

ad 02.468

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

Rapporto del 13 febbraio 2006 della Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni del Consiglio nazionale

Parere del Consiglio federale

del 29 marzo 2006

Onorevoli presidente e consiglieri,

conformemente all'articolo 112 capoverso 3 della legge sul Parlamento (LParl), vi sottoponiamo il nostro parere in merito al rapporto del 13 febbraio 2006 della Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni del Consiglio nazionale sull'iniziativa parlamentare Consiglio nazionale (Gruppo popolare-democratico) «Legge sull'organizzazione delle poste. Modifica».

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

29 marzo 2006

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Moritz Leuenberger
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Parere

1 Situazione iniziale

Il 12 dicembre 2002, il Gruppo popolare-democratico (Gruppo C) ha presentato un'iniziativa parlamentare in forma elaborata, mediante la quale chiedeva che la Posta fosse tenuta per legge a prendere in considerazione, nella sua organizzazione e struttura produttiva, le diversità regionali della Svizzera. L'obiettivo perseguito è quello di mantenere le strutture aziendali decentralizzate e di salvaguardare così i posti di lavoro e di formazione della Posta nelle diverse regioni del Paese. Il 18 dicembre 2003 il Consiglio nazionale ha dato seguito all'iniziativa con 89 voti contro 78. Il 13 febbraio 2006 la Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni del Consiglio nazionale ha presentato al Consiglio nazionale un rapporto su tale iniziativa. Nel contempo ha invitato il Consiglio federale a esprimere un parere in merito.

La Commissione propone di obbligare la Posta, mediante una modifica della legge sull'organizzazione delle poste (LOP), a tenere conto nella sua organizzazione delle esigenze delle diverse regioni del Paese.

2 Parere del Consiglio federale

2.1 Principi della riforma delle PTT

La riforma delle PTT decisa dal Parlamento nel 1997 si basava sui seguenti principi:

- la Posta e Swisscom operano in regime di concorrenza e devono affermarsi sul mercato rispetto ai concorrenti svizzeri ed esteri;
- le due aziende devono raggiungere l'autonomia finanziaria e non hanno diritto alla copertura del disavanzo;
- per la Posta il legislatore ha formulato obiettivi finalizzati alla fornitura del servizio universale su tutto il territorio nazionale, concedendole però un ampio margine di manovra per quanto riguarda le modalità di adempimento del mandato nel dettaglio.

2.2 Posti di lavoro nelle regioni periferiche

2.2.1 Le sfide che la Posta è chiamata ad affrontare

Gli obiettivi fissati dal legislatore – servizio universale su tutto il territorio, competitività e indipendenza finanziaria – sono molto impegnativi e implicano ristrutturazioni e razionalizzazioni. Nell'ambito di questi processi, la Posta procede alla soppressione o alla creazione di posti di lavoro e di formazione tenendo conto, nella misura del possibile, delle esigenze regionali. Circa il 25 per cento del suo organico (pari a circa 10 000 posti di lavoro) è localizzato nelle regioni periferiche; 2000 impieghi circa non sono direttamente necessari alla fornitura delle prestazioni a livello nazionale, ma servono a garantire un equilibrio regionale. Negli ultimi anni, inoltre, la Posta ha più volte dimostrato di essere un'azienda capace di creare posti di

lavoro anche nelle regioni periferiche, quando ciò è fattibile sotto il profilo tecnologico e dell'esercizio. A titolo di esempio, i centri operativi di PostFinance si trovano attualmente a Bulle, Bellinzona e Netstal e i centri della posta-pacchi sono stati costruiti a Frauenfeld, Härkingen e Daillens. Con la realizzazione dei centri di competenza informatica a Bellinzona e Coira, dei centri di marketing diretto a Delsberg e Bienne e di un centro di supporto alla vendita a Sierre, la Posta ha proseguito i suoi sforzi di decentramento dei posti di lavoro. Dato che i Cantoni GR, FR e VS sono stati interessati in misura particolare dalla riorganizzazione dei centri lettere (REMA), la Posta ha deciso di dislocare la codificazione video e il trattamento dei resi nei Grigioni e nel Vallese, creando negli anni 2006–2007 circa 200 nuovi impieghi. La Posta si impegna anche a promuovere i giovani, ad esempio offrendo attualmente in tutta la Svizzera oltre 1500 posti di apprendistato in 13 diversi rami professionali. Per poter adempiere il mandato del servizio universale, la Posta necessiterà anche in futuro di un'ampia ripartizione territoriale dei suoi posti di lavoro. Tuttavia, non può permettersi di mantenere artificialmente impieghi non più necessari dal punto di vista tecnologico o da quello dell'economia aziendale. Essa deve ubicare i posti di lavoro dove i servizi sono richiesti o dove i processi di lavoro lo esigono.

