

ad 02.408

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

**Rapporto della Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni
del Consiglio nazionale del 25 febbraio 2002**

Parere del Consiglio federale

del 22 maggio 2002

Onorevoli presidente e consiglieri,

Vi sottoponiamo, conformemente all'articolo 21^{quater} capoverso 4 della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC), il nostro parere in merito al rapporto e alla proposta del 25 febbraio 2002 della Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni del Consiglio nazionale concernente la rete capillare di uffici postali in tutto il Paese e la modifica della legge sulle poste.

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

22 maggio 2002

A nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Kaspar Villiger
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Il 3 settembre 2001, la Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni (CTT-CN) ha deciso di presentare un'iniziativa parlamentare concernente una rete capillare di uffici postali in tutto il Paese. L'iniziativa in forma elaborata propone di completare la legge mediante disposizioni relative all'organizzazione della rete e di indennizzare alla Posta una parte dei costi della rete di uffici postali.

Il Consiglio federale condivide il parere della Commissione secondo cui la ristrutturazione di questa rete richiede la partecipazione politica. Una corrispondente disposizione nella legge sulle poste deve tuttavia lasciare un margine di manovra sufficiente ed essere compatibile con l'ordinamento delle competenze introdotto con la riforma della Posta. In quest'ottica, il Consiglio federale approva il testo proposto dalla Commissione per il nuovo articolo 2 capoverso 3 della legge del 30 aprile 1997 sulle poste (LPO; RS 783.0). Nonostante questo nuovo mandato di infrastruttura, la Posta deve continuare ad adattare la sua rete di uffici postali alle nuove esigenze dei clienti e proseguire la sua ristrutturazione tenendo conto delle raccomandazioni della commissione di valutazione indipendente. In futuro, la Posta dovrà adottare maggiormente soluzioni in forma di agenzie e rafforzare la cooperazione con i Comuni e con le regioni.

Per contro, il Consiglio federale respinge il nuovo articolo 2 capoverso 4 LPO che prevede di risarcire all'azienda una parte dei costi non coperti della rete di uffici postali. Il Consiglio federale propone di sfruttare prima tutte le possibilità di finanziamento offerte dalla legge sulle poste (introiti provenienti dai servizi riservati, dai servizi non riservati e dai servizi liberi, misure di ottimizzazione dei costi e tasse di concessione conformemente all'art. 6 LPO). Se questi differenti provvedimenti non dovessero rilevarsi sufficienti, il Consiglio federale sottoporrà al Parlamento le proposte necessarie.

Parere

1 Situazione di partenza

Il 3 settembre 2001, la Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni del Consiglio nazionale (CTT-CN) ha depositato l'iniziativa parlamentare "Rete capillare di uffici postali. Modifica della legge sulle poste (02.408)" mediante la quale chiede che siano prese disposizioni in materia di densità di uffici postali e di compensazione parziale dei costi d'infrastruttura. L'articolo 2 LPO (RS **783.0**) deve essere completato come segue:

³ La Posta gestisce una rete capillare di uffici postali. In tutte le regioni del Paese tutti i gruppi della popolazione devono poter accedere a un ufficio postale situato a una distanza ragionevole, che offre almeno le prestazioni del servizio universale.

⁴ La Confederazione indennizza annualmente alla Posta una parte dei costi non coperti della rete di uffici postali.

La Commissione affida al nostro Collegio il compito di concretizzare le nuove disposizioni. Secondo la Commissione si intendono per "uffici postali" gli uffici designati dalla Posta quali uffici postali PPP e PP come pure le filiali e le agenzie. A determinate condizioni ne fanno parte anche gli uffici postali mobili, ma non il servizio a domicilio. Conformemente alla Commissione, gli uffici postali devono fornire almeno le prestazioni del servizio universale. Secondo la proposta, la Confederazione deve risarcire una parte (il 10 - 20 per cento circa) dei costi non coperti della rete di uffici postali. Dato che i costi non coperti ammontano a mezzo miliardo di franchi, attualmente dovrebbe essere risarcita una somma di 50 fino a 100 milioni di franchi.

