

11.038

**Messaggio
sull'iniziativa popolare «Per una posta forte»**

del 22 giugno 2011

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi proponiamo di sottoporre l'iniziativa popolare «Per una posta forte» senza controprogetto al voto del Popolo e dei Cantoni, con la raccomandazione di respingerla.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

22 giugno 2011

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Micheline Calmy-Rey
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Pur concordando con gli obiettivi generali dell'iniziativa popolare «Per una posta forte», cioè la fornitura capillare del servizio universale e la garanzia del suo finanziamento, il Consiglio federale respinge l'iniziativa perché ritiene che gli obiettivi possano essere raggiunti con la recente revisione totale della legislazione postale in modo più flessibile, a più lunga scadenza e mantenendo la libertà imprenditoriale della Posta.

Obiettivi dell'iniziativa

L'iniziativa popolare federale «Per una posta forte» chiede che la Confederazione garantisca a tutti gli abitanti una rete capillare di uffici postali e un accesso semplice e rapido a tutte le prestazioni di un servizio universale aperto al futuro (servizio di base). Inoltre incarica la Posta Svizzera (Posta) di gestire la rete di uffici postali con il personale con cui ha un rapporto d'impiego. I costi della rete di uffici postali e del servizio universale dovranno essere coperti con le entrate provenienti dal monopolio sulle lettere e con gli utili di una banca postale appartenente al 100 per cento alla Posta.

Fornitura capillare e infrastruttura garantite

La nuova legislazione postale approvata nella sessione invernale 2010 dal Parlamento garantisce un servizio universale di alto livello in materia di servizi postali e di traffico dei pagamenti, su tutto il territorio e accessibile a tutta la popolazione. Diversamente dall'iniziativa, la nuova legge sulla posta non prevede solo uffici postali, ma anche agenzie che fungono da punti di accesso alla rete. La Posta ha così la possibilità di soddisfare il mandato legislativo in collaborazione con terzi, cioè con le cosiddette agenzie; anche se delega a terzi, la Posta resta interamente responsabile del mandato affidatole dalla legge.

La «tradizionale» rete capillare di uffici postali chiesta dall'iniziativa (senza le agenzie) con la quale garantire il mandato di servizio universale e l'obbligo di gestire la rete di uffici postali con il personale che ha un rapporto d'impiego con la Posta comporterebbero costi elevati, impedirebbero de facto soluzioni flessibili e conformi alle esigenze dei clienti e limiterebbero inutilmente lo sviluppo dell'infrastruttura e il suo adeguamento alle esigenze dei clienti, senza peraltro creare un valore aggiunto per i consumatori né in particolare un migliore servizio di base.

Il Consiglio federale ritiene che le misure previste nella nuova legge sulle poste rispondano alle esigenze della popolazione meglio della regolamentazione proposta nell'iniziativa.

Finanziamento garantito del servizio universale

Una disposizione costituzionale secondo cui la Posta deve finanziare il servizio universale in particolare con le entrate provenienti dal monopolio sulle lettere e con gli utili di una banca postale limita in modo considerevole il futuro sviluppo della Posta.

Ai sensi della nuova legge sulle poste, il finanziamento del servizio universale deve continuare ad essere garantito con gli utili del monopolio sulle lettere fino a 50 grammi. La Posta può però disporre anche di utili provenienti dagli altri servizi.

La nuova legge sulle poste conferma il monopolio sulle lettere fino a 50 grammi e rinuncia per il momento ad una completa liberalizzazione: ciò corrisponde alla volontà del comitato d'iniziativa. Una banca postale sul modello presentato dall'iniziativa non corrisponde alla volontà politica del Consiglio federale e del Parlamento ed è stata rifiutata a più riprese.

Introdurre nella Costituzione federale un piano di finanziamento non è né opportuno né necessario. La nuova legge sulle poste prevede già una base di finanziamento per il servizio universale, che il Consiglio federale concretizzerà nell'ordinanza.

Conclusione

Il Consiglio federale respinge la revisione della Costituzione federale. Nelle più recenti decisioni del Parlamento relative alla revisione totale della legislazione postale, e in considerazione della revisione in corso delle ordinanze sulla normativa postale, si è già tenuto conto della richiesta degli autori dell'iniziativa di rinunciare ad una completa liberalizzazione, cioè di mantenere il monopolio sulle lettere. Il Consiglio federale propone dunque al Parlamento di sottoporre l'iniziativa popolare «Per una posta forte» senza controprogetto al voto del Popolo e dei Cantoni, con la raccomandazione di respingerla.

Messaggio

1 Aspetti formali e validità delle iniziative

1.1 Testo dell'iniziativa

L'iniziativa popolare «Per una posta forte» ha il tenore seguente:

La Costituzione federale è modificata come segue:

Art. 92 cpv. 3–5 (nuovi)

³ La Confederazione garantisce a tutti gli abitanti una rete capillare di uffici postali e un accesso semplice e rapido a tutte le prestazioni di un servizio universale aperto al futuro.

⁴ La Confederazione incarica la Posta Svizzera di gestire la rete di uffici postali con personale che abbia un rapporto d'impiego con la Posta Svizzera.

⁵ Le spese per la rete di uffici postali e per il servizio universale sono coperte in particolare con:

- a. le entrate provenienti dal monopolio sulle lettere;
- b. gli utili di una banca postale appartenente al 100 per cento alla Posta Svizzera.

1.2 Riuscita e termini di trattazione

L'iniziativa popolare «Per una posta forte» è stata sottoposta ad esame preliminare¹ dalla Cancelleria federale il 10 novembre 2009 e depositata il 2 settembre 2010 con le firme necessarie.