2.2.2 Fornitori privati di servizi postali

Anche i nuovi fornitori privati di servizi postali a cui è stata rilasciata una concessione hanno creato dei posti di lavoro. A titolo di esempio, nel solo mercato della posta-pacchi liberalizzato, per il quale vige un sistema di concessioni, nel 2004 sono stati creati 1000 impieghi. A questa cifra se ne aggiungono altri 1000 creati dalle ditte appaltatrici. E proprio i posti di lavoro delle ditte appaltatrici sono ripartiti su tutto il territorio nazionale, in particolare anche nelle regioni periferiche, e assicurano la sopravvivenza delle piccole imprese di trasporto. Ma anche i posti di lavoro dei fornitori privati di servizi postali titolari di una concessione sono distribuiti in tutta la Svizzera: ad esempio la DPD SA (Svizzera) gestisce attualmente 11 centri operativi di deposito nei Cantoni GE, GR, JU, SG, TI, VD e VS.

2.3 Politica regionale della Confederazione

Il 16 novembre 2005, il Consiglio federale ha licenziato il messaggio e il disegno per una nuova legge federale sulla politica regionale, la quale, a partire dal 2008, sostituirà quattro testi normativi che disciplinano misure di sostegno in questo settore e costituirà la base per programmi d'attuazione pluriennali. Mediante tale legge si intende rafforzare la competitività di singole regioni tramite un incremento del loro valore aggiunto e contribuire così, da un lato, alla creazione e al mantenimento di posti di lavoro in zone periferiche, e dall'altro, alla conservazione di un insediamento decentralizzato e all'azzeramento delle disparità regionali. Dal 2008 saranno stanziati 70 milioni di franchi annui per potenziare la forza innovativa e la concorrenzialità delle regioni.

Quale misura collaterale alla riforma e alla ristrutturazione delle aziende un tempo di proprietà della Confederazione (FFS, Posta e Swisscom) è stata istituita una piattaforma di discussione sui cambiamenti strutturali («Forum Strukturwandel»). Sotto

l'egida del DATEC e del Seco, una volta all'anno si riuniscono nel forum i rappresentanti di diversi Dipartimenti federali (DATEC, DFE, DFF, DDPS), della Posta, delle FFS e di Swisscom, nonché una delegazione della conferenza dei direttori cantonali dell'economia pubblica. L'incontro è finalizzato allo scambio di informazioni concernenti lo stato dei progetti in corso e previsti nelle aziende legate alla Confederazione e al rilevamento delle esigenze cantonali in relazione ad esse. Tale piattaforma funge quindi da canale di comunicazione attraverso cui i Cantoni possono far valere le loro necessità nei confronti della Confederazione, delle FFS, della Posta e di Swisscom.

2.4 Valutazione dell'iniziativa parlamentare

2.4.1 Concetti giuridici vaghi comportano problemi sul piano attuativo

La nuova disposizione della LOP impone alla Posta un obbligo di ponderazione degli interessi, nel senso che, nelle sue decisioni aziendali, essa deve anche esaminare e valutare le possibili ripercussioni sulle diverse regioni del Paese e ponderarle con i criteri di economia aziendale. Le esigenze delle regioni, tuttavia, non sono assolutamente prioritarie rispetto a tali criteri. Nel rapporto della Commissione, il concetto di «regioni» non è definito in maniera precisa, poiché deve essere inteso secondo le probabili ripercussioni di una decisione da parte della Posta. Tuttavia, non si specifica nemmeno in che modo la Posta debba procedere affinché tale concetto sia definito in modo più preciso.

Inoltre non è stabilito nemmeno chi (e con quale procedura) possa rivolgersi alla Posta per far valere le proprie esigenze. Si parla unicamente di «autorità politiche delle regioni interessate». Un altro aspetto non chiarito è quando, e secondo quali modalità, la Posta debba tenere conto delle esigenze delle regioni.

Una contraddizione sussiste anche fra il titolo «organizzazione aziendale», previsto per la nuova disposizione, e il termine «organizzazione» utilizzato nell'articolo. Secondo il rapporto della commissione, il termine «organizzazione» può indicare sia la forma organizzativa giuridica di singoli settori di attività della Posta, sia l'organizzazione della sua struttura aziendale. Con il titolo «organizzazione aziendale», invece, il significato è circoscritto alla struttura aziendale vera e propria.

Da queste considerazioni emerge come la formulazione aperta del testo di legge comporti significativi problemi sul piano attuativo.