Se la disposizione proposta venisse ripresa nella legge, la Confederazione non dovrebbe più assicurare solo la fornitura in tutto il Paese di servizi postali e di servizi di pagamento ma anche mettere a disposizione dei clienti una rete capillare di uffici postali. La Posta si vedrebbe cioè attribuito, oltre all'attuale mandato di prestazioni, un mandato di infrastruttura.

2 Il nostro Collegio traccia un bilancio intermedio positivo della riforma della Posta

Nel suo rapporto «Panoramica sull'evoluzione del settore postale in Svizzera», il nostro Collegio ha tracciato un bilancio intermedio positivo della riforma del 1998 della Posta. Finora la Posta ha soddisfatto le condizioni legali garantendo la fornitura del servizio di base in tutto il Paese e la redditività del servizio universale. La qualità delle prestazioni della Posta è elevata e i prezzi sono competitivi nel confronto internazionale. Questi differenti aspetti hanno contribuito a mantenere la soddisfazione del personale e dei clienti. In occasione di ristrutturazioni la Posta deve tenere conto delle esigenze regionali nella misura consentita dalla gestione dell'azienda.

Le sfide che la Posta dovrà affrontare (nuove esigenze della clientela, il processo di consolidamento sul mercato postale, maggiore pressione concorrenziale, il processo di sostituzione e l'evoluzione tecnologica, l'ulteriore liberalizzazione ecc.) la obbligheranno a adottare altre misure in materia di ottimizzazione dei costi. L'azienda dovrà pertanto rivedere le sue strutture e ammodernare i suoi processi di produzione (in particolare il trattamento delle lettere). Inoltre dovrà procedere a ristrutturazioni. Nei prossimi anni, la chiusura di certi centri di trattamento della posta porterà inevitabilmente alla soppressione di posti; l'introduzione di nuovi settori di attività (nel settore delle finanze e in quello della logistica) permetterà d'altra parte di crearne di nuovi (cfr. Spiegazioni al n. 3 del rapporto del nostro Collegio, del 22 maggio 2002¹ relativo alla Panoramica sull'evoluzione del settore postale in Svizzera).

Abbiamo l'intenzione di liberalizzare il mercato in modo graduale e controllato. Il mercato dei pacchi sarà liberalizzato nel 2004. Il limite del monopolio sarà invece abbassato a 100 g al più presto nel 2006. Il Parlamento avrà la possibilità di esprimersi in merito a questo scenario.

Come annunciato nella risposta del nostro Collegio alla mozione Rennwald (01.3300: Ristrutturazione degli uffici postali /Moratoria), la Posta ha affidato a un istituto indipendente l'incarico di svolgere un sondaggio sulla soddisfazione della popolazione nei Comuni e nelle località in cui le prestazioni della Posta sono ora fornite attraverso un servizio a domicilio, in un ufficio postale mobile, una filiale o un'agenzia. I risultati sono stati analizzati da una commissione indipendente composta di rappresentanti di associazioni per la difesa dei consumatori, delle regioni periferiche e di montagna come pure dei Comuni e dei Cantoni. Essi confermano che i nuovi modelli di uffici postali (filiali, agenzie, uffici mobili) sono accolti in modo favorevole. I clienti che vi hanno fatto ricorso giudicano buono anche il servizio a domicilio. Tuttavia non sono in molti a servirsene per cui la commissione di valutazione indipendente ha raccomandato alla Posta di concentrarsi sulle altre forme e di migliorare la cooperazione con i Comuni. La commissione ha pure concluso dal sondaggio che si dovevano gestire con maggior flessibilità gli orari di apertura delle nuove forme in particolare durante le ore marginali. La Posta si è dichiarata disposta a seguire le raccomandazioni, a realizzare più agenzie e a esaminare le possibilità di combinare le fonti di introito. La Posta collaborerà inoltre più strettamente con i Comuni nell'ambito della ristrutturazione della rete e si sforzerà di rispondere meglio alle esigenze delle regioni.

¹ FF 2002 ...

6.1

Il nuovo mandato di infrastruttura

Il nuovo mandato di infrastruttura è giustificato per i seguenti motivi: il libero accesso alle prestazioni del servizio universale è un elemento essenziale del servizio pubblico; una rete sufficientemente densa di uffici in tutte le regioni del Paese è la condizione per garantire la qualità dei servizi universali. L'accesso al servizio universale può tuttavia essere garantito sotto forme diverse: uffici postali tradizionali gestiti direttamente dalla Posta, filiali o uffici postali mobili nonché soluzioni di parteneriato con privati (agenzie). A parer nostro l'accesso alle prestazioni del servizio universale può essere garantito anche attraverso il cosiddetto servizio a domicilio.

