

Mercato postale: la concorrenza rafforza il servizio pubblico

dossierpolitica

23 agosto 2010

Numero 14

Il mercato postale in pieno subbuglio. Il numero delle lettere indirizzate diminuisce, mentre quello degli invii postali resta elevato. Le tecnologie della comunicazione modificano le aspettative nei confronti degli operatori di servizi postali. Essi devono poter reagire alle evoluzioni affinché i clienti beneficino di prezzi e di prestazioni migliori. Occorre dunque rivedere la regolamentazione del mercato postale. La revisione della legge sull'organizzazione della Posta trasforma La Posta in una SA. Questo è necessario affinché essa possa affermarsi su un mercato completamente liberalizzato. La revisione della legge sulla Posta liberalizza il mercato postale, crea condizioni equivalenti per gli operatori di servizi privati e permette una concorrenza equa. Queste misure garantiscono ai clienti la possibilità di beneficiare di un'offerta innovativa e di qualità, di prezzi convenienti e di un servizio migliore. Per poter essere efficaci, le due leggi devono essere revisionate contemporaneamente, poiché aumentare la libertà imprenditoriale della Posta mantenendo il monopolio sulla parte più interessante del segmento delle lettere non favorirebbe l'introduzione di prezzi e di prestazioni vantaggiose, al contrario.

La posizione di economiessuisse

► Bisogna perseguire un buon rapporto prezzo-prestazioni a lungo termine. Per riuscirci, occorre liberalizzare il mercato. Solo a queste condizioni la libertà imprenditoriale della Posta Svizzera potrà essere estesa attraverso la revisione della legge sull'organizzazione della Posta.

► Garantire il servizio di base è un affare lucrativo per la Posta. Secondo le osservazioni constatate in Europa, i servizi postali e il servizio di base migliorano sui mercati aperti, se le distorsioni vengono soppresse. In Svizzera, gli operatori di servizi privati sono penalizzati rispetto alla Posta svizzera per la circolazione notturna e la gestione degli indirizzi. Occorre eliminare queste differenze di trattamento.

► L'iniziativa popolare "per una Posta forte" non va nella giusta direzione. Essa cementa vecchie strutture ed impedisce la creazione di prezzi vantaggiosi, di prestazioni di qualità e la garanzia sulla durata del servizio di base.

Il servizio universale è un affare lucrativo

In Svizzera, il servizio universale (servizio di base) è regolato dalla legge sulla Posta. Quest'ultima indica che La Posta Svizzera è tenuta a proporre tutti i servizi compresi nel servizio di base. Essa deve così garantire un "servizio universale sufficiente", il quale comprende "la fornitura di servizi postali e di pagamenti in tutto il paese". Per quanto concerne i servizi postali, la legge prescrive il deposito, la raccolta, il trasporto e la distribuzione di invii cinque giorni per settimana. Questi servizi devono essere di buona qualità e proposti in tutto il paese secondo gli stessi principi e a prezzi equi. Il mantenimento del servizio di base non è trascurabile. Esso costituisce la spina dorsale dell'approvvigionamento in servizi postali.

► La Posta realizza un utile medio di circa 770 milioni di franchi all'anno per il servizio di base

Contrariamente a quanto ci si immagina, il mandato relativo al servizio di base è un affare interessante per La Posta. Le attività di questo servizio generano un provento ben più elevato e sono più redditizie dei suoi impegni all'estero. Nel corso degli ultimi sei anni, La Posta Svizzera ha ottenuto un risultato totale di 4,62 miliardi di franchi per il servizio di base, ossia 770 milioni di franchi all'anno in media¹. La sua situazione finanziaria è buona, se si pensa che le PTT hanno registrato nel 1985 un deficit di oltre 400 milioni di franchi per dei servizi postali che beneficiano di sovvenzioni massicce. Questo aumento della produttività si spiega con il miglioramento dell'efficienza interna decisa in previsione dell'apertura del mercato.

► L'apertura del mercato migliorerebbe il servizio di base

La maggioranza dei paesi europei hanno già aperto il mercato postale. Questo non ha comportato una contrazione, bensì uno sviluppo del servizio di base postale. Secondo lo studio del WIK-Consult (2006) realizzato su richiesta della Commissione europea, il servizio postale di base rimarrebbe garantito in tutti i paesi dell'UE anche se i monopoli di tutte le imprese postali nazionali fossero aboliti. Oggi, è provato che la qualità dei servizi è migliorata dopo le prime misure verso l'apertura dei mercati. I paesi i cui mercati sono aperti possiedono una densa rete di uffici postali e di agenzie che garantisce ai clienti un accesso favorevole ai servizi postali. La posta è sempre recapitata e inviata cinque giorni per settimana.

