

02.041

Panoramica sull'evoluzione del settore postale in Svizzera - Rapporto del Consiglio federale

e

Messaggio concernente la modifica della legge federale sull'organizzazione delle poste

del 22 maggio 2002

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente rapporto vi sottoponiamo, per approvazione, un decreto federale concernente la Panoramica sull'evoluzione del settore postale in Svizzera e il disegno di modifica della legge del 30 aprile 1997 sull'organizzazione delle poste (LOP; RS 783.1).

Contemporaneamente vi proponiamo di togliere di ruolo i seguenti interventi parlamentari:

2002	M	01.3120	Fasel, Finanziamento della rete di uffici postali
2002	M	01.3206	Epiney, Finanziamento dei costi non coperti nel settore della Posta e delle telecomunicazioni
2002	P	01.3168	Dupraz, Posta e Servizio pubblico
2001	P	01.3079	Hämmerle, Obbligo di concessione per fornitori privati di servizi postali
2001	P	01.3075	Hassler, Tasse di concessione per fornitori privati di servizi postali
2001	P	01.3018	Gadient, Rinuncia allo smantellamento della rete di uffici postali

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

22 maggio 2002

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Kaspar Villiger

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

L'incarico della Confederazione di provvedere affinché in tutte le regioni del Paese vi siano servizi postali e servizi di pagamento sufficienti e a prezzo ragionevole e i continui cambiamenti nel settore postale obbligano la Posta a rivedere costantemente le sue strutture e i suoi metodi di produzione. La Posta deve adattarsi alle mutate esigenze della popolazione e dell'economia e prepararsi ad affrontare le nuove sfide costituite dagli sviluppi tecnologici e dai processi di liberalizzazione del mercato a livello internazionale.

Nel presente rapporto il Consiglio federale presenta la sua politica postale per i prossimi anni. Il Consiglio federale vuole fare il punto della situazione in vista delle prossime decisioni a livello politico e operativo e dare alla Posta quale ente responsabile della fornitura del servizio di base la sicurezza necessaria per la sua evoluzione futura.

Il rapporto informa in particolare sui seguenti temi:

- gli obiettivi raggiunti e da raggiungere con la riforma della Posta 1998 (un bilancio intermedio),*
- le sfide che devono affrontare il settore postale e la Posta svizzera,*
- il contenuto e l'estensione della fornitura del servizio di base (servizio universale/servizio pubblico) nel settore postale,*
- le scadenze e la portata di ulteriori liberalizzazioni del mercato postale,*
- le possibilità di finanziamento della fornitura del servizio postale di base.*

Il Consiglio federale fa un bilancio intermedio tutto sommato positivo della riforma della Posta 1998. La Posta ha soddisfatto le condizioni legali e garantito la fornitura di un servizio di base di elevata qualità in tutto il Paese. Affinché possa assolvere anche in futuro il suo incarico quale azienda autonoma ed economicamente indipendente, la Posta deve tuttavia adottare ulteriori misure di ottimizzazione dei costi e aprire nuovi settori di attività. Solo così, in equilibrio tra fornitura del servizio di base e competitività, potrà garantire in modo duraturo la propria indipendenza finanziaria in vista delle future sfide e contribuire alla fornitura di un buon servizio di base con prestazioni del servizio postale e del traffico dei pagamenti.

Il Consiglio federale intende aprire il mercato postale in modo graduale e controllato. Nel rapporto sono presentati tre possibili scenari. Secondo il Consiglio federale si deve liberalizzare il mercato tenendo conto della situazione finanziaria della Posta, delle esigenze delle regioni periferiche e della necessità di procedere a ristrutturazioni socialmente sostenibili come pure dell'esigenza dell'economia di servizi universali efficienti e qualitativamente elevati e del sicuro finanziamento della fornitura del servizio di base. Con l'apertura del mercato dei pacchi prevista nel 2004 e una successiva liberalizzazione parziale del mercato della posta-lettere (scenario III) il Consiglio federale presenta al Parlamento uno scenario che tiene conto delle esigenze menzionate e contemporaneamente riduce il ritardo accumulato nei confronti delle normative in vigore nell'UE. Mediante il decreto federale

concernente la Panoramica sull'evoluzione del settore postale in Svizzera, il Parlamento ha la possibilità di esprimersi sui diversi scenari di liberalizzazione.

Il Consiglio federale presenta inoltre al Parlamento nuove disposizione relative alla rete di uffici postali da inserire nella legge del 30 aprile 1997¹ sulle poste (LPO). La ristrutturazione della rete di uffici postali deve poter essere portata avanti; le ultime discussioni provano tuttavia che è necessario fissare condizioni quadro legali chiare per quanto riguarda la struttura della rete di uffici postali.

Il Consiglio federale giunge pure alla conclusione che nei prossimi anni la fornitura del servizio di base potrà in linea di principio essere assicurata in modo economicamente autonomo nell'ambito del processo di apertura del mercato da lui previsto. Se, contrariamente alle aspettative, la Posta nonostante una gestione "economica" non dovesse più riuscire a coprire i costi della fornitura del servizio di base dopo la liberalizzazione del mercato dei pacchi e se neppure le tasse di concessione riuscissero ad assicurare il finanziamento sufficiente del servizio universale, il Consiglio federale sottoporrebbe al Parlamento una disposizione relativa all'indennizzo dei costi non coperti del servizio universale. Questa misura potrebbe essere necessaria già prima dell'apertura del mercato della posta-lettere (abbassamento del limite del monopolio a 100 g).

Oltre al rapporto sull'evoluzione del settore postale in Svizzera il Consiglio federale sottopone al Parlamento anche un messaggio concernente una modifica della legge del 30 aprile 1997² sull'organizzazione delle poste (LOP), volta a creare le basi legali per una ricapitalizzazione della Posta e per lo scorporo della Posta dalla tesoreria della Confederazione. Inoltre propone di adeguare le regole in materia di responsabilità degli organi della Posta ai criteri già applicati alle FFS o a Swisscom.

La Posta non è in grado di finanziare autonomamente gli accantonamenti per gli impegni nei confronti della cassa pensioni. Per questo motivo la Confederazione dovrà finanziare gli accantonamenti necessari secondo gli standard di contabilità moderni. Senza ricapitalizzazione, la Posta dovrebbe costituire gli accantonamenti con mezzi propri e indebitarsi eccessivamente a causa della sua esigua base di capitale proprio: le sue possibilità di affermarsi sul mercato postale sempre più conteso si ridurrebbero notevolmente. Questo deve essere evitato.

¹ RS 783.0

² RS 783.1

Rapporto del Consiglio federale «Panoramica sull'evoluzione del settore postale in Svizzera»

1 Situazione iniziale

1.1 L'obbligo della Confederazione di garantire la fornitura del servizio di base nei settori del servizio postale e del traffico dei pagamenti

Conformemente all'articolo 92 capoverso 2 della Costituzione federale (Cost.)³ la Confederazione provvede affinché in tutte le regioni del Paese vi siano servizi postali e di telecomunicazione di base sufficienti e a prezzo ragionevole. In virtù di questo incarico, il 1° gennaio 1998 è stata messa in vigore la riforma delle PTT decisa dal Parlamento, che prevedeva, da un lato, la riforma delle aziende, cioè la suddivisione delle PTT nelle due società autonome la Posta e Swisscom SA e, dall'altro, riforme del mercato (liberalizzazione del mercato nel settore delle telecomunicazioni e liberalizzazione parziale del mercato nel settore postale).

Nell'ambito della riforma delle PTT è stato in particolare definito nella legge il servizio universale della Posta (servizio pubblico) secondo cui la Posta è tenuta a fornire un servizio universale sufficiente, comprendente prestazioni del servizio postale e del traffico dei pagamenti. Un servizio universale di buona qualità deve essere fornito in tutte le regioni del Paese, secondo gli stessi principi e a prezzi equi. Non tutte le prestazioni della Posta fanno però parte del servizio pubblico. In particolare i cosiddetti servizi liberi della Posta (p. es. servizi espresso o determinati servizi finanziari) comprendono prestazioni che la Posta può fornire ma che non è tenuta a fornire per legge.

1.2 Scopo della presente panoramica

Mediante la presente panoramica, il nostro Collegio fa un bilancio intermedio della riforma della Posta 1998. Nel contempo gli sviluppi dinamici nel settore postale (sviluppi tecnologici, apertura delle frontiere, fusioni internazionali di grandi aziende postali economicamente solide, liberalizzazioni più avanzate del mercato nell'UE, internazionalizzazione dei servizi postali) esigono una pianificazione affidabile e chiari valori di riferimento per l'evoluzione futura del settore postale e della Posta svizzera.

Dopo la riforma della Posta sono stati depositati numerosi interventi parlamentari concernenti la Posta. Da un lato sono richiesti nuovi mandati di prestazione, disposizioni sulla densità di uffici postali e indennità per l'uso della rete di uffici postali, dall'altro una maggiore liberalizzazione del mercato postale e la revisione totale della legge sulle poste per trasformarla in una vera e propria legge sul mercato postale.

³ RS 101

Con la «panoramica sull'evoluzione del settore postale in Svizzera» desideriamo presentare le diverse esigenze in un quadro globale e mostrare le linee direttrici dell'evoluzione del settore postale in Svizzera.

2 La riforma della Posta 1998

2.1 Obiettivi e principi della riforma della Posta

L'obiettivo della riforma della Posta 1998 era di garantire e migliorare la fornitura alla popolazione e all'economia di prestazioni di buona qualità in tutte le regioni del Paese, a prezzi equi, del servizio postale e del traffico dei pagamenti. Si perseguivano cioè obiettivi economici creando nel contempo le condizioni legali affinché la Posta potesse evolvere da regia federale ad azienda di servizi moderna, competitiva, efficiente e orientata ai clienti.

La riforma della Posta 1998 comprendeva la riforma del mercato (nuova legge sulle poste, LPO) e la riforma dell'azienda (nuova legge sull'organizzazione delle poste, LOP).

Con le riforme il legislatore perseguiva principalmente tre obiettivi:

- tutti gli abitanti del Paese hanno diritto alla fornitura del servizio di base. Il servizio universale è fornito in tutto il Paese secondo gli stessi principi, di buona qualità e a prezzi equi.
- Le prestazioni del servizio pubblico devono essere fornite nel modo più efficiente possibile.
- Lo Stato definisce il contenuto della fornitura del servizio di base in leggi ed ordinanze. È responsabile che le prestazioni del servizio pubblico siano fornite in tutte le regioni del Paese.

La liberalizzazione parziale del mercato e la trasformazione della Posta in un'azienda autonoma della Confederazione sono state scelte dal legislatore quali mezzi per garantire la fornitura di servizi postali di base di buona qualità e a prezzi equi. Mediante questo incarico sono create le relative condizioni quadro a livello di legislazione e regolamentazione. È così garantito che il committente politico possa prescrivere attraverso leggi e ordinanze l'offerta di servizi da lui auspicata e verificarne la fornitura.

Il servizio pubblico è contraddistinto in genere dai seguenti principi, determinanti anche per l'attuazione della riforma della Posta:

- accessibilità generale (obbligo di fornire prestazioni, obbligo di contrarre, principio della parità di trattamento): l'obbligo di fornire prestazioni significa che le prestazioni del servizio universale devono essere fornite a tutti. Da questo obbligo deriva l'obbligo di contrarre da parte dell'operatore che fornisce il servizio universale. Contrariamente al principio della libertà contrattuale valido nell'ambito della libera concorrenza e dei servizi liberi della Posta, la Posta può essere costretta a stipulare contratti nell'ambito del servizio universale. Inoltre la Posta nel fornire il servizio universale è tenuta ad osservare il principio della parità di trattamento di tutti i clienti.

- Qualità: i servizi universali devono essere di buona qualità. Per la Posta ciò significa in particolare l'obbligo di osservare i tempi di consegna garantiti per i servizi postali, il trattamento accurato della merce, come pure la distribuzione di invii tutti i giorni feriali, al minimo, però, durante cinque giorni alla settimana.
- Prezzi equi: i prezzi delle prestazioni del servizio universale devono essere equi. La Posta deve tuttavia fissare i suoi prezzi secondo criteri economici, in modo cioè da riuscire come minimo a coprire i costi.
- Fornitura del servizio di base in tutte le regioni del Paese: conformemente alla legge sulle poste, la Posta è tenuta a fornire il servizio universale in tutto il Paese.
- Continuità di fornitura: la Posta è tenuta a soddisfare il suo incarico anche nelle situazioni di crisi.
- Strutture efficienti come pure capacità di adattarsi ed evolvere: dall'obbligo di definire le prestazioni secondo criteri di economia aziendale consegue che la Posta è tenuta a lavorare in modo efficiente. Ciò significa che deve rivedere regolarmente le sue strutture e i suoi processi come pure la possibilità adattare le strutture e i processi a nuove condizioni.
- Definizione del servizio pubblico da parte del legislatore e del regolatore: l'estensione e la qualità auspicata per il servizio universale devono essere fissate nei principi dal legislatore. Emanando la legge sulle poste il legislatore ha soddisfatto questo incarico. Dal principio della capacità di adattarsi e evolvere del servizio pubblico consegue che il legislatore non deve regolare il servizio universale nei minimi dettagli. Per questo motivo nella legge sulle poste è stato riservato al Consiglio federale e alla Posta un margine di manovra per la concretizzazione del servizio universale.

Questi principi assicurano il libero accesso alle prestazioni della Posta. Essi non devono essere rispettati solo nei confronti della clientela della Posta, ma, per quanto riguarda il settore del servizio universale, anche nei confronti degli operatori privati che forniscono servizi postali non riservati.

2.2 La riforma del mercato (Legge sulle poste)

La legge sulle poste (LPO) definisce le prestazioni da fornire nell'ambito del servizio universale e liberalizza determinati settori del mercato postale. Nel contempo autorizza il Consiglio federale ad abbassare ulteriormente il limite del monopolio tenendo conto delle norme europee in materia. La legge sulle poste non contiene invece disposizioni per quanto riguarda l'infrastruttura, lasciando alla Posta il compito di determinare con quali mezzi intende fornire nel modo migliore e più efficiente le proprie prestazioni.

La riforma del mercato comprende, essenzialmente, i seguenti elementi:

- la nuova legge sulle poste deve garantire la fornitura affidabile e a prezzi equi alla popolazione e all'economia di prestazioni di buona qualità nei settori del servizio postale e del traffico dei pagamenti in tutte le regioni del Paese («Servizio pubblico»).

- Nella prima fase il monopolio deve fornire i mezzi finanziari necessari per assicurare la fornitura del servizio di base. La Posta è tenuta a coprire i propri costi con mezzi propri. Dopo l'entrata in vigore della nuova regolamentazione, la Posta non può più finanziare le proprie prestazioni (né ridurre il loro prezzo) mediante gli introiti provenienti dal settore delle telecomunicazioni. Non sono previste indennità fatta eccezione per il trasporto dei giornali (trasporto di giornali e periodici a prezzi preferenziali) e per il trasporto pubblico dei viaggiatori. Gli operatori privati possono essere chiamati a contribuire al finanziamento del servizio universale solo se è provato che i costi del servizio di base non sono coperti nonostante una gestione economica dell'azienda.
- Si tratta inoltre di instaurare un regime di concorrenza nel mercato postale. Alla clientela deve essere offerta la possibilità di scegliere il proprio operatore. Si vogliono così stimolare la Posta e i nuovi operatori a migliorare l'offerta e ad aumentare l'efficienza.
- La riforma comprende anche una delega delle competenze al Consiglio federale. Il nostro Collegio può decidere ulteriori liberalizzazioni del mercato tenendo conto dell'evoluzione in Europa, a condizione che il finanziamento di un servizio universale sufficiente sia garantito.

2.2.1 Il servizio universale (servizio pubblico)

Nella legge sulle poste e nell'ordinanza sulle poste del 29 ottobre 1997⁴ (OPO) si intendono per servizio universale le prestazioni nei settori del servizio postale e del traffico dei pagamenti. La legge suddivide il servizio universale in un settore riservato (monopolio della Posta per invii fino a 2 kg) e in un settore non riservato, nell'ambito del quale la Posta fornisce le proprie prestazioni in concorrenza con operatori privati (soprattutto pacchi tra i 2 e i 20 kg e prestazioni del traffico dei pagamenti).

a. Il servizio universale e le prestazioni postali

Il servizio universale nel traffico postale comprende l'accettazione, la presa in consegna, il trasporto e la distribuzione di lettere e pacchi indirizzati fino a 20 kg, di regola tutti i giorni feriali, al minimo, però durante cinque giorni alla settimana. Fa parte del servizio universale anche il trasporto di giornali e periodici.

b. Il servizio universale e il traffico dei pagamenti

Nell'ambito traffico dei pagamenti il Consiglio federale ha attribuito le seguenti prestazioni al servizio universale: versamenti, pagamenti e girate.

c. Il servizio universale e il trasporto dei viaggiatori

La Posta ha anche l'incarico di garantire il trasporto regolare dei viaggiatori su strada. In questo ambito la Posta è indennizzata conformemente alla legislazione sui trasporti pubblici.

2.2.2 Servizi liberi

La legge sulle poste autorizza la Posta a offrire, oltre al servizio universale, altre prestazioni e prodotti nell'ambito del servizio postale e del traffico dei pagamenti nonché prestazioni e prodotti direttamente complementari. Questi servizi non costituiscono parte integrante del servizio pubblico della Posta. Sono prestazioni e prodotti non attribuiti dalla legge sulle poste ai servizi riservati né dal Consiglio federale ai servizi non riservati. In questo settore la Posta opera da azienda privata ed è sottoposta all'usuale diritto della concorrenza. Nel settore della logistica i servizi liberi comprendono tra l'altro il trasporto degli invii della posta rapida⁵ e di pacchi sopra i 20 kg. Fanno inoltre parte dei servizi liberi gli ulteriori prodotti di Postfinance (come le prestazioni del cash-management o le carte di credito) e il nuovo settore e-business della Posta. La Posta può offrire anche prestazioni e prodotti per conto di terzi (i Fondi gialli o l'intermediazione di altre prestazioni bancarie).

2.2.3 Finanziamento del servizio universale secondo il diritto vigente

La legge sulle poste prevede di finanziare il servizio universale mediante:

- gli introiti provenienti dal settore riservato,
- gli introiti provenienti dai servizi non riservati e dai servizi liberi,
- misure di ottimizzazione dei costi della Posta,
- riscossione di tasse di concessione sui fatturati degli operatori privati realizzati nel settore non riservato, se è provato che i costi nel Servizio universale non sono coperti.

Secondo l'articolo 3 capoverso 1 LPO la Posta ha il diritto esclusivo di trasportare gli invii della posta-lettere e i pacchi indirizzati fino a 2 chilogrammi, affinché possa finanziare i costi del servizio universale.

Gli introiti provenienti dai servizi non riservati e dai servizi liberi devono inoltre contribuire a finanziare il servizio universale. L'attuale cosiddetto finanziamento di monopolio della fornitura del servizio di base consente l'impiego di contributi di copertura da tutti i settori di attività della Posta. La legge sulle poste non prevede invece il versamento di nessuna indennità statale – eccettuati il trasporto dei giornali e quello dei viaggiatori – per il servizio universale. In virtù dell'articolo 13 LOP e

⁵ La delimitazione tra invii della posta rapida e servizi riservati avviene attraverso la determinazione di un limite di prezzo. I limiti di prezzo ammontano attualmente per la posta-lettere a cinque volte la tariffa base per le lettere A (cioè a fr. 4.50) e per la posta-pacchi a due volte la tariffa di primo livello (cioè a fr. 10).

dell'articolo 10 della legge federale del 26 marzo 1934⁶ sulle garanzie politiche e di polizia in favore della Confederazione la Posta è invece esonerata dall'obbligo di versare imposte sugli utili realizzati dai servizi universali. La Confederazione ha finora rinunciato ad esigere il versamento di utili.

Per il finanziamento del servizio universale la Posta è inoltre tenuta, secondo la legge sulle poste, a ridurre i propri costi e a trovare nuovi settori di attività. Nel messaggio concernente la nuova legge sulle poste, avevamo in particolare menzionato l'ulteriore sviluppo del traffico dei pagamenti, il nuovo orientamento già praticamente realizzato della posta-pacchi e l'ottimizzazione della rete di uffici postali.

Se nonostante una gestione conforme ai dettami dell'economia di mercato gli introiti del monopolio, dei servizi non riservati e del settore in regime di concorrenza non sono sufficienti per il finanziamento del servizio universale, il Consiglio federale può, secondo l'articolo 6 LPO, stabilire che vengano riscosse tasse per i servizi postali per i quali è stata rilasciata una concessione a operatori privati che forniscono servizi universali. Questo mezzo di finanziamento è stato previsto per il caso in cui la Posta, nonostante una gestione del servizio universale conforme ai dettami dell'economia di mercato, provi che le spese non sono coperte integralmente. Questo sistema presuppone che, oltre a una copertura insufficiente dei costi nel servizio universale, operi sul mercato un numero sufficiente di operatori privati che forniscono servizi postali non riservati realizzando introiti sufficienti. Eventuali introiti devono essere impiegati per il finanziamento dei servizi non riservati. Finora la Posta è riuscita a coprire i costi del servizio universale in modo che le condizioni legali per riscuotere tasse di concessione non erano soddisfatte. Del resto, a causa della limitata liberalizzazione del mercato, gli operatori privati non hanno realizzato finora utili sufficienti; inoltre i costi per l'amministrazione delle concessioni non avrebbero giustificato le spese necessarie per la riscossione delle tasse di concessione.

2.3 La riforma dell'azienda (Legge sull'organizzazione delle poste)

È stato assolutamente necessario svolgere accanto alla riforma del mercato descritta sopra anche una riforma dell'azienda. Questa è stata realizzata a livello legislativo con la nuova legge sull'organizzazione delle poste (LOP). Solo se dispone di un margine di manovra sufficiente, la Posta può reagire con la necessaria flessibilità e rapidità alle nuove condizioni e alle mutate esigenze dei clienti. Questo vale sia per l'attuazione delle misure di ottimizzazione dei costi sia per l'apertura di nuovi settori di attività. Ciò significa segnatamente che:

- i compiti di regolamentazione sono stati attribuiti all'amministrazione federale.
- I compiti di gestione sono stati assegnati alla Posta (sviluppo della strategia aziendale, decisioni relative all'impiego delle risorse, ai metodi di produzione, alla struttura della rete di uffici postali ecc.).
- La gestione finanziaria è stata affidata al Consiglio d'amministrazione della Posta. La Confederazione si è tuttavia riservata la gestione della tesoreria

⁶ RS 170.21

della Posta, conformemente all'articolo 35 della legge federale del 6 ottobre 1989⁷ sulle finanze della Confederazione.

- Alla Posta è stato inoltre accordato un ampio margine di manovra nella configurazione dei prodotti e delle infrastrutture in modo che possa reagire con rapidità e flessibilità ai cambiamenti del mercato.
- Alla Posta è stata attribuita anche la competenza di fissare autonomamente i suoi prezzi nell'ambito dei servizi non riservati e dei servizi liberi. La Posta può fissare i propri prezzi in base a criteri di mercato e di economia aziendale e adattarli a nuove condizioni.
- Solo per i prezzi dei servizi riservati (monopolio) e per i prezzi preferenziali per il trasporto di giornali e periodici in abbonamento occorre l'approvazione del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC), che li fissa dopo aver consultato il Sorvegliante dei prezzi.

2.3.1 Scopo dell'azienda e forma giuridica

Il legislatore ha assegnato alla Posta il mandato di prestazioni descritto nei tre settori del servizio postale, del traffico dei pagamenti e del trasporto viaggiatori. In corrispondenza con il mandato ha definito nell'articolo 3 LOP lo scopo della Posta. Contemporaneamente la Posta è stata trasformata in un ente autonomo di diritto pubblico della Confederazione, la cui organizzazione è basata sul diritto azionario.

2.3.2 Obiettivi strategici del Consiglio federale e capitale di dotazione

Il Consiglio federale tutela gli interessi di proprietario della Confederazione nominando il Consiglio d'amministrazione della Posta e prescrivendo alla Posta obiettivi strategici validi di volta in volta per quattro anni. Il Consiglio d'amministrazione è tenuto a attuare gli obiettivi strategici del Consiglio federale nella strategia aziendale. Gli obiettivi strategici del Consiglio federale prescrivono alla Posta di fornire a tutti gli utenti in Svizzera un servizio di base di buona qualità e secondo gli stessi principi. La Posta deve essere concorrenziale, economicamente indipendente e orientata ai clienti. Dal punto di vista finanziario, il Consiglio federale si aspetta che la Posta raggiunga un risultato adeguato che le consenta di aumentare il valore dell'azienda. Conformemente alla disposizione della legge sulle poste relativa all'autonomia finanziaria della Posta, il Consiglio federale esige che la Posta finanzi i propri investimenti in linea di principio con il cashflow realizzato. Il Consiglio federale esige anche dalla Posta che pratichi una politica del personale moderna e sociale.

La Posta può anche, tenendo conto del suo mandato di prestazioni e nei limiti delle sue possibilità, stringere cooperazioni in Svizzera e all'estero e assicurare così l'allacciamento della Svizzera alle reti di distribuzione internazionali.

⁷ RS 611.0

2.4

Raggiungimento di obiettivi - un bilancio intermedio

Riteniamo che gli obiettivi menzionati della riforma della Posta 1998 sono stati in massima parte raggiunti. La fornitura alla popolazione e all'economia in tutto il Paese dei servizi universali definiti nella legge è stata assicurata capillarmente. La Posta ha fornito le prestazioni in buona qualità e a prezzi equi. Hanno pure funzionato i meccanismi di finanziamento previsti nella legge sulle poste; la Posta è riuscita finora a finanziare autonomamente il servizio universale.

