tuttavia, nel 2014 questo strumento non ha avuto alcuna ripercussione sul risultato finanziario del servizio universale, in quanto sia i prodotti per cui sono avvenuti accrediti o addebiti a compensazione dei costi sono inclusi nel servizio universale.

Una diminuzione del volume del settore della posta-lettere, progressiva o accelerata, potrebbe mettere sotto pressione il finanziamento del servizio universale a causa degli elevati costi fissi. Tuttavia, questa evoluzione non è direttamente correlata al grado di apertura del mercato dei servizi della posta-lettere.

Tra i Paesi di riferimento, Paesi Bassi, Austria e Germania sono riusciti a finanziare il servizio universale postale sempre autonomamente, anche dopo la liberalizzazione completa. Gli altri operatori storici hanno dovuto usufruire di aiuti statali una o più volte, in particolare per finanziare una rete capillare di punti d'accesso (Francia, Regno Unito, Norvegia). Tuttavia, finora tutti i Paesi di riferimento hanno rinunciato alla creazione di un fondo di compensazione ai sensi della direttiva postale europea.

10 Andamento finanziario degli operatori postali storici

10.1 Gruppo Posta

10.1.1 Andamento a livello di gruppo

Tra il 2004 e il 2014 il ricavo d'esercizio consolidato della Posta è aumentato del 15 per cento, passando da 7,3 a 8,5 miliardi di franchi. La crescita maggiore è avvenuta prima del 2009, anno in cui i ricavi della Posta hanno subito la flessione più forte (-3 % rispetto all'anno precedente). In quel momento si sono aggiunti diversi effetti negativi: un difficile contesto congiunturale, abbassamenti di prezzo per determinate categorie di lettere e minori ricavi nel settore degli immobili¹¹⁴. Dal 2009 l'andamento dei ricavi d'esercizio è stabile, per quanto leggermente al ribasso. La stabilità caratterizza anche il risultato del gruppo, che dal 2008 ha oscillato tra i 721 milioni di franchi del 2009 e i 930 del 2010. Nel 2014 il risultato ammontava a 803 milioni di franchi; questo calo va ricondotto in particolare ai servizi finanziari di PostFinance (cfr. Figura 15).

¹¹⁴ La Posta 2009, pag. 54

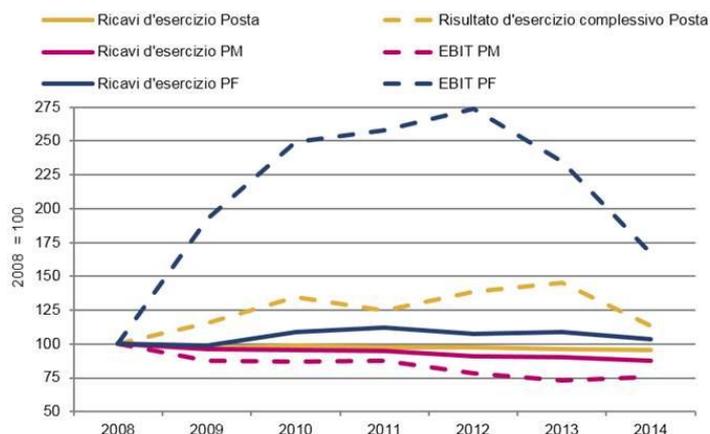


Figura 15 Andamento dei risultati d'esercizio di Posta, PostMail e PostFinance, 2008 = 100, valori normalizzati (fonti: calcolo proprio sulla base dei rapporti finanziari della Posta Svizzera, diversi anni)

Come risulta dalla Figura 16, con un margine EBIT del 9,5 per cento la redditività della Posta è ancora elevata, nonostante l'andamento sfavorevole del mercato nel settore logistico, in particolare la diminuzione del volume della posta-lettere.

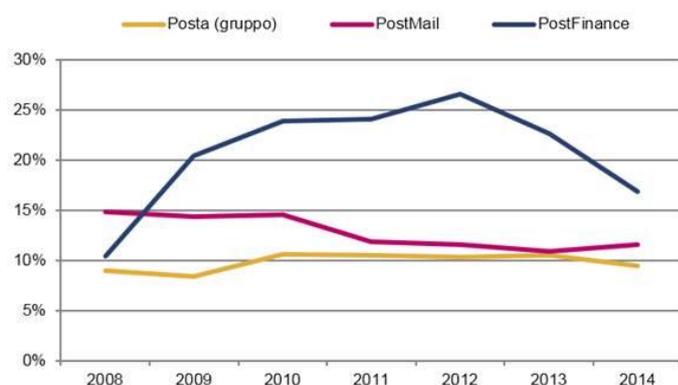


Figura 16 Andamento della redditività di PostMail, PostFinance e a livello di gruppo, margine EBIT (fonti: calcolo proprio sulla base dei rapporti finanziari della Posta Svizzera, diversi anni)

