



Conseguenze della liberalizzazione del mercato postale nel 2011

MODELLIZZAZIONE REALIZZATA SU INCARICO DELLA SG DATEC

Dicembre 2007

dott. Christoph Riechmann, dott. Stephan Vaterlaus, Patrick Zenhäusern,
Melanie Etten e Christian Strobel

Conseguenze della liberalizzazione del mercato postale nel 2011

Compendio	1
1 Introduzione	7
1.1 Retrosceca.....	7
1.2 Mandato peritale	7
1.3 Base metodologiche.....	8
1.4 Struttura della ricerca.....	8
2 Liberalizzazione del mercato postale nel contesto internazionale	11
2.1 Tabella di marcia dell'ue per la liberalizzazione	11
2.2 Esperienze maturate con la liberalizzazione negli altri paesi europei	12
3 Liberalizzazione del mercato postale in Svizzera	31
3.1 Bilancio delle esperienze sinora maturate nell'ambito della liberalizzazione	31
3.2 Tabella di marci apervista dal consiglio federale per la liberzizzazione	37
4 Metodologia	41
4.1 Leve della modellizzazione	41
4.2 Sintesi degli scenari.....	51
4.3 Descrizione succinta del modello	52
5 Analisi della liberalizzazione del mercato in due tappe	55
5.1 Sintesi dei risultati	55
5.2 Sviluppo del mercato.....	58
5.3 Finanziabilita del servizio universale.....	61
5.4 Supplementari della segreteria generale del datec domande.....	62
Appendice 1 – Analisi dell'apertura immediata del mercato	65
Appendice 2 – Modello e ipotesi	73

Conseguenze della liberalizzazione del mercato postale nel 2011

Figura 1: Grado di apertura del mercato della posta-lettere 1997-2008.....	20
Figura 2: Quote di mercato della Deutsche Post rispetto ai newcomers (1998-2006).....	22
Figura 3: Quote di mercato della posta lettere indirizzata in base al volume nei Paesi Bassi (2005-06)	24
Figura 4: Quote di mercato nel settore della posta lettere (indirizzata) in Svezia, 1996-2006.....	28
Figura 5: Evoluzione dei prezzi di Posten AB per gli invii della posta lettere in Svezia, 1993-2004.....	29
Figura 6: Descrizione degli scenari in caso di liberalizzazione graduale del mercato	51
Figura 7: Scenari in caso di completa liberalizzazione del mercato entro il 2011	65
Figura 8: Rappresentazione schematica del modello postale Frontier	76
Figura 9: Schema del modello	78
Tabella 1: Quadro sinottico delle tappe dell'apertura del mercato, sviluppo della concorrenza in Gran Bretagna, in Germania, nei Paesi Bassi e in Svezia....	14
Tabella 2: Servizio universale e servizi liberi in Svizzera nel 2007	33
Tabella 3: Evoluzione del mercato della posta-pacchi in Svizzera.....	34
Tabella 4: Evoluzione della posta-lettere in Svizzera.....	35
Tabella 5: Rispetto dei tempi di consegna in Svizzera	36
Tabella 6: Durata media del tragitto fino al più vicino ufficio postale in Svizzera	36
Tabella 7: Base dei costi secondo le disposizioni del DATEC per la modellizzazione.....	48
Tabella 8: Principali risultati della liberalizzazione a tappe del mercato postale in condizioni di accesso inefficace	57
Tabella 9: Principali risultati della liberalizzazione a tappe del mercato postale in condizioni di accesso efficace.....	58
Tabella 10: Principali risultati della liberalizzazione immediata del mercato postale in condizioni di accesso inefficace.....	67

Tabella 11: Principali risultati della liberalizzazione immediata del mercato postale
in condizioni di accesso efficace 68

Compendio

CONTESTO

In Svizzera è in corso la revisione totale della legislazione postale. Alla luce degli sviluppi sinora riscontrati a livello internazionale sui mercati postali liberalizzati, la questione di principio della liberalizzazione o non liberalizzazione del mercato postale svizzero non si pone più, mentre interessano invece

- possibili scenari di **scaglionamento nel tempo** nonché;
- le misure concrete ivi correlate a **garanzia del servizio postale universale**.

Anche le misure di liberalizzazione parziale sinora adottate sono state preliminarmente analizzate in questa prospettiva e al momento dell'attuazione sono state accompagnate da opportune misure di sostegno. Rispetto ad altri Paesi europei, in Svizzera si è disegnato uno sviluppo particolare nel settore del servizio postale universale. Se il confronto tra i Paesi indica che gli oneri legati al servizio universale sono stati in parte soppressi o adempiuti con soluzioni di mercato, in Svizzera si osserva una tendenza inversa. Il processo di liberalizzazione iniziato nel 1998, e sfociato da ultimo nell'abbassamento a 100 g del monopolio nella posta-lettere, è stato accompagnato da un ampliamento del servizio universale in termini di accessibilità e di protezione dei lavoratori.

A fine agosto del 2007 la SG DATEC ha incaricato la Plaut Economics e la Frontier Economics di realizzare un'indagine sulle possibili conseguenze di un abbassamento a 50 g del monopolio nella posta-lettere e di una successiva completa liberalizzazione del mercato postale in Svizzera. Occorreva inoltre investigare, come variante, l'ipotesi di una liberalizzazione immediata del mercato. In questo senso, l'indagine è incentrata sui seguenti temi chiave:

- *Finanziamento del servizio universale* – Nell'ambito dell'analisi, il nocciolo della questione consiste nel valutare le conseguenze di un abbassamento del monopolio a 50 g e in caso di liberalizzazione totale sulla garanzia e sul finanziamento del servizio universale. In una prima fase, per quanto riguarda prodotti, ubiquità, unità di prezzo nello spazio, qualità e continuità, partiremo dallo *status quo*.
- *Evoluzione del personale* – Nel contesto analizzato, le conseguenze concrete per lo attuale operatore del servizio universale dal profilo delle risorse finanziarie e del personale sono rilevante.
- *Offerta e domanda di mercato* – Inoltre, interessano anche le ripercussioni sull'offerta di mercato (ingressi sul mercato, offerte di prodotti, innovazioni ecc.) e sulla domanda (sviluppo del volume di mercato).
- *Altri effetti sull'economia in generale* – Infine, ci si aspetta che l'indagine fornisca indicazioni anche riguardo all'attrattiva della piazza e alle ripercussioni sul mercato del lavoro ecc.

Dal punto di vista concettuale, l'analisi si ispira alla teoria economica e fonda inoltre i propri riscontri su indicazioni quantitative e qualitative relative al mercato postale fornite dalla Segreteria generale del DATEC, dall'autorità di regolazione postale (PostReg) e dalla Posta Svizzera. I riscontri della ricerca poggiano anche sugli studi sullo sviluppo del mercato postale svizzero, sulla liberalizzazione del mercato e sulla misurazione dell'entità dell'onere rappresentato dal servizio universale, pubblicati da detti operatori.

Nell'intento di formulare previsioni attendibili sui diversi aspetti dell'impatto di un'ulteriore liberalizzazione del monopolio nella posta lettere, il presente documento

1. riassume le principali esperienze maturate negli altri Paesi d'Europa con la liberalizzazione dei servizi postali e presenta la tabella di marcia attualmente prevista dall'UE per la liberalizzazione del mercato postale;
2. illustra lo *status quo* relativamente alle **esperienze di liberalizzazione maturate in Svizzera** e riassume la tabella di marcia definita dal Consiglio federale per la liberalizzazione;
3. descrive a grandi linee il procedimento metodico della modellizzazione -ed esamina l'eventualità di una **liberalizzazione in due tappe, vale a dire un'apertura parziale del mercato della posta lettere fino a 50 g entro il 2011 e una completa liberalizzazione entro il 2014**. Lo studio descrive l'evoluzione del mercato correlata all'ipotesi di un monopolio sceso a 50 g e a una completa apertura del mercato, la finanziabilità del servizio universale e l'impatto sugli operatori del mercato e sull'economia nazionale;
4. come per la liberalizzazione a tappe, illustra anche, a titolo di confronto, l'impatto di una **liberalizzazione immediata**.

Nel quadro del presente condensato presenteremo i risultati chiave dello studio, vale a dire i riscontri principali del punto 3 e del punto 4.

LIBERALIZZAZIONE A TAPPE - RISULTATI

Considerando da vicino una situazione in cui i fornitori alternativi *non* ritengono interessante l'opzione che prevede l'accesso all'infrastruttura della Posta, ne deriva un contesto di concorrenza "end-to-end", in cui i concorrenti recapitano la posta lettere ai clienti finali per mezzo di una propria infrastruttura di distribuzione. Possiamo riassumere i principali sviluppi nel modo seguente.

- **La finanziabilità in un contesto di concorrenza presuppone una razionalizzazione più spinta da parte della Posta** – A corto termine, vale a dire per la prima tappa della liberalizzazione (abbassamento del monopolio da 100 a 50 g a partire dal 2011) la finanziabilità della Posta, servizio universale compreso, è assicurata in tutti i casi. A lungo termine, tuttavia, vale a dire una volta completata la liberalizzazione del mercato dopo il 2014, non è certo che la finanziabilità sia garantita in tutti i casi: se con l'andar del tempo i costi attuali della Posta saranno ottimizzati, abbassando i criteri di qualità del servizio dedotti dall'obbligo legale del servizio universale (in sovraadempimento della legge) e attuando inoltre razionalizzazioni nella

misura abituale in condizioni di concorrenza (vale a dire con un appropriato adeguamento dei salari e dell'effettivo del personale alla situazione di concorrenza), la finanziabilità dei servizi postali (supponendo una redditività corrispondente al valore obiettivo attuale della Posta) è assicurata. Se invece ipotizziamo – *come caso estremo* – che la Posta non razionalizzerà ulteriormente i costi e si limiterà alle misure di razionalizzazione attualmente già previste, la finanziabilità dopo la totale apertura del mercato risulta forse garantita a breve e medio termine, ma non a lunga scadenza (dal 2018). Se si volesse mantenere l'obiettivo di redditività attuale della Posta, si giungerebbe a lungo termine, nell'ipotesi più sfavorevole, a una sottocopertura dei costi pari al 4% rispetto al fatturato realizzato.

- **Si creerà una situazione di concorrenza tutt'al più per gli invii singoli della posta lettere con posta A, posta B e PromoPost e recapito in zona urbana, caratterizzata da un solo grande offerente o perlomeno con pochissimi offerenti** – Dalle stime emerge un accesso al mercato innanzitutto

- per gli invii singoli non prioritari e prioritari nonché;
- per PromoPost

con una quota di mercato a breve (in caso di apertura del mercato da 100 a 50g) inferiore al 5% dell'intero mercato (su base del fatturato) e una quota a lungo all'incirca del 15% fino al 30% e oltre su tutti i segmenti (sulla base del fatturato). L'entità della perdita che la Posta subirà sulla quota di mercato dipenderà tra gli altri fattori dal modo in cui essa adeguerà i costi alla situazione di concorrenza. Più spingerà la razionalizzazione dei costi, più riuscirà a contenere la perdita sulla quota di mercato. La modellizzazione indica che nell'ipotesi estrema, in cui la Posta adeguasse in modo ottimale i propri costi alla concorrenza, non si giungerebbe a un accesso duraturo al mercato. La *concentrazione* dell'accesso al mercato sui menzionati segmenti rispecchia i relativi vantaggi di costo degli offerenti alternativi in tali segmenti. La crescita delle quote di mercato dei concorrenti *nel corso del tempo* rispecchia inoltre un comportamento alternato da parte dei clienti, caratterizzato da un crescente dinamismo e, laddove la Posta non adegua i costi, da un parziale aumento dei costi medi, che consente ai concorrenti, da un punto di vista relativo, di offrire condizioni più interessanti.

- **Per i prodotti considerati si registrerà un calo dei prezzi rispetto al livello attuale** – Rispetto allo *status quo*, con le tappe di apertura analizzate si avrà un calo dei prezzi medi su tutto il mercato entro il 2011 (misurato in costanti, vale a dire in prezzi al netto dell'inflazione), a seguito dell'accesso al mercato o dell'incombente accesso. Dopo il 2011 i prezzi si manterranno costanti a questo basso livello fintanto che la Posta non adeguerà ulteriormente i propri costi. Invece, il livello medio dei prezzi scenderebbe ulteriormente nell'eventualità in cui la Posta dovesse comprimere ulteriormente i propri costi e reagire con un abbassamento dei prezzi nei segmenti con estrema competitività. Da questo punto di vista si registrano potenzialmente due effetti antitetici: da un canto, la concorrenza costringe l'operatore storico ad abbassare i prezzi dei prodotti per i quali l'accesso al

mercato risulta interessante, ma d'altro canto i costi specifici aumentano, nella prospettiva di un assottigliamento delle quote di mercato, in particolare se l'operatore storico non realizza una più audace razionalizzazione dei costi.

- **In caso di appropriato adeguamento dei costi della Posta alla concorrenza sono da attendersi ripercussioni negative, non a breve ma a lungo termine, sull'impiego, per la Posta e per il settore nel suo insieme** – Se si ipotizza che la Posta non adegui i propri costi, si prevede un impatto positivo sull'impiego. In tal caso, la presenza di concorrenti genererebbe nuovi posti di lavoro, mentre alla Posta non si verificherebbe una riduzione degli impieghi (a parte le partenze naturali). Ma se si ipotizza un adeguamento appropriato dei costi, sulla scorta delle esperienze maturate con la liberalizzazione in altri Paesi europei come ad esempio la Svezia, si osserva che una completa liberalizzazione del mercato potrebbe comportare tagli di posti di lavoro in tutto il settore.
- ***Se invece di una concorrenza end-to-end (i nuovi operatori creano un'infrastruttura propria) o in aggiunta ad essa si realizzeranno anche accordi interessanti dal profilo commerciale per l'accesso a parti dell'infrastruttura esistente della Posta, osserviamo che i deficit subiti dalla Posta a causa della concorrenza aumentano rispetto a una situazione senza accesso*** – In questo contesto entrano in gioco due effetti antitetici: da una parte, con l'accesso al mercato la Posta subirebbe una perdita di fatturato più contenuta, potendo sempre commercializzare la prestazione dell'accesso, ma d'altra parte gli offerenti alternativi risulterebbero il più delle volte più attrahenti rispetto all'operatore storico. Secondo le nostre stime basate su modello, quest'ultimo effetto sarebbe prevalente. In altre parole, senza accesso a basso costo gli offerenti alternativi spesso non sono competitivi, in quanto nel settore della distribuzione sono più costosi rispetto all'operatore storico, specialmente fuori dalle aree urbane. Ora, contrariamente a una situazione senza accesso efficace, anche nel segmento commerciale degli invii di massa non prioritari la concorrenza risulterebbe invece interessante dal profilo commerciale e lo stesso vale per la distribuzione ai clienti in aree non urbane. Se la Posta non realizza una più spinta razionalizzazione dei costi, a lungo termine si aprirebbe una lacuna nel finanziamento dell'ordine del 7%. Se la Posta procederà a un adeguamento dei costi, nonostante la perdita sulla quota di mercato non si apriranno lacune sul fronte del finanziamento.
- **Soluzione Fondo per l'eventualità di un problema di finanziamento** – Se la Posta non adegnerà i propri costi o se la concorrenza riguarderà soprattutto l'accesso, oltre all'impatto sul finanziamento si manifesteranno effetti collaterali indesiderati, segnatamente un minore accesso al mercato e prezzi più elevati.

LIBERALIZZAZIONE IMMEDIATA DEL MERCATO - RISULTATI

Da un confronto delle situazioni emerge che nel caso di un'apertura graduale del mercato gli effetti (di equilibrio) che si instaureranno a lungo termine si manifesteranno già precocemente. Si svilupperà un'intensa (equilibrata) dinamica concorrenziale in una situazione nella quale la Posta non realizzerà ulteriori razionalizzazioni sui costi, senza accesso efficace in caso di liberalizzazione immediata già nel periodo 2014-2017 piuttosto che nel periodo 2018-2021 (come nel caso di una liberalizzazione graduale). Tutte le ripercussioni analizzate, e in particolare la lacuna nel finanziamento, potrebbero farsi sentire anche prima se i costi non saranno adeguati. I risultati dell'analisi comparativa indicano anche che con un'apertura dilazionata del mercato l'effetto negativo sul finanziamento dell'onere del servizio universale sarebbe meno gravoso per la Posta in un confronto temporale diretto.

1 Introduzione

1.1 RETROSCENA

In Svizzera è in atto la revisione totale della legislazione postale e attualmente si sta elaborando il progetto per la consultazione. Alla luce degli sviluppi sinora riscontrati a livello internazionale sui mercati postali liberalizzati, la questione di principio della liberalizzazione o non liberalizzazione del mercato postale svizzero non si pone più, mentre interessano invece

- possibili scenari di **scaglionamento nel tempo** nonché;
- le misure concrete ivi correlate a **garanzia del servizio postale universale**.

Anche le misure di liberalizzazione parziale sinora adottate sono state preliminarmente analizzate in questa prospettiva e al momento dell'attuazione sono state accompagnate da opportune misure di sostegno. Rispetto ad altri Paesi europei, in Svizzera si è disegnato uno sviluppo particolare nel settore del servizio postale universale. Se il confronto tra i Paesi indica che gli oneri legati al servizio universale sono stati in parte soppressi o adempiuti con soluzioni di mercato, in Svizzera si osserva una tendenza inversa.

Le tappe sinora percorse sulla via della liberalizzazione del mercato,

- nel 1998 con la separazione dei servizi postali in servizi riservati, servizi non riservati e servizi liberi e con la parziale apertura del mercato della posta pacchi;
- nel 2004 con l'apertura del mercato della posta pacchi; e
- nel 2006 con l'abbassamento del monopolio a 100g

sono state accompagnate da un'estensione del servizio universale:

- *Accessibilità* – È stato introdotto l'obbligo per il fornitore del servizio universale (combinato con l'opzione della distribuzione a domicilio) di mantenere una rete di uffici postali che coprisse in tutto il territorio nazionale e strutturata in modo che il 90% della popolazione potesse raggiungere un ufficio postale con un tragitto di 20 (30) minuti al massimo, da percorrere a piedi o con i mezzi pubblici.
- *Protezione dei lavoratori* – Nel periodo summenzionato sono state introdotte anche norme di protezione a tutela dei lavoratori del fornitore del servizio universale.

1.2 MANDATO PERITALE

A fine agosto del 2007 la SG DATEC ha incaricato la Plaut Economics e la Frontier Economics di realizzare un'indagine sulle possibili conseguenze di un abbassamento a 50 g del monopolio nella posta lettere e sulle ripercussioni di una successiva completa liberalizzazione del mercato postale in Svizzera. Occorreva

inoltre investigare, come variante, l'ipotesi di una liberalizzazione immediata del mercato.

La perizia allestita è incentrata sui seguenti temi chiave:

- *Finanziamento del servizio universale* – Nell'ambito dell'analisi, il nocciolo della questione consiste nel valutare le conseguenze di un abbassamento del monopolio a 50 g e in caso di liberalizzazione totale sulla garanzia e sul finanziamento del servizio universale. Per quanto riguarda prodotti, ubicità, unità di prezzo nello spazio, qualità e continuità, partiremo dallo *status quo*.
- *Evoluzione del personale* – Nel contesto analizzato, sono rilevante anche le conseguenze concrete per gli attuali operatori del servizio universale dal profilo delle risorse finanziarie e del personale.
- *Offerta e domanda di mercato* – Inoltre, interessano anche le ripercussioni sull'offerta di mercato (ingressi sul mercato, offerte di prodotti, innovazioni ecc.) e sulla domanda (sviluppo del volume di mercato).
- *Altri effetti sull'economia in generale* – Infine, ci si aspetta che l'indagine fornisca indicazioni anche riguardo all'attrattiva della piazza e alle ripercussioni sul mercato del lavoro ecc.

1.3 BASE METODOLOGICHE

Dal punto di vista concettuale, la presente analisi si ispira alla teoria economica e fonda inoltre i propri riscontri su indicazioni quantitative e qualitative relative al mercato postale fornite dalla Segreteria generale del DATEC, dall'autorità di regolazione postale (PostReg) e dalla Posta Svizzera. I riscontri della ricerca poggiano anche sugli studi sullo sviluppo del mercato postale svizzero, sulla liberalizzazione del mercato e sulla misurazione dell'entità dell'onere rappresentato dal servizio universale, pubblicati da detti operatori.

Si tratta segnatamente dei seguenti studi:

- Studie über die (Brutto-/Netto-) Last der Grundversorgungsverpflichtung (analisi sull'onere (lordo/netto) dell'obbligo del servizio universale basata sul progetto "Contabilità 2007" della Posta, in tedesco), BDO/WIK.
- Evaluating the Impact of a Full Market Opening on Swiss Post, PwC, 2006.
- Valutazione del mercato postale svizzero, WIK, 2005.

1.4 STRUTTURA DELLA RICERCA

Nell'intento di formulare valide affermazioni sui diversi aspetti dell'impatto di un'ulteriore liberalizzazione del monopolio nella posta lettere,

- nel capitolo 2 riassumeremo le **principali esperienze maturate negli altri Paesi d'Europa con la liberalizzazione dei servizi postali** e presenteremo la tabella di marcia attualmente prevista dall'UE per la liberalizzazione del mercato postale;
- nel capitolo 3 illustreremo lo *status quo* relativamente alle **esperienze di liberalizzazione maturate in Svizzera** e riassumeremo la tabella di marcia definita dal Consiglio federale per la liberalizzazione;
- nel capitolo 4 descriveremo a grandi linee il **procedimento metodico della modellizzazione**;
- nel capitolo 5 esamineremo la **liberalizzazione del mercato in due tappe**, consistente nell'apertura parziale del mercato della posta lettere fino a 50 g entro il 2011 e in una completa liberalizzazione entro il 2014. Il capitolo si apre con i presupposti della modellizzazione e gli scenari oggetto dei calcoli, illustra l'evoluzione del mercato correlata all'ipotesi del monopolio fino a 50 g e a quella della completa liberalizzazione, esamina la finanziabilità del servizio universale e descrive le conseguenze sugli operatori del mercato e sull'economia nazionale;
- nell'appendice 1 vengono presentate, in analogia con le considerazioni esposte nel capitolo 5, le conseguenze dell'**immediata liberalizzazione del mercato**. L'appendice 1 contiene inoltre una panoramica comparativa dei calcoli relativi ai diversi scenari;
- l'appendice 2 contiene spiegazioni più esaurienti riguardo alla modellizzazione da noi operata. Comprende una descrizione del modello, le ipotesi formulate e la teoria, su cui si fonda l'analisi, relativa al concetto di calcolo della lacuna di finanziamento.

2 Liberalizzazione del mercato postale nel contesto internazionale

Questo capitolo fornisce uno spaccato della tabella di marcia fissata dall'UE per la liberalizzazione e delle esperienze maturate nei Paesi europei con l'apertura dei mercati postali comunitari.

2.1 TABELLA DI MARCIA DELL'UE PER LA LIBERALIZZAZIONE

Il 10 giugno 2002 il Parlamento europeo e il Consiglio approvavano la Direttiva postale 2002/39/CE, la quale costituiva un ampliamento della Direttiva postale 97/67/CE. Le modifiche riguardavano l'ulteriore modo di procedere per l'apertura graduale e controllata del mercato alla concorrenza e l'ulteriore riduzione del settore riservato.

La direttiva del 2002 prevedeva in particolare scadenze a partire dalle quali potevano ancora essere esclusi dalla concorrenza determinati invii della posta lettere:

- dal 1° gennaio 2003 gli invii della posta lettere (soltanto) fino a 100g¹; e
- dal 1° gennaio 2006 gli invii della posta lettere (soltanto) fino a 50g².

Si ipotizzò che l'abbassamento della soglia del monopolio a 100g avrebbe comportato in media un'apertura del mercato del 9% e un abbassamento a 50g avrebbe prodotto complessivamente un'apertura del 16%.

Al di là di questo, la direttiva indicava il 1° gennaio 2009 come data provvisoria per il completamento del mercato interno dei servizi postali. Nell'ottobre 2007 si è invece deciso che i mercati postali saranno completamente liberalizzati in tutta l'Unione europea dal 2011 in poi, quantunque alcuni Stati membri abbiano ottenuto un'ulteriore proroga di due anni, vale a dire fino al 2013, per l'apertura del mercato. Si realizzerà così la liberalizzazione completa di un mercato il cui fatturato è stimato a 88 miliardi di €.

Una soluzione di compromesso proposta dal Portogallo, detentore della presidenza del Consiglio UE, prevede il mantenimento dell'obbligo del servizio universale e la libertà per gli Stati membri di definire e finanziare tale obbligo all'interno della direttiva. Per gli invii della posta lettere fino a 50g, gli Stati possono definire esigenze minime quanto ai tempi di fornitura, all'accesso agli uffici postali e ai prezzi.

Con queste premesse, si delinea per l'apertura del mercato postale all'interno dell'Unione europea la seguente tabella di marcia:

¹ Che oltretutto costano tre volte meno della tariffa di base.

² Che oltretutto costano 2,5 volte meno della tariffa di base.

- Svezia, Finlandia e Gran Bretagna hanno già completamente liberalizzato i rispettivi mercati postali;
- la Germania completerà la liberalizzazione del proprio mercato postale con il 1° gennaio 2008;
- gli altri Stati dell'UE dovranno liberalizzare i rispettivi mercati postali entro il 2011, secondo gli attuali piani della Commissione, meno alcuni Stati membri per i quali vige un regime derogatorio in virtù del quale potranno completare l'apertura dei loro mercati al più tardi entro la fine del 2012³.

2.2 ESPERIENZE MATURE CON LA LIBERALIZZAZIONE NEGLI ALTRI PAESI EUROPEI

In questo capitolo ci proponiamo di valutare qualitativamente, e con uno sguardo panoramico, le esperienze maturate con l'apertura dei mercati postali degli altri Paesi europei con riferimento ai principali risultati di tali esperienze⁴. Per quanto concerne il mercato postale, esamineremo:

- le tappe della liberalizzazione del mercato e il contesto normativo;
- l'impatto sulla concorrenza (modifica delle quote di mercato e tipo di concorrenza); nonché
- il comportamento dell'operatore storico.