Sussistono invece restrizioni per quanto riguarda l'evoluzione finanziaria dell'azienda. Nonostante notevoli miglioramenti segnatamente nel settore della posta-pacchi la Posta non ha ancora potuto ridurre i propri costi nella misura prevista dalla riforma della Posta 1998. Pur compiendo importanti passi per cambiare da regia statale a azienda di servizi moderna, efficiente, competitiva e orientata ai clienti, occorrono ancora molti sforzi in questo ambito. Per poter soddisfare anche in futuro l'incarico di fornire un servizio di base in tutto il Paese e adempiere la sua responsabilità di datore di lavoro importante, la Posta deve migliorare ulteriormente la propria efficienza e continuare ad adottare misure di ottimizzazione dei costi intraprese nel 1998. Devono essere realizzati miglioramenti anche per quanto riguarda gli introiti. Oltre a esaminare misure adeguate a livello di prezzi, la Posta deve aprire nuovi settori di attività e aumentare gli introiti proveniente dal settore soggetto al regime di concorrenza per poter assicurare in modo duraturo la sua base finanziaria.

Presentiamo la nostra valutazione nel complesso positiva della riforma della Posta secondo i seguenti settori:

- Qualità, prezzi e soddisfazione dei clienti nella fornitura del servizio postale di base (n. 2.4.1 – 2.4.3);
- Finanziamento del servizio di base (n. 2.4.4);
- Evoluzione dell'azienda Posta (n. 2.4.5).

2.4.1

Qualità del servizio universale

L'articolo 12 LPO prescrive che la Posta faccia controllare la qualità dei suoi servizi riservati da un organo indipendente e pubblici i risultati di questi controlli. Per determinare la qualità delle prestazioni si controllano regolarmente i tempi di consegna degli invii postali e si svolgono sondaggi annuali presso i clienti privati e i clienti commerciali. Nell'ambito del controllo dei tempi di consegna si determina la durata necessaria per il trasporto – dall'impostazione fino al recapito – di una quantità determinata di invii.

Controllo dei tempi di consegna di invii postali

Unità aziendale	Prodotto/Prestazione	Rispetto dei tempi di consegna (indicazioni in per cento)			
		2001	2000	1999	1998
Posta-lettere ¹	Posta A (E+1) ⁵	97.6	97.1	96.6	96.5
	Posta B (E+3)	98.4	97.9	98.2	98.8
Swiss Post International ¹	Posta-lettere internazionale (Import; E+1) ³	94.1	93.4	93.1	91.3
Posta-pacchi ²	E+1 (1999: fino 1° semestre)	92.6	–	90.6	94.5
	E+2 (1999: fino 1° semestre)	93.4	–	94.8	96.9
	E+3		–	–	98.0
	Offerta transitoria ⁴ (1999: dal 2° semestre)		95.2	93.4	–

¹ Controlli svolti da un'organizzazione esterna alla Posta

² Controlli interni

³ Obiettivo qualitativo secondo accordo internazionale (REIMS): 93%

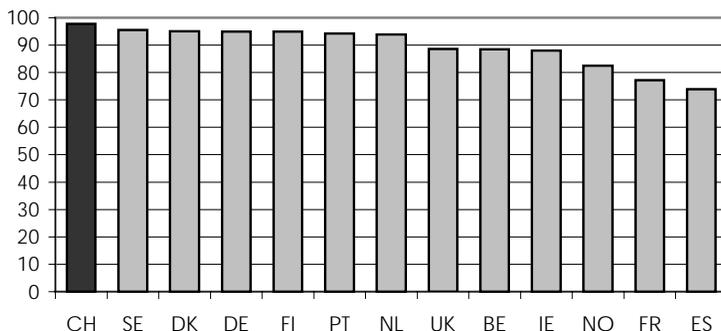
⁴ Dal 2° semestre 1999: offerta transitoria. Il primo gennaio 2001 è stata introdotta la nuova offerta di prestazioni (PostPac Priority, PostPac Economy). Le cifre possono essere confrontate solo limitatamente.

⁵ E: giorno di impostazione

I risultati dei tempi di consegna mostrano che la Posta ha raggiunto un livello di qualità molto alto con le sue prestazioni nel traffico interno soprattutto per le lettere. Anche la posta-pacchi dopo alcuni problemi provvisori con i centri di trattamento ha potuto nuovamente migliorare le proprie prestazioni.

La tabella 2 permette di confrontare i tempi di consegna nel traffico della posta-lettere nazionale di diverse aziende postali estere.

Tabella 2

Confronto dei «tempi di consegna nel traffico della posta-lettere nazionale» Svizzera / Paesi dell'UE

Per quanto riguarda il traffico della posta-lettere internazionale, la qualità è determinata in base a un sistema uniforme in tutta l'Europa. Secondo la direttiva UE sui servizi postali gli Stati membri devono garantire che l'85 per cento degli invii della posta-lettere transfrontalieri intracomunitari della categoria più rapida è consegnato entro tre giorni (E+3). Il 97 per cento di questi invii deve inoltre giungere a destinazione entro cinque giorni (E+5). La Posta ha sempre superato le norme europee in materia, dimostrando così di lavorare in modo rapido e affidabile anche nel traffico internazionale della posta-lettere.

I tempi di consegna dei pacchi possono ora essere determinati in base alla tecnologia dei codici a barre. Nell'anno 2001 l'offerta di prestazioni «PostPac Priorità» (E+1) ha raggiunto gli obiettivi nella misura del 92.6 per cento, quella di «PostPac Economy» (E+2) nella misura del 93.4 per cento. Dopo alcune difficoltà iniziali, la posta-pacchi ha potuto aumentare notevolmente la capacità dei nuovi centri pacchi in particolare negli anni 2000 e 2001. L'introduzione della nuova offerta di prestazioni all'inizio del 2001 ha permesso di eliminare praticamente tutti i problemi e i tre nuovi centri superano da ottobre 2001 le capacità di trattamento originariamente previste.

La Posta soddisfa dunque con le sue prestazioni le elevate esigenze qualitative nel servizio universale:

- i controlli dei tempi di recapito confermano l'alto livello qualitativo nel traffico della posta-lettere nazionale e internazionale.
- La Posta ha potuto migliorare i propri tempi di consegna nel settore della posta-pacchi dopo difficoltà iniziali con i nuovi centri di trattamento e raggiunge ora un buon livello qualitativo.
- Anche la qualità delle prestazioni nel traffico dei pagamenti può essere considerata buona, tenuto conto dell'alto grado di soddisfazione sia dei clienti privati che dei clienti commerciali.

2.4.2 Prezzi del servizio universale⁹

Uno studio comparativo dei prezzi svolto nel 2000 nei quindici Paesi membri dell'UE, in Norvegia e in Svizzera ha mostrato che la Posta occupa una buona posizione. Il confronto dei prezzi è basato sulla cosiddetta parità del potere d'acquisto. Da un altro studio comparativo dei prezzi svolto dal Sorvegliante dei prezzi nel 2000 sulla base dei tassi di cambio risulta che i prezzi per la posta-lettere reggono bene il confronto a livello europeo. Queste affermazioni sono confermate anche dai seguenti confronti recenti dei prezzi.

Lettere della posta-lettere nazionale secondo diverse categorie di peso

I prezzi della Posta A nazionale per lettere *fino a 20 g* variano a livello europeo fra franchi 0.60 (Spagna) e 1.42 (Italia)¹⁰. Con 0.90 franchi¹¹ la Posta svizzera occupa

⁹ Confronti dei prezzi, stato 15 marzo 2002. Fonte: la Posta

¹⁰ Il confronto dei prezzi si basa sulle lettere nazionali con un peso fino a 20 g.

¹¹ Prezzo unitario per lettere della Posta A fino a 100 g.

un posto al centro della classifica. Otto Paesi hanno prezzi più elevati e otto Paesi prezzi uguali o inferiori a quelli della Svizzera.

Se si confrontano i prezzi della Posta A nazionale per lettere *fino a 50 g*, risulta che solo due Paesi hanno prezzi inferiori alla Svizzera (la Gran Bretagna con franchi 0.77 e l'Irlanda con franchi 0.86).

Relativamente alle lettere della Posta A con un peso *fino a 100 g* come pure agli invii della posta A nazionale *fino a 250 g* la Svizzera occupa nel confronto internazionale addirittura il primo posto.

Un risultato ancora migliore è fornito dal confronto dei prezzi per la Posta B nel traffico interno. In questo settore la Svizzera con un prezzo di franchi 0.70 per le lettere nazionali fino a 20 g e fino a 50 g si piazza al secondo posto dietro la Gran Bretagna. Nel confronto internazionale i prezzi più convenienti sono quelli che la Posta svizzera applica alle lettere nazionali fino a 100 g (franchi 0.70) e fino a 250 g (franchi 1.10).

Lettere a destinazione dell'estero

Per quanto riguarda gli invii per l'estero i prezzi sia per le lettere della Posta A che della Posta B occupano un posto di centro classifica. L'unica eccezione è costituita dai prezzi per le lettere della Posta A fino a 20 g destinati all'estero. Rispetto al prezzo di franchi 1.30 applicato in Svizzera, cinque Paesi hanno un prezzo superiore e undici Paesi un prezzo inferiore.

Confronti dei prezzi per la posta-pacchi

Anche nel settore dei pacchi la Posta applica nel confronto internazionale prezzi molto convenienti, anche se con la riforma delle PTT sono venuti a mancare importanti sovvenzioni trasversali dal settore telefonico (ben 800 milioni di franchi nel 1990).

Nel traffico internazionale i prezzi sia per i pacchi Economy che Priority si situano nella media superiore dei Paesi più economici. Nel settore dei pacchi Priority fino a 2 kg, ad esempio, undici Paesi sono più cari e solo quattro Paesi più economici della Posta svizzera.

2.4.3 Soddisfazione dei clienti

Dopo la riforma della Posta del 1998, la Posta misura ogni anno il grado di soddisfazione dei clienti. I risultati degli ultimi quattro anni sono riprodotti nella seguente tabella.

**Soddisfazione dei clienti (scala da 0 a 100; 0 - 50 insoddisfatti;
50 - 80 soddisfatti; 80 - 100 molto soddisfatti):**

Unità aziendale	Gruppo di clienti	Indice			
		2001	2000	1999	1998
Posta-lettere	Clienti commerciali	71	71	71	73
Expresspost	Clienti commerciali	71	66	58	72
Francobolli e filatelia	Clienti privati	80	83	80	82
Posta-pacchi	Clienti commerciali	67	65	61	75
Swiss Post International	Clienti commerciali		65	69	70
	Documenti	70			
	Corriere	68			
	Merci	69			
Rete postale e vendita (PV)	Clienti commerciali		¹	71	73
	PMI	79	81	78	82
	Clienti privati	85	87	85	87
Postfinance	Clienti commerciali	74	80	79	78
	Clienti privati	78	81	81	82
Autopostali	Turismo	78	77	78	82
	Tempo libero	75	74	75	79
	Pendolari	74	71	71	71

¹ Clienti commerciali da agosto 2000 nei settori che gestiscono i prodotti

Dalla tabella risulta che i clienti sono complessivamente soddisfatti delle prestazioni della Posta. Negli anni scorsi i clienti privati sono stati più soddisfatti delle prestazioni della Posta che non i clienti commerciali. È pertanto necessario agire in quanto i clienti commerciali sono la fonte della quota principale di introiti della Posta.

La soddisfazione dei clienti della posta-lettere (clienti commerciali) si mantiene costantemente a un buon livello. La soddisfazione dei clienti (clienti commerciali) della posta-pacchi è migliorata nettamente dopo essere provvisoriamente scesa.

Anche nei settori completamente liberalizzati come Expresspost, servizi di corriere e parti di Postfinance si è potuto mantenere la soddisfazione dei clienti a un buon livello o migliorarla. Rallegrante è in particolare il fatto che nonostante gli aumenti dei prezzi di Expresspost sia stato possibile aumentare la fidelizzazione dei clienti e migliorare notevolmente la soddisfazione dopo la caduta registrata nell'anno 1999.

2.4.4 Costi e finanziamento del servizio universale

2.4.4.1 Sicuro finanziamento del servizio universale

La Posta ha potuto fornire il servizio universale – eccetto il trasporto a prezzi preferenziali dei giornali – riuscendo a coprire i costi. I costi del servizio universale si compongono dei costi delle prestazioni del settore riservato e del settore non riservato:

Tabella 4

Risultati servizi riservati, servizi non riservati, servizi liberi / Casa madre Posta

In milioni di franchi	Servizi riservati (1)		Servizi non riservati (2)		Servizi universali (3=1+2)		Servizi liberi (4)	
	2000	2001	2000	2001	2000	2001	2000	2001
Ricavo d'esercizio	2758	2748	1893	1902	4651	4650	1132	1207
Costi	2692	2726	1867	1834	4559	4560	1233	1263
Risultato	66	22	26	68	92	90	-101	-56
Reddito sul fatturato	2%	2%	1%	4%	2%	2%	-9%	-5%

¹ Reddito sul fatturato = Risultato *100/(ricavo d'esercizio)

Come si può desumere dalla tabella, negli ultimi anni la Posta (casa madre) ha sempre raggiunto un risultato come minimo equilibrato nel servizio universale. Ciò vale anche per i precedenti anni 1998 e 1999.

2.4.4.2 Finanziamento della rete di uffici postali

Negli importi sopra menzionati sono contenuti anche i costi della rete di uffici postali. Essi ammontano a 2 miliardi di franchi. Ciò corrisponde al 40 per cento circa dei costi d'esercizio della Posta. Questi costi sono fatturati, a prezzi di trasferimento basati sulle condizioni di mercato e sui costi, alle diverse unità aziendali della Posta che beneficiano di prestazioni. In virtù di questo sistema di prezzi di trasferimento, gli introiti interni alla Posta per l'impiego della rete di uffici postali ammontano a 1.5 miliardi di franchi. Conformemente alla legge sulle poste, i restanti costi non coperti della rete (circa 500 mio di fr.) sono imputati quali contributi d'infrastruttura al settore del monopolio. La posta-lettere ha pagato nel 2001, oltre ai prezzi di trasferimento, circa 400 milioni di franchi di contributi d'infrastruttura; la posta-pacchi ha versato nell'anno 2001 circa 80 milioni di franchi di contributi d'infrastruttura. Si prevede che nel 2002 la quota della posta-lettere al contributo d'infrastruttura ammonterà a circa 480 milioni di franchi.

2.4.5 Evoluzione dell'azienda della Posta

I risultati presentati mostrano che i costi del servizio universale sono stati finora coperti. La Posta ha dunque soddisfatto l'incarico conferitole nella legge sulle poste.

Tuttavia i risultati conseguiti non bastano né per realizzare il consolidamento del valore dell'azienda così necessario per uno sviluppo positivo dell'esercizio della Posta né per investire in nuovi prodotti e in nuovi settori di attività. La Posta non è ancora riuscita a «guadagnare» i costi di capitale e neppure a versare un utile alla Confederazione.

2.4.5.1 Evoluzione finanziaria della Posta

Dopo la riforma del 1998, la Posta è riuscita a presentare un risultato positivo alla chiusura di ogni esercizio. Il principio dell'«autonomia finanziaria» non esige tuttavia solo un risultato appena appena positivo – tenuto conto di un fatturato complessivo di 6 miliardi di franchi – ma anche la costituzione di riserve minime per il miglioramento della base di capitale proprio e una redditività adeguata. Ciò consente alla Posta di operare i necessari investimenti nell'ammodernamento e nella manutenzione dei suoi impianti come pure nello sviluppo di nuovi prodotti.

Con un utile del gruppo di 194 milioni di franchi (casa madre: 192 mio di fr.) la Posta ha raggiunto nel 2001 un risultato positivo tuttavia insufficiente per assicurare in modo duraturo la sua indipendenza finanziaria. Insufficienti sono anche nonostante alcuni miglioramenti i risultati dei servizi liberi. Finora ha contribuito all'utile dell'azienda in primo luogo il servizio universale (servizi riservati e servizi non riservati, come pure il traffico dei pagamenti) ad eccezione della posta-pacchi. La Posta è consapevole della difficile evoluzione per quanto riguarda il risultato nel settore dei servizi liberi e ha adottato le misure necessarie.

La situazione finanziaria della Posta deve essere ulteriormente migliorata. Dal lato delle entrate si tratterà di esaminare adattamenti dei prezzi. Contemporaneamente la Posta deve però aumentare la propria produttività e trovare nuove fonti di introiti in nuovi settori di attività. In questo senso si è espresso anche il Sorvegliante dei prezzi commentando l'aumento dei prezzi della posta-lettere rifiutato nel mese di luglio 2000 dal DATEC¹². Nella sua raccomandazione del giugno 2000 ricorda che i problemi finanziari della Posta si trovano nelle unità aziendali «Rete postale e vendita» e «Posta-pacchi». Secondo il Sorvegliante dei prezzi i problemi devono essere risolti alla fonte.

2.4.5.2 Competitività della Posta

La competitività della Posta può essere desunta in particolare dallo sviluppo delle quote di mercato delle diverse unità aziendali. Complessivamente il mercato delle lettere è cresciuto poco negli ultimi anni. Il risultato d'esercizio è diminuito regolarmente anche se il settore della posta-lettere (giornali inclusi) è riuscito ad aumentare il fatturato netto.

Negli ultimi anni il mercato dei pacchi è diminuito per rapporto alla quantità di invii. La Posta ha perso quote di mercato a causa della maggiore concorrenza. Nel 2001 aveva registrato una quota di mercato del 78 per cento (rispetto all'82 e all'85% degli anni precedenti). È invece cresciuto il mercato completamente libera-

¹² Cfr. Recht, Politik und Wirtschaft (RPW) 2000/5, pag. 776

lizzato degli invii espresso e dei servizi di corriere; la Posta ha potuto aumentare le sue quote di mercato in questo settore in cui continua ad essere leader del mercato in Svizzera. Rallegrando lo sviluppo di Postfinance, che ha potuto migliorare complessivamente le sue quote di mercato sia con i prodotti già sul mercato che con prodotti nuovi (risparmio, investimenti, previdenza) e incrementare il fatturato netto.

Nel complesso la Posta può essere considerata competitiva per quanto riguarda la qualità, i prezzi e le quote di mercato. Tuttavia deve fare ulteriori sforzi in particolare nel settore della posta-pacchi, nell'unità aziendale «Rete postale e vendita» come pure nell'ambito dei servizi liberi. È assolutamente urgente agire sia perché nel frattempo diverse società affiliate delle due aziende attive a livello europeo la «Deutsche Post World Net» e la francese «La Poste» sono riuscite a conquistare quote di mercato nel settore dei pacchi nei confronti della Posta sia perché le aziende straniere hanno migliorato costantemente la loro qualità e produttività. Con i nuovi centri pacchi la Posta ha già intrapreso le misure necessarie per stare al passo con l'estero in questo ambito.

La crescente internazionalizzazione dei mercati postali si riflette anche nell'evoluzione del settore internazionale della Posta. Il settore «Swiss Post International (SPI)» è riuscito ad aumentare negli anni scorsi la cifra d'affari e il risultato d'esercizio. Questa unità aziendale attiva prevalentemente nel mercato liberalizzato è diventata un vero settore chiave della Posta, che dovrebbe diventare ancora più importante per l'ulteriore internazionalizzazione del traffico postale.

2.4.5.3 La politica della Posta in materia di personale

Il Consiglio federale esige dalla Posta che applichi una politica del personale moderna e sociale; la Posta ha soddisfatto questa esigenza negli anni scorsi. Mediante il nuovo contratto collettivo di lavoro (CCL), in vigore dal 1° gennaio 2002, è stato introdotto un sistema salariale orientato al mercato con una nuova regolamentazione delle indennità e delle vacanze (5 settimane dal 2003). I dipendenti beneficiano della garanzia salariale sino alla fine del 2004. Il CCL, che si basa sulla legge del 24 marzo 2000¹³ sul personale federale (LPers), contiene disposizioni in materia di protezione contro il licenziamento e di sicurezza sul lavoro come pure un accordo sociale e i valori di base per un piano sociale. Al CCL Posta sono sottoposti circa 50 000 dipendenti. Inoltre i partner sociali hanno elaborato anche un CCL Ausiliari, al quale sono sottoposte circa 6000 persone. La Posta offre attualmente circa 1200 posti di tirocinio nelle professioni più disparate.

La soddisfazione del personale della Posta è complessivamente buona. Le ristrutturazioni sono state attuate senza licenziamenti. Anche la prossima riorganizzazione della rete di uffici postali non provocherà licenziamenti. La Posta offrirà anche in futuro posti di lavoro in tutta la Svizzera.

¹³ RS 172.220.1

2.4.5.4 Strategia internazionale della Posta

L'obiettivo della strategia internazionale della Posta è di assicurarsi il mercato domestico. La Posta intende restare l'azienda leader del mercato nel traffico postale internazionale dalla e per la Svizzera. L'allacciamento internazionale della Posta alla rete mondiale nel settore delle lettere, dei pacchi, dei servizi di corriere e degli invii espresso è necessario e auspicabile, tenuto conto della grande interdipendenza internazionale dell'economia svizzera. Per questo motivo la Posta ha stipulato negli anni scorsi diverse cooperazioni. In collaborazione con TNT, la Posta gestisce ad esempio una joint-venture in Svizzera che integra la Posta nella rete mondiale di invii espresso e servizi di corriere di TNT. Mediante la sua prudente strategia internazionale, finanziata con mezzi propri, la Posta si assicura l'accesso a reti esistenti senza investire grandi capitali in infrastrutture proprie all'estero. Può così soddisfare la crescente richiesta della sua clientela che opera a livello internazionale di prestazioni da un'unica fonte. L'internazionalizzazione dei servizi postali costringe la Posta ad ampliare in modo mirato le sue attività internazionali, a cercare possibilità di crescita in mercati esteri attraenti o a stringere nuove alleanze. Questi fattori saranno determinanti anche per quanto riguarda la questione dell'ulteriore liberalizzazione del mercato in Svizzera.

2.4.6 Conclusione / Bilancio intermedio

La riforma della Posta 1998 è stata complessivamente un successo. Ha portato ad una maggiore trasparenza per quanto riguarda i costi del servizio di base, la soddisfazione dei clienti e la qualità. Il Servizio pubblico è stato fornito a prezzi equi e in tutte le regioni del paese. La qualità delle prestazioni della Posta è – dopo alcuni problemi nel settore della posta-pacchi – buona. I risultati della valutazione della soddisfazione del personale e dei clienti misurata dopo la riforma della Posta del 1998 sono buoni e la Posta è riuscita a difendere le sue quote di mercato, ad eccezione di quelle del settore dei pacchi. La Posta ha intrapreso importanti passi per diventare un'azienda competitiva, orientata ai clienti e in grado di adattarsi. Tuttavia la sua situazione finanziaria, in particolare la base di capitale proprio, non è ancora sufficientemente assicurata in vista delle sfide future.

3 Sfide

3.1 Situazione di partenza

Dopo la riforma della Posta del 1998, il mercato postale mondiale è ulteriormente progredito. Le amministrazioni postali statali di una volta si sono trasformate in tutto il mondo in aziende di servizi e logistica dinamiche e competitive con un ampio ventaglio di prodotti diversi e indirizzato internazionale. In Europa, in particolare, alcuni operatori internazionali (Deutsche Post; Poste olandesi, TPG; «La Poste» in Francia e Consigna, già Royal Mail, in Inghilterra), hanno conquistato nuovi mercati mediante considerevoli mezzi finanziari. È sempre più difficile delimitare i servizi postali tradizionali nei confronti di nuovi «servizi speciali». L'ulteriore liberalizzazione in tutto il mondo dei mercati postali, i processi di consolidamento del mercato postale e logistico internazionale e gli sviluppi tecnologici obbligano le

aziende postali a migliorare costantemente le loro prestazioni e a rivedere le loro strutture. Le aziende estere hanno aumentato notevolmente la loro produttività e contemporaneamente ridotto l'organico nei principali settori tradizionali (lettere e pacchi), assumendo tuttavia personale nei nuovi settori di attività (soprattutto nella logistica).

Queste tendenze internazionali hanno ripercussioni dirette sulla Svizzera, situata al centro dell'Europa. Il nostro Collegio ne deve tenere conto nel definire la futura politica postale. La Posta deve anche rivedere e adattare le strutture esistenti. Deve tenere conto delle innovazioni tecniche e adattarsi alle nuove esigenze della clientela, altrimenti corre il rischio che le sue prestazioni siano considerate entro breve tempo peggiori di quelle dei concorrenti in Svizzera e all'estero. La nostra economia pubblica ne patirebbe e le conseguenze sarebbero fatali: meno clienti, meno introiti, perdita dell'autonomia finanziaria, drastiche misure di risparmio, riduzione di posti di lavoro ecc.

A parer nostro le seguenti sfide attendono il settore postale svizzero e la Posta:

- gli sviluppi tecnologici (n. 3.2)
- L'evoluzione del mercato e le nuove esigenze dei clienti (n. 3.3)
- Le ulteriori tappe della liberalizzazione del mercato in Europa (n. 3.4)
- Le diverse esigenze politiche poste alla Posta (n. 3.5)

3.2 Le nuove tecnologie

Le nuove forme di comunicazione (e-mail / Internet) rappresentano un'importante sfida per la posta-lettere tradizionale. A medio termine le nuove tecnologie di comunicazione subentreranno sempre più alle lettere. Le nuove possibilità nel traffico dei pagamenti (svolgimento elettronico delle operazioni finanziarie) aumentano il rischio di sostituzione per la posta-lettere.

Le nuove tecnologie offrono però anche delle nuove opportunità alla Posta. Nonostante la perdita di illusioni registrata nell'e-business si attende in primo luogo un aumento dei servizi di corriere, degli invii espresso e di pacchi (ad esempio perché sempre più merci sono ordinate per il tramite di Internet). Inoltre le nuove tecnologie offrono notevoli potenziali di ottimizzazione per la produzione delle prestazioni della Posta, in particolare nell'ambito del trattamento della posta-lettere.

3.2.1 Le conseguenze delle nuove tecnologie sulla posta-lettere

Gli esperti del ramo giudicano diversamente l'influsso delle nuove tecnologie sul trasporto tradizionale di invii della posta-lettere. Gli specialisti dell'Unione postale universale si aspettano ad esempio entro il 2005 una riduzione media dell'8.4 per cento del volume delle lettere, in virtù della sostituzione elettronica. Nello studio presentato dalla ditta Coopers & Lybrand nell'anno 1996 si trovano – suddivise per segmenti di mercato – le seguenti percentuali di sostituzione: da privato a privato 5-15 per cento; da privato a azienda 8-18 per cento; da azienda a privato 15-28 per

cento; da azienda a azienda 20-35 per cento (tutti i dati fino al 2005). Secondo lo studio i più importanti effetti di sostituzione si faranno sentire nel settore dei clienti commerciali nel quale si registrano attualmente le quantità maggiori di lettere.