10.1.2 Andamento nel settore della posta-lettere

Poiché la Posta non pubblica il dettaglio delle cifre finanziarie dei singoli prodotti del segmento della posta-lettere, l'analisi riportata di seguito si basa sull'andamento del segmento PostMail nel suo insieme. Tuttavia, PostMail è attiva anche in altri segmenti di mercato, come ad esempio la distribuzione di invii e giornali non indirizzati. Va inoltre considerato che il 15 per cento circa delle lettere (soprattutto invii di clienti privati) non viene elaborato da PostMail, bensì dal segmento Rete postale e vendita (PV). La posta-lettere indirizzata resta comunque il prodotto di PostMail che maggiormente incide sul fatturato.

Nell'analisi dell'andamento dei ricavi e risultati d'esercizio di PostMail vanno tenuti in considerazione diversi effetti particolari che negli ultimi anni hanno avuto ripercussioni in parte pesanti sul corso degli

affari¹¹⁵. Ai fini di una corretta interpretazione, il confronto tra gli anni si è quindi basato quanto più possibile su valori normalizzati.

Eliminando gli effetti particolari più significativi, i ricavi e risultati d'esercizio conseguiti da PostMail tra il 2008 e il 2014 diminuiscono. Questa evoluzione non è inattesa, soprattutto in considerazione della diminuzione del volume di invii, che riguarda in particolare la posta-lettere indirizzata. Tale diminuzione va ricondotta quasi esclusivamente al calo della domanda; le perdite di quote di mercato hanno avuto un effetto trascurabile (cfr. n. 5). Grazie alle acquisizioni è stato tuttavia possibile aumentare i volumi di diversi prodotti elaborati da PostMail e dalle società a lei affiliate (ad es. invii della posta-lettere non indirizzate). Anche l'evoluzione dei prezzi ha avuto conseguenze negative sui ricavi d'esercizio (cfr. n. 6.1.3.1). In rapporto al ricavo d'esercizio, il risultato d'esercizio tra il 2008 e il 2014 ha subito una flessione sovraproporzionale (cfr. Figura 15).

Nell'analisi dell'andamento della redditività di PostMail non è stato considerato il meccanismo di finanziamento del servizio universale sancito dal diritto previgente (contributo ai costi dell'infrastruttura)¹¹⁶. Ne risulta che dal 2008 il margine d'esercizio di PostMail si è assottigliato (cfr. Figura 15). Con un margine EBIT dell'11,6 per cento nel 2014 la redditività è ancora elevata e supera quella del gruppo (9,5 %). Margini così elevati malgrado la flessione nel volume d'affari e i prezzi in calo hanno potuto essere realizzati grazie ai miglioramenti in termini di efficienza compiuti negli anni passati. La Posta ha costantemente perfezionato i propri processi lungo tutta la catena di creazione del valore (presa in consegna, trasporto, smistamento, distribuzione). Un progetto importante è stata la riorganizzazione dei centri lettere (Reengineering Mailprocessing, REMA) conclusa nel 2010, per cui la Posta ha investito circa un miliardo di franchi.

10.2 Andamento nei Paesi di riferimento

10.2.1 Risultati d'esercizio

L'andamento dei ricavi degli operatori storici nei Paesi di riferimento, se non si procede a eliminare gli effetti particolari, è caratterizzato da una spiccata dinamica. Mentre i volumi d'affari di alcuni (ad es. PostNord) sono quasi raddoppiati, nello stesso periodo quello di PostNL ha subito una pesante contrazione (cfr. Figura 17) a causa della separazione della posta-lettere e dei pacchi nazionali dai pacchi e dai servizi espresso internazionali (TNT Express), avvenuto nel 2011. Nel complesso si può comunque affermare che, ad eccezione di PostNL, nel 2014 nessun fornitore ha conseguito un ricavo d'esercizio inferiore a quello del 2004, e ciò indipendentemente dal grado di apertura del mercato.

¹¹⁵ Tra il 2004 e il 2013, in particolare, sono state apportate modifiche alla segmentazione delle attività (diversa ripartizione dei singoli prodotti tra le unità del gruppo), alla cerchia consolidata (acquisizione/dismissione di società affiliate che sono o erano consolidate nell'ambito contabile di PostMail) e al finanziamento del servizio universale (contributo ai costi dell'infrastruttura vs. compensazione dei costi netti).

¹¹⁶ Nella presente analisi si considera la situazione finanziaria di PostMail prima della compensazione dei costi netti.