In tale raffronto prenderemo in considerazione l'evoluzione del mercato in Gran Bretagna, in Germania, nei Paesi Bassi e in Svezia.

Benché sussistano in parte notevoli differenze tra i mercati postali considerati, rispetto alle varie fasi della liberalizzazione, al quadro normativo concreto, alle dimensioni del Paese e quindi alle opportunità di ingresso sul mercato di nuovi venuti, si possono individuare alcune tendenze generali. Queste tendenze ci forniscono indicazioni sugli sviluppi immaginabili in Svizzera in caso di ulteriori misure di apertura del mercato. Pertanto, tali osservazioni di carattere generale serviranno rispettivamente a verificare e a motivare, nel quadro della presente analisi, la plausibilità delle ipotesi modello e dei relativi risultati.

L'analisi si concentra peraltro in sostanza sulla concorrenza sui *grandi clienti del mercato della posta lettere*, poiché le attività dei concorrenti si concentrano su questo settore e perché il *grasso* delle prestazioni della posta pacchi, degli espressi e dei servizi di corriere sono completamente aperti alla concorrenza già da qualche tempo. Oltre a ciò, le esperienze relative all'ingresso di concorrenti sul mercato dei prodotti da sportello scarseggiano. Nell'ambito della presente analisi

³ Commissione UE, "Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo ai sensi dell'articolo 251, paragrafo 2, secondo comma, del trattato CE", 9.11.2007.

⁴ Non tratteremo, in quanto esula dal quadro delle ricerche da effettuarsi in questa sede, la questione della capacità degli operatori storici degli altri Paesi di garantire la finanziabilità dei compiti da loro assunti a titolo di servizio universale sullo sfondo di un mercato in via di liberalizzazione.

panoramica non dobbiamo comunque dimenticare che la possibilità di trasporre le esperienze estere in Svizzera, sulle tappe di liberalizzazione analizzate, è limitata: mentre in Gran Bretagna e in Svezia i mercati della posta lettere sono già completamente liberalizzati sin dal 2006 e dal 1993 e di conseguenza si possono fare delle previsioni sull'evoluzione del mercato a breve termine (Gran Bretagna) e a medio-lungo termine (Svezia) in caso di completa apertura del mercato, l'esempio di Germania e Paesi Bassi consente di prevedere le ripercussioni sul mercato a breve termine in caso di apertura del mercato fino a 50g (misura adottata in entrambi i Paesi a inizio 2006).

2.2.1 Quadro sinottico delle esperienze maturate con l'apertura del mercato in una scelta di Paesi europei

Le esperienze maturate con l'apertura del mercato nei Paesi europei esaminati possono essere riassunte sotto forma di tabella nel modo seguente:

	Apertura parziale fino a 50g	Apertura fino a 0g	Tipo di concorrenza	Evoluzione delle quote di mercato	Margine EBIT dei fornitori del SU (2005)*	Evoluzione dell'impiego (pro capite) dei fornitori del SU (2002-2004) tra 0-5%**
GB	2001 – apertura invii di massa della posta lettere fino a 4000 pz. ⁵	2006	Prevalentemente concorrenza per le prestazioni preliminari, sull'accesso all'infrastruttura della Posta per l'“ultimo miglio”	Quota di mercato del 6% circa a concorrenti che chiedono l'accesso all'infrastruttura della Royal Mail per il recapito, quota dell'1% a concorrenti per volume “end-to-end” (2006-07)	5,5%	tra 0% e -5%
D	2006	2008	Prevalentemente concorrenza end to end ⁶ ma con offerta limitata rispetto all'operatore storico	Quota di mercato del 9% a concorrenti, soprattutto volume end-to-end (2006)	7,8%	Incremento
NL	2006	2008	Prevalentemente concorrenza end to end, ma con servizio limitato rispetto all'operatore storico	Quota di mercato del 12% per il mercato degli invii della posta lettere indirizzati, soprattutto volume end-to-end (2005-06)	11,5%	Incremento
S	-	1993	Prevalentemente concorrenza end-to-end, ma con servizio limitato rispetto all'operatore storico	Quota di mercato del 9% per il mercato degli invii della posta lettere indirizzati, soprattutto volume end-to-end (2006)	5,3%	> -5%

Tabella 1: Quadro sinottico delle tappe dell'apertura del mercato, sviluppo della concorrenza in Gran Bretagna, in Germania, nei Paesi Bassi e in Svezia

Fonte: Frontier, sulla base in particolare di pubblicazioni di varie autorità di regolazione come Postcomm, BNetzA, Opta e *, ** Ricerca della Confederazione Svizzera/PostReg⁷

In confronto con i dati presentati nella tabella, per la Svizzera si constata che il margine EBIT corrispondente per la Posta Svizzera ammontava al 10,7%. Circa l'evoluzione dell'impiego pro capite, la Posta Svizzera non fornisce indicazioni, ma intanto, tra il 2002 e il 2004, il numero di posti in base all'equivalente in posti a tempo pieno è diminuito del 3,4%.

Esaminando diversi mercati postali in Europa si identificano le seguenti tendenze:

⁵ In Gran Bretagna il mercato della posta-lettere per gli invii di massa oltre i 4'000 pezzi è stato liberalizzato nel 2001. Questa tappa della liberalizzazione dovrebbe aver comportato l'apertura di una fetta maggiore del mercato rispetto a quanto sarebbe avvenuto in seguito all'abbassamento della soglia del monopolio a 50g. Dato che in Gran Bretagna il monopolio non è stato abbassato a 50g, per il nostro confronto ci siamo basati, a titolo ausiliario, sulla liberalizzazione del mercato della posta-lettere per gli invii di massa oltre i 4'000 pezzi.

⁶ Altrimenti detto, i concorrenti replicano la catena del valore aggiunto.

⁷ Ricerca della Confederazione Svizzera/PostReg, “Postdienste und Postmarkt: Vergleich Schweiz-Europa”, febbraio 2007.

- **Le modalità della concorrenza sembrano dipendere dalla convenienza delle condizioni di accesso all'infrastruttura di recapito dell'operatore storico**
 - nei Paesi come ad esempio la Gran Bretagna, in cui le condizioni di accesso al mercato sono conformi alle esigenze del commercio, sembra nascere piuttosto una concorrenza sull'accesso. Ciò significa che i concorrenti offrono prestazioni preliminari come lo smistamento⁸ e soprattutto il trasporto verso i centri di distribuzione e lasciano il recapito all'operatore storico;
 - nei Paesi come ad esempio la Svezia, in cui le condizioni di accesso al mercato sono piuttosto sfavorevoli, gli offerenti sembrano piuttosto preferire una concorrenza di tipo end-to-end. Ciò significa che si incaricano anche del recapito. Di norma, tuttavia, offrono soltanto un servizio limitato rispetto all'operatore storico: distribuiscono ad esempio la posta lettere soltanto due volte la settimana o non necessariamente in modo capillare;
 - a prescindere dalla forma di concorrenza che predomina, si osserva tuttavia che di solito è presente un solo concorrente importante o al massimo due. Questo dato è indizio di vantaggi di scala per i nuovi venuti, a causa dei quali soltanto un esiguo numero di offerenti può accedere al mercato in una regione, persino in un grande Paese come la Germania.
- **L'abbassamento della soglia del monopolio da 100 a 50g non sembra indurre cambiamenti di rilievo sulle quote di mercato nel segmento della posta lettere** – Si può osservare, ad esempio nel caso della Germania e dei Paesi Bassi, che la liberalizzazione del mercato corrispondente alla riduzione del monopolio da 100 a 50g non provoca, perlomeno a corto termine, vale a dire nel giro di un anno, un considerevole aumento della quota di mercato per i concorrenti. Un'importante ragione di questo consiste secondo stime dell'UE nel fatto che tale abbassamento porta a un'apertura appena del 16% circa del mercato della posta lettere⁹.
- **Non sembra, nemmeno a lungo termine, che i concorrenti conquistino cospicue quote sull'insieme del mercato della posta lettere (meno del 10%), ma in determinati sottosegmenti di mercato si osservano quote di mercato sensibilmente più elevate** – In Svezia, anche dopo più di 10 anni di completa apertura del mercato, l'unico concorrente importante, City Mail, possiede una quota inferiore al 10% sul mercato della posta lettere. Questo dato indica che sui mercati caratterizzati da una concorrenza end-to-end i concorrenti subiscono anche a lungo termine svantaggi di scala oppure l'operatore storico beneficia di un consistente vantaggio di marchio. D'altra

⁸ Molti grandi clienti provvedono comunque in proprio allo smistamento, a prescindere dal fatto che siano clienti dell'operatore del servizio universale o di offerenti alternativi.

⁹ V. punto **Error! Reference source not found.**

parte constatiamo ad esempio che nei Paesi Bassi nuovi venuti detengono una quota di mercato vicina al 25% nel segmento (anche se relativamente insignificante) sopra i 50g. Questo dato indica che nei mercati di nicchia i nuovi venuti possono avere un brillante successo.

- **Dalla completa apertura del mercato ci si deve attendere un calo della redditività per l'operatore storico, nonostante i tagli sui costi e il riequilibrio tariffario** – Supponendo che la situazione degli operatori storici in Gran Bretagna e in Svezia sia rappresentativa per quanto riguarda gli sviluppi manifestatisi su mercati postali aperti in prima battuta, e che la situazione degli operatori storici in Germania e nei Paesi Bassi sia rappresentativa per gli sviluppi sui mercati postali liberalizzati più tardivamente, la Tabella 1 evidenzia che nei Paesi considerati la redditività diminuisce con il progredire della liberalizzazione. Di norma, inoltre, l'apertura del mercato sfocia su un adeguamento dei prezzi: i prezzi dei prodotti in concorrenza subiscono un forte calo (o non aumentano), mentre i prezzi degli altri prodotti aumentano o subiscono un calo meno importante.
- **Benché i nuovi offerenti procedano talvolta a nuove assunzioni in grande stile, nel complesso l'impatto sull'impiego nel settore potrebbe tuttavia risultare svantaggioso** – Quantunque inizialmente si riscontri un aumento della manodopera dell'operatore storico, con il progredire della liberalizzazione si constata però una riduzione. Quanto ai concorrenti, si osserva invece che creano in grande stile nuovi posti di lavoro. A conti fatti, tuttavia, occorre prevedere che a lungo termine si instaurerà un effetto negativo sull'impiego, come sta succedendo ad esempio in Svezia.
- **Quanto all'effetto della liberalizzazione sulla qualità dei prodotti e sull'innovazione non emerge un'immagine chiara** – Talvolta l'operatore storico tenta di reagire alla concorrenza elevando la qualità e ampliando la gamma dei suoi prodotti (Gran Bretagna, Paesi Bassi). Altre volte le esperienze indicano che l'operatore storico riduce la qualità e semplifica la gamma dei prodotti (Svezia).

Descriveremo ora più approfonditamente le esperienze maturate nei seguenti Paesi:

- la Gran Bretagna – come pioniere, in quanto il mercato postale inglese è già stato completamente liberalizzato nel 2006;
- la Germania e i Paesi Bassi – come mercati postali caratteristici dell'Europa continentale; e
- la Svezia come “caso anomalo”, in quanto il mercato postale svedese è completamente liberalizzato addirittura dal 1993.

2.2.2 Gran Bretagna

Tappe della liberalizzazione e contesto normativo

Schematizzando, in Gran Bretagna il mercato della posta lettere è stato liberalizzato in quattro tappe a partire dal 2000

- dal 2000 apertura del mercato della posta lettere per invii di peso superiore ai 350g;
- da aprile 2001 invii di massa di oltre 4'000 pezzi;
- dal 2003 riduzione della soglia del monopolio a 100g; e
- dal 2006 completa liberalizzazione del mercato¹⁰.

Esiste inoltre tutta una serie di prodotti o sconti (“workshare” o prodotti “access”) che la Royal Mail offre o concede ai propri clienti o ai concorrenti. Si tratta di determinate categorie di invii postali che sono comunque soggette al monopolio. I clienti o i concorrenti stessi possono però smistare da sé preliminarmente questo tipo di posta¹¹ e/o trasportarla in centri di smistamento regionali. Caratteristicamente, l’operatore storico deve concedere sconti per questo tipo di prestazioni preliminari, che puntano ai costi evitabili dell’operatore: se questi costi sono elevati, per quel segmento della catena del valore sussiste un potenziale di concorrenza. I concorrenti competono in prevalenza nel settore dell’accettazione di invii di massa della posta lettere, soprattutto se presmistati, e per la distribuzione a livello della settantina di centri di smistamento esistenti. La Royal Mail è di contro il più importante offerente nella sezione corrispondente al recapito della catena del valore aggiunto. La Royal Mail permette così, *de facto*, la concorrenza su una parte della catena del valore e pertanto in Gran Bretagna le summenzionate soglie del monopolio vanno riferite primariamente al recapito.

Le descritte tappe della liberalizzazione sono state accompagnate dalle seguenti misure di legge:

- vari tetti massimi di prezzo con panieri tariffari dal 2003, e dal 2006 tetti e panieri separati per i prodotti da sportello, vale a dire per prodotti destinati ai clienti individuali e prodotti per grandi clienti¹², con obiettivi di efficienza; e
- accesso negoziato all’infrastruttura della Royal Mail con intervento previsto del legislatore se non si trova un’intesa. Dal 2006 la Royal Mail propone una scelta di servizi di accesso standardizzato.

Le principali prescrizioni relative al servizio universale obbligano la Royal Mail a ritirare e recapitare almeno una volta al giorno la posta fino a 20kg, a offrire le prestazioni del servizio universale a prezzi equi e unitari a livello nazionale e a rispettare determinati standard di qualità.

¹⁰ Il segmento degli invii non indirizzati era stato liberalizzato in precedenza.

¹¹ Questo tipo di “work sharing” è spesso considerato efficiente; in altri termini, il trasferimento di questa attività sui clienti o su offerenti terzi è vantaggiosa per la Royal Mail.

¹² Oggi la regola vuole che un prodotto venga escluso dalla regolamentazione fintanto che sussiste una concorrenza sufficiente sul prodotto.

Sviluppo della concorrenza

Le esperienze maturate dal 2000 con la liberalizzazione del mercato a tappe della posta lettere si possono riassumere come segue:

- **Lento sviluppo della concorrenza** – La concorrenza si è sviluppata in modo percettibile soltanto nel 2005, anche se una parte considerevole del mercato dei clienti commerciali, vale a dire gli invii di massa con più di 4'000 destinatari, era già liberalizzata sin dal 2001.
- **Concorrenza sull'accesso con pochi grandi operatori** – Il modello operativo dei concorrenti (di successo) consiste nel ritirare dai grandi clienti invii della posta lettere già smistati e distribuirli ai centri lettere regionali affidandoli alla Royal Mail a condizioni d'accesso negoziate. La concorrenza si concentra quindi sul segmento dei clienti commerciali con invii di massa, che in Gran Bretagna rappresenta circa l'87% di tutte le lettere nel settore sotto licenza, pari a circa 20,3 miliardi di lettere (nel 2005-06)¹³. Le imprese titolari di una licenza per le lettere sotto i 350g sono 10, ma solo alcune di esse (UK Mail, TNT Mail e la Deutsche Post) hanno concluso con la Royal Mail ad esempio accordi sull'accesso e detengono una quota di mercato degna di nota. Ciò nonostante, nel 2006-07 proveniva da accordi sull'accesso soltanto il 12% del volume di terzi registrato dalla Royal Mail, di cui circa la metà da clienti commerciali e l'altra metà da altri offerenti¹⁴.
- **La concorrenza end-to-end ("E2E"), vale a dire sui servizi che comprendono il recapito, sembra invece avere avuto scarso successo sinora** – Nel 2006-07 il volume E2E era diminuito rispetto all'anno precedente e ammontava all'incirca allo 0,2% dell'intero mercato.
- **La concorrenza rimane concentrata sulle prestazioni preliminari** – Attualmente, il mercato si sviluppa partendo dal fatto che i concorrenti cercano di offrire prestazioni preliminari di smistamento a grandi clienti di minori dimensioni che non possono fornire direttamente tali prestazioni.

Una quota del 12% del volume registrato relativo alla concorrenza sull'accesso non deve però essere considerata come perdita corrispondente di quota di mercato per la Royal Mail, in quanto questa perdita di quota si limita esclusivamente a una parte della catena del valore, vale a dire grossomodo alla fase compresa tra smistamento preliminare e distribuzione. A quanto sembra, tuttavia, questo volume a livello di accesso tende a crescere in prospettiva. In conclusione, la Royal Mail domina ancora il mercato dei servizi postali:

¹³ Gli offerenti del settore sotto licenza devono ottenere una licenza. Il settore sotto licenza copre gli invii della posta lettere sotto i 350g e con costo di spedizione inferiore a 1£. Inoltre, i 500 maggiori clienti spediscono circa il 50% di tutte le lettere. All'incirca il 60% di tutte le lettere commerciali vengono spedite dalle imprese ai loro clienti e circa il 30% da impresa a impresa. I consumatori spediscono il 13% del volume totale della posta lettere, il 10% ad altri fuochi e il 3% alle imprese (dati: Postcomm).

¹⁴ Fonte: Postcomm, in base ai dati della Royal Mail.

quantitativamente, nel 2005-06 l'impresa ha pur sempre distribuito il 99% delle lettere indirizzate¹⁵.

La situazione della Royal Mail come operatore storico

A giudizio degli osservatori del mercato la Royal Mail si è convertita alla concorrenza solo tardivamente, ma nel frattempo

- ha abbassato le tariffe per i grandi clienti e aumentato altri prezzi;
- si impegna per migliorare la qualità della propria offerta; e
- per ridurre i costi.

Secondo le indicazioni degli osservatori del mercato, i vantaggi concorrenziali degli operatori alternativi si nutrivano inizialmente con un sovvenzionamento trasversale delle tariffe per i piccoli clienti grazie a un rigonfiamento dei prezzi praticati per i grandi clienti; nel frattempo questo fenomeno è stato in parte eliminato. Poiché i vantaggi concorrenziali degli altri offerenti lievitavano a causa del maggior costo del lavoro e alle inefficienze della Royal Mail, quest'ultima ha ristrutturato la rete dei centri di accettazione e già oggi questa rete è composta in ragione del 95% e oltre di agenzie¹⁶.

Per la cronaca, stando alle ricerche della Confederazione Svizzera/di PostReg, il margine EBIT della Royal Mail, ammontava nel 2005 al 5,5%. Nel periodo 2002-2004 l'impiego (pro capite) della Royal Mail ha registrato un andamento negativo scendendo dallo 0-5% o addirittura del 16%¹⁷ dal 2003 al 2006-07.

2.2.3 Germania

La legge sulle poste tedesca (e la legge sulle poste modificata) ha decretato

- dapprima l'apertura del mercato per gli invii della posta-lettere >200g e dei mercati dei servizi di corriere, degli espressi e della posta-pacchi, e in seguito per le lettere >100g;
- nel 2006 l'apertura per le lettere >50g; e
- per l'inizio 2008 la liberalizzazione completa del mercato.

La figura che segue mostra l'incremento nel tempo della quota di mercato della posta-lettere liberalizzata con l'andar del tempo grazie alle suddette misure di graduale apertura. Per il 2004 questo mercato è stato stimato a 10 miliardi di €:

¹⁵ Fonte: Postcomm, in base ai dati della Royal Mail.

¹⁶ In merito a questo confronto facciamo presente che tra i diversi Paesi esistono differenze nel modello delle agenzie. Nondimeno, la quota delle agenzie nella rete dei centri di accettazione postale è un indicatore che rivela la misura degli sforzi compiuti dall'operatore storico per ridurre i propri costi.

¹⁷ Tuttavia, l'impatto dell'apertura del mercato sull'impiego nell'insieme del settore non ha potuto essere determinato con maggiore precisione.

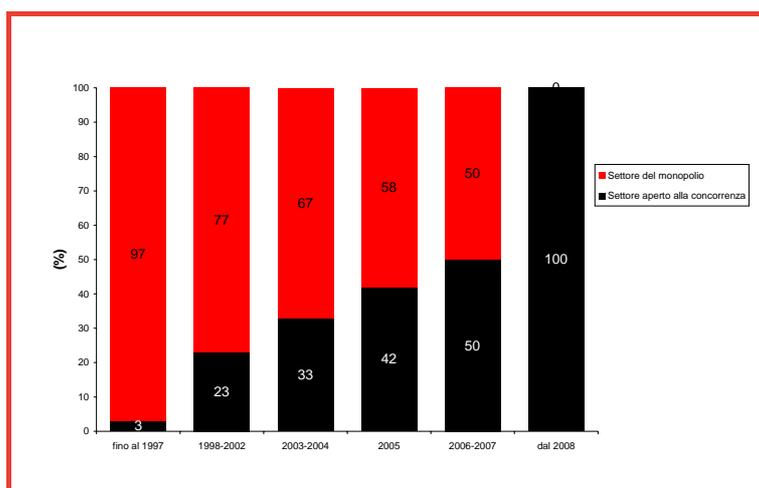


Figura 1: Grado di apertura del mercato della posta-lettere 1997-2008

Ogni tappa di apertura del mercato è accompagnata da una serie di misure regolatorie: i prezzi della posta sono limitati da tetti massimi di prezzo riferiti a panieri tariffari specifici per i prodotti assoggettati al monopolio, per i prodotti in libera concorrenza e per i servizi d'accesso. La legge sulle poste prevede peraltro per principio un accesso negoziato ai servizi della Deutsche Post fondato sui costi evitati. Inoltre, analogamente a quanto avviene in Gran Bretagna, anche la Deutsche Post offre sia prodotti “workshare” sia prodotti d'accesso (“access”). In altri termini, i clienti della Deutsche Post (clienti commerciali e operatori alternativi) ottengono sconti in rapporto a determinati prodotti (come ad es. “Infopost”¹⁸) se i clienti stessi oppure i concorrenti si assumono determinate prestazioni preliminari, ossia nell'ambito del presmistamento e del trasporto a uno degli 83 centri di smistamento della posta in entrata e in uscita. Di fatto, tuttavia, i concorrenti non sfruttano la possibilità di concludere accordi sull'accesso in rapporto con la distribuzione¹⁹.

L'onere del servizio universale impone alla Deutsche Post una distribuzione regolare di lettere, giornali e riviste, la gestione di un minimo di 12'000 sportelli di accettazione della posta con una precisa ripartizione geografica, una ripartizione geografica prestabilita per le buche delle lettere, oneri relativi alla velocità con la quale la posta deve essere distribuita e il recapito sei giorni su sette.

¹⁸ Infopost designa ad es. gli invii postali destinati al marketing diretto, recapitati entro due giorni al massimo, per i quali è richiesta una quantità minima di pezzi per spedizione ed è necessario un presmistamento in funzione delle zone di recapito. Vengono concessi diversi sconti in funzione del grado di presmistamento e dei volumi.

¹⁹ In relazione agli accordi sull'accesso, fino a inizio 2005 la Deutsche Post ha svantaggiato i concorrenti rispetto ai suoi grandi clienti; di conseguenza, anche nel periodo successivo i concorrenti hanno concluso pochissimi accordi sull'accesso: nel 2004 sono stati conclusi 421 accordi sull'accesso con clienti finali, di cui solo due con un concorrente, mentre tutti gli altri accordi sono stati conclusi da clienti commerciali direttamente con la Deutsche Post. Nel 2005 i concorrenti hanno concluso soltanto due accordi con la Deutsche Post, nel 2006 neanche uno. Tuttavia, nel 2005 e nel 2006 sono stati conclusi per la prima volta accordi sull'accesso con *consolidatori* (178 nel 2005 e 65 nel 2006). I consolidatori si distinguono di norma dai concorrenti perché si assumono soltanto un certo numero di prestazioni preliminari: raccolgono e aggregano la posta lettere ed effettuano un presmistamento. Per concorrenti s'intendono invece gli operatori che coprono più anelli della catena del valore aggiunto “downstream”, vale a dire il trasporto ai centri regionali della posta lettere eccetera. Vedi Bundesnetzagentur, “Jahresbericht 2006”, 2007.

Sviluppo della concorrenza

Il mercato postale tedesco conta più di 1'000 operatori in possesso di una licenza, la maggior parte dei quali è però costituita da operatori di nicchia legati a determinati prodotti o perlomeno a determinate regioni. In base al fatturato, questi operatori detenevano nel 2006 una quota di mercato del 9% circa, conquistata con una crescita regolare a partire dal 2003, anno in cui la loro quota era solo del 3,9%²⁰. Lo sviluppo della concorrenza sul mercato tedesco contrasta con quanto si registra in Gran Bretagna, in quanto molti offerenti sul mercato postale cercano di affermarsi come operatore end to end, vale a dire praticamente su tutta la catena del valore aggiunto²¹. Tra gli operatori importanti troviamo

- la Pin AG;
- la TNT Post²².

La Pin AG, dietro la quale si cela tra l'altro l'editore di testate giornalistiche Axel Springer, possiede buche delle lettere e uffici postali propri e rifornisce quotidianamente clienti finali. Applica un modello operativo simile anche TNT Post, secondo grande operatore in Germania. L'impresa serve grandi clienti²³ lungo tutta la catena del valore e attualmente recapita lettere, invii pubblicitari e cataloghi indirizzati di peso superiore ai 50g. Ad esempio, TNT Post impiega 3'000 portalette propri in 18 città e agglomerati urbani, collabora con 150 imprese partner per il recapito e per di più, attraverso imprese collegate, gestisce tre centri di smistamento propri e servizi di invii espressi, di corriere e di posta-pacchi. Insieme al gruppo Hermes Logistik, TNT Post progetta di inserirsi nel settore della posta-lettere sotto i 50g dopo la completa liberalizzazione del mercato. A tal fine, si provvede ad es. alla posa di buche delle lettere nelle agenzie della posta-pacchi di Hermes Logistik.

