

**Iniziativa parlamentare
Consiglio nazionale (Gruppo popolare-democratico)
Legge sull'organizzazione delle poste. Modifica**

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

del 13 febbraio 2006

Onorevoli colleghi,

con il presente rapporto vi sottoponiamo un progetto di modifica della legge federale del 30 aprile 1997 sull'organizzazione dell'azienda delle poste della Confederazione (Legge sull'organizzazione delle poste, LOP; RS 783.1), che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

Con 14 voti contro 10, la Commissione propone di adottare il progetto di legge in allegato.

La minoranza della Commissione (*Theiler*, Bezzola, Bignasca, Binder, Fattebert, Hegetschweiler, Laubacher, Schenk, Schwander, Weigelt) propone di non entrare in materia sul progetto.

13 febbraio 2006

In nome della Commissione:

Il presidente, Franz Brun

Compendio

Il 12 dicembre 2002 il Gruppo popolare-democratico (C) presentava un'iniziativa parlamentare in forma elaborata.

Nella sua organizzazione e riguardo alla sua struttura produttiva, la Posta dev'essere tenuta per legge a considerare la pluralità regionale del Paese. Si intendono così mantenere strutture aziendali decentrate e non da ultimo posti di lavoro e di formazione della Posta nelle diverse regioni del Paese.

Il 18 dicembre 2003, nell'ambito di un approfondito dibattito sull'evoluzione della Posta svizzera in generale e sul progetto REMA in particolare, con 89 voti contro 78 il Consiglio nazionale ha dato seguito all'iniziativa e ha incaricato la Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni del Consiglio nazionale di elaborare un progetto. Il 28 giugno 2004 quest'ultima ha deciso di affidare al Consiglio federale il compito di aprire una procedura di consultazione presso i Cantoni e i partner sociali sul progetto di disposizione da introdurre nella legge sull'organizzazione delle poste.

Dopo aver valutato i risultati della consultazione, nella sua seduta del 13 febbraio 2006 la Commissione ha deciso di sottoporre la versione definitiva del progetto al Consiglio nazionale.

Rapporto

1

Genesi

1.1

Situazione iniziale

Il 22 ottobre 2002, in una decisione preliminare, il consiglio d'amministrazione della Posta si è espresso in favore di tre nuovi centri lettere nelle regioni Friburgo Ovest, Langenthal/Aarau e nell'agglomerato di Zurigo. Il piano della Posta era di risparmiare così annualmente oltre 200 milioni di franchi: lo smantellamento avrebbe interessato circa 2500 posti a tempo pieno, ovvero 3500 collaboratori e l'attuazione era prevista tra il 2006 e la fine del 2008. La variante andava approfondita dopo la decisione preliminare e d'intesa con i Comuni e i Cantoni interessati e i partner sociali. La Posta prospettava una decisione definitiva per la primavera del 2003.

La decisione preliminare della Posta scatenò veementi critiche nell'opinione pubblica. Se è vero che anche la Posta deve adeguarsi alle mutate esigenze dei clienti, della tecnologia e del mercato, proprio in quanto impresa pubblica essa deve affrontare simili cambiamenti con particolare prudenza. Con la riduzione da 18 centri di smistamento delle lettere a tre centri lettere, la Posta non rispettava tali esigenze. Sarebbero stati soppressi soprattutto posti di lavoro nelle regioni periferiche, concentrandoli nell'Altopiano.

Il 25 novembre 2002, in una dichiarazione congiunta con i sindacati, la Posta ha rinunciato a mettere in atto la decisione preliminare che prevedeva la soluzione dei tre centri, e si è detta disposta a rielaborare il progetto coinvolgendo i sindacati e i Cantoni.

Il 27 maggio 2003 il consiglio d'amministrazione della Posta ha deciso per un trattamento delle lettere con tre nuovi centri lungo la linea alle pendici meridionali del Giura nelle regioni Losanna/Yverdon, Soletta/Olten/Aarau e Zurigo e sei sottocentri nelle regioni di Basilea, Berna, Lucerna, San Gallo e Ticino. La decisione considerava criteri di economia aziendale, di politica sociale e di politica regionale e si fondava sull'evoluzione del volume di lettere, volume che secondo le previsioni della Posta si ridurrà del 10 per cento entro il 2010 rispetto al 2002. In confronto alla variante di riferimento presentata nell'autunno del 2002, è possibile mantenere 400 posti a tempo pieno in più. I risparmi annui dopo la realizzazione del progetto REMA ammontano probabilmente ancora a circa 170 milioni di franchi. Il primo centro lettere dovrebbe essere messo in servizio nel 2006, entro il 2008 seguiranno la costruzione e l'attivazione degli altri centri. La piena operatività è prevista nel 2009.