Nell'ambito di questi studi, gli esperti ricordano anche che la sostituzione potrebbe avere anche effetti complementari. Il maggior impiego dell'Internet ad esempio potrebbe generare una crescita nel settore della posta-lettere. L'Internet e ulteriori nuove forme di comunicazione non sostituirebbero dunque solo, ma completerebbero la comunicazione su supporto cartaceo.

Finora non è stato possibile provare né considerare isolatamente gli effetti di sostituzione. Tendenze contrarie come la crescita demografica e la crescita economica hanno contribuito a mantenere complessivamente stabile la quantità di lettere trasportate dopo l'introduzione della Posta A e B nel febbraio 1991¹⁴. Si stima però che la richiesta di prestazioni nel settore della posta-lettere cresca meno rispetto alle forme di comunicazione alternative.

La Posta si trova pertanto confrontata nella sua attività principale con volumi di invii stagnanti o leggermente in calo, anche perché i clienti della Posta tendono a risparmiare costi, formando di più invii un solo invio, concentrando le loro attività in altri Paesi europei, oppure privilegiando prodotti che costano meno (cioè posta B1 e B2).

Le nuove tecnologie limitano anche le possibilità che ha la Posta di configurare i prezzi. Già oggi i clienti del marketing diretto (oltre il 20% del volume delle lettere) possono ricorrere a canali alternativi in caso di peggioramento ad esempio del rapporto prezzo/prestazioni. Nella prassi a causa delle nuove tecnologie sia nel settore degli invii pubblicitari non indirizzati sia nel settore degli invii in massa indirizzati una parte importante del fatturato della posta-lettere è soggetto alla concorrenza da parte di altri mezzi di comunicazione.

3.2.2 Conseguenze delle nuove tecnologie per il traffico dei pagamenti

Le nuove tecnologie permettono sempre più di svolgere il traffico dei pagamenti per via elettronica. Attualmente il 42 per cento dei 3.1 milioni di economie domestiche in Svizzera dispone di un collegamento a Internet (1.3 milioni di collegamenti). Secondo uno studio¹⁵, la metà circa delle economie effettua pagamenti via Internet. La Posta copre con la sua prestazione «yellownet» il 40 per cento di queste transazioni. Secondo lo studio, anche l'altra metà delle economie può immaginarsi di svolgere i propri pagamenti per via elettronica. Contro «Internet Banking» si può addurre la sicurezza dei sistemi, considerata ancora insufficiente, gli elevati costi di hardware e software come pure l'assenza di contatti personali con i fornitori. Servizi come l'Electronic Bill Presentment and Payment (EBPP), che consentono al creditore di presentare la sua fattura e di farsi pagare per via elettronica provocheranno un'ulteriore crescita nel settore del traffico dei pagamenti elettronico.

¹⁴ Nel 2001 tuttavia il volume delle lettere è cresciuto meno del prodotto interno lordo.

¹⁵ IHA-GfM (pubblicato in: Elektronische Zukunft der Schweiz – E-Focus 2001).

Si può affermare che i nuovi media elettronici (Internet) hanno cambiato il comportamento dei clienti relativamente ai pagamenti e provocato una riduzione del tradizionale traffico dei pagamenti. Una simile evoluzione ridurrà notevolmente il traffico fisico delle lettere nell'ambito dello svolgimento di servizi finanziari e avrà un ruolo determinante nell'evoluzione descritta della posta-lettere.

3.3 Evoluzione dei mercati e nuove esigenze dei clienti

3.3.1 Internazionalizzazione del traffico postale

Il traffico transfrontaliero delle merci aumenta a livello mondiale. Ciò è particolarmente importante per la Posta perché conformemente alla regolamentazione vigente il traffico postale a destinazione dell'estero è già aperto alla concorrenza. La Posta francese può ad esempio incaricarsi di svolgere tutto il traffico postale a destinazione dell'estero per le organizzazioni internazionali a Ginevra. In questo settore la Posta si trova dunque ad affrontare la concorrenza di altri importanti operatori attivi a livello mondiale (Deutsche Post, TPG, UPS, La Poste, Fedex).

L'internazionalizzazione risulta evidente anche nell'evoluzione del fatturato di Swiss Post International, che negli ultimi anni registra complessivamente una crescita (dai 638 milioni di franchi del 1998 ai 668 milioni di franchi del 2001). Il settore internazionale è diventato nel frattempo il terzo pilastro della Posta (accanto alla posta-lettere e a Postfinance). Con gli introiti del traffico internazionale la Posta può fornire un importante contributo alla copertura dei propri costi e al miglioramento del risultato. Nel contempo la Posta assicura l'accesso della Svizzera alle reti di distribuzione mondiali. Inoltre la Posta si assicura con le sue attività internazionali opzioni per ulteriori alleanze, come ad esempio con TNT nel mercato dei servizi di corriere, che potrebbero essere necessarie per rafforzare la propria posizione sul mercato domestico. Dato che garantisce l'accesso della Svizzera alle reti internazionali l'importanza di simili alleanze e cooperazioni aumenterà ancora.

3.3.2 Aumento della concorrenza e processi di consolidamento

La concorrenza sul mercato postale è aumentata in tutto il mondo, anche se a causa degli eventi dell'11 settembre 2001 si è registrato un temporaneo rallentamento del processo di consolidamento internazionale. Finora ne sono toccati soprattutto i settori dei servizi di corriere, degli invii espresso e dei pacchi già ampiamente liberalizzati a livello mondiale. I mercati non sono più organizzati a livello nazionale ma a livello internazionale e le nuove aziende costruiscono nuove ed efficienti reti di distribuzione senza considerare le frontiere nazionali.

Dopo l'apertura di questi mercati, tutte le aziende postali europee si stanno preparando alla maggiore liberalizzazione dei mercati delle lettere. Le aziende cercano di prepararsi contro la concorrenza stipulando alleanze oppure comprando società per realizzare effetti scala. Inoltre offrono nuove prestazioni. Le aziende postali si trasformano in vere e proprie ditte di logistica che non provvedono solo alla presa in consegna, alla spartizione, al trasporto e al recapito di lettere e pacchi, ma sono anche responsabili della gestione dei magazzini per i loro clienti, del recapito puntuale

degli invii, del disbrigo della contabilità per i clienti o dei reclami nei confronti della ditta produttrice ecc.

Le aziende postali cercano anche di compensare le perdite che potrebbero subire nel mercato domestico estendendo le loro attività all'estero. Un esempio è costituito da la Poste francese che partecipa nella misura dell'80 per cento circa all'azienda dei pacchi direct parcel distribution (DPD) e opera pertanto nel mercato dei pacchi tedesco e svizzero.

3.3.3 Nuove esigenze dei clienti

Le innovazioni tecnologiche cambiano le abitudini e il comportamento della clientela. Il telefono, il fax, il telefonino, le e-mail e gli SMS sono subentrati ai servizi tradizionali. Soprattutto i clienti commerciali hanno sempre meno bisogno di un ufficio postale. Molti di essi vogliono che le loro lettere e i loro pacchi siano presi in consegna a domicilio oppure desiderano fornirli direttamente al centro di trattamento. I clienti esigono dalla Posta prestazioni sempre più speciali e soluzioni su misura. I pacchi non devono più essere recapitati entro un termine determinato, ma a una data ora in un posto preciso. Molti clienti vogliono anche potersi informare su dove si trova il pacco durante il trasporto e quando viene recapitato – se possibile via SMS (Track and Tracing). Nel settore finanziario sono sempre più richieste prestazioni per via elettronica. I clienti possono stabilire i contatti con gli istituti finanziari attraverso canali diversi.

Dato che i canali di vendita tradizionali sono sempre meno utilizzati, la Posta ha dovuto ampliare e adattare le sue forme di fornitura delle prestazioni. Sia i clienti commerciali che i clienti privati possono ordinare le prestazioni postali via Internet e seguirne la fornitura (ad es. la trasmissione di e-mail con susseguente recapito in forma lettere a persone non raggiungibili via e-mail).

A causa di questi sviluppi dinamici, la Posta dovrà reagire ancora di più con nuovi prodotti e nuove offerte alle nuove esigenze dei clienti e alla mutata situazione internazionale. I dati relativi alla soddisfazione dei clienti provano che la Posta è in grado di lanciare con successo nuovi prodotti.

3.4 Ulteriore liberalizzazione del mercato in Europa

3.4.1 Sviluppi nell'UE

3.4.1.1 Analogie e differenze tra i servizi postali in Svizzera e nell'UE

Con la sua politica postale l'UE persegue in linea di massima obiettivi analoghi a quelli della Svizzera:

- a livello comunitario il servizio universale in materia di prestazioni postali è un diritto che conferisce a tutti i cittadini dell'Unione europea l'accesso a servizi postali. Comprende una serie di servizi con un determinato standard di qualità, che gli Stati membri devono assicurare a prezzi equi a tutti i clienti indipendentemente dal luogo in cui soggiornano.

- Per finanziare il servizio universale gli Stati membri possono riservare determinati settori prevedibilmente fino al 2009.
- Per migliorare la qualità dei servizi postali, si fissano a livello comunitario norme di qualità per servizi internazionali.
- Secondo la vigente direttiva sui servizi postali il settore postale deve adattarsi in modo rapido e efficiente al progresso tecnologico e alle mutate esigenze dei clienti.

Dopo l'apertura del mercato dei pacchi del 1998, l'UE si è decisa nel settore postale di aprire in modo graduale e controllato il mercato alla concorrenza e di garantire un servizio universale duraturo da parte degli Stati membri. Si applicano il principio dell'orientamento delle tariffe ai costi e quello della trasparenza del finanziamento del servizio universale.

Rispetto alla regolamentazione svizzera sussistono tuttavia determinate differenze:

- secondo la definizione della legge sulle poste il servizio universale comprende prestazioni del traffico postale e del traffico dei pagamenti. Il legislatore svizzero ha così definito il concetto di servizio universale in modo più ampio della corrispondente commissione dell'Unione europea (UE) nella direttiva comunitaria concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato dei servizi postali¹⁶. Come lo indica il titolo la direttiva disciplina solo l'evoluzione dei servizi postali come pure il miglioramento della qualità di questi servizi.
- Un'ulteriore differenza sostanziale con l'ordinamento dell'UE risiede nell'incarico della Posta di assicurare il trasporto regolare dei viaggiatori. In questo ambito il Servizio pubblico non viene regolato nella legge sulle poste, ma si basa sulla legislazione sul trasporto pubblico.
- Negli Stati membri dell'UE il mercato dei pacchi e in diversi Paesi anche il mercato delle lettere sono parzialmente o interamente aperti; in Svizzera il limite del monopolio è fissato a 2 kg.

3.4.1.2 La vigente direttiva UE sui servizi postali

Secondo la direttiva 97/67/CE è essenziale garantire un servizio postale universale che offra un insieme minimo di servizi di qualità specifica che devono essere forniti a un prezzo accessibile a tutti gli utenti. La direttiva suddivide il servizio universale in servizi riservati e servizi non riservati. Il trasporto di invii della posta-lettere nazionale indirizzati fino a un peso di 350 g e fino al quintuplo del prezzo di una lettera standard della Posta A (1° livello di prezzo) può essere riservato all'operatore che garantisce il servizio universale. Sulla base degli stessi criteri può essere riservato anche il trasporto di invii postali transfrontalieri. Ai servizi non riservati sono attribuiti il trasporto di invii postali fino a 10 kg come pure gli invii raccomandati e gli invii con valore. Il servizio universale deve esser fornito tutti i giorni lavorativi, ma almeno cinque giorni alla settimana.

¹⁶ Direttiva 97/67/UE 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

3.4.1.3 Confronto Svizzera / Paesi UE

La seguente tabella permette di fare il confronto tra la regolamentazione svizzera e una serie di regolamentazioni europee. Da rilevare che il limite di peso valido in Svizzera è – rispetto agli altri Paesi – di gran lunga il più elevato. Per contro il limite di prezzo per la delimitazione del servizio riservato rispetto al settore in regime di concorrenza corrisponde alle regolamentazioni negli altri Paesi.

Tabella 5

Confronto «Servizi riservati / Pubblicità diretta / Invii in partenza per l'estero» Svizzera / Paesi UE (stato: 1.1.2002)

Paese	Servizi riservati peso / prezzo	Pubblicità diretta	Invii in partenza per l'estero
BE	350g / 5x	350g / 5x	350g / 5x
DK	250 g / 5x	250 g / 5x	√
DE	200 g / 5x	50 g	200 g / 5x
FL	√	√	√
FR	350g / 5x	350g / 5x	350g / 5x
GR	350g / 5x	350g / 5x	350g / 5x
UK	350g / 1£ con licenza	350g / 1£ con licenza	√
IE	350g / 5x	350g / 5x	350g / 5x
IT	350g / 5x	350g / 5x	350g / 5x
NL	100g / 3x	√	√
NO	350g / 5x	350g / 5x	350g / 5x
AT	350g / 5x	350g / 5x	350g / 5x
PT	350g / 5x	350g / 5x	350g / 5x
SE	√	√	√
CH	2 kg	2 Kg	√
ES	350g / 5x *	√	350g / 5x

√ completamente liberalizzato

* liberalizzato nelle città

3.4.1.4 Evoluzione prevista in Europa

Nell'ottobre 2001 i ministri incaricati degli Stati membri dell'UE hanno trovato un accordo sull'ulteriore liberalizzazione del mercato postale europeo. Questa proposta è stata approvata nel dicembre 2001 dal Consiglio dei ministri. L'11 marzo 2002 il Parlamento europeo ha approvato ampie parti di questo compromesso. I risultati principali della decisione sono presentati nella seguente tabella.

**Sommario: ulteriore liberalizzazione del mercato postale europeo
(la decisione sulla liberalizzazione completa del mercato non sarà presa
prima del 2009)**

	Invii	Pubblicità diretta	Invii in partenza per l'estero
01.01.2003	100g/3x	100g/3x	0g*
01.01.2006	50g/2,5x	50g/2,5x	0g**
30.06.2006	Studio della commissione sulle ripercussioni sul servizio universale della completa liberalizzazione del mercato		

* Regolamentazione speciale 100g/3x
 ** Regolamentazione speciale 50g/2,5x

3.4.1.5 Ripercussioni della liberalizzazione del mercato nell'UE

Sommario

Secondo gli studi svolti nell'UE dopo la parziale apertura dei mercati postali, la fornitura del servizio di base con prestazioni postali continua ad essere garantita in tutti gli Stati membri. L'apertura del mercato non ha praticamente influito, secondo il rapporto della commissione UE del 7 dicembre 2001¹⁷, sulla posizione dominante degli operatori tradizionali nel settore delle lettere. La fornitura del servizio di base è finanziata nella maggior parte dei Paesi¹⁸ con gli introiti provenienti dal settore riservato. Secondo lo studio, la popolazione degli Stati membri giudica nel complesso buono – con alcune differenze regionali – l'accesso ai servizi postali. Gli operatori nazionali hanno comunque dovuto adattare in tutta l'Europa le loro strutture alle nuove esigenze e abitudini, aumentare la produttività e sopprimere posti di lavoro. La riduzione di posti di lavoro presso gli operatori postali non è dovuta unicamente all'apertura del mercato, ma anche alla crescente automazione della produzione. Nuovi operatori hanno però creato nello stesso tempo nuovi posti di lavoro.

Gli operatori tradizionali mantengono una posizione dominante

È quasi impossibile fare previsioni sull'evoluzione delle quote di mercato nel settore dei pacchi. Nella maggior parte dei Paesi europei il mercato dei pacchi era già completamente liberalizzato prima del 1998; l'entrata in vigore della direttiva menzionata ha completamente soppresso il monopolio restante. Inoltre dopo l'apertura del settore dei pacchi i mercati si sono trasformati notevolmente. In Europa non si parla

¹⁷ Market performance of network industries providing services of general interest: a first horizontal assessment, Bruxelles 2001.

¹⁸ Fanno eccezione la Svezia, la Finlandia e l'Italia, in cui è previsto il versamento di indennità annuali o fondi per contribuire al finanziamento del servizio di base. Anche la Spagna sta esaminando la possibilità dei fondi. In Irlanda e Inghilterra sono previsti contributi puntuali dello Stato per la rete di uffici postali. In questi Paesi il limite del monopolio è fissato ad al massimo 350 g. In Finlandia e in Svezia il mercato postale è completamente liberalizzato.

più di un vero mercato dei pacchi ma del mercato dei servizi di corriere, invii espresso e pacchi. Questo segmento ha registrato una forte crescita dopo la liberalizzazione in tutta l'Europa, di cui hanno approfittato anche gli operatori privati. Per quanto riguarda il settore delle lettere si può constatare che – nonostante la riduzione del limite del monopolio a 350 g – le aziende postali nazionali negli Stati membri dell'UE continuano a mantenere circa l'85 fino al 90 per cento delle loro quote di mercato per rapporto sia al volume delle lettere che al fatturato.

Gli studi svolti in diversi Paesi dell'UE in vista di un'ulteriore apertura del mercato hanno mostrato che tra l'80 e il 90 per cento delle lettere pesa meno di 100 g e tra il 70 e l'80 per cento meno di 50 g. Per quanto riguarda la pubblicità diretta, il 90 per cento degli invii pesa meno di 100 g e circa il 70 per cento pesa meno di 50 g. Secondo gli stessi studi l'abbassamento del limite del monopolio a 100 g porta alla liberalizzazione tra il 10 e il 15 per cento del volume e tra il 10 e il 20 per cento del fatturato delle lettere e degli invii commerciali. In caso di una riduzione del limite a 50 g, il mercato sarebbe liberalizzato per circa il 20 - 30 per cento delle lettere e degli invii commerciali. Nonostante l'apertura del mercato non si prevede che la concorrenza si estenda in modo capillare a tutti i settori del mercato postale; l'UE stima pertanto che gli operatori attuali perderanno in media il 5 per cento del loro fatturato in caso di abbassamento del limite del monopolio a 100 e in un secondo passo a 50 g¹⁹. Secondo l'UE, le aziende dovrebbero compensare questa perdita aumentando la loro efficienza.

Ulteriori motivi per il mantenimento delle grandi quote di mercato da parte degli operatori tradizionali nel settore della posta-lettere sono la loro esperienza, la loro immagine, i vantaggi della loro dimensione e della diversificazione, la loro rete come pure la fedeltà dei clienti. Inoltre gli operatori tradizionali hanno spesso reagito alla liberalizzazione con ampliamento della loro offerta.

Ampia autonomia finanziaria del servizio universale

Negli Stati membri dell'UE si è potuto praticamente rinunciare – anche in caso di limite del monopolio inferiore a 350 g – all'introduzione di modelli di compensazione (cioè a riscuotere contributi dagli operatori privati per finanziare il servizio universale). Costituiscono eccezioni la Svezia, la Finlandia e l'Italia. La Finlandia e la Svezia hanno completamente liberalizzato il loro mercato postale. In Svezia lo Stato versa parzialmente alle poste svedesi indennità per l'adempimento del loro incarico. In Finlandia è stato introdotto un modello di fondi (gli operatori privati pagano cioè allo Stato tasse che vengono utilizzate per finanziare il servizio universale). Anche l'Italia adotta dal 2001 il sistema del fondo di compensazione. Gli operatori privati devono versare fino al 10 per cento dei loro ricavi in questo fondo, alimentato anche con le imposte.

Le esperienze fatte negli altri Stati membri dell'UE mostrano che dopo la liberalizzazione del mercato dei pacchi e dopo l'apertura parziale del mercato delle lettere si è rinunciato all'introduzione di veri modelli di compensazione o di indennità per assicurare finanziariamente il servizio di base. Gli attuali operatori che forniscono servizi universali hanno ottimizzato i costi e adottato misure di razionalizzazione. La soppressione di posti di lavoro è stata compensata almeno parzialmente grazie ai nuovi operatori. Secondo i dati dell'autorità di regolamentazione tedesca la deutsche

¹⁹ La perdita di fatturato non deve essere equiparata al grado di apertura del mercato.

Post ha soppresso circa 12850 posti a tempo pieno (circa l'8.5%) tra il 1997 e il 2000 – nonostante quote di mercato in crescita. Nello stesso periodo di tempo gli operatori privati hanno creato 20 000 posti di lavoro nuovi, la maggior parte dei quali non nei grandi centri economici, ma nelle regioni strutturalmente deboli.

3.4.2 Conseguenze per la Svizzera

Secondo la regolamentazione vigente il Consiglio federale può, tenendo conto segnatamente delle norme europee in materia, escludere altre prestazioni dai servizi riservati o abbassare il limite di peso di 2 kg, a condizione che il finanziamento di un servizio universale sufficiente rimanga assicurato.

A parer nostro è necessaria anche in Svizzera un'ulteriore liberalizzazione graduale del mercato postale, in considerazione dell'evoluzione in Europa. La Svizzera quale Paese situato al centro dell'Europa non può praticare una politica isolata a causa della crescente internazionalizzazione dei flussi postali. Naturalmente anche in caso di maggiore apertura del mercato si dovrà garantire la fornitura del servizio di base nella misura attuale. Si dovrà inoltre tenere conto delle condizioni in Svizzera, in particolare degli interessi delle regioni periferiche e dei risultati della procedura di consultazione relativa al «Pacchetto di misure Swisscom SA /Posta» della primavera 2001 nella prospettiva di una «via svizzera». I singoli passi previsti dal Consiglio federale per la graduale apertura del mercato sono descritti dettagliatamente al numero 4.

3.5 Esigenze politiche divergenti

Di notevole importanza sono, oltre alle sfide menzionate, anche le discussioni politiche in corso sulla Posta. Dall'inizio dell'anno 2001 sono stati depositati numerosi interventi parlamentari in merito alla Posta e alla rete di uffici postali. Gli interventi trattano di regola questioni relative alla politica del mercato del lavoro o di politica regionale, la ristrutturazione della rete di uffici postali o l'apertura del mercato. Nel seguito sono presentati brevemente i punti principali delle diverse esigenze sui quali prendiamo dettagliatamente posizione al numero 4. Ci esprimeremo separatamente anche in merito all'iniziativa parlamentare della CTT-CN, "Rete capillare di uffici postali. Modifica della legge sulle poste".

3.5.1 Esigenze relative alla rete di uffici postali

La legge sulle poste e l'ordinanza sulle poste disciplinano, come già menzionato, esclusivamente le prestazioni che la Posta è tenuta a fornire. La legge sulle poste non prescrive, invece, attraverso quali canali di vendita le prestazioni devono essere offerte. Di conseguenza la configurazione concreta della rete di uffici postali è di competenza della Posta. Nel seguito sono presentate brevemente le mozioni relative alla rete di uffici postali. Vi sono anche altri interventi parlamentari che hanno tuttavolta lo stesso tenore delle mozioni.

Nella mozione Fasel depositata il 6 marzo 2002, Finanziamento della rete di uffici postali (01.3120) si chiede al Consiglio federale:

- di riesaminare il mandato secondo cui la Posta deve essere finanziariamente autonoma e nel contempo fornire il servizio universale su tutto il territorio nazionale;
- nell'interesse degli imperativi di politica regionale, di sostenere finanziariamente l'azienda affinché possa coprire i costi scoperti dovuti al mantenimento degli uffici postali nelle regioni periferiche e di campagna e/o
- di riscuotere delle tasse di concessione per coprire il disavanzo della rete di uffici postali giusta l'articolo 6 capoverso 1 della legge sulle poste.

Nella motivazione si precisa che una rete capillare di uffici postali ha un ruolo determinante per la fornitura del servizio di base in tutto il Paese. I piani della Posta relativi alla ristrutturazione degli uffici postali non sono a lungo termine nell'interesse né della Posta né della popolazione e sono pure in contrasto con gli interessi di politica regionale.

Nella stessa direzione va la mozione Epiney Finanziamento dei costi non coperti nel settore della Posta e delle telecomunicazioni (01.3206) depositata il 4 marzo 2002. Nella mozione si incarica il Consiglio federale di proporre al Parlamento le necessarie modifiche di legge al fine di finanziare un servizio pubblico efficiente mediante un sistema di compensazioni, contributi o tasse. Nella motivazione si precisa che un servizio pubblico alle stesse condizioni per tutti è un presupposto fondamentale per lo sviluppo armonioso del Paese. I collegamenti telefonici e le vie di comunicazione, l'accesso di tutti alle nuove tecnologie dell'informazione come pure la consegna regolare e sicura della posta sono indispensabili alla prosperità di una regione. La Confederazione si è da sempre impegnata per il mantenimento del servizio pubblico quale garante di un servizio universale uguale in tutte le regioni del Paese. Tuttavia, il mandato conferito ai fornitori di prestazioni del servizio pubblico ha i suoi limiti. In considerazione delle prime esperienze, si deve ammettere che un servizio pubblico finanziariamente autonomo è un'utopia.

Da parte sua 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 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 Consiglio federale il compito di concretizzare le nuove disposizioni. Secondo l'avviso della 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. Gli uffici postali ai sensi della Commissione devono fornire almeno le prestazioni del servizio universale. Secondo la proposta, la Confederazione deve indennizzare il 10–20 per cento circa dei costi non coperti della rete di

uffici postali. Dato che i costi non coperti ammontano a circa mezzo miliardo di franchi, attualmente deve essere indennizzata una somma di 50 fino a 100 milioni di franchi.

Se la disposizione proposta viene ripresa nella legge, la Posta si vedrebbe attribuito oltre all'attuale mandato di prestazioni un mandato a livello di infrastruttura.

È stata anche depositata un'iniziativa popolare concernente la revisione dell'articolo 92 Cost. L'iniziativa chiede che la Confederazione assicuri l'esistenza di una rete capillare di uffici postali e che i Comuni debbano esser consultati in merito a decisioni concernenti la rete di uffici postali. La Confederazione dovrebbe assumersi i costi della rete di uffici postali non coperti né mediante gli introiti dei servizi riservati né mediante tasse di concessione.

