

Mercato postale

Apertura troppo esitante

22 agosto 2003

Numero 15/2

dossier politica

Dalla riforma postale del 1998 all'attuale revisione dell'ordinanza sulla posta

La posta si trova al centro di profondi cambiamenti dopo gli anni novanta. I cinque fattori che si sono rivelati determinanti in questo processo accompagneranno anche le future evoluzioni: il progresso delle tecnologie, la soppressione di ostacoli che impediscono l'accesso a taluni segmenti del mercato, la modifica della domanda, l'intensificazione della concorrenza e la pressione sulle finanze pubbliche.

Al fine di utilizzare in modo ottimale gli effetti positivi di un tale cambiamento strutturale per la piazza economica svizzera, è necessario modificare in profondità e in tempo il quadro regolamentare del mercato postale. Nel confronto con l'evoluzione che avviene in seno all'Unione europea, in Svizzera il processo avanza molto lentamente e timidamente.

Approccio coerente nell'ambito dell'UE

Come in altri settori, l'Unione europea opera dall'inizio degli anni novanta per la realizzazione del mercato interno dei servizi postali. Ciò comporta la creazione di servizi postali efficaci, affidabili e di qualità, disponibili a prezzi favorevoli in tutta l'UE. Varie misure individuali, valide in tutti gli Stati membri, sono state adottate per la sua realizzazione. La direttiva 97/67/EG (« direttiva postale »), entrata in vigore il 10 febbraio 1998, ha ancorato queste misure nel diritto comunitario di modo che esse costituiscono il quadro regolamentare del settore postale europeo attualmente in fase di liberalizzazione. La direttiva postale :

- > definisce le esigenze minime che ogni Stato membro deve garantire in conformità con il servizio universale;
- > fissa regole comuni per i settori riservati (monopolio) che possono essere concessi ai prestatori del servizio universale e un calendario per la continuazione graduale e controllata della liberalizzazione;

- > fissa i principi relativi alla regolamentazione dei servizi che non possono essere riservati;
- > definisce le basi tariffali per le prestazioni del servizio universale e la regolamentazione relativa alla trasparenza per l'allestimento di conti separati presso i prestatori del servizio universale;
- > costituisce la base per la determinazione delle esigenze di qualità a livello nazionale e definisce norme minime per i servizi transfrontalieri in seno alla Comunità;
- > conferma l'esigenza di un'armonizzazione tecnica nel settore postale;
- > integra la consultazione delle parti interessate; esige la creazione di autorità di regolamentazione nazionali e indipendenti.

Definizione del servizio universale in seno all'UE

Servizi postali di qualità determinata forniti in modo permanente in qualunque parte del territorio.
La densità dei punti di contatto e d'accesso corrisponde ai bisogni degli utilizzatori.
Ritiro e distribuzione a domicilio tutti i giorni feriali e non meno di cinque giorni la settimana
Offerta minima di prestazioni (ritiro, smistamento, trasporto, distribuzione degli invii postali e dei pacchi nei limiti di prezzo e di peso fissati, servizi relativi agli invii raccomandati e agli invii con valore dichiarato).
Il servizio universale comprende i servizi nazionali e i servizi transfrontalieri.
Fonte : estratti della direttiva europea 97/67/CE

Publicato nel novembre 2002, il rapporto sull'applicazione della direttiva postale negli Stati membri della Commissione destinato al Parlamento europeo e al Consiglio conferma il successo della sua adozione.

Definizione del servizio universale in seno all'UE

La direttiva 2002/39/CE, adottata il 10 giugno 2002, completa le prescrizioni in vigore principalmente grazie alla fissazione delle esigenze per la continuazione controllata e progressiva della liberalizzazione del mercato postale, ma le regolamentazioni della prima direttiva postale sulla creazione di un servizio universale restano valide.

Liberalizzazione totale: probabilmente nel 2009

Gli Stati membri sono tenuti ad aprire alla concorrenza taluni segmenti di mercato entro il 2006 o almeno a ridurre i settori che si trovano finora al riparo dalla concorrenza:

- > a partire dal 1. gennaio 2003: la lettera di oltre 100 g, tre volte la tariffa normale per una lettera standard e l'insieme della corrispondenza transfrontaliera in partenza;
- > a partire dal 1. gennaio 2006: la lettera di oltre 50 g e due volte e mezzo la tariffa normale per una lettera standard.