Con decisione del 21 settembre 2010 la Cancelleria federale ne ha constatato la riuscita formale con 109 825 firme valide².

L'iniziativa è stata presentata sotto forma di progetto elaborato. Il Consiglio federale non presenta un controprogetto. Ai sensi dell'articolo 97 capoverso 1 lettera a della legge del 13 dicembre 2002³ sul Parlamento, il Consiglio federale deve presentare un progetto di decreto e il relativo messaggio entro il 2 settembre 2011. Ai sensi dell'articolo 100 della legge sul Parlamento, l'Assemblea federale decide in merito all'iniziativa popolare entro il 2 marzo 2013.

¹ FF 2009 6961

² FF 2010 5615

³ RS 171.10

1.3

Validità

L'iniziativa soddisfa le condizioni di validità previste all'articolo 139 capoverso 3 della Costituzione (Cost.).

- a. È stata formulata sotto forma di progetto elaborato e soddisfa i principi dell'unità della forma.
- b. Tra le singole parti vi è un nesso oggettivo: l'iniziativa adempie pertanto il principio dell'unità della materia.
- c. L'iniziativa non viola alcuna disposizione cogente del diritto internazionale; adempie quindi il principio della compatibilità con il diritto internazionale.

Pertanto l'iniziativa deve essere dichiarata valida.

2

Genesi dell'iniziativa

Il 1° maggio 2006 il Consiglio federale ha deciso di avviare una revisione totale della legislazione postale. Il 20 maggio 2009 ha presentato al Parlamento i progetti di legge sulle poste (LPO)⁴ e sull'organizzazione della Posta Svizzera (LOP)⁵ insieme ai relativi messaggi⁶. Il Parlamento ha dato seguito senza modifiche sostanziali ai progetti del Consiglio federale ad esclusione della proposta di completa liberalizzazione ed ha approvato le leggi nella votazione finale del 17 dicembre 2010⁷. La completa liberalizzazione è stata stralciata dalla legge e il Consiglio federale è stato incaricato di presentare entro tre anni una valutazione con proposte al Parlamento sulla procedura da seguire. Contro le leggi non è stato chiesto il referendum. Poiché l'elaborazione dell'ordinanza è ancora in corso, il Consiglio federale non ha ancora messo in vigore la nuova legislazione postale decisa dal Parlamento.

Gli elementi principali della nuova legge sulle poste e della nuova legge sull'organizzazione della Posta sono:

- la garanzia di un servizio universale capillare di elevata qualità con uffici postali e prestazioni del traffico dei pagamenti per la popolazione e l'economia;
- il mantenimento del monopolio sulle lettere fino a 50 grammi (liberalizzazione solo parziale);
- la creazione di condizioni quadro uguali per tutti gli operatori del mercato postale;
- la costituzione di una nuova autorità di vigilanza istituzionalmente indipendente (commissione delle poste; PostCom);
- la trasformazione della Posta da ente di diritto pubblico a società anonima di diritto speciale;

⁴ FF **2009** 4557 segg.

⁵ FF **2009** 4615 segg.

⁶ FF **2009** 4493 segg. e FF **2009** 4573 segg.

⁷ FF **2010** 7983 segg. e FF **2010** 7999 segg.

- lo scorporo di PostFinance in una società anonima di diritto privato e la subordinazione all'Autorità federale di sorveglianza dei mercati finanziari (FINMA).

La nuova legislazione postale prosegue in sostanza la politica, finora fruttuosa, del Consiglio federale, conferma in particolare il mandato infrastrutturale del 2004 della legge sulle poste e il monopolio sulle lettere modificato nel 2009 a 50 grammi. Per il momento si rinuncia ad una completa liberalizzazione del mercato postale. Il Consiglio federale dovrà comunque valutare le ripercussioni della liberalizzazione del mercato per le lettere fino a 50 grammi in Svizzera e della liberalizzazione completa del mercato nell'Unione europea (UE); entro tre anni a partire dall'entrata in vigore della nuova legge sulle poste dovrà inoltre presentare all'Assemblea federale un rapporto con le future misure da prendere. Un'eventuale completa liberalizzazione dovrà essere approvata dal Parlamento e, se del caso, dagli aventi diritto di voto.

Il comitato d'iniziativa (Sindacato della comunicazione; oggi: Syndicom) ha lanciato l'iniziativa popolare «Per una posta forte» in reazione ai piani di liberalizzazione e alla revisione totale della legislazione postale allora pendente in Parlamento e l'ha depositata il 2 settembre 2010 con le firme necessarie. In questo modo intende rettificare settori che ritiene regolati in maniera insoddisfacente.

3 Scopi e tenore dell'iniziativa

3.1 Scopi concreti dell'iniziativa

L'iniziativa popolare vuole garantire alla popolazione su tutto il territorio una rete capillare di uffici postali e un accesso rapido e semplice a tutte le prestazioni del servizio universale. Inoltre la Posta deve impegnarsi a gestire la rete con personale proprio. Il servizio universale deve essere finanziato con le entrate del monopolio delle lettere e con gli utili di una banca postale appartenente al 100 per cento alla Posta.

3.2 Contenuto della normativa proposta

Garantire l'accesso ad un servizio universale aperto al futuro con una rete di uffici postali

Uno degli obiettivi prioritari dell'iniziativa è assicurare una rete di uffici postali per garantire all'intera popolazione il libero accesso alle prestazioni del servizio universale in tutte le regioni e a una distanza ragionevole. La Confederazione è incaricata di garantire queste condizioni. Secondo il comitato d'iniziativa, questi compiti possono essere soddisfatti solo con una fitta rete di uffici postali tradizionali perché le agenzie postali non sono in grado di offrire gli stessi servizi offerti dagli uffici, la riservatezza non vi è garantita e il servizio a domicilio, vincolato da limiti temporali, non corrisponde alle esigenze di tutte le fasce di popolazione. Le agenzie postali ed il servizio a domicilio non devono essere messi dunque sullo stesso piano degli uffici postali, ma essere considerati solo come soluzioni complementari. In questo modo si vuole evitare una riduzione dell'offerta del servizio universale e confermare un partner per i commercianti locali e per le piccole e medie aziende.