3.5.2 Esigenze di politica del mercato del lavoro e di politica regionale

Diversi interventi parlamentari chiedono alla Posta che offra in tutto il Paese posti di lavoro e di formazione e che configuri la sua rete di uffici postali nei limiti del possibile in base a criteri di politica regionale. In questo caso, anche la messa a disposizione di posti di lavoro sarebbe considerata parte del servizio di base e del servizio pubblico. Alla Posta dovrebbero essere versate indennità per il servizio pubblico definito quale fornitura del servizio di base più posti di lavoro.

3.5.3 L'esigenza di un'apertura graduale del mercato

Altri interventi invitano il Consiglio federale a recuperare al più presto il ritardo accumulato rispetto all'Unione europea per quanto riguarda la liberalizzazione del mercato. Nei prossimi passi il Consiglio federale deve seguire il calendario dell'Unione europea. Per il resto si deve aprire il mercato postale nel settore del servizio universale agli operatori privati attraverso il rilascio di concessioni gratuite e la definizione di regole per l'accesso di terzi a parti di rete dell'infrastruttura della «Posta svizzera». A tal fine si deve istituire – come usuale in diversi Paesi europei – un'autorità di vigilanza indipendente dal Consiglio federale che ha la competenza di rilasciare concessioni, di controllare il rispetto del divieto di sovvenzioni trasversali tra il settore di monopolio e i servizi liberi e di controllare le regole di accesso all'infrastruttura della «Posta svizzera». Inoltre l'istanza di regolamentazione indipendente dovrebbe assumere il ruolo di arbitro in caso di controversie tra i concorrenti e determinare la politica dei prezzi nei servizi riservati.

4 La futura politica postale del Consiglio federale

4.1 Situazione iniziale

Riteniamo che sia la riforma del mercato sia quella dell'azienda della Posta siano di massima riuscita e che gli obiettivi della Riforma 1998 siano stati finora ampiamente raggiunti, e questo segnatamente per quanto concerne la garanzia di un servizio uni-

versale sufficiente. Dal profilo finanziario la Posta deve invece compiere ulteriori sforzi per consolidare la sua situazione finanziaria a lunga scadenza. L'attuale mandato di prestazioni della Posta permane di conseguenza adeguato e il nostro Collegio vuole continuare a adoperarsi ai fini di un servizio universale garantito in tutto il Paese conformemente alle leggi vigenti. Riteniamo tuttavia che la Posta sarà in grado di rispondere alle sfide presentate sopra (n. 3) soltanto rafforzando la sua competitività, ossia realizzando ulteriori ottimizzazioni dei costi e dedicandosi a nuovi campi di attività.

Qui di seguito desideriamo illustrare le nostre future intenzioni in merito alla politica postale e presentare i provvedimenti che riteniamo necessari per il futuro sviluppo della Posta. Tratteremo le seguenti questioni:

- Contenuto e estensione della fornitura del servizio di base (n. 4.2)
- Le tappe future dell'apertura del mercato e i provvedimenti relativi al disciplinamento del mercato postale (n. 4.3)
- Regole applicabili alla rete di uffici postali (n. 4.4)

In un ulteriore capitolo ci esprimeremo quindi in merito ai previsti meccanismi di finanziamento della fornitura del servizio di base (n. 5).

4.2 Contenuto e estensione della fornitura del servizio di base della Posta

Il servizio universale comprendente prestazioni nei settori del servizio postale e del traffico dei pagamenti è definito nella legge sulle poste e nella corrispondente ordinanza. Un servizio universale di buona qualità deve continuare ad essere garantito in tutto il Paese secondo gli stessi principi e a prezzi equi. Garantire una buona qualità in tutto il Paese rimane pertanto uno degli obiettivi principali della nostra politica postale. I principi del servizio pubblico presentati al numero 21 (accessibilità a tutti, buona qualità, prezzi equi, servizi garantiti in tutto il Paese, continuità dell'offerta di prestazioni, strutture efficienti e capacità di adattamento del servizio pubblico, nonché necessità di definire il servizio pubblico per via di legge e di ordinanza) rimarranno determinanti anche per il futuro. Il servizio pubblico non è qualcosa di immutabile, bensì evolve costantemente e dev'essere adeguato ai cambiamenti delle esigenze della clientela, agli sviluppi del mercato nonché all'evoluzione della tecnica. I relativi presupposti sono contenuti nella legge sulle poste, che offre la necessaria flessibilità per adeguarsi ai nuovi bisogni. Non è pertanto necessario modificare il «mandato di prestazioni» della Posta.

Anche in futuro sarà prioritario garantire le prestazioni. Vi sono tuttavia due complementi essenziali:

- in futuro ci adopereremo ancora maggiormente ai fini della qualità dell'intero servizio universale e della soddisfazione della clientela per quanto concerne il servizio universale e la rete di uffici postali, incaricando un organo indipendente di valutarli.

- Riteniamo inoltre che la qualità delle prestazioni dipende fortemente dai mezzi forniti per accedervi. In questo ambito vi è a parer nostro una necessità d'azione. In merito a questa questione ci esprimeremo in dettaglio al numero 44, dedicato agli uffici postali.

4.3 Apertura graduale e controllata del mercato in Svizzera

4.3.1 I motivi di un'ulteriore apertura graduale e controllata del mercato

Come già accennato, dalla Riforma della Posta 1998 il mercato postale ha continuato a evolvere a livello mondiale. Ecco i motivi per i quali intendiamo aprire gradualmente il mercato postale in Svizzera:

L'apertura graduale del mercato non è – come già nel 1998 – fine a sé stessa bensì un mezzo per aumentare ulteriormente la qualità e differenziare l'offerta di prestazioni. Un'apertura graduale, controllata e limitata del mercato postale svizzero consentirà pertanto di garantire e per quanto possibile migliorare la qualità delle prestazioni. Inoltre grazie a un'apertura moderata del mercato i clienti avranno una maggiore libertà di scelta. Un settore postale ben funzionante e vantaggioso contribuirà in tal modo a rafforzare la piazza economica svizzera.

I crescenti sforzi di integrazione all'interno dell'UE e l'ulteriore apertura prevista rendono i confini nazionali sempre più permeabili. I mercati si sviluppano in modo sempre più interdipendente, mentre i regolamenti e le condizioni quadro nazionali si uniformano sempre più in seguito agli sforzi di armonizzazione compiuti a livello internazionale per quanto concerne la qualità, le prescrizioni in materia di stesura dei conti, le definizioni dei prodotti, ecc. In quanto Stato situato al centro dell'Europa, la Svizzera è legata agli Stati vicini dal profilo economico, per cui non è praticamente possibile condurre a lungo una politica totalmente diversa da quella dei nostri vicini. Inoltre è prevedibile che l'UE, nell'ambito degli Accordi bilaterali, farà pressione ai fini di un'ulteriore apertura del mercato postale in Svizzera.

L'evoluzione economica sul mercato postale rende il limite di monopolio sempre più permeabile. Il monopolio sui pacchi, ad esempio, è divenuto di fatto incontrollabile. L'onere amministrativo necessario a tal fine non sarebbe per nulla proporzionale ai vantaggi che si potrebbero ottenere. I fornitori di prestazioni postali non si fermano del resto praticamente più dinnanzi ai limiti di monopolio quando si tratta di intrattenere relazioni con clienti importanti. Far sorvegliare il rispetto del monopolio a un'apposita polizia sarebbe eccessivamente oneroso e praticamente inutile.

Inoltre l'apertura del mercato rafforza in fin dei conti la posizione della Posta nel contesto internazionale. A causa dell'internazionalizzazione del traffico postale la Posta dipende sempre più dall'accesso a reti internazionali di buona qualità, pena il rischio di perdere di clienti operanti a livello internazionale. In questo contesto deve essere in grado di stringere alleanze. Le attività della Posta all'estero e un accesso sicuro alle reti di distribuzione internazionali vanno inoltre a vantaggio dell'economia, dipendente dall'accesso alle reti internazionali. L'accesso della Posta alle reti internazionali è inoltre un contributo all'attrattiva della Svizzera. È difficile immaginare che gli altri Paesi accettino a lunga scadenza le attività della Posta sui loro

mercati aperti se essa continua a disporre nel suo mercato interno di un'elevata proiezione monopolistica.

Tuttavia, per dare alla Posta tempo sufficiente per operare degli adeguamenti, il mercato dev'essere aperto in modo graduale e moderato.

4.3.2 I diversi scenari possibili – Il Parlamento è invitato ad esprimersi

Viste le evoluzioni citate, il nostro Collegio si è pronunciato in favore di un'ulteriore apertura graduale del mercato postale svizzero già nel suo rapporto esplicativo «Pacchetto di misure Swisscom SA / Posta» del gennaio 2001. Nell'ambito della procedura di consultazione la maggioranza dei partecipanti si è dichiarata favorevole a un'ulteriore apertura controllata del mercato postale. Nel contempo si è però sottolineato a varie riprese che l'abbassamento del limite di monopolio non deve pregiudicare il finanziamento del servizio pubblico. Inoltre prima di compiere siffatto passo occorre tener conto in modo adeguato della situazione economica della Posta.

Qui di seguito vengono innanzitutto presentati tre possibili scenari per l'ulteriore apertura del mercato. Indicheremo poi lo scenario che preferiamo spiegandone in dettaglio i motivi. Tutti e tre gli scenari possono essere di massima combinati con tutti i previsti meccanismi di finanziamento della fornitura del servizio di base. Illustreremo infine (n. 5) la nostra posizione in merito al futuro finanziamento della fornitura del servizio di base.

In questa tappa importante desideriamo coinvolgere anche le vostre Camere, che con il decreto concernente la Panoramica sull'evoluzione del settore postale in Svizzera avranno l'opportunità di deliberare in merito ai diversi scenari ed esprimere la loro volontà apportando eventuali modifiche al decreto.

4.3.3 Scenario I: Adeguamento immediato all'UE

4.3.3.1 Sintesi

Lo scenario I prevede l'adeguamento immediato alla tabella di marcia dell'UE per quanto concerne le ulteriori tappe verso l'apertura. Questo significherebbe l'abbassamento a 100 g del limite di monopolio per i servizi postali riservati per il 2003 e un ulteriore abbassamento a 50 g per il 2006.

4.3.3.2 Possibili ripercussioni

Secondo lo scenario I il mercato della posta-lettere sarebbe aperto dapprima in misura limitata nel 2003, e ulteriormente a partire dal 2006. Un adeguamento alla tabella di marcia dell'UE per il 1° gennaio 2003 offrirebbe ai privati grossi stimoli per accedere rapidamente al mercato subito dopo la pubblicazione del decreto federale. Gli operatori privati tenterebbero già a partire dal 2003, in vista dell'ulteriore apertura

del mercato prevista per il 2006, di accaparrarsi clienti scelti nelle zone di concentrazione urbana e di costruire canali di distribuzione e centri di smistamento propri.

In questo caso la pressione concorrenziale nei confronti della Posta aumenterebbe troppo rapidamente ed essa dovrebbe attuare molto più in fretta i previsti provvedimenti di riorganizzazione, segnatamente la riforma del trattamento delle lettere. Questo comporterebbe per la Posta elevati costi di ristrutturazione; inoltre si dovrebbe procedere prima di quanto previsto alla soppressione di posti. Vi sarebbero anche licenziamenti, provvedimento che finora ha potuto essere evitato.

4.3.3.3 Risultati della procedura di consultazione relativa al «Pacchetto di misure Swisscom SA / Posta»

Anche i risultati della procedura di consultazione relativa al «Pacchetto di misure Swisscom SA / Posta» indicano che è preferibile non uniformarsi alla tabella di marcia dell'UE. La maggioranza dei Cantoni, dei partiti e delle organizzazioni interessate si sono dichiarati favorevoli a un'apertura del mercato come proposta dal nostro Collegio nel testo posto in consultazione. Soltanto una minoranza si è detta favorevole a un'apertura più rapida; la maggioranza ha però ammonito che per quanto concerne la liberalizzazione del mercato postale la Svizzera non deve fungere da pioniere. Procedendo con cautela la Svizzera può inoltre approfittare delle esperienze fatte all'estero, cosa che non sarebbe possibile seguendo immediatamente la tabella di marcia dell'UE.

4.3.3.4 Condizioni quadro giuridiche necessarie

La Posta non sarebbe ancora pronta per questa concorrenza anche a causa delle attuali condizioni quadro giuridiche (essa ha uno statuto di ente di diritto pubblico). Per poter attuare lo scenario I l'attuale legge sulle poste dovrebbe essere trasformata in una legge sul mercato postale già per il 2006. Soltanto una legge sul mercato potrebbe infatti disciplinare adeguatamente gli strumenti di finanziamento della fornitura del servizio di base necessari in relazione con questo cambiamento di sistema; inoltre soltanto una legge sul mercato potrebbe ad esempio creare la base con la quale impegnare, oltre alla Posta Svizzera, anche altri operatori a garantire il servizio universale. Per garantire a tutti i fornitori del servizio universale condizioni quadro uguali nell'ambito di un ordinamento del mercato postale, in previsione del 2006 anche la legge sull'organizzazione delle poste dovrebbe essere trasformata in una legge sull'azienda delle poste, sul modello della legge sull'azienda delle telecomunicazioni (Swisscom SA), poiché a causa della crescente concorrenza aumenterebbe ulteriormente anche la pressione verso accordi di cooperazione. L'attuale forma giuridica della Posta (ente di diritto pubblico) sarebbe un grande ostacolo.

4.3.3.5 Eventuale necessità di indennità

I meccanismi di finanziamento previsti dalla vigente legge sulle poste sono, come accennato, basati essenzialmente su un monopolio. Riducendo massicciamente i li-

miti del monopolio questi meccanismi di finanziamento sarebbero di massima rimessi in questione. La pressione verso una soppressione di posti di lavoro e verso un eventuale ulteriore smantellamento della rete di uffici postali aumenterebbe fortemente. Inoltre anche la qualità del servizio di base potrebbe venir pregiudicata a causa di provvedimenti di riforma decisi troppo precipitosamente.

I casi della Svezia e della Finlandia, che hanno liberalizzato completamente i loro mercati postali, mostrano infine che per finanziare il servizio universale è necessario prevedere indennità o istituire un fondo. Anche in Spagna sono previste indennità (per mezzo di un fondo); in questo Paese la posta-lettere è aperta alla concorrenza all'interno delle località.

4.3.4 Scenario II: Rimandare l'apertura al 2006

4.3.4.1 Sintesi

Conformemente allo scenario II la Svizzera aspetterebbe fino al 2006 - anno nel quale l'UE ridurrà a 50 g il limite di monopolio – per liberalizzare ulteriormente il mercato dei pacchi.

In questo caso l'attuale limite di monopolio fissato a 2 kg sarebbe mantenuto fino al 2006.

4.3.4.2 Ripercussioni per la Posta

La Posta avrebbe più tempo per procedere a riorganizzazioni. Gli attuali sviluppi in seno all'UE e le sfide presentate nel numero 3 giustificano già da sole la continuazione di questi provvedimenti. Nel caso dello scenario II gli sforzi intrapresi dalla Posta per migliorare la sua concorrenzialità sarebbero tuttavia vanificati dall'ulteriore proroga dell'apertura dei mercati. E diminuirebbe anche lo stimolo di rendere il più rapidamente possibile la posta-pacchi economicamente indipendente; inoltre i potenziali di efficienza e innovazione connessi alla concorrenza non sarebbero più sfruttati o lo sarebbero in misura minore. Di conseguenza la Posta potrebbe non essere pronta – o esserlo in ritardo – a far fronte alla concorrenza.

Il tutto sarebbe aggravato dal fatto che il limite di monopolio per i pacchi viene osservato già oggi sempre meno e di fatto vi è già un'ampia concorrenza.

Inoltre potrebbe peggiorare anche la posizione della Posta sul piano internazionale. All'estero non si accetterebbe il tentativo della Posta Svizzera di prendere piede negli attrattivi mercati esteri godendo nel suo mercato nazionale di una grande protezione monopolistica.

4.3.4.3 Differenze viepiù maggiori rispetto all'UE

In quanto Paese situato al centro dell'Europa la Svizzera non può permettersi di ingrandire ulteriormente le differenze rispetto ai Paesi vicini. L'ulteriore liberalizzazione del mercato della posta-lettere nell'UE è prevista già per il 2003 (abbassamento a 100 g del limite di monopolio). Liberalizzando il mercato dei pacchi a parti-

re dal 2006 la Svizzera creerebbe una differenza praticamente non più sostenibile rispetto ai Paesi vicini, che sono suoi importanti partner commerciali.

La piazza economica svizzera dovrebbe fare i conti con svantaggi rispetto all'estero. In seguito all'apertura del mercato dei pacchi avvenuta nel 1998 nei Paesi dell'UE, i concorrenti esteri della Posta hanno realizzato ampie riforme e orientato ulteriormente le loro prestazioni alle esigenze dei clienti. Questi miglioramenti di efficienza hanno portato a nuove offerte nel settore pacchi, degli invii espresso e dei servizi dei corrieri. È nell'interesse della Svizzera che anche l'economia locale possa approfittare di questo potenziale di rinnovamento. In particolare i clienti commerciali reclamano offerte da un'unica fonte e desiderano poter scegliere liberamente gli operatori. Mantenendo il limite di monopolio a 2 kg quest'esigenza viene ignorata.

4.3.5 Scenario III: Apertura graduale a partire dal 2004

4.3.5.1 Sintesi

Secondo questo scenario, in una prima tappa il mercato svizzero dei pacchi dovrebbe essere aperto completamente agli operatori privati a partire dal 2004. In una tappa successiva il limite di peso per gli invii riservati della posta-lettere dovrebbe essere ridotto a 100 g nel 2006.

4.3.5.2 Prima tappa: Apertura del mercato dei pacchi

Con il trasferimento del settore pacchi (pacchi fino a 2 kg), finora riservato, ai servizi non riservati, l'intero mercato dei pacchi verrebbe aperto per il 2004. Allora anche gli operatori privati potrebbero offrire senza limitazioni prestazioni nell'ambito della posta-pacchi. Un volume di affari stimato a 800-900 milioni di franchi sarebbe in tal modo accessibile per il mercato. Questo volume di affari è composto dalle prestazioni del mercato dei pacchi superiori a 2 kg, già ora liberalizzato, e dal trasporto di pacchi fino a 2 kg che diverrebbe accessibile alla concorrenza.

La definizione delle prestazioni del servizio universale non è invece toccata da questa modifica, ossia l'obbligo della Posta di trasportare i pacchi fino a 20 kg è mantenuto. Con questa misura si vuole operare un certo avvicinamento temporale alla regolamentazione dell'UE. Al contrario di quanto previsto dalla legislazione dell'UE, che nel 1998 ha fissato il limite di monopolio a 350 g²⁰, in Svizzera l'invio di lettere indirizzate rimane anche con questo passo di competenza esclusiva dei servizi riservati.

La Posta parte dal presupposto che con la caduta del «monopolio sui pacchi» le sue perdite quantitative future corrisponderanno grosso modo a quelle degli anni scorsi. Riducendo ulteriormente i costi e operando adeguamenti mirati dei prezzi, la Posta dovrebbe tuttavia riuscire a migliorare i suoi guadagni conformemente alle sue aspettative. La Posta si è prefissa di tornare nelle cifre nere nel settore della posta-

²⁰ Questo corrisponde a un'apertura del mercato pari a circa il 5% della posta-lettere trasportata. Il volume delle lettere nell'UE è stimato a circa 41 mia di Euro. La quota maggiore è mantenuta dagli operatori tradizionali.

pacchi nel 2005. Questo appare realistico sempre che possano essere applicati provvedimenti mirati sui prezzi e ulteriori provvedimenti volti a diminuire i costi. Nel mercato svizzero dei pacchi vi sono principalmente due ditte che fanno concorrenza alla Posta: «EUROEXPRESS» (società di partecipazione della Deutsche Post) e "DPD" (società di partecipazione della Posta francese). In questa nuova situazione la Posta ha però potuto mantenere la sua quota di mercato a un livello elevato (nel 2000: 82%; nel 2001: 78%). Anche se l'ulteriore apertura determinerà presumibilmente una continua diminuzione delle quote di mercato della Posta, quest'ultima potrà, con i necessari adeguamenti, raggiungere la copertura dei costi anche nel mercato dei pacchi. Lo mostrano le esperienze fatte all'estero dalle aziende che sono già passate dal monopolio al regime di mercato.

Quando verrà integrata nel settore non riservato, la posta-pacchi non dovrà più contribuire a coprire i costi d'infrastruttura non coperti della rete di uffici postali pari a circa 40-80 milioni di franchi. Questi sono assunti, conformemente a questo scenario, dalla posta-lettere. Di questa perdita si è già tenuto ampiamente conto quando si è proceduto alla riorganizzazione della rete di uffici postali, per cui l'apertura del mercato dei pacchi non determinerà ulteriori provvedimenti di ristrutturazione. Inoltre il settore della posta-pacchi dovrà evidentemente continuare a pagare per l'uso della rete di uffici postali, e questo a prezzi che tengano conto dei costi e del mercato (compensazioni interne del settore di attività degli uffici postali e vendita al settore di attività della posta-pacchi; in merito al finanziamento della posta-pacchi cfr. anche n. 244.2).

4.3.5.3 Seconda tappa: Apertura limitata del mercato della posta-lettere

Nel 2006 il limite di peso per i servizi riservati della posta-lettere dev'essere diminuito a 100 g. In tal modo vi è un'apertura limitata del mercato della posta-lettere – se del caso contemporaneamente a quella dell'UE. Il limite di peso rimane superiore a quello dell'UE, che per questa data prevede una diminuzione dagli attuali 350 g (100 g dal 2003) a 50 g²¹. In Svizzera il limite di 100 g renderà accessibile al mercato il 10-15 per cento delle lettere trasportate. In base alle esperienze fatte nei Paesi che hanno fissato già oggi il limite di monopolio al di sotto dei 350 g ma che dispongono ancora di un ambito riservato²², si può prevedere che quest'apertura limitata del mercato della posta-lettere farà diminuire soltanto lentamente le quote di mercato della Posta, per cui il volume accessibile alla concorrenza non passerà affatto interamente alla concorrenza. Questo dipende dal fatto che i nuovi operatori non possono offrire soluzioni globali e seguiranno pertanto in un primo momento soltanto una «strategia di nicchia». Inoltre senza i mezzi necessari nel settore «meccanizzazione/automazione» l'accesso agli affari di massa è piuttosto faticoso, segnatamente nel caso in cui gli invii devono essere recapitati entro 1-2 giorni dalla consegna.

²¹ Con la diminuzione da parte dell'UE del limite di peso a 100 g dal 1° gennaio 2003, il 20% circa degli invii della posta-lettere trasportati saranno resi accessibili alla concorrenza, oltre ai servizi di trasporto di pacchi, già liberalizzati. Nel 2006 nell'UE verrà pertanto liberalizzato il 50% circa dell'intero volume del mercato postale (pacchi e lettere).

²² Segnatamente l'Olanda, la Danimarca e la Germania.

L'abbassamento dell'attuale limite di monopolio per i servizi della posta-lettere avrà ripercussioni sul finanziamento della rete di uffici postali: il settore riservato, ridotto (circa l'85% del mercato della posta-lettere), dovrà assumere i costi della rete di uffici postali non coperti da compensazioni interne destinate ai settori di attività. Siccome però la Posta dovrebbe aver terminato il suo piano di ristrutturazione già nel 2005 e aver ridotto proporzionalmente i costi della rete di uffici postali di circa 100 milioni di franchi, anche a causa dell'apertura limitata del mercato della posta-lettere, non sono previsti ulteriori provvedimenti di ristrutturazione della rete di uffici postali.

4.3.6 Valutazione dei diversi scenari da parte del Consiglio federale

Il nostro Collegio si adopera ai fini di una concorrenza controllata nel mercato postale. Nel caso di un'ulteriore apertura del mercato occorre tener conto sia degli interessi della clientela e dell'economia di avere servizi postali buoni ed efficaci, sia della situazione economica della Posta e della necessità di realizzare le ristrutturazioni in modo socialmente sostenibile.

Tenendo conto delle condizioni quadro, la nostra opinione sui diversi scenari è la seguente:

4.3.6.1 Non riprendere la tabella di marcia dell'UE

Riteniamo che attualmente una ripresa della tabella di marcia dell'UE (scenario I) comporti troppe incognite. Segnatamente a causa dell'apertura troppo rapida del mercato gli svantaggi sarebbero eccessivi. La Posta deve disporre del tempo necessario per prepararsi meglio alla concorrenza. Contemporaneamente sarebbe opportuno valutare le conseguenze della liberalizzazione del mercato nell'UE al fine di poter trarre le necessarie conclusioni per la Svizzera. Occorre osservare che segnatamente in base alla parziale apertura del mercato della posta-lettere a partire dal 2003 prevista dallo scenario I, le aziende postali attive a livello internazionale dovrebbero essere in grado, in un periodo di 12-18 mesi, di mettere a punto in Svizzera centri di smistamento, stabilirsi con organizzazioni di vendita e offrire a clienti scelti i loro servizi e i loro prodotti. Noi vogliamo però dare alla Posta la possibilità di concretare innanzitutto i suoi piani di riorganizzazione del mercato della posta-lettere e di realizzarla per quanto possibile in modo socialmente sostenibile, prima che operatori privati entrino sul mercato con i loro impianti moderni.

4.3.6.2 Non attendere fino al 2006

Riteniamo che lo scenario II non sia molto sensato. Le esperienze fatte nell'UE mostrano che l'apertura del mercato dei pacchi non pregiudica il finanziamento né la fornitura del servizio di base e che anche nel caso di un'apertura limitata del mercato della posta-lettere il servizio universale può essere garantito. Al contrario l'apertura ha determinato una diversificazione dei prodotti e l'accesso al mercato di

nuovi operatori, fatto che ha avuto ripercussioni positive sulla libertà di scelta della clientela. Questo scenario comprometterebbe la sicurezza della Posta di poter rispettare la sua pianificazione e ridurrebbe la sua competitività.

4.3.6.3 Apertura graduale a partire dal 2004

Visto quanto esposto sopra e tenendo conto anche dei risultati della procedura di consultazione relativa al «Pacchetto di misure Swisscom SA / Posta» proponiamo pertanto qui di seguito un'apertura moderata del mercato conformemente allo scenario III. In tal modo desideriamo evitare che la Svizzera sia costretta a seguire il ritmo di liberalizzazione adottato dall'UE e che essa riprenda, in maniera differita, il regime vigente attualmente nell'UE. Desideriamo ricordare nuovamente che nell'UE il mercato dei pacchi è stato liberalizzato completamente già nel 1998 e che in molti Paesi membri il monopolio sui pacchi era già stato tolto in precedenza.