Uno studio, previsto per il 2006, analizzerà per ogni Stato membro le conseguenze dell'attuazione del mercato interno nel 2009 sul servizio universale. Su questa base, la Commissione sottoporrà una proposta al Parlamento europeo e al Consiglio in vista della realizzazione del mercato postale interno o dell'adozione di altre misure.

Liberalizzazione del mercato postale europeo

	Invii nazionali	Posta transfrontaliera in partenza
Belgio	100g/3x	100g/3x
Danimarca	100g/3x	100g/3x
Germania	100g/3x	100g/3x
Finlandia	liberalizzato	liberalizzato
Francia	100g/3x	100g/3x
Grecia	100g/3x	100g/3x
Gran Bretagna	liberalizzato	liberalizzato
Irlanda	100g/3x	100g/3x
Italia	100g/3x	100g/3x
Olanda	100g/3x	liberalizzato
Austria	100g/3x	100g/3x
Portogallo	100g/3x	100g/3x
Svezia	liberalizzato	liberalizzato
Spagna	100g/3x	100g/3x
Svizzera	2000g/5x	liberalizzato

Fonte : La Posta, gennaio 2003

Esperienze positive in seno all'UE

Nei paesi dell'UE, l'apertura progressiva del mercato ha avuto un impatto positivo: non soltanto il servizio universale è rimasto garantito in tutti gli Stati membri, ma la qualità dei servizi postali è considerevolmente migliorata. Alcuni Stati membri, come la Svezia, la Germania e l'Olanda, andavano oltre le esigenze minime dell'UE in occasione dell'apertura del loro mercato. La Svezia, il paese europeo con il mercato postale più aperto, garantisce il servizio di base senza percepire tasse di concessione né aiuti pubblici.

In questo settore, il livello d'occupazione è rimasto costante nonostante una riduzione nei servizi postali classici dovuta alle innovazioni tecnologiche. Il numero di impieghi è perfino aumentato del 4,3% tra il 1995 e il 2000.

L'armonizzazione delle prescrizioni legali e la trasformazione degli uffici postali in aziende hanno comportato un consolidamento del mercato di modo che la redditività, l'efficienza in termini di costi, l'orientamento del cliente e l'innovazione sono oggi determinanti per queste ex regie federali.

La lenta riorganizzazione del servizio postale in Svizzera

La Svizzera ha cominciato a liberalizzare il proprio settore postale soltanto nel 1998, vale a dire molto più tardi rispetto ai paesi confinanti come la Germania (1989) o la Francia (1993).

La « riforma postale del 1998 » che prevedeva l'adozione della nuova legge sulla posta (LPO) e dell'ordinanza sulla posta (OPO) comprendeva una riforma del mercato e dell'azienda (adozione della legge sulla posta). Questo nuovo quadro giuridico ha avuto quale conseguenza un'apertura limitata del mercato ed ha posto le basi per la trasformazione della Posta svizzera, regia di diritto pubblico della Confederazione, in un prestatario di servizi moderno, efficiente, preoccupato per i suoi clienti e competitivo.

Nel contempo, il legislatore desiderava garantire un servizio di base sufficiente, vantaggioso e di qualità in materia di servizi postali e di pagamenti su tutto il territorio grazie agli strumenti regolamentari esistenti. Questo servizio universale comprende un settore riservato (monopolio) e un settore non riservato. La Posta svizzera

ha il diritto esclusivo e l'obbligo di fornire i servizi corrispondenti al settore riservato. Nel campo non riservato, la Posta svizzera è tenuta a proporre i suoi servizi, ma si trova in concorrenza con altre aziende. Per fornire queste prestazioni, la Posta deve rispettare il principio dell'indipendenza economica.

Servizio universale in Svizzera	
	riservato non riservato
Servizi postali	deposito, raccolta, trasporto e distribuzione tutti i giorni feriali, ma almeno cinque giorni la settimana: <ul style="list-style-type: none"> <li style="display: inline-block; width: 45%;">– le lettere indirizzate e i pacchi fino a 2 kg <li style="display: inline-block; width: 45%;">– la posta transfrontaliera in partenza <li style="display: inline-block; width: 45%;">– i pacchi fra i 2 kg e i 20 kg <li style="display: inline-block; width: 45%;">– i giornali e i periodici
Traffico dei pagamenti	versamenti, pagamenti, girate
Trasporto di viaggiatori	trasporto regolare di viaggiatori su strada

Separazione del Pacchetto Posta/Swisscom SA

A causa dell'evoluzione nell'UE si sono rapidamente rivelate necessarie nuove tappe di liberalizzazione in Svizzera. E' in quest'ottica che il Consiglio federale ha posto in consultazione il « Pacchetto globale Posta/Swisscom SA » nel gennaio 2001.