Nel 2002 e nel 2003 anche nelle Camere federali si è dibattuto a più riprese riguardo al futuro della Posta svizzera in generale, alla rete di uffici postali e alla riorganizzazione della distribuzione delle lettere della Posta (REMA). Oltre a numerose iniziative di singoli parlamentari e un Rapporto del Consiglio federale sull'evoluzione del settore postale in Svizzera («Panoramica»), sono state trattate anche analoghe iniziative cantonali del Cantone del Vallese (02.314) e del Cantone Ticino (02.313), che miravano a un ritiro totale o parziale del progetto REMA. L'iniziativa del Cantone del Vallese è stata respinta all'unanimità da entrambi i Consigli, mentre l'iniziativa del Cantone Ticino, nettamente respinta in Consiglio degli Stati con 19 voti contro 6, in Consiglio nazionale lo è stata con uno scarto minimo di 84 voti contro 82.

Altrettanto controversa era l'iniziativa popolare «Servizi postali per tutti» (03.026), che chiedeva che la Confederazione offrisse un servizio postale di base per l'economia e la popolazione, la partecipazione dei Comuni alle decisioni riguardanti la rete di uffici postali ed eventuali indennità versate dalla Confederazione qualora questi costi non possano essere coperti. Entrambi le Camere hanno raccomandato di respingere l'iniziativa in votazione popolare, il Consiglio nazionale con 97 voti contro 85 e il Consiglio degli Stati con 25 voti contro 13. Il 26 settembre 2004 Popolo e Cantoni hanno seguito questa raccomandazione, seppure con una maggioranza abbastanza risicata: il 49,8 per cento dei votanti e 9 Cantoni e ½ hanno detto «sì», il 50,2 per cento dei votanti e 13 Cantoni e ½ hanno votato «no».

1.2 Contenuto e motivazione dell'iniziativa

Il 12 dicembre 2002 il Gruppo popolare-democratico (C) ha depositato un'iniziativa parlamentare che intende completare la legge sull'organizzazione delle poste con la seguente disposizione:

«Nell'organizzazione della sua struttura aziendale, la Posta deve tenere conto delle esigenze delle diverse regioni del Paese.»

Nella sua organizzazione e riguardo alla sua struttura produttiva, la Posta deve tenere conto della pluralità regionale del Paese. L'iniziativa intende in particolare mantenere una struttura aziendale decentrata e così anche posti di lavoro e di formazione della Posta, o crearne di nuovi, nelle diverse regioni del Paese. Questo obbligo di ponderazione degli interessi va a integrare l'obbligo di gestire una rete di uffici postali capillare, sancito dal 1° gennaio 2004 nelle legge sulle poste. Nell'adempiere il mandato di prestazioni conferitogli dalla legge sulle poste, il consiglio d'amministrazione della Posta è tenuto a una ponderazione degli interessi globale.

1.3 Esame preliminare e trattazione in Consiglio nazionale

Durante la sua seduta del 21 ottobre 2003, la Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni del Consiglio nazionale ha proceduto all'esame preliminare dell'iniziativa parlamentare proponendo, con 11 voti contro 9, di dare seguito all'iniziativa. La Commissione ha stabilito che la Posta Svizzera è tenuta a fornire un servizio pubblico nazionale. La Posta è inoltre importante per la coesione nazionale del Paese, in particolare nelle regioni periferiche e di montagna. Il servizio pubblico non può quindi essere ridotto solamente alle prestazioni di servizio, bensì contempla anche un'infrastruttura equilibrata a livello regionale e quindi, non da ultimo, anche posti di lavoro. La responsabilità sociale che ogni impresa ha nei confronti dei suoi impiegati vale in modo particolare per un'azienda pubblica quale la Posta.

Il 18 dicembre 2003, con 89 voti contro 78, il Consiglio nazionale ha dato seguito all'iniziativa.

1.4

Elaborazione del progetto e apertura di una procedura di consultazione

Il 20 aprile 2004 e il 28 giugno 2004 la Commissione del Consiglio nazionale ha deliberato sul progetto e raccolto il parere della Posta in merito. Con decisione del 28 giugno 2004, la Commissione si è espressa per una consultazione sul progetto e ha incaricato il Consiglio federale di avviare la procedura.

