

**Revisione totale della legislazione postale:
ordinanza sulle poste (OPO)**

**Rapporto
sui risultati della procedura di consultazione**

Berna, luglio 2012

1 Aspetti generali

Con decisione del 18 gennaio 2012 il Consiglio federale ha preso atto dell'avamprogetto di ordinanza del 18 gennaio 2012 relativo alla legge sulle poste del 17 dicembre 2010 e ha incaricato il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) di condurre la procedura di consultazione. Le cerchie interessate hanno avuto tempo fino al 23 aprile 2012 per pronunciarsi sull'avamprogetto. Il presente rapporto tiene conto di tutti i pareri pervenuti entro il 31 maggio 2012.

Alla procedura di consultazione hanno partecipato 27 Cantoni (inclusa la Conferenza dei direttori cantonali dell'economia pubblica), 5 partiti politici, 3 associazioni mantello dei Comuni, delle Città e delle regioni di montagna, 7 associazioni mantello dell'economia, 14 tra associazioni di categoria, rappresentanti del settore e operatori del mercato. Complessivamente sono pervenuti 143 pareri.

2 Partecipanti alla procedura di consultazione

		Destinatari	Nessun parere	Pareri pervenuti
1	Cantoni e Conferenza dei direttori cantonali dell'economia	27	27
2	Partiti	13	8	5
3	Associazioni mantello dei Comuni, delle Città e delle regioni di montagna	3	...	3
4	Associazioni mantello dell'economia	8	1	7
5	Varia	17	3	14
	Sottototale	68	12	56
6	Pareri non sollecitati			87
	Totale	68	12	143

3 Sintesi dei risultati

L'ordinanza sulle poste, che comprende le disposizioni d'esecuzione della legge sulle poste adottata dal Parlamento il 17 dicembre 2010, è stata accolta favorevolmente dalla maggior parte dei partecipanti alla procedura di consultazione. Anche secondo le commissioni competenti in materia (Commissioni dei trasporti e delle telecomunicazioni del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati), le disposizioni formulate dall'Esecutivo rispettano appieno lo spirito e lo scopo della legge varata dal Parlamento.

Più che sull'ordinanza nel suo insieme, la maggior parte dei pareri si concentra su singoli aspetti, ossia quelli di particolare interesse per i partecipanti in questione. Le osservazioni riguardano per lo più le disposizioni sul servizio universale, seguite da quelle sulla promozione della stampa. Un numero più limitato di pareri concerne le disposizioni sull'interoperabilità e sull'impostazione del divieto di sovvenzionamento trasversale.

Le osservazioni dei **Cantoni** riguardano quasi esclusivamente le disposizioni sul servizio universale (cfr. sotto) e non contengono alcuna critica sull'avamprogetto nel suo insieme.

Nessuna critica neppure dalle **associazioni mantello dei Comuni, delle Città e delle regioni di montagna**, le quali hanno invece accolto con favore le proposte formulate, limitandosi a sottolineare la necessità di garantire un servizio universale capillare e di qualità.

Dei **partiti** che hanno partecipato alla procedura di consultazione, l'UDC e il PLR hanno manifestato il loro dissenso sostenendo che l'avamprogetto è troppo complicato e dettagliato e, nel complesso, insoddisfacente. A loro parere, manca un efficiente mandato di fornitura del servizio universale, che risponda alle esigenze della popolazione, né è stata intaccata in alcun modo la posizione leader della Posta sul mercato; l'ordinanza non farebbe, in realtà, che cementare questa posizione.

Il PLR ritiene che la legge sulle poste avesse mancato l'obiettivo prefissato con la revisione e che l'ordinanza non cambi quindi nulla da questo punto di vista.

Anche secondo le **associazioni mantello dell'economia** (economiesuisse, Unione svizzera delle arti e mestieri), le disposizioni dell'ordinanza sono troppo complicate e poco comprensibili. Esse sarebbero poco chiare e l'ampio margine discrezionale lasciato alla Posta le consentirebbe di mantenere anche in futuro la sua forte posizione sul mercato. Le critiche si concentrano sui requisiti relativi alla contabilità, al calcolo dei costi netti e al divieto di sovvenzionamento trasversale.

L'associazione di categoria KEP & Mail riconosce gli sforzi intrapresi per cercare di parificare i fornitori privati alla Posta, ma ritiene che le proposte formulate non siano sufficientemente incisive.