Rete di uffici solo con impiegati postali

Scopo dell'iniziativa è obbligare la Posta a gestire la rete di uffici postali esclusivamente con personale con il quale ha un rapporto d'impiego. In questo modo si vuole evitare che le agenzie postali e il servizio a domicilio vengano accettati come punti di accesso al servizio universale. L'accesso al servizio universale non deve poter essere assicurato con agenzie postali. In questo modo si intende impedire il passaggio a terzi di compiti del servizio universale, migliorare il controllo della qualità dei servizi postali, garantire la confidenzialità e la sicurezza dei servizi postali e assicurare il mantenimento di posti di lavoro qualificati nelle regioni periferiche.

Finanziamento del servizio universale tramite il monopolio sulle lettere e la banca postale

Il capoverso 5 del testo dell'iniziativa disciplina il finanziamento del servizio universale. In particolare, la Posta deve poter finanziare i costi di una rete capillare di uffici postali e di un servizio universale aperto al futuro con le entrate dal monopolio sulle lettere e con gli utili di una banca postale. La banca postale deve appartenere al 100 per cento alla Posta.

Con tale formulazione il comitato d'iniziativa vorrebbe introdurre nella Costituzione il monopolio sulle lettere e la banca postale. È infatti dell'opinione che confermare il monopolio residuo sulle lettere sia il modo più sicuro per finanziare il servizio universale e che la Confederazione possa impedire la riduzione delle prestazioni tramite un controllo politico.

Introducendo la banca postale nella Costituzione, l'iniziativa vuole ampliare le attività commerciali della Posta nel settore delle prestazioni finanziarie, conferendole tra l'altro la possibilità di offrire ipoteche e crediti a proprio nome. In questo modo intende creare un nuovo potenziale di finanziamento per contrastare la riduzione dei servizi postali e mantenere una fitta infrastruttura. Inoltre la banca postale deve appartenere al 100 per cento alla Posta in modo da escludere qualsiasi forma di privatizzazione e mitigare eventuali rischi collegati all'attività finanziaria.

4 Valutazione dell'iniziativa

4.1 Finalità dell'iniziativa

4.1.1 Diritto costituzionale

Il vigente articolo 92 capoverso 2 della Costituzione (Cost.)⁸ obbliga la Confederazione a mettere a disposizione servizi postali e di telecomunicazione di base sufficienti e a prezzo ragionevole in tutte le regioni del Paese. Per servizi postali s'intendono lettere e pacchi postali nonché il traffico dei pagamenti. Sono inclusi anche tutti i compiti necessari a garantire l'efficienza dell'infrastruttura postale⁹.

Il Consiglio federale ritiene sufficienti le disposizioni costituzionali vigenti. Non è necessario, anzi potrebbe rivelarsi controproducente, introdurre nella Costituzione il mandato infrastrutturale, la norma sulle condizioni d'impiego della Posta e il tipo di

⁸ RS 101

⁹ Herbert Burkert, art. 92, in: Ehrenzeller, Bernhard et. al., 2008, Die Schweizerische Bundesverfassung: Kommentar, 2^a ed. Zurigo/San Gallo, n. marg. 3.

finanziamento del servizio universale, come auspicato dall'iniziativa «Per una posta forte». In primo piano non dovrebbe comparire l'infrastruttura, ma le prestazioni della Posta e le esigenze dei clienti. I particolari del modo in cui la Confederazione intende garantire un servizio universale sufficiente e a prezzo ragionevole devono essere disciplinati in una legge, come avvenuto finora con la legge sulle poste del 30 aprile 1997¹⁰ e quella nuova del 17 dicembre 2010.

4.1.2 Rete di uffici postali e accesso ad un servizio universale moderno

I promotori dell'iniziativa chiedono che la Confederazione garantisca alla popolazione una rete capillare di uffici postali e un accesso semplice e rapido a tutte le prestazioni di un servizio universale aperto al futuro. L'accesso alle prestazioni del servizio universale deve essere garantito esclusivamente con uffici postali tradizionali, mentre le agenzie postali ed il servizio a domicilio sono visti solo come soluzioni complementari.

La responsabilità della Confederazione in materia di servizio universale

Il vigente diritto costituzionale (art. 92 cpv. 2 Cost.) obbliga la Confederazione a provvedere affinché in tutte le regioni del Paese vi siano servizi postali sufficienti e a prezzo ragionevole e assicura in questo modo che la Confederazione si assuma la responsabilità di garantire un servizio universale sufficiente e a prezzo ragionevole.

Sia la nuova legge sulle poste (art. 13 e 32) sia quella del 30 aprile 1997 (art. 2) incaricano la Posta di svolgere questo compito federale. Con il mandato legale la Posta è incaricata di garantire il servizio universale con servizi postali e prestazioni del traffico dei pagamenti. Anche se la Posta è incaricata di fornire il servizio universale, lo Stato mantiene la responsabilità della garanzia.

