

**Iniziativa parlamentare
Rete capillare di uffici postali in tutto il Paese
Modifica della legge sulle poste (LPO)**

**Rapporto della Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni
del Consiglio nazionale**

del 25 febbraio 2002

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Conformemente all'articolo 21^{ter} capoverso 3 e all'articolo 21^{quater} capoverso 3 della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC), vi sottoponiamo il presente rapporto che trasmettiamo contemporaneamente al Consiglio federale per parere.

La Commissione propone con 14 voti contro 6 di approvare il progetto di decreto federale allegato concernente la modifica della legge sulle poste.

Una minoranza della Commissione (Hegetschweiler, Bezzola, Binder, Kurrus, Theiler, Weigelt) propone di non entrare in materia su questo progetto.

25 febbraio 2002

In nome della Commissione:

Il presidente, Peter Vollmer

Compendio

Il 3 settembre 2001, la Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni ha deciso di presentare un'iniziativa parlamentare a favore di una rete capillare di uffici postali in tutto il Paese.

La Commissione ha voluto presentare la sua iniziativa parlamentare dopo aver esaminato l'iniziativa parlamentare presentata il 12 marzo 2001 dal consigliere nazionale Jean Spielmann concernente il servizio universale della Posta (01.405) e la petizione a favore di una rete postale su tutto il territorio dei Grigioni (01-28). La Commissione ha deciso di non dar seguito a questi progetti, giudicando l'iniziativa parlamentare troppo rigida e la petizione non abbastanza concreta.

L'iniziativa parlamentare della Commissione, presentata sotto forma di progetto elaborato, propone invece di completare la legge sulle poste con disposizioni concrete, che prevedano però modalità di attuazione flessibili.

La Commissione propone di obbligare la Posta a gestire una rete capillare di uffici postali in tutto il Paese e, in compenso, di indennizzarle annualmente una parte dei costi non coperti.

Rapporto

1

Genesi

La Svizzera ha deciso di riformare il suo servizio postale quando in tutta Europa erano in atto sforzi di liberalizzazione generale. Il Parlamento federale ha esaminato i relativi progetti nel 1996/97. Il 1° gennaio 1998 le ex PTT sono state scisse in due aziende, la Posta Svizzera e Swisscom SA. Il mandato della Posta è stato definito nella legge del 30 aprile 1997 sulle poste (entrata in vigore il 1° gennaio 1998): la Posta assicura un servizio universale in tutto il Paese, vale a dire che deve fornire a tutta la popolazione servizi di pagamento e servizi postali di buona qualità a prezzi equi; deve inoltre essere gestita nella misura del possibile secondo principi di redditività.

Nel gennaio 2001, la direzione della Posta ha annunciato che aveva riesaminato la sua rete di uffici postali, scatenando un acceso dibattito in tutto il Paese. L'azienda prevedeva di chiudere una serie di uffici postali nelle aree urbane a forte densità di popolazione e di sostituire gran parte degli uffici situati nelle regioni periferiche rurali con formule di servizio mobile più economiche. Da allora, su questo tema sono stati presentati numerosi interventi parlamentari e petizioni.

La Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni del Consiglio nazionale (CTT-N), riunitasi il 3 settembre 2001 per esaminare l'iniziativa parlamentare Spielmann (01.405) e la petizione a favore di una rete postale su tutto il territorio dei Grigioni (01-28), ha svolto un dibattito approfondito sui compiti della Posta Svizzera e sulle funzioni della rete di uffici postali. Ha deciso di respingere i due interventi parlamentari ma di riprendere il loro scopo in una sua iniziativa.

La CTT-N, nella sua riunione del 19 e 20 novembre 2001, ha istituito una sottocommissione incaricata di elaborare un progetto e di presentare un rapporto. Questa sottocommissione, composta dei consiglieri nazionali Fehr Hans-Jürg, Hämmerle, Seiler, Simoneschi e Theiler, si è riunita a Berna il 16 gennaio 2002 sotto la presidenza di Hanspeter Seiler e in presenza di rappresentanti dell'amministrazione e della Posta. Dopo una approfondita discussione, la sottocommissione ha adottato, con 4 voti e un'astensione, il progetto di legge presentato così come il rapporto.