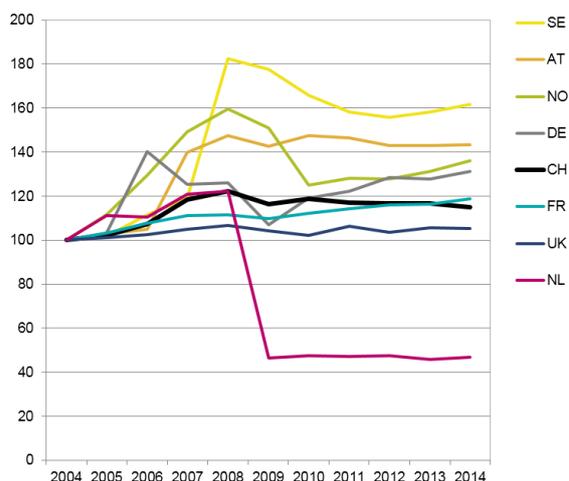


Figura 17 Andamento dei ricavi d'esercizio a livello di gruppo 2004-2014, 2004 = 100
 (fonti: calcolo proprio sulla base dei rapporti di gestione degli operatori storici, diversi anni)

Rispetto agli andamenti a livello di gruppo, il settore della posta-lettere (senza eliminazione degli effetti particolari) si è caratterizzato per una stabilità decisamente maggiore. Immediatamente prima e dopo la completa apertura del mercato (2008), la Deutsche Post ha subito una temporanea flessione; tuttavia, da allora la situazione si è stabilizzata. Grazie ad aumenti dei prezzi, dal 2010 Royal Mail ha registrato una notevole crescita dei ricavi; le perdite più consistenti sono state subite da Posten Norge e PostNord¹¹⁷.

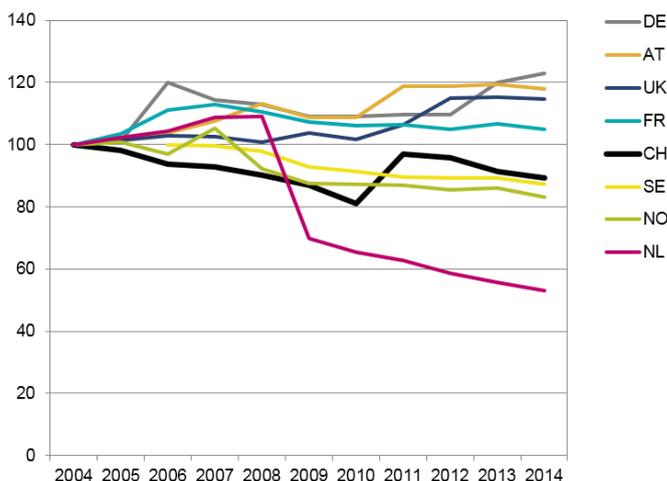


Figura 18 Andamento dei ricavi d'esercizio nel settore della posta-lettere 2004-2014, 2004 = 100, SE: 2006 = 100
 (fonti: calcolo proprio sulla base dei rapporti di gestione degli operatori storici, diversi anni)

10.2.2 Redditività

Analizzando l'andamento della redditività si constata che l'operatore storico dei Paesi Bassi (PostNL) è riuscito a mantenere una redditività costantemente elevata. Dal 2012 anche Österreichische Post è entrata nel novero delle aziende postali più redditizie in Europa.

¹¹⁷ Contrariamente a quanto fatto per le cifre a livello di gruppo si considera qui soltanto il segmento della posta-lettere su terreno svedese.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Margine medio	6.3%	6.7%	6.7%	5.8%	4.6%	4.6%	5.8%	5.8%	5.4%	5.7%	5.8%
Elevato	CH										
	DE	DE	AT	AT	NL	NL	NL	NL	AT	AT	AT
	NL	NL	NL	NL	FR	FR	NO	DE	NL	NL	NL
	NO	FR	DE	DE	AT	AT	DE	FR	DE	DE	DE
Medio	AT	AT	FR	FR	SE	DE	FR	UK	FR	FR	FR
	SE	SE	SE	SE	NO	UK	AT	AT	UK	UK	UK
Basso	FR	NO	NO	NO	UK	SE	SE	SE	NO	NO	NO
	UK	UK	UK	UK	DE	NO	UK	NO	SE	SE	SE
Negativo											

Elevato: margine pari o superiore al 7 %; medio: margine compreso tra 3 e 6,9 %; basso: margine compreso tra 0 e 2,9 %; negativo: margine inferiore allo 0 %.

Tabella 13 Andamento dei margini EBIT a livello di gruppo degli operatori storici 2004-2014
(fonti: calcolo proprio sulla base dei rapporti di gestione degli operatori storici, diversi anni)

Tra le aziende di riferimento solo gli operatori scandinavi come PostNord e Posten Norge registrano un tendenziale peggioramento della redditività. Dal 2007 PostNord, che opera anche in Danimarca, dove fornisce i servizi postali inclusi nel servizio universale, deve affrontare marcate riduzioni del margine EBIT. Lo stesso vale per Posten Norge, che nel 2014 è tuttavia riuscita a riportare la redditività a livelli più elevati. Contrariamente a PostNord, Posten Norge riceve sussidi statali per il finanziamento del servizio universale (cfr. n. 9.2). Nel 2014 la redditività si attesta ancora a un livello abbastanza buono per la maggior parte delle aziende. Delle otto aziende prese in esame, sei continuano a realizzare margini da medi a elevati. Ciononostante, tra il 2004 e il 2014 il margine EBIT è sceso in media di mezzo punto percentuale.

