

ALLEGATO

Questionario per la procedura di consultazione relativa alla revisione totale della legislazione postale

Termine per l'inoltro dei pareri: 16 giugno 2008

Legge sulle poste:

1. Per principio siete d'accordo con l'ulteriore apertura del mercato postale? (cfr. rapporto esplicativo, capitolo 5)

Il Consiglio di Stato del Cantone Ticino è consapevole del fatto che l'apertura progressiva del mercato postale rappresenti una tendenza internazionale. Nell'Unione europea il mercato degli invii di corrispondenza dovrà essere aperto completamente dal 2011, ad eccezione di 11 Paesi per i quali è stata concessa una deroga fino al 2013. In questo scenario può essere giustificata un'evoluzione dell'assetto legislativo elvetico a condizione, come sottolineato a pagina 10 del rapporto esplicativo sul progetto di Legge sulle poste, che l'ulteriore apertura del mercato non sia fine a se stessa ma costituisca uno strumento e un incentivo per migliorare la qualità e la varietà dell'offerta e rafforzare la piazza economica svizzera. A questo proposito è importante ricordare che, in un Paese dagli equilibri complessi come la Svizzera, la salvaguardia della competitività della piazza economica passa anche attraverso l'offerta di servizi adeguati a prezzi convenienti su tutto il territorio nazionale (servizio universale) e la valorizzazione dei fattori competitivi delle singole regioni. Una liberalizzazione del mercato che creasse disparità di trattamento tra utenti (grandi e piccoli) e tra regioni (agglomerati urbani e periferie) finirebbe infatti col minare la coesione nazionale e, di conseguenza, la competitività stessa della piazza economica elvetica. Da questo punto di vista occorre che la Confederazione adotti impegni precisi e vincolanti quale premessa per poter in seguito eventualmente approvare ulteriori passi nella liberalizzazione del mercato postale. Le risposte alle prossime domande sono dunque condizionate da questa premessa, benché si ritenga comunque utile entrare nel merito dei quesiti posti.

2. Siete d'accordo con la strategia di ulteriore apertura del mercato proposta dal Consiglio federale (scadenzario e competenze)? (cfr. rapporto esplicativo, capitolo 5)

⇒ entro il 1° aprile 2009, abbassamento del limite di monopolio da parte del Consiglio federale; entro il 1° aprile 2012 soppressione del monopolio nella nuova legge sulle poste

Dal 1998 l'apertura del mercato postale svizzero è avvenuta in modo progressivo. È dunque ragionevole, anche a seguito dell'esperienza maturata in altri Paesi, che per compiere ulteriori passi in questa direzione occorre procedere con una politica di apertura graduale, affinché l'adeguamento al nuovo regime possa essere convenientemente

preparato, minimizzando i rischi ad esso connessi. La strategia in due tappe, prevista dal progetto posto in consultazione, potrebbe essere accolta a condizione che venga garantito che l'abbassamento del limite del monopolio della posta lettere a 50 gr a partire dal 1. aprile 2009 non abbia ripercussioni rispetto alla situazione attuale, con particolare riguardo al finanziamento del servizio universale grazie al monopolio sino al momento dell'apertura completa, e che venga confermato il periodo transitorio di cinque anni, a partire dal 1° aprile 2012, durante il quale la Posta continuerà a fornire il servizio universale.

3. Siete d'accordo con il contenuto/la portata del servizio universale? (cfr. *rapporto esplicativo, capitolo 6.2*)

Siamo d'accordo con quanto indicato nel capitolo 6.2 del rapporto esplicativo in merito alla portata e al contenuto del servizio universale, in special modo laddove si osserva che *“un servizio postale universale funzionante conformemente al mandato costituzionale di cui all'articolo 92 Cost. è un presupposto importante per la qualità della vita della popolazione, la coesione nazionale e l'attrattiva della piazza economica svizzera. Per questo motivo, l'obiettivo principale della Confederazione è di assicurare un servizio universale di buona qualità, accessibile a tutti e finanziabile sull'intero territorio anche in caso di ulteriore apertura del mercato”*. Si invita l'Autorità federale ad adoperarsi attivamente affinché questa enunciazione di principio trovi riscontro concreto nella nuova riforma del mercato postale.