2

Il progetto a grandi linee

2.1

Situazione iniziale

La Posta assicura il servizio universale in tutto il Paese fornendo a tutta la popolazione servizi di pagamento e servizi postali (cfr. art. 2 cpv. 1 legge federale sulle poste/LPO). L'offerta di prestazioni del servizio universale è definita nella legge sulle poste e nell'ordinanza. I costi della rete postale attuale ammontano a 2,2 miliardi di franchi e il deficit è di 530 milioni di franchi (stato 2000).

Il grande coinvolgimento della popolazione svizzera nei dibattiti sollevati dai cambiamenti concernenti la Posta dimostra come quest'ultima non sia una semplice società di servizi, ma un'istituzione nazionale che ispira un senso d'identità. Questo sentimento si riscontra in particolare nelle regioni rurali ma anche nei quartieri città-

dini, pur se in misura inferiore. La Posta, che appartiene al 100 per cento alla Confederazione, suscita quindi l'interesse di tutta la popolazione. Tutti i progetti di riforma in questo settore sensibile devono essere ben studiati e realizzati con estrema cura. La Posta può e deve adeguarsi all'evoluzione della società se è necessario dal profilo imprenditoriale. È fondamentale che la sua riorganizzazione sia trasparente e socialmente sostenibile e questo presuppone il dialogo.

Il 17 ottobre 2001, il Consiglio federale ha deciso da un lato di rinunciare ad attuare una banca postale ma, dall'altro, di procedere a una ricapitalizzazione della Posta e di elaborare un rapporto sulla sua futura evoluzione. Questo rapporto, che dovrebbe essere approvato dal Consiglio federale nella primavera del 2002 e sottoposto in seguito al Parlamento, tratta in particolare la questione di un'apertura del mercato così come la problematica del servizio di base (prestazioni contro infrastruttura) e del finanziamento di questo servizio. Deve inoltre allestire un bilancio della riforma della Posta del 1998.

2.1.1 Interventi parlamentari

Dal 1999, gli uffici postali sono regolarmente oggetto di interventi parlamentari, di cui 14 sono stati depositati nel primo semestre del 2001. Gli scopi perseguiti sono diversi.

In una mozione depositata nel 1999 (99.3628), il consigliere nazionale Jean Spielmann chiedeva che la Posta rinunciasse a qualsiasi chiusura di uffici: il Consiglio nazionale ha approvato questo intervento sotto forma di postulato. Una mozione del consigliere nazionale Jean-Claude Rennwald (01.3300) chiedeva non solo che fosse decretata una moratoria sulla ristrutturazione degli uffici postali, ma che fosse sancito nella legge il principio secondo cui ogni Comune ha diritto a un ufficio postale. In seguito a un acceso dibattito, il Consiglio nazionale ha respinto questa proposta. Anche la mozione Hämmerle (01.3065 CN) aveva lo scopo di mantenere una rete capillare di uffici postali in grado di coprire tutto il territorio nazionale ma secondo criteri geografici e non politici: l'ufficio postale di tipo PP più vicino avrebbe dovuto essere accessibile con i trasporti pubblici in 10 minuti al massimo.

Tutta una serie di altri interventi parlamentari esprime il disagio provocato dai progetti di ristrutturazione della Posta, in particolare per quanto concerne le regioni periferiche con un'infrastruttura poco sviluppata e auspica che il Consiglio federale sia incaricato di esaminare nei dettagli la procedura della Posta (Mo. CTT-CN 00.3215 CN, Mo. Epiney 01.2206 CS, Iv. Ct. Giura 01.306, Mo. Gadiant 01.3018 CN, Ip. u. Gruppo socialista 01.3025 CN, Ip. u. Gruppo ecologista 01.3035 CN, Ip. Maissen 01.3119 CS). Questa questione è stata peraltro ampiamente dibattuta in occasione della sessione primaverile che si è svolta a Lugano.

L'esigenza della Posta di ridimensionare i suoi settori deficitari per risparmiare è generalmente riconosciuta. Dal momento che la fornitura di un servizio universale di qualità è considerata come un obiettivo politico della Confederazione, due interventi trasmessi in occasione della sessione autunnale 2001 propongono che la Posta riceva indennità federali supplementari con un'estensione del suo mandato di prestazioni (Mo. Dupraz 01.3168 CN, Mo. Fasel 01.3120 CN).