Se sono attivi a tutti gli stadi della catena del valore, contrariamente alla Deutsche Post questi concorrenti offrono soltanto un ventaglio limitato di servizi. Attualmente, né la Pin AG né TNT Post recapitano su tutto il territorio la posta-lettere indirizzata. La TNT Post, perlomeno, non offre al momento nemmeno un recapito quotidiano.

Gli osservatori del mercato dubitano però che simili strategie end to end siano redditizie, anche se gli operatori interessati potrebbero beneficiare di vantaggi sinergici, in quanto esistendo già reti di recapito per giornali o invii espressi non sarebbe necessario, a seconda delle circostanze, costituire un'intera nuova rete di recapito. Perlomeno è lecito chiedersi se gli offerenti end to end debbano raggiungere una dimensione critica di mercato per poter sopravvivere durevolmente alla concorrenza, poiché stando a quanto indica Springer ad es. la

²⁰ Vedi Bundesnetzagentur, "Jahresbericht 2006", 2007.

²¹ Eccettuate le prestazioni preliminari alle quali i clienti (Deutsche Post compresa) provvedono essi stessi, vale a dire le operazioni di smistamento.

²² La TNT Post appartiene al gruppo di imprese postali e logistiche olandese TNT ed è entrata sul mercato tedesco con l'acquisizione di EP Europost.

²³ Imprese, indipendenti e autorità.

Pin AG sta registrando gravi perdite; tuttavia, le parti coinvolte stanno attualmente vagliando se operare una fusione tra la Pin AG e TNT²⁴. Questo tipo di considerazioni denota che deve essere raggiunta una certa taglia di mercato, per poter beneficiare delle necessarie economie di scala, specialmente nel settore del recapito.

Le attuali quote di mercato dei concorrenti, inferiori al 10% nel 2006, vanno interpretate in questo contesto, ossia alla luce della difficile posizione che ancora caratterizza i concorrenti:

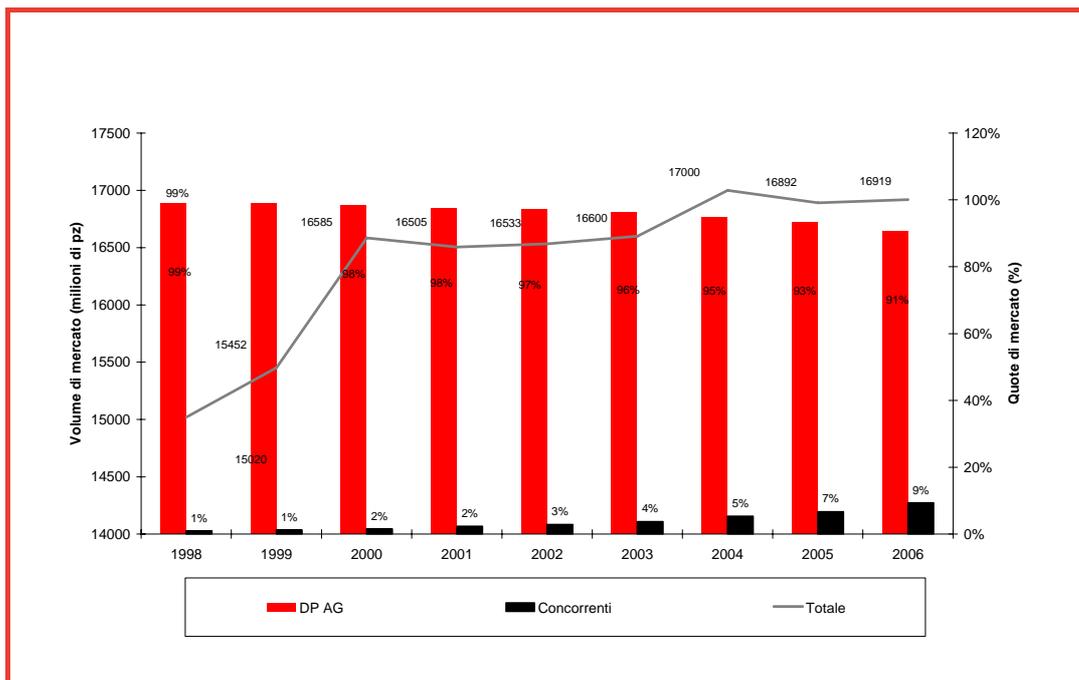


Figura 2: Quote di mercato della Deutsche Post rispetto ai newcomers (1998-2006)

Fonte: Rapporto annuale 2006 della Bundesnetzagentur

È inoltre evidente che i concorrenti non hanno conquistato consistenti quote di mercato, in particolare con l'abbassamento della soglia del monopolio a 50g operata nel 2006. La ragione di questo fenomeno potrebbe risiedere nel fatto che per la Germania la quota della posta-lettere liberalizzata con questa tappa dell'apertura del mercato è inferiore al 10%.

La situazione dell'operatore storico Deutsche Post

La Deutsche Post ha reagito alla graduale apertura del mercato con

- una riduzione dei costi: in Germania il 55% degli uffici postali è costituito da agenzie; e
- un adeguamento delle tariffe.

²⁴ Vedi Frankfurter Allgemeine Zeitung, 8.11.2007 ("Pin AG bringt Springer Verlust").

Secondo indicazioni fornite dalla Deutsche Post, tuttavia, si profilano tagli sostanziali dell'effettivo del personale soltanto per la completa apertura del mercato. La Deutsche Post suppone che non saranno necessari licenziamenti se il proprio fatturato nel settore della posta-lettere scenderà solo lentamente. In caso di un rapido crollo del fatturato, occorrerebbe licenziare collaboratori. Il gruppo prevede perdite di fatturato dell'ordine del 20%. Nel peggiore dei casi sarebbero minacciati 32'000 posti di lavoro²⁵.

Sia detto per la cronaca che secondo le ricerche svolte dalla Confederazione Svizzera/da PostReg il margine EBIT della Deutsche Post ammontava nel 2005 al 7,8%. Tra il 2002 e il 2004, l'impiego (pro capite) ha segnato un andamento positivo. Quindi, l'impiego nel settore postale ha avuto nel complesso uno sviluppo positivo, dato che nel 2005 anche i concorrenti occupavano più di 55'000 dipendenti²⁶. Attualmente, tuttavia, non si sa come evolverà la situazione dopo la completa liberalizzazione del mercato.

2.2.4 Paesi Bassi

Nei Paesi Bassi, la liberalizzazione del mercato è iniziata nel 1989:

- nel 1989 è stata aperta alla concorrenza la posta di peso superiore ai 500g;
- nel 2000 è stato aperto il mercato della posta-lettere sopra i 100g;
- nel 2006 è stato aperto il mercato della posta-lettere sopra i 50g;
- inoltre, il momento della completa apertura del mercato non è ancora stabilito e lo sarà probabilmente a metà 2008.

La liberalizzazione del mercato è accompagnata dalle seguenti misure regolatorie:

- tetti massimi di prezzo per diversi panieri di prezzi;
- l'accesso ai servizi o all'infrastruttura di TNT Post per gli invii di massa e di grandi clienti deve avvenire a condizioni trasparenti e non discriminatorie, sulla base dei costi evitati.

I principali obblighi di servizio universale assunti da TNT Post comprendono il trasporto della posta nazionale fino a 2kg e di pacchetti nazionali fino a 10kg, la consegna sei giorni su sette e un prezzo unitario nazionale.

Proprio come in Gran Bretagna e in Germania, esistono prodotti "workshare", grazie ai quali i grandi clienti e i concorrenti possono fornire da sé determinate prestazioni preliminari ed "erodere" così il monopolio. I prodotti standardizzati si limitano però a sconti per il presmistamento e non si riferiscono a "prodotti d'accesso", vale a dire a prestazioni preliminari per il trasporto al punto di

²⁵ Vedi Frankfurter Allgemeine Zeitung, 8.11.2007 (Die Post denkt laut über Kündigungen nach Großes Interesse an der Postbank / Partnerschaft für Gratiszeitung).

²⁶ Vedi European Commission, "Development of competition in the European Postal Sector, Country Annexes, 2005. Questi dati possono essere considerati soltanto a titolo approssimativo per un confronto con la Deutsche Post, in quanto non specificano se si tratta del numero di impiegati o dell'equivalente in posti a tempo pieno.

recapito. In passato, tuttavia, non è stato condotto in porto praticamente nessun accordo sull'accesso con i concorrenti.

Sviluppo della concorrenza

In mancanza di accordi sull'accesso, era praticamente impossibile per nuovi operatori ritirare da TNT Post il trasporto fino al punto di recapito in concorrenza con l'operatore storico; di conseguenza, la concorrenza si è sviluppata non sull'accesso bensì mediante reti parallele attraverso le quali è possibile recapitare soltanto prodotti fuori monopolio.

Nei Paesi Bassi, i principali operatori sono Sandd e Selett Mail Nederland. Le due imprese applicano un modello operativo simile, ossia

- spediscono invii di posta-lettere a clienti (fuori monopolio, vale a dire nel settore della posta-lettere di peso superiore a 50g), riviste e invii commerciali indirizzati;
- offrono un servizio di recapito limitato a due volte la settimana con termini di consegna compresi tra le 48 e le 72 ore, ma offrono un servizio a tappeto; e
- impiegano circa 9'000-10'500 portalettere ciascuna.

A titolo di confronto, l'operatore storico TNT Post impiega circa 40'000 dipendenti nel settore del recapito. Altri operatori realizzano fatturati molto esigui o non operano nel settore della posta-lettere indirizzata e spediscono posta promozionale non indirizzata eccetera. In esito, la quota di mercato combinata di Sandd e Selett Mail nel settore della posta lettere indirizzata ammontava nel 2006 al 12%, risultato corrispondente a un incremento di tre punti percentuali rispetto all'anno precedente dopo l'abbassamento della soglia del monopolio da 100 a 50g²⁷. Questa situazione è illustrata nella figura 3:

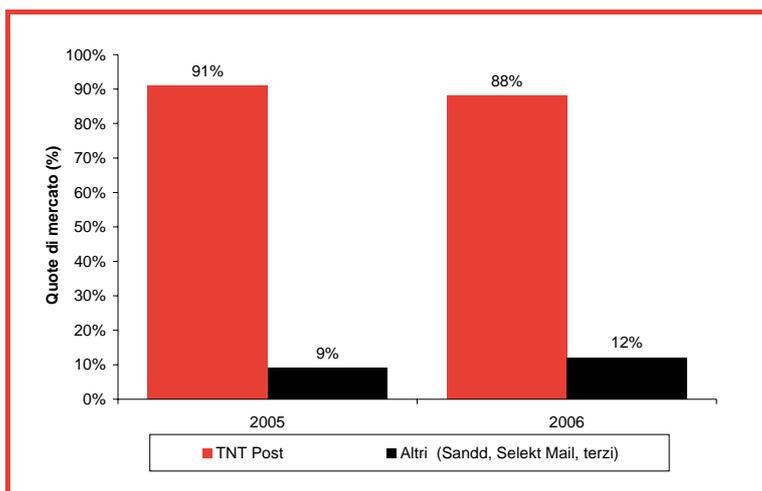


Figura 3: Quote di mercato della posta lettere indirizzata in base al volume nei Paesi Bassi (2005-06)

Fonte: RBB Economics/TNT

D'altra parte, tuttavia, stando alle indicazioni di Sandd questi newcomers riscuotono molto successo nel mercato della posta lettere sopra i 50g, dove

²⁷ A parte Sandd e Selett, i terzi operatori detengono soltanto una quota di mercato trascurabile.

detengono una quota di mercato del 25%²⁸. Si sa inoltre, almeno di Sandd, che l'impresa è redditizia, in quanto ultimamente ha realizzato un EBIT dell'8%. Considerando le quote di mercato, inoltre, è interessante notare che i terzi operatori sono riusciti, per vie traverse, a recapitare prodotti compresi nel monopolio, ad esempio accludendo un opuscolo alle lettere sotto i 50g e conquistando così quote di mercato. Si può inoltre supporre che pratiche commerciali di questo genere saranno portate avanti fino alla completa apertura del mercato, poiché i tribunali olandesi ne hanno decretata la legittimità.

La situazione dell'operatore storico TNT Post

TNT ha reagito alla concorrenza anzitutto con due misure:

- rafforzando la propria presenza nel settore aperto alla concorrenza grazie a un ampliamento del ventaglio di servizi;
- abbassando i prezzi dei prodotti esposti a un'intensa concorrenza e aumentando i prezzi allo sportello; e inoltre
- riducendo i costi.

Per reagire alle attività degli operatori Sandd e Selekt Mail nel settore aperto alla concorrenza, TNT Post ha sviluppato due nuovi servizi: TNT-Economy e Budgetmail. Attualmente, TNT Post opera inoltre, attraverso la propria affiliata Netwerk VSP, nel settore degli invii pubblicitari non indirizzati offrendo servizi di posta lettere con termini di consegna prolungati ("unscheduled Post", vale a dire lettere con termini di consegna superiori alle 48 ore) in concorrenza con Sandd e Selekt Mail. A metà dello scorso anno, TNT ha annunciato anche un aumento dei prezzi dei francobolli standard. Il prezzo di un francobollo da 20g è aumentato da 0,39 € a 0,44 €, vale a dire del 12,5%. L'aumento di prezzo rientrava comunque entro i tetti massimi di prezzo fissati dal Ministero dell'economia. Il nuovo prezzo dovrebbe valere fino al 2010. Inoltre, è stata operata una riduzione dei costi, come risulta ad es. dal fatto che nel 2005 il 90% circa dei punti di accettazione postali era costituito da agenzie.

Sia detto per la cronaca che il margine EBIT della Deutsche Post ammontava nel 2005 al 7,8%. Tra il 2002 e il 2004, l'impiego (pro capite) ha segnato un andamento positivo. Quindi, l'impiego nel settore postale ha avuto nel complesso uno sviluppo positivo, dato che nel 2005 anche i concorrenti occupavano più di 55'000 dipendenti²⁹. Attualmente, tuttavia, non si sa come evolverà la situazione dopo la completa liberalizzazione del mercato.

Sia detto per la cronaca che secondo le ricerche svolte dalla Confederazione Svizzera/da PostReg il margine EBIT di TNT Post ammontava nel 2005 all'11,5%. Tra il 2002 e il 2004, l'impiego (pro capite) ha segnato un andamento

²⁸ Vedi Sandd 2007.

²⁹ Vedi European Commission, Development of competition in the European Postal Sector, Country Annexes, 2005. Questi dati possono essere considerati soltanto a titolo approssimativo per un confronto con la Deutsche Post, in quanto non specificano se si tratta del numero di impiegati o dell'equivalente in posti a tempo pieno.

positivo. Quindi, l'impiego nel settore postale ha avuto nel complesso uno sviluppo positivo, dato che nel 2005 anche i concorrenti occupavano più di 89'000 dipendenti³⁰. Attualmente, tuttavia, non si sa come evolverà la situazione dopo la completa liberalizzazione del mercato.

2.2.5 Svezia

Liberalizzazione del mercato e contesto normativo

La legge svedese sulle poste del 1993 ha decretato l'apertura del mercato della posta lettere, vale a dire delle lettere indirizzate di peso inferiore ai 2kg³¹. La totale apertura del mercato sancita nel 1993 è stata scortata dalle seguenti misure regolatorie, introdotte da tre importanti leggi sulle poste (1997, 1998, 1999):

- tetti massimi di prezzo per le lettere fino a 500g; in questo segmento i prezzi possono essere aumentati solo "in funzione dell'inflazione"; e inoltre
- accesso libero e uguale all'infrastruttura dell'operatore storico.

L'operatore storico, Posten AB, è per giunta tenuto, a causa dell'obbligo del servizio universale, a offrire servizi omogenei sul piano nazionale. L'obbligo del servizio universale è inteso a garantire il recapito della posta in tutto il Paese, e per l'esattezza nelle regioni geograficamente più discoste. L'obbligo del servizio universale comprende non solo svuotamento e recapito quotidiano della posta fino a 20kg, ma anche un servizio allo sportello nazionale. Posten AB deve inoltre fornire servizi di traffico dei pagamenti attraverso una propria rete, quantunque quest'obbligo non sia considerato parte del servizio universale. Per questo l'operatore storico riceve una sovvenzione a compensazione dei costi dell'ordine di 43 di milioni € l'anno, corrispondenti a 9,6 € per economia domestica³². Per l'obbligo del servizio universale non vengono versate sovvenzioni: in quest'ambito Posten AB opera a copertura dei costi.

Sviluppo della concorrenza

Sul mercato postale svedese, dopo 14 anni di concorrenza il numero di fornitori di servizi titolari di una licenza ha subito forti oscillazioni. Dopo una sensibile crescita negli anni Novanta, il numero di operatori titolari di licenza si è stabilizzato a circa 33 nel 2007. Il forte calo da circa 80 a 33 operatori è

³⁰ Vedi European Commission, Development of competition in the European Postal Sector, Country Annexes", 2005. Questi dati possono essere considerati soltanto a titolo approssimativo per un confronto con la Deutsche Post, in quanto non specificano se si tratta del numero di impiegati o dell'equivalente in posti a tempo pieno.

³¹ Il mercato dei servizi di corriere, degli espressi e dei pacchi Markt era già stato completamente liberalizzato in precedenza.

³² L'affiliata Svensk Kassatjänst, che offre servizi nel settore del traffico dei pagamenti, è stata tuttavia ceduta di recente alla Nordea Bank. A partire dal 2008, quindi, non verranno più versate sovvenzioni.

imputabile soprattutto alle dimensioni delle imprese. Soprattutto molte piccole imprese non sono sopravvissute alle impreviste fluttuazioni dell'offerta³³.

City Mail, l'unico operatore che detiene una quota rilevante del mercato, oltre a Posten AB, è un operatore end to end il cui modello operativo si distingue da due punti di vista da quello dell'operatore storico:

- **Copertura regionale limitata** – City Mail recapita invii soprattutto in zone densamente abitate e copre dunque soltanto il 40% di tutte le economie domestiche svedesi;
- **Recapito ridotto** – contrariamente a Posten AB, City Mail recapita gli invii soltanto un giorno su tre.

Dopo 10 anni di libera concorrenza City Mail, principale concorrente nell'intero mercato della posta lettere, detiene oggi una quota di mercato corrispondente all'8.6% del mercato della posta lettere (indirizzata). Tuttavia, per molti anni si è dubitato della capacità di sopravvivenza del concorrente City Mail, in quanto l'impresa si è trovata più volte alle soglie del fallimento³⁴. Negli ultimi tempi l'impresa ha però realizzato i primi utili. Tuttavia, è incerto se gli utili a lungo andare si riveleranno sufficienti, vale a dire se City Mail non finirà a lungo termine per uscire dal mercato anche se dal 2006 appartiene alla Posta norvegese e questo fatto potrebbe favorirne perlomeno la stabilità finanziaria. Al di là di questo, in Svezia esiste una moltitudine di piccoli offerenti di servizi postali che operano a livello regionale, i quali però dispongono soltanto di quote di mercato esigue. Nella propria ricerca, Andersson³⁵ fa presente che alcuni operatori locali negli ultimi anni non sono riusciti ad aumentare sensibilmente la loro quota di mercato pur praticando prezzi del 25-40% inferiori a quelli dell'operatore storico. Andersson non riesce, per concludere, a trovare una spiegazione per le difficoltà che incontrano gli operatori alternativi nello stabilirsi sul mercato. Come possibili ragioni della quota elevata detenuta da Posten AB si cita il notevole vantaggio di marchio, i vantaggi di costo e il marketing insufficiente degli operatori alternativi. Nel complesso non emerge un quadro armonico, perché secondo Andersson i clienti svedesi sono particolarmente insoddisfatti dei servizi di Posten AB, perlomeno nel confronto europeo³⁶. Un'ulteriore ragione potrebbe tuttavia risiedere nella circostanza che Posten AB può diversificare le proprie tariffe per grandi clienti in base alla regione, circostanza che impedisce l'insorgere del fenomeno detto "cream-skimming", vale a dire di una situazione in cui l'operatore storico può esigere soltanto tariffe medie mentre i concorrenti possono proporre tariffe basse ai clienti remunerativi.

³³ Quindi la perdita di un cliente importante può significare la bancarotta per la ditta interessata.

³⁴ City Mail è stata dichiarata in fallimento due volte, la prima nel 1992, poco dopo l'avvio dell'attività risalente al 1991, e la seconda nel 1995, dopo l'acquisizione da parte della Posta svedese. City Mail ha ricominciato da zero già nel gennaio 1996 e nel 2005 ha realizzato i primi utili. Vedi Peter Andersson, "The liberalisation of postal services in Sweden – goals, results and lessons for other countries", 2006.

³⁵ Vedi nota 34.

³⁶ Potrebbe darsi che i clienti siano più soddisfatti di Posten AG in termini relativi rispetto agli altri operatori attivi sul mercato postale svedese.

La quota di mercato dell'operatore storico Posten AB si è costantemente assottigliata, scendendo dal 98% del 1996 al 91% del 2006, ma Posten AB sembra conservare la sua posizione dominante sul mercato (cfr. figura 4³⁷):

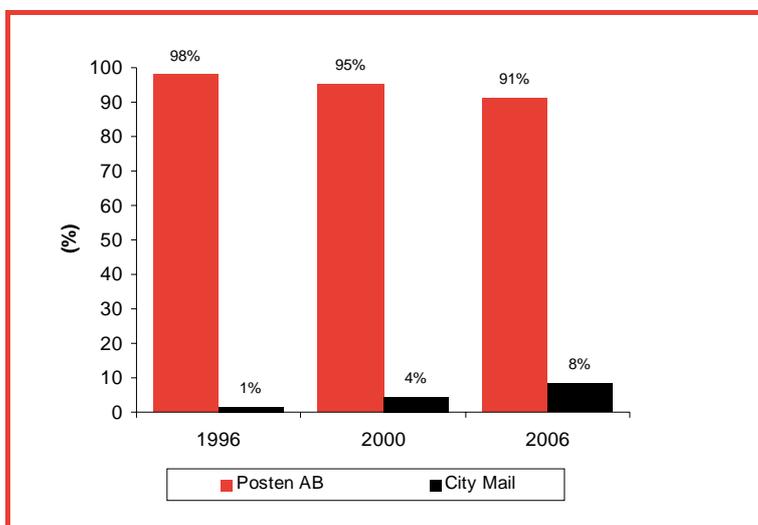


Figura 4: Quote di mercato nel settore della posta lettere (indirizzata) in Svezia, 1996-2006

Fonte: PTS

Il modello operativo di City Mail (e di altri operatori) riflette le difficoltà che oggi di fatto insorgono riguardo all'accesso all'infrastruttura postale di Posten AB. La possibilità di accesso di fatto non viene sfruttata.

La situazione dell'operatore storico Posten AB

Posten AB ha reagito alla concorrenza con riduzioni dei costi e un riequilibrio delle tariffe:

- La sostituzione dei punti di accettazione postale con agenzie ha comportato una forte riduzione dei costi nel settore corrispondente. Il tipico ufficio postale svedese per i prodotti da sportello ha struttura di agenzia e pertanto ha sede in una stazione di servizio o un negozio di alimentari³⁸.
- Posten AB ha inoltre reagito congelando o addirittura riducendo i prezzi dei segmenti di prodotti esposti a una forte concorrenza e introducendo forti aumenti per gli invii singoli paragonabili alla Posta A svizzera, che tra il 1993 e il 2006 hanno subito un aumento nominale del 90%³⁹ (cfr. figura 5).

³⁷ Le quote di mercato degli altri operatori, oltre a City Mail, non sono considerate (0.3% (1996), 0.4% (2000) e 0.3% (2006)).

³⁸ Anche in Svezia, l'operatore storico deve offrire servizi di traffico dei pagamenti, ma esiste una rete separata di filiali che non offrono prodotti postali.

³⁹ Vedi PTS.

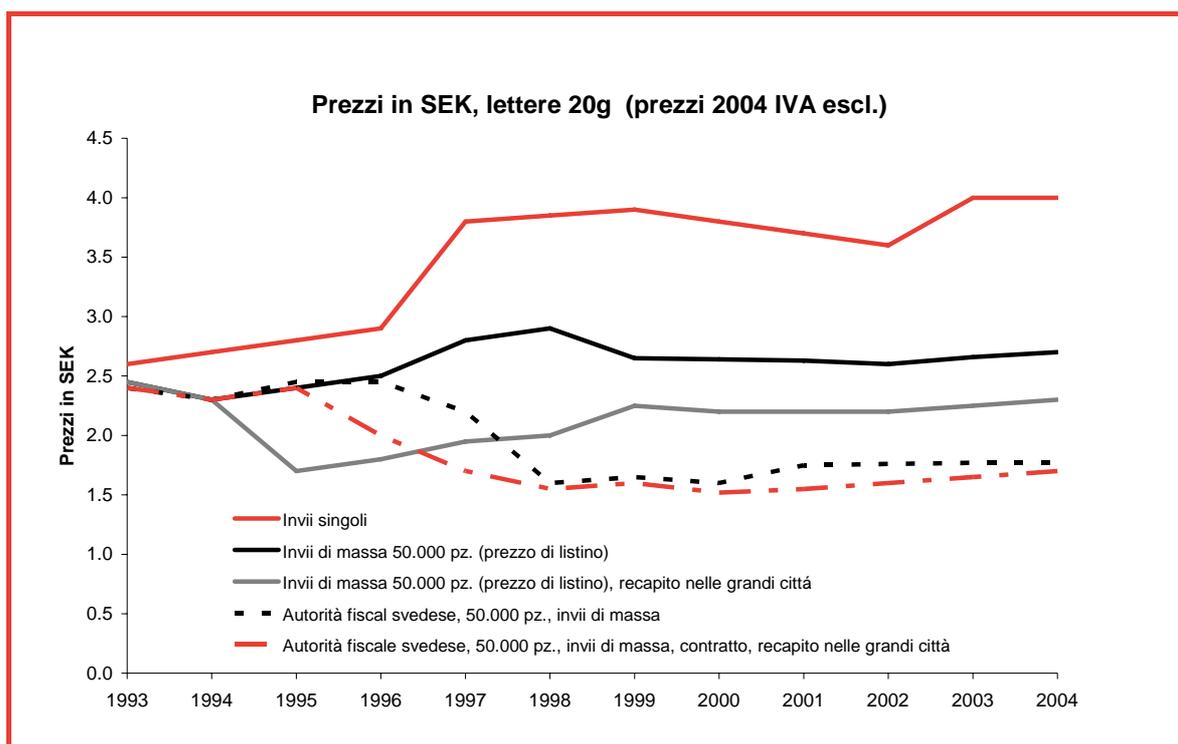


Figura 5: Evoluzione dei prezzi di Posten AB per gli invii della posta lettere in Svezia, 1993-2004

Fonte: PTS (2004)

Sia detto inoltre, per la cronaca, che secondo le ricerche svolte dalla Confederazione Svizzera/da PostReg il margine EBIT di Posten AB ammontava nel 2005 al 5,3%. Tra il 2002 e il 2004, l'impiego (pro capite) di Posten AB ha registrato un calo superiore al 5%. Un'altra fonte⁴⁰ riporta che l'impiego globale nel settore postale è passato tra il 1995 e il 2005 da 42'820 a 32'171 posti. In altri termini, nonostante la crescita dell'impiego dovuta ai newcomers (City Mail aveva circa 1'500 dipendenti nel 2006⁴¹ e altri offerenti qualche centinaio) il bilancio netto dell'apertura del mercato è stato negativo, perlomeno in Svezia.