Il dettaglio sulla posta-lettere illustra come la maggior parte delle aziende qui esaminate continui a realizzare margini elevati in questo settore. Nel periodo analizzato Deutsche Post e Österreichische Post non hanno mai fatto registrare margini negativi.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Margine medio			11.1%	8.5%	8.1%	6.6%	7.4%	8.3%	7.7%	8.4%	8.1%
Elevato	CH	DE	CH	CH	CH	CH	CH	CH	CH	CH	CH
	DE	AT	DE	DE	DE	DE	DE	DE	DE	DE	DE
	AT	NL	AT	AT	AT	AT	AT	AT	AT	AT	AT
	NL	NO	NL	NL	NL	NL	NL	NO	NL	NO	NL
Medio	NO	CH	SE	SE	FR	FR	NO	NL	FR	NL	NO
	UK	UK	NO	FR	SE	SE	FR	FR	UK	FR	FR
Basso	SE	SE	FR	NO	NO	NO	SE	SE	NO	SE	SE
	FR	FR	UK	UK	UK	UK	UK	UK	SE	UK	UK
Negativo											
SCONOSCIUTO											

Elevato: margine pari o superiore al 7 %; medio: margine compreso tra 3 e 6,9 %; basso: margine compreso tra 0 e 2,9 %; negativo: margine inferiore allo 0 %.

Tabella 14 Andamento dei margini EBIT nel settore della posta-lettere degli operatori storici 2004-2014
(fonti: calcolo proprio sulla base dei rapporti di gestione degli operatori storici, diversi anni)

Come si intuisce già dall'analisi a livello di gruppo, nel segmento della posta-lettere la redditività di PostNord è diminuita¹¹⁸. Nonostante abbia subito pesanti flessioni nella posta-lettere (cfr. Figura 18), nel 2014 PostNL è tornata a realizzare un margine superiore al 7 per cento in questo segmento. Dopo il minimo del 2012, nel 2013 anche Posten Norge è riuscita a riportare il margine a livelli più elevati, per quanto ciò sia stato possibile solo grazie all'indennità statale per il finanziamento del servizio universale¹¹⁹. La Poste (FR) è ferma dal 2006 su un livello medio di redditività (circa 5 %). Dopo quattro anni consecutivi in negativo, grazie ad aumenti dei prezzi nel 2010 Royal Mail è tornata a realizzare un margine EBIT positivo.

Anche se nel settore della posta-lettere la maggior parte degli operatori storici può contare su margini piuttosto ampi, la redditività media è in calo. Tra il 2006 e il 2014 la flessione è stata di 3 punti percentuali circa, quindi maggiore rispetto a quella riscontrata a livello di gruppo.

Dal confronto tra i Paesi di riferimento non emerge alcuna correlazione diretta tra redditività e monopolio sulla posta-lettere. Il segmento della posta-lettere di aziende quali Deutsche Post o PostNL è molto redditizio, nonostante questi operatori, rispetto agli altri, debbano affrontare una concorrenza relativamente forte. Nonostante il monopolio sulla posta-lettere fino a 50 g, Posten Norge rientra tra le aziende meno redditizie, soprattutto al netto dell'indennità statale.

10.3 Sintesi

Nel segmento della posta-lettere la Posta registra una flessione sia dei ricavi d'esercizio che dei margini d'esercizio. Nel 2014 il margine d'esercizio resta comunque elevato, a un livello superiore di quello del gruppo. Dal confronto con i Paesi di riferimento emerge un quadro simile: la maggior parte degli operatori postali storici gode di una buona situazione finanziaria. A livello di gruppo quasi tutti hanno potuto incrementare il proprio volume d'affari. Sebbene in media la redditività sia lievemente diminuita, singole aziende sono riuscite ad aumentare il proprio margine d'esercizio.

Rispetto a quella delle altre aziende di riferimento, la cifra d'affari della Posta è caratterizzata da una grande stabilità, inferiore soltanto a quella di Royal Mail. Tuttavia, insieme a Royal Mail e a La Poste (FR), la Posta rientra anche tra le aziende che hanno realizzato la crescita minore tra il 2004 e il 2014.