La pianificazione del settore postale ha tenuto conto in particolare di tre misure:

- > L'adozione delle necessarie basi legali per la creazione di una banca postale, nel rispetto del principio della parità di trattamento;
- > La fissazione di eventuali future tappe per la liberalizzazione del mercato postale;
- > La valutazione di possibili misure in vista della garanzia finanziaria del servizio di base.

La consultazione ha mostrato che le parti interessate si sono opposte all'unificazione di questi due oggetti. Il Consiglio federale ha così deciso, in particolare a causa dell'evoluzione divergente di questi due mercati, di trattarli separatamente. Inoltre, esso ha rinunciato a creare

una banca postale. La Posta svizzera deve sforzarsi di consolidare il suo assetto finanziario inserendo i suoi servizi di pagamento nell'ambito della legislazione in vigore e concludere partenariati con altre banche in vista di aumentare la propria indipendenza economica. Il Consiglio federale ha dunque deciso che non aprirà il mercato postale allo stesso ritmo dell'UE. E' tuttavia vero che il servizio di base garantito su tutto il territorio non è in pericolo e che l'apertura favorirà l'occupazione a lungo termine.

Avanzata progressiva verso un mercato postale ristretto a partire dal 2004

Circa un anno dopo, il 22 maggio 2002, il Consiglio federale ha trasmesso al Parlamento il « decreto federale relativo alla visione globale dell'evoluzione futura del mercato postale in Svizzera » e il « messaggio relativo alla revisione della legge sull'organizzazione della posta ». Il governo ha così presentato, da una parte, un bilancio intermedio sulla « riforma postale del 1998 » e, dall'altra, la futura politica del Consiglio federale in materia di posta, basata su sette principi (vedere tabella allegata nell'ultima pagina).

Per la continuazione del processo di liberalizzazione, il Consiglio federale ha studiato tre scenari. Il primo consiste nell'adottare lo stesso calendario dell'UE, in virtù del quale la Svizzera avrebbe dovuto ridurre il limite di monopolio a 100 g all'inizio di quest'anno (poi a 50 g nel 2006). Il secondo rinuncia a qualsiasi altra tappa di liberalizzazione fino al 2006. Il terzo, lo scenario favorito del Consiglio federale, quello infine sottoposto alle Camere federali, prevede un'apertura progressiva e controllata del mercato postale:

- > apertura totale del mercato dei pacchi nel 2004;
- > introduzione di un obbligo di accordare concessioni per i servizi postali non riservati nel 2004;
- > abbassamento del limite di monopolio per la posta lettere (segmento riservato) a 100 g nel 2006.

Il limite di monopolio sarà ridotto soltanto se il finanziamento del servizio di base sarà garantito e dopo valutazione delle conseguenze dell'apertura del mercato.

Il Parlamento ha approvato la revisione della legge sull'organizzazione della posta, proposta dal legislatore, che prevede di ricapitalizzare la Posta svizzera con un supplemento di capitale in dotazione. Essa prevede inoltre la presa a carico del disavanzo della Cassa pensione

federale della Confederazione e l'applicazione di norme contabili internazionali.

L'agonia di una rete postale che copre tutto il territorio

Il progetto della Posta di riorganizzare la rete di uffici postali, una delle più dense al mondo, ha suscitato parecchi dibattiti.¹ Esso vorrebbe così adattare la rete alle nuove necessità dei clienti e ai progressi tecnici continuando a garantire il servizio di base su tutto il territorio senza l'aiuto dello Stato. Per questo, la Posta deve ridurre il suo disavanzo netto annuo da 500 mio.fr. a 100 mio.fr.