Sintesi

Riteniamo che questa liberalizzazione del mercato graduale e controllata permetterà di garantire prestazioni performanti e di qualità, rispondendo in tal modo ai bisogni dell'economia e della popolazione. Con questa liberalizzazione, più moderata rispetto a quella scelta dall'UE, desideriamo inoltre tener conto dei timori delle regioni di montagna e di quelle periferiche, secondo i quali un'ulteriore apertura del mercato troppo rapida avrebbe ripercussioni negative. La prevista liberalizzazione del mercato tiene sufficiente conto anche dell'evoluzione economica della Posta. Con un periodo transitorio di almeno due anni fino alla parziale liberalizzazione della posta-lettere la Posta dovrebbe essere in grado di attuare tutte le ulteriori ristrutturazioni necessarie (innanzitutto la riorganizzazione dei centri della posta-lettere) e di organizzare in modo socialmente sostenibile il corrispondente smantellamento di posti di lavoro necessario in alcuni settori di attività. Contemporaneamente la Posta potrà dedicarsi al perfezionamento di nuovi settori di attività e creare in tal modo nuovi posti di lavoro con un futuro. La Posta continuerà del resto ad offrire posti di lavoro in tutto il Paese anche dopo l'apertura parziale, e questo grazie alla sua organizzazione decentralizzata.

Inoltre il limite di monopolio di 100 g previsto a partire dal 2006 corrisponde a un livello di tariffa valevole in Svizzera già oggi, il che non sarebbe il caso con un limite di 350 g o di 50 g.

Anche il finanziamento della fornitura del servizio di base sarà garantito per i prossimi anni in quanto il monopolio sarà largamente mantenuto nella posta-lettere. In particolare una concessione obbligatoria, già prevista dalla legge sulle poste, fornirà una nuova fonte di finanziamento. In base alle esperienze fatte con l'apertura del mercato dei pacchi, potrebbe essere eventualmente creato, se necessario, e ancora prima dell'apertura parziale del mercato della posta-lettere, uno strumento di compensazione per i costi non coperti del servizio di base (in merito al finanziamento del servizio universale cfr. in dettaglio n. 5).

Prevedibile evoluzione finanziaria della posta-pacchi

La liberalizzazione della posta-pacchi aumenterà, come già detto, la pressione concorrenziale sulla Posta. Tuttavia, la Posta parte dal presupposto che essa rimarrà lea-

der del mercato e che non dovrà prevedere massicce perdite di quote di mercato grazie alle sue prestazioni di ottima qualità, alle relazioni esistenti con i clienti e alla sua grande esperienza nonché a causa della liberalizzazione del mercato che di fatto è già ampiamente avvenuta. Va sottolineato inoltre che la Posta ha già proceduto a ampie ristrutturazioni con i tre nuovi centri pacchi, per cui è preparata alla liberalizzazione del mercato. La Posta ritiene che realizzando i corrispondenti provvedimenti per quanto concerne la politica dei prezzi e dei prodotti sarà possibile riportare la posta-pacchi nelle cifre nere entro un termine adeguato anche se il mercato viene liberalizzato.

Attuazione socialmente sostenibile di ulteriori provvedimenti di ristrutturazione

Tuttavia, segnatamente a causa della totale ristrutturazione che prevede ancora soltanto tre centri pacchi (chiusura dei centri di Berna e Mülligen), vi sarà una riduzione degli effettivi. Ricordiamo che circa i 2/3 delle spese della Posta sono spese di personale. La concorrenza che si fa sempre più serrata e le nuove tecnologie faranno inoltre aumentare la pressione su queste voci. Anche in occasione delle prossime ristrutturazioni – conformemente alle direttive del Consiglio federale e nell’ambito del CCL - la Posta dovrà cercare di evitare per quanto possibile i licenziamenti. Sulla scorta delle esperienze fatte all’estero e in base alle previsioni della Posta, l’apertura moderata qui proposta dovrebbe consentire di realizzare quest’obiettivo. La Posta continuerà del resto a offrire posti di lavoro in tutto il Paese. Inoltre le esperienze fatte all’estero mostrano che gli operatori privati hanno creato nuovi posti di lavoro anche nelle regioni periferiche. Quando in Svizzera verrà introdotto l’obbligo di concessione, occorrerà vegliare affinché gli standard minimi del diritto del lavoro siano rispettati anche dai nuovi operatori (cfr. in merito n. 437).

Servizio universale: mandato invariato

Il servizio universale che copre l’intero Paese previsto dalla legge sulle poste sarà garantito anche dopo la liberalizzazione della posta-pacchi ovvero dopo la parziale liberalizzazione della posta-lettere. La Posta avrà, come finora, l’obbligo di recapitare lettere e pacchi fino a 20 kg nell’intera Svizzera.

4.3.7 La regolamentazione futura del servizio postale

L’ulteriore liberalizzazione del mercato renderà necessarie nuove regolamentazioni. Tutti gli scenari descritti sopra potrebbero di massima venir realizzati sulla base della vigente legge sulle poste. Tuttavia, nel caso dello scenario I, sarebbe necessario procedere a una revisione della legge sulle poste e della legge sull’organizzazione delle poste per il 2006, al fine di adeguarle alla nuova situazione del mercato.

Le osservazioni che seguono si basano essenzialmente sullo scenario III, ma possono essere riferite anche agli altri due scenari. Le basi legislative necessarie per l’apertura moderata del mercato (posta-pacchi a partire dal 2004 e abbassamento del limite di monopolio a 100 g a partire dal 2006) sono già contenute nella legge sulle poste o possono eventualmente essere completate dal nostro Collegio nell’ordinanza sulle poste sulla scorta della relativa legge. Questo vale segnatamente per l’introduzione di un obbligo di concessione per i fornitori privati di servizi postali non riservati.

4.3.7.1 Introduzione di una concessione obbligatoria

La prima fase della liberalizzazione, ossia l'apertura del mercato dei pacchi, dovrebbe avere come conseguenza l'apparizione di nuovi concorrenti. Il nostro Collegio intende pertanto introdurre l'obbligo di concessione previsto nella vigente legge sulle poste per l'offerta di servizi non riservati (pacchi fino a 20 kg). Con quest'obbligo si vuole garantire che gli operatori privati possano offrire servizi non riservati soltanto se rispettano il diritto applicabile e non violano le disposizioni relative alla concessione. In tal modo si garantisce un controllo sul mercato postale e nel contempo si possono raccogliere esperienze in vista di ulteriori tappe di liberalizzazione.

È previsto inoltre di obbligare le imprese con concessione federale a comunicare alle competenti autorità le cifre d'affari ottenute nel settore non riservato. Di conseguenza anche il volume di mercato potrà essere definito meglio rispetto ad ora. Le concessioni dovranno inoltre essere vincolate per quanto possibile al rispetto di determinati standard minimi del diritto del lavoro, al fine di evitare un eventuale dumping salariale e garantire condizioni di concorrenza per quanto possibile uguali a tutti i fornitori di servizi postali non riservati.

Si dovranno poi elaborare le necessarie basi legali per le tasse di concessione. In tal modo si garantisce che il servizio universale possa essere cofinanziato con le tasse di concessione nel caso in cui venga dimostrato che la Posta non è più in grado di coprire i suoi costi nel servizio universale. Il nostro Collegio si pronuncerà in merito alla riscossione delle tasse di concessione qualora la Posta non sia più in grado di coprire i suoi costi nel servizio universale nonostante una gestione economica dello stesso.

4.3.7.2 Valutazione delle ripercussioni dell'apertura graduale del mercato

Il nostro Collegio verificherà le ripercussioni dei provvedimenti di liberalizzazione del mercato in Svizzera e nell'UE e valuterà le esperienze fatte in questo ambito per quanto concerne le conseguenze per le regioni di montagna e quelle periferiche, i posti di lavoro, la clientela e la situazione finanziaria della Posta. Sulla scorta di questa valutazione sottoporrà alle vostre Camere, a partire dal 2006, le necessarie proposte. In vista di eventuali ulteriori adattamenti all'evoluzione nell'UE è concepibile anche una revisione totale della legge sulle poste e della legge sull'organizzazione delle poste.

Se invece accadesse che la Posta non dovesse più essere in grado di coprire i costi del servizio universale già in seguito all'apertura del mercato dei pacchi – conformemente allo scenario III quindi ancora prima del 2006 – e anche la soluzione del fondo di cui all'articolo 6 LPO non dovesse essere sufficiente, il nostro Collegio potrebbe presentare alle vostre Camere, se necessario, le basi legali per la compensazione dei costi provatamente non coperti per prestazioni di economia comune della Posta e/o rimandare la seconda tappa dell'apertura del mercato (ossia l'abbassamento del limite di monopolio a 100 g).

4.4 Regole applicabili alla rete di uffici postali

4.4.1 Situazione iniziale

Abbiamo già visto che prestazioni di elevata qualità sono una delle condizioni principali del servizio pubblico. La scelta dei mezzi e delle risorse necessari per garantire le prestazioni è compito innanzitutto della Posta. Noi condividiamo tuttavia l'opinione espressa nei diversi interventi parlamentari relativi alla legge sulle poste secondo la quale la qualità delle prestazioni dipende anche dalle infrastrutture disponibili. Segnatamente la rete di uffici postali situati nelle regioni di campagna continua a svolgere un ruolo importante per l'accesso delle piccole e medie imprese al resto dell'economia e per la coesione sociale.

Riteniamo tuttavia anche che le infrastrutture devono essere continuamente adeguate alle nuove situazioni. Proprio dal profilo economico sarebbe controproduttivo conservare artificialmente o addirittura ampliare – magari con mezzi pubblici - infrastrutture superflue e non più sfruttate. Sarebbe più sensato investire questi mezzi nello sviluppo di nuovi prodotti e prestazioni. Per questi motivi sosteniamo i piani di ristrutturazione della Posta.

4.4.2 Il piano di ristrutturazione della Posta

Nell'ambito della ristrutturazione, la Posta suddivide gli uffici postali in tre tipi (P, PP, PPP). Ognuno dei tre tipi di uffici postali garantisce come minimo il servizio universale. Alla base della nuova rete vi saranno gli uffici postali PP, con un'offerta di prestazioni completa, che andrà oltre il servizio universale (per es. prodotti della posta espresso, prestazioni finanziarie e prodotti di terzi). Oltre a quest'offerta, negli uffici postali PPP (PostCenter) saranno offerte prestazioni di consulenza per transazioni finanziarie. I circa 1500 uffici postali P garantiranno il servizio universale fornendo le loro prestazioni in una filiale, in un ufficio postale mobile, in un'agenzia o attraverso il servizio a domicilio. Nelle città si vuole continuare a garantire l'attuale qualità della rete con un numero minore di uffici postali ma meglio situati. La modernizzazione della rete dovrebbe consentire di risparmiare, al termine della ristrutturazione (nel 2005/2006), oltre 100 milioni di franchi all'anno. La ristrutturazione dovrebbe venir attuata senza licenziamenti. La riduzione complessiva di 500 posti di lavoro – distribuiti su 5 anni – avverrà per mezzo di fluttuazioni naturali.

La ristrutturazione della rete di uffici postali è stata concepita segnatamente in vista di future aperture del mercato. Si è tenuto conto anche del fatto che il cosiddetto contributo per l'infrastruttura del settore di attività della posta-lettere aumenterà. A causa dell'apertura moderata conformemente allo scenario III non si prevedono pertanto ulteriori ripercussioni sulla rete di uffici postali. Qui di seguito vengono esposti anche gli altri motivi che stanno alla base della ristrutturazione della rete di uffici postali.

4.4.3 Necessità di adeguare la rete di uffici postali in Svizzera

4.4.3.1 Storia della rete di uffici postali

All'epoca in cui la Posta fu fondata, il 90 per cento circa della popolazione viveva ancora in campagna. Questo significava edificare uffici postali nel maggior numero di villaggi e casali. Nel 1914 vi erano in Svizzera 4095 uffici postali, nel 1950 ancora 4000. L'esodo rurale (l'80% ca. della popolazione vive oggi nelle agglomerazioni) ha determinato fino alla fine del 2000 una riduzione del numero degli uffici postali a circa 3400. Nonostante questa riduzione la struttura della rete è rimasta praticamente invariata. La rete attuale, con uffici postali situati in parte lontano dai flussi della clientela e con corrispondenti costi elevati, non compensati da guadagni importanti, corrisponde sempre meno alle esigenze della società attuale.

4.4.3.2 Domanda di nuove prestazioni e nuovi prodotti

Come già esposto sopra, con lo sviluppo di nuove tecnologie le abitudini e le esigenze dei clienti si modificano. Il traffico dei pagamenti avviene ad esempio sempre più spesso per via elettronica. E soltanto ancora un terzo dei pacchi domestici vengono impostati in un ufficio postale. E di conseguenze anche il numero dei clienti negli uffici postali diminuisce. Attualmente circa il 25 per cento degli uffici postali (800) forniscono attorno al 70 per cento delle prestazioni. Per una rete costruita su criteri meramente economici sarebbero pertanto sufficienti circa 800 uffici postali. La Posta vuole invece mantenere una rete con 2500-2700 uffici postali fissi.

4.4.3.3 Nuove reti di vendita messe a punto da fornitori privati di servizi postali

Già oggi imprese postali nazionali quali la Deutsche Post o la Posta francese nonché operatori privati quali UPS e Fedex fanno concorrenza alla Posta. Questi concorrenti possono mettere a punto strutture flessibili e utilizzare reti di vendita e di distribuzione esistenti. Anche queste nuove condizioni del mercato e della concorrenza esigono un adattamento della rete di uffici postali.

4.4.4 Evoluzioni della rete di uffici postali a livello internazionale

Prima di presentare la nostra politica futura relativa alla rete di uffici postali, è necessario fare una breve panoramica delle evoluzioni all'estero.

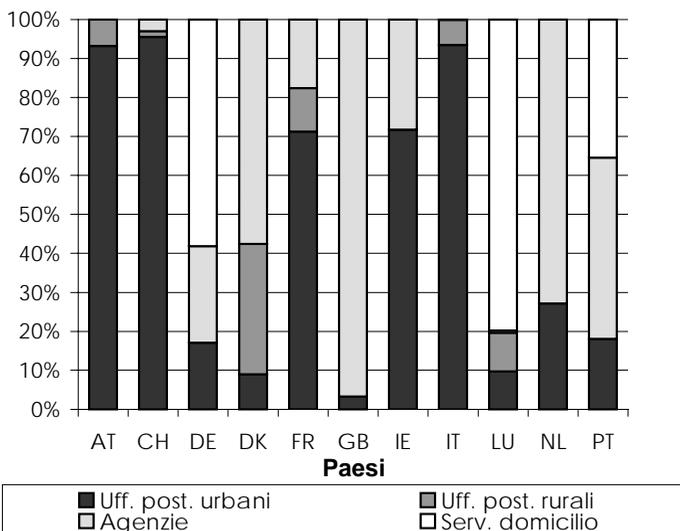
4.4.4.1 Densità degli uffici postali

Le aziende postali europee hanno adeguato o stanno adeguando le loro reti di uffici postali alle nuove condizioni quadro, e questo per gli stessi motivi di quelli esposti

sopra. Di norma esse riducono il numero degli uffici postali da esse gestiti. Questi uffici vengono sostituiti con uffici di accettazione gestiti da terzi su mandato o con un servizio a domicilio. In questo modo in Germania sono scomparsi tra il 1995 e il 2001 il 21 per cento degli uffici postali, in Danimarca il 12 per cento. Anche nei Paesi Bassi, in Austria, in Gran Bretagna e in Irlanda si sono avute chiusure, anche se in misura minore. Con il ridimensionamento della rete si modifica anche la sua struttura. La Germania è in questo senso un esempio interessante: il 58 per cento della rete è coperto dal servizio a domicilio, il 25 per cento da agenzie e soltanto ancora il 17 per cento da uffici postali veri e propri. In Germania il servizio a domicilio è offerto soprattutto nelle regioni periferiche. Nelle città e nelle regioni densamente popolate il numero degli uffici postali è disciplinato per legge. Tuttavia, come nella maggior parte dei Paesi, anche in Germania vi è la tendenza a sostituire gli uffici postali tradizionali con agenzie.

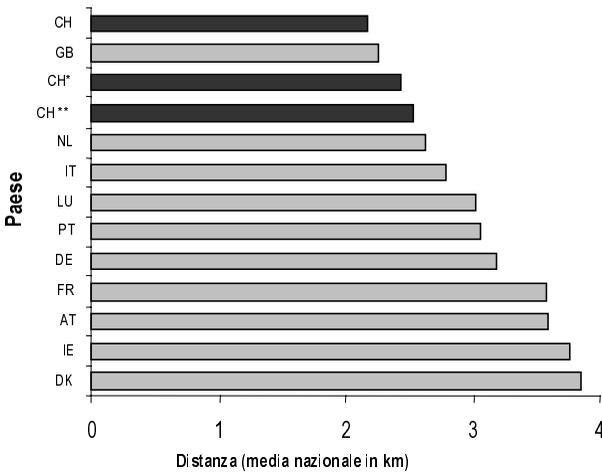
Tabella 7

Struttura della rete di uffici postali / Confronto CH e alcuni Paesi dell'UE



La tabella 8 mostra la distanza media che i clienti devono percorrere fino all'ufficio postale più vicino (ossia uffici postali veri e propri, filiali, agenzie). In Svizzera la distanza è attualmente di 2,2 km circa. Dopo la ristrutturazione la distanza salirà a 2,4, rispettivamente 2,5 km, a dipendenza del fatto che 700 o 900 uffici postali saranno sostituiti con un servizio a domicilio.

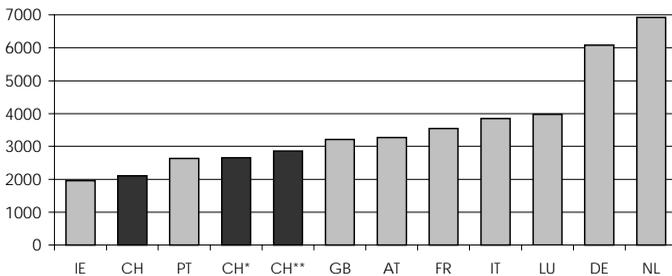
Distanza media fino all'ufficio postale più vicino (calcoli secondo l'Unione postale universale per il 2000):



CH: prima della ristrutturazione
 CH*: con 2700 uffici postali
 CH**: con 2500 uffici postali

Nel 1999 vi era in Svizzera un ufficio postale per circa 2100 abitanti, in Gran Bretagna per circa 3200, in Francia per 3490, in Austria per 3360, in Germania per 5960 e in Spagna per 9870. Anche dopo l'attuazione della ristrutturazione presentata qui sopra la Svizzera rimane al comando con circa 2700 abitanti per ufficio postale.

Numero di abitanti per ufficio postale / Confronto CH e alcuni Paesi dell'UE



CH: prima della ristrutturazione
 CH*: con 2700 uffici postali
 CH**: con 2500 uffici postali

Per i risultati delle tabelle qui sopra il criterio determinante è quello della distanza media dall'ufficio postale ovvero quello del numero di abitanti per ufficio postale. Riunendo i due risultati è possibile valutare la densità di uffici postali. In confronto agli altri Paesi la distanza dall'ufficio postale più vicino è in Svizzera più che onorevole e anche il numero di abitanti per ufficio postale è più che adeguato. L'accesso agli uffici postali in Svizzera rimarrà pertanto buono anche dopo la ristrutturazione.

4.4.4.2 Disposizioni legali in merito alla densità degli uffici postali all'estero

La direttiva europea relativa alla posta (97/67 UE) prevede che i fornitori del servizio universale devono disporre di un numero sufficiente di punti di accesso alla rete postale. Spetta agli Stati membri dell'UE trasporre questa disposizione nel diritto nazionale.

Disposizioni relative alla rete di uffici postali sono state introdotte ad esempio in Inghilterra, in Germania, in Austria e in Olanda. I disciplinamenti differiscono da Paese a Paese. L'Olanda prevede ad esempio che in una regione con 5000 abitanti vi debba essere un ufficio postale in un raggio di 5 km. In Germania, accanto a criteri che stabiliscono la densità della popolazione e le distanze, viene prescritto anche un numero assoluto di uffici postali (12'000). La corrispondente ordinanza non prescrive che la Deutsche Post gestisca essa stessa questi 12 000 uffici postali. La Deutsche Post gestisce con personale proprio soltanto 5000 degli uffici postali. I rimanenti uffici postali possono ad esempio essere gestiti da terzi sotto forma di agenzie. La Deutsche Post ha inoltre allestito una rete ben strutturata di «filiali partner» nelle quali terzi – perlopiù commercianti al dettaglio – offrono prestazioni del servizio postale.

Le disposizioni relative alla densità degli uffici postali nei Paesi citati permettono tuttavia tutte un adeguamento a nuove situazioni: la Posta olandese può ad esempio ridurre nei prossimi anni i suoi uffici postali da circa 1700 a 900. Anche l'ordinanza austriaca sul servizio universale consente di chiudere 638 degli attuali 2300 uffici postali, poiché essi non sono in grado di coprire i costi. L'ordinanza austriaca prevede che si può rinunciare alla chiusura nel caso in cui si trovino partner (privati) disposti a gestire gli uffici postali interessati e a operare i necessari investimenti.

La Posta svizzera adempirebbe del resto senza problemi le condizioni estere citate anche dopo la ristrutturazione.

4.4.4.3 Finanziamento della rete di uffici postali all'estero

La maggior parte dei Paesi a noi vicini non prevedono meccanismi di finanziamento particolari né indennità per la rete di uffici postali. I costi della rete devono essere coperti nella maggioranza dei casi con gli strumenti ordinari di finanziamento (principalmente con le entrate provenienti dai servizi forniti dall'azienda della Posta). Indennità speciali per la rete di uffici postali sono previste soltanto in Svezia e in Norvegia: la Posta svedese riceve, come già accennato, circa 24 milioni di Euro all'anno per la gestione degli uffici postali non redditizi. La rete svedese comprende circa

1750 uffici serviti (stato 2000), la maggior parte dei quali sono commerci al dettaglio. Inoltre circa 700 000 economie domestiche vengono servite dal servizio a domicilio. Anche in Svezia è tuttavia prevista una riforma della rete di uffici postali. Quest'ultima sarà così organizzata:

- circa 300 uffici postali tradizionali, gestiti dalla Posta svedese,
- circa 1800 uffici postali in negozi e distributori di benzina, nei quali sono offerti i servizi di base,
- 1000 punti vendita in negozi, aeroporti, stazioni, ospedali, ecc., che offrono francobolli e buste affrancate.

In Norvegia lo Stato può assumere i costi scoperti nel caso in cui le entrate della Posta non siano sufficienti per finanziare la rete di uffici postali.

4.4.5 Risultati dell'inchiesta relativa alla ristrutturazione della rete di uffici postali

Come auspicato dalla risposta del nostro Collegio alla mozione Rennwald (01.3300: Ristrutturazione della rete di uffici postali / Moratoria), la Posta ha incaricato un istituto indipendente di svolgere un'inchiesta in merito alla soddisfazione della popolazione interessata nei Comuni e nelle località nei quali i servizi della Posta sono ora offerti per mezzo del servizio a domicilio, in una posta mobile o in filiali o agenzie. I risultati dell'inchiesta sono stati valutati da una commissione indipendente composta da rappresentanti dei Cantoni, dei Comuni, delle organizzazioni dei consumatori nonché delle regioni di montagna e di quelle periferiche. Questi risultati mostrano un buon grado di apprezzamento delle nuove forme (filiale, agenzia e posta mobile). Anche il servizio a domicilio è apprezzato dai clienti che se ne servono. Tuttavia il numero dei clienti che non usano il servizio a domicilio è elevato, per cui la commissione incaricata dell'inchiesta ha consigliato alla Posta di concentrarsi sulle altre forme e di cooperare meglio con i Comuni. La commissione è giunta inoltre alla conclusione che gli orari di apertura delle nuove forme dovrebbero essere più flessibili almeno nelle ore marginali. La Posta si è dichiarata disposta a seguire queste raccomandazioni, ad aumentare il numero delle agenzie e a esaminare combinazioni di fonti di reddito diverse. Inoltre la Posta rafforzerà la sua collaborazione con i Comuni per quanto concerne la ristrutturazione e terrà meglio conto delle esigenze regionali.

4.4.6 Politica futura relativa alla rete di uffici postali

Al centro della nostra futura politica postale vi sarà, come finora, l'elevata qualità delle prestazioni del servizio universale. Una rete di uffici postali che copra l'intero Paese è una base importante per garantire il servizio universale. Riteniamo che debba continuare ad essere compito primariamente della Posta strutturare in modo concreto la rete di uffici postali. La Posta conosce infatti al meglio le esigenze della clientela. Disposizioni legali severe e restrittive ostacolerebbero il necessario adeguamento della rete di uffici postali alle nuove esigenze. Inoltre la Posta investirebbe mezzi finanziari in settori non produttivi e non potrebbe pertanto investirli per

sviluppare nuovi prodotti o per modernizzare i suoi impianti. Inoltre dovrebbe continuare ad orientare la sua rete di distribuzione su una rete di uffici postali sovradimensionata. Questo sviluppo non corrisponderebbe all'interesse del nostro Paese di disporre di un servizio universale ben funzionante e per quanto possibile vantaggioso. Riteniamo pertanto che la prevista ristrutturazione della rete di uffici postali debba di massima essere proseguita conformemente alle raccomandazioni della commissione di valutazione indipendente.

Riconosciamo però anche che la questione della rete di uffici postali ha un'importanza politica determinante. Possiamo pertanto dichiararci d'accordo con la richiesta contenuta nell'iniziativa parlamentare della Commissione dei trasporti e delle Comunicazioni (CTT) del Consiglio nazionale di completare il mandato di prestazione definito nella legge sulle poste con un "mandato di infrastruttura" per quanto concerne la rete di uffici postali e di dare pertanto alla Posta disposizioni in questo ambito. Contrariamente al parere della CTT riteniamo tuttavia che la ristrutturazione prevista dalla Posta adempia di massima l'esigenza di una rete di uffici postali che copra tutto il Paese. Ma emanare disposizioni relative alla rete di uffici postali è giustificato fintanto che queste lasciano un margine di manovra sufficiente per l'adeguamento alle nuove esigenze.