La nuova legislazione postale prevede numerosi strumenti per permettere alla Confederazione di assumere questa responsabilità. Lo strumento principale è la nuova legge sulle poste nella quale viene definito il servizio universale (art. 13 Mandato della Posta segg. e art. 32 Servizio universale). Il Consiglio federale preciserà i particolari nella relativa ordinanza. Il rispetto del servizio universale con servizi postali è sorvegliato dalla PostCom (art. 22 cpv. 2 lett. e LPO), mentre quello con le prestazioni del traffico dei pagamenti dal servizio specializzato del DATEC. Un ulteriore strumento previsto nella legge sulle poste è il rapporto di valutazione con il quale il Consiglio federale verifica periodicamente la struttura del servizio universale e se necessario la adegua alle esigenze dei clienti e agli sviluppi della tecnica (art. 3 LPO). Inoltre, secondo la nuova legge sull'organizzazione della Posta, la Confederazione deve detenere la maggioranza nell'impresa della Posta (art. 6 LPO) e in quanto proprietaria definisce gli obiettivi strategici della Posta (art. 7 LPO). Il Consiglio federale controlla ogni anno per mezzo del rapporto se gli obiettivi strategici sono rispettati. Per mezzo di questi strumenti lo Stato può assumere la propria responsabilità e garantire un servizio universale sufficiente.

La richiesta dell'iniziativa, secondo la quale la Confederazione deve garantire un servizio universale sufficiente in tutte le regioni, è già contenuta nella Costituzione. La nuova legislazione postale prevede gli strumenti necessari che servono allo svolgimento di questo compito federale. Non è necessaria nessun'altra disposizione.

Infrastruttura e accesso alle prestazioni del servizio universale

La Posta è tenuta a gestire su tutto il territorio un numero sufficiente di punti di accesso che offrano i servizi postali e le prestazioni del traffico dei pagamenti che rientrano nel servizio universale. In primo piano sono le prestazioni del servizio universale che devono essere offerte su tutto il territorio nazionale e non l'infrastruttura. Perciò, secondo il Consiglio federale e il Parlamento, l'accesso alle prestazioni del servizio universale può essere assicurato anche in modi diversi. Ai sensi dell'articolo 14 della nuova legge sulle poste, sono punti di accesso per i servizi postali del servizio universale gli uffici postali, le agenzie postali (in soluzioni di partenariato con privati) ed anche ormai le cassette postali pubbliche. Il cosiddetto servizio a domicilio rappresenta un complemento agli uffici ed alle agenzie postali e non è disciplinato a livello di legge; tuttavia può esser preso in considerazione nel calcolo della raggiungibilità dei punti di accesso. A dipendenza della prestazione richiesta, la Posta può garantire l'accesso al servizio universale con prestazioni del traffico dei pagamenti (art. 32 LPO) per mezzo di uffici postali, agenzie postali, distributori automatici di banconote, per corrispondenza e attraverso un sistema elettronico di traffico dei pagamenti. Il Consiglio federale disciplina i dettagli in un'ordinanza.

In questo modo la Posta può decidere autonomamente se gestire da sola i punti di accesso o in collaborazione con terzi, ad esempio il negozio di paese, la stazione di rifornimento, un'amministrazione comunale o un'altra struttura già presente sul luogo. Tuttavia, con la rete di punti di accesso la Posta deve garantire che il servizio universale sia a disposizione in tutte le regioni per l'intera popolazione ad una distanza ragionevole e nel modo opportuno. In caso di delega a terzi, la Posta rimane responsabile dello svolgimento dell'incarico affidatole e deve garantire che le possibilità di gestione e di intervento dell'autorità di vigilanza non siano ridotte.

Il legislatore ha rinunciato consapevolmente a definire il numero esatto di uffici ed agenzie postali. I clienti devono poter accedere alle prestazioni del servizio universale senza considerevole perdita di tempo. Nell'ordinanza il Consiglio federale fornirà indicazioni più precise in merito all'accesso in modo che in particolare tutti gli abitanti possano raggiungere un ufficio postale o un'agenzia a piedi o con i trasporti pubblici entro un tempo ragionevole. Infine se la Posta decide di trasferire o di chiudere un punto di accesso con servizio, la nuova legge prevede una procedura presso la PostCom (art. 14 cpv. 6 LPO).

Con questa disposizione si assicura su tutto il territorio un servizio universale capillare con servizi postali e prestazioni del traffico dei pagamenti e al contempo si concede alla Posta la flessibilità e l'autonomia imprenditoriale necessarie per allestire la rete di punti di accesso.

Prestazioni di servizio universale

Un servizio universale efficiente con servizi postali è una condizione importante per la qualità di vita della popolazione, per la coesione nazionale e per la piazza economica svizzera. Per questo motivo l'obiettivo principale della Confederazione è

garantire un servizio universale di buona qualità che risulti essere capillare, accessibile per tutti e finanziabile.

L'entità del servizio universale è definita nella nuova legge sulle poste (art. 14 Portata e art. 32 Servizio universale) mentre i particolari dovranno essere stabiliti nella relativa ordinanza. La Posta sarà tenuta a garantire un'offerta basilare di servizi postali e prestazioni del traffico dei pagamenti, cioè essenzialmente lettere e pacchi muniti di indirizzo nel Paese e all'estero, giornali e riviste nonché versamenti, prelievi e trasferimenti. Inoltre le prestazioni del servizio universale dovranno essere di elevata qualità ed economiche (art. 15 LPO e 92 cpv. 2 Cost.). PostCom sorveglia il servizio universale assicurato con servizi postali, mentre il servizio specializzato del DATEC sorveglia le prestazioni del traffico dei pagamenti.