⁴⁰ Vedi Postverksamhet, 2006.

⁴¹ Vedi Andersson.

3 Liberalizzazione del mercato postale in Svizzera

In questo capitolo sono illustrate le esperienze di liberalizzazione sinora maturate in Svizzera e la tabella di marcia prevista per i prossimi tempi.

3.1 BILANCIO DELLE EXPERIENZE SINORA MATURATE NELL'AMBITO DELLA LIBERALIZZAZIONE

Nel presente capitolo tratteremo i seguenti aspetti:

- le tappe della liberalizzazione del mercato;
- gli effetti sinora prodotti dall'apertura alla libera concorrenza;
- l'evoluzione dell'obbligo del servizio universale; e
- gli sviluppi relativi alle condizioni di lavoro nel mercato postale.

3.1.1 Le tappe della liberalizzazione del mercato

Nel settore postale le tappe di apertura del mercato rispettivamente della liberalizzazione in Svizzera sono state sinora essenzialmente tre:

- un **primo passo per l'apertura del mercato postale svizzero è stato compiuto nel 1998 con la riforma delle poste e delle telecomunicazioni**. Sul piano del mercato, la legge sulle poste suddivide il mercato postale svizzero in due segmenti: il servizio universale e i servizi liberi. Questi ultimi consistono in prodotti o servizi che la Posta può ma non deve offrire, mentre i primi si suddividono in servizi riservati (servizi sotto monopolio) e servizi non riservati (la Posta deve offrire questi servizi, i concorrenti possono farlo). A differenza dell'UE, tra i servizi non riservati rientra anche il traffico dei pagamenti.⁴²

Sulla scorta di questo cambiamento di sistema, il **mercato della posta pacchi ha sperimentato una prima liberalizzazione**. I pacchi di peso superiore ai 2kg non fanno più parte del monopolio e rientrano tra i servizi liberi. Nel periodo precedente questa liberalizzazione, il limite di peso era stato fissato a 5kg.

- Il **1° gennaio 2004 il mercato della posta pacchi è stato completamente liberalizzato**: i pacchi fino a 20kg sono stati estromessi dall'ambito dei servizi riservati. Simultaneamente, è entrato in vigore un regime di concessioni per i servizi postali non riservati. Questo regime prevedeva che gli operatori privati con un fatturato superiore ai CHF

⁴² A livello aziendale, la conversione della precedente organizzazione postale in un'impresa autonoma della Confederazione è avvenuta nel quadro della legge sull'organizzazione delle poste (LOP).

100'000 annui dovevano ottenere una concessione⁴³ per trasportare pacchi fino a 20kg e invii postali diretti all'estero per conto di terzi. Il regime di concessioni aveva lo scopo di garantire servizi di buona qualità e condizioni di lavoro soddisfacenti nel settore postale.

- Contemporaneamente alla liberalizzazione del mercato della posta-pacchi, in Svizzera è stata istituita per la prima volta un'autorità di regolazione postale (PostReg). PostReg prepara le decisioni in materia di regolazione del settore postale per il Consiglio federale e il DATEC ed elabora le domande di concessione all'intenzione del DATEC. È previsto lo sviluppo del design di questa autorità per fare in modo che in avvenire la regolazione postale agisca in modo indipendente, come già oggi ad es. la Comco nel settore delle telecomunicazioni. Per i servizi che fanno parte del monopolio, vale a dire i prodotti riservati, la Posta è tenuta ad applicare tariffe indipendenti dalla distanza, che coprano mediamente i costi. Attualmente, il Dipartimento approva i prezzi dei servizi riservati in base alla legge sulle poste.
- **Il 1° aprile 2006 è stato aperto il mercato degli invii della posta-lettere⁴⁴ di peso superiore a 100g, i quali sono quindi stati estromessi dai servizi riservati.** Per poter operare sul nuovo mercato libero della posta-lettere, le imprese postali private devono disporre della necessaria concessione del DATEC e garantire le condizioni di impiego in uso nel settore. La Posta conserva come in precedenza il monopolio sul trasporto delle lettere indirizzate fino a 100g del traffico nazionale e delle lettere provenienti dall'estero fino a 100g.

Questa è la situazione attuale, illustrata nella tabella 1, dei servizi riservati e non riservati e dei servizi aperti alla libera concorrenza. Sinora è stato sempre possibile fornire le prestazioni del servizio universale in modo finanziariamente autonomo e i costi legati alla rete di uffici postali ha potuto essere interamente coperta con mezzi propri.

⁴³ Per ottenere la concessione un operatore deve semplicemente adempiere i requisiti logistici e finanziari e garantire che siano rispettate le condizioni d'impiego in uso nel settore quanto a struttura dei salari, orari di lavoro e vacanze. Per le offerte di servizi di corriere e di invii espressi non è necessaria una concessione.

⁴⁴ Secondo l'ordinanza sulle poste, per lettere si intendono gli invii fino al formato B4, di spessore non superiore ai 2 cm e di peso non eccedente 1 kg. Per pacchi si intendono tutti gli altri invii fino a un peso di 30kg.

Servizio universale		Servizi liberi
Servizi riservati	Servizi non riservati	
- lettere indirizzate del traffico nazionale e lettere provenienti dall'estero fino a 100g	<ul style="list-style-type: none"> - lettere indirizzate del traffico nazionale e lettere provenienti dall'estero fino sopra i 100g - pacchi indirizzati fino a 20kg - lettere per l'estero - versamenti / prelevamenti e trasferimenti - giornali e periodici in abbonamento distribuiti durante il giro di recapito ordinario 	Esempi importanti: <ul style="list-style-type: none"> - lettere e pacchi fino a 20kg non indirizzati del traffico nazionale - pacchi di oltre 20kg - espressi - giornali e periodici in abbonamento distribuiti con recapito mattutino

Tabella : Servizio universale e servizi liberi in Svizzera nel 2007

Fonte: PostReg (cfr. per un approfondimento anche (2006, 45seg.)

3.1.2 Sviluppo della concorrenza e dei concorrenti

L'effetto della concorrenza sul mercato postale non può essere valutato in modo completo con un'osservazione attendibile del mercato, poiché i servizi liberi non sono soggetti a un obbligo di notifica. In appresso approfondiremo piuttosto lo sviluppo del volume, dei fatturati e delle quote di mercato nei settori (parzialmente) liberalizzati negli anni scorsi.

○ Pacchi

In seguito alla liberalizzazione del mercato della posta pacchi sopra i 5kg e poi sopra i 2kg, la Posta Svizzera registra un calo del volume degli invii, riconducibile in particolare alla perdita di quote di mercato a vantaggio dei concorrenti. Nel primo anno di apertura completa del mercato della posta-pacchi, vale a dire nel 2004, in Svizzera il volume del mercato nel settore dei servizi non riservati fino a 20kg ammontava a circa 118 milioni di invii (cfr. PostReg, 2006, 26, nota 61) e realizzava un fatturato di 800 milioni di franchi.⁴⁵ Nel frattempo i concorrenti hanno conquistato una quota di mercato pari al 17% (in base al volume del fatturato), con poche imprese come DPD (Svizzera) SA e DHL Express (Svizzera) SA che insieme generano quasi il 90% del fatturato dei concorrenti (PostReg, 2005, 21)⁴⁶. Di seguito descriveremo lo sviluppo della concorrenza:

⁴⁵ Di questi, il 2% circa veniva spedito all'estero. Due terzi dei pacchi diretti all'estero vengono spediti da concorrenti. E circa l'80% di questa percentuale è detenuta dai due principali concorrenti.

⁴⁶ In queste cifre non sono considerati i servizi di corriere e di invii espressi di concorrenti come UPS e Fedex.

- i concorrenti operano sempre su tutto il territorio per il trasporto di pacchi tra clienti commerciali;
- poco più della metà trasporta anche pacchi da clienti commerciali a clienti privati;
- pochissimi concorrenti trasportano pacchi da privato a privato; e inoltre
- DHL collaborava allora con circa 20 cartolerie e stazioni di servizio che fungevano da punti di accettazione.

A causa della nuova concorrenza la Posta ha deciso di introdurre orari d'apertura prolungati nei giorni feriali in ben più di 100 uffici postali per la consegna dei pacchi per il giorno successivo. A livello nominale, i prezzi praticati dalla Posta per i clienti privati sono rimasti stabili.

Nel corso del secondo e terzo anno di completa liberalizzazione del mercato della posta-pacchi, la descritta situazione del 2004 è rimasta stabile (cfr. tabella 2). I prezzi praticati dalla Posta non sono cambiati. Al netto del cambio, rispetto agli altri Paesi europei i prezzi praticati per i pacchi Priority e Economy della categoria di peso fino a 2kg sono molto vantaggiosi. I prezzi dei concorrenti non possono praticamente essere paragonati a quelli della Posta, in quanto solo pochi concorrenti accettano invii singoli della posta pacchi di clienti privati.

Pacchi	2004	2005	2006
Volume nel settore non riservato fino a 20kg	118 mio.	116 mio.	112 mio.
Fatturato in CHF	800 mio.	790 mio.	774 mio.
Quota di mercato dei concorrenti sul volume d'affari	17%	18%	17%

Tabella 3: Evoluzione del mercato della posta-pacchi in Svizzera

Fonte: PostReg

○ Lettere

Il 1° gennaio 2004 i prezzi della posta-lettere sono leggermente aumentati, accentuando possibilmente la tendenza involutiva seguita dal volume della posta-lettere sin dal 2002 (cfr. tabella 3).

Lettere	2004	2005	2006
Volume lettere sotto monopolio	2'858 mio.	2'816 mio.	2'760 mio.
Volume fatturato nel monopolio della posta-lettere in CHF	2'230 mio.	2'160 mio.	2'110 mio.
Volume posta-lettere sopra i 100g	nessuna indicazione	nessuna indicazione	12%
Quota di mercato dei concorrenti sul volume della posta-lettere sopra i 100g	0%	0%	0.04%

Tabella 4: Evoluzione della posta-lettere in Svizzera

Fonte: PostReg

Prima dell'apertura parziale del mercato decretata il 1° aprile 2006, solo la Posta poteva trasportare invii della posta lettere indirizzati del traffico nazionale e provenienti dall'estero. Dopo il 1° aprile 2006, con l'apertura del mercato della posta lettere sopra i 100g, circa il 12% del volume non era più sotto monopolio. Il 43% del volume della posta-lettere è costituito da lettere sotto i 20g, il 32% da lettere da 21 a 50g e il 13% da lettere da 51 a 100g. Nel 2006 i concorrenti hanno trasportato circa 90'000 lettere del traffico nazionale e dall'estero sopra i 100g, trattando quindi lo 0.04% del volume della posta-lettere teoricamente aperto alla concorrenza.

3.1.3 Sviluppo della qualità del servizio universale

Sotto il regime attuale, l'obbligo del servizio universale assunto dalla Posta Svizzera comprende impegni relativi ai prodotti e ai servizi nonché alla copertura della rete. Nel 2004 PostReg, responsabile del monitoraggio della qualità del servizio universale, ha elaborato e pubblicato un programma di verifica della qualità fondato in particolare sulla misurazione dei tempi di consegna. In Svizzera conta anche la qualità dell'accesso alla rete di uffici postali, dato il mandato relativo all'infrastruttura. Un indicatore importante della qualità del servizio universale è rappresentato dalla soddisfazione della clientela.

- **Misurazione dei tempi di consegna** – Per tempo di consegna s'intende il tempo che trascorre tra la consegna di un invio postale nel luogo d'impostazione e la consegna al destinatario. Nella Tabella 5 sono riportate le percentuali delle economie domestiche che hanno ricevuto la posta nell'arco di tempo prestabilito. I dati evidenziano che i tempi di consegna si sono mantenuti a un livello elevato.

		2004	2005	2006
Lettere in Svizzera	Posta A	97,4%	97,7%	98%
	Posta B	98,2%	98,2%	98,3%
Pacchi in Svizzera	Posta A	95,8%	97,4%	97,3%
	Posta B	97,7%	97,7%	97,6%

Tabella 5: Rispetto dei tempi di consegna in Svizzera

Fonte: PostReg⁴⁷

- **Accesso alla rete di uffici postali** – Nella legislazione postale il Consiglio federale ha stabilito che le prestazioni del servizio universale devono essere disponibili a una distanza ragionevole. Per distanza ragionevole si intende una situazione in cui il 90% della popolazione può raggiungere il più vicino ufficio postale con un tragitto di 20 minuti al massimo, da percorrere a piedi o con i mezzi pubblici⁴⁸.

	2004	2005	2006
Fino a 10 min.	70,4%	69,2%	69,0%
Fino a 20 min.	91,5%	90,8%	90,8%
Fino a 30 min.	95,7%	95,9%	95,9%
Più di 30 min.	4,3%	4,1%	4,1%

Tabella 6: Durata media del tragitto fino al più vicino ufficio postale in Svizzera

Fonte: PostReg

- **Soddisfazione della clientela** – Oltre ai suddetti dati oggettivi, la Posta misura ogni anno la soddisfazione dei propri clienti. PostReg ha analizzato i programmi di misurazione e ha constatato che i dettami del programma di verifica della qualità vengono rispettati. Secondo le misurazioni effettuate dalla Posta, nel 2005 la soddisfazione dei clienti commerciali e privati è migliorata rispetto al 2004 in tutti gli ambiti sottoposti a misurazione (PostReg, 2005, 9) e tra il 2005 e il 2006 è migliorata ulteriormente o perlomeno è rimasta costante in tutti gli ambiti misurati (Posta Svizzera, 2006, 28).

⁴⁷ Sinora il Consiglio federale non ha mai fissato un obiettivo di qualità per i tempi di consegna, come invece accade abitualmente a livello internazionale nel settore postale.

⁴⁸ Commento - Revisione 2004 dell'ordinanza sulle poste del 26 novembre 2003, 10.

3.1.4 Sviluppo delle condizioni imperanti sul mercato del lavoro

La Svizzera è l'unico Paese in tutta Europa ad aver introdotto nella propria legislazione postale l'obbligo di rispettare le condizioni di lavoro in uso nel settore. Nel settembre 2006 PostReg ha presentato un rapporto su un'analisi approfondita delle condizioni di lavoro offerte dalle 23 imprese postali concessionarie di allora. L'analisi riguardava le tematiche dell'orario di lavoro, del salario minimo annuo e delle vacanze. Dall'indagine è emerso quanto segue:

- **Orari di lavoro** – Circa il 40% delle imprese offre per contratto orari settimanali tra le 40 e le 41 ore a tutte le categorie di personale. Solo tre ditte offrono un orario di lavoro contrattuale da fino a 46 ore.
- **Salari** – Anche per quanto riguarda i salari minimi, circa il 40% delle imprese (tra cui ad es. DHL Express (Svizzera) SA e DPD (Svizzera) SA) offre salari compresi tra 42'000 e 46'000 franchi, mentre un altro 40% circa offre un salario minimo annuo superiore a 50'000 franchi. Il resto delle imprese, tra cui anche la Posta Svizzera, paga salari minimi annui compresi tra 46'000 e 50'000 franchi.
- **Diritto alle vacanze** – Anche per quanto concerne il diritto alle vacanze, tutte le imprese offrono almeno quattro settimane, due addirittura più di 5, e di queste fa parte anche la Posta Svizzera.

In questo contesto, PostReg constata uno sviluppo positivo delle condizioni di lavoro, in particolare grazie al fatto che l'effetto relativo alle condizioni di lavoro si estende anche ben al di là del settore sottoposto a concessione fino a toccare anche i servizi liberi⁴⁹.

3.2 TABELLA DI MARCI APERVISTA DAL CONSIGLIO FEDERALE PER LA LIBERIZZAZIONE

La prevista riforma legislativa decreta l'apertura completa del mercato postale svizzero in due tappe. Gli attuali servizi riservati passeranno al settore dei servizi non riservati, ma come altri prodotti del settore non riservato faranno sempre parte del servizio universale⁵⁰.

- Fase I: A partire dal 2011 il monopolio dei servizi postali sarà ridotto da 100g a 50g.
- Fase II: Il monopolio residuo sui servizi postali verrà completamente abolito. Secondo la versione a noi nota del disegno di legge, la fase II inizierà nel 2014.

⁴⁹ Comunicato stampa di PostReg, 29 settembre 2006.

⁵⁰ Bisogna tener presente che dopo la liberalizzazione del mercato gli invii di massa sotto i 50g non passano al settore dei servizi non riservati, bensì in quello dei servizi liberi. Gli invii di massa sopra i 50g vengono anch'essi estromessi dal servizio universale al momento della completa liberalizzazione del mercato.

3.2.1 Fase I: abbassamento del monopolio sulla posta-lettere a 50g

Il committente considera realizzate le seguenti condizioni quadro per l'analisi delle conseguenze della liberalizzazione del mercato nella fase I:

Il servizio universale comprende:

- **i servizi riservati** – lettere del traffico nazionale e provenienti dall'estero⁵¹ fino a 50g e invii di massa fino a 50g.
- **i servizi non riservati** – di questi fanno parte gli invii della posta-lettere del traffico nazionale e provenienti dall'estero sopra i 50g (invii singoli della posta-lettere), le lettere per l'estero fino a 2kg, i pacchi fino a 10kg del traffico nazionale, i pacchi fino a 20kg del traffico frontaliero (da e per l'estero), la spedizione di giornali e periodici in abbonamento distribuiti durante il giro di recapito ordinario (non in recapito mattutino) e i servizi aggiuntivi (invii raccomandati ecc.).

Nel traffico dei pagamenti, il servizio universale comprende i versamenti e i prelevamenti e i trasferimenti⁵².

Durante la fase I il quadro normativo sarà presumibilmente il seguente:

- I prodotti riservati del servizio universale soggiacciono a limiti superiori di prezzo particolari: i prezzi di questi prodotti non possono essere aumentati e devono essere omogenei in tutto il Paese.
- Non è prevista una regolamentazione *ex ante* dell'accesso alle infrastrutture della Posta (ritiro, smistamento, trasporto, consegna ecc.), ma si può immaginare un accesso negoziato tra la Posta e i nuovi arrivati sul mercato.
- È auspicato un accesso equo e non discriminante alle buche delle lettere. Se gli attori del mercato non trovano un'intesa al riguardo, la decisione spetta a PostReg.
- Riguardo agli indirizzi è prevista una regolamentazione *ex ante* onde garantire efficientemente la rispedizione, la restituzione al mittente ecc. anche in regime di libera concorrenza.
- Quanto alla legge concernente l'imposta sul valore aggiunto, a partire dall'entrata in vigore della riforma di questa legge l'esclusione dei servizi riservati verrà a cadere.

3.2.2 Fase II: abolizione del monopolio sulla posta lettere

Rispetto alla fase I, per la fase II il committente ha definito condizioni supplementari per l'apertura del mercato:

⁵¹ Secondo PostReg, il servizio universale comprende attualmente anche i formati non standard.

⁵² Un altro obbligo legale cui soggiace la Posta è costituito inoltre dalla circolazione delle monete ai sensi della legge sull'unità monetaria e i mezzi di pagamento.

Si presume che nella fase II tutti i servizi postali verranno offerti in regime di libera concorrenza, anche se i prodotti riservati e non riservati nella fase I saranno sempre compresi nel servizio universale e quindi l'operatore *storico è tenuto* ad offrirli, mentre i concorrenti *possono* farlo. Presumibilmente questi servizi coincideranno quasi perfettamente con i servizi riservati e non riservati alla fine della fase I, ad eccezione degli invii di massa. A partire dalla fase II gli invii di massa non faranno più parte del servizio universale, mentre nella fase I gli invii di massa sotto i 50g sottostanno ancora al monopolio.

Durante la fase II il quadro normativo sarà presumibilmente il seguente⁵³:

- ad eccezione dei dettami del legislatore sui prezzi indipendenti dalla distanza, i servizi universali sono assoggettati al regime della libera concorrenza;
- se il servizio universale non può autofinanziarsi, si considera in second'ordine una soluzione Fondo e se questa risultasse impraticabile un'indennità;
- dopo 4 o 5 dall'entrata in vigore della fase II, il Consiglio federale può mettere a concorso il servizio universale per i servizi postali (concorrenza per il mercato).

⁵³ Come esporremo nel capitolo 5 e nel capitolo 6, in deroga a quanto illustrato considereremo comunque anche alcune varianti alternative per il quadro normativo ipotizzato.

4 Metodologia

Per valutare quantitativamente la finanziabilità dell'obbligo del servizio universale dopo un'ulteriore apertura del mercato è necessario procedere a un'analisi di modello. Quest'analisi potrà mettere in luce le principali interdipendenze tra accesso al mercato, obbligo del servizio universale e finanziabilità

Il metodo del modello è definito:

- **Dal modello** – Un modello che parte da determinati meccanismi di mercato e li parametrizza.
- **Dalle “leve” della modellizzazione** – Si tratta delle principali grandezze caratteristiche che assolvono una funzione nella realtà (ad es. forma della regolamentazione dei prezzi, possibilità di accesso all'infrastruttura e portata dell'obbligo del servizio universale), e che vengono anch'esse parametrizzate nel modello.
- **Dagli scenari** – La modellizzazione si effettua giocoforza con alcune incertezze; perciò vengono simulate diverse condizioni ambientali definite nell'ambito di scenari di per sé significativi.
- **Dai dati** – All'interno dei singoli scenari, infine, si devono definire i valori per ognuno dei parametri inseriti nel modello. Questi dati devono ispirarsi alle strutture di mercato e dei costi in Svizzera ma anche alle esperienze acquisite a livello internazionale riguardo al comportamento volubile dei clienti.

Nel presente capitolo spiegheremo quali “leve” svolgono una funzione decisiva nell'ambito della modellizzazione e in che modo esse vengono organizzate nel quadro di scenari. Infine, riassumeremo gli scenari esaminati e descriveremo il funzionamento del modello.

4.1 LEVE DELLA MODELLIZZAZIONE

In rapporto con la liberalizzazione del mercato prevista nell'ambito delle fasi I e II descritte nel capitolo 3, i fattori importanti dal profilo economico sono i seguenti:

- le modalità della regolamentazione dei prezzi per le prestazioni fornite dalla Posta Svizzera ai clienti finali;
- le modalità di accesso all'infrastruttura della Posta;
- l'entità e la finanziabilità del servizio universale; e
- l'assoggettamento a concessione del servizio universale.

Esamineremo in dettaglio l'importanza di queste “leve” e il modo in cui vengono parametrizzate per la modellizzazione di scenari.

4.1.1 Regolamentazione dei prezzi dei prodotti finali

In sostanza, la regolamentazione dei prezzi dei prodotti finali può assumere due forme: i tetti massimi per i singoli prezzi, previsti attualmente, e i prezzi medi per tutti i prodotti regolamentati. La forma della regolamentazione ha un impatto sul modo di reagire della Posta Svizzera all'ingresso sul mercato. La regolamentazione dei prezzi ha dunque potenzialmente anche un impatto sulle quote di mercato e sulla finanziabilità del servizio universale.

- Nel caso dei **tetti massimi distinti per i singoli prezzi** le possibilità di reazione della Posta Svizzera sono alquanto limitate. Per i singoli prodotti vengono definiti tetti massimi di prezzo e quindi si tratta di una regolamentazione della struttura dei prezzi. Nell'ambito della formazione dei prezzi, l'impresa regolamentata ha soltanto la possibilità di fissare un prezzo al di sotto del tetto massimo definito. I tetti massimi per i singoli prezzi sono dunque più trasparenti dei prezzi medi per tutti i prodotti regolamentati, ma limiterebbero la Posta nell'ambito della fissazione dei prezzi.

La definizione di tetti massimi di prezzo è prevista nella fase I nel settore dei servizi riservati⁵⁴, ipotizzando ad esempio che i singoli prezzi possano aumentare a partire dal livello attuale soltanto al tasso generale dell'inflazione generale. L'applicazione dei tetti massimi per i singoli prezzi potrebbe favorire il consenso politico per la parziale deregolamentazione fino a 50g. Se la Posta sostituisce le proprie filiali con agenzie per ridurre i costi, questo approccio può anche portare a una sovra copertura dei costi della Posta⁵⁵.

- Nel **caso dei tetti massimi per i prezzi medi**, la forma classica di regolamentazione, viene definito un paniere di prodotti al quale viene applicato un tetto massimo per il livello dei prezzi. Si tratta dunque di una regolamentazione del livello dei prezzi. Nell'ambito della formazione dei prezzi, l'impresa è libera di definire la struttura dei prezzi voluta, fintanto che il saldo non supera il livello di prezzo definito come tetto massimo. Con questo metodo la Posta Svizzera avrebbe maggiori possibilità di reagire all'ingresso sul mercato intervenendo sui prezzi.