Il contributo prestatore dai settori della posta-lettere al risultato d'esercizio è ancora sovrapproporzionale. Più della metà delle aziende prese in esame raggiungono con il segmento della posta-lettere un margine EBIT superiore al 7 per cento. Queste buone prestazioni sono state possibili solo grazie a rincari e misure per ridurre i costi. Sotto il profilo finanziario, la progressiva apertura del mercato ha avuto ripercussioni piuttosto modeste sulla redditività della posta-lettere; più evidenti sono state le conseguenze della diminuzione del volume della posta-lettere.

Per quanto concerne la Svizzera si nota inoltre che i ricavi d'esercizio di PostMail hanno subito una flessione piuttosto forte, nonostante il volume di invii si sia contratto in modo meno marcato che in altri Paesi di riferimento. Questa flessione potrebbe essere giustificata dal fatto che, nel confronto internazionale, i prezzi di listino praticati dalla Posta per l'invio di lettere sono aumentati solo minimamente negli ultimi anni.

¹¹⁸ Qui si considera esclusivamente il segmento del gruppo che opera in Svezia.

¹¹⁹ Posten Norge riceve un sussidio statale per coprire i costi supplementari legati alla fornitura del servizio universale. Nel 2013 questo sussidio ammontava a 353 milioni di corone norvegesi (circa 51 mio. fr). Per il 2012 è stata riscontrata, nel 2013, una sottocompensazione per cui nel 2013 è stato effettuato un pagamento retroattivo di 127 milioni di corone norvegesi (circa 18 mio. fr.). Cfr. Posten Norge 2013, pag. 9.

11 Conclusioni e proposte per il seguito

Dall'analisi dell'andamento del mercato postale in Svizzera e nei Paesi di riferimento successivo alla progressiva liberalizzazione emerge uno scenario differenziato.

11.1 Evoluzione in Svizzera dopo la progressiva apertura del mercato

La politica finora adottata in Svizzera di aprire il mercato in modo progressivo e controllato si è rivelata sostanzialmente efficace. In particolare, l'entrata sul mercato di un'azienda postale nel settore della posta-lettere nazionale (Quickmail) ha migliorato l'offerta postale per determinati segmenti di clientela. Le fonti di finanziamento del servizio universale nel settore dei servizi postali continuano ad essere sufficienti e la Posta offre servizi di alta qualità a prezzi stabili. Per i clienti commerciali molti prezzi sono addirittura calati. Nel complesso i risultati d'esercizio della Posta continuano a essere solidi. Grazie agli sforzi compiuti negli ultimi anni per migliorare l'efficienza, inoltre, la Posta mantiene una redditività elevata. Non da ultimo, in Svizzera le condizioni del lavoro nel settore postale non mostrano segni di peggioramento.

11.2 Sviluppo modesto anche nei mercati completamente liberalizzati

Le esperienze maturate nei Paesi europei di riferimento mostrano che la completa soppressione del monopolio non ha causato variazioni significative delle quote di mercato. In Francia, Regno Unito o Austria, il dinamismo del mercato è stato inferiore alle attese. A distanza di oltre quattro anni dalla completa liberalizzazione, le quote di mercato dei fornitori alternativi nel settore della posta-lettere nazionale stentano ancora a superare quelle dei fornitori alternativi che operano in Svizzera. Nei Paesi in cui il mercato è stato aperto da più tempo, come la Svezia o la Germania, per quanto riguarda il fatturato le quote di mercato stagnano da anni tra il 7 e il 15 per cento.

I motivi di questa mancanza di dinamismo sono diversi. Oltre a condizioni quadro normative che, in parte, inibiscono la concorrenza, al basso grado di copertura territoriale garantita dai fornitori alternativi e al fatto che la loro offerta è ancora poco conosciuta, giocano un ruolo decisivo soprattutto i vantaggi sui prezzi unitari determinati dai volumi di cui godono gli operatori storici. A prescindere dalle diverse condizioni quadro dei Paesi di riferimento, finora nel mercato della posta-lettere nessun fornitore alternativo è riuscito a realizzare una quota di mercato simile a quella raggiunta nel mercato dei pacchi. Ciò dimostra come le esperienze positive maturate nel mercato dei pacchi non si lascino trasporre direttamente nel mercato della posta-lettere.

Infine, nei Paesi presi in esame la liberalizzazione completa non ha impedito rincari anche marcati nel settore posta-lettere, soprattutto nei prodotti per i clienti privati. Questa evoluzione dei prezzi va ricondotta soprattutto alla diminuzione del volume della posta-lettere, che di recente ha assunto ritmi più serrati in alcuni Paesi (ad es. nei Paesi Bassi). Per far fronte al crollo dei ricavi in questo settore e continuare a garantire il finanziamento del servizio universale, le aziende hanno aumentato i prezzi per quei clienti privati che sono meno sensibili al livello dei prezzi praticati. Un'inversione di questa tendenza non è prevedibile.