Conclusioni

L'esigenza dell'iniziativa di garantire a tutta la popolazione una rete capillare di uffici postali e un accesso semplice e rapido a tutte le prestazioni di un servizio universale moderno è soddisfatta dalla nuova legge sulle poste. Oltre alla rete di uffici postali tradizionali chiesta dal comitato d'iniziativa, il Consiglio federale e il Parlamento prevedono anche agenzie postali quali punti di accesso alla rete capillare: infatti ritengono che le agenzie postali possano tener conto dell'esigenza dei clienti di un servizio universale sufficiente altrettanto bene – e in alcuni casi addirittura meglio – degli uffici postali. Contrariamente agli uffici postali poco frequentati, le agenzie in genere hanno orari di apertura più consoni alle esigenze dei clienti e più lunghi. Inoltre contribuiscono al successo del commercio locale e garantiscono posti di lavoro nelle regioni periferiche per mezzo di entrate supplementari derivanti dai servizi postali. In questo modo i clienti possono fare la spesa e andare alla posta contemporaneamente. La confidenzialità della corrispondenza è garantita in ogni momento poiché anche i collaboratori che non hanno un rapporto di impiego con la Posta sono tenuti al segreto postale. Inoltre le agenzie, rispetto agli uffici postali tradizionali, sono più economiche poiché la stessa struttura viene utilizzata per diverse attività commerciali. Con la rete di accesso di uffici postali e agenzie la Posta può soddisfare gli obblighi del servizio universale senza limitazioni nelle opportunità di sviluppo e nella flessibilità della rete di vendita e può adeguare la rete alle esigenze dei clienti risparmiando sui costi senza ripercussioni sull'offerta di prestazioni del servizio universale. Una rete di accesso di agenzie e uffici postali contribuisce a raggiungere l'obiettivo di garantire posti di lavoro, in particolare nelle regioni periferiche, altrettanto quanto la rete di uffici postali tradizionali chiesta nell'iniziativa.

Una rete di uffici postali, come viene chiesta nell'iniziativa, causa costi elevati, impedisce de facto soluzioni flessibili per il servizio universale come ad esempio le agenzie, limita le possibilità di sviluppare l'infrastruttura e di adeguarsi alle esigenze dei clienti, senza creare un valore aggiunto per i consumatori.

Il Consiglio federale ritiene che le disposizioni della nuova legge sulle poste, insieme alle disposizioni d'esecuzione, tengano meglio conto dell'esigenza della popolazione di usufruire di un servizio universale sufficiente e capillare di quanto non faccia la costosa e rigida rete di uffici postali chiesta dall'iniziativa, scaturita da un processo storico.

4.1.3

Gestione di uffici postali con personale che ha un rapporto d'impiego con la Posta svizzera

Secondo l'iniziativa, la Posta deve essere obbligata a gestire la rete di uffici postali solo con personale che ha un rapporto d'impiego con la Posta svizzera. L'iniziativa intende da una parte impedire le agenzie postali e dunque lo scorporo di compiti a terzi e dall'altra garantire posti di lavoro con buone condizioni di lavoro.

Secondo l'articolo 4 della nuova legge sulle poste, in linea di massima i fornitori di servizi postali sul mercato devono garantire il rispetto delle condizioni di lavoro abituali nel settore; inoltre hanno l'obbligo di negoziare trattative per concludere un contratto collettivo di lavoro (CCL) oppure di partecipare a simili trattative attraverso le associazioni padronali. PostCom è tenuta a verificare se le condizioni di lavoro abituali del settore sono rispettate e se vengono svolti negoziati per la conclusione di un contratto collettivo di lavoro (art. 22 cpv. 2 lett. b LPO). La disposizione intende impedire anche in futuro che la concorrenza sul mercato della posta possa svilupparsi a scapito degli stipendi e delle condizioni di lavoro dei dipendenti.

Inoltre la nuova legge sull'organizzazione della Posta prevede che la Posta venga parificata alla concorrenza per quanto riguarda le condizioni relative al diritto del lavoro. I rapporti di lavoro degli impiegati della Posta non sono dunque più retti dalla legge del 24 marzo 2000¹¹ sul personale federale (LPers), ma dal Codice delle obbligazioni (CO)¹². La Posta continua tuttavia ad essere tenuta a negoziare la conclusione di un contratto collettivo di lavoro (art. 9 LOP). Il Consiglio federale può continuare a controllare la politica del personale della Posta per mezzo degli obiettivi strategici. Già oggi esige dalla Posta che sia un datore di lavoro moderno, socialmente responsabile e attrattivo.

La nuova legislazione postale non soddisfa la richiesta dell'iniziativa di gestire gli uffici postali solo con personale impiegato dalla Posta. Il Consiglio federale e il Parlamento hanno voluto esplicitamente accettare quali punti di accesso anche le agenzie, che la Posta può gestire in collaborazione con terzi (ad es. il negozio di paese, la stazione di rifornimento, l'amministrazione comunale). Pur offrendo servizi postali, le agenzie che fungeranno da partner rimarranno autonome dato che il loro baricentro non è il settore postale.

Come già illustrato, le agenzie offrono svariati vantaggi. In particolare, sfruttando sinergie, possono garantire posti di lavoro nelle regioni periferiche, aumentare il numero di clienti e offrire orari di apertura più lunghi e più conformi alle esigenze dei clienti, consolidando il commercio locale. Se l'iniziativa venisse accolta, gli uffici postali verrebbero mantenuti, nonostante le ripercussioni per quelli meno frequentati, il cui orario di lavoro dovrebbe essere ulteriormente ridotto, a scapito dei consumatori e degli impiegati postali.

Inoltre questa soluzione non soddisferebbe né le esigenze attuali né quelle future. La protezione degli impiegati deve estendersi a tutto il mercato postale, non limitarsi ad un'unica impresa in base a disposizioni unilaterali. Indipendentemente dalla gestione della rete di punti di accesso con personale proprio o di terzi, la Posta resta responsabile di un servizio universale sufficiente e della qualità del personale impiegato. La collaborazione con terzi e le condizioni d'impiego non sono dunque in contraddi-

¹¹ RS 172.220.1

¹² RS 220

zione con la garanzia di un servizio universale sufficiente con servizi postali e prestazioni del traffico dei pagamenti.