► Anche in Svizzera il servizio di base può essere garantito a lungo termine soltanto se il mercato è aperto e la libertà imprenditoriale della Posta è maggiore

In Svizzera, il servizio di base potrà essere garantito a lungo termine soltanto se gli operatori di servizi sono in grado di reagire ai cambiamenti che avvengono sul mercato. La Posta ha iniziato a farlo, trasformando alcuni uffici postali in agenzie e riorganizzando la logistica del trattamento dei pacchi e delle lettere. Se vogliamo che i prezzi diminuiscano durevolmente e che i servizi siano costantemente migliorati, questo può avvenire attraverso un'apertura del mercato. Il semplice fatto che questa possibilità esista ha già indotto dei cambiamenti positivi. Tuttavia, questo effetto scomparirà rapidamente se l'apertura non si dovesse concretizzare. In effetti, in caso di mantenimento del monopolio sulle lettere fino a 50 grammi, La Posta Svizzera non sarebbe in nessun caso incitata a proporre servizi di qualità ad un prezzo vantaggioso. Si costata già del resto una diminuzione delle prestazioni nei servizi soggetti al monopolio.

► Esistono grandi disparità tra La Posta e gli operatori di servizi privati

Di conseguenza, la legge sull'organizzazione della Posta deve essere revisionata solo se è previsto un termine vincolante per l'apertura del mercato nella legge sulla Posta. Inoltre, l'apertura deve essere totale, vale a dire che non si deve mantenere nessuna distorsione a favore della Posta. Il mantenimento di regolamentazioni che inducono una distorsione, come il divieto di circolazione notturna che concerne i concorrenti della Posta o la gestione degli indirizzi riservati alla Posta, impedirebbe una liberalizzazione completa del mercato e dei miglio-

¹ Fonte: PostReg, Rapporti d'attività dal 2004 al 2009

ramenti per i consumatori. Occorre inoltre aprire alla concorrenza l'accesso delle infrastrutture finanziate grazie alle vecchie rendite di monopolio – le caselle postali o gli uffici postali ad esempio –. Le liberalizzazioni di facciata sono dannose a lungo termine, poiché gli operatori di servizi non propongono un buon rapporto prezzo-prestazione e gli ambienti politici non si sentono più invogliati ad intervenire.

Evoluzione politica contro l'apertura del mercato

► In Svizzera i prezzi sono molto elevati nel confronto internazionale per gran parte delle lettere che circolano nel paese (44%)

La Posta Svizzera detiene ancora un monopolio sulle lettere di meno di 50 grammi e incassa cospicui utili. Sull'ultimo rapporto d'attività di PostReg si legge che nel nostro paese i prezzi delle lettere di meno di 20 grammi sono tra i più elevati a livello europeo. La situazione sul mercato postale svizzero non è soddisfacente per i clienti.

► L'apertura del mercato svizzero oscilla

La pressione politica a favore di un'apertura del mercato è diminuita. Dopo che il Consiglio federale si è pronunciato a favore dell'apertura e che il Consiglio degli Stati ha approvato nel corso della sessione invernale 2009 la legge sulla Posta e quella sull'organizzazione della Posta, la Commissione dei trasporti e delle comunicazioni (CTT) del Consiglio nazionale ha votato contro l'apertura del mercato. Essa chiede al proprio plenum, con 12 voti contro 11 e un'astensione, di cancellare dal progetto le disposizioni relative ad un'apertura integrale del mercato. Il Consiglio federale dovrà sottoporre al Parlamento, tre anni al più tardi dopo l'entrata in vigore della legge sulla Posta, una valutazione sulle conseguenze dell'apertura del mercato nonché le proposte concernenti l'evoluzione futura.