11.3 Il mutato comportamento dei clienti è la sfida maggiore

Nel complesso, l'uso sempre più intenso di mezzi di comunicazione elettronica si ripercuote negativamente sui volumi della posta-lettere. Anche se l'evoluzione di questi ultimi varia da Paese a Paese e determinate categorie di lettere vengono sostituite da equivalenti elettronici più rapidamente di altre, il settore è sostanzialmente unanime nel prevedere un'ulteriore diminuzione dei volumi della posta-lettere in Europa e in Svizzera. In alcuni Paesi, il calo del fatturato della posta-lettere sta già esercitando una forte pressione sugli operatori. È lecito supporre che in futuro il mutato comportamento dei clienti eserciterà sul mercato della posta-lettere un'influenza ancora più decisiva della concorrenza tra gli operatori che offrono invii della posta-lettere tradizionale. Se persisterà la tendenza ad avvalersi dei media elettronici, e i volumi della posta-lettere continueranno quindi a calare, sarà più difficile sostenere sul lungo termine un ingresso su questo mercato.

In Svizzera, la diminuzione della domanda induce sempre più a mettere in discussione il ruolo del monopolio sulla posta-lettere e in generale di questo settore come colonna portante del finanziamento dell'intero servizio universale. Per quanto oggi il finanziamento non ponga particolari problemi, in futuro le pressioni si intensificheranno, soprattutto se i ricavi della posta-lettere calano sensibilmente e la fornitura del servizio universale con prestazioni del traffico dei pagamenti continua ad essere deficitaria. A prescindere dalla questione dell'apertura del mercato, il finanziamento comune di entrambi i mandati di servizio universale (servizi postali e traffico dei pagamenti) potrebbe richiedere già a medio termine nuove misure legislative volte a garantire la fornitura del servizio universale. A causa delle recenti evoluzioni nel settore della regolamentazione del mercato finanziario, in particolare per quanto riguarda la lotta contro il terrorismo e il riciclaggio di denaro, è inoltre lecito prevedere che il servizio universale subirà un rincaro nel settore del traffico dei pagamenti. Ai sensi dell'articolo 51 OPO, la Posta può tuttavia finanziare il servizio universale anche tramite i ricavi ottenuti grazie a prestazioni offerte da PostFinance che non rientrano nel servizio universale (per un importo massimo pari ai costi netti del servizio universale nel settore del traffico dei pagamenti). Finora la Posta non ha fatto ricorso a questa possibilità.

11.4 Proposta del Consiglio federale per il seguito

Considerate le conclusioni tratte dalla valutazione sulle ripercussioni dell'apertura del mercato fino a 50 g della posta-lettere in Svizzera e sulla liberalizzazione completa in Europa, il Consiglio federale propone quanto segue.

11.4.1 Rinuncia a ulteriori aperture del mercato

Il Consiglio federale propone di rinunciare a ulteriori tappe verso l'apertura del mercato. Per quanto la liberalizzazione sia uno strumento sostanzialmente adatto a dinamizzare i mercati statici, le esperienze maturate in Europa e qui illustrate mostrano che finora la completa liberalizzazione non ha prodotto l'effetto sperato di stimolare la concorrenza nel mercato europeo della posta-lettere.

Attualmente i clienti svizzeri possono avvalersi di servizi di posta-lettere di alta qualità a prezzi relativamente contenuti. Il volume di invii va contraendosi, cosa che in futuro inciderà ancora più pesantemente sul finanziamento del servizio universale. Tendenzialmente, la soppressione del monopolio ancora vigente aumenterebbe ancora la pressione sulla garanzia del servizio universale. Al contempo, guardando alle esperienze degli altri Paesi, è lecito ritenere che, in caso di una contrazione del volume della posta-lettere a lungo termine, una liberalizzazione completa non porterebbe a un significativo rilancio della concorrenza in questo settore. Analogamente è prevedibile che non vi sia un miglioramento della copertura postale per i consumatori svizzeri ma piuttosto che aumentino i prezzi.

Sulla base di queste riflessioni il Consiglio federale conclude che non sussiste alcuna necessità di intervenire per aprire completamente il mercato svizzero della posta-lettere.

11.4.2 Introduzione di un limite massimo di prezzo nel monopolio ancora vigente

Finora il Consiglio federale ha rinunciato a fissare limiti massimi di prezzo nel settore riservato. Mantenendo il monopolio ancora vigente, il Consiglio federale dovrà tuttavia fissare a livello di ordinanza i limiti massimi di prezzo per i servizi riservati previsti dall'articolo 18 LPO. A tale scopo avvierà a breve la modifica dell'ordinanza sulle poste.