2

Linee generali del progetto messo in consultazione

2.1

Considerazioni della Commissione

L'iniziativa parlamentare chiede che le ripercussioni negative delle misure di riorganizzazione della Posta siano attenuate per quanto riguarda i posti di lavoro nelle regioni periferiche e di montagna. La Posta, azienda del servizio pubblico, dev'essere tenuta per legge, nelle sue decisioni future, a tenere conto delle ripercussioni sulla distribuzione dei posti di lavoro nelle diverse regioni del Paese.

La Posta vi è in effetti già tenuta in virtù degli obiettivi strategici del Consiglio federale; iscrivendo nella legge questo obbligo di ponderazione degli interessi, il consiglio di amministrazione della Posta, in quanto istanza esecutiva, sarebbe costretto in modo più vincolante a conformarsi a tale obbligo. Le diverse regioni culturali e linguistiche e le regioni periferiche e di montagna devono poter presentare le loro esigenze in particolare riguardo all'evoluzione dei posti di lavoro, affinché la Posta prenda decisioni ponderate. Il progetto non vuole ostacolare la Posta nell'adempimento del suo compito principale, che è quello di fornire a tutte le regioni del Paese un servizio di base di elevata qualità e a prezzi accessibili con prestazioni del servizio postale e del traffico dei pagamenti. La Posta deve però essere tenuta per legge a prendere le sue decisioni senza tener conto unicamente di criteri di economia aziendale.

2.2

Posizione della minoranza

La minoranza propone di rinunciare al proposto completamento della LOP poiché le esigenze che hanno motivato il deposito dell'iniziativa sarebbero ampiamente soddisfatte (cfr. anche il n. 4.2). Un ulteriore obbligo legale limiterebbe la Posta nella sua libertà operativa ed eventualmente la obbligherebbe a mantenere strutture non più sensate dal profilo dell'economia aziendale. La minoranza ritiene che, in un contesto economico già difficile a causa della concorrenza crescente e dei nuovi sviluppi tecnologici, la Posta non debba essere ulteriormente gravata.

Per la maggior parte dei clienti della Posta sarebbero in primo luogo rilevanti le prestazioni di quest'ultima, che rimangono ancora a un livello molto elevato. La minoranza aggiunge che i mezzi usati per raggiungere tali obiettivi sono secondari. Inoltre, le esigenze fondamentali di politica regionale non andrebbero disciplinate in una legge, bensì nel quadro degli strumenti previsti a tale scopo.

Nell'ambito della consultazione si sono espressi 24 Cantoni, 6 partiti politici, 4 associazioni, 2 imprese e 5 partecipanti che non figuravano fra i destinatari ufficiali del progetto.

Tutti hanno riconosciuto gli sforzi della Posta per fornire un servizio di qualità sull'insieme del territorio.

La maggior parte dei partecipanti alla consultazione, ossia 18 Cantoni, 4 partiti e 4 associazioni, approva il progetto di articolo 4a LOP. L'esperienza ha dimostrato che non è sufficiente sancire l'obbligo di prendere in considerazione gli interessi regionali negli obiettivi strategici affinché essi vengano effettivamente realizzati. Per questo motivo è necessario che tale obbligo sia previsto in modo vincolante nella legge. Questo obbligo legale è peraltro legittimo se si considera la sensibilità con cui una parte considerevole della popolazione reagisce alle conseguenze regionali di misure nel settore del servizio di base, come si è visto con il progetto REMA o con l'iniziativa popolare «Servizi postali per tutti». Nessuno contesta il fatto che la Posta debba poter disporre di un margine di manovra sufficiente per essere in grado di adeguarsi all'evoluzione del mercato. Tuttavia la formulazione scelta, molto generale, dovrebbe permettere di conciliare una gestione efficace con un'appropriata presa in considerazione degli interessi regionali. I Cantoni, in particolare, ritengono che la disposizione proposta sia in grado di garantire loro che in futuro la Posta li consulterà sin dall'inizio in caso di eventuali ristrutturazioni e che essa servirà quale base per un dialogo costruttivo. Taluni partecipanti hanno proposto di istituire un organo incaricato di verificare che la disposizione proposta sia effettivamente applicata. Infine, numerosi interpellati hanno ricordato che la Posta, quale datore di lavoro e di formatore, è tenuta a prendere in considerazione gli interessi regionali.