Nell'ambito di una classica regolamentazione tramite price cap, la definizione del cap riveste un'importanza capitale. In rapporto con l'apertura a tappe del mercato nella fase II esamineremo se una regolamentazione di prezzo per il paniere dei servizi postali universali ha un effetto diverso rispetto ai prezzi liberi, vale a dire non regolamentati. Un'analisi di modello di questo tipo consente di esaminare in nuce il modo in cui diverse forme di regolamentazione dei prezzi potrebbero ripercuotersi sulla finanziabilità del servizio universale. Anche se alla Posta venissero prescritti prezzi indipendenti dalla distanza, un meccanismo price cap come quello descritto

⁵⁴ A seconda delle circostanze, vengono definiti tetti massimi di prezzo anche nel settore dei servizi non riservati.

⁵⁵ In senso stretto, affinché si realizzi una sovracopertura deve essere adempiuto un altro presupposto: l'aumento dei costi medi legato a un previsto calo della domanda globale del mercato deve essere più che compensato dalle misure di razionalizzazione.

potrebbe richiedere ulteriori restrizioni per evitare sovvenzionamenti trasversali involontari⁵⁶.

Nel riquadro seguente descriviamo in sintesi il modo in cui considereremo questo aspetto nella modellizzazione.

REGOLAMENTAZIONE DEI PREZZI – IPOTESI PER LA MODELLIZZAZIONE

La questione della regolamentazione dei prezzi viene considerata nella fase I, con la limitazione individuale e identica dei prezzi verso l'alto nel settore riservato al livello attuale più adeguamento all'inflazione. Ciò significa che nel modello partiremo in un primo momento dall'attuale livello dei prezzi e dall'attuale sistema di prezzi della Posta.

Nella fase II collauderemo due possibilità per quanto concerne la regolamentazione dei prezzi:

- nessuna regolamentazione dei prezzi per il servizio universale e possibilità di riequilibrio tra tariffe per clienti finali e prodotti per grandi clienti;
- price cap medio con $X=0$ per tutte le prestazioni del servizio universale con riequilibrio tra tariffe per i clienti finali e prodotti per grandi clienti.

4.1.2 Accesso all'infrastruttura della Posta

L'esperienza pratica internazionale dimostra che i newcomer sul mercato praticano due modelli operativi diversi:

- **La concorrenza end to end** – i newcomer duplicano l'intera catena del valore aggiunto, eventualmente soltanto entro i limiti di determinate regioni.
- **La concorrenza sotto accesso** – i newcomer utilizzano l'infrastruttura esistente della Posta (prima di tutto nel settore del recapito) e indennizzano la Posta per l'uso di tale infrastruttura.

Il modello operativo prescelto ha un'importanza decisiva per l'entità del valore aggiunto e per la quota di mercato dei newcomer a diversi livelli del mercato. Il modello adottato da un newcomer dipende a sua volta dalle condizioni alle quali l'operatore storico concede a terzi l'uso della propria infrastruttura.

Fondamentalmente, si possono immaginare due modi di regolamentare l'accesso all'infrastruttura della Posta:

- **Senza regolamentazione dell'accesso** – Da un canto, è possibile rinunciare completamente a una regolamentazione specifica per settore, e applicare il diritto generale della concorrenza.

⁵⁶ Ad es. con un aumento sproporzionato dei prezzi per i clienti sui quali la concorrenza è meno forte per abbassare i prezzi offerti ai clienti che sono oggetto di una forte concorrenza. Al capitolo 5 della nostra analisi abbiamo comunque già imposto *a priori* come restrizione che il sovvenzionamento trasversale non deve essere ammesso.

- **Con regolamentazione dell'accesso** – D'altro canto, si può immaginare una regolamentazione specifica per settore, che a sua volta può assumere due modalità, ossia applicarsi *ex post* o *ex ante*:
 - una regolamentazione dell'accesso *ex post* implica la negoziazione dell'accesso e in caso di reclamo la competenza *ex post* dell'autorità di regolazione specifica del settore;
 - una regolamentazione dell'accesso *ex ante* implica che l'autorità di regolazione specifica del settore approvi anticipatamente le condizioni della regolamentazione.

Nel quadro della riforma della legge è previsto che se necessario i concorrenti sul mercato postale negozino l'accesso alle infrastrutture della Posta senza regolamentazione settoriale specifica, in applicazione del diritto della concorrenza. Nella fase I questo principio vale per i servizi non riservati, nella fase II per tutti i servizi.

In rapporto con l'accesso alla rete le questioni rilevanti sono due:

- **In che modo deve essere valutato l'accesso regolato non specifico per settore rispetto all'accesso regolato specifico per settore (*ex ante* o *ex post*)?**

Un accesso regolato non specifico per settore all'infrastruttura della Posta può essere paragonato a una regolamentazione *ex post*. Rispetto a una regolamentazione *ex ante* dell'accesso, per i newcomer potrebbe comportare un accesso ritardato e meno interessante dal punto di vista del prezzo. L'assenza di una regolamentazione dell'accesso potrebbe prolungare il tempo necessario ai concorrenti per attestarsi sul mercato (con o senza infrastruttura propria).

Se i newcomer possono utilizzare alcune parti dell'infrastruttura della Posta indennizzando quest'ultima per le parti di infrastruttura utilizzate dai concorrenti l'ingresso sul mercato comporterebbe, a dipendenza dell'ammontare dei prezzi d'accesso, perdite di reddito contenuti o inesistenti per la Posta. La Posta potrebbe dunque coprire meglio le prestazioni del servizio universale. Grazie a un accesso efficiente si potrebbe dunque evitare che si crei una lacuna di finanziamento nel settore del servizio universale indotta dall'apertura del mercato oppure ridurre un'eventuale lacuna.

- **Quali sono le conseguenze economiche di un accesso regolamentato?**

Da un punto di vista economico, l'accesso regolamentato specifico per settore potrebbe accelerare l'ingresso sul mercato ma potrebbe anche creare problemi: dato che probabilmente l'infrastruttura della Posta non rappresenta un ostacolo di monopolio, l'accesso a tale infrastruttura (accettazione, smistamento, trasporto, impianti di smistamento e di recapito) potrebbe anche favorire un accesso inefficiente, se la regolamentazione non è strutturata in modo efficiente. Se viene regolamentato l'accesso a impianti che non rappresentano un "collo di bottiglia" e i prezzi fissati per le corrispondenti prestazioni d'accesso sono troppo bassi, è possibile che si attivino concorrenti inefficienti. Potrebbe ad es. trattarsi di concorrenti che

impostano il loro modello operativo a corto termine e sfruttano ad esempio la regolamentazione vigente per un determinato esercizio per poi sparire di nuovo dal mercato non appena la regolamentazione cambiasse o fosse abrogata, mentre la Posta rimane durevolmente obbligata a offrire la propria infrastruttura. Inoltre, i costi amministrativi di una regolamentazione potrebbero essere molto elevati per la Posta, ad es. se i prezzi dell'accesso vengono definiti dal regolatore per un gran numero di servizi di accesso ma in fin dei conti i concorrenti utilizzano questi servizi soltanto in minima parte.

Riassumendo, la possibilità di un uso efficiente dell'infrastruttura della Posta può accelerare, a seconda delle circostanze, l'ingresso, anche se magari inefficiente, di newcomers sul mercato. L'analisi particolareggiata delle conseguenze della liberalizzazione del mercato dimostra quanto sia importante la presenza di disposizioni d'accesso funzionanti nel mercato postale svizzero. Nel quadro della nostra analisi, la fase I e la fase II vengono modellizzate sia ipotizzando che (per varie ragioni) l'accesso non sia interessante o sia inefficace, sia ipotizzando che l'accesso sia interessante o efficace.

Se dovesse emergere che nell'arco di tempo analizzato sarebbe auspicabile un accesso funzionante al mercato postale svizzero, il legislatore dovrebbe considerare in che misura dall'assenza di regolamentazioni dell'accesso specifiche per settore possano risultare condizioni d'accesso efficaci.

Nel riquadro seguente descriviamo in sintesi il modo in cui considereremo questo aspetto nella modellizzazione:

ACCESSO ALL'INFRASTRUTTURA DELLA POSTA – IPOTESI PER LA MODELLIZZAZIONE

In rapporto all'accesso esistono due varianti sia per la fase I sia per la fase II. Secondo la modellizzazione, l'accesso all'infrastruttura della Posta per i concorrenti può essere:

- **commercialmente non interessante o inefficace** – questo può essere dovuto a diverse ragioni, ad es. al fatto che disporre di infrastrutture proprie può essere vantaggioso;
- **commercialmente interessante o efficace** – questo può essere dovuto a diverse ragioni, ad es. al fatto che il prezzo d'accesso è molto conveniente (negoziato liberamente o determinato in base a una regolamentazione).

4.1.3 La portata del servizio universale

Ora commenteremo le componenti fondamentali dei costi che sono necessari sul fronte della produzione per l'adempimento del servizio universale e che contemporaneamente possono variare notevolmente dipendendo dall' punto di vista (costi della rete di uffici postali, costi dei centri di smistamento, costi salariali in genere).

Costi della rete di uffici postali

L'estensione della rete di uffici postali, la quota di uffici postali gestiti dalla Posta e, in alternativa, la quota di agenzie, che pur proponendo un'offerta di prodotti e servizi limitata sono però sostanzialmente meno costose, sono un fattore decisivo per i costi della Posta⁵⁷. Rispetto ai principali cambiamenti sul fronte dei costi che potrebbero derivare da un calo del sovraadempimento del servizio universale o da una modifica degli oneri legati al servizio universale imputabile alla riforma della Posta, nell'ambito della modellizzazione si presuppone alternativamente che:

- **un'ulteriore riduzione del numero di uffici postali o trasformazione in agenzie non è possibile** – la combinazione di uffici postali e agenzie, istadata dalla Posta per il 2011 rimane invariata dall'inizio delle ulteriori tappe di liberalizzazione del mercato per tutte le fasi considerate;
- **un'ulteriore riduzione del numero di uffici postali o trasformazione in agenzie è possibile** – come variante, per la fase II si suppone che la Posta chiuda anche in avvenire altri uffici postali o li trasformi in agenzie.

Nel quadro della modellizzazione, laddove è possibile un'ulteriore riduzione degli uffici postali o trasformazione in agenzie, si suppone che questa riduzione o questa trasformazione avvenga soltanto a tappe. Sotto questo aspetto distingueremo inoltre tra fase I e fase II e inoltre tra una precoce fase IIa e una tarda fase IIb⁵⁸. Per ognuno di questi periodi supporremo dunque una combinazione concreta di uffici postali e agenzie presumendo che soddisfi gli oneri del servizio universale.

Centri di smistamento

Nel quadro della modellizzazione si suppone che nel periodo compreso nel modello la Posta sarà operativa in particolare per la copertura dell'onere del servizio universale grazie ai tre centri principali e sei sottocentri che attualmente sono ancora in costruzione.⁵⁹

Costi salariali

Nel quadro della modellizzazione vengono considerate le seguenti alternative per i processi rilevanti (accettazione, smistamento, trasporto e recapito) riguardo ai costi dei salari:

⁵⁷ La Posta distingue in ordine di grandezza tre categorie di uffici postali: 600 grandi uffici postali, 400 uffici postali medi e circa 1500 altri uffici postali di piccole dimensioni. La chiusura di uffici postali o la loro trasformazione in agenzie si riferisce sempre ai piccoli uffici postali.

⁵⁸ Le considerazioni presentate in questo capitolo si riferiscono in modo esemplare alla situazione della graduale apertura del mercato ma si applicano per analogia anche alla situazione che si creerebbe in caso di apertura immediata del mercato.

⁵⁹ Si tratta di un'ipotesi sostenuta dagli enti interessati, ossia dalla SG DATEC, da PostReg e dalla Posta in considerazione delle finalità dello studio. La questione della lacuna di finanziamento per il servizio universale non deve essere determinata alla leggera sulla base di supposizioni ipotetiche che nel dubbio presuppongono ristrutturazioni rigorose, non realizzabili nel percorso temporale.

- **Costi salariali della Posta** – L'entità dei costi dei processi rilevanti viene calcolata in base ai costi salariali della Posta.
- **Costi salariali dei newcomers** – Nel modello l'entità dei costi dei processi rilevanti (accettazione, smistamento, trasporto e recapito) viene considerata in base ai costi salariali medi stimati dei newcomers. Supponendo una produttività paragonabile a quella della Posta, i costi salariali dei concorrenti dovrebbero ammontare nella maggior parte dei casi a circa 2/3 dei costi salariali della Posta, nel settore dello smistamento ai 4/5.

Sintesi relativa alla base dei costi

La base dei costi⁶⁰ è dunque riferita, nel saldo, a un livello di costi inferiore e un livello di costi superiore, e supponendo che il livello inferiore non venga oltrepassato se deve essere adempiuto il servizio universale previsto dalla legge. Il livello di costi superiore riflette invece i costi che risultano, in aggiunta agli obblighi legati al servizio universale, principalmente dalla soddisfazione delle aspettative politiche espresse riguardo alla Posta, ad es. anche determinati oneri di politica regionale riferiti all'impiego. Il livello *superiore* dei costi tiene già conto delle ottimizzazioni dei processi consuete e correnti e di quelle di cui la Posta avrà bisogno in futuro. Per quanto riguarda ad es. l'evoluzione dell'effettivo del personale considerata nel livello superiore di costi, si tiene conto ad es. del fatto che l'effettivo aumenta da un lato con il necessario numero di nuove assunzioni e d'altra parte si riduce in seguito alle partenze naturali/volontarie⁶¹. Tuttavia, abbiamo ipotizzato che *nel saldo* l'effettivo del personale tende a diminuire con l'andar del tempo. Per quanto riguarda la base dei costi inferiore, riguardo all'effettivo del personale si presuppone ad esempio che se dovesse registrare una perdita della quota di mercato la Posta ridurrebbe il proprio effettivo con grande flessibilità, al di là delle partenze naturali e volontarie.

Nella tabella seguente illustriamo in sintesi le ipotesi specifiche che confluiscono nella modellizzazione in considerazione dell'onere del servizio universale:

⁶⁰ Nell'appendice 2 della presente analisi esaminiamo più approfonditamente il concetto dei costi da noi considerato attenendoci ai concetti impiegati nella teoria sul calcolo dei costi legati all'onere del servizio universale.

⁶¹ Per i particolari, vedi Appendice 2.

	Livello inferiore dei costi	Livello superiore dei costi
2011 – 2013	2150 uffici postali, 300 agenzie (totale: 2'450 unità) 3 centri principali, 6 sottocentri costi del personale dei concorrenti	2150 uffici postali, 300 agenzie (totale: 2'450 unità) 3 centri principali, 6 sottocentri costi del personale della Posta costi di ristrutturazione non comprimibili
2014 – 2017	1900 uffici postali, 500 agenzie (totale: 2'400 unità) 3 centri principali, 6 sottocentri costi del personale dei concorrenti	2150 uffici postali, 300 agenzie (totale: 2'450 unità) 3 centri principali, 6 sottocentri costi del personale della Posta ⁶² costi di ristrutturazione non comprimibili
2018 – 2021	1700 uffici postali, 700 agenzie (totale: 2'400 unità) 3 centri principali, 6 sottocentri costi del personale dei concorrenti	2150 uffici postali, 300 agenzie (totale: 2'450 unità) 3 centri principali, 6 sottocentri costi del personale della Posta costi di ristrutturazione non comprimibili

Tabella 7: Base dei costi secondo le disposizioni del DATEC per la modellizzazione

Fonte: Plaut/Frontier

Nel riquadro seguente descriviamo in sintesi il modo in cui considereremo questo aspetto nella modellizzazione:

OBBLIGO DEL SERVIZIO UNIVERSALE – IPOTESI PER LA MODELLIZZAZIONE

Per la modellizzazione supponiamo un livello dei costi

- elevato; e uno
- basso.

Questi livelli riflettono la possibile entità dei costi occasionati alla Posta dall'obbligo del servizio universale, rispettivamente dal sovraadempimento di tale obbligo.

⁶² Differenza media dei costi salariali tra l'impresa postale di ruolo e gli operatori privati secondo indicazioni della Posta e di PostReg.

4.1.4 Costituzione di un Fondo per il finanziamento dei servizi universali

Per la fase II della liberalizzazione del mercato, il disegno di legge prevede che il finanziamento dell'onere del servizio universale⁶³ avviene per mezzo delle attività correnti. Nel caso in cui si aprisse una lacuna di finanziamento, il servizio sarebbe finanziato per il tramite di un Fondo (oppure mediante indennizzo se la soluzione Fondo si rivelasse impraticabile). Sebbene non esistano ancora sviluppi sulla struttura particolareggiata di un eventuale Fondo, una possibile opzione potrebbe consistere in un fondo alimentato dagli operatori in base al fatturato da loro realizzato con la fornitura di determinati servizi (da definire).

Per sapere se un meccanismo di finanziamento del servizio universale è atto a coprire i costi del servizio universale e in che modo dovrebbe essere strutturato, ci si può avvalere dei criteri seguenti, che in genere hanno valore di “best regulatory practice”⁶⁴:

- **Efficienza** – Il meccanismo di finanziamento dovrebbe compromettere nella minor misura possibile l'efficienza economica. Sotto questo aspetto è anche importante che non si creino distorsioni della concorrenza. I contributi al finanziamento dovrebbero falsare nella minore misura possibile la concorrenza e non impedire un ingresso efficiente sul mercato o non favorire un ingresso inefficiente (evitare la caccia agli affari più lucrativi).
- **Giustizia sociale** – Il meccanismo di finanziamento dovrebbe condurre a una situazione in cui i prezzi versati dai clienti siano adeguati alle loro capacità finanziarie.
- **Trasparenza, praticabilità e sicurezza** – Il meccanismo di finanziamento dovrebbe seguire regole trasparenti, essere facile da applicare e non esporre gli attori del mercato a un grado inaccettabile di incertezza a livello di pianificazione.

Supponendo che le perdite della Posta a compensare dal meccanismo di finanziamento non siano eccessivamente elevate, un Fondo basato sul fatturato, in rapporto con l'efficienza allocativa, produttiva e dinamica e neutra dal punto di vista della concorrenza, potrebbe rappresentare una soluzione confacente. Per di più, secondo le previsioni ogni singolo operatore dovrebbe sopportare un onere relativamente modesto e di conseguenza l'effetto sui prezzi potrebbe anch'esso essere trasparente. Con grande probabilità, la giustizia sociale sarebbe di conseguenza anch'essa garantita. Nel valutare la soluzione Fondo si devono tuttavia considerare due altri aspetti particolarmente importanti:

- **Il finanziamento mediante uso dell'infrastruttura della Posta da parte di terzi** – Esiste un nesso importante tra la possibilità dei concorrenti di utilizzare l'infrastruttura della Posta e la misura in cui i concorrenti devono

⁶³ Vedi Appendice 2, considerazioni sul concetto utilizzato per i costi e il finanziamento.

⁶⁴ Un ulteriore criterio è rappresentato dalla conformità alle regole sugli **aiuti statali**. Tale criterio riveste grande importanza in particolare negli altri Paesi europei, ma la presente analisi non si sofferma su questo aspetto.

indennizzare la Posta delle perdite subite in rapporto con il servizio universale. Se i newcomers utilizzano in prevalenza l'infrastruttura esistente e ne indennizzano la Posta, la presenza di una lacuna nel finanziamento è meno probabile, a patto che i prezzi d'accesso non siano definiti in modo troppo restrittivo. Ciò significa che nel caso estremo, se l'accesso all'infrastruttura della Posta funziona, a seconda delle circostanze può darsi che non sia necessario un meccanismo di compensazione, dato che non occorrono perdite sostanziali. Questo nesso viene esaminato nel quadro della modellizzazione.

- **Inefficienza dell'accesso al mercato con una soluzione Fondo** – *De facto* un meccanismo di compensazione in base al fatturato agisce come un'imposta sull'uso dell'infrastruttura di operatori terzi e perciò può inibire l'ingresso sul mercato. Tanto più se i costi della Posta non corrispondono ai costi di un approntamento efficiente delle prestazioni. Con una soluzione Fondo inefficiente, il finanziamento del servizio universale sarebbe già garantito per il solo fatto che non si verificherebbe alcun ingresso sul mercato e quindi la Posta non perderebbe nemmeno quote di mercato.

Nel riquadro seguente descriviamo in sintesi il modo in cui considereremo questo aspetto nella modellizzazione:

FINANZIAMENTO DELL'OBBLIGO DEL SERVIZIO UNIVERSALE – IPOTESI PER LA MODELLIZZAZIONE

Per la fase I esamineremo in quale misura il servizio universale può essere finanziato dal settore riservato, mentre per la fase II esamineremo in quale misura è necessario prevedere una fonte di finanziamento supplementare per il servizio universale.

4.1.5 Concessioni per la fornitura di prestazioni del servizio universale

Il disegno di legge contempla la possibilità di permettere ai futuri concessionari di esercitare il servizio universale per mezzo di una gara d'appalto dopo l'introduzione della fase II. Anche se la Posta si aggiudicasse un appalto, una gara d'appalto sarebbe efficace *di per se* in quanto tutti gli operatori sarebbero invogliati a presentare un'offerta interessante.

Un meccanismo di questo tipo è vantaggioso dal punto di vista dei criteri di efficienza e di neutralità concorrenziale. Si può presumere che i servizi universali verrebbero offerti a costi efficienti. Gli operatori inefficienti non otterrebbero alcuna aggiudicazione (e probabilmente non parteciperebbero nemmeno alla gara d'appalto). Riassumendo, una gara d'appalto potrebbe ridurre i costi del servizio universale. Tuttavia, il problema del finanziamento del servizio universale non può essere risolto con una gara d'appalto: la gara rappresenta soltanto un meccanismo efficiente per la scelta di un operatore del servizio universale.

Nel riquadro seguente descriviamo in sintesi il modo in cui considereremo questo aspetto nella modellizzazione:

CONCESSIONAMENTO DEL SERVIZIO UNIVERSALE – IPOTESI PER LA MODELLIZZAZIONE

Dato che verrebbe introdotta soltanto alcuni anni dopo la fase II, la procedura di aggiudicazione non svolge alcuna funzione nel quadro della modellizzazione. Si suppone dunque, per il periodo considerato nel modello, che la Posta è tenuta a offrire il servizio universale. Si possono dunque trascurare anche gli effetti alternati sulla struttura concreta della regolamentazione dei tetti massimi di prezzo.

4.2 SINTESI DEGLI SCENARI

Per l'analisi delle conseguenze della liberalizzazione del mercato, la modellizzazione prevede un'apertura graduale in due fasi; inoltre, la seconda fase è suddivisa, come abbiamo visto, in una fase IIa e in una fase IIb. La figura 1 sintetizza le varianti della liberalizzazione graduale del mercato, in cui si distinguono in particolare quattro "leve" della modellizzazione: la base dei costi, la regolamentazione dei prezzi, l'accesso alla rete postale e la finanziabilità del servizio universale.

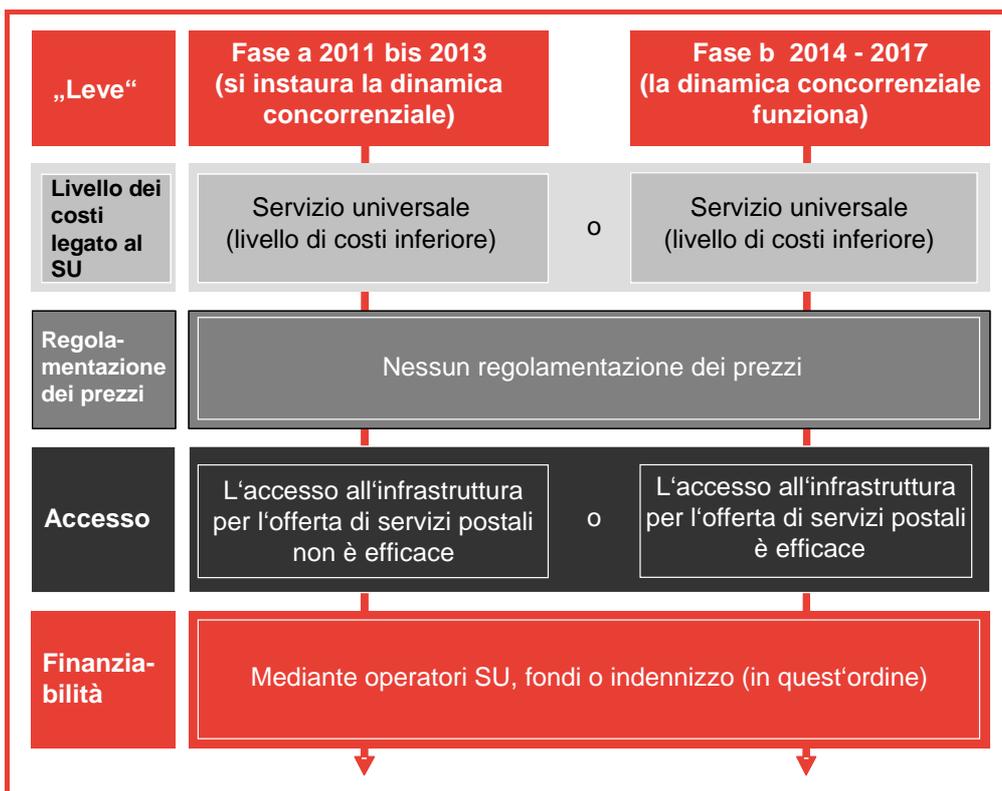


Figura 6: Descrizione degli scenari in caso di liberalizzazione graduale del mercato

Fonte: Plaut/Frontier

Si suppone peraltro che all'inizio della completa liberalizzazione del mercato prevista nella fase II la Posta godrà ancora di un fortissimo vantaggio di marchio. Ciò significa che i clienti cambieranno meno velocemente rispetto a quanto

accadrà una volta che la concorrenza si sarà affermata: nella fase IIa la Posta avrà quindi una quota di mercato più elevata rispetto al periodo successivo, quando la concorrenza si instaurerà (fase IIb).