Condividiamo pure i contenuti dell'art. 15 del progetto di Legge sulle poste, che definisce i requisiti del servizio universale e dunque gli obblighi per l'operatore che riceverà il mandato. Riguardo alla densità della rete di punti di accesso presidiati (uffici gestiti dal fornitore del servizio universale o in collaborazione con terzi), l'art. 15 stabilisce che è garantito un approvvigionamento sufficiente quando le prestazioni del servizio universale sono disponibili a tutti i gruppi della popolazione, in tutte le regioni del Paese, a una distanza ragionevole. Al Consiglio federale è demandato il compito di precisare nelle disposizioni di esecuzione le prescrizioni applicabili alla rete di punti di accesso. A questo proposito si sollecita il Consiglio federale a confermare senza indugi - come indicato a pagina 33 del rapporto esplicativo - gli attuali principi in virtù dei quali la densità della rete di punti d'accesso è considerata sufficiente quando consente al 90% della popolazione di raggiungere il prossimo punto di accesso in 20 minuti a piedi o con i mezzi pubblici. A tal fine si ricorda che il Consiglio federale può:

- definire distanze minime o massime diverse per i punti di accesso negli agglomerati, nelle regioni rurali o in montagna;
- definire il numero di punti di accesso tenendo conto delle dimensioni del Comune.

Analoghe considerazioni vengono formulate pure a proposito dell'accesso ai servizi nel settore del traffico dei pagamenti in base alle esigenze della popolazione (art. 38).

4. Siete d'accordo con il modo di gestire il servizio universale? (cfr. *rapporto esplicativo, capitolo 6.2*)

- a. Servizi postali: sostenete l'idea di una pubblica gara o di un mandato legale affidato alla Posta?**

In un mercato liberalizzato, la gara pubblica per l'ottenimento della concessione è un elemento centrale per consentire a tutti gli operatori di partecipare alla competizione ad armi pari e in modo trasparente. La proposta di gara pubblica, emanata dalla Commissione delle poste (PostCom), per la concessione del servizio universale (art. 21 del progetto di Legge sulle poste) è quindi coerente col contesto liberalizzato. È evidente che sul piano pratico, come sperimentato nel campo delle telecomunicazioni, nei primi anni dopo l'apertura del mercato una vera e propria pubblica gara rischia di non essere possibile per mancanza di candidati. È pertanto opportuna l'alternativa, prevista dall'art. 21 cpv 3 del progetto di Legge sulle poste, di prevedere la possibilità di attribuire il servizio universale alla Posta mediante mandato legale. Richiamiamo inoltre le considerazioni espresse nella risposta 3 in merito ai punti di accesso.

b. Traffico dei pagamenti: siete d'accordo con la proposta di affidare un mandato legale alla Posta?

Siamo d'accordo con la proposta di affidare un mandato legale alla Posta per il traffico dei pagamenti, richiamando inoltre le considerazioni espresse nella risposta 3 relative al mantenimento di un'adeguata rete di punti di accesso.

5. Siete d'accordo con il finanziamento del servizio universale (concezione in tre fasi: autonomia finanziaria attraverso i prezzi, Fondo, contributi statali)? (cfr. *rapporto esplicativo, capitolo 6.2*)

Oggi, nel regime di monopolio parziale, la Posta è in grado di autofinanziare il servizio universale e al contempo di versare cospicui utili alla Confederazione.

Nel mercato liberalizzato la situazione sarà diversa: il servizio universale, a seguito delle condizioni poste dalla concessione e/o dalla concorrenza, può infatti creare degli oneri che non sono automaticamente ribaltabili sui prezzi e che non possono gravare in modo sproporzionato sui fornitori del servizio. La concezione in tre fasi del finanziamento può dunque, in linea di massima, rappresentare una soluzione praticabile, prevedendo responsabilità sussidiarie "a cascata" ai diversi livelli: se l'obiettivo prioritario dell'autofinanziamento, tramite l'applicazione di tariffe che coprano i costi, non fosse oggettivamente raggiungibile, interverrebbe con un indennizzo il Fondo finanziato da tutti gli operatori del mercato (così come del resto previsto dalla legislazione sulle telecomunicazioni). Solo in terza istanza, qualora anche l'intervento del Fondo non fosse sufficiente, si entrerebbe nel merito di un eventuale indennizzo da parte della Confederazione. In quest'ultima ipotesi va tuttavia esclusa la partecipazione dei Cantoni.