Le associazioni dei lavoratori (Syndicom e Transfair) sono sostanzialmente soddisfatte dell'avamprogetto, ma apporterebbero alcune modifiche, in particolare per quanto concerne la definizione di servizio universale (cfr. sotto).

Secondo la **Posta Svizzera**, l'avamprogetto è ponderato sia nell'ottica di una concorrenza efficace sia in quella di un servizio universale di qualità, sebbene alcuni aspetti potrebbero essere migliorati (cfr. sotto).

Soltanto alcuni partecipanti si sono espressi sulle nuove regole concernenti la vigilanza. Nei pareri in cui tali regole sono criticate viene rivendicato soprattutto un ruolo più forte da parte della PostCom.

4 Alcune tematiche centrali

4.1 Servizio universale

Tutti i Cantoni, la Conferenza dei direttori cantonali dell'economia pubblica, alcune associazioni mantello dell'economia e alcune associazioni mantello dei Comuni, delle Città e delle regioni di montagna sottolineano l'importanza di poter contare su un servizio universale nel settore postale e in quello del traffico dei pagamenti caratterizzato da una diffusione capillare, da standard qualitativi elevati e da solide basi finanziarie. Tra i partiti, il PLR è l'unico a ritenere che la gamma di prestazioni offerte sia troppo vasta e potenzialmente riducibile.

Le organizzazioni per la protezione dei consumatori propongono che tra le prestazioni del servizio universale vengano inclusi anche gli invii espressi e per corriere.

La Posta critica i requisiti relativi ai tempi di consegna stabiliti nell'ordinanza, ritenendoli troppo elevati.

4.1.1 Offerta di servizi postali

La maggior parte dei partecipanti alla consultazione giudica soddisfacente l'offerta di servizi postali. La Posta e la Commissione giuridica del Cantone di Soletta chiedono che, per la presa in consegna di atti giudiziari, la firma elettronica sia equiparata a quella autografa. Il Cantone dei Grigioni esprime una riserva di principio sulla descrizione dell'offerta del servizio universale, ritenendo che manchi la base legale affinché il Consiglio federale possa dare una definizione più restrittiva del concetto di servizio universale rispetto a quella che figura nell'articolo 2 LPO per «invio postale». Infine, in alcuni pareri si esigono prescrizioni sulle ore di levata delle buche delle lettere e sulla distribuzione.

4.1.2 Traffico dei pagamenti

Le opinioni sull'offerta di servizi nel settore del traffico dei pagamenti sono divergenti. Economiesuisse e Swiss Banking sono fundamentalmente contrari a un servizio universale nel settore del traffico dei pagamenti. Secondo i gruppi di interesse dell'economia, l'obbligo a carico della Posta di offrire praticamente a chiunque la possibilità di aprire un conto per il traffico dei pagamenti creerebbe una distorsione della concorrenza. Alcuni Cantoni, d'altro canto, criticano il fatto che, nelle agenzie, gli utenti non possano usufruire di determinati servizi nel settore del traffico dei pagamenti (impossibilità di effettuare un versamento o un pagamento in contanti). È parimenti criticata la norma secondo cui il servizio universale dovrebbe contemplare i versamenti o pagamenti in contanti soltanto nel caso in cui non sussistano obblighi di identificazione dell'ordinante a livello nazionale o internazionale (legge sul riciclaggio di denaro). L'Organizzazione degli Svizzeri all'estero e il Forum Svizzero degli organismi di autodisciplina criticano inoltre il fatto che l'obbligo di fornire il servizio universale nel settore del traffico dei pagamenti sia retto dal principio di territorialità.

La Posta sarebbe favorevole all'offerta di questi servizi unicamente a condizione che la sicurezza sia garantita e che decada l'obbligo di contrarre se il processo di identificazione di un cliente comporta un carico di lavoro troppo oneroso. La Posta auspicherebbe inoltre l'integrazione, nell'OPO, di una disposizione che comprenda una base per rendere pubblici i conti nel traffico dei pagamenti.

4.1.3 Raggiungibilità

Le proposte formulate nei pareri riguardano soprattutto l'ottimizzazione – o almeno una migliore garanzia – della raggiungibilità dei punti di accesso ovvero l'estensione dell'offerta a tutto il territorio nazionale.