4.4.6.1 Proposta di un nuovo mandato di prestazioni – nel contempo parere in merito all'iniziativa della CTT-CN

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 ben strutturata di uffici in tutte le regioni del Paese è la condizione per garantire la qualità dei servizi postali. 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 partenariato con privati (agenzie). A parer nostro l'accesso alle prestazioni del servizio universale può essere garantito anche attraverso il cosiddetto servizio a domicilio. Possiamo pertanto dichiararci di massima d'accordo con la formulazione dell'articolo 2 LPO (cfr. n. 3.5.1) proposta dall'iniziativa parlamentare della CTT. L'articolo 2 LPO sarebbe quindi completato come segue da un nuovo capoverso 3:

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.

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. 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 dell'inchiesta citata e contrariamente all'opinione espressa dalla Commissione annoveriamo invece tra gli uffici postali anche la posta mobile. Uffici postali mobili posti in luoghi fissi e con orari d'apertura regolari permettono di mantenere la stessa offerta di quella garantita attualmente in piccoli uffici postali fissi, che sono però molto più costosi.

Il servizio a domicilio deve continuare ad essere possibile

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. Il servizio a domicilio deve 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 può 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 che prevedano 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 a quanto già esposto sopra, anche dell'atteggiamento della Commissione nei confronti dei termini «distanza adeguata» e «in tutte le regioni». Condividiamo inoltre il parere della Commissione secondo il quale con le nuove disposizioni non nasce un 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.

4.4.6.2

Per il momento nessuna indennità per la rete di uffici postali

Nell'iniziativa parlamentare la CTT-CN propone di indennizzare annualmente alla Posta una parte dei costi non coperti della rete di uffici postali. La Commissione fissa l'importo da indennizzare a circa il 10-20 per cento dei costi non coperti, ossia a circa 50-100 milioni di franchi. Il nostro Collegio respinge questa proposta. Sul finanziamento del servizio universale esprimiamo un parere dettagliato al numero 5. Qui ci limitiamo pertanto a rimandare ad alcune considerazioni di fondo.

Accanto al fatto che a parer nostro non è molto sensato finanziare infrastrutture non necessarie invece delle prestazioni del servizio universale vere e proprie, ecco qui di seguito le considerazioni che parlano 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 in questo modo la Posta è tentata di massimizzare le indennità invece di 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

Queste indennità darebbero inoltre segnali sbagliati ai Comuni e ai Cantoni. Questi, sapendo che la Confederazione indennizza i costi della rete, non tollererebbero più nessun adeguamento, e questo nonostante l'ulteriore ristrutturazione della rete di uffici postali sia 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 contrarie alle disposizioni costituzionali. Questo è tanto più grave se si pensa che con nuove ottimizzazioni la Posta potrebbe ridurre i costi del servizio universale e della rete di uffici postali.

Rimproveri a causa di una riduzione illecita dei prezzi dei servizi liberi?

Nell'assegnare queste indennità sarebbe necessario garantire che gli importi vengano destinati soltanto a diminuire i prezzi dei servizi riservati e non riservati offerti negli uffici postali ma non di quelli dei servizi liberi. Nell'impossibilità di operare siffatta distinzione, la Posta dovrebbe allora sentirsi rimproverare costantemente di ridurre illecitamente i prezzi dei suoi servizi liberi.

Per i motivi esposti il nostro Collegio chiede di rinunciare per il momento all'assegnazione di indennità. Propone di sfruttare invece le possibilità di finanziamento

esistenti. Qualora questi strumenti dovessero rivelarsi insufficienti, sottoporremo alle vostre Camere un corrispondente disegno di legge.

4.4.6.3 Conclusioni relative alla rete di uffici postali

Come la CTT-CN, riteniamo che la strutturazione della rete di uffici postali richiede un intervento politico. Le relative disposizioni della legge sulle poste devono però essere sufficientemente flessibili e essere compatibili con l'ordinamento delle competenze introdotto con la riforma della Posta. In questo senso siamo favorevoli alle nuove disposizioni contenute nell'articolo 2 capoverso 3 D-LPO. Chiediamo invece lo stralcio dell'articolo 2 capoverso 4 D-LPO, che prevede che la Posta riceva un indennizzo parziale delle spese non coperte dalla gestione della rete di uffici postali. Chiediamo inoltre di sfruttare innanzitutto le possibilità di finanziamento previste dalla legge sulle poste, ossia gli introiti dei servizi riservati, gli introiti dei servizi non riservati e di quelli liberi, nonché le ottimizzazioni dei costi. In questo modo sarà realizzata la prevista ristrutturazione della rete di uffici postali, tenuto conto delle citate raccomandazioni fatte dalla commissione di valutazione. Possono inoltre venir introdotte tasse di concessione se il potenziale di cifra d'affari è sufficiente. In merito alle possibilità di finanziamento rimandiamo per i dettagli al numero 5.

5 I progetti del Consiglio federale relativi al finanziamento futuro della fornitura del servizio di base

Le considerazioni che seguono si basano sullo scenario III, descritto sopra, che prevede la liberalizzazione del mercato (liberalizzazione della posta-pacchi dal 2004; riduzione del limite di monopolio a 100 g dal 2006). Qualora le vostre Camere si pronunciassero, contrariamente ai desideri del nostro Collegio, per una liberalizzazione forzata del mercato (adeguamento all'UE), le condizioni cambierebbero enormemente. In vista di un limite di monopolio di 50 g sarebbe segnatamente necessaria una revisione totale dell'attuale legislazione sulle poste (introduzione di un modello di mercato) e si dovrebbe inoltre prevedere la possibilità di indennità destinate al finanziamento del servizio di base.

5.1 Panoramica

Possibili strumenti

La fornitura del servizio di base può di massima essere finanziata con i seguenti strumenti:

1. introiti provenienti dal settore riservato
2. introiti provenienti dal settore non riservato
3. provvedimenti di razionalizzazione e ottimizzazione della Posta
4. nuovi settori di attività (introiti provenienti dai servizi liberi)

5. tasse di concessione
6. indennità per prestazioni di economia pubblica generale.

Strumenti utilizzati attualmente

Il servizio universale, che comprende le prestazioni del servizio postale e del traffico dei pagamenti, costa annualmente circa 4,5 miliardi di franchi. Questi costi sono coperti, conformemente alla vigente legge sulle poste, con gli introiti provenienti dai settori riservati; contributi destinati al finanziamento del servizio universale devono tuttavia provenire, giusta la legge sulle poste, anche da ottimizzazioni dei costi della Posta nonché dagli introiti dei servizi non riservati e dei servizi liberi. I meccanismi di finanziamento si sono di massima rivelati validi. Tuttavia la posta-pacchi ha fatto segnare finora un disavanzo, mentre i servizi liberi non hanno ancora raggiunto i risultati auspicati.

Indennità sono oggi previste soltanto per il servizio di consegna dei giornali (promozione della stampa) e – sulla scorta della legislazione sui trasporti pubblici – per i servizi degli autopostali. In questo ambito va osservato che le indennità destinate al servizio di consegna dei giornali, che ammontano attualmente a circa 100 milioni di franchi, saranno ridotti dal 2003 di almeno 20 milioni.

Rimando alla procedura di consultazione relativa al «Pacchetto di misure Swisscom SA / Posta»

Le seguenti considerazioni in merito alle possibilità di finanziamento del servizio universale tengono conto della procedura di consultazione relativa al «Pacchetto di misure Swisscom SA / Posta» condotta nella primavera del 2001. Questa ha mostrato che il principio dell'indipendenza economica della Posta viene complessivamente sostenuto. I partecipanti alla procedura si sono mostrati favorevoli anche all'intenzione della Posta di finanziare il servizio di base segnatamente per mezzo di introiti provenienti da nuovi settori di attività. Ben visti sono stati inoltre i provvedimenti della Posta volti a ridurre i costi. Qui di seguito presentiamo pertanto le ottimizzazioni dei costi e l'avvio di nuovi settori di attività. Al termine ci esprimiamo in merito alle possibilità di una tassa sulle concessioni e sull'indennizzo di prestazioni di economia pubblica generale.

5.2 Razionalizzazioni e ottimizzazioni

La Posta verifica costantemente i processi aziendali e le attività amministrative sia alla centrale sia a livello nazionale. Grazie a provvedimenti adeguati, i risultati della Posta verranno migliorati in modo mirato. Questi provvedimenti saranno affiancati da riduzioni di personale e in determinati settori da centralizzazioni (ad esempio nel settore del trattamento delle lettere). Nel contempo la Posta creerà nuovi posti di lavoro in nuovi settori di attività (ad esempio nel settore dei servizi finanziari). La Posta continuerà inoltre a offrire posti di lavoro in tutta la Svizzera grazie alla sua presenza su tutto il territorio e alla sua organizzazione decentralizzata. I previsti cambiamenti sono tuttavia necessari per permettere alla Posta di garantire anche in futuro un servizio universale sufficiente e di buona qualità.

Accanto alla già descritta ristrutturazione della rete di uffici postali, rivestono importanza i seguenti progetti:

5.2.1 «Reengineering» del trattamento delle lettere (REMA)

La Posta prevede la riorganizzazione del suo trattamento delle lettere. Gli attuali 20 centri per il trattamento delle lettere devono essere sostituiti nell'ambito di un processo che durerà diversi anni e messi al passo con gli ultimi standard tecnici. Anche i processi del trattamento delle lettere saranno ottimizzati. La Posta vuole modernizzare ulteriormente il trattamento degli invii di lettere, migliorare la qualità delle prestazioni e realizzare in questo modo cospicui risparmi di costi a lungo termine. Secondo le conoscenze disponibili attualmente, il progetto comporterà una riduzione di personale, che la Posta opererà in modo socialmente sostenibile e che dovrebbe essere compensata per quanto possibile per mezzo dell'apertura di nuovi settori di attività.

Gli attuali 20 centri per il trattamento delle lettere dovranno essere riuniti – in parte in nuove località. È previsto che a partire dal 2004 saranno installati gradualmente nuovi impianti di smistamento delle lettere, più performanti. Gli attuali centri di trattamento delle lettere si trovano in parte in luoghi difficilmente accessibili, non hanno spazi sufficienti o non sono attrezzati per nuove prestazioni quali ad esempio HybridPost (invio elettronico di lettere da parte del mittente; stampa, imballaggio, iscrizione dell'indirizzo e consegna da parte della Posta). Attualmente non è ancora possibile indicare in modo preciso il numero dei futuri centri per il trattamento delle lettere, poiché il progetto si estenderà fino al 2009 e si è attualmente ancora nella fase di pianificazione.

5.2.2 Conclusione della riorganizzazione dei centri per il trattamento dei pacchi

La Posta è praticamente giunta al termine della riorganizzazione dei centri per il trattamento dei pacchi. La maggior parte dei pacchi viene smistata nei tre centri di Härkingen, Daillens e Frauenfeld. La Posta dispone degli impianti più moderni e performanti esistenti in Europa. Quando la concentrazione del trattamento dei pacchi nei tre centri sarà terminata – segnatamente dopo la chiusura dei vecchi centri di trattamento dei pacchi di Berna e Mülligen – la Posta sarà complessivamente ben preparata per far fronte ai futuri sviluppi in questo settore.

Questo è confermato ad esempio da un miglioramento sensibile della situazione finanziaria della posta-pacchi. Mentre nel 2002 il deficit ammontava ancora a 255 milioni di franchi, nel 2001 era soltanto di circa 150 milioni di franchi, il che corrisponde a un miglioramento del risultato superiore ai 100 milioni. Queste cifre comprendono il contributo d'infrastruttura della posta-pacchi ai costi non coperti della rete di uffici postali, pari a circa 60 milioni di franchi nel 2000 e a circa 80 milioni nel 2001. Lo scoperto nel settore dei pacchi è sempre una conseguenza della soppressione delle sovvenzioni incrociate fornite dal settore delle telecomunicazioni e si spiega segnatamente con le tariffe della posta-pacchi, inferiori a quelle praticate da altri Paesi europei. L'Inghilterra applica ad esempio tariffe di tre volte superiori a quelle svizzere (stato marzo 2002). Inoltre gli impianti di produzione utilizzati prima della messa in servizio dei nuovi centri per il trattamento dei pacchi avevano un basso grado di automazione, fattore che si ripercuoteva sui costi.

5.2.3 Verifica dell'organizzazione della Posta nel settore del traffico viaggiatori

Con l'apparizione di imprese estere e in seguito degli attuali processi di concentrazione, la concorrenza sul mercato svizzero si inasprisce sempre più. La Posta deve pertanto tenere maggiormente conto delle condizioni del mercato nel settore del trasporto viaggiatori, segnatamente per quanto concerne la sua capacità di concludere alleanze.

5.3 Nuovi settori di attività

Oltre alla revisione dei processi aziendali e ai provvedimenti citati, la Posta dovrà ampliare la sua base di finanziamento che, a causa della prevista liberalizzazione, sarà garantita innanzitutto dai servizi liberi.

I commenti relativi all'atteso fenomeno di sostituzione mostrano che la Posta deve adeguare la sua offerta di prestazioni alle nuove condizioni e fornire nuovi servizi laddove la clientela lo richiede. Come esposto al numero 41, occorrerà provvedere a mantenere inalterata la qualità delle prestazioni. Se vi riesce, la Posta sarà competitiva, potrà raggiungere gli obiettivi di redditività e di aumento del valore e contribuire in modo determinante al finanziamento della fornitura del servizio di base. Dalla sua riforma, la Posta ha provato più volte di essere capace di innovare. Essa è riuscita ad affermarsi sul mercato grazie a nuove offerte (Direct Marketing Center a Losanna, Berna, Basilea e Zurigo) o nuovi prodotti, segnatamente di Postfinance (fondi di investimento, Yellownet, conti Deposito). Tre anni circa dopo il lancio dei Conti Gialli Deposito i clienti hanno già depositato oltre un miliardo di franchi sui conti di Postfinance. Dal novembre 2001 la Posta offre inoltre un nuovo conto E-Deposito. Oltre 190 000 clienti ricorrono inoltre alla possibilità di gestire il loro conto elettronicamente (erano 35 992 nel 1998, anno in cui il servizio è stato introdotto). Ora la Posta offre anche i cosiddetti servizi Inhouse.

Nell'ambito della vigente legge sulle poste (art. 9), ecco qui di seguito i settori chiave nei quali la Posta intende aprire nuovi settori d'attività nei prossimi anni:

5.3.1 E-business

Con le sue attività nell'ambito dell'E-business, la Posta è già entrata nell'universo delle tecnologie Internet. In tal modo ha gettato le basi per una nuova espansione, anticipando nel contempo l'attesa sostituzione nell'ambito degli attuali servizi di base. Creando «yellownet» e il suo portale finanziario, il settore di attività Postfinance ha messo a punto un canale di vendita elettronica performante. La società del gruppo «yellowworld SA» si specializza nello sviluppo di offerte di servizi logistici e di pagamento integrati via Internet (E-fulfillment). Il settore di attività della posta-lettere sviluppa la gestione di indirizzi basati su Internet nonché i servizi di messaggia elettronica al fine di rafforzare la sua posizione sul nuovo mercato del direct-marketing elettronico. Tutte queste attività dovranno consentire alla Posta di occupare il posto che le compete sul mercato svizzero del commercio elettronico e di as-

sumere anche nel mondo della comunicazione elettronica il suo ruolo di partner fidato nel settore dei servizi legati all'informazione, alla logistica e alle finanze.

5.3.2 Logistica / assunzione della posta interna di imprese

La Posta offre alle imprese l'assunzione e la gestione dei loro servizi di posta interna, mettendo in tal modo a loro disposizione le sue conoscenze e le sue capacità logistiche. Quest'attività le permette inoltre di rafforzare i suoi legami con la clientela, in quanto il suo personale fornisce prestazioni di qualità direttamente presso il cliente.

5.3.3 Servizi postali internazionali

Con la sua unità Swiss Post International, la Posta vuole, a lunga scadenza, rimanere leader sul mercato postale tra la Svizzera e l'estero e espandersi sui mercati esteri interessanti prendendo rischi misurati. Quest'unità investirà segnatamente in attività commerciali e in partenariati che sfruttino in modo ottimale il marchio di qualità "Swiss Post" e che possono essere finanziati con mezzi propri. Offrendo soluzioni e prodotti innovativi alla clientela attiva sul piano internazionale, la Posta vuole rafforzare la sua posizione di leader nel settore delle importazioni nonché in quello interamente liberalizzato e sempre più ambito delle esportazioni. Sui mercati degli invii espresso e dei pacchi, già ampiamente consolidati a livello mondiale, la Posta conclude alleanze globali e dinamiche (esempi: la posta olandese, General Parcel/posta inglese), garantendo in tal modo ai suoi clienti l'accesso a reti di prima qualità. Nei principali Paesi partner dell'economia svizzera (Germania, Inghilterra, Francia, Olanda, Italia e Stati Uniti) la Posta è rappresentata con le sue società di vendita o per mezzo di partner locali (joint venture), segnatamente sul mercato della posta elettronica. Questi sforzi rafforzeranno la capacità della Posta di concludere alleanze con attori internazionali destinati ad avere un ruolo di primo piano a lunga scadenza.

5.3.4 Traffico dei pagamenti e servizi finanziari

Nel rapporto esplicativo «Pacchetto di misure Swisscom SA / Posta» abbiamo ampiamente descritto il modo in cui la Posta aveva ampliato la sua offerta di servizi finanziari e di pagamento nell'ambito del diritto vigente. In tal modo la Posta ha concentrato la sua offerta sulla clientela tradizionale, ossia sulla clientela privata con patrimonio e redditi bassi e medi, sulle piccole e medie imprese (PMI) nonché sulle grandi imprese e le collettività di diritto pubblico (traffico dei pagamenti e cash management). Nei casi giustificati, le prestazioni sono fornite in collaborazione con partner. In tutti i suoi accordi di cooperazione la Posta è però attenta al rispetto dell'immagine distinta della Posta nei confronti dei clienti, simbolizzata dal colore giallo.

Nell'ottobre del 2001, in seguito ai pareri negativi espressi in occasione della procedura di consultazione, abbiamo rinunciato al progetto di creare le basi legali per una

banca postale. Nel contempo abbiamo ricordato che l'unità Postfinance deve poter fornire, in collaborazione con una banca, offerte nel settore delle operazioni di credito per la clientela privata e commerciale al fine di garantire la competitività della Posta nel settore del traffico dei pagamenti e dei servizi finanziari. La domanda di servizi finanziari a un'unica fonte corrisponde a un bisogno della clientela. Questo vale segnatamente per i legami tra i sistemi di traffico dei pagamenti e i limiti di credito. Attendiamo dalla posta che presenti una soluzione efficace e economica che rafforzi la sua competitività.

Al termine di una lunga procedura di selezione avviata per trovare un partner con il quale potersi lanciare in operazioni di credito, la Posta ha deciso di concludere un contratto di cooperazione con l'UBS. In questo contesto i principi di cui sopra saranno rispettati: l'immagine distinta della Posta sarà preservata nei confronti dei clienti e l'interfaccia cliente rimarrà presso la Posta. Nel contempo occorre però garantire che il partner si faccia garante del credito e ne assuma i rischi.

In queste condizioni Postfinance svilupperà, in collaborazione con il suo partner, i prodotti seguenti: ipoteche immobiliari per la clientela privata e, per la clientela commerciale, crediti in conto corrente e anticipi a scadenza fissa.

Come per le alleanze concluse finora nel settore dei fondi di investimento, delle assicurazioni e del commercio di titoli, le nuove offerte si fondano sulla possibilità prevista dalla legge e dall'ordinanza sulle poste di offrire nuove prestazioni in collaborazione con partner. Giusta l'articolo 6 capoverso 3 OPO la Posta può inoltre gestire per conto della clientela conti con o senza limiti di prelievo. Questo significa che, tenendo conto delle esigenze di un moderno traffico dei pagamenti, essa dovrebbe addirittura poter autorizzare scoperti nell'ambito del suo progetto «conto corrente». Tuttavia, la Posta ha deciso di non agire sola e di allearsi a un partner che, come per gli altri prodotti citati, si fa garante del credito per il prodotto «conto corrente» e assume i rischi ad esso legati.

Spetterà alla Commissione federale delle banche vegliare affinché questi modelli di cooperazione rispettino la legislazione sulle banche. Essa eserciterà questo compito nei confronti dell'UBS nell'ambito della vigilanza ordinaria.

5.4 Tasse di concessione

Condizioni per l'introduzione

Giusta la legge sulle poste, dai fornitori privati di servizi postali non riservati possono essere rimosse tasse se sono segnatamente adempiute le condizioni seguenti:

- i costi della fornitura del servizio universale non sono coperti,
- la Posta è gestita conformemente alle regole dell'economia di mercato,
- il potenziale di cifra d'affari è sufficiente (ossia gli operatori privati possono realizzare cifre d'affari sufficienti nei servizi postali non riservati, il mercato è sufficientemente liberalizzato).

I motivi per cui finora si è rinunciato alle tasse di concessione

Le condizioni citate non sono finora state adempiute. La Posta è stata in grado finora di coprire autonomamente i costi del servizio universale.

Inoltre si è finora rinunciato a riscuotere una tassa di concessione poiché il grado di apertura del mercato era troppo limitato per questo metodo di finanziamento. Visto il debole potenziale di cifra d'affari, gli introiti derivanti dalle tasse di concessione sarebbero stati troppo limitati in confronto ai costi di introduzione e di esecuzione del sistema di concessioni, anche perché tasse possono essere percepite soltanto sulle cifre d'affari dei servizi non riservati (pacchi fino a 20 kg) realizzate dagli operatori privati.

Intenzioni del Consiglio federale

A partire dal 2004 offriremo la possibilità di percepire tasse di concessione sulle cifre d'affari dei fornitori privati di servizi postali non riservati. Questo però soltanto se la Posta non dovesse riuscire a coprire i costi del servizio universale nonostante una gestione conforme alle regole dell'economia di mercato. Inoltre il sistema presuppone che gli operatori privati realizzino una cifra d'affari sufficiente, cosa che non dovrebbe realizzarsi prima della liberalizzazione del mercato²³.

5.5 Indennità

Fintanto che i costi del servizio universale saranno coperti con altri provvedimenti, non riteniamo necessario concedere indennità. A parer nostro le possibilità di finanziamento esposte sopra saranno sufficienti per i prossimi anni. Tuttavia, se dopo l'apertura graduale del mercato postale i costi del servizio universale non dovessero più essere coperti, sottoporremo alle vostre Camere le necessarie proposte. Inoltre, se, al contrario delle aspettative, la situazione economica della Posta dovesse esigerlo, la Confederazione potrebbe differire la liberalizzazione limitata della posta-lettere o sottoporre al Parlamento un progetto volto a indennizzare i costi non coperti del servizio universale. In questo contesto va ricordato che giusta l'articolo 126 della Costituzione federale la Confederazione deve equilibrare a lungo termine le sue uscite ed entrate. Eventuali indennità costituirebbero nuove spese per la Confederazione e sarebbero contrarie agli obiettivi di questo principio costituzionale.

5.6 Conclusioni relative all'ulteriore finanziamento della fornitura del servizio di base

5.6.1 Finanziamento della fornitura del servizio di base dopo l'apertura del mercato dei pacchi

Fino al 2006 la Posta finanzia la fornitura del servizio di base principalmente con i mezzi seguenti:

- introiti provenienti dal settore riservato (posta-lettere);
- introiti provenienti dal settore non riservato (segnatamente traffico dei pagamenti, posta-pacchi e esportazioni);

²³ Il volume d'affari del mercato dei pacchi è stimato a un importo compreso tra gli 800 e i 900 milioni di franchi (presupponendo una quota di mercato della Posta pari a circa l'80%). Prelevando una tassa del 5% sulla cifra d'affari soggetta all'IVA di circa 180 mio di franchi, le tasse di concessione previste ammontano a circa 9 mio di franchi.

- ottimizzazione dei costi alla Posta (risparmi nella posta-pacchi e nella posta-lettere nonché nella rete di uffici postali);
- apertura di nuovi settori di attività (introiti provenienti dai servizi liberi);
- in caso di adempimento delle condizioni legali: tasse di concessione sulle cifre d'affari dei fornitori privati di servizi postali non riservati.

Sulla scorta delle esperienze fatte all'estero e dei calcoli della Posta, riteniamo che la Posta continuerà ad essere in grado di coprire in maniera economicamente indipendente i costi della fornitura del servizio di base anche dopo l'apertura del mercato dei pacchi. Condizione essenziale a questo fine è tuttavia che la Posta possa portare a termine i suoi progetti (ottimizzazione dei costi e apertura di nuovi settori di attività). La liberalizzazione del mercato dei pacchi non avrà praticamente alcuna ripercussione sulla ristrutturazione della rete di uffici postali. Già quest'anno gran parte dei costi della rete di uffici postali non coperti da fatturazioni interne potrà essere finanziata dagli introiti della posta-lettere.

Se, malgrado una gestione del servizio universale conforme alle regole dell'economia di mercato, la Posta non dovesse riuscire a coprire i suoi costi, potremo, conformemente allo scenario II, introdurre a partire dal 2004 tasse di concessione sulle cifre d'affari realizzate da operatori privati nei settori non riservati.

5.6.2 Finanziamento della fornitura del servizio di base dopo la riduzione a 100 g del limite di monopolio

La riduzione a 100 g del limite di peso per i servizi riservati, prevista per il 2006, liberalizzerà una parte limitata della posta-lettere. Le esperienze fatte all'estero hanno mostrato che con questo grado di apertura la maggior parte del volume delle lettere rimane ampiamente sotto il regime di monopolio. Questo vale anche per la Svizzera, dove circa l'85 per cento delle lettere pesa meno di 100 g. L'esperienza mostra pertanto che un'apertura parziale del mercato delle lettere non impedisce agli operatori tradizionali di conservare grandi quote del mercato domestico. La Posta ritiene che potrà continuare a finanziare la fornitura del servizio di base anche con un limite di monopolio fissato a 100 g, poiché le lettere che possono essere trattate automaticamente rimarranno nel monopolio.