6. A vostro giudizio, la Posta deve svilupparsi secondo lo scenario 1 ("Livello dei costi basso della Posta") o lo scenario 2 ("Livello dei costi elevato della Posta") presentati nello studio Plaut/Frontier? (cfr. *rapporto esplicativo, capitolo 4*)

Il quesito - benché suffragato dallo studio Plaut/Frontier - è posto in termini infelici e soprattutto è fuorviante, perché non tiene conto di un fattore di base determinante: la Posta, anche con l'eventuale trasformazione da ente di diritto pubblico in società anonima di diritto speciale, continuerà ad essere un'azienda pubblica, con capitale interamente o a maggioranza della Confederazione. Una tale azienda, anche se condotta in modo razionale ed efficiente, non può ignorare il suo statuto, la sua proprietà, il suo mandato e gli impegni che ne derivano.

Lo scenario 1 ("livello di costi basso della Posta") parte dal presupposto che, con l'entrata in vigore della nuova legge, la Posta operi come un'impresa privata, riuscendo a ridurre notevolmente i propri costi grazie ad interventi sul numero dei posti di lavoro, sui salari e sulle condizioni di lavoro, nonché sull'atteggiamento nei confronti di determinati gruppi d'interesse, quali le regioni periferiche, i Cantoni, ecc.. Con ciò essa riuscirebbe ad autofinanziare il servizio universale, riducendo però in modo drastico l'occupazione e i salari e ristrutturando rispettivamente riducendo ulteriormente la rete di uffici postali.

In virtù di quanto sopra esposto (e di quanto detto nella risposta alla domanda numero 1) questo scenario non viene ritenuto politicamente accettabile.

Lo scenario 2 ("livello di costi alto della Posta") ipotizza invece che, anche con l'entrata in vigore della nuova legge, la Posta non riesca a raggiungere il livello di costi delle imprese private, visto che non ritoccherà verso il basso i salari e le condizioni di lavoro, fornirà un servizio universale superiore al minimo prescritto dalla legge e continuerà a tener conto delle aspettative politiche dei Cantoni, delle regioni periferiche e di altri gruppi d'interesse. Di conseguenza il servizio universale non si autofinanzerebbe e altre fonti di finanziamento dovrebbero entrare in linea di conto (vedi domanda e risposta numero 5).

Ci sembra che, anche in questo caso, la questione sia posta in modo fuorviante e con un'eccessiva forzatura nella contrapposizione tra la redditività aziendale e le aspettative dei Cantoni, delle regioni e della popolazione. Al contrario, riteniamo che sia doveroso valutare strumenti e modalità operative che consentano alla Posta di affrontare il nuovo contesto di mercato ed adeguarsi alle esigenze della clientela, ma tenendo presente che l'azienda pubblica ha dei precisi impegni verso il Paese, se non in termini di politica regionale nella sua vecchia e non più attuale accezione (sostituita dalla Nuova politica regionale), sicuramente in termini di servizio all'utenza in tutte le regioni della Svizzera, di valorizzazione delle competenze e di responsabilità sociale.

Al riguardo osserviamo che nel capitolo 1.4.2, a pagina 7, del rapporto esplicativo sulla Legge sull'organizzazione della Posta, il Consiglio federale, a sostegno della trasformazione in società anonima di diritto speciale e non in società anonima privata, afferma a chiare lettere che *"la partecipazione della Confederazione all'azienda della Posta svizzera è, dopo la regolamentazione del servizio universale nella legge sulle poste, il secondo pilastro della politica postale federale finalizzato all'adempimento del mandato costituzionale per garantire il servizio universale dei servizi postali. La Confederazione deve strutturare la propria partecipazione in maniera tale da poter perseguire gli interessi pubblici per i quali essa partecipa alla Posta svizzera (...). La partecipazione maggioritaria*

della Confederazione è parte integrante di una strategia di apertura graduale e controllata del mercato. La Confederazione non rinuncia al controllo politico sull'azienda, a suo avviso ancor oggi importante in un contesto in profondo mutamento, e al contempo la Posta ottiene la libertà di manovra necessaria per sopravvivere in un mercato competitivo”.