2.4.2 La nuova disposizione impedisce alla Posta di regolarsi secondo le esigenze della clientela e distorce la concorrenza

L'offerta di posti di lavoro e di formazione dipende fortemente dalle esigenze della clientela, dai processi produttivi specifici di ciascuna azienda e dalle tecnologie utilizzate. Un obbligo legale di ponderazione degli interessi della portata simile a quanto richiesto dall'iniziativa parlamentare terrebbe scarsamente conto di questi aspetti. Inoltre, come dimostrato nei punti che precedono, la Posta si impegna con successo a tenere conto delle esigenze delle regioni particolarmente interessate dalle

ristrutturazioni nell'insediamento dei posti di lavoro che non necessitano di un'ubicazione ben precisa. Inoltre, se la Posta fosse obbligata per legge a tenere conto nella propria organizzazione delle esigenze delle diverse regioni del Paese si creerebbe una distorsione della concorrenza, poiché i suoi diretti concorrenti non sono soggetti a condizioni di questo tipo.

2.4.3 Nessuna nuova disposizione senza la garanzia di un finanziamento a lungo termine

L'iniziativa parlamentare non chiarisce nemmeno chi dovrà sopportare le conseguenze finanziarie del nuovo compito previsto dalla legge. Se, nell'interesse della sua competitività, non si intende gravare sulla Posta, questi costi dovrebbero essere addebitati alla Confederazione, in quanto si tratta di prestazioni a favore della collettività. Tuttavia, da un lato non esiste alcuna base legale in tal senso e, dall'altro, le condizioni attuali del bilancio federale non consentono di creare una nuova situazione di sovvenzionamento.

2.4.4 Gli obblighi della Posta in relazione alla politica regionale sono fissati nei suoi obiettivi strategici

Anche nel quadro degli obiettivi strategici 2006–2009 è previsto che la Posta debba tenere conto, nell'ambito delle sue possibilità in termini di economia aziendale, delle conseguenze delle proprie attività sullo sviluppo territoriale e delle esigenze delle regioni riguardo a una ripartizione equilibrata dei posti di lavoro. Il Consiglio di amministrazione della Posta è incaricato di attuare, inserendoli nella strategia aziendale, gli obiettivi strategici definiti dal Consiglio federale ed è tenuto a presentare ogni anno al Governo un rapporto sui progetti e sulle misure che concorrono all'adempimento di tale mandato. Per il Consiglio federale è importante che nella ripartizione degli impieghi della Posta nei vari Cantoni (in rapporto al numero delle persone occupate) non vengano a crearsi eccessive disparità regionali. Pertanto, nella verifica del raggiungimento degli obiettivi strategici, il Governo procederà a una comparazione cantonale dei posti di lavoro.

2.4.5 Discutibile il mantenimento artificiale delle strutture

Occorre domandarsi se l'obbligo di legge previsto dall'iniziativa parlamentare sia veramente nell'interesse delle regioni periferiche. Nella pratica, l'applicazione di questa nuova disposizione potrebbe portare al mantenimento artificiale di strutture produttive ormai superate. Come dimostrano esperienze analoghe, una politica di mantenimento delle strutture a tutti i costi nuoce a lungo termine agli interessi delle regioni interessate.

2.4.6 Nessuna nuova disposizione senza un precedente esame del corpus legislativo in ambito postale

Con la decisione del Governo di portare a 100 grammi il limite di monopolio per la posta-lettere, il DATEC è stato incaricato di sottoporre al Consiglio federale, nel primo trimestre del 2006, alcune varianti per un'ulteriore graduale liberalizzazione del mercato al fine di ravvivare ancor più la concorrenza. Sulla base di queste proposte, il Consiglio federale abbozzerà entro l'anno i punti cardine della futura politica in ambito postale. In considerazione di quanto precede, risulta quindi chiaro che una revisione isolata della LPO non sembra, al momento, indicata. Nell'ottica della futura politica in ambito postale, invece, è assai più opportuno procedere a un esame complessivo delle condizioni quadro legali vigenti nel settore e apportare modifiche alla legge in un contesto globale.

3 Conclusioni

Come esposto al numero 2.2, la Posta tiene conto delle esigenze regionali anche senza esservi vincolata per legge. Il Consiglio federale ritiene che un obbligo legale di ponderazione degli interessi fra potenziali ripercussioni sulle diverse regioni del Paese e criteri di economia aziendale non sia di beneficio né all'azienda né al servizio pubblico. Affinché la Posta possa adempiere efficacemente il mandato di prestazioni a favore dell'economia e della popolazione conferitole dalla legge, e affinché possa affermarsi in un mercato viepiù liberalizzato, è necessario consentirle di realizzare i necessari cambiamenti strutturali. Inoltre, la politica a favore delle regioni è un compito della Confederazione e dei Cantoni, e non di singole aziende come la Posta. La nuova politica regionale della Confederazione, quindi, sarà imperniata anche sulla promozione delle regioni di montagna, degli altri spazi rurali e delle zone periferiche come piazze economiche, contribuendo in tal modo a creare e mantenere posti di lavoro decentralizzati.

Il Consiglio federale propone pertanto di respingere l'iniziativa parlamentare.