Il consigliere nazionale Ruedi Lustenberger auspica invece che si esiga dalla Posta una collaborazione più intensa e poco costosa con i partner locali come le banche (Mo. 01.3394).

Una mozione del consigliere agli Stati Hans Hess trasmessa sotto forma di postulato (01.3370) afferma che una maggiore apertura della Posta alla concorrenza consentirà di migliorare l'offerta. Una mozione simile del consigliere nazionale Eduard Engelberger (01.3361) non è ancora stata esaminata.

2.1.2 Disagio della popolazione

Le reazioni a volte accese della popolazione all'annuncio della chiusura o della ristrutturazione del «loro» ufficio postale mostrano come la Posta Svizzera sia radicata nel territorio e il sentimento d'identità che essa suscita. Si pensi in particolare alla petizione lanciata dai buralisti grigionesi e al movimento a favore del mantenimento della posta del quartiere di Saint-Jean a Ginevra. Sia in campagna sia in città, la popolazione si è ampiamente mobilitata, al di là delle divisioni politiche, per chiedere che la Posta mantenga integralmente il suo servizio pubblico.

2.1.3 La posizione della Posta Svizzera

Il 18 gennaio 2001, la Posta ha presentato il suo progetto di ristrutturazione della rete postale. Gli uffici postali sono classificati in tre tipi (P, PP e PPP) in modo da rispondere meglio ai nuovi bisogni dei clienti. Ogni tipo di ufficio fornisce almeno le prestazioni del servizio universale. Gli uffici postali PP costituiscono l'ossatura della nuova rete e propongono un'offerta di prestazioni estesa (tra l'altro gli invii espresso, i servizi finanziari e i prodotti di terzi). Oltre a questa offerta, gli uffici PPP, chiamati PostCenter, forniscono una consulenza di qualità su tutta la gamma di servizi finanziari. I 1500 uffici postali P sono tenuti ad assicurare il servizio universale. Osserviamo che nelle regioni rurali la domanda dei clienti si limita in generale alle prestazioni del servizio universale. Le prestazioni degli uffici P saranno fornite mediante una delle quattro varianti seguenti: succursale, posta mobile, agenzia o servizio a domicilio. Nelle città l'obiettivo è di garantire la stessa qualità con meno uffici ma meglio situati. La modernizzazione della rete dovrebbe consentire al termine della ristrutturazione nel 2005/2006 di conseguire risparmi dell'ordine di 100 milioni di franchi l'anno.

La rete prevista per il 2005/2006 dovrebbe contare tra 2500 e 2700 uffici postali fisici. Per ufficio postale fisico si intendono gli uffici di tipo PPP (PostCenter), PP e P (succursali, agenzie e posta mobile). Ricordiamo che prima dell'inizio del processo di ristrutturazione alla metà di gennaio del 2001, la Svizzera contava 3400 uffici postali. Nel raffronto internazionale, la rete postale svizzera è una delle più dense e lo rimarrà anche dopo la ristrutturazione in corso.

La Posta ritiene che questo piano di ristrutturazione garantisca la copertura di tutto il territorio, come richiesto dalla Commissione. Ciò nonostante, secondo l'interpretazione che verrà fatta della nozione di «distanza ragionevole», potrebbe essere costretta a gestire più uffici postali fisici del necessario, tenuto conto delle attese espresse dalla clientela.

Un freno alla modernizzazione della rete degli uffici postali avrebbe ripercussioni negative su tutta l'azienda. Il deficit provocato dalla rete continuerebbe in effetti a gravare sui conti del gruppo; non potendo ridurre i costi e adeguare meglio i punti di contatto ai bisogni della clientela, i diversi settori di attività della Posta solleciterebbero meno le prestazioni della rete con la conseguenza di aggravare rapidamente il deficit. In un'epoca in cui la concorrenza istituisce la propria rete di distribuzione e le aziende non postali hanno sempre più la tendenza a commercializzare la loro rete di vendita al dettaglio, il mantenimento di una rete costosa e non adatta al mercato costituirebbe un enorme svantaggio per la Posta in un clima sempre più competitivo.