► La CTT-N ha respinto, a stretta maggioranza, la creazione di un organismo indipendente per gestire gli indirizzi e l'apertura dell'accesso alle prestazioni parziali per gli operatori privati

Per quanto concerne l'accesso dei fornitori privati alle prestazioni parziali, la commissione ha respinto categoricamente l'estensione dell'accesso accordato alle caselle postali ad altri servizi e infrastrutture della Posta, quali gli uffici di deposito e i centri di smistamento. Inoltre, la CTT-N rifiuta, con 13 voti contro 11, di dare la possibilità al Consiglio federale di prescrivere la creazione di un organismo indipendente incaricato di trattare gli indirizzi. Se il Consiglio nazionale dovesse, contro la proposta della maggioranza della propria commissione, decidere un'apertura integrale del mercato postale, la commissione chiede che la concessione di servizio universale sia attribuita mediante messa a concorso. Questa decisione è inoltre stata presa a strettissima maggioranza, con 12 voti contro 12, con il voto preponderante del presidente e un'astensione. I progetti saranno trattati dal Consiglio nazionale durante la sessione autunnale 2010.

► L'iniziativa "per una Posta forte" nuocerebbe ai clienti

Parallelamente, l'iniziativa popolare "per una Posta forte", lanciata dai sindacati e dagli ambienti di sinistra, è pendente. Contrariamente a quanto lascia supporre il suo nome, essa indebolirebbe considerevolmente La Posta, come pure i consumatori. Se l'apertura del mercato venisse abbandonata, questi ultimi si attendono servizi di qualità e prezzi vantaggiosi da parte dell'unico operatore di servizi postali per le lettere fino a 50 grammi. Ora, è precisamente ciò che La Posta Svizzera non potrebbe fare se le viene prescritto il numero di uffici postali che essa deve mantenere. Regnerebbe lo statu quo e le condizioni diventerebbero poco attrattive per i consumatori.

Rapporto prezzo-prestazioni migliore nei paesi aperti

In Svizzera, l'affidabilità della spedizione delle lettere è elevata: nel 2008, il 95,9% delle lettere della categoria standard più rapida (posta A) hanno raggiunto la loro destinazione il giorno feriale successivo. L'obiettivo definito dal Consiglio federale è un tasso del 97%.

Tabella 1

► La qualità degli invii è elevata in Svizzera

Qualità degli invii nel confronto europeo

Quota degli invii della categoria più rapida forniti il giorno feriale successivo, 2008.

NL	CH	D	S	UK	I	A F
96,3 %	96,2 %	95,9 %	95,4 %	94,9 %	93,0 %	90,6 %
						83,9 %

Fonte: WIK-Consult (2010).

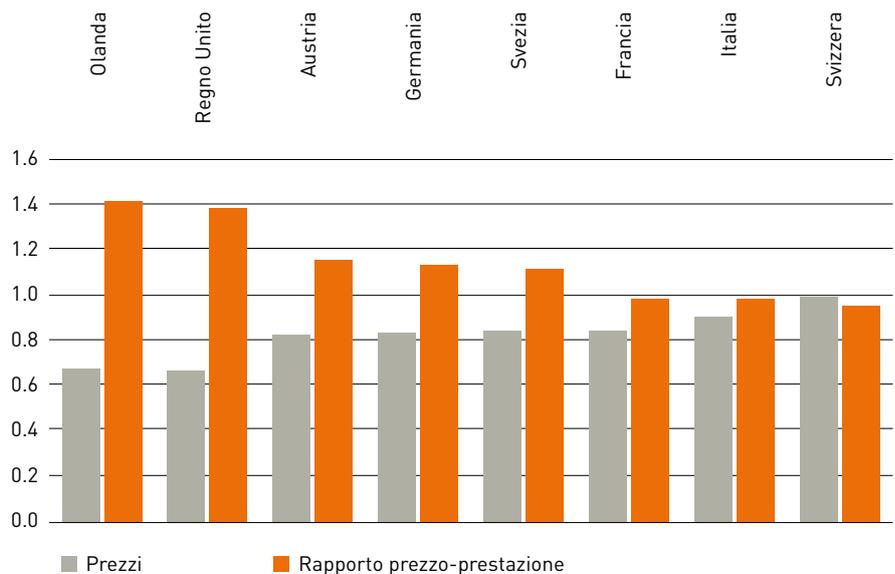
In Svizzera, l'affidabilità dell'invio delle lettere è certamente elevata, ma è anche il caso dei prezzi. Da uno studio recente commissionato da PostReg (WIK-Consult 2010), risulta che la Germania, la Francia, il Regno Unito, l'Italia, l'Olanda, l'Austria e la Svezia dispongono di un servizio postale universale di grande qualità che si traduce in reti di deposito adeguate alla domanda, una grande affidabilità e prezzi convenienti. Ora, è precisamente quest'ultimo aspetto ad essere lacunoso in Svizzera. Il rapporto prezzo-prestazione è sensibilmente migliore in tutti gli altri paesi considerati.