4.3 DESCRIZIONE SUCCINTA DEL MODELLO

Nel nostro modello, la modellizzazione della concorrenza avviene a livello di prodotto e mette a confronto offerta e domanda nel modo seguente:

○ Offerta (obblighi di prezzo) –

- Per *l'operatore storico*, partiamo in una prima fase dai vigenti prezzi dei prodotti e dall'attuale sistema di prezzi della Posta. In una seconda fase, questi prezzi possono essere adeguati e ispirarsi ai costi medi a pezzo specifici. Come potrebbe darsi nella fattispecie, un simile adeguamento può essere misurato da un quadro normativo in mutamento o da un contesto di mercato in mutamento a causa della concorrenza. In altre parole, si suppone che l'operatore storico riduca o riequilibri le proprie tariffe per scongiurare almeno in parte una probabile perdita di quote di mercato. Per stimare il potenziale di riequilibrio dei prezzi, ci si è basati sulle strutture dei costi della Posta Svizzera. Occorre tener presente che questo adeguamento dei prezzi non si fonda su un calcolo chiuso di ottimizzazione. Quindi, il potenziale di ottimizzazione e di finanziamento dell'operatore storico viene tendenzialmente sottovalutato. Secondo noi, questo modo di procedere è ammissibile nel quadro dei quesiti della perizia quando si tratta di esaminare se si crea una lacuna di finanziamento. Se per assicurare il finanziamento (dell'obbligo del servizio universale) sarebbe sufficiente anche solo un adeguamento subottimale dei prezzi, si può supporre che un adeguamento ottimale consentirebbe di sicuro di assicurare il finanziamento.
- Per il *newcomer* i prezzi dei prodotti vengono modellizzati in base a ipotesi sulla differenze dei costi tra newcomer e operatore storico, simulando parallelamente diverse strategie di ingresso nel mercato e scegliendo la strategia commerciale più interessante; gli stessi prezzi vengono considerati anche in altre simulazioni. Le condizioni di offerta praticate dall'operatore alternativo possono variare in funzione del prodotto e dipendono dai vantaggi o dagli svantaggi di costo che il newcomer presenta, ad es. svantaggi fiscali, dai vantaggi rappresentati dalla disponibilità di manodopera a più basso costo (ecc.) Per una modellizzazione dei costi di questo tipo, si devono formulare in una prima fase ipotesi sulla strategia di ingresso ottimale del newcomer, consistente ad es. nell'offrire un servizio di recapito ogni due giorni invece che ogni 5 nei settori commercialmente più interessanti. Per quanto riguarda la strategia di ingresso sul mercato bisogna considerare a titolo di variante che il newcomer può utilizzare parte dell'infrastruttura della Posta Svizzera. Le condizioni di accesso offerte dall'operatore storico determineranno l'interesse commerciale dell'offerta relativa all'accesso all'infrastruttura. Le condizioni offerte possono a loro volta dipendere dall'esistenza di una regolamentazione dell'accesso.

- **Domanda** – sotto questo aspetto viene modellizzato quantitativamente il comportamento dei clienti. Il comportamento dei clienti è raffigurato da ipotesi sulla loro propensione al cambiamento (ad es. sui tassi dei cambiamenti) a dipendenza delle differenze di prezzo esistenti tra operatore storico e newcomer nonché della percezione delle differenze qualitative e della fedeltà al marchio. Riguardo alla disponibilità a cambiare, si è ipotizzato che a) essa è più o meno pronunciata a dipendenza delle diverse categorie di clienti (ad es. ricerche empiriche indicano che in caso di differenza di prezzo i grandi clienti cambierebbero più facilmente rispetto ai piccoli clienti) e b) come abbiamo visto in precedenza, essa si rafforza con l'andar del tempo. Questa ipotesi si fonda sulla constatazione che il vantaggio di marchio dell'operatore storico tende a ridursi con il trascorrere del tempo, poiché i clienti acquistano fiducia in nuovi operatori.

Sulla base della logica descritta, abbiamo modellizzato esplicitamente la concorrenza per tutte le categorie di prodotti per i quali l'accesso al mercato sembra possibile in base a un'analisi *a priori* dei costi della Posta e dei newcomer: abbiamo analizzato prodotti come gli invii prioritari, gli invii singoli e di massa non prioritari, PromoPost, l'accettazione e la spedizione di invii internazionali. Per quanto riguarda i costi dei newcomer, i costi sono stati modellizzati in modo differenziato distinguendo tra settori urbani e non urbani⁶⁵. Le quote di mercato sono state calcolate in base agli universi di questi prodotti.

Nell'analizzare la questione della finanziabilità del servizio universale abbiamo supposto per semplificazione, in rapporto alle categorie di prodotti non esplicitamente modellizzate⁶⁶, che il contributo al ricavo dei vari prodotti corrispondesse a quello del 2006, eccettuati i giornali, per i quali è stata presa in considerazione la futura abolizione delle sovvenzioni.

Per la modellizzazione abbiamo fondato le relative ipotesi di comportamento sul comportamento osservabile empiricamente dei latori dell'offerta e della domanda. Per la modellizzazione della volubilità ci siamo basati ad es. sulle esperienze concrete relative al comportamento mutevole dei clienti.

⁶⁵ Per gli invii singoli, inoltre, sono state modellizzate tre categorie di peso (0-50g, 51-100g, 101-1000g), ma ipotizzando per semplificazione che nelle prime due categorie di peso i costi sono identici. Sono state considerate tre categorie di peso anche per la posta internazionale ma ipotizzando identici costi per tutte le categorie. Per semplificare abbiamo ipotizzato che gli invii di massa rientrano solo nella categoria da 0 a 50g. Per la modellizzazione di PromoPost non si sono fatte distinzioni in base a una categoria di peso.

⁶⁶ Si tratta delle seguenti categorie di prodotto e dei seguenti prodotti: nella categoria Postmail i prodotti "Giornali in abbonamento e altro", nella categoria PostLogistics e PostFinance, nella categoria Swiss Post International dei prodotti "Altri e servizi liberi", nella categoria di prodotto Altri dei prodotti "Filatelia e PV".

5 Analisi della liberalizzazione del mercato in due tappe

In questo capitolo riassumeremo i risultati della modellizzazione di una liberalizzazione in due tappe del mercato postale, vale a dire in un abbassamento del monopolio dapprima da 100 a 50g e quindi nella sua abolizione da 50 a 0g. In particolare esamineremo

- **Lo sviluppo del mercato, vale a dire**
 - i cambiamenti riguardanti le quote di mercato;
 - la forma e la persistenza della concorrenza;
 - l'effettivo del personale dell'operatore storico rispetto al personale del newcomer;
 - la copertura del territorio e l'attrattiva della piazza; e
 - la variazione dei prodotti, risp. l'innovazione.
- **Le conseguenze concrete per l'operatore storico del servizio universale dal profilo della finanziabilità e dell'onere del servizio universale.**
- **I risultati relativi alle varianti alternative considerate.**

5.1 SINTESI DEI RISULTATI

In questo capitolo riassumeremo i risultati della modellizzazione. Nel primo caso considereremo una situazione in cui l'accesso rispettivamente all'infrastruttura e ai servizi della Posta è per varie ragioni inefficace, e in seguito una situazione dove invece l'accesso è efficace. In ogni caso forniremo una presentazione differenziata delle conseguenze dei due casi estremi – la Posta non adegua i costi nonostante l'apertura del mercato oppure la Posta adegua i propri costi quasi integralmente⁶⁷, e praticamente in anticipo, al libero mercato.

In sintesi constatiamo che nell'ipotesi in cui la Posta non procede a un'ulteriore razionalizzazione dei costi e l'accesso è inefficace subisce a lungo andare sostanziali perdite delle quote di mercato e si trova confrontata a una copertura insufficiente dei costi. A lungo andare, la concorrenza si concentra soprattutto sugli invii singoli prioritari e non prioritari con recapito in area *urbana*, in quanto nel settore del recapito in aree non urbane per i newcomer gli svantaggi di costo sono preponderanti. In questo settore la concorrenza si sviluppa soprattutto su clienti individuali. Se la Posta adotta opportune misure di ristrutturazione, grazie alle economie di scala non si trova in pratica confrontata a una concorrenza (persistente) e quindi non deve far fronte a difficoltà di finanziamento.

⁶⁷ Secondo indicazioni della Posta, l'ipotesi che affida alla Posta la gestione di tre centri principali e 6 sottocentri non rispecchia una situazione ottimale dal profilo dell'economia aziendale.

Diversa è la dinamica concorrenziale che si sviluppa con un accesso *efficace* all'infrastruttura di recapito della Posta: i segmenti di mercato interessanti per l'ingresso sul mercato si allargano, in quanto i costi di recapito svantaggiosi per i concorrenti non rappresentano più un ostacolo all'ingresso sul mercato; la Posta recapita gli invii per gli operatori alternativi quando questi non hanno la possibilità di farlo a condizioni commerciali, vale a dire ad es. nelle zone rurali ma anche nel settore degli invii di massa non prioritari e quindi nella concorrenza sui clienti commerciali. In sintesi, la Posta perde una fetta di mercato più considerevole e, se non adotta ulteriori misure di razionalizzazione, dopo la completa apertura del mercato si trova confrontata a una lacuna di finanziamento. Questi risultati sono illustrati in forma sintetica nella Tabella 8 e nella Tabella 9.

Accesso inefficace

Nella tabella 4 presentiamo sinteticamente i principali risultati in rapporto con la liberalizzazione in due tappe del mercato postale a un livello elevato e a un livello basso di costi nell'ipotesi di un accesso inefficace all'infrastruttura della Posta. Inoltre, per la fase IIb abbiamo modellizzato l'impatto di una concorrenza caratterizzata da maggiore dinamismo rispetto alla fase IIa: come abbiamo spiegato nel capitolo 4, innanzitutto si ipotizza che la propensione dei clienti al cambiamento sia maggiore nella fase IIb che nella fase IIa. Secondariamente, nella fase IIa e IIb di completa apertura del mercato, si ipotizza che grazie a un ulteriore adeguamento della rete di uffici postali e alla riduzione dei costi legata allo sviluppo della concorrenza, nello scenario in cui procede a un adeguamento dei costi ("livello basso dei costi") la Posta espone nella fase IIb costi inferiori rispetto alla fase IIa:

[●worttrennung in tabelle noch nicht ok]

	Livello dei costi	Fase I, monopolio 50g (2011-2013)	Fase IIa, apertura del mercato – si instaura la concorrenza (2014-2017)	Fase IIb, apertura del mercato – la concorrenza funziona (2018-2021)
Forma di concorrenza / principali segmenti di mercato	elevato	PromoPost, spedizione di invii internazionali (solo clienti urbani) ⁶⁸	PromoPost, ISP, ISNP, spedizione di invii internazionali (solo clienti urbani) ⁶⁹	PromoPost, ISP, ISNP, spedizione di invii internazionali (solo clienti urbani) ⁷⁰
	basso	-	-	-
Quote di mercato della Posta (fatturato)	elevato	96%	86%	66%
	basso	100%	100%	100%
Finanziabilità del SU (sovracopertura/sottocopertura, rapporto fatturato/costi)	elevato	8%	4%	-4%
	basso	18%	15%	15%

Tabella 8: Principali risultati della liberalizzazione a tappe del mercato postale in condizioni di accesso inefficace

Fonte: Modellazione Plaut/Frontier

Accesso efficace

Nella Tabella 9 presentiamo sinteticamente i principali risultati in rapporto con la liberalizzazione in due tappe del mercato postale a un livello elevato e a un livello basso di costi nell'ipotesi di un accesso efficace all'infrastruttura della Posta:

⁶⁸ Si suppone che, con o senza liberalizzazione, PromoPost continuerà a essere offerta a condizioni concorrenziali. Se considerassimo PromoPost isolatamente, tuttavia, i risultati dell'analisi non cambierebbero. In base alla nostra analisi quantitativa, l'ingresso sul mercato non avviene, in quest'ambito, in anni più lontani, poiché con l'evolvere dei costi l'ingresso perde la sua attrattiva. In realtà, tuttavia, nel caso di PromoPost l'ingresso al mercato continuerà a essere garantito in quanto si tratta di un segmento altamente concorrenziale: i costi dei newcomers differiscono minimamente dai costi dell'operatore storico ed è concesso un vasto accesso oppure l'ingresso avviene immediatamente quando viene decretato un aumento dei prezzi rispetto ai costi medi della Posta. Contrariamente alle esperienze acquisite all'estero, sulla base della modellizzazione e dei relativi calcoli noi ci attendiamo (secondo noi a causa della situazione particolare della Svizzera dal profilo dei costi), che non sia disponibile un ingresso nel segmento degli invii di massa non prioritari.

⁶⁹ Vedi nota 66.

⁷⁰ Vedi nota 66.

[● worttrennung in tabelle noch nicht ok]

	Livello dei costi	Fase I, monopolio 50g (2011-2013)	Fase IIa, apertura del mercato – si instaura la concorrenza (2014-2017)	Fase IIb, apertura del mercato – la concorrenza funziona (2018-2021)
Forma di concorrenza / principali segmenti di mercato	elevato	PromoPost, spedizione di invii internazionali (capillare) ⁷¹	PromoPost, ISP, ISNP, IMNP, spedizione e ricezione di invii internazionali (capillare) ⁷²	PromoPost, ISP, ISNP, IMNP, spedizione e ricezione internazionale (capillare) ⁷³
	basso	-	ISP, ISNP, IMNP, ricezione di invii internazionali	ISP, ISNP, IMNP, ricezione di invii internazionali
Quote di mercato della Posta (fatturato)	elevato	96%	79%	52%
	basso	100%	82%	70%
Finanziabilità del SU (sovracopertura/sottocopertura, rapporto fatturato/costi)	elevato	8%	-1%	-7%
	basso	18%	5%	4%

Tabella 9: Principali risultati della liberalizzazione a tappe del mercato postale in condizioni di accesso efficace

Fonte: Modellazione Plaut/Frontier

Basandoci su queste tabelle, ora discuteremo i risultati in dettaglio, iniziando dallo sviluppo del mercato per passare alla questione della finanziabilità del servizio universale e infine ad altre questioni che si sono poste nell'ambito dell'analisi.

5.2 SVILUPPO DEL MERCATO

Per quanto riguarda lo sviluppo del mercato, si constata quanto segue:

⁷¹ Su PromoPost vedi nota 66.

⁷² Su PromoPost vedi nota 66.

⁷³ Su PromoPost vedi nota 66.

- **Forma e persistenza della concorrenza** – In caso di accesso *inefficace* all'infrastruttura della Posta, secondo le stime fondate sul modello la concorrenza si sviluppa, laddove si manifesta, prima di tutto nei segmenti di PromoPost⁷⁴, della spedizione all'estero, degli invii singoli prioritari (ISP) e non prioritari (ISNP). Nel settore del recapito i vantaggi e gli svantaggi di costo relativi dei newcomer sono tali da rendere interessante l'ingresso sul mercato soltanto rispetto ai clienti urbani. Se l'accesso è efficace, un newcomer può utilizzare l'infrastruttura di recapito della Posta e recapitare alle medesime condizioni anche nelle regioni periferiche della Svizzera. Inoltre, in caso di accesso efficace, la concorrenza potrebbe svilupparsi anche nel settore degli invii di massa non prioritari (IMNP) e della ricezione della posta internazionale. Questo tipo di concorrenza è da ritenersi persistente, in quanto secondo le ipotesi modellizzate i newcomer operano sempre sulla base di costi medi a lungo termine, che comprendono un adeguato profitto, e quando si sviluppa una concorrenza *qua modello* tale concorrenza va sempre interpretata come persistente. Nel contesto degli enormi svantaggi di scala che pesano su un newcomer che fa il suo ingresso sul mercato postale svizzero rispetto all'operatore storico (e sullo sfondo delle esperienze internazionali discusse nel capitolo 2), occorre presumere che in caso di accesso inefficace vi sarà un solo grande operatore alternativo, mentre laddove l'accesso è efficace il numero di operatori alternativi potrebbe essere più elevato.
- **Dinamica concorrenziale** – A prescindere dal livello di costi ipotizzato per la Posta, la prima fase di apertura del mercato genera soltanto poca concorrenza o non genera alcuna concorrenza del tutto. Nel periodo 2011-2014 la quota di mercato detenuta dalla Posta corrisponde, in base al fatturato, almeno al 96% e non scende mai sotto questa percentuale⁷⁵. Per quanto riguarda la dinamica concorrenziale, come fattori condizionanti bisogna fare una distinzione tra livello dei costi e accesso efficace vs. ad accesso inefficace:
 - *Considerazione di diversi livelli di costi* – La dinamica concorrenziale si sviluppa diversamente in funzione del livello dei costi; nella denegata ipotesi in cui non adeguasse i propri costi alla concorrenza, la Posta subirebbe una gravissima perdita sulla quota di mercato da essa detenuta (a lungo termine oltre il 30% in caso di accesso inefficace). Se la Posta adegua *integralmente* i propri costi alla concorrenza, in caso di accesso inefficace non si sviluppa alcuna concorrenza. Questo risultato va interpretato nel

⁷⁴ PromoPost riguarda invii commerciali diretti non indirizzati.

⁷⁵ Nel calcolo del fatturato sono compresi tutti i prodotti del mercato della posta-lettere, vale a dire gli invii singoli prioritari, gli invii singoli e di massa non prioritari, PromoPost, la spedizione e la ricezione di invii internazionali. In seguito a una prima analisi, nella modellizzazione abbiamo escluso una strategia per l'ingresso sul mercato della posta-lettere attraverso il trasporto di giornali. Dall'intenzione della Posta di rinunciare ad aumentare i prezzi dopo la soppressione delle sovvenzioni per i giornali non traspare il proposito di adottare una strategia d'ingresso sostenibile nel quadro dello scenario prescelto. L'ingresso sul mercato da parte dei distributori di giornali durante il recapito mattutino sembra probabile soltanto nel settore di PromoPost.

modo seguente: dato che i newcomers operano sempre sulla base di costi medi a lungo termine che comprendono un profitto adeguato, la concorrenza può sempre essere considerata come persistente quando sorge *qua modello*. Se la Posta può adeguare i propri costi al livello dei concorrenti, le economie di scala realizzate dalla Posta sul fronte dei costi superano quelli di un newcomer per tutte le quote di mercato realizzabili nel settore del recapito e non si verificano ingressi sul mercato. Se invece è possibile un accesso efficace, la concorrenza si sviluppa, e questo a prescindere dal livello dei costi della Posta.

- *Accesso efficace o inefficace* – Rispetto a uno scenario caratterizzato da un accesso inefficace, se l'accesso è efficace⁷⁶ la concorrenza è ancora più dinamica, in quanto l'ingresso sul mercato diventa ora per gli operatori alternativi un'opzione interessante dal profilo commerciale anche per la posta-lettere recapitata in aree non urbane. *Questo anche nel caso in cui la Posta adeguasse i propri costi al libero mercato.*
- **Evoluzione dei prezzi** – La liberalizzazione del mercato genera in media, in tutti gli scenari considerati, un effetto di prezzo a favore del cliente⁷⁷; nella fase I i prezzi calano in media rispetto al periodo precedente l'apertura del mercato. A dipendenza dello scenario considerato, si manifestano inoltre le seguenti dinamiche di prezzo:
 - supponendo che non vi sia un accesso efficace, i prezzi medi calano ma non così rapidamente come nel caso in cui l'accesso fosse efficace. Questa differenza si spiega col fatto che se l'accesso è efficace l'operatore storico si trova sotto pressione su una base più ampia, persino nel caso in cui non vi fosse un ingresso sul mercato;
 - se calano i costi, calano anche i prezzi, e calano più velocemente di quanto farebbero se la Posta non adeguasse i propri costi; questa correlazione è dovuta principalmente al fatto che i servizi della Posta possono essere offerti a prezzi più convenienti e che la concorrenza costringe la Posta a riversare al cliente questi vantaggi in termini di efficienza.
- **Effettivo del personale dell'operatore storico e dei newcomers** – In base alle esperienze acquisite all'estero, nel saldo le liberalizzazioni dei mercati postali sono spesso accompagnate, nell'esito finale, da un effetto negativo sull'impiego: la riduzione dell'effettivo del personale dell'operatore in carica nel corso del tempo è compensata o addirittura superata da nuovi posti creati dai concorrenti. Questa valutazione vale anche per la Svizzera, a meno che la Posta non adotti altre misure di razionalizzazione, potenzialmente già per il periodo di apertura parziale del mercato e il fenomeno si rafforzerà ulteriormente con la completa liberalizzazione.

⁷⁶ In altre parole, l'operatore alternativo abbandona il recapito all'operatore storico.

⁷⁷ Il livello medio dei prezzi cala, ma le misure di diversificazione dei prezzi nel libero mercato non escludono che nel singolo caso i prezzi possano anche salire per determinati clienti.

- **Copertura a tappeto e attrattiva della piazza** – In ognuno degli scenari analizzati, l'apertura del mercato ha un indotto positivo dal profilo dell'approvvigionamento capillare di tutto il territorio nazionale e dell'attrattiva della piazza finanziaria.
 - *Riguardo* alla copertura di tutto il territorio nazionale da parte della Posta, lo *status quo* da questa proposto non peggiorerà in nessun settore. Bisogna invece che i nuovi concorrenti offrano una capillarità che in ambiti specifici migliorerà se del caso addirittura lo *status quo*. Senza un accesso efficace all'infrastruttura della Posta, i concorrenti offrono principalmente servizi di recapito indipendenti dalla Posta in aree urbane. Supponendo che l'accesso funzioni, il recapito verrà offerto in modo sempre più capillare anche dai concorrenti perlomeno in alcuni giorni feriali ma non in tutti.
 - L'effetto della concorrenza sull'attrattiva della piazza è da ritenersi vantaggioso da un duplice punto di vista. *Nell'esito finale*, innanzitutto, la concorrenza migliora la qualità del servizio, quantunque non in modo capillare. Non si deve però presumere che a causa della liberalizzazione del mercato determinati luoghi vengano serviti meno bene rispetto a ora. Secondariamente, i risultati della modellizzazione indicano che l'apertura del mercato postale in Svizzera provocherà un calo dei prezzi. La pressione sui prezzi aumenta, e con essa il rapporto finale prezzo-prestazione per i clienti.
- **Variazione dei prodotti o innovazione** – la varietà di prodotti della Posta è attualmente molto ampia. Sul piano internazionale non si osservano tendenze significative per quanto riguarda la variazione e anche l'innovazione. Ci sono Paesi nei quali l'operatore storico ha arricchito (Gran Bretagna, Paesi Bassi) o ridotto (Svezia) il proprio ventaglio di prodotti a causa della concorrenza. In Svizzera, considerata l'offerta della Posta, già finemente differenziata, in caso di nuove aperture del mercato non bisogna presumere primariamente un'estensione della gamma di prodotti. Probabilmente, i nuovi operatori offriranno prodotti già esistenti nei settori dove beneficiano di vantaggi di costo e non principalmente nell'innovazione di prodotti.

5.3 FINANZIABILITÀ DEL SERVIZIO UNIVERSALE

Per quanto attiene alla finanziabilità dell'obbligo del servizio universale della Posta, in base al nostro modello risulta che la finanziabilità delle prestazioni che la Posta è tenuta di fornire, insorgono problemi solamente se non si addiuvano a un adeguamento dei costi. Anche sotto questo aspetto, dobbiamo ancora una volta distinguere una situazione *senza* accesso efficace da una situazione *con* accesso efficace al mercato:

- nel primo caso, caratterizzato da un accesso inefficace, insorgono difficoltà di finanziamento soltanto nella fase IIb (2018-2012), vale a dire soltanto a lunghissimo termine; inoltre,

- nel secondo caso, in cui l'accesso è efficace, le difficoltà si manifestano sin dai primi anni di completa apertura del mercato, vale a dire a partire dalla fase IIa (2014-2017).

In tutti gli altri casi, la Posta può adempiere il proprio obiettivo di rendita minima, pari al 10% del capitale proprio impiegato; per certi versi, a breve si può addirittura presumere un notevole sovraadempimento.

5.4 SUPPLEMENTARI DELLA SEGRETERIA GENERALE DEL DATEC DOMANDE

A titolo complementare, la SG DATEC ha voluto un'indagine basata su diversi scenari.

Quale effetto avrebbe una proroga della prima fase di apertura del mercato (fase I, 2011-2013) sulle conseguenze analizzate?

Non si prevedono risultati diversi da quelli stimati per la fase 1. In altre parole, fintanto che il mercato è aperto solo in misura limitata, soltanto un numero limitato di segmenti di prodotto può davvero essere oggetto di concorrenza. Per questi segmenti i concorrenti non beneficiano di sufficienti vantaggi di costo rispettivamente di taglia e/o di aggregazione.

Quale effetto avrebbe sulla concorrenza una soluzione Fondo per le difficoltà di finanziamento pronosticate nella fase II (dal 2014 in poi) (in caso di liberalizzazione graduale del mercato)?

La costituzione di un Fondo per le difficoltà di finanziamento previste nella fase II (dal 2014 in poi) comporta per i newcomers una maggiorazione dei costi e di conseguenza un ingresso meno importante sul mercato. Da questo punto di vista dobbiamo distinguere due casi:

- Nel primo caso, il finanziamento della lacuna di copertura è riversato interamente sui concorrenti. Di conseguenza, i costi dei concorrenti aumentano rispetto ai costi della Posta. Quindi i newcomers non possono conquistare la stessa quota di mercato come nel caso in cui non vi fosse un riversamento.
- Nel secondo caso, il finanziamento della lacuna di copertura viene ripartito tra i concorrenti e la Posta; in questa eventualità, per i newcomers l'onere risulterà ridotto e tendenzialmente otterranno una quota di mercato più elevata rispetto al primo caso, ma una quota meno importante rispetto all'ipotesi senza soluzione "Fondo".

Quale effetto avrebbe un price cap medio basato su $X=0$ nella fase II (della liberalizzazione graduale del mercato)?