Sei Cantoni, 2 partiti, 5 associazioni e 2 imprese hanno respinto il progetto sostenendo che non è necessario legiferare, come hanno dimostrato i risultati della votazione popolare sull'iniziativa «Servizi postali per tutti». Inoltre, la LOP garantirebbe già un servizio universale; imporre alla Posta obblighi supplementari ostacolerebbe eccessivamente la sua libertà imprenditoriale e di conseguenza la sua competitività, in contrasto sia con la politica postale della Confederazione, sia con una liberalizzazione anche moderata del mercato postale. Nell'ambito del progetto REMA la Posta ha dimostrato che, anche senza una prescrizione legale formale, è sensibile alle rivendicazioni regionali. Si rinvia anche al diritto di partecipazione di cui dispongono i Comuni in seno alla commissione «uffici postali». Taluni partecipanti hanno poi espresso il timore che la disposizione proposta possa provocare richieste di compensazioni finanziarie. Infine, la maggior parte degli oppositori considera che, per principio, la Posta non deve essere utilizzata quale strumento a favore di una politica sociale o strutturale.

Art. 4a LOP

Nella sua organizzazione, la Posta tiene conto delle esigenze delle diverse regioni del Paese.

3.1 Contenuto essenziale della nuova disposizione: obbligo di cooperazione e di ponderazione degli interessi

La nuova disposizione impone alla Posta un obbligo di ponderazione degli interessi: essa non deve badare soltanto a che le prestazioni del servizio di base siano fornite in tutte le regioni del Paese, deve anche, nelle sue decisioni aziendali, esaminare e valutare le possibili ripercussioni su dette regioni e ponderarle con i criteri di economia aziendale. Le esigenze delle regioni non sono tuttavia assolutamente prioritarie rispetto a essi.

3.2 Campo d'applicazione

Conformemente al campo d'applicazione della legge sull'organizzazione delle poste, il nuovo obbligo concerne innanzitutto la Posta quale ente di diritto pubblico della Confederazione. Il consiglio d'amministrazione della Posta deve tuttavia fare in modo che anche le società del gruppo con sede in Svizzera rispettino questo obbligo di ponderazione degli interessi per le loro filiali svizzere, sempre che la Posta detenga la maggioranza in queste società.

Dal profilo materiale ne sono interessate le decisioni riguardanti l'organizzazione e la struttura aziendale della Posta in Svizzera.

Per il rimanente, per la procedura di decisione in merito alla rete di uffici postali è fatto salvo il diritto di partecipazione dei Comuni previsto nella legge e nell'ordinanza sulle poste.

3.3 Commento a singole espressioni

a) «Organizzazione»

La nozione di «Organizzazione» è intesa in senso lato dalla Commissione. Di conseguenza, può trattarsi sia della forma organizzativa giuridica di singoli settori di attività sia dell'organizzazione della struttura aziendale e dell'insediamento di impianti dell'infrastruttura della Posta.

b) «Regioni del Paese»

La Commissione ha consapevolmente rinunciato a specificare la nozione di «Regioni». Con essa intende le diverse regioni culturali e linguistiche del Paese. Nel singolo caso, la definizione può tuttavia riferirsi anche ai Cantoni. Di conseguenza, la definizione va intesa secondo le probabili ripercussioni di una decisione da parte della Posta.

c) «Esigenze»

Le «Esigenze» delle regioni devono avere un sufficiente nesso materiale con le decisioni della Posta e non possono superarne l'ambito d'influenza.

Sono primariamente le autorità politiche delle regioni interessate a essere autorizzate a formulare simili esigenze nei confronti della Posta.

3.4 Procedura e attuazione

Nel quadro dell'annuale controllo gestionale degli obiettivi strategici conformemente all'articolo 6 LOP, il Consiglio federale è invitato a verificare se e come la Posta ha ottemperato alla nuova prescrizione legale. Nell'ambito dell'esame del rapporto di gestione del Consiglio federale, le commissioni di vigilanza delle Camere federali verificano da parte loro se il Consiglio federale ha rispettato i suoi compiti di controllo gestionale.

4 Conseguenze finanziarie e sull'effettivo del personale

4.1 Conseguenze sulla Confederazione

Il progetto non ha conseguenze dirette a livello finanziario e sull'effettivo del personale della Confederazione. La legge sulle poste prevede di finanziare il servizio universale mediante gli introiti provenienti dalle prestazioni di servizio, le misure di ottimizzazione dei costi della Posta e le 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. A seconda di come evolverà la situazione, in base alle nuove obbligazioni legali l'utile della Posta potrebbe ridursi.