Grafico 1

► La Svizzera si caratterizza per prezzi elevati e un rapporto prezzo-prestazioni negativo

Prezzo e rapporto prezzo-prestazioni

Prezzi (in franchi) delle lettere di 20 grammi (categoria più rapida) e qualità degli invii (in %) per prezzo (in franchi)



Fonte: WIK-Consult (2010). Jahre 2008 (Qualität) bzw. 2009 (Preis).

Se si confronta la qualità dell'invio per franco pagato per le lettere di 20 grammi (nella categoria standard più rapida), l'Olanda e il Regno Unito sono i migliori beneficiari. L'Austria, la Germania e la Svezia offrono inoltre un buon rapporto prezzo-prestazioni. L'Italia e la Francia non sono ottimi allievi. La Posta Svizzera segue dopo questi due paesi².

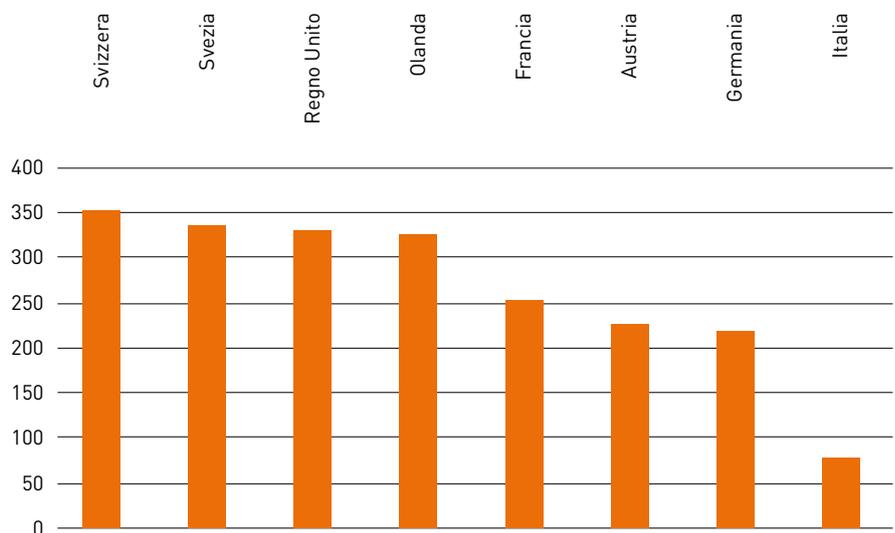
La Posta Svizzera si lamenta regolarmente della riduzione del volume della posta lettere, la sua attività principale, che potrebbe del resto spiegarsi con il livello elevato dei prezzi. Tuttavia, la diminuzione non concerne tutti gli invii, ma soltanto le lettere indirizzate. In Svizzera, il totale degli invii rimane molto importante nel confronto con altri paesi. Esso è perfino aumentato tra il 2000 e il 2009 (cf. Handelszeitung del 7 luglio 2010).

Grafico 2

► Nel confronto europeo, la Svizzera denota un volume di invii per abitante molto elevato

Volume d'invii pro capite (esclusi i giornali)

Numero di invii pro capite nel 2008



Fonte: WIK-Consult (2010)

In altri paesi europei, le sfide da affrontare a seguito della diminuzione delle attività di base sono sensibilmente più importanti. Non è soltanto il numero degli invii, bensì anche la densità della popolazione che determinano l'onere di lavoro inerente alla spedizione. Una densità di popolazione e un volume di invii elevato rappresentano condizioni favorevoli per i fornitori di servizi postali, che permettono di sperare in prezzi più bassi.

La Svizzera, la Gran Bretagna e l'Olanda conoscono una densità di invii elevata, tenuto conto del numero di invii per abitante e della densità della popolazione. Nel confronto ad esempio con il mercato svedese, le condizioni che prevalgono sul mercato svizzero sono per così dire ottimali. I volumi degli invii sono analoghi, ma la densità della popolazione in Svizzera è nove volte più elevata. Tuttavia, i prezzi nella categoria standard più rapida sono del 17,6% più bassi in Svezia rispetto alla Svizzera. E questo per una qualità di invii pressoché identica.