4.1.4 Finanziamento del servizio universale

Infine l'iniziativa propone che i costi della rete di uffici postali e del servizio universale siano coperti soprattutto con le entrate provenienti dal monopolio sulle lettere e con gli utili di una banca postale appartenente al 100 per cento alla Posta. In questo modo impone condizioni non solo riguardo al finanziamento del servizio universale e alla rete di uffici postali, ma chiede anche che il monopolio delle lettere e la banca postale siano iscritti nella Costituzione.

Finanziamento

Secondo la nuova legislazione postale, il finanziamento del servizio universale con servizi postali e di traffico dei pagamenti deve continuare ad essere garantito con le entrate dal monopolio delle lettere fino a 50 grammi (art. 18 segg. LPO). Inoltre, per finanziare il servizio universale, la Posta dispone delle entrate dagli altri servizi, in particolare dal traffico dei pagamenti, dalla spedizione di pacchi e dalle operazioni transfrontaliere. Lo scopo è permettere alla Posta di finanziare autonomamente il servizio universale. La legge permette alla Posta perciò di determinare i prezzi del servizio universale in base a principi economici e di gestire sia uffici postali sia agenzie. La garanzia del finanziamento del servizio universale dipende anche dalle dimensioni della rete. Nell'ordinanza che disciplina i dettagli del servizio universale il Consiglio federale deve tenere conto di questo aspetto.

Poiché i nuovi media e le piattaforme internet sostituiscono sempre più le lettere, i ricavi dal monopolio delle lettere si ridurranno anche in futuro. Il settore ipotecario e creditizio è sottoposto ad un'aspra concorrenza. Dunque non si possono ancora quantificare i mezzi supplementari da destinare al finanziamento della rete di uffici postali nel caso in cui PostFinance offra questi servizi autonomamente. Inoltre, poiché PostFinance è sottoposta alla vigilanza sui mercati finanziari, devono essere soddisfatte esigenze regolatorie riguardo al capitale. Per questo motivo PostFinance dovrà costituire e gestire fondi propri supplementari. Un uso alternativo degli utili è possibile solo se le esigenze regolatorie riguardo al capitale sono superate. L'infrastruttura e il servizio universale chiesti nell'iniziativa non possono essere finanziati a lungo termine con gli utili del monopolio delle lettere e di una banca postale.

Una disposizione costituzionale su una fonte di finanziamento a lungo termine vacillante non è opportuna né necessaria e limita notevolmente il margine di manovra della Posta.

Monopolio delle lettere

L'articolo 18 della nuova legge sulle poste prevede il monopolio delle lettere fino a 50 grammi. Il monopolio comprende sia l'invio di lettere singole sia l'invio di corrispondenza in massa di lettere al di sotto dei 50 grammi. Anche in futuro gli invii della posta rapida e per l'estero verranno esclusi dal monopolio. Il Consiglio federale determinerà il limite dei prezzi per invii singoli in regime di monopolio.

Ai sensi dell'articolo 35 LPO il Consiglio federale dovrà valutare le conseguenze della liberalizzazione del mercato delle lettere fino ai 50 grammi in Svizzera e della liberalizzazione completa in Europa. Entro tre anni dall'entrata in vigore della nuova legge sulle poste deve sottoporre all'Assemblea federale un rapporto con proposte sulle misure da prendere. Se in base ai risultati di questa valutazione il Consiglio federale arriva alla conclusione che il monopolio delle lettere deve essere eliminato e che il mercato postale deve essere completamente liberalizzato come nell'UE, può sottoporre al Parlamento una revisione della legge sulle poste. Il Parlamento e il Popolo decideranno in ultima istanza sull'eventuale soppressione del monopolio delle lettere e sulla completa liberalizzazione del mercato.

Inserire nella Costituzione il monopolio delle lettere e dunque sancire la rinuncia ad una completa liberalizzazione del mercato priverebbe il legislatore della competenza di cui oggi dispone di abolire il settore riservato e di liberalizzare completamente il mercato. Questo potrebbe impedire in futuro l'eventuale necessaria flessibilità nella strutturazione del mercato postale. Sancire nella Costituzione il monopolio delle lettere e la rinuncia ad una completa liberalizzazione del mercato è contrario agli sviluppi europei: nell'Unione il settore postale fa parte del mercato interno. Non si può escludere che tale discrepanza causi problemi nelle relazioni con l'Europa.

La richiesta dell'iniziativa di finanziare il servizio universale e la rete di uffici postali soprattutto con il monopolio delle lettere fino a 50 grammi è già soddisfatta con la nuova legge sulle poste e non è necessario introdurla nella Costituzione.

Banca postale

La creazione di una banca postale, come chiesto nell'iniziativa, e l'estensione delle prestazioni finanziarie, in particolare la possibilità di PostFinance di offrire in nome proprio ipoteche e crediti sono già state respinte più volte dal Consiglio federale e dal Parlamento. Secondo la volontà del Consiglio federale e del Parlamento, anche in futuro a PostFinance sarà esplicitamente vietato reinvestire i fondi sul mercato svizzero dei crediti e delle ipoteche. Siccome in Svizzera il potenziale di partecipazioni finanziarie è limitato, anche in futuro PostFinance investirà all'estero gran parte dei fondi della clientela. Il Consiglio federale e il Parlamento ritengono i rischi connessi, ossia le fluttuazioni valutarie, i rischi relativi ai collocamenti all'estero e i problemi giuridici relativi al rimpatrio dei soldi in Svizzera, sostenibili e non maggiori di quelli relativi a un'attività nel settore dei crediti e delle ipoteche in Svizzera. In particolare anche a causa del fatto che PostFinance assicura i rischi relativi alle fluttuazioni valutarie. Inoltre il Consiglio federale ritiene che il mercato svizzero dispone di un'offerta sufficiente di ipoteche e crediti. Comunque PostFinance può offrire questi prodotti finanziari, come finora, su mandato di terzi. Per questo motivo l'articolo sullo scopo nella nuova legge sull'organizzazione della posta (art. 3 LOP) elenca le future attività di PostFinance senza prevedervi la possibilità di concedere ipoteche e crediti in nome proprio.