Nessuno degli scenari considerati nell'ambito della modellizzazione presenta gli estremi immediati per una regolamentazione dei prezzi. A lungo termine, tutti gli scenari sfociano su un possibile ingresso sul mercato, fintanto che la Posta adotti un livello dei prezzi superiore all'attuale. Nella maggior parte dei casi la Posta è sottoposta a pressioni che tendono a un abbassamento dei prezzi al di sotto del

livello attuale. Se i costi della Posta aumentano rispetto al livello attuale, un price cap introdotto a partire dal 2018 (fase IIb) limiterebbe tuttavia le possibilità della Posta di adeguare i prezzi ai costi e quindi provocherebbe un allargamento della lacuna di finanziamento.

Appendice 1 – Analisi dell’apertura immediata del mercato

In questo capitolo riassumeremo i risultati della modellizzazione relativa a un’apertura immediata del mercato, vale a dire all’abbassamento del monopolio da 100 a 0g.

IPOTESI E SCENARI CONTEMPLATI NELLA MODELLIZZAZIONE

L’importanza di una modellizzazione della completa apertura del mercato entro il 2011 è legata alla necessità di rispondere all’interrogativo, che molto probabilmente verrà sollevato anche durante i dibattimenti parlamentari, relativo alla praticabilità di un’apertura immediata del mercato, senza scaglionamento. Nella figura 1 sono riassunte, similmente a quanto è stato fatto per l’apertura a tappe, le possibili varianti dell’apertura completa:

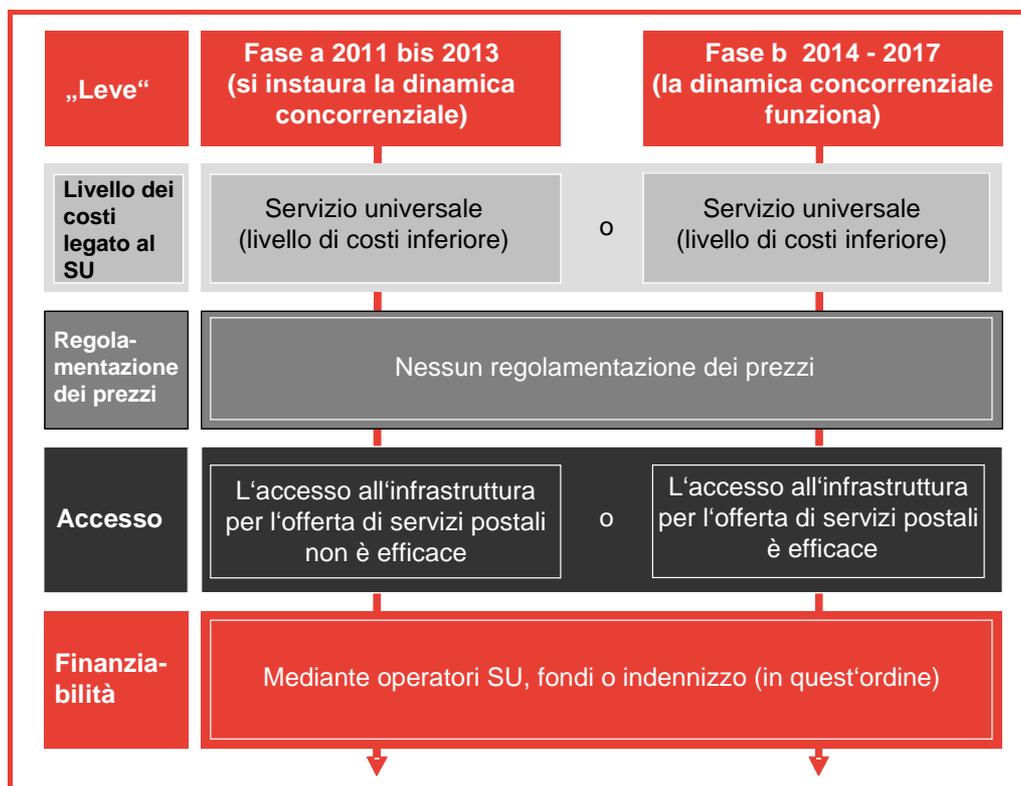


Figura 7: Scenari in caso di completa liberalizzazione del mercato entro il 2011

Fonte: Plaut/Frontier

Per quanto riguarda le leve della modellizzazione, il metodo applicato per la definizione degli scenari si fonda anch’esso essenzialmente sulle considerazioni già note circa la liberalizzazione a tappe del mercato, ossia sulle quattro leve della base dei costi, della regolamentazione dei prezzi, dell’accesso alla rete postale e della finanziabilità. I periodi previsti per la fase a e la fase b corrispondono a quelli previsti per la fase I e la fase IIa della liberalizzazione a tappe. Per quanto

concerne l'adeguamento dei costi da parte della Posta, la fase a e la fase b corrispondono alla fase I e la fase IIa della liberalizzazione a tappe. Inoltre, abbiamo ipotizzato che nella fase b la propensione al cambiamento dei clienti aumenti rispetto alla fase a. Esamineremo ora:

○ **Lo sviluppo del mercato, vale a dire**

- i cambiamenti riguardanti le quote di mercato;
- la forma e la persistenza della concorrenza;
- l'effettivo del personale dell'operatore storico rispetto al personale dei newcomer;
- la copertura del territorio e l'attrattiva della piazza; e
- la variazione dei prodotti, risp. l'innovazione;

○ **Le conseguenze concrete per l'operatore storico del servizio universale dal profilo della finanziabilità e dell'onere del servizio universale.**

SINTESI DEI RISULTATI

Nel primo caso si considera una situazione in cui l'accesso all'infrastruttura, e quindi ai servizi della Posta, è per varie ragioni rispettivamente inefficace o efficace. In ogni caso forniremo una presentazione differenziata delle conseguenze sulla concorrenza nei due casi estremi: nel primo caso, la Posta non adegua i costi nonostante l'apertura del mercato mentre nell'ipotesi opposta la Posta adegua i propri costi quasi integralmente, e praticamente in anticipo, al libero mercato⁷⁸.

Nell'esito, nell'ipotesi in cui la Posta non procedesse a un'ulteriore razionalizzazione dei costi, *in caso di accesso inefficace* subirebbe già a medio termine, vale a dire nel periodo 2014-2017, perdite sostanziali sulle quote di mercato, che la condurrebbero in una situazione di copertura insufficiente dei costi. In tale ipotesi, si osserva che la concorrenza si concentra soprattutto sugli invii singoli prioritari e non prioritari nelle aree urbane e su PromoPost. Se la Posta realizza invece opportune misure di razionalizzazione grazie ai vantaggi di scala della Posta non si sviluppa in pratica alcuna concorrenza (persistente).

In caso di accesso efficace all'infrastruttura di recapito della Posta si svilupperebbe invece una diversa dinamica concorrenziale: il ventaglio dei segmenti di mercato interessanti per l'ingresso sul mercato è più ampio, poiché in questo caso i concorrenti non sarebbero più confrontati all'ostacolo dei costi di recapito svantaggiosi, dato che la Posta si recapiterebbe per gli operatori alternativi nelle aree rurali e nelle aree urbane. In sintesi, per la Posta la perdita della quota di mercato sarebbe più importante e subito dopo la completa apertura del mercato si troverebbe già confrontata a una lacuna di finanziamento, supposto che non

⁷⁸ Secondo indicazioni della Posta, l'ipotesi che affida alla Posta la gestione di tre centri principali e 6 sottocentri non rispecchia una situazione ottimale dal profilo dell'economia aziendale.

adotti ulteriori misure di razionalizzazione dei costi. Questi risultati sono illustrati in forma sintetica nella tabella 6 e nella tabella 7.

Accesso inefficace

Nella Tabella 10 presentiamo sinteticamente i principali risultati in rapporto con l'immediata liberalizzazione del mercato postale a un livello elevato e a un livello basso di costi nell'ipotesi di un accesso inefficace all'infrastruttura della Posta:

[● worttrennung zT nicht ok]

	Livello dei costi	Fase a, la concorrenza si instaura (2011-2013)	Fase b, la concorrenza funziona (2014 – 2017)
Forma di concorrenza / principali segmenti di mercato	elevato	ISNP, PromoPost, spedizione di invii internazionali	ISP, ISNP, PromoPost, spedizione di invii internazionali
	Basso	-	-
Quote di mercato della Posta (fatturato)	elevato	86%	70%
	Basso	100%	100%
Finanziabilità del SU (sovracopertura/sottocopertura, rapporto fatturato/costi*)	elevato	2%	-3%
	Basso	12%	10%

Tabella 10: Principali risultati della liberalizzazione immediata del mercato postale in condizioni di accesso inefficace

Fonte: Plaut/Frontier Modellierung

Accesso efficace

Nella Tabella 11 presentiamo sinteticamente i principali risultati in rapporto con l'immediata liberalizzazione del mercato postale a un livello elevato e a un livello basso di prezzi nell'ipotesi di un accesso efficace all'infrastruttura della Posta:

	Livello dei costi	Fase a, la concorrenza si instaura (2011-2013)	Fase b, la concorrenza funziona (2014 – 2017)
Forma di concorrenza / principali segmenti di mercato	elevato	ISP, ISNP, IMNP, PromoPost, spedizione e ricezione di invii internazionali	ISP, ISNP, IMNP, PromoPost, spedizione e ricezione di invii internazionali
	Basso	ISP, ISNP, IMNP, spedizione di invii internazionali	ISP, ISNP, IMNP, spedizione di invii internazionali
Quote di mercato della Posta (fatturato)	elevato	75%	47%
	Basso	80%	71%
Finanziabilità del SU (sovracopertura/sottocopertura, rapporto fatturato/costi*)	elevato	-2%	-9%
	Basso	7%	8%

Tabella 11: Principali risultati della liberalizzazione immediata del mercato postale in condizioni di accesso efficace

Fonte: modellizzazione Plaut/Frontier

Basandoci su queste tabelle, ora discuteremo i risultati in dettaglio, iniziando anche stavolta dallo sviluppo del mercato per passare alla questione della finanziabilità del servizio universale. Infine faremo un confronto tra l'apertura a tappe e l'apertura immediata del mercato.

SVILUPPO DEL MERCATO

Per quanto riguarda lo sviluppo del mercato, si constata quanto segue:

- **Forma e persistenza della concorrenza** – Sotto questo aspetto, si osserva che in caso di accesso inefficace all'infrastruttura della Posta secondo le stime fondate sul modello la concorrenza si sviluppa, laddove si manifesta, prima di tutto nei segmenti di prodotto PromoPost⁷⁹, della spedizione di invii internazionali nonché degli invii singoli prioritari (ISP) e non prioritari (ISNP). Nel settore del recapito i vantaggi e gli svantaggi di costo relativi dei newcomers sono tali da rendere interessante l'ingresso sul mercato soltanto rispetto ai clienti urbani. Se l'accesso è efficace, un newcomer può recapitare nella stessa misura anche nelle regioni periferiche della Svizzera. Inoltre, la concorrenza potrebbe svilupparsi anche nel settore degli invii di massa non prioritari (IMNP) e della ricezione degli invii internazionali. Questo tipo di

⁷⁹ PromoPost riguarda invii commerciali diretti non indirizzati.

concorrenza è da ritenersi persistente, in quanto come descritto al capitolo 5 secondo le nostre ipotesi modellizzate i newcomer operano sempre sulla base di costi medi a lungo termine, che comprendono un adeguato profitto, e quando si sviluppa una concorrenza *qua modello* tale concorrenza va sempre interpretata come persistente. Nel contesto degli enormi svantaggi di scala che pesano su un newcomer che fa il suo ingresso sul mercato postale svizzero rispetto all'operatore storico (e sullo sfondo delle esperienze internazionali discusse nel capitolo 2), occorre presumere che in caso di accesso inefficace avremo anche in questo caso un solo grande operatore alternativo, mentre laddove l'accesso è efficace il numero di operatori alternativi potrebbe essere più elevato.

○ **Dinamica concorrenziale** – In caso di apertura immediata del mercato la Posta subirebbe già a corto termine, vale a dire nel periodo 2011-2014, importanti perdite sulla quota di mercato, a parte nel caso in cui adeguasse integralmente i propri costi al libero mercato tenendo conto degli obblighi del servizio universale da essa assunti. Come nell'ipotesi di un'apertura a tappe del mercato, anche nel caso dell'apertura immediata non si svilupperebbe alcuna concorrenza (persistente). Per quanto riguarda la dinamica concorrenziale e i relativi fattori condizionanti, bisogna fare una distinzione a livello dei costi e tra accesso efficace e inefficace:

- *Considerazione di diversi livelli di costi* – La dinamica concorrenziale si sviluppa diversamente in funzione del livello dei costi; in caso di accesso inefficace, nella denegata ipotesi in cui non adeguasse i propri costi alla concorrenza, la Posta subirebbe un'ingente perdita sulla quota di mercato da essa detenuta (a lungo termine oltre il 30% in caso di accesso inefficace). Se la Posta adegua *integralmente* i propri costi al libero mercato, non si sviluppa alcuna concorrenza. Questo risultato va interpretato nel modo seguente: dato che i newcomer operano sempre sulla base di costi medi a lungo termine che comprendono un profitto adeguato, la concorrenza può sempre essere considerata come persistente quando sorge *qua modello*. Se la Posta può adeguare i propri costi al libero mercato, le economie di scala da essa realizzate sul fronte dei costi superano quelle di qualsiasi newcomer per tutte le quote di mercato realizzabili nel settore del recapito e non si verificano ingressi sul mercato. Se la Posta non adegua i propri costi al libero mercato, i newcomer possono competere anche in settori nei quali essa beneficia di vantaggi di scala a motivo della quota di mercato che detiene. In caso di accesso efficace la Posta sconta in ogni caso perdite sulla quota di mercato.
- *Accesso efficace o inefficace* – Rispetto a uno scenario caratterizzato da un accesso inefficace, se l'accesso è efficace⁸⁰ la concorrenza è ancora più dinamica, in quanto l'ingresso sul mercato diventa ora per gli operatori alternativi un'opzione interessante dal profilo commerciale anche per gli invii di massa non prioritari e per la posta-lettere recapitata in aree non

⁸⁰ In altri termini, l'operatore alternativo lascia all'operatore storico il compito del recapito.

urbane. Questo anche nel caso in cui la Posta non dovesse adeguare i propri costi al libero mercato.

- **Evoluzione dei prezzi** – Come nel caso della liberalizzazione a tappe del mercato, in tutti gli scenari analizzati l'apertura del mercato genera un effetto positivo sui prezzi rispetto al livello attuale. I prezzi calano rapidamente in caso di accesso efficace. Si sviluppa una pressione concorrenziale su una gamma più ampia di prodotti. Se la Posta riduce i propri costi, la concorrenza la costringe a riversare ai consumatori i vantaggi di efficienza ottenuti.
- **Effettivo del personale dell'operatore storico e dei newcomers** – In seguito a un'immediata apertura del mercato ci si deve attendere, in Svizzera, un effetto negativo sull'impiego, in particolare a causa delle premesse a livello di effettivo del personale della Posta: la riduzione progressiva dell'effettivo dell'operatore storico non dovrebbe essere compensata, e tantomeno sovracompensata, dai nuovi operatori.
- **Copertura capillare e attrattiva della piazza** – Anche in caso di apertura immediata del mercato, in ognuno degli scenari analizzati la liberalizzazione ha un indotto positivo dal profilo dell'approvvigionamento capillare di tutto il territorio nazionale e dell'attrattiva della piazza finanziaria:
 - Oltre alla già prevista copertura di tutto il territorio nazionale da parte della Posta, i nuovi concorrenti offrono una capillarità in ambiti specifici che migliorerà addirittura la situazione rispetto allo status quo. Anche nell'ipotesi di una liberalizzazione immediata, senza un accesso efficace all'infrastruttura della Posta, i concorrenti offrirebbero principalmente servizi di recapito indipendenti dalla Posta in aree urbane. Supponendo invece che l'accesso funzioni, il recapito verrà offerto in modo sempre più capillare anche dai concorrenti perlomeno in alcuni giorni della settimana.
 - Anche nell'ipotesi dell'apertura immediata, l'effetto della concorrenza sull'attrattiva della piazza è da ritenersi vantaggioso da un duplice punto di vista. Nell'esito finale, innanzitutto, la concorrenza migliora la qualità del servizio, quantunque non in modo capillare. Non si deve però presumere che a causa della liberalizzazione del mercato determinati luoghi vengano serviti meno bene rispetto a ora. Piuttosto, tutti gli attori del mercato postale esamineranno in modo mirato le opportunità esistenti (retailer ecc.). Secondariamente, i risultati della modellizzazione indicano che l'apertura del mercato postale in Svizzera provocherà un calo dei prezzi. La pressione sui prezzi aumenta, e con essa il rapporto finale prezzo-prestazione per i clienti.
- **Variazione dei prodotti o innovazione** – Come in caso di apertura parziale, considerata l'offerta della Posta in Svizzera, già finemente differenziata, in caso di completa apertura del mercato non bisogna presumere primariamente un'estensione della gamma di prodotti. L'offerta viene continuamente adeguata, vengono ad aggiungersi nuovi prodotti, ma in prima linea occorre presumere un'epurazione del portafoglio di prodotti; i nuovi operatori offriranno anche in questo caso prodotti di nicchia e non investiranno eccessivamente nell'innovazione dei prodotti.

FINANZIABILITÀ DEL SERVIZIO UNIVERSALE

Per quanto attiene alla finanziabilità della Posta, secondo quanto emerge dal nostro modello di calcolo può insorgere una lacuna di finanziamento solamente se essa non procede a un adeguamento dei costi. In tutti gli altri casi, la Posta può adempiere il proprio obiettivo di rendita minima, pari al 10% del capitale proprio impiegato; a breve si può addirittura ipotizzare un consistente superamento degli obiettivi.

Anche sotto questo aspetto, dobbiamo ancora una volta distinguere la situazione *senza* accesso efficace da una situazione *con* accesso efficace al mercato: le difficoltà finanziarie sono meno gravi in caso di accesso inefficace che non in caso di accesso efficace. La logica è la seguente: grazie all'accesso, i concorrenti contribuiscono alla copertura dei costi che la posta sopporta per la propria infrastruttura di recapito, ma nel contempo il potenziale concorrenziale degli operatori alternativi aumenta, in quanto essi possono ora competere nell'ambito "upstream" per alcuni tipi di invii della posta-lettere recapitati in aree non urbane. Per quanto riguarda il fatturato della Posta, il secondo effetto è preponderante rispetto al primo.

CONFRONTO SINTETICO DEI CALCOLI RELATIVI AI DIVERSI SCENARI

In un'ottica comparativa, un effetto importante dell'apertura immediata risulta essere l'insorgere molto più precoce degli stessi risultati (di riequilibrio) che ritroviamo anche in caso di apertura scaglionata ma più a lungo termine. In caso di apertura immediata, senza un accesso efficace si sviluppa ad esempio una forte dinamica concorrenziale già nel periodo 2014-2017, mentre in caso di apertura graduale si avverte un analogo fenomeno soltanto nel periodo 2018-2021. Di conseguenza, tutte le ripercussioni analizzate si manifestano anche prima; ciò significa che in caso di accesso inefficace la Posta si troverebbe confrontata a una lacuna di finanziamento, per quanto riguarda l'obbligo del servizio universale da essa assunto, già nel periodo 2014-2017, in caso di accesso efficace addirittura già periodo nel 2011-2013, a meno che proceda a ulteriori adeguamenti dei costi. Dall'analisi comparativa risulta inoltre che in un confronto temporale diretto l'effetto negativo per la Posta sulla finanziabilità dell'onere del servizio universale è meno grave per la Posta in caso di apertura graduale.

Appendice 2 – Modello e ipotesi

In questo capitolo spieghiamo il funzionamento del modello postale Frontier da noi utilizzato e le ipotesi formulate. Il grado di dettaglio dei dati rimane comunque limitato nella misura in cui alla Posta Svizzera è stata riconosciuta la confidenzialità dei dati sensibili.

MODELLIZZAZIONE NEL QUADRO DELLA PRESENTE INDAGINE

Il modello postale Frontier rappresenta le quote di mercato dell'operatore storico e degli operatori alternativi per diversi prodotti e in diverse fasi della liberalizzazione del mercato (I, IIa e IIb) in anni rappresentativi (2012, 2015, 2018)⁸¹ in caso di ulteriore apertura del mercato. Fondamentalmente, il modello descrive con dati e ipotesi due ambiti tematici:

- il contesto generale del mercato; e
- il comportamento degli attori del mercato in tale contesto.

Per quanto riguarda il contesto generale del mercato, vengono formulate ipotesi sul livello di apertura del mercato, sulle possibilità di accesso ai servizi e all'infrastruttura dell'operatore storico, sugli oneri del servizio universale e su altre condizioni quadro statali (ad es. vantaggi fiscali o sovvenzioni per certi attori del mercato). Su queste premesse, viene modellizzato il comportamento dei diversi attori.

Sul *fronte dell'offerta* il comportamento dell'operatore storico e dei nuovi operatori è dedotto dalla loro struttura dei costi e dal loro comportamento dal profilo della formazione dei prezzi. Per la modellizzazione del potenziale ingresso sul mercato di operatori alternativi vengono analizzate strategie di penetrazione ottimali. Sul *fronte della domanda*, partendo da una previsione della domanda complessiva si modella la propensione al cambiamento dei clienti; in particolare, sulla base delle esperienze maturate a livello internazionale e in Svizzera si formulano ipotesi sulla propensione al cambiamento dei singoli gruppi di clienti rispetto a date differenze di prezzo. Nel far ciò si tiene conto di un vantaggio di marchio di cui gode l'operatore storico, in conseguenza del quale quest'ultimo riesce a fidelizzare una parte dei clienti anche con prezzi superiori a quelli praticati dai concorrenti. La quota di mercato dell'operatore storico si riduce comunque con l'aumentare della differenza di prezzo rispetto alla concorrenza.

Definizione dei prodotti considerati nel modello

Nel modello il processo concorrenziale viene modellizzato in *base al prodotto*. Secondo la disponibilità dei dati, i prodotti possono essere differenziati in funzione dei seguenti criteri:

⁸¹ Per la liberalizzazione immediata del mercato sono analogamente rappresentativi gli anni 2012 e 2015.

- categoria di peso;
- formato (lettera standard per opposizione a un altro formato);
- qualità (velocità di consegna, vale a dire posta A per opposizione a posta B);
- invio di massa per opposizione a invio individuale;
- domanda complessiva prevista a medio termine per il prodotto;
- area di distribuzione (ad es. area urbana per opposizione ad area rurale).

In tal modo si possono elaborare ipotesi specifiche secondo il prodotto sul contesto di mercato e sulla situazione sul fronte dell'offerta e della domanda. Si è quindi esaminato, per diverse fasce di prodotti, se un operatore può realizzare vantaggi di costo proponendo una fascia di prodotti, anche con prodotti già liberalizzati.

Modellizzazione della concorrenza a livello di prodotto

La modellizzazione della concorrenza a livello di prodotto consiste nel modellizzare offerta e domanda nel modo seguente:

○ Offerta, vale a dire obblighi di prezzo

- Per l'*operatore storico* si parte in un primo momento dai prezzi vigenti dei prodotti, per poi adeguare tali prezzi in una fase successiva. Un tale adeguamento può dipendere, come nella fattispecie, da un quadro normativo oppure da un contesto di mercato trasformato dall'avvento della concorrenza. In altri termini, a seconda delle circostanze si può supporre che l'operatore storico riduca o riequilibri le proprie tariffe per evitare in parte la perdita di quote di mercato. Per valutare il potenziale di riequilibrio dei prezzi ci si è basati sulle strutture dei costi della Posta Svizzera. Occorre tener presente che questo adeguamento dei prezzi non è fondato su un calcolo chiuso dell'ottimizzazione e pertanto il potenziale di ottimizzazione e di finanziamento dell'operatore storico tende a essere sottovalutato. Questo modo di procedere per dare risposta al quesito della perizia sull'insorgere di una lacuna di finanziamento è ammissibile. Se un adeguamento dei prezzi subottimale garantirebbe il finanziamento (dell'obbligo del servizio universale), si può presumere che un adeguamento ottimale dei prezzi potrebbe garantirlo a maggior ragione.
- Per quanto riguarda il *newcomer*, i prezzi dei prodotti vengono modellizzati sulla base di ipotesi relative alla differenza esistente tra i costi del newcomer e quelli dell'operatore storico. Vengono modellizzate in parallelo diverse strategie di ingresso sul mercato, si sceglie la strategia più interessante dal profilo del commercio e la si considera nel seguito della simulazione. Le condizioni di offerta del newcomer possono variare da prodotto a prodotto e dipendono dai vantaggi o svantaggi di costo dai quali è toccato, come ad es. svantaggi fiscali, vantaggi dovuti alla disponibilità di manodopera a basso costo (e così via). In una prima fase,

per una modellizzazione dei costi di questo tipo si devono formulare ipotesi sulla combinazione di prodotti offerta dal newcomer e sulla quota di mercato che può conquistare, vale a dire sulla sua strategia di ingresso sul mercato. A titolo di alternativa riguardo alla strategia di ingresso sul mercato si considera che il newcomer può utilizzare parti dell'infrastruttura della Posta Svizzera. Questa potrebbe essere un'opzione interessante dal profilo commerciale a dipendenza dalle concrete condizioni d'ingresso offerte dall'operatore storico. Tali condizioni possono dipendere a loro volta dall'applicabilità di una regolamentazione dell'accesso.

- **Domanda** – Il comportamento dei clienti viene modellizzato quantitativamente formulando ipotesi riguardo alla propensione al cambiamento (vale a dire al tasso dei cambiamenti) a dipendenza sia della differenza di prezzo esistente tra l'operatore storico e i newcomers sia della percezione delle differenze di qualità e dalla fedeltà al marchio. Per quanto concerne la disponibilità al cambiamento si è ipotizzato che a) essa è più o meno pronunciata a dipendenza delle diverse categorie di clienti (ad es. ricerche empiriche indicano che in caso di differenza di prezzo i grandi clienti cambierebbero più facilmente rispetto ai piccoli clienti) e b) essa si rafforza con l'andar del tempo. Questa ipotesi si fonda sulla constatazione che il vantaggio di marchio dell'operatore storico tende a ridursi con il trascorrere del tempo, poiché i clienti acquistano fiducia in nuovi operatori.