2.2 Considerazioni della Commissione

La Commissione condivide la volontà della Posta di adeguarsi ai nuovi bisogni dei clienti, ma ritiene che la ristrutturazione proposta non consenta di raggiungere questo obiettivo. Le cifre – chiusura di oltre la metà degli uffici postali in alcune regioni – dimostrano da sole come questa ristrutturazione sia più simile a uno smantellamento. Le più colpite sono le regioni periferiche, già povere di infrastrutture. Garantire a tutta la popolazione un accesso a servizi postali di alta qualità è una missione d'importanza nazionale. Non si può tuttavia parlare di qualità se manca la presenza fisica su tutto il territorio. La Commissione non contesta che, in alcuni casi, le formule di posta mobile o di servizio a domicilio possano costituire una soluzione adeguata per il cliente. Ritiene tuttavia che sia opportuno, in generale, mantenere un ufficio postale fisico, vale a dire un ufficio di tipo PPP, PP o P (succursale o agenzia). È chiaro però che mantenendo invariata la sua rete di uffici postali, di cui alcuni sono notevolmente deficitari, la Posta non potrà conseguire i risparmi auspicati. A questo scopo, nel nuovo testo di legge si prevede che la Confederazione indennizzi in parte i costi non coperti. Occorre tuttavia sottolineare che l'indennità riguarderà esclusivamente i risparmi che la Posta non potrà conseguire e che non si tratta affatto di colmare tutto il deficit legato alla rete postale. Per quanto concerne le modalità d'indennizzo, il Consiglio federale dovrà precisare se il versamento avrà luogo in anticipo o a posteriori.

La Posta svolge anche un importante ruolo economico: non è solo uno dei più grandi datori di lavoro del Paese, ma contribuisce fortemente, con le sue prestazioni, a un'infrastruttura ampiamente sviluppata, simbolo della qualità svizzera. Soprattutto nelle regioni rurali povere di infrastrutture svolge un ruolo centrale di cui approfittano direttamente o indirettamente sia la popolazione locale sia tutti i settori economici, come il turismo e la piccola industria. Questo smantellamento massiccio non preoccupa solo la clientela, ma anche tutto il personale della Posta, già confrontato con un aumento delle esigenze.

Le disposizioni legali previste dall'iniziativa della Commissione non impediranno alla Posta di modernizzare la sua rete di uffici, che può peraltro contemplare soluzioni combinate (p. es. collaborazione con i piccoli negozi dei villaggi, gli uffici comunali o le casse di risparmio). Anche se l'obiettivo non è di mantenere definitivamente la rete postale al suo livello del 2001, non bisogna dimenticare che la qualità dei servizi offerti attualmente è inscindibile dalla dimensione dell'infrastruttura. Non si prevede di trasformare tutti gli attuali uffici P in uffici PP, ma si prevede per contro di contenere la ristrutturazione prevista nei limiti imposti dall'obbligo del

servizio universale (cfr. art. 2 cpv. 1 LPO). In altri termini, tutti i gruppi della popolazione devono poter accedere agli uffici postali che offrono le prestazioni del servizio universale, situati a una distanza ragionevole (cfr. n. 3.1). È tuttavia impossibile, quantificare questa distanza nella legge.

2.3 Parere della minoranza

È illogico accordare l'indipendenza alla Posta per ritornare sui propri passi tre anni dopo. L'interesse della liberalizzazione era di aumentare il margine di manovra della Posta nell'ambito della sua gestione; voler nuovamente ridurlo sarebbe non solo un errore, ma una vera e propria incoerenza. Non è inoltre accettabile che il legislatore da un lato imponga alla Posta esigenze di redditività e dall'altro restrizioni poco opportune concernenti la sua gestione. Il versamento di indennità supplementari non risolve il problema, perché significherebbe ritornare al vecchio sistema, ciò che è incompatibile con lo spirito dell'attuale legge sulle poste.