La nuova legge sull'organizzazione della posta pone PostFinance sotto la sorveglianza dell'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari FINMA. Poiché la FINMA esercita la sua vigilanza solo sulle società operanti prevalentemente nel settore finanziario (art. 2a dell'ordinanza del 17 maggio 1972¹³ sulle banche), PostFinance non fa più parte della casa madre della Posta e viene trasformata in una società anonima di diritto privato. La Confederazione deve pertanto detenere impe-

rativamente una partecipazione maggioritaria nella Posta e la Posta in PostFinance. Solo in questo modo la Posta può esercitare la responsabilità per il mandato di servizio universale affidato a PostFinance nel traffico dei pagamenti. Contrariamente alla partecipazione del 100 per cento della Posta a Postfinance come richiesto nell'iniziativa, nella nuova LOP (art. 14 cpv. 2) è prevista solo una partecipazione maggioritaria. Al momento attuale non esistono progetti di entrata in borsa o di vendita di azioni ad un partner strategico. Il Consiglio federale e il Parlamento ritengono che una partecipazione maggioritaria della Posta a PostFinance sia sufficiente e che offra sia alla Posta sia a PostFinance maggiore flessibilità in futuro.

Introdurre nella Costituzione una banca postale che può offrire in nome proprio ipoteche e crediti e che appartiene alla Posta al 100 per cento non si concilia con un mercato in rapida evoluzione e non corrisponde alla volontà del Consiglio federale e del Parlamento. PostFinance continuerà a dare il proprio contributo al servizio universale e alla rete di punti di accesso.

Conclusioni

Il finanziamento del servizio universale è disciplinato nella nuova legge sulle poste. Altre misure non sono necessarie né politicamente opportune.

4.2 Ripercussioni in caso di accettazione dell'iniziativa

4.2.1 Ripercussioni per la Confederazione

L'iniziativa non causa alla Confederazione costi supplementari diretti, ma l'attuazione delle nuove disposizioni costituzionali potrebbe provocare ripercussioni finanziarie indirette. Poiché mantenere un'infrastruttura non adeguata causerebbe alla Posta costi supplementari che si ripercuoterebbero sul risultato finale, la ripartizione degli utili della Posta nelle casse federali potrebbe risultare ridotta (attualmente si aggira sui 200 milioni di franchi all'anno). Inoltre, se i costi non possono essere ridotti, la Posta potrebbe chiedere un indennizzo per il mandato infrastrutturale.

L'accettazione dell'iniziativa non dovrebbe causare altre ripercussioni finanziarie o di personale. L'iniziativa non concerne la nuova autorità di regolazione (PostCom) prevista nella nuova legislazione postale né il servizio specializzato del DATEC.

4.2.2 Ripercussioni per la Posta

Per la Posta l'accettazione dell'iniziativa avrebbe ripercussioni finanziarie ed economiche: condurrebbe ad un'infrastruttura rigida e costosa e introdurrebbe criteri di finanziamento del servizio universale che limiterebbero inutilmente il margine di manovra della Posta. I ricavi supplementari provenienti da una banca postale e le entrate dal monopolio residuo a lungo termine non sono adeguati come fonte permanente di finanziamento per il servizio universale propugnato dall'iniziativa. Inoltre non sarebbe giustificato finanziare il servizio universale con i ricavi da una banca postale. L'iniziativa prospetta alla Posta incentivi imprenditoriali sbagliati.

La rete di uffici postali chiesta dall'iniziativa limita notevolmente l'autonomia imprenditoriale della Posta e potrebbe causare prestazioni insoddisfacenti del servizio universale, cioè prezzi al consumatore troppo elevati. Ma questa situazione non

potrebbe soddisfare né l'esigenza di un servizio universale qualitativamente elevato e a prezzo accessibile né le esigenze della clientela. La competitività della Posta ne risulterebbe affievolita e i posti di lavoro non sarebbero protetti, bensì in pericolo.

4.2.3 Riperussioni per i Cantoni e i Comuni

L'accettazione dell'iniziativa, in particolare la rinuncia alle agenzie, potrebbe avere riperussioni negative per i Comuni, poiché le agenzie permettono di mantenere il servizio universale nelle regioni periferiche, contribuiscono all'economia locale e assicurano così la sopravvivenza di agenzie partner. Per il resto, non si prevedono riperussioni significative finanziarie o di personale per i Cantoni e i Comuni.

4.2.4 Riperussioni sull'economia

L'iscrizione del monopolio delle lettere nella Costituzione danneggerebbe gli sviluppi della concorrenza sul mercato postale. In particolare si renderebbe impossibile una politica del mercato postale corrispondente a quella europea. A lungo termine lo scopo di creare per tutti gli operatori del mercato postale le stesse condizioni non potrebbe più essere raggiunto perché la Costituzione imporrebbe alla Posta condizioni cui altri operatori non devono sottostare.