4.2 Parere della Posta

Secondo gli obiettivi strategici del Consiglio federale, la Posta deve raggiungere un risultato complessivo adeguato che le consenta di aumentare il valore dell'azienda, realizzare una cifra d'affari adeguata e conseguire un aumento del valore d'impresa. Un'altra priorità strategica derivante da tali obiettivi recita: «Nell'ambito delle sue possibilità di economia aziendale, la Posta deve tenere conto delle conseguenze delle sue attività sullo sviluppo territoriale e delle esigenze delle regioni riguardo a una suddivisione equilibrata dei posti di lavoro». Negli ultimi anni la Posta ha continuamente intrapreso sforzi particolari per creare nuovi posti di lavoro. I centri operativi di PostFinance si trovano in zone periferiche quali Bellinzona, Bulle o Netstal. I centri della posta-pacchi sono stati costruiti a Daillens, Frauenfeld e Härkingen. Anche altre unità aziendali – ad esempio Autopostali con un call-center nel Giura – tengono conto delle regioni periferiche. Con la realizzazione dei centri di competenza informatica a Bellinzona e Coira e di call-center a Bienne, Delémont, e Sierre sono stati portati avanti gli sforzi di decentramento dei posti di lavoro.

Nel rispetto della politica regionale, la Posta mantiene circa il 25 per cento dell'intero effettivo del personale nelle regioni periferiche, ossia 10 000 posti di lavoro, di cui 2100 non sono direttamente necessari per fornire le prestazioni a

livello nazionale, bensì servono all'equilibrio regionale. La Posta si impegna anche nel promuovere i giovani, offrendo attualmente in tutta la Svizzera 1400 posti di apprendistato in nove diversi rami professionali.

Nella riorganizzazione dei centri lettere (REMA), soprattutto per considerazioni di politica regionale, oltre ai tre centri sono stati designati altri sei sottocentri, ovvero Basilea, Berna, Losanna, Lucerna, San Gallo e Ticino. Dal profilo organizzativo e dell'economia aziendale tre centri basterebbero. Dalla riorganizzazione dei centri lettere (REMA) sono interessati in misura particolare i Cantoni dei Grigioni, di Friburgo e del Vallese. La Posta ha perciò deciso un futuro decentramento verso due sedi. Il dislocamento della codificazione video e del trattamento dei resi per il settore di trattamento del centro Est Zurigo-Mülligen, con 65 posti di lavoro, verso una sede nella regione di Coira-Landquart è definitivo. Considerati i rapporti di lavoro a tempo parziale, ne risultano opportunità di occupazione per un numero maggiore di persone. Questo centro di trattamento entrerà in funzione nell'autunno 2006 contemporaneamente al nuovo centro lettere Est. La decisione in merito alla seconda sede verrà presa ancora quest'anno. In questo modo è possibile compensare in modo sostanziale i posti di lavoro che verranno a mancare nei centri lettere periferici. La Posta ha poi deciso di sviluppare per i suoi clienti un servizio informazioni competente e globale con un unico numero telefonico, semplificando con questo passo il contatto con i clienti e creando ulteriori posti di lavoro decentralizzati. Circa 200 collaboratori, suddivisi tra 120 posti a tempo pieno, opereranno nei call-center a Friburgo e Sciaffusa.

Conformemente all'articolo 6 LOP, il Consiglio federale definisce ogni quattro anni gli obiettivi strategici della Posta. Come indicato all'inizio, gli obiettivi 2002–05 contengono anche una disposizione di politica regionale per la Posta, il cui consiglio di amministrazione, in virtù dell'articolo 9 lettera a LOP, è tenuto ad attuare gli obiettivi strategici del Consiglio federale integrandoli nella strategia aziendale. Questo compito è vincolante per il consiglio di amministrazione e si riferisce ovviamente a tutte le disposizioni del Consiglio federale. Gli esempi elencati in precedenza lo provano efficacemente. La Posta svizzera ritiene perciò inutile una modifica della LOP.

5 Rapporto con il diritto europeo

Nella direttiva europea sui servizi postali non viene indicato alcun tipo di disposizione in merito alla ripartizione regionale dei posti di lavoro. I vari fornitori di servizi universali devono unicamente rispettare le prescrizioni riguardanti la qualità e la raggiungibilità delle prestazioni di servizio. Altrimenti, le aziende postali nei Paesi europei non sono soggette ad alcun'altra disposizione di diritto europeo inerente all'organizzazione o alla struttura aziendale.

Dal profilo giuridico, nulla si oppone alla nuova prescrizione nella LOP.

6 Freno alle spese

Nel progetto di revisione non è prevista alcuna disposizione riguardante i sussidi. Non si applicano perciò le disposizioni sul freno alle spese conformemente all'articolo 159 capoverso 3 lettera b della Costituzione federale.