Accanto ai tradizionali strumenti di finanziamento (introiti provenienti dagli altri servizi della Posta, ottimizzazioni dei costi, nuovi settori di attività) sarà allora possibile ricorrere anche ai fornitori di servizi postali non riservati (posta-lettere) per finanziare i costi del servizio universale (tasse di concessione). Se la Posta non dovesse invece essere più in grado di finanziare autonomamente i costi del servizio universale, il nostro Collegio sottoporrà alle vostre Camere – se necessario già prima dell'apertura limitata del mercato della posta-lettere – un progetto per la compensazione delle prestazioni di economia pubblica della Posta.

6 Linee direttrici del Consiglio federale in merito alla futura politica postale

Le linee direttrici che seguono riassumono la nostra futura politica postale in base a quanto esposto sopra. Serviranno nel contempo da base per lo sviluppo del settore postale in Svizzera.

La linea direttrice 6 (scenario che prevede l'apertura del mercato) è presentata nel contempo sotto forma di decreto federale, che sarà sottoposto per approvazione alle vostre Camere.

6.1 Linea direttrice n. 1

Conformemente alla legge del 30 aprile 1997²⁴ sulle poste il Consiglio federale veglia affinché in tutto il Paese sia garantito un servizio universale liberamente accessibile e di buona qualità, che comprenda prestazioni del servizio postale e del traffico dei pagamenti a prezzi equi.

6.2 Linea direttrice n. 2

Il Consiglio federale prescrive alla Posta di adeguare costantemente il servizio universale alle esigenze della clientela e all'evoluzione tecnologica.

6.3 Linea direttrice n. 3

Il Consiglio federale veglia affinché la Posta garantisca il servizio universale a favore della popolazione e dell'economia secondo i principi di economia aziendale e sfrutti tutti i potenziali di razionalizzazione.

6.4 Linea direttrice n. 4

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

²⁴ RS 783.0

6.5

Linea direttrice n° 5

Per garantire un servizio universale di buona qualità la Posta gestisce una rete di uffici postali che copre l'intero territorio del Paese. In tutte le regioni del Paese gli uffici postali devono essere situati a una distanza ragionevole da tutti i gruppi di popolazione.

6.6

Linea direttrice n° 6

Il Consiglio federale intende liberalizzare il mercato postale svizzero secondo il calendario seguente:

1. Nel 2004: apertura completa del mercato svizzero dei pacchi.
2. Nel 2006: abbassamento del limite di peso a 100 g per gli invii di lettere indirizzate, sempre che il finanziamento della fornitura del servizio di base sia garantito.

Contemporaneamente alla prima fase di liberalizzazione il Consiglio federale creerà le basi legali per l'introduzione di un obbligo di concessione conformemente all'articolo 6 LPO.

Il Consiglio federale analizzerà le esperienze fatte con l'apertura graduale del mercato in Svizzera e ne valuterà le ripercussioni sulla qualità del servizio universale, sulle regioni e sull'impiego. Nella prospettiva di un'eventuale ulteriore apertura sottoporrà al Parlamento le necessarie proposte.

Conformemente alla vigente legge sulle poste il servizio universale è finanziato in base ai principi seguenti:

- a. a Posta adegua costantemente le sue infrastrutture (segnatamente i centri di distribuzione e la logistica) ai nuovi bisogni, vegliando in tal modo a coprire i costi aziendali in base a una gestione razionale e efficace.
- b. Gli introiti provenienti dal settore riservato e da quello non riservato servono al finanziamento del servizio universale in tutto il Paese e della rete di uffici postali necessaria per garantirlo.
- c. Nei limiti della vigente legge sulle poste e evitando qualsiasi distorsione della concorrenza, la Posta sfrutta nuovi settori di attività al fine di finanziare il servizio universale in tutto il Paese e la rete di uffici postali necessaria per garantirlo.
- d. Per finanziare il servizio universale il Consiglio federale, non appena saranno adempiute le corrispondenti condizioni legali, riscuoterà tasse sulle cifre d'affari dei fornitori privati di servizi postali non riservati soggetti a concessione.

Qualora i costi del servizio universale (compresi quelli della rete di uffici postali) non dovessero poter venir coperti con gli strumenti citati, il Consiglio federale sottoporrà al Parlamento un disegno volto a indennizzare le prestazioni del servizio pubblico della Posta.

Messaggio concernente la modifica della legge sull'organizzazione delle poste

1 Parte generale

1.1 Compendio

Si deve consentire alla Posta di affrontare l'apertura del mercato in atto, come pure le sfide future, su basi economicamente sane. A tal fine, il progetto di revisione della legge federale del 30 aprile 1997 sull'organizzazione delle poste (LOP, RS 783.1) prevede la ricapitalizzazione della Posta, necessaria affinché quest'ultima possa osservare i parametri di allestimento dei conti relativi agli obblighi di previdenza professionale.

Oltre alla ricapitalizzazione, il presente progetto comprende gli elementi seguenti:

- Scorporo della Posta dalla tesoreria della Confederazione: in futuro la Posta dovrà poter agire sul mercato dei capitali in nome proprio e per proprio conto.
- Adattamento del regime di responsabilità degli organi della Posta: con lo scorporo della Posta dalla tesoreria della Confederazione anche le responsabilità dei suoi organi (consiglio di amministrazione e direzione) devono essere disciplinate diversamente e adattate alle disposizioni già in vigore per le FFS e Swisscom SA.

Nell'ambito della consultazione sul «Pacchetto di misure Swisscom SA / Posta» della primavera 2001, le modifiche summenzionate (ricapitalizzazione e adattamento del regime di responsabilità degli organi) non sono state contestate.

1.2 Tesoreria autonoma della Posta (Art. 11a – 11c D-LOP e art. 35 LFC)

1.2.1 Disciplinamento attuale

La revisione della legge del 6 ottobre 1989 sulle finanze della Confederazione effettuata nell'ambito della riforma delle PTT (LFC, RS 611.0) ha escluso definitivamente la Posta dal campo d'applicazione diretto della LFC. Nel settore della tesoreria l'attività della Posta è invece rimasta legata alla tesoreria federale. L'articolo 35 capoversi 2 e 3 LFC recita:

Art. 35 cpv. 2 e 3

² Essa (l'Amministrazione federale delle finanze) gestisce la tesoreria centrale della Confederazione, delle Ferrovie federali e della Posta svizzera. Provvede per la continua solvibilità della Confederazione e delle aziende e istituti federali. I prestiti e gli anticipi concessi dalla tesoreria centrale della Confederazione alle aziende e agli istituti federali devono essere inclusi nel patrimonio finanziario.

³ I fondi trasmessi dalle aziende e dagli istituti federali all'Amministrazione federale delle finanze ed i prestiti loro concessi dalla Confederazione sono remunerati alle condizioni di mercato.

La collaborazione fra l'Amministrazione federale delle finanze (AFF), ossia la tesoreria federale, e la Posta è retta da una convenzione. La Posta gode di una posizione particolare nella misura in cui, grazie al sistema dei conti postali, dispone di ampi mezzi che può investire fruttuosamente. La Confederazione remunera i fondi trasmessi dalla Posta alla tesoreria federale alle condizioni di mercato per essa vigenti. In virtù della propria solvibilità eccezionale, versa tuttavia interessi inferiori a quelli di qualsiasi altro debitore di primo rango.

Se investisse i propri fondi sul mercato, naturalmente a condizioni di rischio più elevato, la Posta conseguirebbe un rendimento nettamente superiore. Questa considerazione ha spinto l'AFF, nell'autunno 2000, a incaricare la Posta di investire sul mercato dei capitali in maniera autonoma e sotto la propria responsabilità, attendendosi però alle direttive d'investimento e ai limiti d'indebitamento stabiliti dall'AFF. Nulla è cambiato sotto il profilo dell'intensa collaborazione fra la Posta e la tesoreria federale; quest'ultima ha il diritto di assumersi gli investimenti della Posta alle condizioni del mercato. Si evita così ogni conflittualità tra le operazioni della Posta e quelle della tesoreria federale. La Posta copre i fabbisogni di liquidità a breve scadenza esclusivamente presso la tesoreria federale. Lo stesso vale per gli swap sui tassi d'interesse per premunirsi contro il rischio di variazione sui tassi.

1.2.2 Principi del nuovo disciplinamento

L'autonomia della tesoreria della Posta è stata ampiamente sancita dalla suddetta convenzione. Tuttavia, nonostante le competenze conferite alla Posta, l'AFF non è stata prosciolta dagli obblighi e dalle responsabilità di legge relativi alla tesoreria federale nel settore della Posta. Il nostro Collegio propone quindi al Parlamento di sopprimere l'aggregazione della Posta alla tesoreria centrale della Confederazione. Anche in caso di rinuncia alla creazione di una banca postale, ragioni determinanti impongono di conferire alla Posta, anche dal profilo legale, l'autonomia nel settore della tesoreria così come di consentirle di agire sul mercato monetario a proprio nome, per proprio conto e sotto la propria responsabilità.

L'autonomia della tesoreria della Posta non significa la cessazione della stretta collaborazione con la tesoreria federale, che è continuata sulla base di una convenzione finalizzata a ottimizzare i costi e il rendimento di entrambe le parti. La convenzione disciplina, segnatamente, la compensazione reciproca di liquidità, l'assunzione di fondi a lunga scadenza da parte della Posta come pure il flusso delle informazioni con l'AFF. Dato che la Posta mantiene la garanzia statale, il disegno di legge prevede un diritto di controllo da parte dell'AFF. La trasparenza è assicurata dall'obbligo di rendiconto della tesoreria nel rapporto annuale della Posta.

In futuro la responsabilità di assicurare in qualsiasi momento la propria solvibilità incomberà alla Posta stessa; la competenza e la responsabilità dell'AFF sono abrogate mediante una modifica dell'articolo 35 capoverso 2 LFC. Per l'adempimento dei suoi compiti è conferita alla Posta la competenza di negoziare sul mercato monetario denaro a breve scadenza, ossia con una durata non superiore a un anno.

L'assunzione di fondi a lunga scadenza, che grazie ai fondi del traffico dei pagamenti postali non è un'esigenza primaria, è regolamentata dalla convenzione precitata. Si potrà così evitare che la Confederazione e la Posta si ostacolino reciprocamente o si facciano concorrenza sul mercato dei capitali.

Nell'ambito della convenzione stipulata tra l'AFF e la Posta, spetta al consiglio d'amministrazione della Posta emanare prescrizioni per la gestione di portafoglio della tesoreria della Posta mediante direttive che tengano conto della sicurezza degli investimenti. Si è scientemente rinunciato alla restrizione vigente per la tesoreria della Confederazione ai sensi dell'articolo 36 LFC, secondo cui l'acquisto di fondi o di diritti di partecipazione a imprese con fine lucrativo non è permesso a scopo d'investimento. L'eventuale acquisto di azioni nell'ambito di una prudente gestione patrimoniale deve essere disciplinato dalla convenzione precitata. Lo stesso vale per l'acquisto di beni immobili. La Posta comunque non intende, in tempi prevedibili, procedere ad acquisti immobiliari a titolo di investimento.

1.2.3 Mantenimento della garanzia dello Stato

Nel messaggio del 10 giugno 1996 concernente la nuova legge sulle poste²⁵ il nostro Collegio proponeva al Parlamento di includere esplicitamente nella legge sulle poste (LPO, RS 783.0) la garanzia dello Stato per i soldi depositati sui conti postali. Nell'ambito dell'eliminazione delle divergenze in merito alla legge sulle poste, le vostre Camere hanno deciso di rinunciare a menzionare esplicitamente nella legge la garanzia statale. Si è infatti espressa l'opinione che, anche se la legge avesse previsto una garanzia limitata e sussidiaria, la Confederazione avrebbe comunque dovuto assumersi la responsabilità degli impegni della Posta, in quanto sua azienda di diritto pubblico. Di conseguenza, in caso d'insolubilità di quest'ultima, si sarebbe dovuto impiegare a copertura dei debiti, in primo luogo, il patrimonio della Posta stessa, e segnatamente il capitale di dotazione. Qualora ciò non fosse stato sufficiente, la responsabilità sarebbe toccata alla Confederazione, in quanto garante di tutti i debiti della Posta e quindi anche dei debiti verso i clienti del traffico dei pagamenti. Data la rinuncia a una menzione esplicita e a una limitazione della portata della garanzia statale per il traffico dei pagamenti postali, e in ragione delle varie motivazioni addotte a favore di una garanzia sussidiaria ma completa della Confederazione nei confronti della Posta, dal profilo giuridico tale garanzia può difficilmente essere rimessa in questione. La Posta dispone così di un'implicita e completa garanzia dello Stato come pure di una garanzia di liquidità ai sensi dell'articolo 35 capoverso 2 LFC. Tale garanzia verrà meno con lo stralcio della Posta dal suddetto articolo.

Finora il nesso tra la garanzia statale e l'aggregazione della tesoreria della Posta alla Confederazione era chiaro. Ora, nonostante lo scorporo dalla tesoreria federale, si prevede il mantenimento della garanzia dello Stato nei confronti della Posta. In ragione dell'autonomia giuridica della tesoreria della Posta, si devono perciò costituire accantonamenti volti a minimizzare il rischio di ricorso alla garanzia della Confederazione. Ciò avverrà mediante prescrizioni pertinenti e diritti di controllo relativi all'accesso autonomo della Posta al mercato dei capitali. Occorre inoltre consentire

²⁵ FF 1996 III 1143, n. 253 – art. 12

Responsabilità degli organi della Posta

Sono considerati organi della Posta ai sensi dell'articolo 7 LOP il consiglio d'amministrazione e la direzione. La responsabilità, degli organi della Posta non è finora disciplinata da atti legislativi speciali, per cui sono applicabili le stesse norme che vengono applicate al resto del personale.

Ai sensi dell'articolo 1 capoverso 1 lettera f LResp, agli organi della Posta è direttamente commesso un compito di diritto pubblico della Confederazione. Essi possono inoltre essere considerati funzionari e persone occupate dalla Confederazione ai sensi dell'articolo 1 capoverso 1 lettera e LResp. In sostanza, le disposizioni della LResp sono quindi applicabili agli organi della Posta. È esclusa, finora, un'azione diretta contro il personale, e quindi anche contro gli organi della Posta (art. 16 cpv. 3 LOP e art. 3 cpv. 3 LResp). Nei rapporti interni (tra l'azienda, rispettivamente la Confederazione e l'organo) - a differenza, per esempio, degli organi delle FFS SA (cfr. art. 14 LFFS; RS 742.31) - gli organi della Posta sono responsabili solo per i danni che hanno cagionato con intenzione o per grave negligenza, ai sensi degli articoli 7 e 8 LResp. Il regresso dell'azienda della Posta o della Confederazione stessa contro gli organi per danni da essi cagionati è quindi notevolmente limitato. Questa restrizione della responsabilità personale degli organi non è più compatibile con il notevole aumento della responsabilità imprenditoriale della Posta e con la sua attività sempre più orientata alla competitività.

1.3.2 Principi del nuovo disciplinamento

A contropartita delle competenze complementari conferite agli organi della Posta dal presente disegno (fra cui, segnatamente, l'assunzione di beni e gli investimenti di mezzi finanziari sul mercato monetario e dei capitali), si deve quindi disciplinarne anche le responsabilità. Le responsabilità si devono ora fondare, per analogia, sulle disposizioni del diritto azionario. Gli organi della Posta sono trattati come, per esempio, quelli di Swisscom o delle FFS.

L'applicazione unitaria delle disposizioni in materia di responsabilità del diritto azionario, per altro, è possibile solo se i compiti sono commessi agli organi mediante contratti di diritto privato. Un'assunzione di diritto pubblico comporterebbe insolubili problemi di limitazione dei campi d'azione.

Le disposizioni di responsabilità della legislazione azionaria, per giunta, sono applicabili solo per analogia, e non completamente. Così, per esempio, i doveri degli organi sono già disciplinati negli articoli 9 e 10 LOP e nei relativi regolamenti. Dal profilo della responsabilità la violazione di tali obblighi deve essere determinata caso per caso, secondo tali basi giuridiche. Per quanto concerne il livello di responsabilità ci si deve però fondare sulla giurisprudenza relativa alla responsabilità degli organi secondo il diritto azionario. Inoltre, le disposizioni degli articoli 754-761 CO non possono essere applicate alla lettera in tutti i casi. Così per esempio, l'approvazione dei conti da parte del Consiglio federale ha dovuto essere assimilata alla deliberazione di scarico ai sensi dell'articolo 758 CO, poiché presso la Posta non si tiene assemblea generale.

Occorre ancora precisare presso quali istanze e quindi anche in quali procedure si possono avanzare pretese di risarcimento contro gli organi. Poiché detti organi sono

retti dal diritto privato e per decidere si devono applicare norme di diritto privato, i casi litigiosi in materia di responsabilità degli organi sono di competenza della giurisdizione civile.

La posizione della Confederazione e i suoi diritti e doveri nell'ambito di una procedura di responsabilità devono pure essere definiti. Nella sua qualità di proprietario e creditore, la Confederazione, nell'ambito di una simile procedura, deve poter assumere la posizione di un azionario come pure intervenire negli interessi dell'ente direttamente danneggiato. Affinché la Confederazione o un terzo danneggiato possa assumere la posizione di creditore ai sensi dell'articolo 757 CO, occorre necessariamente che il danno cagioni il risanamento della Posta al fine di poter preservare la medesima o le sue liquidità.

Relativamente alle pretese di risarcimento nei confronti degli organi è esplicitamente esclusa l'applicazione della LResp come pure dell'articolo 16 capoverso 3 LOP. Si intende così esprimere chiaramente che a tali pretese si può applicare esclusivamente la disposizione speciale dell'articolo 10a.

1.4 Finanziamento e ricapitalizzazione della previdenza professionale

1.4.1 Situazione iniziale

Dal 1998 la Posta è un ente autonomo di diritto pubblico con garanzia dello Stato. La Confederazione è il proprietario della Posta. Con il bilancio d'apertura del 1° gennaio 1998, la Confederazione ha attribuito alla Posta un capitale di dotazione (capitale proprio) di 1.3 miliardi di franchi. Da allora, tramite conferimento dei profitti alle riserve, la Posta ha aumentato il capitale proprio a circa 2.1 miliardi di franchi (stato fine 2001).

Per la Posta insorgono importanti obblighi nel settore della previdenza professionale, e segnatamente il disavanzo CPC, preso a carico dalla Confederazione a fine 2002, come pure gli obblighi derivanti dall'applicazione della raccomandazione 16 delle Raccomandazioni professionali per l'allestimento dei conti annuali (RPC 16) e lo scoperto della previdenza professionale per rapporti di servizio speciali (disavanzo PPRS).

Nell'ambito della procedura di consultazione citata, la ricapitalizzazione della Posta non è stata contestata. Con il presente messaggio proponiamo la creazione delle basi giuridiche di una ricapitalizzazione della Posta ai fini di una nuova valutazione dei suoi obblighi nei confronti della cassa pensioni come pure del finanziamento del disavanzo PPRS.

1.4.2 Nuovi parametri di allestimento dei conti

In virtù all'articolo 11 LOP, dall'esercizio 1998 la Posta allestisce un conto di gruppo basato sui parametri delle Raccomandazioni professionali per l'allestimento dei conti annuali (parametri RPC).

A partire dall'esercizio 2003, la Posta intende adeguare i parametri di rendiconto anche agli standard internazionali IAS (International Accounting Standard). Tale decisione è determinata dagli obiettivi aziendali della Posta (segnatamente la possibilità di confronto con altre imprese postali e del settore, il miglioramento delle possibilità di collaborazione, la trasparenza delle informazioni nei confronti del proprietario e del pubblico). Secondo le informazioni dell'Ufficio di revisione della Posta, l'adeguamento ai parametri RPC e IAS non esige una nuova valutazione dei beni immobili della Posta.

Con riferimento agli effetti concreti dell'applicazione della raccomandazione RPC 16 e dei parametri IAS sull'accantonamento per la previdenza professionale al n. 1.4.3.2 qui appresso.

1.4.3 Obblighi di previdenza professionale

Conformemente all'articolo 15 capoverso 1 LOP, la Posta, con l'approvazione del Consiglio federale, è uscita dalla CPC e ha costituito, il 1° gennaio 2002, la propria cassa pensioni. In tale occasione, in base all'articolo 24 LOP, il nostro Consiglio ha deciso di prendere a carico lo scoperto della Posta presso la cassa pensioni della Confederazione al 31 dicembre 2001 e di finanziarlo fino a fine 2004. Lo scoperto CPC ammontava, a fine 2001, a 4129 milioni di franchi. L'importo definitivo del finanziamento sarà determinato alla conclusione della trattazione del dossier o alla sua presentazione. Per tale finanziamento non è necessario creare basi giuridiche. Fanno invece difetto le basi giuridiche per la ricapitalizzazione della Posta per ulteriori impegni di previdenza professionale (disavanzo PPRS) e per l'accantonamento secondo la RPC 16, rispettivamente IAS 19.

1.4.3.1 Disavanzo PPRS (art. 24 cpv. 2 *nuovo* LOP)

Il personale della Posta (già personale delle PTT) sottostava sino alla fine del 2001 all'ordinamento del personale della Confederazione e come tale era assicurato presso la Cassa pensioni federale (CPC). Inoltre, particolari categorie del personale della Posta, in ragione dei rapporti di servizio speciali o per motivi amministrativi, non potevano essere affiliate alla CPC. Questo personale era affiliato alla previdenza professionale per rapporti di servizio speciali della Posta (PPRS, già C 25). Si trattava di personale ausiliario, di addetti alle pulizie come pure dei burocrati postali e dei titolari di aziende autopostali. La Posta, basandosi sul piano di previdenza professionale per rapporti di servizi speciali, ha trattato il personale ad essa affiliato come quello assicurato secondo gli statuti della PCP, al fine di garantire all'insieme del personale della Posta (già personale delle PTT) la parità di trattamento dal profilo della previdenza professionale.

Nel maggio 1997 la Commissione della gestione (CdG) del Consiglio degli Stati ha presentato una mozione (M 97.3232) che chiedeva al nostro Consiglio la soppressione delle prescrizioni C 25 e la loro integrazione nella CPC. Il cambiamento di statuto che ne derivava doveva rispettare la neutralità dei costi nei confronti della Confederazione e non doveva cagionare un aumento del disavanzo CPC. La motiva-

zione della mozione affermava che le eventuali ripercussioni sui costi dell'integrazione nella CPC dovevano essere sostenute dagli impiegati interessati e/o dalla Posta stessa, in quanto ente autonomo di diritto pubblico. La mozione è stata adottata per la soppressione delle prescrizioni C 25 ed è stata trasformata in postulato per quanto concerneva la data della soppressione e dell'integrazione nella CPC. La data della soppressione doveva essere decisa dal nostro Collegio. Per ragioni amministrative, la soppressione delle prescrizioni C 25, rispettivamente della PPRS, e l'integrazione nella CPC non erano ancora intervenute a fine 2001. Il 1° gennaio 2002 la PPRS, con i suoi 11 000 assicurati e 3100 pensionati, gli attivi e i passivi è stata integrata direttamente nella cassa pensioni della Posta. Tutti i diritti e i doveri che ne derivavano sono stati trasferiti alla cassa pensioni della Posta. Con il rapporto di gestione 2001 il nostro Consiglio ha proposto alla vostra Assemblea di togliere di ruolo la mozione 97.3232 della CdG CS del 6 maggio 1997.

Secondo l'articolo 24 LOP, la Confederazione può assumere interamente o parzialmente lo scoperto CPC della Posta. L'onere che ne consegue è iscritto nel bilancio della Confederazione e cancellato a carico del conto economico degli anni seguenti. Questo articolo è stato ripreso nella LOP con l'approvazione delle vostre Camere nell'ambito della deliberazione sul disegno di LOP nel 1997. La decisione era motivata dall'argomento che le tre aziende della Confederazione - la Posta, Swisscom e le FFS -dovevano essere trattate allo stesso modo anche dal profilo del disavanzo della cassa pensioni. Ciò significa, in sostanza, che la Confederazione poteva assumersi anche il disavanzo PPRS. Non esistono tuttavia chiare basi giuridiche in materia. L'articolo 24 LOP menziona il disavanzo della cassa pensioni della Confederazione ma la PPRS non rientra nella CPC, bensì è un regime previdenziale della Posta. Per questa ragione proponiamo che siano create le basi giuridiche del caso mediante complemento dell'articolo 24 LOP.

Il disavanzo PPRS ammontava, a fine 2001, a circa 166 milioni di franchi. La Confederazione prende a carico a favore della Posta il disavanzo registrato al 31 dicembre 2001. Non si fa carico, invece, dei disavanzi PPRS relativi al personale delle aziende prossime alla Posta.

Fino a quando non saranno create le basi giuridiche necessarie, il disavanzo della Posta sarà pubblicato in allegato al rapporto annuale e soggetto a interesse. Il nostro Collegio deciderà l'importo del disavanzo definitivo da finanziare dopo l'allestimento delle basi giuridiche.

1.4.3.2 Accantonamento per gli obblighi di previdenza professionale (RPC 16 / IAS 19) (art. 24 cpv. 3 nuovo LOP)

Dall'esercizio 1998, la Posta, conformemente all'articolo 11 LOP, allestisce annualmente un conto di gruppo secondo i parametri delle RPC (Raccomandazioni professionali per l'allestimento dei conti annuali). La raccomandazione RPC 16 "obblighi previdenziali" è finalizzata a rappresentare gli effetti economici della previdenza professionale. È stata introdotta nel 2001 ed è stata applicata per la prima volta nel rendiconto 2001. La non osservanza di questa norma ha provocato una riserva da parte dell'Ufficio di revisione in occasione dell'esame del rendiconto annuale della Posta. Vista la forma giuridica della Posta (ente di diritto pubblico) e in

considerazione della sua aggregazione alla tesoreria federale, tale riserva è priva di conseguenze materiali. Tuttavia, in previsione dello scorporo della Posta dalla tesoreria della Confederazione e del suo accesso al mercato dei capitali, è necessario creare le premesse per cui la Posta possa conformarsi alla raccomandazione RPC 16 (rispettivamente IAS 19).