Il comportamento osservato empiricamente dei latori dell'offerta e della domanda è importante per la modellizzazione. Ipotizziamo che i clienti della Posta non passano automaticamente a un operatore più conveniente, poiché accanto ai possibili risparmi la decisione del cliente è condizionata anche dalla qualità e dal marchio della Posta Svizzera. La probabilità con la quale il cliente passa a un nuovo operatore è definita da una funzione di switching elaborate sulla base degli sviluppi osservati in settori di mercato già liberalizzati e nell'ambito delle esperienze maturate a livello internazionale. Si presuppone inoltre che la lealtà dei clienti della Posta tenda a diminuire con l'andar del tempo e che per determinate prodotto sia relativamente esigua sin dal principio.

Risultati concreti del modello

Il modello dà i seguenti risultati:

- **Forma della concorrenza** – La struttura dei costi e le differenze di costo consentono di formulare ipotesi sulle quote di mercato che un newcomer può conquistare. Facendo delle supposizioni sulle possibili strutture dei costi dei singoli offerenti, è possibile estrapolare quanti newcomers operano sul mercato. Si può inoltre constatare in che modo si svolge la concorrenza, ad es. sull'accesso all'infrastruttura dell'operatore storico oppure mediante la creazione di una catena del valore completamente nuova che include il recapito della posta-lettere.
- **Quote di mercato per prodotto** (operatore storico per opposizione a newcomer).

- **Intensità della concorrenza in diversi segmenti di mercato** – Le quote di mercato potrebbero variare da prodotto a prodotto. Dato che gruppi di clienti diversi domandano prodotti diversi, si rilevano i segmenti di clientela e i prodotti sui quali si concentra la concorrenza e la tendenza dei concorrenti a concentrarsi su aree urbane o rurali (o su entrambe).
- **Adeguamento dei prezzi** – Nel quadro del modello si formulano ipotesi sul modo in cui l'operatore storico adegua i propri prezzi nel rispetto della regolamentazione per massimizzare il proprio margine di profitto. L'operatore storico tipico abbassa i suoi prezzi come reazione alla concorrenza, e proprio in segmenti di prezzo dove è probabile una forte concorrenza a causa degli importanti vantaggi di costo di cui beneficiano i newcomers, per difendere la propria quota di mercato.

Dal modello si deducono così le quote di mercato e i fatturati che l'operatore storico e i nuovi arrivati possono ottenere a un dato momento nei vari segmenti del mercato postale in base alle ipotesi formulate.

Il sistema su cui si basa il modello è illustrato nella figura 6.

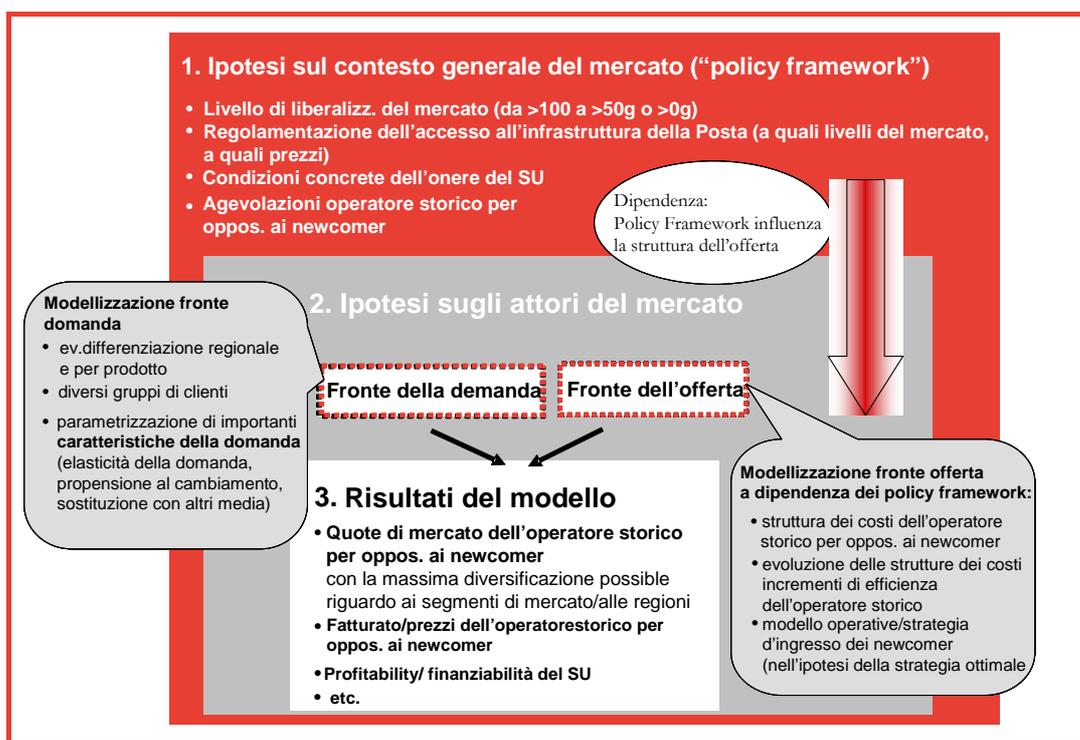


Figura 8: Rappresentazione schematica del modello postale Frontier

Fonte: Frontier

Risultati estrapolati dal modello

Dai risultati del modello si possono ricavare valide affermazioni sui seguenti aspetti:

- **Finanziabilità dell'onere del servizio universale assunto dalla Posta Svizzera** – Prima di tutto, sono stati confrontati i costi della Posta Svizzera nei vari anni rappresentativi con i fatturati accertati per valutare la finanziabilità dell'onere del servizio universale.
- **Altri risultati estrapolati dal modello** – I risultati del modello vengono utilizzati per stimare altre importanti ripercussioni, ad es. le informazioni sulle quote di mercato, la forma dell'ingresso sul mercato, il numero di lavoratori alle dipendenze dell'operatore storico e dei newcomers, la probabile informazione sui prodotti (e così via).

Considerazione di diversi scenari

La scelta di questa forma di modellizzazione è legata in particolare alla possibilità di analizzare diversi scenari, ad es.

- **Osservazione nel tempo** – Sono stati considerati diversi anni (2012, 2015 e 2018 in quanto anni rappresentativi delle diverse fasi di apertura del mercato). Per i singoli anni sono state ipotizzate condizioni quadro di mercato diverse. I fattori principali erano il grado di apertura del mercato e le differenze riguardanti il livello dei costi della Posta. Il livello dei costi varia se si ipotizza ad es. che la Posta Svizzera possa ridurre il proprio effettivo del personale con l'andar del tempo per mezzo delle partenze naturali. Il modello indica inoltre che in alcuni segmenti di mercato la domanda complessiva tende a diminuire con l'andar del tempo a causa del mutare delle abitudini (ad es. uso crescente di internet).
- **Osservazioni sulla sensibilità** – L'indagine consente anche di analizzare le conseguenze di diverse ipotesi in un dato momento. Inoltre, per un determinato anno sono state formulate diverse ipotesi riguardo all'entità dell'onere del servizio universale: nella prima ipotesi l'obbligo del servizio universale assunto dalla Posta Svizzera è elevato e nella seconda ipotesi è basso (e così via).

Ora riassumeremo schematicamente i vari punti salienti dell'analisi e la loro correlazione:

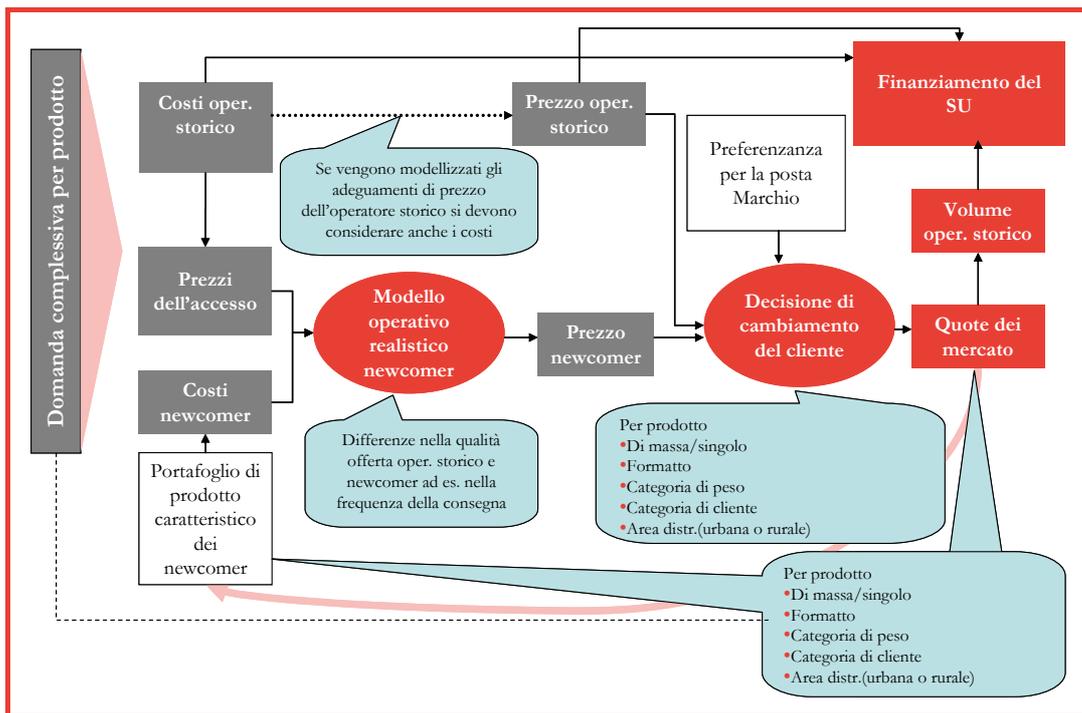


Figura 9: Schema del modello

Fonte: Frontier

IPOTESI CONCRETE DEL MODELLO

In questo capitolo spiegheremo in quale modo sono stati modellizzati i costi della Posta Svizzera, su quale concezione teorica dei costi ci siamo basati e in quale modo abbiamo tenuto conto dell'obbligo del servizio universale. Descriveremo inoltre la modellizzazione dei costi, dei prezzi e delle strategie di ingresso degli operatori alternativi e altre ipotesi formulate.

Costi della Posta – base di dati e ipotesi formulate

Ipotesi generali sull'evoluzione dei costi

La modellizzazione dei costi per gli anni 2007 - 2021 si fonda sull'ipotesi macroeconomica di un tasso annuo d'inflazione dell'1%. Nel quadro della modellizzazione dei costi, la contabilità analitica della Posta relativa all'esercizio 2006 è stata presa come base di partenza. Questa contabilità espone i costi disaggregati

- in base al processo (accettazione, smistamento, trasporto, recapito); e d'altra parte;
- in base al prodotto (ad es. invii singoli prioritari, invii singoli non prioritari, invii di massa non prioritari).

Sulla base delle indicazioni della Posta, sono state formulate anche ipotesi percentuali sulla ripartizione dei costi per processo in costi del personale, costi del capitale e altri costi d'esercizio rilevanti.

Appendice 2 – Modello e ipotesi

Per il calcolo dei costi degli anni successivi, inoltre, per quanto riguarda i processi di accettazione e di recapito vengono inoltre considerate anche indicazioni della Posta sui costi medi degli uffici postali e delle agenzie Imago. Anche per quanto riguarda i costi relativi al processo di smistamento negli anni successivi, si è tenuto conto dei risparmi sui costi dichiarati dalla Posta nell'ambito di REMA.

Costi del personale

Nel quadro della modellizzazione, ci si basa sulle seguenti ipotesi riguardo allo sviluppo (anno per anno) dei costi del personale:

- evoluzione dei salari reali: 1% (Posta); 0,5% (concorrenti);
- costi salariali medi della Posta 2007;
- quota di dipendenti di età inferiore ai 50 anni: 70% (secondo La Posta, 2007);
- quota dei dipendenti di età compresa tra 50 e 60 anni: 25% (secondo La Posta, 2007);
- quota degli ultrasessantenni: 5% (secondo La Posta, 2007);
- ipotesi circa le partenze volontarie di dipendenti di età inferiore ai 50 anni: 3,5% (il dato corrisponde allo *status quo* della Posta per quanto riguarda l'effettivo della casa madre, La Posta, 2007);
- ipotesi secondo cui gli impiegati di età compresa tra 50 e 60 anni non partono perché altrimenti rischiano la disoccupazione;
- ipotesi secondo cui il 25% degli ultrasessantenni viene pensionato;
- ipotesi secondo cui le nuove assunzioni annue corrispondono all'1,5% dell'effettivo della casa madre;
- livello dei costi salariali della Posta – l'entità dei costi dei processi rilevanti viene calcolata in funzione dei costi salariali della Posta;
- costi salariali dei newcomer – l'entità dei costi dei processi rilevanti (accettazione, smistamento, trasporto e recapito) viene considerata nel modello in funzione dei costi salariali medi stimati dei newcomer. Supponendo una produttività paragonabile a quella della Posta, risulta che i costi salariali dei concorrenti corrispondono nella maggior parte dei casi pressappoco ai 2/3 dei costi salariali della Posta, nel settore dello smistamento ai 4/5.

Costi del capitale

Anche per quanto riguarda i costi del capitale, nel quadro della modellizzazione si fa riferimento ai dati della Posta. Si presume un rendimento del capitale proprio pari al 10% e un rendimento del capitale di terzi pari al 4%. Il capitale proprio rappresenta il 30% e il capitale di terzi il 70%.

Calcolo dei costi di prodotto

La modellizzazione di ulteriori aperture del mercato si basa sui volumi della domanda di prodotti del 2006. L'evoluzione dei volumi dei prodotti per gli anni successivi fino al 2010 e oltre riferita all'analisi degli scenari delle tappe di liberalizzazione descritte si fonda sulle previsioni quantitative risultanti dalle indicazioni della Posta e su valori empirici riguardanti in particolare la Germania, la Svezia e il Regno Unito.

Il calcolo dei costi al pezzo (costi al pezzo variabili e fissi) si fonda sulla base di dati relativa ai volumi e ai costi e a ipotesi sulla loro evoluzione. Occorre trovare un approccio pragmatico ai costi overhead, ai costi diversi (costi che non possono essere attribuiti ai processi in modo causale né direttamente né indirettamente) e al cosiddetto contributo infrastrutturale (costi degli uffici postali e della vendita che non sono stati allocati nel quadro del computo interno delle prestazioni). A tal fine, il 75% dei costi del contributo infrastrutturale viene allocato al processo di accettazione e il 25% al processo di recapito, conformemente alle indicazioni della Posta. I costi overhead e i costi diversi, invece, vengono ripartiti sui costi generali (in questo caso ad esclusione dei costi overhead e diversi) del prodotto proporzionalmente alla quota sui costi generali di ogni prodotto specifico, a meno che esistano dati più precisi.

Concezione dei costi

Esamineremo ora in modo approfondito la modellizzazione dei costi nelle fasi descritte. Spiegheremo il procedimento metodico applicato alla questione della finanziabilità e delimitaremo i metodi noti detti “dei costi evitati netti” (“net avoided cost”, metodo NAC) e “entry pricing” (metodo EP)⁸². Benché i due sistemi riguardino entrambi la questione della finanziabilità del servizio universale, trattano però due aspetti diversi.

Il *metodo NAC* indica i cambiamenti che si manifesterebbero a livello della redditività se l'operatore del servizio universale *non* fosse sottoposto all'obbligo del servizio universale. La differenza di redditività è definita come l'onere incrementale del servizio universale, rispettivamente l'onere netto dell'obbligo del servizio universale. *Questo metodo non ha una rilevanza diretta per il quesito della perizia. Non si tratta di valutare l'obbligo del servizio universale, bensì di valutare la finanziabilità dell'intera attività, servizio universale compreso, dopo l'apertura del mercato ed eventualmente in base a una mutata definizione del servizio universale. Pertanto, dal profilo metodologico è maggiormente rilevante il metodo EP.*

Il *metodo EP* indica in quale modo la redditività *cambiarebbe* se in caso di liberalizzazione del mercato l'operatore del servizio universale dovesse continuare ad adempiere gli obblighi del servizio universale a prezzi unitari. Questa è la domanda rilevante nel quadro dell'indagine. In tal misura, occorre stabilire su quale criterio basarsi per definire una finanziabilità adeguata (ad es. un

⁸² Questo capitolo è di carattere tecnico e può essere tralasciato senza compromettere la comprensibilità del capitolo che segue.

rendimento medio del capitale)⁸³. Per rispondere a questa domanda, si prendono in considerazione due scenari relativi ai costi:

- **Costi in caso di onere SU modesto (livello basso dei costi)** – Nel primo caso ci si chiede se la Posta, *in una determinata situazione di concorrenza*, possa mediamente realizzare un profitto adeguato rispetto ai costi complessivi (totale dei costi adeguati dal profilo dell'economia aziendale, senza obbligo del servizio universale, *più* i costi incrementali di tale obbligo), vale a dire un profitto che realizzerebbe anche in assenza dell'obbligo del servizio universale. Si ipotizza una situazione di concorrenza, vale a dire una situazione in cui occorre presumere che la Posta subirà una perdita sulle quote di mercato tale da indurre un adeguamento dei costi. In particolare, nel quadro di questo scenario si suppone che di fronte a una perdita effettiva o imminente di quote di mercato la Posta riduca con l'andar del tempo il numero di uffici postali e aumenti la quota delle agenzie, versi salari simili a quelli dei concorrenti e adegui l'effettivo del personale alla situazione di concorrenza.
- **Costi in caso di onere SU elevato (livello elevato dei costi)** – Nel secondo caso, tra i costi complessivi si tiene conto anche di alcuni costi importanti che un'impresa operante in regime di libera concorrenza e dotata di una pianificazione ottimale dal profilo dell'economia aziendale con un determinato obbligo di servizio universale non dovrebbe assumersi. Rispetto allo scenario che prevede un onere assunto modesto di servizio universale, si tiene conto soprattutto del fatto che la Posta corrisponde in media salari più elevati di quelli versati dai concorrenti e a dipendenza delle circostanze non può operare tagli al personale oltre la misura della contrazione naturale nemmeno in caso di gravi perdite sulle quote di mercato. Si ipotizza inoltre che il numero di uffici postali e la miscela di uffici postali rimanga costante al livello iniziale. Dal punto di vista concettuale, si tratta dei costi contemplati nel primo caso⁸⁴ più la differenza dei costi tra una situazione meno concorrenziale e una più concorrenziale. Si presume che questo incremento sia positivo, poiché se la concorrenza aumenta, vale a dire in caso di perdite sulle quote di mercato, i costi devono normalmente essere ritoccati verso il basso. Tuttavia, in questo secondo caso si suppone che con la transizione al regime di libero mercato tali costi rimangano costanti, poiché per motivi politici è impossibile ridurli. Ci si chiede anche in questo caso se sia garantita una redditività adeguata (finanziabilità) nonostante i cambiamenti a livello di fatturato⁸⁵.

⁸³ Nel quadro della modellizzazione vengono formulate ipotesi concrete a questo proposito.

⁸⁴ I costi adeguati in modo ottimale alla concorrenza dal profilo dell'economia aziendale, considerato l'obbligo del SU.

⁸⁵ Occorre tener presente che nella situazione di partenza bisogna già tener conto di un determinato onere politico, il quale tuttavia non dipende principalmente dalla concorrenza, bensì da oneri politici che esistono già oggi.

Per entrambi gli scenari, occorre tener presente che nel settore della “lavorazione” la Posta opera con tre centri di smistamento principali e 6 sottocentri. Implicitamente si presume che, a dipendenza delle circostanze, queste infrastrutture non siano tutte interamente necessarie, in una mera ottica di output, per l’adempimento dell’obbligo del servizio universale, tuttavia, per considerazioni di ordine politico, nelle considerazioni sui costi oggi non si può più prescindere da questi impianti, di cui la maggior parte è di recente costruzione.

Il nostro approccio si distingue dal punto di vista metodologico anche dalla ricerca realizzata da BDO/WIK del 2007 (*Studie über die (Brutto-/Netto-) Last der Grundversorgungsverpflichtung anhand des Postprojektes “Rechnungswesen 2007”*), nella quale vengono identificati, in base al metodo NAC, i costi che derivano alla Posta a causa dell’obbligo del servizio universale.

Costi dei concorrenti

Per la determinazione dei costi degli operatori alternativi sul mercato svizzero, ci si è basati sui costi della Posta. I costi della Posta sono stati notevolmente ridotti nel modo seguente, per tener conto del fatto che un concorrente non soggiace all’obbligo del servizio universale e non deve conteggiare ad es. “stranded costs” sotto forma di effettivo sovradimensionato in modo inefficiente:

- i costi fissi della Posta Svizzera vengono considerati semivariabili (costi fissi relativi o “a gradini”) e variano seguendo determinati scalini del volume del mercato postale; in altri termini, i costi fissi del newcomer sono calcolati in base al volume movimentato dal newcomer e dalla sua struttura (ad es. distribuzione ogni 2 o 5 giorni);
- il salario medio di un newcomer corrisponde all’incirca ai 2/3 del salario medio della Posta dello stesso periodo; a dipendenza dello scenario, ne derivano differenze rispetto al livello dei salari della Posta: negli scenari in cui si presume un basso livello di costi per la Posta anche il livello dei salari della Posta considerato corrisponde ai 2/3 del livello odierno, mentre nello scenario in cui il livello dei costi della Posta è elevato, i salari corrispondono al livello odierno, con una compensazione continua dell’inflazione per i salari di tutto il settore;
- la modellizzazione considera i newcomer come un tutt’uno; le quote di mercato risultanti dal modello possono essere interpretate come il frutto dell’insediamento di un unico operatore nazionale o di più operatori
- per quanto riguarda la strategia d’ingresso dell’operatore alternativo (o degli operatori alternativi a seconda dei casi) è stato ipotizzato un cosiddetto “testing down”; in altre parole, in una prima fase si è ipotizzato che i newcomer offrono una gamma di prestazioni corrispondente a quella offerta dalla Posta, vale a dire ai gradi corrispondenti della catena del valore aggiunto, per tutti i prodotti, con un servizio di pari livello, soprattutto per quanti riguarda la capillarità e la frequenza del recapito. Nell’eventualità in cui una strategia di ingresso sul mercato corrispondente

dovesse rivelarsi improponibile dal profilo commerciale, sono stati ipotizzati modelli operativi più restrittivi, ad es. recapito di posta B con una frequenza di soli due giorni, solamente in aree urbane (e così via).

Elenco delle abbreviazioni

ad es.	ad esempio
art.	articolo
BNetzA	Bundesnetzagentur
ca.	circa
CE	Commissione europea
cfr.	confer
CHF	franchi svizzeri
cm	centimetri
D	Germania
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
€	euro
EBIT	Earnings before Interest and Taxes
ecc.	eccetera
escl.	escluso
ev.	eventualmente
g	grammo
GB	Gran Bretagna
IMNP	invii di massa non prioritari
ISNP	invii singoli non prioritari
ISP	invii singoli prioritari
IVA	imposta sul valore aggiunto
kg	chilo
LP	legge sulle poste
LPO	legge sull'organizzazione delle poste
min.	minuti
mio.	milioni
n.	nota
NA	not available
NL	Paesi Bassi
Opta	Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit
pag.	pagina

Postcomm	Postal Services Commission
PostReg	autorità di regolazione postale
PTS	Post&Telestyrelsen, autorità di regolazione svedese
pz.	pezzo
REMA	Reengineering Mailprocessing
risp.	rispettivamente
S	Svezia
SA	società anonima
seg.	seguinte
SEK	corona svedese
SG DATEC	Segreteria generale del DATEC
SU	servizio universale
UE	Unione europea
UPS	United Parcel Service

Indice delle fonti⁸⁶

- Andersson, Peter (2006), “The liberalisation of postal services in Sweden – goals, results and lessons for other countries”
- BDO/WIK (2007), Studie über die (Brutto-/Netto-) Last der Grundversorgungsverpflichtung anhand des Postprojektes “Rechnungswesen 2007”
- Bundesnetzagentur (2007), “Jahresbericht 2006”
- La Posta (2007), “Rapporto d’attività 2006”
- Commissione europea (2005), “Development of competition in the European Postal Sector, Country Annexes”
- Commissione europea (2007), “Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo a norma dell’articolo 251 paragrafo 2 secondo comma del Trattato CE del 9.11.2007”
- Parlamento europeo (2002), “Direttiva postale 2002/39/CE”
- Parlamento europeo (1997), “Direttiva postale 97/67/CE”
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (8.11.2007), “Die Post denkt laut über Kündigungen nach”, “Großes Interesse an der Postbank / Partnerschaft für Gratiszeitung”
- PostReg (2005), “Rapporto d’attività 2004”, Berna
- PostReg (2006), “Rapporto d’attività 2005”, Berna
- PwC (2006), “Evaluating the Impact of a Full Market Opening on Swiss Post”
- WIK (2005), “Evaluation des Schweizer Postmarktes”

⁸⁶ I testi di legge, gli atti normativi e le ordinanze nazionali particolari menzionati nel presente documento sono citati nelle note a piè di pagina ma non compaiono in questo indice delle fonti.

PLAUT ECONOMICS

OLTEN

Plaut Economics, Baslerstr. 37, 4600 Olten

Tel. +41 (0)62 205 55 63 Fax. +41 (0)62 205 55 70 www.plaut-economics.ch

FRONTIER ECONOMICS EUROPE

BRUSSELS | COLOGNE | LONDON

Frontier Economics Ltd 71 High Holborn London WC1V 6DA

Tel. +44 (0)20 7031 7000 Fax. +44 (0)20 7031 7001 www.frontier-economics.com