Contrariamente a quanto auspicato dagli autori dell'iniziativa, la loro proposta non rafforza l'efficacia del servizio universale: ne potrebbero scaturire conseguenze negative per l'economia. Soprattutto i costi elevati della rete di uffici postali chiesta dall'iniziativa potrebbero portare a prezzi più elevati e all'eliminazione di posti di lavoro presso la Posta. Queste misure a loro volta avrebbero riperussioni sui consumatori e sugli impiegati.

4.3 Relazione con il diritto europeo

La politica postale dell'Unione europea (UE) si basa sulla direttiva 97/67/CE¹⁴. Il processo di liberalizzazione iniziato è stato portato avanti passo dopo passo con la direttiva 2002/39/CE¹⁵. Con l'accettazione della terza direttiva sulla posta 2008/6/CE¹⁶ è stata completata la normativa sul mercato interno dei servizi postali.

La direttiva si pone quale obiettivo la completa liberalizzazione del mercato interno al più tardi entro il 31 dicembre 2010 (in valori numerici circa il 95 per cento dei mercati postali dell'UE). Sono tuttavia possibili deroghe per i Paesi che presentano «peculiarità» nel settore dei servizi postali. Il riferimento è inteso in particolare per i

¹⁴ Direttiva 97/67/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 dicembre 1997 concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio (GU L 15 del 21.1.1998, pag. 14).

¹⁵ Direttiva 2002/39/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 giugno 2002, che modifica la direttiva 97/67/CE per quanto riguarda l'ulteriore apertura alla concorrenza dei servizi postali della Comunità (GU L 176 del 5.7.2002, pag. 21).

¹⁶ Direttiva 2008/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 febbraio 2008, che modifica la direttiva 97/67/CE per quanto riguarda il pieno completamento del mercato interno dei servizi postali comunitari (GU L 52 del 27.2.2008, pag. 3).

nuovi Stati membri dell'UE, ossia i Paesi che hanno aderito all'UE dopo l'entrata in vigore della direttiva nel 2002. In questi Paesi la liberalizzazione completa del mercato è prevista per il 31 dicembre 2012. Il mercato interno dei servizi postali ha lo scopo di garantire un servizio universale di elevata qualità a prezzo accessibile su tutto il territorio dell'Unione europea. Servizi di migliore qualità costituiscono la base di questa politica, di cui tempi di consegna brevi e buone possibilità di accesso sono elementi centrali. Inoltre la Commissione esaminerà ogni quattro anni la corretta attuazione del quadro normativo riportata in un rapporto destinato al Parlamento europeo e al Consiglio.

La Svizzera non è giuridicamente tenuta ad attenersi alle direttive dell'UE nel settore della legislazione postale dal momento che non sussistono accordi bilaterali in questo settore. La Svizzera è libera di allestire il servizio universale e le regole del mercato nel settore postale. Tuttavia iscrivere nella Costituzione il monopolio delle lettere, e dunque la rinuncia ad una completa liberalizzazione, è contrario agli sviluppi nell'Unione europea.

4.4 Valutazione finale

A lungo termine l'accettazione dell'iniziativa comporterebbe per la Posta e per l'economia dell'intero Paese ripercussioni finanziarie ed economiche negative a causa della struttura obsoleta ed eccessivamente costosa prospettata, i cui costi non potrebbero essere coperti né con le entrate provenienti dai crediti e dalle ipoteche né con il prolungamento del monopolio delle lettere. La Posta deve potersi adeguare a condizioni quadro in evoluzione per poter offrire un servizio universale di elevata qualità e continuare ad amministrare con successo i propri affari.

La rete di uffici postali tradizionale e l'obbligo di gestirla con impiegati della Posta renderebbero impossibile alla Posta offrire le prestazioni del servizio universale anche se si avvale della collaborazione con terzi, le cosiddette agenzie. In questo modo si lascerebbe intatta una struttura obsoleta ed eccessivamente costosa senza effetti positivi sull'offerta del servizio universale nei punti di accesso e sulla sicurezza dei posti di lavoro.

Il finanziamento del servizio universale è disciplinato nella legge, ulteriori misure non sono né indicate né politicamente opportune. Sancire le fonti di finanziamento (monopolio delle lettere e utili della banca postale) limiterebbe invece le opportunità di sviluppo nel mercato postale. Inoltre l'iscrizione nella Costituzione del monopolio delle lettere e dunque della rinuncia ad una liberalizzazione completa è contraria agli sviluppi nell'UE. Il Consiglio federale ed il Parlamento hanno respinto a più riprese la creazione di una banca postale poiché il progetto non corrisponde alla volontà politica.

Il Consiglio federale ritiene dunque che l'inserimento nella Costituzione della richiesta espressa nell'iniziativa non sia necessario. La nuova legislazione postale soddisfa ampiamente le esigenze centrali dell'iniziativa popolare. Inoltre il Consiglio federale, per quanto opportuno, terrà conto delle richieste dell'iniziativa nella nuova ordinanza sulla posta; concretizzerà le nuove disposizioni legali e porrà al centro delle proprie riflessioni la garanzia di un servizio universale moderno, efficiente, finanziabile e conforme alle esigenze dei clienti.

In base alle considerazioni sopra esposte il Consiglio federale propone alle Camere federali di sottoporre l'iniziativa popolare «Per una posta forte» al Popolo e ai Cantoni con la raccomandazione di respingerla. Dopo le recenti decisioni del Parlamento sulla revisione totale della legge sulle Poste e sulla legge sull'organizzazione della Posta nonché in base alle disposizioni d'esecuzione che verranno elaborate, il Collegio governativo ritiene che si sia già tenuto sufficientemente conto delle richieste dell'iniziativa popolare, per quanto opportuno.