² Anche se si tiene conto del miglioramento dei termini di distribuzione ottenuto grazie alla riorganizzazione dei centri di smistamento nel 2009, questo non cambia nulla alla posizione della Posta Svizzera nella graduatoria relativa al rapporto prezzo-prestazioni.

Grafico 3

▶ Nonostante una densità di invii relativamente elevata, i prezzi della Posta Svizzera sono elevati

Prezzi e densità degli invii

Prezzi in franchi (lettere da 20 g nella categoria standard più rapida) e densità degli invii (densità della popolazione x numero di invii per abitante); prezzi (2009), numero di invii (2008) e densità della popolazione (2005)



Fonte: WIK-Consult (2010) e UN DESA (2005).

La Svezia non è l'unico paese nel quale gli operatori di servizi postali sono soggetti a condizioni più difficili della Svizzera. In Austria, in Francia e in Italia, il numero di invii per abitante è diminuito e la densità della popolazione è inferiore (ad eccezione dell'Italia). Su questa base, ci si dovrebbe attendere, a qualità e condizioni costanti, prezzi superiori a quelli praticati in Svizzera. Questo non è però il caso. In Austria, ad esempio, dove la qualità dell'invio di lettere è più elevata, i prezzi per le lettere di 20 grammi sono inferiori a quelli svizzeri. Il rapporto prezzo-prestazioni è migliore. Le condizioni prevalenti sul mercato olandese sono ancora più vantaggiose per gli operatori di servizi postali; il volume degli invii e la densità della popolazione sono elevati. I prezzi sono dunque relativamente bassi. Questo non è assolutamente il caso in Svizzera.

Tabella 2

▶ Nonostante prezzi elevati e condizioni concorrenziali vantaggiose, il rendimento sulla cifra d'affari della Posta Svizzera non è particolarmente elevato

Rendimento cifra d'affari

Rendimento cifre d'affari, segmento delle lettere, 2008

S	UK	D	NL	A	F	I	CH
6.7 %	-0.1 %	11.7 %	15.1 %	17 %	4.8 %	-1 %	8.5 %

Fonte: WIK-Consult (2010) e UN DESA (2005)

▶ I mercati aperti presentano una forte proporzione di agenzie e un buon rapporto prezzo-prestazioni

Ciò che è ancora più sorprendente è il fatto che La Posta Svizzera non riesca manifestamente a trasformare i propri redditi elevati in rendimenti elevati. Sia la posta olandese, sia la posta austriaca ottengono un rendimento sulla cifra d'affari due volte più elevato della Posta Svizzera nel settore delle lettere. Anche la posta svedese, attiva su un mercato molto più difficile della Posta Svizzera, presenta comparativamente un buon rendimento sulla cifra d'affari. Nel 2008, il suo profitto si situava al 6,7% nel settore delle lettere, mentre quello della Posta Svizzera raggiungeva l'8,4%. Ci si può chiedere se la posta svedese faccia meglio della Posta Svizzera.