Numerosi Cantoni, il Gruppo svizzero per le regioni di montagna, l'Associazione dei Comuni svizzeri e altri partecipanti propongono di sancire nell'ordinanza un numero (minimo) di punti d'accesso gestiti dalla Posta. Si chiede anche che i servizi nelle agenzie postali vengano integrati. Tutti i Cantoni, la Conferenza dei direttori cantonali dell'economia pubblica, le associazioni mantello dell'economia, il PLR, l'Associazione dei Comuni svizzeri, il Gruppo svizzero per le regioni di montagna e altri partecipanti chiedono inoltre che vengano specificati gli orari di apertura dei punti di accesso, che dovranno essere fissati tenendo conto di quelli delle aziende locali.

Alcuni Cantoni, l'Associazione svizzera dei contadini e il Sindacato Autonomo dei Postini reclamano che anche i servizi del traffico dei pagamenti in contanti siano accessibili nell'arco di 20 minuti (e non di 30) per il 90 per cento della popolazione.

Tutti i Cantoni esigono inoltre di essere informati direttamente dalla PostCom se, nel loro territorio, viene avviata una procedura per chiudere o trasferire un ufficio postale; chiedono inoltre che venga loro comunicato l'esito della procedura. Alcuni partecipanti vorrebbero che la PostCom venisse dotata di una competenza decisionale in materia di chiusura di un ufficio postale e non semplicemente della facoltà di formulare raccomandazioni.

4.1.4 Distribuzione a domicilio

Un numero cospicuo di partecipanti si è espresso sulla disposizione concernente i casi in cui la Posta non è tenuta a distribuire a domicilio gli invii postali. Le critiche, avanzate soprattutto da Travail suisse, dal Sindacato Autonomo dei Postini, dalla comunità di interessi «ländlicher Raum» e da alcuni Cantoni, riguardano il concetto di insediamento, che, a loro parere, non dovrebbe essere definito in termini di numero di case, ma piuttosto di economie domestiche. Diverse proposte di riformulazione concernono la disposizione in cui la massima durata del tragitto è misurata sulla base di una singola casa. Da un lato viene pertanto proposto di sostituire l'espressione «durata del tragitto» con «tempo di percorrenza» e, dall'altro, di prolungare di due minuti il lasso di tempo definito nell'ordinanza.

Come soluzione alternativa alla distribuzione a domicilio, nel quadro del servizio universale la Posta auspicherebbe di poter offrire la distribuzione elettronica.

4.2 Promozione della stampa

I commenti sulla promozione della stampa si riferiscono quasi esclusivamente all'elenco di criteri in base ai quali è stabilito il diritto della stampa regionale e locale nonché della stampa associativa e delle fondazioni di fruire di una riduzione per la distribuzione. In diversi pareri si propone di aggiungere criteri supplementari o di stralciarne alcuni.

L'Associazione Media Svizzeri è per lo più favorevole alle disposizioni in oggetto, ma suggerisce alcuni miglioramenti circa alcuni dei criteri proposti. Le critiche provengono soprattutto dagli editori secondo i quali l'Associazione non rappresenta i loro interessi ovvero che, sulla base dei criteri definiti nell'avamprogetto, non beneficerebbero della promozione.

Di buon occhio è vista la disposizione concernente il trasferimento di competenze dalla Posta all'UFCOM per quanto riguarda la decisione di concedere la riduzione per la distribuzione di giornali e periodici.

4.2.1 Stampa regionale e locale

Dai pareri espressi emerge in particolare la richiesta di portare da 40 000 a 50 000 il numero di esemplari in base al quale un giornale è annoverato tra la stampa regionale o locale, di ridurre dal 60 al 50 per cento la parte redazionale necessaria per poter usufruire della promozione e di eliminare la distinzione «direttamente o indirettamente» dal requisito secondo cui il giornale dev'essere edito da un ente statale.

Per quanto riguarda le osservazioni pervenute dagli editori, ognuno di loro propone sostanzialmente di adeguare i criteri in modo tale da far rientrare le proprie testate tra quelle aventi diritto alla promozione. Le proposte di modifica riguardano la frequenza di pubblicazione (diritto alla promozione per un settimanale pubblicato almeno sei volte all'anno) e la disposizione secondo cui la stampa specializzata del mondo del lavoro o del tempo libero non può usufruire della riduzione.