Secondo la RPC 16 gli obblighi previdenziali devono essere presentati con metodi dinamici, che tengano conto, fra l'altro, dell'evoluzione dei salari e delle pensioni, dell'inflazione, nonché dell'evoluzione degli interessi e delle probabilità di uscita dall'assicurazione. Con DCF del 30 maggio 2001, il nostro Consiglio ha deciso che il finanziamento dei costi necessari per adeguare le vecchie rendite al rincaro sarà sostenuto dalle aziende divenute autonome. La Confederazione deve tuttavia vegliare affinché la dotazione di capitale delle aziende tenga conto degli obblighi di previdenza sociale. Per quanto concerne il rincaro, i pensionati delle aziende divenute autonome sono trattati alla stessa stregua dei pensionati della Confederazione. Presso la Posta rientrano in questa categoria tutti i collaboratori (già collaboratori delle PTT) che sono andati in pensione entro la fine di dicembre del 2001.

La Posta ha incaricato una ditta di consulenza esterna di calcolare gli obblighi previdenziali per gli assicurati della CPC e della PPRS. I periti sono giunti alla conclusione che, con l'applicazione della RPC 16, il volume degli obblighi previdenziali passerebbe dal disavanzo statico di circa 3,5 miliardi di franchi calcolato al 31 dicembre 1999 a 6,6 miliardi di franchi, ovvero aumenterebbe di 3,1 miliardi di franchi. A copertura della differenza tra il volume degli obblighi previdenziali calcolati secondo questo metodo dinamico e il disavanzo statico, la Posta deve procedere a un accantonamento. Tale accantonamento può essere imputato direttamente all'esercizio della prima applicazione della RPC 16 oppure sulla durata media residua. Per evitare di influenzare i risultati, questa differenza può essere compensata anche costituendo una riserva con i capitali propri. Se in seguito si vuole tornare alla struttura iniziale del capitale, il capitale proprio deve essere aumentato conseguentemente. La Posta valuta a 3.1 miliardi di franchi (stato al 31. 12. 2001) la ricapitalizzazione necessaria all'accantonamento secondo la RPC 16 risp. IAS 19, di cui circa 170 milioni di franchi per il disavanzo PPRS.

Sostanzialmente, come già nel caso di FFS e RUAG, la Confederazione è disposta a ricapitalizzare il fabbisogno di accantonamento della Posta. Nel presente disegno si chiede di completare l'articolo 24 LOP con un nuovo capoverso 3, che conferisca al nostro Consiglio la facoltà di riportare il capitale proprio della Posta allo stato iniziale mediante un contributo aggiuntivo al capitale di dotazione, qualora la prima applicazione dei nuovi parametri per la presentazione dei conti lo richieda. La base legale dovrebbe essere presentata verso la fine del 2003 o gli inizi del 2004.

L'ammontare della riserva dipende dalle ipotesi su cui è basato il calcolo. Il fabbisogno di ricapitalizzazione di 3.1 miliardi di franchi (stato al 31.12.2001) indicato dalla Posta si basa, tra l'altro, su un tasso tecnico d'interesse del 4.25 per cento, un reddito previsto del 5 per cento, una progressione salariale del 2.5 e un'indicizzazione delle pensioni dell'1.5 per cento.

I parametri di calcolo presentano un certo margine di scarto. Dal punto di vista attuale, si potrebbe ipotizzare un tasso tecnico d'interesse tra il 4.25 e il 4.50 per cento. Secondo i calcoli di un consulente esterno incaricato dalla Confederazione di fornire una seconda opinione sul fabbisogno di accantonamento della Posta, presupp-

ponendo un tasso tecnico di interesse del 4.25-4.50 per cento, una progressione salariale del 2.5 per cento e una indicizzazione delle pensioni del 1,5 per cento, tale fabbisogno si situerebbe tra i 2.7 e i 3.2 miliardi di franchi (calcolo effettuato in base alla situazione al 31.12.1999). Tale accantonamento adempirebbe anche le prescrizioni IAS 19.

Dopo l'entrata in vigore della base legale, il nostro Consiglio determinerà il fabbisogno di ricapitalizzazione in base ai parametri di calcolo che saranno allora applicabili e sottoporrà al Parlamento per approvazione la sua proposta.

In tale occasione, si deciderà anche se, e in quale misura, la Confederazione ricapitalizzerà anche il fabbisogno di accantonamento delle società affiliate al gruppo.

1.4.4 Capitale proprio

Il 1° gennaio 1998 alla Posta è stato attribuito un capitale di dotazione di 1,3 miliardi di franchi, di cui 0,3 miliardi provenienti dalle riserve e dai proventi della rivalutazione delle PTT, e 1 miliardo da un supplemento versato dalla Confederazione. La dotazione di capitale proprio e la garanzia statale (o la garanzia sussidiaria della Confederazione) sono strettamente connesse. In quanto ente di diritto pubblico con garanzia dello Stato, la Posta, in sostanza, non ha bisogno di capitale proprio per garantire la propria solvibilità. Il capitale proprio della Posta, almeno al momento della sua costituzione, aveva esclusivamente la funzione di riserva a fini di compensazione, con cui neutralizzare le eventuali fluttuazioni di reddito. Dal 1998, la Posta, destinando una parte dei profitti alle riserve, ha potuto aumentare il capitale proprio fino a circa 2.1 miliardi di franchi alla fine del 2001. Ciò corrisponde a una quota di capitale proprio del 5.7 per cento.

In previsione di un'ulteriore apertura del mercato e di un'eventuale successiva soppressione della garanzia dello Stato, si deve consentire alla Posta, in futuro, di costituire autonomamente un capitale proprio conforme all'uso nel settore. Ciò significa che i profitti devono essere impiegati prioritariamente per la costituzione del capitale proprio considerato necessario e per un adeguato conferimento di utili.

La Posta intende dotarsi di un capitale proprio conforme all'uso nel settore. Per la sola Posta (senza Postfinance) prevede circa 2,0 miliardi di franchi, che, dal punto di vista attuale, corrisponderebbero al 37 per cento del totale di bilancio (valori conformi alle a quelli in uso nel settore: 30-40 per cento). Per quanto concerne Postfinance, la Posta prevede un fabbisogno di fondi propri di 1,5 miliardi di franchi. Ciò presupponendo che Postfinance sia soggetta alla legge sulle banche. In totale si arriva quindi a un capitale proprio di 3,5 miliardi di franchi. È tuttavia prematuro procedere fin d'ora a dichiarazioni concrete sull'ammontare della quota di capitale proprio considerata necessaria, come pure sulla data entro la quale essa deve essere raggiunta. Questi punti dovranno essere discussi più tardi, in base agli sviluppi della Posta.

Completando l'articolo 24 LOP con il capoverso 3 si crea la possibilità di finanziare, alle condizioni citate, l'accantonamento per gli obblighi di previdenza professionale.

2 **Parte speciale**

2.1 **Revisione parziale della legge del 30 aprile 199726**
sull'organizzazione delle poste

2.1.1 **Responsabilità degli organi e tesoreria**

Per i dettagli circa la nuova struttura della responsabilità degli organi della Posta (articolo 10a D-LOP) e la tesoreria (art. 11a–11c LOP) si rinvia alle spiegazioni contenute nei numeri 1.2 e 1.3.

2.1.2 **Obblighi di previdenza professionale**

Art. 24 cpv. 2 (nuovo)

L'articolo 24 LOP è completato con il nuovo capoverso 2 che consente alla Confederazione di prendere a carico anche il disavanzo PPRS. Il disavanzo viene versato alla cassa pensioni della Posta. Il necessario fabbisogno di mezzi finanziari è sottoposto al Parlamento per approvazione. Per ulteriori dettagli rinviamo al numero 1.4.3.1 e per quanto concerne l'imputazione e l'applicazione del freno all'indebitamento al commento all'articolo 24 capoverso 3 (nuovo) LOP.

Art. 24 cpv. 3 (nuovo)

Dal messaggio concernente la LOP (FF 1996 III 1141) risulta che le disposizioni dell'articolo 23 possono essere applicate solo per la prima determinazione del capitale di dotazione. Ne consegue che con il termine «eventuale contributo» di cui all'articolo 23 capoverso 2 LOP non si intende un eventuale contributo al capitale di dotazione differito nel tempo, bensì il contributo della Confederazione ai sensi dell'articolo 23 capoverso 2 LOP al bilancio di apertura. L'aumento successivo del capitale di dotazione in ragione della prima applicazione dei nuovi parametri di contabilità esige quindi formali basi giuridiche opportunamente ampliate.

Il nuovo capoverso 3 dell'articolo 24 LOP crea le basi giuridiche di un contributo aggiuntivo al capitale di dotazione, finalizzato esclusivamente alla ricostituzione del capitale proprio iniziale della Posta, qualora ciò fosse necessario per l'accantonamento in ragione della prima applicazione dei nuovi principi di contabilità per gli obblighi di previdenza professionale (cfr. anche n. 1.4.3.2 e 1.4.4).

A differenza dei finanziamenti (per es. disavanzo della cassa pensioni della Posta o delle FFS) e ricapitalizzazioni precedenti (Posta, FFS, RUAG), il finanziamento del disavanzo o della ricapitalizzazione dell'accantonamento per gli obblighi previdenziali non può più essere imputato al bilancio, ma al conto finanziario, perché una soluzione a titolo di legge speciale con l'imputazione al bilancio sarebbe contraria al freno all'indebitamento nel frattempo entrato in vigore. La soluzione del finanziamento con imputazione al conto finanziario sostituisce le precedenti soluzioni previste da leggi speciali. In virtù della disposizione d'eccezione dell'articolo 126 capoverso 3 della Costituzione federale e dell'articolo 24b (nuovo) LFC, il nostro Collegio proporrà alle vostre Camere un adeguato aumento del limite delle spese per il finanziamento del disavanzo PPRS e la ricapitalizzazione dell'accantonamento per gli

obblighi di previdenza professionale. Qualora venisse invocata la disposizione d'eccezione, sarà necessario il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera (articolo 159 capoverso e lettera c Cost.).

Il nostro Consiglio federale sottoporrà alle vostre Camere per approvazione il fabbisogno di mezzi finanziari per la ricapitalizzazione dell'accantonamento per gli obblighi di previdenza supplementari.

2.2 Legge federale del 6 ottobre 1989 sulle finanze della Confederazione²⁷

Art. 35 Amministrazione federale delle finanze

In seguito allo scorporo della Posta dall'Amministrazione federale, la menzione «la Posta svizzera» deve essere stralciata dal primo periodo dell'articolo 35 capoverso 2 LFC. Inoltre la Posta non è più inclusa nemmeno nel secondo periodo dell'articolo 35 capoverso 2, che garantisce la continua solvibilità delle aziende e istituti federali. La Posta è autonomamente responsabile di garantire la propria solvibilità, come ormai specificato nell'articolo 11 c LOP.

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni finanziarie e nel settore del personale

3.1.1 Ripercussioni finanziarie per la Posta

Dal profilo delle ripercussioni finanziarie, si deve distinguere fra gli atti che si producono una solta volta (presa a carico del disavanzo CPC, ricapitalizzazione degli obblighi di previdenza professionale e copertura del disavanzo PPRS) e le riduzioni ricorrenti dell'onere tramite il plusvalore degli interessi (accantonamento RPC 16 risp. IAS 19).

Con la presa a carico da parte della Confederazione del disavanzo CPC della Posta a fine 2001, dal 2002 il costo degli interessi, per la Posta, è diminuito di circa 165 milioni di franchi. Per evitare che il disavanzo continui a crescere come in passato, dal 2002 la Posta deve fornire la totalità dei contributi del datore di lavoro (segnatamente in caso di aumenti del guadagno assicurato). Inoltre la Posta assumerà i costi annui della RPC 16, risp. IAS 19. Tali oneri della Posta dovrebbero essere compensati dalla citata riduzione degli interessi.

In occasione della prima applicazione dei nuovi parametri di contabilità per gli obblighi previdenziali, la Posta deve costituire una riserva che può imputare direttamente al capitale proprio. Il capitale è così diminuito in misura corrispondente. Al fine di ristabilire la struttura iniziale del capitale è necessario un contributo aggiuntivo della Confederazione al capitale di dotazione. Tramite la ricapitalizzazione dell'accantonamento per gli obblighi previdenziali la Posta entra in possesso di mezzi finanziari che possono essere investiti fruttando interessi. La remunerazione degli interessi si ripercuote in maniera positiva sul risultato d'esercizio. L'ampiezza

²⁷ RS 611.0

del miglioramento del risultato d'esercizio dipende dall'ammontare dell'accantonamento e della ricapitalizzazione. Questo miglioramento sarà preso in considerazione nella discussione sul conferimento dell'utile.

Sul disavanzo PPRS, che ammontava a circa 166 milioni di franchi a fine 2001, la Posta paga gli interessi. Questo onere viene meno grazie al finanziamento del disavanzo da parte della Confederazione.

3.1.2 Ripercussioni finanziarie per la Confederazione

La presa a carico del disavanzo CPC al 31 dicembre 2001 rappresenta per la Confederazione un aggravio di circa 4129 milioni di franchi. Un ulteriore bisogno di mezzi finanziari insorge dalla ricapitalizzazione dell'accantonamento per gli obblighi previdenziali, che dal punto di vista attuale e secondo i parametri della base di calcolo potrebbe situarsi tra i 2,7 e i 3,2 miliardi di franchi, come pure dalla presa a carico del disavanzo PPRS.

Per la Confederazione, l'onere complessivo risultante dal finanziamento degli obblighi previdenziali della Posta si riassume come segue:

	Importo in mia. di fr. (arrotondato)
Già preso a carico dalla Confederazione a fine 2001:	
– Disavanzo CPC, stato provvisorio 31.12.01, articolo 24 LOP	4,1
Finanziamento e ricapitalizzazioni dopo l'entrata in vigore del presente disegno, presumibilmente nel 2004:	
– Disavanzo PPRS, stato al 31.12.01, provvisorio	0,2
– Accantonamento per obblighi previdenziali (RPC 16, risp. IAS 19), scarto secondo la base di calcolo, stato presumibile al 2004	2,7 - 3,2
Totale obblighi previdenziali della Posta a carico della Confederazione	7,0 - 7,5
Di cui ancora da finanziare in base al presente disegno	2,9 - 3,4

Secondo l'ammontare dell'accantonamento, il capitale di dotazione esistente sarà ridotto o completamente esaurito, nel qual caso insorgerà un deficit di bilancio. Tale deficit sarà eliminato mediante il contributo aggiuntivo e il capitale di dotazione riportato al valore iniziale. Un ammortamento corrispondente deve essere iscritto nei conti della Confederazione. Come spiegato in quanto precede, dal punto di vista attuale l'impegno totale della Confederazione per gli obblighi previdenziali della Posta dovrebbe situarsi fra i 7,0 e i 7,5 miliardi di franchi. A un tasso d'interesse ipotetico di 4 per cento, ne risulta per la Confederazione un onere annuo ricorrente di circa 280 – 300 milioni di franchi. Prendendo in considerazione anche il contributo aggiuntivo di 1 miliardo di franchi accordato nel 1998, il costo ricorrente annuo degli interessi, in totale, è di 320 - 340 milioni di franchi. In futuro, conformemente alle disposizioni dell'articolo 12 LOP, a fronte di questo onere la Posta verserà alla

Confederazione gli utili rimanenti. Qualora tali utili non fossero sufficienti a compensare il costo degli interessi, le finanze della Confederazione subirebbero un peggioramento corrispondente.

3.1.3 Freno alle spese

Ai fini del freno alle spese, l'articolo 159 capoverso 3 lettera b della Costituzione federale recita che le disposizioni in materia di sussidi contenute in leggi e decreti federali di obbligatorietà generale nonché i crediti d'impegno e le dotazioni finanziarie implicanti nuove spese uniche di oltre 20 milioni di franchi o nuove spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi richiedono il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera. I capoversi 2 (nuovo) e 3 (nuovo) sottostanno quindi al freno alle spese.

3.1.4 Ripercussioni nel settore del personale

Le modifiche delle disposizioni di legge non comportano alcun aumento degli effettivi del personale.

4 Programma di legislatura

Il disegno non è stato annunciato nel programma di legislatura 1999-2003.

Indice

Compendio	4498
Rapporto del Consiglio federale. «Panoramica sull'evoluzione del settore postale in Svizzera»	4500
1 Situazione iniziale	4500
1.1 L'obbligo della Confederazione di garantire la fornitura del servizio di base nei settori del servizio postale e del traffico dei pagamenti	4500
1.2 Scopo della presente panoramica sull'evoluzione del settore postale in Svizzera	4500
2 La riforma della Posta 1998	4501
2.1 Obiettivi e principi della riforma della Posta	4501
2.2 La riforma del mercato (Legge sulle poste)	4502
2.2.1 Il servizio universale (servizio pubblico)	4503
2.2.1.1 Il servizio universale e le prestazioni postali	4503
2.2.1.2 Il servizio universale e il traffico dei pagamenti	4503
2.2.1.3 Il servizio universale e il trasporto dei viaggiatori	4504
2.2.2 Servizi liberi	4504
2.2.3 Finanziamento del servizio universale secondo il diritto vigente	4504
2.3 La riforma dell'azienda (Legge sull'organizzazione delle poste)	4505
2.3.1 Scopo dell'azienda e forma giuridica	4506
2.3.2 Obiettivi strategici del Consiglio federale e capitale di dotazione	4506
2.3.3 Compiti del consiglio d'amministrazione della Posta	4507
2.4 Raggiungimento di obiettivi - un bilancio intermedio	4508
2.4.1 Qualità del servizio universale	4508
2.4.2 Prezzi del servizio universale	4510
2.4.3 Soddisfazione dei clienti	4511
2.4.4 Costi e finanziamento del servizio universale	4513
2.4.4.1 Sicuro finanziamento del servizio universale	4513
2.4.4.2 Finanziamento della rete di uffici postali	4513
2.4.5 Evoluzione dell'azienda della Posta	4513
2.4.5.1 Evoluzione finanziaria della Posta	4514
2.4.5.2 Competitività della Posta	4514
2.4.5.3 La politica della Posta in materia di personale	4515
2.4.5.4 Strategia internazionale della Posta	4516
2.4.6 Conclusione / Bilancio intermedio	4516
3 Sfide	4516
3.1 Situazione di partenza	4516
3.2 Le nuove tecnologie	4517
3.2.1 Le conseguenze delle nuove tecnologie sulla posta-lettere	4517
3.2.2 Conseguenze delle nuove tecnologie per il traffico dei pagamenti	4518
3.3 Evoluzione dei mercati e nuove esigenze dei clienti	4519
3.3.1 Internazionalizzazione del traffico postale	4519

3.3.2	Aumento della concorrenza e processi di consolidamento	4519
3.3.3	Nuove esigenze dei clienti	4520
3.4	Ulteriore liberalizzazione del mercato in Europa	4520
3.4.1	Sviluppi nell'UE	4520
3.4.1.1	Analogie e differenze tra i servizi postali in Svizzera e nell'UE	4520
3.4.1.2	La vigente direttiva UE sui servizi postali	4521
3.4.1.3	Confronto Svizzera / Paesi UE	4522
3.4.1.4	Evoluzione prevista in Europa	4522
3.4.1.5	Ripercussioni della liberalizzazione del mercato nell'UE	4523
3.4.2	Conseguenze per la Svizzera	4525
3.5	Esigenze politiche divergenti	4525
3.5.1	Esigenze relative alla rete di uffici postali	4525
3.5.2	Esigenze di politica del mercato del lavoro e di politica regionale	4527
3.5.3	L'esigenza di un'apertura graduale del mercato	4527
4	La futura politica postale del Consiglio federale	4527
4.1	Situazione iniziale	4527
4.2	Contenuto e estensione della fornitura del servizio di base della Posta	4528
4.3	Apertura graduale e controllata del mercato in Svizzera	4529
4.3.1	I motivi di un'ulteriore apertura graduale e controllata del mercato	4529
4.3.2	I diversi scenari possibili – Il Parlamento è invitato ad esprimersi	4530
4.3.3	Scenario I: Adeguamento immediato all'UE	4530
4.3.3.1	Sintesi	4530
4.3.3.2	Possibili ripercussioni	4530
4.3.3.3	Risultati della procedura di consultazione relativa al «Pacchetto di misure Swisscom SA / Posta»	4531
4.3.3.4	Condizioni quadro giuridiche necessarie	4531
4.3.3.5	Eventuale necessità di indennità	4531
4.3.4	Scenario II: Rimandare l'apertura al 2006	4532
4.3.4.1	Sintesi	4532
4.3.4.2	Ripercussioni per la Posta	4532
4.3.4.3	Differenze viepiù maggiori rispetto all'UE	4532
4.3.5	Scenario III: Apertura graduale a partire dal 2004	4533
4.3.5.1	Sintesi	4533
4.3.5.2	Prima tappa: Apertura del mercato dei pacchi	4533
4.3.5.3	Seconda tappa: Apertura limitata del mercato della posta- lettere	4534
4.3.6	Valutazione dei diversi scenari da parte del Consiglio federale	4535
4.3.6.1	Non riprendere la tabella di marcia dell'UE	4535
4.3.6.2	Non attendere fino al 2006	4535
4.3.6.3	Apertura graduale a partire dal 2004	4536
4.3.7	La regolamentazione futura del servizio postale	4537
4.3.7.1	Introduzione di una concessione obbligatoria	4538
4.3.7.2	Valutazione delle ripercussioni dell'apertura graduale del mercato	4538

4.4	Regole applicabili alla rete di uffici postali	4539
4.4.1	Situazione iniziale	4539
4.4.2	Il piano di ristrutturazione della Posta	4539
4.4.3	Necessità di adeguare la rete di uffici postali in Svizzera	4540
4.4.3.1	Storia della rete di uffici postali	4540
4.4.3.2	Domanda di nuove prestazioni e nuovi prodotti	4540
4.4.3.3	Nuove reti di vendita messe a punto da fornitori privati di servizi postali	4540
4.4.4	Evoluzioni della rete di uffici postali a livello internazionale	4540
4.4.4.1	Densità degli uffici postali	4540
4.4.4.2	Disposizioni legali in merito alla densità degli uffici postali all'estero	4543
4.4.4.3	Finanziamento della rete di uffici postali all'estero	4543
4.4.5	Risultati dell'inchiesta relativa alla ristrutturazione della rete di uffici postali	4544
4.4.6	Politica futura relativa alla rete di uffici postali	4544
4.4.6.1	Proposta di un nuovo mandato di prestazioni – nel contempo parere in merito all'iniziativa della CTT-CN	4545
4.4.6.2	Per il momento nessuna indennità per la rete di uffici postali	4547
4.4.6.3	Conclusioni relative alla rete di uffici postali	4548
5	I progetti del Consiglio federale relativi al finanziamento futuro della fornitura del servizio di base	4548
5.1	Panoramica	4548
5.2	Razionalizzazioni e ottimizzazioni	4549
5.2.1	«Reengineering» del trattamento delle lettere (REMA)	4550
5.2.2	Conclusione della riorganizzazione dei centri per il trattamento dei pacchi	4550
5.2.3	Verifica dell'organizzazione della Posta nel settore del traffico viaggiatori	4551
5.3	Nuovi settori di attività	4551
5.3.1	E-business	4551
5.3.2	Logistica / assunzione della posta interna di imprese	4552
5.3.3	Servizi postali internazionali	4552
5.3.4	Traffico dei pagamenti e servizi finanziari	4552
5.4	Tasse di concessione	4553
5.5	Indennità	4554
5.6	Conclusioni relative all'ulteriore finanziamento della fornitura del servizio di base	4554
5.6.1	Finanziamento della fornitura del servizio di base dopo l'apertura del mercato dei pacchi	4554
5.6.2	Finanziamento della fornitura del servizio di base dopo la riduzione a 100 g del limite di monopolio	4555

6 Linee direttrici del Consiglio federale in merito alla futura politica postale	4556
6.1 Linea direttrice n. 1	4556
6.2 Linea direttrice n. 2	4556
6.3 Linea direttrice n. 3	4556
6.4 Linea direttrice n. 4	4556
6.5 Linea direttrice n° 5	4557
6.6 Linea direttrice n° 6	4557
6.7 Linea direttrice n° 7	4558

Messaggio concernente la modifica della legge sull'organizzazione delle poste

1 Parte generale	4559
1.1 Compendio	4559
1.2 Tesoreria autonoma della Posta (art. 11a-11c D-LOP e art. 35 LFC)	4559
1.2.1 Disciplinary attuale	4559
1.2.2 Principi del nuovo disciplinamento	4560
1.2.3 Mantenimento della garanzia dello Stato	4561
1.3 Responsabilità degli organi della Posta (art. 10a D-LOP)	4562
1.3.1 Disciplinary attuale	4562
1.3.2 Principi del nuovo disciplinamento	4563
1.4 Finanziamento e ricapitalizzazione della previdenza professionale	4564
1.4.1 Situazione iniziale	4564
1.4.2 Nuovi parametri di allestimento dei conti	4564
1.4.3 Obblighi di previdenza professionale	4565
1.4.3.1 Disavanzo PPRS (art. 24 cpv. 2 nuovo LOP)	4565
1.4.3.2 Accantonamento per gli obblighi di previdenza professionale (RPC 16 / IAS 19) (art. 24 cpv. 3 nuovo LOP)	4566
1.4.4 Capitale proprio	4568
2 Parte speciale	
2.1 Revisione parziale della legge del 30 aprile 1997 sull'organizzazione delle poste	4569
2.1.1 Responsabilità degli organi e tesoreria	4569
2.1.2 Obblighi di previdenza professionale	4569
2.2 Legge federale del 6 ottobre 1989 sulle finanze della Confederazione	4570
3 Ripercussioni	4570
31 Ripercussioni finanziarie e nel settore del personale	4570
3.1.1 Ripercussioni finanziarie per la Posta	4570
3.1.2 Ripercussioni finanziarie per la Confederazione	4571
3.1.3 Freno alle spese	4572
3.1.4 Ripercussioni nel settore del personale	4572

4 Programma di legislatura	4572
Decreto federale concernente la panoramica sull'evoluzione del settore postale in Svizzera (<i>Disegno</i>)	4578
Legge federale sull'organizzazione dell'azienda delle poste della Confederazione (Legge sull'organizzazione delle poste, LOP)	4579