Le riserve concernenti l'imperativo di una modernizzazione della rete postale sono manifeste se si considerano l'iniziativa popolare lanciata dai sindacati e dalle organizzazioni di difesa dei consumatori « Servizi postali per tutti », che è stata depositata il 26 aprile 2002 munita di 106 234 firme valide, la moltitudine di iniziative parlamentari e l'iniziativa parlamentare « Rete di uffici postali coprente l'insieme del paese – Modifica della legge sulla posta » del 25 febbraio 2002 della Commissione per il trasporto e le telecomunicazioni del Consiglio Nazionale. L'iniziativa popolare esige prestazioni che vanno al di là del servizio universale coprente tutto il territorio inizialmente previsto dalla Confederazione nell'ambito del mandato del servizio postale di base. In effetti, essa prevede di completare quest'ultimo con un mandato d'infrastruttura di modo che la garanzia delle prestazioni corrispondente al servizio di base su tutto il territorio passi attraverso il mantenimento di tutta la rete postale.

Il legislatore ha in particolare reagito alle pressioni esercitate a livello nazionale e preso in considerazione nella sua valutazione globale della futura evoluzione del mercato postale in Svizzera – anche nel senso delle Camere federali – il fatto che la qualità dei servizi postali è indissociabile dall'accesso ai servizi: a causa della riorganizzazione del mercato postale, la legge sulla posta costringerà la Posta svizzera a gestire una rete che copra tutto il territorio. La definizione di « ufficio postale » resta tuttavia aperta, ciò che significa che i servizi postali potrebbero essere forniti a domicilio, presso agenzie, filiali o uffici postali mobili.

¹ La Posta vorrebbe ridurre la rete a 2500 o 2700 uffici postali circa entro il 2005.

Inoltre, la qualità del servizio di base, l'accesso ai servizi e la soddisfazione dei clienti saranno valutati da un ufficio indipendente.

Opzioni per il finanziamento del servizio di base

A partire dal 2004, la Posta svizzera dovrà coprire i costi del servizio di base con le proprie entrate. Essa utilizzerà innanzitutto le entrate dei settori riservato e non riservato. Essa conta pure sulle riduzioni di costi e le ristrutturazioni. Inoltre, essa disporrà di una fonte di finanziamento supplementare: le entrate provocate nei nuovi settori d'attività come il traffico dei pagamenti.

Il giorno in cui le entrate del servizio universale non basteranno più per finanziare il servizio di base, la Confederazione potrà prelevare una tassa di concessione sulla cifra d'affari dei prestatori di servizi privati assoggettati all'IVA nel segmento dei servizi non riservati. Saranno assoggettati alla tassa le aziende che smistano pacchi ordinari e commerciali fino a 20 kg e invii transfrontalieri in partenza, la cui cifra d'affari raggiunge

Mercato svizzero della posta, della posta espresso e dei pacchi secondo la cifra d'affari (ivi comprese le esportazioni)

In %

Posta svizzera	60
DPD	8
DHL	8
Euroexpress	5
DHD	5
UPS	4
Diversi	10
Fonte : Verband KEP&Mail	

almeno i 100 000 franchi. Tuttavia, le aziende che propongono i loro servizi in tutta la Svizzera a tariffe uniformi e fissate indipendentemente dalla distanza da percorrere saranno esentate dalla tassa. La Confederazione intende controllare il rispetto delle condizioni alle quali sono accordate le concessioni come avviene in altri settori del mercato.

Sorveglianza del mercato da parte del competente dipartimento

Per controllare il mercato nel settore postale, il legislatore prevede di creare al momento dell'apertura del mercato dei pacchi, nel 2004, un'autorità di controllo dotata di una

struttura leggera di cinque persone e legata, sul piano organizzativo, al Segretariato generale del Dipartimento dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e della comunicazione. Questa istanza dovrà vegliare al buon funzionamento di questo mercato sul punto di aprirsi grazie a:

- > la garanzia di un servizio di base di qualità in tutto il paese a prezzi appropriati;
- > la garanzia di una concorrenza efficace ed equa, soprattutto tramite l'adozione di un regime di concessioni;
- > l'osservazione del mercato e la sua sorveglianza.

In vista della riorganizzazione del settore postale, il Consiglio federale ha proceduto agli adattamenti legali nell'ambito dell'ordinanza sulla posta. Gli ambienti interessati possono prendere posizione durante il corrente mese di agosto.