La Posta chiede che ai criteri elencati per definire cosa s'intende per stampa regionale e locale ne venga aggiunto un altro concernente il contenuto del giornale («riferiscono periodicamente e in misura preponderante di tematiche regionali»).

L'Associazione Media Svizzeri e altri partecipanti chiedono inoltre che la definizione di stampa regionale e locale sia modificata in modo da rendere più chiaro cosa s'intenda per rete di testate.

4.2.2 Stampa associativa e delle fondazioni

La comunità d'interessi Stampa associativa approva sostanzialmente l'avamprogetto, ma, alla stregua di altri partecipanti, chiede che non venga specificata la forma giuridica che deve avere un'associazione senza scopo di lucro per poter beneficiare della promozione. Ampie critiche sono state mosse nei confronti della condizione secondo cui la riduzione

non sarebbe concessa agli editori che inviano il proprio giornale o periodico con lettera d'accompagnamento personalizzata. Alcuni partecipanti hanno infine criticato la condizione in base alla quale la riduzione sarebbe vincolata a una tiratura media di almeno 1000 e di al massimo 300 000 esemplari.

4.3 Obbligo di notifica/condizioni di lavoro abituali nel settore

4.3.1 Obbligo di notifica

Numerosi pareri riguardano l'obbligo di notifica e la procedura semplificata, ovvero i vincoli più ridotti cui è sottoposta una piccola impresa. Diversi partecipanti partono dal presupposto (errato) secondo cui i fornitori che possono usufruire della procedura di notifica semplificata non sarebbero soggetti alle disposizioni della legge sulle poste e della relativa ordinanza d'esecuzione.

Pareri contrastanti sono stati espressi sulla soglia dei 500 000 franchi di cifra d'affari, al di sotto della quale i fornitori possono beneficiare della procedura semplificata. Le associazioni dell'economia chiedono che tale soglia sia innalzata, mentre quelle dei lavoratori vorrebbero che fosse abbassata. Le organizzazioni per la protezione dei consumatori e la Posta criticano il fatto che i fornitori che possono notificarsi con la procedura semplificata siano esonerati da diversi obblighi, tra cui soprattutto quello di informazione nei confronti dei clienti e quello di fornire informazioni alle autorità.

4.3.2 Condizioni di lavoro abituali nel settore

A questo proposito le discussioni si sono concentrate sulle prescrizioni in base alle quali anche i subappaltatori sono tenuti a rispettare le condizioni di lavoro abituali nel settore se, con i servizi postali, realizzano più del 50 per cento della cifra d'affari annua. Mentre le associazioni dell'economia propongono che questa quota sia aumentata, le associazioni dei lavoratori vorrebbero che venisse abbassata. La Posta ritiene che i fornitori dovrebbero comunicare alla PostCom di quali subappaltatori si avvalgono per offrire i servizi postali.

4.4 Interoperabilità

I pareri riguardanti l'interoperabilità provengono soprattutto dalle associazioni mantello dell'economia e dagli enti interessati del settore, ossia in particolare dall'associazione di categoria KEP & Mail, dall'Associazione svizzera di marketing diretto (SDV) e dall'Associazione svizzera della vendita per corrispondenza (VSV).

I più ritengono che le disposizioni siano troppo complicate e dubitano che possano essere attuate facilmente nella prassi. Le critiche riguardano la mancanza di trasparenza nel calcolo dei costi e il fatto che non venga impiegata una base di calcolo oggettiva.

4.4.1 Accesso agli impianti di caselle postali

In generale, viene criticata la mancanza di trasparenza del modello proposto; il calcolo dei costi non sarebbe inoltre sufficientemente oggettivo perché fondato sulle basi di calcolo del fornitore dell'impianto di caselle postali. Economiesuisse suggerisce che, invece di calcolare i costi del fornitore dell'impianto, si prendano come riferimento i costi di un ipotetico gestore di un impianto di caselle postali che opera in maniera efficiente.

L'associazione di categoria KEP & Mail propone un modello nel quale si tiene conto dei costi marginali dell'invio supplementare e di quelli derivanti da un rapporto di causa-effetto con la gestione diretta dell'impianto.