Se dunque la Confederazione, quale proprietaria della Posta anche nell'ipotesi di liberalizzazione del mercato, vuole mantenere un suo preciso ruolo istituzionale nell'adempimento del mandato costituzionale per garantire il servizio universale dei servizi postali, non si vede come possa ignorare gli interessi generali del Paese a favore unicamente dell'interesse economico-finanziario dell'azienda.

7. Siete d'accordo con la concezione di organizzazione del mercato (obbligo di notifica, condizioni di lavoro in uso nel settore, stesse condizioni quadro per tutti i fornitori)? (cfr. rapporto esplicativo, capitolo 6.3)

In via generale non abbiamo osservazioni di rilievo sull'obbligo di notifica e sulle stesse condizioni quadro per tutti i fornitori. Per quanto riguarda invece le condizioni di lavoro in uso nel settore, il Consiglio federale afferma che *“per assicurare condizioni di lavoro abituali nel settore l'ideale sarebbe un CCL settoriale; ciò è tuttavia compito dei partner sociali e non del legislatore. Se non sarà concluso un CCL e le condizioni di lavoro abituali nel settore saranno ripetutamente oggetto di abusi, ai sensi dell'art. 360a del codice della obbligazioni del 30 marzo 1911 (CO; RS 220) il Consiglio federale potrà stabilire un contratto normale di lavoro per il settore”.*

È pertanto auspicabile indurre le parti sociali ad avviare tempestivamente delle trattative per giungere a un contratto collettivo di lavoro da eventualmente sottoporre all'obbligatorietà generale. Sia dal profilo delle condizioni lavorative sia da quello più prettamente politico, non vanno sottovalutati i rischi ammessi dallo stesso Consiglio federale: *“L'importanza di un controllo delle condizioni di lavoro all'interno del settore è dimostrata da vari esempi nel contesto europeo: in seguito al degrado delle condizioni di lavoro, recentemente la Germania è stata costretta a stabilire dei salari minimi validi nell'intero settore. Nei Paesi Bassi, la discussione sull'assenza di standard relativi al lavoro ha ritardato l'apertura completa del mercato”.*

8. Siete d'accordo con la proposta relativa all'accesso o ritenete auspicabile un accesso alle infrastrutture di smistamento e recapito della Posta? (cfr. rapporto esplicativo, capitolo 6.4)

Non abbiamo obiezioni particolari.

9. Siete d'accordo con il piano di sorveglianza proposto (organizzazione e competenze della PostCom)? (cfr. rapporto esplicativo, capitolo 6.4)

In un contesto di apertura del mercato, l'istituzione di un'autorità di regolazione indipendente, autorevole ed efficace è un passo assolutamente indispensabile per vigilare e garantire il rispetto delle leggi e sorvegliare l'evoluzione del mercato, affinché via sia una

concorrenza corretta e un servizio universale di qualità a prezzi convenienti in tutte le regioni del Paese. La PostCom risponde a questi requisiti.

Legge sull'organizzazione della Posta:

10. Siete d'accordo con la struttura organizzativa della Posta (società anonima di diritto speciale) o sostenete l'idea della trasformazione in una società anonima di diritto privato? (cfr. rapporto esplicativo, capitolo 1.4.1)

Riacciandoci a quanto già detto in risposta alla domanda numero 6, non v'è dubbio che sia preferibile la variante della società anonima di diritto speciale. Nel capitolo 1.4.1 del rapporto esplicativo sul progetto di Legge sull'organizzazione della Posta il Consiglio federale spiega in modo esaustivo i motivi per i quali è preferibile questa soluzione. In particolare, citiamo dal rapporto esplicativo:

*“- **Scopo/obiettivo:** una società anonima di diritto privato mira sostanzialmente a conseguire degli utili e il perseguimento dell'interesse comune quale scopo primario rappresenta l'eccezione. Nella società anonima di diritto speciale questi due scopi hanno lo stesso valore.*

*- **Controllo per mezzo di obiettivi strategici:** gli obiettivi strategici sono uno strumento che consente alla Confederazione di esercitare la sua influenza sull'evoluzione delle proprie aziende e sui rispettivi compiti, tenuto conto di una visione d'insieme. In una società anonima di diritto speciale questo prezioso strumento può essere sancito nella legge e al Consiglio federale può essere di conseguenza conferito il mandato vincolante di gestire l'azienda della Confederazione sulla base di obiettivi strategici.*