La riforma della rete di uffici postali non smantella il servizio pubblico, come sottolinea peraltro regolarmente il consigliere federale Moritz Leuenberger. Tutta la popolazione continuerà a beneficiare di un servizio universale di grande qualità, anche nelle regioni periferiche. La Posta si sta solo impegnando ad adeguarsi alle nuove abitudini di vita e di lavoro della popolazione. Invece di mantenere strutture superate e costose, ha allestito formule flessibili ed economiche. Il risparmio di 100 milioni atteso da queste misure può essere considerato sostanziale, anche se non basta a coprire il deficit di 500 milioni di franchi registrato attualmente dalla rete di uffici postali.

La presente proposta di modifica della legge federale è problematica perché si basa su imprecisioni al fine di creare un'incertezza del diritto. È in particolare indispensabile precisare le nozioni di «regioni» e di «distanza ragionevole». A seconda dell'interpretazione che se ne fa, la Posta potrebbe essere costretta a mantenere le strutture esistenti in modo del tutto ingiustificato e con costi attualmente impossibili da quantificare.

3 Commento delle singole disposizioni

3.1 Articolo 2 capoverso 3

Il primo periodo dell'articolo 2 capoverso 3 del progetto di legge inteso a modificare la LPO obbliga la Posta a gestire una rete capillare di uffici postali in tutto il Paese, senza tuttavia formulare esigenze in termini di numero di uffici o di ripartizione geografica. Spetterà in effetti al Consiglio federale disciplinare questa questione nell'ambito delle disposizioni di esecuzione.

La prima metà del secondo periodo stabilisce dal canto suo che in tutte le regioni del Paese tutti i gruppi della popolazione devono poter accedere a un ufficio postale situato a una distanza ragionevole. Per regioni si intendono le valli isolate o un insieme di valli isolate, così come qualsiasi regione più o meno estesa che costituisce un'entità geografica, linguistica, politica o economica. Bisognerà circoscrivere una regione in modo che nessun criterio prevalga rispetto a un altro e fare inoltre in

modo che una regione non venga delimitata sulla base di un unico criterio. Il concetto di distretto non è inoltre necessariamente adeguato in questo caso perché la superficie dei distretti varia molto da un Cantone all'altro e alcuni hanno solo qualche Comune o uno solo. Anche i confini cantonali non rappresentano automaticamente i confini di una regione; le regioni possono comprendere parti di più Cantoni.

Per quanto concerne la nozione di distanza ragionevole, la formulazione scelta prevede che si applichi a tutte le categorie di popolazione. Concretamente, questa distanza dovrà essere determinata in funzione della popolazione meno mobile, in particolare delle persone che non dispongono di mezzi di trasporto, come le persone anziane o con mobilità ridotta. Questa formulazione non implica che un ufficio postale sia installato a una distanza ragionevole da ogni utente preso singolarmente. Spetterà al Consiglio federale definire in modo più preciso, nelle disposizioni di esecuzione, che cosa si debba intendere per distanza ragionevole. Il Consiglio federale ha inoltre la facoltà di

- fissare distanze diverse per gli agglomerati, le regioni rurali o di montagna;
- definire distanze minime e massime per i diversi tipi di uffici;
- prevedere deroghe per casi particolari o per motivi importanti.

Ai sensi delle nuove disposizioni, per uffici postali si intendono gli uffici di tipo PPP, PP o P. Per quanto concerne quest'ultima categoria, si intendono le succursali e le agenzie e, a titolo eccezionale, le poste mobili, con la riserva che i loro servizi siano accessibili per una durata minima e più volte la settimana. In compenso, il servizio a domicilio non costituisce un ufficio postale ai sensi delle nuove disposizioni, ciò che non vieta alla Posta di allestire un servizio di questo tipo nei luoghi adatti.

La seconda metà del secondo periodo stabilisce che gli uffici postali devono offrire almeno le prestazioni del servizio universale ai sensi dell'articolo 2 capoverso 1 LPO nella versione attualmente in vigore. Non esiste alcun diritto a un ufficio postale. Di conseguenza non si può ricorrere contro la decisione di chiusura o il rifiuto di apertura di un ufficio postale.