I pareri contengono inoltre alcune proposte per migliorare la formulazione delle disposizioni in oggetto, tra cui quella di fornire maggiori spiegazioni nei commenti agli articoli. L'Unione svizzera delle arti e dei mestieri, per esempio, ritiene che le espressioni «costi incrementali» e «costi comuni non specifici alle prestazioni» non siano chiare; secondo

l'Associazione svizzera della vendita per corrispondenza, conterrebbero delle contraddizioni in termini.

4.4.2 Scambio di indirizzi

Oltre a condividere la critica generalizzata concernente le disposizioni sull'interoperabilità (troppo complicate e poco trasparenti), l'Associazione svizzera della vendita per corrispondenza propone che, tra i fornitori, lo scambio di indirizzi avvenga su base gratuita e che, per quanto attiene alla vendita e al commercio di indirizzi, vengano emanate disposizioni più chiare che oltrepassino i confini della legge sulle poste.

4.5 Contabilità, calcolo dei costi netti e sovvenzionamento trasversale

Oltre a economie svizzese, si sono espressi sulle disposizioni in oggetto soprattutto la Federazione delle medie e grandi imprese del commercio al dettaglio svizzero, l'associazione di categoria KEP & Mail e l'Unione svizzera delle arti e mestieri. Le critiche riguardano la mancanza di trasparenza sui calcoli e il troppo ampio margine discrezionale lasciato alla Posta, dato che il calcolo dei costi netti e le verifiche per appurare un eventuale sovvenzionamento trasversale prendono le mosse dalle basi di calcolo della Posta stessa.

4.5.1 Calcolo dei costi netti

Nei pareri pervenuti si propone che i costi netti siano calcolati da un organo indipendente designato dalla PostCom; quest'ultima dovrebbe svolgere le proprie verifiche sulla base dei calcoli effettuati da questo organo e non di quelli della Posta. Quale base di calcolo, inoltre, non dovrebbero essere assunti i costi effettivi della Posta, ma quelli ipotetici di un fornitore di prestazioni efficiente che si avvale di una tecnologia consolidata. Occorre cioè staccarsi da strutture ormai datate. I costi netti, inoltre, andrebbero rilevati soltanto se dalla fornitura del servizio universale non viene ricavato alcun profitto.

4.5.2 Sovvenzionamento trasversale

L'Unione svizzera delle arti e mestieri propone che, per verificare se si è in presenza di un sovvenzionamento trasversale, venga usato un modello basato sul principio di piena concorrenza e su principi contabili oggettivi. Anche in questo caso, inoltre, per ragioni di trasparenza e oggettività, si chiede l'intervento di un organo indipendente e che le verifiche della PostCom si basino sui calcoli effettuati da tale organo.

4.6 Tematiche specifiche

4.6.1 Procedura

La Posta propone che la competenza in materia di controversie sulla distribuzione a domicilio e sull'ubicazione delle cassette delle lettere spetti alla PostCom invece che a un tribunale civile.

4.6.2 Modifica dell'ordinanza sulle norme della circolazione stradale

In linea di massima, i partecipanti hanno accolto con favore la proposta in base alla quale ai fornitori privati che si sono notificati e che offrono prestazioni del servizio universale può essere rilasciato un permesso speciale di un anno che li esoneri dal divieto di circolare la notte e la domenica. Alcuni partecipanti chiedono che l'esonero dal divieto sancito nell'ordinanza si applichi anche ai fornitori privati (e non soltanto alla Posta) e che la procedura per ottenere il permesso non sia onerosa dal punto di vista burocratico.

L'associazione di categoria KEP & Mail condivide la disposizione formulata nell'avamprogetto, ma vorrebbe che si potesse accertare il diritto di poter ottenere il permesso speciale.

4.6.3 Accesso alle prestazioni parziali (art. 5 LPO)

L'Associazione svizzera di marketing diretto chiede che l'ordinanza includa delle disposizioni d'esecuzione concernenti l'articolo 5 LPO analoghe a quelle sull'accesso agli impianti di caselle postale.

4.6.4 Vigilanza

Solo pochi partecipanti alla consultazione si sono espressi in merito alla riorganizzazione del settore vigilanza. Alcuni di essi propongono in particolare un rafforzamento del ruolo della PostCom; inoltre, si suggerisce di affidare l'intero mandato di vigilanza a PostCom, anziché di ripartire questi compiti tra l'UFCOM e PostCom.