11.4.3 Mantenimento dei vantaggi finora ottenuti

Il Consiglio federale ritiene che mantenere il monopolio ancora vigente non implichi necessariamente una battuta d'arresto nello sviluppo della legislazione postale. Per assicurare i vantaggi che l'attuale apertura del mercato ha portato all'economia e alla popolazione, saranno inoltre esaminate eventuali modifiche della legislazione postale. In particolare bisognerà tenere conto del fatto che un'offerta alternativa può sopravvivere in un mercato solo parzialmente aperto e caratterizzato da volumi ridotti soltanto in presenza di condizioni quadro adeguate. Si vaglierà se sia necessario intervenire nella valutazione della legislazione che il Consiglio federale dovrà presentare nel 2016 (rapporto di valutazione ai sensi dell'art. 3 LPO). Nell'ambito dell'imminente verifica dell'efficacia della legge sulle poste verrà

analizzato non solo il mercato della posta-lettere, ma anche quello dei pacchi. Anche le prospettive future dei mandati di servizio universale e le loro possibilità di finanziamento verranno sottoposte a un attento esame.

Abbreviazioni

AR	Avviso di ricevimento
AT	Austria
CC	Clienti commerciali
CCL	Contratto collettivo di lavoro
CH	Svizzera
CP	Clienti privati
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DE	Germania
EBIT	Earnings Before Interest and Taxes (risultato d'esercizio al lordo degli oneri finanziari e delle imposte)
ERGP	The European Regulators Group for Postal Services
FR	Francia
Fr.	Franchi svizzeri
LOP	Legge sull'organizzazione delle poste
LPO	Legge sulle poste
NL	Paesi Bassi
NO	Norvegia
OPO	Ordinanza sulle poste
PA	PostAuto
PF	PostFinance
PIL	Prodotto interno lordo
PL	PostLogistics
PM	PostMail
PostCom	Commissione federale delle poste
PostReg	Autorità di regolazione postale
PV	Rete postale e vendita
SE	Svezia
SPS	Swiss Post Solutions
UE	Unione europea
UFCOM	Ufficio federale delle comunicazioni
UK	Regno Unito
UPU	Union Postale Universelle
UTP	Unità a tempo pieno

Appendice 1 Fonti e materiali

Questo rapporto di valutazione si basa su diverse fonti. Si tratta innanzitutto di studi stranieri relativi ai mercati postali europei che riguardano in parte anche il mercato postale svizzero. In questa categoria rientrano principalmente i rapporti sui mercati postali pubblicati a intervalli regolari per conto della Commissione europea. Questi studi, in particolare l'ultimo rapporto WIK-Consult, «Main Developments in the Postal Sector (2010-2013)», hanno fornito molti dati per la presente valutazione. Questi dati generali sono quindi stati integrati con fonti specifiche per i singoli Paesi, quali i rapporti annuali delle autorità di regolazione e degli operatori postali.

In Svizzera, inoltre, negli ultimi anni il mercato postale svizzero è stato oggetto di diversi rapporti. Si tratta in particolare dei rapporti del Consiglio federale sul settore postale e di studi effettuati per conto del DATEC, della Posta o di PostReg. Per l'analisi delle più recenti evoluzioni sul mercato postale svizzero sono stati inoltre valutati i dati delle aziende postali che nel mese di marzo 2015 erano registrate alla PostCom con obbligo di notifica ordinaria; questi dati riguardano in particolare l'andamento dei fatturati e dei volumi di invii e le condizioni di lavoro.

Letteratura e materiali

ARCEP (2011): Etude relative à l'activité du routage en France, Etude réalisée par le cabinet BASIC à la demande de l'ARCEP, Autorité de régulation des communications électroniques et des postes.

ARCEP (2013): Observatoire annuel des activités postales en France – Année 2012, Autorité de régulation des communications électroniques et des postes.

ARCEP (2014): Annual Report 2013, Autorité de régulation des communications électroniques et des postes.

Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung (2014): Postdienste und moderne Informations- und Kommunikationstechnologien, Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB), Drucksache 18/582.

Bundesnetzagentur (2015), Jahresbericht 2014.

Copenhagen Economics (2010a): Main developments in the postal sector (2008-2010), Final report, DG Markt, 29 November 2010.

Copenhagen Economics (2010b): Wages and employment conditions in liberalised postal markets, Report for the Norwegian Ministry of Transport and Communications, August 31st 2010.

Copenhagen Economics (2012): Pricing behaviour of postal operators, DG Internal Market and Services, 21 December 2012.

ECORYS-NEI (2005): Development of competition in the European postal sector, European Commission, Internal Market, Rotterdam.

ERGP (2013): ERGP Report on the quality of service and end-user satisfaction, (13)31.

ERGP (2014a): Discussion paper on the implementation of Universal Service in the postal sector and the effects of recent changes in some countries on the scope of the USO, (14)16.

ERGP (2014b): ERGP Report 2014 on the quality of service and end-user satisfaction, (14)24.

ERGP (2014c): ERGP Report on End-to-End Competition and Access in European postal markets, (13) 38rev1.

International Post Corporation (2013): Global Postal Industry Report 2013.