3.2 Articolo 2 capoverso 4

In virtù di questa disposizione, la Confederazione indennizza annualmente alla Posta una parte dei costi non coperti risultante dalla gestione della rete di uffici postali. Pur essendo simili alle disposizioni dell'articolo 15 capoverso 2 LPO, che obbligano la Confederazione a indennizzare alla Posta i costi non coperti del trasporto di giornali e periodici a tariffe preferenziali, le disposizioni dell'articolo 2 capoverso 4 si differenziano per il fatto che prevedono solo un'indennità parziale. Si prevede in effetti che la Confederazione assuma a suo carico dal 10 al 20 per cento dei costi non coperti legati alla gestione della rete che, secondo le cifre fornite dalla Posta, ammontano attualmente a circa 500 milioni di franchi l'anno. In queste condizioni, la Posta dovrebbe poter compensare i risparmi che non riesce a conseguire, contrariamente al suo piano di ristrutturazione iniziale. Nonostante questa indennità, la Posta dovrà tuttavia trovare altre possibilità di risparmio.

La Posta valuta attualmente a 530 milioni di franchi circa il deficit legato alla gestione della sua rete di uffici. Il suo piano di ristrutturazione iniziale, deciso nel gennaio 2001, doveva consentirle di risparmiare circa 100 milioni di franchi. Ciò nonostante, in seguito alle modifiche apportate alla LPO, potrà effettivamente conseguire solo una parte di questi risparmi. Conformemente alle disposizioni dell'articolo 2 capoverso 4 LPO, riceverà tuttavia dalla Confederazione un'indennità destinata a compensare questa differenza. A lungo termine, questa indennità dovrebbe essere dell'ordine del 10-20 per cento del deficit legato alla gestione della rete di uffici.

Per quanto concerne le ripercussioni sul piano del personale, la Posta prevedeva nell'ambito del suo piano di ristrutturazione di sopprimere circa 500 posti di lavoro. Queste soppressioni avrebbero avuto luogo nell'ambito delle normali fluttuazioni degli effettivi. In seguito alle modifiche apportate alla LPO, il numero di posti eliminati dovrebbe essere corretto al ribasso. È tuttavia impossibile formulare attualmente una cifra precisa.

Per quanto concerne la nozione di servizio postale universale, il diritto svizzero prevede una definizione identica a quella del diritto comunitario. La direttiva 98/67/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 (direttiva postale) stabilisce in effetti che lo scopo della politica comunitaria nel settore postale è l'attuazione di un mercato interno per i servizi postali e di garantire, con un disciplinamento adeguato, che servizi postali efficaci, affidabili e di buona qualità siano disponibili a prezzi abbordabili per i cittadini in tutta l'Unione Europea. L'importanza dei servizi postali per la prosperità economica, il benessere sociale e la coesione dell'UE fanno del settore postale un settore prioritario per l'azione comunitaria.

Per quanto concerne il finanziamento, la direttiva prevede che le aziende nazionali della posta assicurino totalmente il loro finanziamento mediante servizi riservati. Ciò nonostante, a medio termine si prevede di sopprimere progressivamente questi servizi. Si osserva che l'idea di una liberalizzazione totale del settore postale suscita importanti critiche all'interno dell'UE.

Per quanto concerne le indennità, la legislazione comunitaria non contiene alcuna disposizione che istituisca contributi analoghi a quelli previsti dal presente progetto di legge. Dal momento che non li vieta esplicitamente, ogni Stato ha la facoltà di disciplinare questa questione come meglio crede. Va sottolineato tuttavia che la maggior parte degli Stati membri rinuncia a concedere indennità.

Conformemente all'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost., questo disegno di legge è soggetto al freno alle spese e può essere adottato soltanto se vi acconsente la maggioranza dei membri di ciascuna Camera.

Diritto in vigore

Legge federale del 30 aprile 1997 sulle poste (LPO)

Art. 2 Incarico della Posta

¹ La Posta fornisce un servizio universale sufficiente, comprendente prestazioni del servizio postale e del traffico dei pagamenti. Le prestazioni del servizio postale includono l'accettazione, la presa in consegna, il trasporto e la distribuzione di invii, di regola tutti i giorni feriali, al minimo, però, durante cinque giorni alla settimana.

² La Posta garantisce il libero accesso alle prestazioni del servizio universale. Quest'ultimo deve essere di buona qualità e offerto in tutte le regioni del Paese secondo gli stessi principi e a prezzi equi.

(Stato: 3 ottobre 2000)

3388