*- **Diritti d'informazione:** quale proprietaria dell'azienda, la Confederazione ha tutto l'interesse a disporre delle informazioni e dei dati che la riguardano. In una società anonima di diritto privato l'accesso a questi dati dipenderebbe dai diritti d'informazione riconosciuti in egual maniera a tutti gli azionisti, mentre in una società anonima di diritto speciale essa potrebbe esercitare dei diritti d'informazione che non spettano agli altri proprietari e azionisti né di principio né in riferimento all'entità, senza con ciò violare le prescrizioni del diritto della società anonima.*

*- **Consenso politico:** vista la spiccata sensibilità del popolo svizzero per i settori della Posta svizzera e del servizio universale postale, la trasformazione da ente di diritto pubblico in società anonima di diritto speciale gode di maggiore consenso politico rispetto alla conversione in una società anonima di diritto privato.”*

Si tratta di motivazioni pienamente condivisibili che, tuttavia, per trovare riscontro concreto nella realtà devono poi essere accompagnate da un ruolo attivo dell'azionista. Proprio la recente esperienza fatta con il settore Cargo delle FFS, società anonima di diritto speciale interamente di proprietà dello Stato, dimostra quanto rilevante sia il ruolo del Consiglio federale, rappresentante dell'azionista unico, e come quest'ultimo debba attivamente interessarsi delle strategie dell'azienda oltre che dei meri risultati economici della stessa.

La forma giuridica della società anonima di diritto speciale, da sola, non rappresenta dunque la garanzia di un seguito concreto all'art. 4 del progetto di Legge sull'organizzazione della Posta, in base al quale *“nella sua organizzazione, la Posta tiene conto delle esigenze delle diverse regioni del Paese”*.

L'articolo è ripreso dalla legge attuale, in vigore dal 1. novembre 2007. A tale proposito si fa notare che il Consiglio di Stato, quando nel 2005 aveva risposto alla procedura di consultazione dando parere positivo all'introduzione di questa disposizione, aveva auspicato che la modifica legislativa non restasse puramente declamatoria, considerato come questo principio di servizio pubblico, teoricamente già fissato fra gli obiettivi strategici della Posta stabiliti dal Consiglio federale, fosse di sovente disatteso.

A fronte dei nuovi scenari ipotizzati, non possiamo dunque che ribadire le preoccupazioni e gli auspici espressi tre anni fa su questo argomento.

11. Siete d'accordo che i contratti di lavoro della Posta siano assoggettati al diritto delle obbligazioni? (cfr. rapporto esplicativo, capitolo 1.4.3)

Come indicato nella risposta alla domanda 7, un simile cambiamento deve comportare la sottoscrizione tra le parti sociali di un contratto collettivo di lavoro (vedi art. 12, cpv 2, del progetto di Legge sull'organizzazione della Posta).

12. Siete d'accordo con la formulazione dell'articolo 3 LOP, relativo allo scopo dell'azienda (limitazione alle attuali attività della Posta, in particolare nel settore finanziario)? (cfr. rapporto esplicativo, capitolo 3)

Condividiamo la scelta del Consiglio federale di confermare la sua decisione del settembre 2007 di rinunciare ad una banca postale. Il Consiglio di Stato si allinea quindi alla presa di posizione della Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle finanze (FDK-CDF) del 9 maggio scorso, secondo cui nell'attuale situazione di difficoltà in cui si trovano le grandi banche elvetiche, e in considerazione della già capillare e performante rete bancaria presente sul territorio svizzero, sarebbe poco avveduto estendere l'attività di PostFinance verso un'attività bancaria vera e propria, andando quindi oltre il traffico dei pagamenti ordinario (versamenti, prelevamenti, trasferimenti) per il quale è previsto di attribuire alla Posta il mandato legale per il servizio universale. PostFinance dovrà comunque essere scorporata dalla casa madre e costituire una società affiliata, sempre con partecipazione maggioritaria della Posta, affinché possa essere sottoposta alla legislazione relativa alla vigilanza sui mercati finanziari. Questi aspetti, ed in particolare le implicazioni sul lungo termine di una partecipazione maggioritaria della Posta nella filiale PostFinance, andranno ulteriormente approfonditi.

Avete altre proposte o osservazioni?

Si rimanda alle considerazioni espresse nella lettera accompagnatoria al presente questionario.