In linea di massima possiamo pertanto dichiararci d'accordo con la formulazione dell'articolo 2 capoverso 3 LPO proposta dall'iniziativa parlamentare della CTT. Qui di seguito esaminiamo la disposizione in dettaglio:

Sufficiente flessibilità del disciplinamento

Introducendo una corrispondente disposizione nella legge sulle poste si risponde a un bisogno reale di partecipazione politica per quanto concerne la strutturazione della rete di uffici postali. La formulazione della disposizione lascia un margine di manovra sufficiente per l'ulteriore adattamento della rete di uffici postali. La necessità di ulteriori adeguamenti è riconosciuta dalla Commissione anche nel suo rapporto del 25 febbraio 2002.

Definizione di "uffici postali"

Condividiamo l'opinione della Commissione secondo la quale con il termine "uffici postali" vanno intese anche le forme alternative quali le filiali e le agenzie. Riteniamo indispensabile che la Posta possa gestire la sua rete di uffici postali in collaborazione con terzi. In linea di massima si può pensare a un numero sempre maggiore di uffici postali gestiti sotto forma di agenzie, come in Svezia (in negozi, stazioni di servizio, stazioni, amministrazioni comunali ecc.).

Sulla scorta dei risultati del sondaggio citato e contrariamente all'opinione espressa dalla Commissione annoveriamo invece tra gli uffici postali anche la posta mobile. Uffici postali mobili sistemati in luoghi fissi e con orari d'apertura regolari permettono di mantenere un'offerta analoga a quella garantita attualmente in piccoli uffici postali fissi, che sono però più costosi.

Il servizio a domicilio deve continuare a sussistere

Il nostro Collegio condivide inoltre l'opinione della Commissione secondo la quale il servizio a domicilio potrà essere offerto anche in futuro in luoghi adeguati. Il servizio a domicilio è infatti una soluzione valida per garantire l'accesso al servizio universale o per migliorare la qualità delle prestazioni segnatamente per i gruppi di popolazione meno mobili. Riteniamo che il servizio a domicilio debba pertanto poter fungere da sostituto di un ufficio postale anche in virtù della nuova disposizione. Nell'ordinanza emaneremo le corrispondenti disposizioni d'esecuzione, orientandoci anche alle raccomandazioni fatte dalla Commissione di valutazione per la ristrutturazione della rete di uffici postali: essa ritiene che il servizio a domicilio possa essere introdotto se nella regione è disponibile una rete fissa che garantisce un'offerta corrispondente almeno al servizio universale. La Posta si è da parte sua dichiarata

disposta a tentare di realizzare in futuro un numero maggiore di soluzioni in forma di agenzie e a cooperare ancor di più con le regioni e i Comuni interessati.

Disposizioni d'esecuzione del Consiglio federale

Il nostro Collegio approva l'intenzione della Commissione di non fissare nella legge né il numero degli uffici postali né la loro distribuzione geografica. Provvederemo a emanare le corrispondenti disposizioni d'esecuzione tenendo conto, oltre che di quanto esposto sopra, anche dell'atteggiamento della Commissione nei confronti dei termini "distanza ragionevole" e "in tutte le regioni". Condividiamo inoltre il parere della Commissione secondo il quale con le nuove disposizioni non nasce nessun diritto alla costruzione o al mantenimento di un ufficio postale. Spetterà invece alle competenti autorità di vigilanza controllare l'osservanza delle nuove disposizioni della legge sulle poste. I dettagli dovranno essere fissati anche in questo caso nelle disposizioni d'esecuzione.

In futuro intendiamo inoltre far valutare separatamente il grado di soddisfazione della clientela nei confronti delle nuove forme di uffici postali.