Possibili ragioni delle differenze nel rapporto prezzo-prestazioni

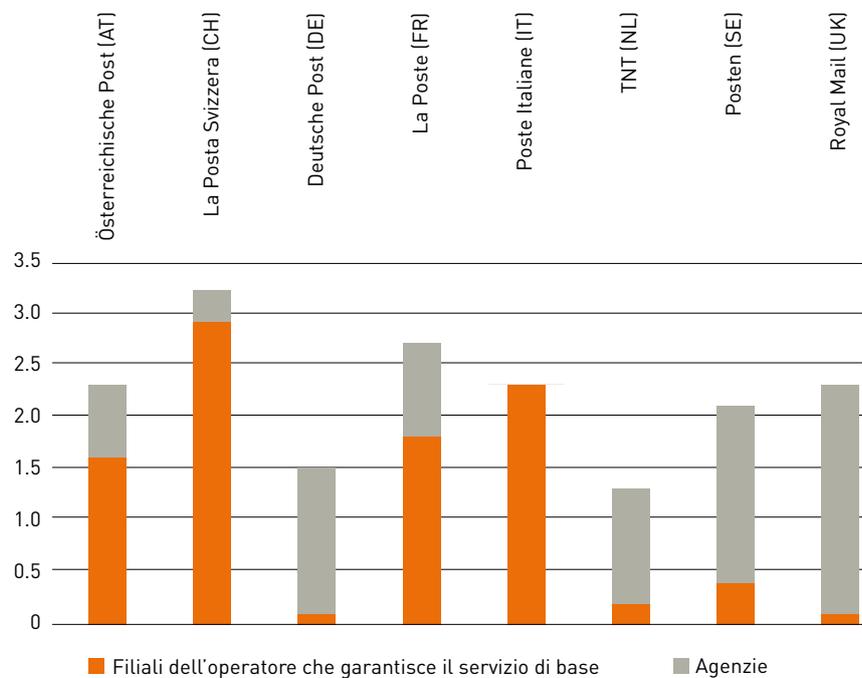
E' sorprendente constatare come alcuni paesi europei, il cui rapporto prezzo-prestazioni è migliore di quello della Svizzera, sono quelli che hanno già aperto il loro mercato postale (Svezia, 1993, Regno Unito 2006, Germania 2008, Olanda 2009). La quota importante di agenzie in Gran Bretagna, in Germania, in Olanda e in Svezia costituisce un altro elemento significativo. In Svizzera, la quota delle agenzie è molto bassa. Il modello delle agenzie sembra essere un fattore importante di redditività.

Grafico 4

► Quota minima di agenzie in Svizzera

Agenzie e filiali

Numero di agenzie e di filiali degli operatori di servizi postali che garantiscono il servizio di base delle agenzie per 10'000 abitanti (nel 2008)



Fonte: WIK-Consult (2010).

► La soluzione delle agenzie favorisce i clienti

Il grado d'apertura dei mercati spiega in parte questo numero elevato di agenzie. Mentre la Svezia ha già integralmente liberalizzato il proprio mercato postale nel 1993, rendendo possibile la creazione di agenzie, la Svizzera attende ancora l'apertura integrale del segmento delle lettere. Questo mostra chiaramente quale sarebbe una delle conseguenze dell'iniziativa "per una Posta forte". Impedendo la trasformazione degli uffici postali in agenzie, essa sfocerebbe in un netto deterioramento della situazione per i consumatori e per La Posta Svizzera.

Possibili soluzioni

► Revisione della legge sull'organizzazione della Posta soltanto con la soppressione delle distorsioni della concorrenza

► L'estensione della libertà imprenditoriale della Posta deve andare di pari passo con l'apertura completa del mercato

► Un'adozione unilaterale della legge sull'organizzazione della Posta rafforzerebbe ulteriormente la posizione dominante e il monopolio della Posta. I vantaggi ottenuti grazie alla concorrenza potrebbero diminuire, a scapito dei clienti

Attualmente, il servizio di base è garantito e costituisce un affare lucrativo per La Posta Svizzera. Ma esiste un potenziale di miglioramento.

Occorre aprire integralmente il mercato ed eliminare le distorsioni. Bisognerebbe in particolare creare la parità di trattamento tra operatori privati e La Posta rispetto al divieto di circolazione notturna, la gestione degli indirizzi e l'accesso a prestazioni parziali. Altrimenti la situazione dei consumatori non migliorerà. Bisogna inoltre attendersi che La Posta Svizzera resti di gran lunga il principale operatore su un mercato aperto.

La Posta Svizzera deve poter disporre di una maggiore libertà imprenditoriale. Solo così essa potrà adattarsi alle nuove esigenze del mercato. Occorre dunque restare intransigenti su una revisione contemporanea della legge sulla Posta e di quella sulla sua organizzazione. In passato, la minaccia credibile di un'apertura integrale del mercato ha comportato un miglioramento dell'efficienza della Posta. Questo miglioramento a favore dei consumatori scomparirà nuovamente se la pressione si dovesse allentare. Sarebbe sbagliato rafforzare ulteriormente il monopolio della Posta rivedendo esclusivamente la legge sulla sua organizzazione. Bisognerebbe allora dimenticarsi un prolungamento degli orari d'apertura ed altri miglioramenti delle prestazioni. Per quanto concerne una diminuzione dei prezzi, essa sarebbe definitivamente sotterrata. Se l'apertura del mercato non dovesse raccogliere una maggioranza di voti sarebbe preferibile, dal punto di vista economico, mantenere lo statu quo. In questo caso, bisognerebbe respingere i due progetti di legge.