Punto di vista dell'economia: revisione dell'ordinanza sulla posta

Dal punto di vista dell'economia, la proposta revisione dell'ordinanza sulla posta costituisce un primo passo verso un mercato postale liberalizzato ed è giudicata positiva. Dal momento che il finanziamento del servizio di base deve essere garantito a lungo termine, è inevitabile un rafforzamento del mandato politico allo scopo di ottenere altre riduzioni di costi e di ottimizzare l'efficienza della Posta svizzera. Gli ambienti economici hanno formulato riserve per quanto concerne:

- > l'attribuzione delle offerte di servizio universale,
- > l'accesso alle prestazioni del servizio universale per quanto concerne l'organizzazione della rete degli uffici postali,
- > il finanziamento del servizio universale,
- > il sistema di concessioni,
- > l'organizzazione della regolamentazione.

La Posta non attribuirà il servizio universale

L'attribuzione di prodotti di competenza del servizio universale ai servizi riservato o non riservato è un criterio essenziale per la promozione di strutture concorrenziali. Il progetto d'ordinanza sulla posta (OPO) riveduto prevede che la Posta Svizzera possa decidere essa stessa quali offerte appartengano ai settori riservato e non riservato. In questo modo, la Posta è nel contempo giudice e parte. Questa regolamentazione ostacola la concorrenza stessa se l'approvazione dell'autorità regolamentare viene in questo caso richiesta.

L'economia ritiene che l'autorità di regolamentazione deve sentire la Posta e i suoi concorrenti prima di prendere una decisione su questo argomento. Occorre poi in seguito pubblicare questa decisione al fine di garantire la possibilità di ricorso (vedere articolo 4 progetto OPO).

Evitare di mantenere le strutture

In generale, è giusto garantire l'accesso ai servizi postali corrispondenti al servizio universale (vedi articolo 5 progetto OPO). Sul piano politico sembrerebbe vitale che questa soluzione non si traduca in una politica regionale o strutturale. Una tale politica comporterebbe inevitabilmente l'adozione di strutture inefficaci, il mantenimento di strutture superate e costi elevati. E' quindi particolarmente importante che la Posta mantenga una definizione aperta di « ufficio postale », come lo prevede il legislatore, poiché essa deve diventare un'azienda che soddisfi i criteri della gestione aziendale (vedere articolo 1 lett. d progetto OPO).

L'economia è il cliente numero uno

E' giusto che la rete postale sia d'ora in avanti gestita in funzione dei bisogni dei clienti. Le spiegazioni sulla revisione dell'ordinanza sulla posta indicano che i principali clienti sono i privati e precisano i loro bisogni (distanza fino all'ufficio postale, accessibilità mediante i trasporti pubblici, ecc.) mentre l'80% del trasporto dei servizi postali sono provocati dalle aziende, vale a dire l'economia.

Questo segmento di clientela è caratterizzato dal fatto che esso dispone generalmente di un sito « centrale » (zone industriali, ecc.). Occorre dunque concedere un'attenzione particolare alle aziende, conformemente alla loro quota di mercato, in vista dell'« evoluzione futura della rete postale adattata ai bisogni della clientela » (articolo 6 progetto OPO). Non si tratta di mantenere degli uffici postali unicamente per soddisfare le necessità dei privati, poiché ciò si tramuta generalmente – come in passato – in un disavanzo contabile per la rete degli uffici postali e produce gli effetti che si conoscono. Poiché sono le aziende che sopportano i costi derivanti dagli aumenti delle tariffe.

Commissione indipendente: un certo scetticismo

Una commissione indipendente dovrà essere consultata prima di qualsiasi trasferimento o chiusura di un ufficio postale (art. 7, cpv. 2 progetto OPO). L'economia ritiene inutile la creazione di questa commissione, poiché essa non comporta nessun valore aggiunto.

Se tuttavia quest'ultima dovesse essere costituita, sarebbe opportuno che sia pure sollecitata durante l'apertura di nuovi uffici postali. In effetti, questa commissione nazionale permanente deciderebbe in merito ai casi che gli verrebbero sottoposti garantendo nel contempo la necessaria indipendenza e sarebbe in grado di sviluppare una «pratica equivalente per l'insieme del paese». In quanto rappresentante del principale gruppo di consumatori, l'economia parte dal principio che essa dovrebbe essere rappresentata in seno a questa commissione, conformemente alla sua importanza.

Nocciolo del problema: il finanziamento del servizio universale

Le misure proposte circa il contenimento dei costi e le entrate del servizio universale e la loro contabilizzazione sono accettabili. Per imporre comunque dei criteri, l'autorità competente deve prescrivere un metodo di calcolo dei costi riconosciuto a livello internazionale (costi supplementari a lungo termine). Soltanto a questa condizione la Posta soddisferà l'esigenza del Consiglio federale secondo cui la Posta deve seguire l'esempio di aziende nazionali e internazionali di dimensione equivalente (benchmarking).