6.2 Per il momento nessuna indennità per la rete di uffici postali

Nell'iniziativa parlamentare la CTT-CN propone di risarcire annualmente alla Posta una parte dei costi non coperti della rete di uffici postali. A parte il fatto che a parer nostro non è molto sensato finanziare infrastrutture non necessarie invece delle prestazioni del servizio universale vere e proprie, le seguenti considerazioni parlano in linea di massima a sfavore della proposta della CTT-CN:

Falsi stimoli per la Posta

Le indennità hanno di regola ripercussioni negative per l'economia. Essi creano falsi stimoli, poiché inducono la Posta a massimizzare le indennità invece che a ottimizzare i costi. Questo significa che la Posta non sarebbe più tenuta a orientare la sua rete alle esigenze dei clienti. Vi è anzi il pericolo che la Posta mantenga i costi della sua rete di uffici postali al livello attuale e questo a carico della Confederazione. I collaboratori della Posta crederebbero inoltre, erroneamente, che la Posta debba in futuro realizzare adeguamenti minimi o non realizzarne affatto. Questo effetto sarebbe fatale per l'ulteriore sviluppo della Posta e in fin dei conti anche per la qualità del servizio postale universale.

Segnali sbagliati per i Cantoni e i Comuni

Le indennità darebbero inoltre segnali sbagliati ai Comuni e ai Cantoni. Questi, sapendo che la Confederazione indennizza i costi della rete, non accetterebbero più nessun adeguamento, pur essendo l'ulteriore ristrutturazione della rete di uffici postali necessaria anche secondo la CTT-CN.

Freno all'indebitamento

Giusta l'articolo 126 della Costituzione federale la Confederazione equilibra a lungo termine le sue uscite ed entrate. Le indennità destinate alla rete di uffici postali costituirebbero nuove uscite per la Confederazione e sarebbero contrari alle disposizioni costituzionali. Questo è tanto più grave se si pensa che con nuove ottimizza-

La proposta della CTT-CN è compatibile con l'articolo 92 della Costituzione federale.

10**Parere del Consiglio federale**

Condividiamo l'avviso della Commissione che stima che la ristrutturazione della rete richieda la partecipazione politica. Una corrispondente disposizione nella legge sulle poste deve tuttavia lasciare un margine di manovra sufficiente ed essere compatibile con la regolamentazione delle competenze instaurata con la riforma della Posta. Siamo tuttavia dell'opinione che la Posta debba continuare a riorganizzare la rete di uffici postali tenendo conto delle raccomandazioni della commissione di valutazione indipendente. In futuro, la Posta dovrà ricorrere maggiormente ad agenzie e rafforzare la cooperazione con i Comuni e con le regioni. Intendiamo inoltre prescrivere alla Posta nuovi obblighi relativi alla valutazione della qualità del servizio universale. Al termine della riorganizzazione, la Posta disporrà ancora di una delle reti più dense d'Europa.

Se non continua la ristrutturazione, la Posta sarà costretta a investire in settori non produttivi a scapito dello sviluppo di nuovi prodotti e dell'ammodernamento dei suoi impianti. Inoltre, dovrebbe concepire la sua rete di distribuzione in funzione di una rete di uffici postali sovradimensionata. Questa evoluzione sarebbe contraria all'interesse del Paese a disporre di servizi postali di buona qualità e a prezzi moderati.

Oltre agli uffici postali tradizionali gestiti dalla Posta, possono assicurare l'accesso alle prestazioni del servizio universale su tutto il territorio anche filiali o uffici postali mobili come pure soluzioni di partenariato con il settore privato (agenzie). Riteniamo che anche il servizio a domicilio possa soddisfare questa funzione. La Posta dovrà tuttavia vegliare affinché le regioni in cui si prevede di introdurre questo servizio continuino a disporre di un esercizio tradizionale con un'offerta e un orario di apertura sufficienti.

Proponiamo inoltre di sopprimere il nuovo articolo 2 capoverso 4 LPO, che prevede di risarcire alla Posta una parte dei costi non coperti della rete di uffici postali. Bisogna sfruttare prima tutte le possibilità di finanziamento offerte dalla legge sulle poste (introiti provenienti dai servizi riservati, dai servizi non riservati e dai servizi liberi, misure di ottimizzazione dei costi e tasse di concessione conformemente all'art. 6 LPO). Se questi differenti provvedimenti non dovessero rilevarsi sufficienti, sarà ancora possibile creare le basi legali per l'introduzione di simili indennità.