Conclusione

► Una maggiore libertà imprenditoriale per La Posta deve essere accompagnata da un'apertura integrale del mercato.

I prezzi praticati in Svizzera nel settore postale delle lettere sono tra i più elevati nel confronto europeo. Il rapporto prezzo-prestazioni è perfino molto negativo nel confronto internazionale. La situazione sul mercato postale è dunque estremamente insoddisfacente per i consumatori. L'estensione dell'autonomia della Posta Svizzera deve andare di pari passo con un'apertura del mercato che non autorizzi nessuna distorsione.

La Posta Svizzera rivendica maggiore libertà imprenditoriale. Secondo il leader del gruppo, Jürg Bucher, quest'ultima è più importante dell'apertura del mercato. La libertà imprenditoriale è effettivamente importante per La Posta Svizzera. Ma se si vuole che il rapporto prezzo-prestazioni migliori in Svizzera, l'apertura di un mercato postale esente da distorsioni è pure molto importante. Deve essere possibile aumentare il numero delle agenzie e introdurre una concorrenza equa tra gli operatori di servizi privati e La Posta Svizzera. E' il solo mezzo per garantire ai consumatori un'offerta di servizi attrattiva, orari d'apertura favorevoli ai clienti e prezzi ragionevoli. Questo modello non metterebbe per nulla in pericolo il servizio di base, al contrario. Sui mercati aperti, non solo il rapporto prezzo-prestazioni è ben migliore, ma la qualità dei servizi è aumentata notevolmente e il servizio universale è migliorato. Non vi è dunque nessuna ragione per rinviare ulteriormente l'apertura del mercato postale.

Affinché i consumatori possano beneficiare di offerte e prezzi vantaggiosi si dovrebbero esaminare i seguenti punti:

Accesso alle prestazioni parziali della Posta

► La Posta deve garantire agli altri operatori di servizi postali, contro retribuzione, l'accesso non discriminatorio, trasparente e adeguato, a tutte le sue prestazioni parziali. Queste infrastrutture sono state finanziate dai consumatori.

► In caso di litigio PostCom decide in merito all'accesso alle prestazioni parziali della Posta

Accesso ai dati sugli indirizzi

► Nell'ottica di una spedizione ottimale degli invii postali, i dati sugli indirizzi sono trattati e gestiti da un organismo neutro. Così, l'operatore dominante sul mercato non beneficia di informazioni preliminari e non può dunque esercitare discriminazioni nei confronti dei suoi concorrenti.

Liberalizzazione integrale

► Il monopolio della Posta deve essere abolito quando entra in vigore la revisione della legge sulla Posta. La data precisa della sua scomparsa deve almeno essere decretata in quel preciso momento. La sua soppressione dovrebbe avvenire al più tardi al 1. gennaio 2013, data in cui gli ultimi paesi dell'UE devono liberalizzare completamente i loro mercati postali.

Divieto di circolazione notturno e festivo

► Le stesse regole devono essere applicate sul mercato a tutti coloro che hanno l'obbligo di annunciarsi (in particolare per quanto concerne il divieto di circolare la notte e la domenica). La Posta non deve beneficiare a questo proposito di nessun privilegio.

Bibliografia

PostReg (2010): Rapporto d'attività 2009. Berna.

PostReg (2009): Rapporto d'attività 2008. Berna.

PostReg (2008): Rapporto d'attività 2007. Berna.

PostReg (2007): Rapporto d'attività 2006. Berna.

PostReg (2006): Rapporto d'attività 2005. Berna.

PostReg (2005): Rapporto d'attività 2004. Berna.

UN DESA (2005): United Nations Department of Economic and Social Affairs.

<http://esa.un.org/UNPP/>. Densità della popolazione 2005.

WIK-Consult (2010): Der schweizerische Postmarkt im europäischen Vergleich.

Studie für Postregulationsbehörde. Schlussbericht. Bad Honnef.

WIK-Consult (2006): Main Developments in the Postal Sector (2004–2006).

Study for the European Commission, DG Internal Market. Final Report. Bad Honnef.

Informazioni:

stefan.vannoni@economiesuisse.ch

Impressum:

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