In questo contesto, la Commissione dell'Unione europea ritiene anch'essa che per provare l'assenza di discriminazione, i vari prestatori di servizi devono perlomeno coprire i costi supplementari a lungo termine. Dal punto di vista dell'economia, tale attestazione è indispensabile in particolare per motivi puramente commerciali (fissazione delle tariffe, investimenti); inoltre ciò non comporta obblighi eccessivi per la Posta svizzera. Unicamente su questa base sarà possibile determinare i costi del servizio universale (non coperti) in modo trasparente e coerente.

Sarebbe pure opportuno che l'organo di regolamentazione, di proprio pugno o su richiesta della Posta, indichi i costi supplementari derivanti da decisioni politiche nella contabilità dei costi e delle prestazioni del servizio universale. Abbiamo potuto constatare (progetto Rema) che la Posta è ovviamente tenuta a gestire i propri affari in maniera redditizia, anche se la pressione politica può suscitare costi contrari ad una gestione redditizia.

Instabilità delle fonti di finanziamento previste

Le fonti di finanziamento previste dal legislatore per il servizio universale (vedi pagina 5) corrispondono grosso

modo al modello attualmente in vigore. L'economia ritiene che questo modello non è in grado di finanziare durevolmente e in maniera stabile le prestazioni del servizio universale. Gli elementi seguenti lo mostrano chiaramente:

- > Le entrate generate dal monopolio sulla posta sono in calo per ragioni strutturali. Una delle principali ragioni è il trasferimento della posta fisica verso i media virtuali. L'aumento delle tariffe postali annunciato per l'inizio del 2004 rischia di accelerare questo processo di sostituzione. Così le entrate diminuiscono mentre le spese del personale restano costanti o aumentano. Senza ristrutturazione, il settore della posta perde definitivamente la propria capacità di compensare le entrate mancanti in altri settori.
- > Il mercato esercita una pressione sulle entrate realizzate nel settore non riservato. E questo tanto più se la Posta non è più concorrenziale a causa della struttura dei suoi costi. In mancanza di ristrutturazione, non bisogna attendersi che il settore contribuisca al finanziamento del servizio universale.
- > I nuovi settori d'attività, in particolare i servizi di pagamento, costituiscono un mezzo per cofinanziare il servizio universale. Siccome la Posta dovrà operare in un contesto competitivo, non bisogna stimare più di tanto questa opzione.
- > Come suggerisce la loro definizione, le riduzioni di costi e ristrutturazioni non costituiscono strumenti di finanziamento, poiché esse non provocano entrate. Tuttavia, sono precisamente queste misure ad essere essenziali e indispensabili secondo l'economia per garantire il servizio universale «ad un prezzo appropriato» a medio e a lungo termine e per raggiungere la competitività e l'indipendenza finanziaria richiesta alla Posta.

Le misure adottate dal 1998 per migliorare questi aspetti erano insufficienti. Così, gli effettivi della Posta, che totalizzano 43 000 persone, sono rimasti costanti fra il 1998 e il 2002. In questo stesso lasso di tempo, gli effettivi delle FFS sono diminuiti di oltre il 25% e quelli di Swisscom di oltre il 20%. A ciò bisogna aggiungere il fatto che, in particolare a causa dell'assoggettamento dei collaboratori alla legge sul personale della Confederazione, i salari sono aumentati ad un ritmo largamente superiore a quello del rincaro, che è stato del 4%.

Rifiutando di adattarsi alle realtà economiche e ritardando le ristrutturazioni più del necessario, mentre i salari restano eccessivamente generosi, la Posta svizzera mette in pericolo il suo futuro e la sua competitività.

> Il giorno in cui la concorrenza privata della Posta raggiungerà una cifra d'affari di 1 mia fr., il contributo massimo alla copertura delle spese sarà di 30 mio.fr. Questo importo, se imposto in termini assoluti, non basterebbe affatto per contribuire in maniera significativa al finanziamento del servizio di base. Inoltre, è possibile che l'onere amministrativo non abbia influenza sulle eventuali entrate.

In tali circostanze, si può temere che la Posta svizzera sia costretta a procedere regolarmente ad aumenti di prezzo nel settore riservato. Tenuto conto delle possibilità tecniche di sostituzione, in particolare in questo settore, ciò potrebbe avere conseguenze fatali e produrre un circolo vizioso.

Il piano di finanziamento sarebbe realizzabile a breve termine a condizione che la Posta svizzera possa realizzare guadagni d'efficienza significativi grazie a massicce riduzioni di costi a livello della gestione e dell'amministrazione. Ma per questo, occorre che l'azienda dia prova di volontà politica. Non assoggettare i collaboratori della Posta alla legge sul personale della Confederazione sarebbe una misura d'accompagnamento opportuna, poiché essa permetterebbe di diminuire i costi. Per l'economia svizzera, è chiaro che una ricapitalizzazione della Cassa pensione deve essere legata a questa modifica della legge sul personale della Confederazione.

L'economia non sostiene il piano di finanziamento

Fintanto che queste misure difficili, ma inevitabili, non saranno adottate, l'economia non può sostenere il finanziamento proposto per il servizio universale. Queste misure presuppongono un adattamento degli obiettivi strategici per la Posta per il periodo tra il 2002 e il 2005; questi ultimi devono essere completati da un mandato di ristrutturazione esplicito in materia d'ottimizzazione dell'efficienza.

Se la questione del finanziamento del servizio universale non può essere regolata mediante le ristrutturazioni, bisogna trovare un mezzo per aumentare il margine di manovra della Posta trasformandola in società anonima. In questo senso, bisognerebbe innanzitutto modificare la legge sulla posta per farne una legge sul mercato postale e

in seguito creare le basi necessarie per la trasformazione della posta in società anonima.

Condizioni di lavoro usuali nel settore: il CCL della Posta non deve servire da riferimento

Non vi è nulla da dire per quanto concerne le condizioni d'attribuzione delle concessioni previste dalla nuova ordinanza sulla posta (art. 22, lett. B e art. 27 progetto OPO). Per contro, le spiegazioni fornite sono inaccettabili. E' escluso che condizioni di lavoro ammesse dal CO siano rimesse in discussione e che la convenzione collettiva di lavoro della Posta diventi un riferimento per la determinazione delle condizioni di lavoro in questo settore. Rammentiamo che il CCL della Posta ha poco in comune con il settore della logistica, ma è vicino al diritto della funzione pubblica. Questo diritto del lavoro non deve in alcun caso essere applicato ai concorrenti del settore privato.

Indispensabile separazione tra l'azienda e l'autorità di regolamentazione

Non vi è dubbio che l'apertura del mercato postale rende necessaria l'adozione di un'autorità regolamentare efficace. Questa autorità regolamentare deve essere totalmente indipendente dall'azienda da sorvegliare. Ciò non è il caso con la costruzione proposta poiché questo organo sarebbe collegato al DATEC; sarebbe lo stesso se si cerca di ripartire gli interessi dell'azienda e dell'autorità sul piano del personale, in seno al Segretariato generale del DATEC. Una separazione totale degli interessi dell'uno e dell'altro è indispensabile. Ci si può ispirare ad istituzioni come la ComCom o la Comco, ciò che comporterebbe una modifica della legge. A breve termine, si tratta di trasferire al Dipartimento delle finanze gli interessi della Posta, mentre la regolamentazione rimarrebbe nell'ambito del Dipartimento dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e della comunicazione.

Commento

economiesuisse sostiene la prevista revisione dell'ordinanza sulla posta. Quest'ultima costituisce un primo passo nella giusta direzione. L'anno scorso, il legislatore ha elaborato la legge sulla posta invece della legge sul mercato postale. Ora quest'ultima rimane un'esigenza importante per l'economia. Occorre inoltre iscrivere in questo contesto il nostro desiderio di trasformare la Posta svizzera in una società anonima e di conferire un maggior margine di manovra alla direzione.

Nel 2004 è previsto che il mercato postale si apra e che il limite di monopolio per le lettere passi a 100 g all'inizio del 2006. Il legislatore ha così optato deliberatamente per un'apertura più lenta di quella dell'Unione europea. Nell'UE, il mercato postale è totalmente liberalizzato da parecchi anni e il limite di monopolio per le lettere si situa a 100 g dal 2003. L'UE ridurrà questo limite a 50 g nel 2006.

economiesuisse deplora il ritmo lento di questo processo soprattutto poiché è proprio l'economia – il principale cliente dei servizi postali – che ne sopporta i costi. Il nostro obiettivo è quello che la piazza economica svizzera si doti il più rapidamente possibile di servizi postali moderni, di qualità e vantaggiosi dove gli svantaggi concorrenziali in materia siano eliminati. La Federazione delle imprese svizzere auspica pertanto che la Posta sia gestita secondo i principi della gestione aziendale, poiché questo è l'unico mezzo per mantenere prospettive a lungo termine.

Come testimonia l'aumento delle tariffe annunciato dalla Posta, l'attuale monopolio non le impedisce di aumentare i prezzi praticati. Per questo motivo:

- La Posta deve essere liberata dal suo peso politico.
- Bisogna far avanzare l'apertura del mercato postale.
- Bisogna garantire il finanziamento del servizio di base mediante una strategia offensiva, ristrutturazioni ed una gestione sana.

In questo contesto appare problematico che la riduzione del limite di monopolio per la posta lettera avvenga soltanto nel 2006, quando il finanziamento del servizio di base sarà garantito. In effetti, considerati i difetti del piano di finanziamento proposto, noi temiamo che questo limite non venga più cambiato.

Principi per la futura politica del Consiglio federale in materia di posta

Principio n° 1

Vista la legge del 30 aprile 1997 sulla Posta, il Consiglio federale veglia per garantire a tutto il paese un servizio universale (traffico di pagamenti e servizi postali) di qualità, accessibile a tutti e a prezzi equi.

Principio n° 2

Il Consiglio federale chiede alla Posta di adattare continuamente il servizio universale al progresso tecnico e ai nuovi bisogni dei clienti.

Principio n° 3

Il Consiglio federale veglia affinché la Posta assicuri il servizio universale a favore della popolazione e dell'economia secondo i principi della gestione aziendale e che essa realizzi tutte le possibili razionalizzazioni.

Principio n° 4

Il Consiglio federale incaricherà un organo indipendente di valutare ogni anno la qualità del servizio universale (settore riservato e non riservato) nonché la soddisfazione dei clienti per quanto concerne l'accesso al servizio universale.

Principio n° 5

Alfine di garantire un servizio universale di qualità, la Posta gestisce una rete di uffici postali che copre tutto il territorio.

Principio n° 6

Il Consiglio federale ha intenzione di liberalizzare il mercato postale secondo il calendario seguente:

1. 2004 : liberalizzazione completa del mercato svizzero dei pacchi.
2. 2006 : diminuzione a 100 g del limite di peso per gli invii indirizzati della posta-lettere, dopo valutazione delle ripercussioni della liberalizzazione progressiva in Svizzera e in Europa e a condizione che il finanziamento del servizio di base sia garantito.

Contemporaneamente alla prima misura di liberalizzazione, il Consiglio federale creerà le basi giuridiche necessarie all'introduzione di una concessione obbligatoria conformemente all'articolo 6 LPO. Il Consiglio federale analizzerà le esperienze fatte in Svizzera con la liberalizzazione progressiva del mercato e ne valuterà le ripercussioni sulla qualità del servizio universale, sulle regioni e sull'impiego. Nella prospettiva di altre misure di liberalizzazione, esso presenterà in seguito al Parlamento le proposte che s'impongono.

Principio n° 7

Il servizio universale è finanziato conformemente alla legge sulla posta in vigore e ai seguenti principi:

- a. La Posta adatta continuamente le proprie infrastrutture (in particolare i centri di distribuzione e la logistica) ai nuovi bisogni e veglia così a coprire i costi dell'azienda grazie ad una gestione razionale ed efficace.
- b. Le entrate dei settori riservato e non riservato servono a finanziare il servizio universale che copre l'insieme del paese nonché la rete postale necessaria per garantirlo.
- c. Conformandosi alla legge sulla posta attualmente in vigore ed evitando qualsiasi distorsione della concorrenza, la Posta gestisce nuovi campi d'attività alfine di finanziare il servizio universale che copre tutto il paese e la rete postale necessaria per garantirlo.
- d. Per finanziare il servizio universale, il Consiglio federale percepirà, da quando le condizioni legali saranno adempiute, delle tasse sulla cifra d'affari dei fornitori privati di servizi non riservati sottoposti a concessione. Se dovesse succedere che i costi del servizio universale (ivi compresi quelli della rete postale) non possono essere coperti dai citati strumenti, il Consiglio federale presenterà al Parlamento un progetto tendente a indennizzare le prestazioni del servizio pubblico della Posta.