ITA Consulting/WIK-Consult (2009): The Evolution of the European Postal Market since 1997, Study for the European Commission, Final Report, DG Internal Market and Services.

La Posta Svizzera (2006): Rapporto di gestione 2006.

La Posta Svizzera (2008): Relazione di bilancio 2008.

La Posta Svizzera (2009): Relazione di bilancio 2009.

La Posta Svizzera (2011): Nuovi servizi, innovazioni e settori di sviluppo della Posta Svizzera, versione del 31.3.2011.

La Posta Svizzera (2012): Rapporto finanziario 2012.

La Posta Svizzera Post (2014): Rapporto finanziario 2014.

La Posta Svizzera (2015): Le tabelle del Rapporto di gestione 2014 della Posta. Consultabile all'indirizzo: <http://geschaeftsbericht.post.ch/14/ar/it/downloads.htm> (sotto «I principali indici», stato 30.6.2015).

Le Groupe La Poste (2014): Document de référence 2014.

Messaggio del 10 giugno 1996 concernente la nuova legge sulle poste (LPO), FF 1996 III 1141.

Messaggio del 20 maggio 2009 concernente la legge sulle poste (LPO), FF 2009 4493.

Monopolkommission (2013): Wettbewerbsschutz effektivieren, Sondergutachten 67 gemäß § 44 PostG in Verbindung mit § 81 Abs. 3 TKG (Deutschland).

Ofcom (2013): Annual monitoring update on the postal market 2012-12.

OPTA (2012): Annual Report 2012, Independent Post and Telecommunications Authority.

Plaut Economics/Frontier Economics (2007): Auswirkungen Postmarktliberalisierung 2011, Modellierung im Auftrag des GS-UVEK.

Post Office (2013): Annual Report and Financial Statements 2013.

PostCom (2014): Rapporto annuale 2014.

postconsulting.at (2010): Post-Marktöffnung 2011 - Hintergrundinformationen & Szenarien, im Auftrag des management club Österreich.

Posten Norge (2010): Calculation and compensation of USO net costs in Norway, Präsentation vom 2.3.2010, 12th Königswinter Seminar on Postal Economics.

Posten Norge (2013): Quaterly Report, 4th Report 2013.

Posten Norge (2014): Annual and Sustainability Report 2014.

PostReg (2004): Rapporto d'attività 2004.

PostReg (2007): Rapporto d'attività 2007.

PostReg (2008): Rapporto d'attività 2008.

PostReg (2010): Rapporto d'attività 2010.

PriceWaterhouseCoopers (2006): Evaluating the impact of a full market opening on Swiss Post, Report for the client Swiss Post.

PTS (2013): Service and competition 2013 - The postal services market in Sweden, PTS-ER 2013:6.

Rapporto del Consiglio federale e Messaggio concernente la modifica della legge federale sull'organizzazione delle poste del 22 maggio 2002 - Panoramica sull'evoluzione del settore postale in Svizzera, FF 2002 4497.

Rapporto del Consiglio federale del 2 aprile 2008 sulla politica di crescita economica 2008–2011 (in adempimento della mozione 01.3089 «Politica della crescita. Sette provvedimenti») (documento disponibile in francese e in tedesco).

Rapporto del Consiglio federale del 23 giugno 2004 «Il servizio universale nelle infrastrutture (servizio pubblico)», FF 2004 4075.

Royal Mail plc (2014): Direct Delivery: A Threat to the Universal Postal Service, Regulatory Submission to Ofcom.

Surveillance des prix SPR (2007): Prise de position sur les hausses tarifaires de la Poste pour les versements au guichet au 1er janvier 2007.

WIK-Consult (2005): Evaluation des Schweizer Postmarktes, Evaluation für die Postregulationsbehörde PostReg.

WIK-Consult (2006): Main Developments in the Postal Sector (2004-2006), Study for the European Commission, Directorate General for Internal Market and Services.

WIK-Consult (2010): Der schweizerische Postmarkt im europäischen Vergleich, Studie für die Postregulationsbehörde PostReg.

WIK-Consult (2011a): Developments in the Dutch Postal Market, Study for the Ministry of Economic Affairs, Agriculture and Innovation, Directorate-General for Energy, Telecom and Markets, The Netherlands.

WIK-Consult (2011b): Universal Postal Service and Competition: Experience from Europe, Study for TNT Post UK.

WIK-Consult (2013a): Main Developments in the Postal Sector (2010-2013), Study for the European Commission, Directorate General for Internal Market and Services.

WIK-Consult (2013b): Main Developments in the Postal Sector (2010-2013), Country Report, Study for the European Commission, Directorate General for Internal Market and Services.

WIK-Consult (2013c): Review of Postal Operator Efficiency, Study for OFCOM.

WIK-Consult/ITA Consulting (2014): Wachstumsorientierte Postpolitik, Studie für das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie.