Revisione 2004 dell'ordinanza sulle poste - Commento

Sommario

Nel 2002, il Parlamento ha discusso in modo approfondito tre oggetti importanti per lo sviluppo futuro del settore postale in Svizzera – il decreto federale sull'evoluzione del settore postale in Svizzera, la modifica della legge sull'organizzazione delle poste e l'iniziativa parlamentare della Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni del Consiglio nazionale (CTT-CN) – e ha adottato gli orientamenti fondamentali della politica postale svizzera, il cui obiettivo principale rimane quello di garantire un servizio universale capillare[1] di qualità e a prezzi equi anche in un contesto europeo caratterizzato da profondi mutamenti.

Nella Panoramica sull'evoluzione del settore postale in Svizzera, il Consiglio federale ha definito le sette linee direttrici della futura politica postale. In particolare, si tratta di controllare la liberalizzazione graduale del mercato postale e di creare le basi legali per l'introduzione di un sistema di concessioni per i servizi postali non riservati. Dal 2004 il mercato dei pacchi verrà liberalizzato completamente e dal 2006 il limite di monopolio per gli invii di lettere verrà abbassato a 100 grammi. Questa seconda fase sarà lanciata a due condizioni: da un lato, occorrerà esaminare le ripercussioni della liberalizzazione già attuata; dall'altro, il finanziamento del servizio universale dovrà essere garantito. La Svizzera, dunque, ha optato consapevolmente per un'apertura del mercato più lenta di quella in atto nell'UE, dove il mercato dei pacchi è completamente liberalizzato da anni e il limite di peso per la posta-lettere è stato abbassato a 100 g dall'inizio del 2003. Dal 2006, l'UE prevede un ulteriore abbassamento del peso a 50 grammi.

Il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati hanno approvato una modifica della legge sulle poste in base ad un'iniziativa parlamentare della CTT-CN. Il nuovo testo affida alla Posta un nuovo mandato legale, ossia la gestione di una rete capillare di uffici postali. Entrambe le Camere hanno convenuto che la Posta deve poter portare avanti il riassetto della rete di uffici postali in corso e rifiutano per il momento di indennizzare la rete di uffici postali e, in generale, il servizio universale. Concordano quindi con la strategia di finanziamento del servizio universale elaborata dal Consiglio federale.

Le decisioni del Parlamento hanno permesso di definire le condizioni politiche essenziali per il futuro sviluppo del settore postale in Svizzera. La Posta dispone ora di solide basi per affrontare le sfide future (sostituzione del traffico postale, apertura dei mercati europei, nuove esigenze dell'utenza):

[1] cfr. sezione 2 della legge sulle poste

- la Posta deve continuare a fornire in tutta la Svizzera un servizio universale di qualità, che comprenda prestazioni del servizio postale e del traffico dei pagamenti;
- la Posta sarà tenuta per legge a gestire una rete capillare di uffici postali;
- un organo indipendente provvederà a misurare periodicamente la qualità del servizio universale e la soddisfazione della clientela in relazione all'accesso alle prestazioni della Posta;
- secondo la volontà del Parlamento, la Posta dev'essere in grado di autofinanziarsi e deve contenere ulteriormente i costi; devono comunque essere create le basi per la riscossione delle tasse di concessione;
- il mercato postale sarà liberalizzato moderatamente e gradualmente (pacchi: nel 2004; lettere: abbassamento del limite di monopolio a 100 grammi nel 2006, previa valutazione e a condizione che il finanziamento del servizio universale sia garantito);
- la regolazione del mercato postale sarà rafforzata; nel 2006, prima di procedere alle tappe successive, sarà effettuata una valutazione degli effetti della prima tappa della liberalizzazione.

Per poter attuare le decisioni del Parlamento nel 2004, il Consiglio federale ha sottoposto a revisione l'ordinanza sulle poste del 1997. La revisione è focalizzata sui seguenti aspetti:

- definizione più precisa del servizio universale e maggiore trasparenza sui relativi costi;
- direttive concrete sulla rete di uffici postali;
- misurazione indipendente della qualità del servizio universale;
- attuazione della strategia di finanziamento del servizio universale;
- introduzione del sistema di concessioni e controllo del rispetto da parte dei concessionari degli standard minimi in materia di condizioni di lavoro;
- apertura limitata e controllata del mercato;
- valutazione degli effetti dell'apertura graduale del mercato.

Per concretizzare la politica decisa dal Consiglio federale e dal Parlamento, è inoltre necessario rafforzare e riorganizzare la sorveglianza in ambito postale (regolazione del mercato postale). Un'autorità di regolazione più snella di quelle degli altri paesi europei avrà il compito di sorvegliare la fornitura delle prestazioni del servizio universale e di regolamentare il mercato postale.

I Principi alla base della revisione

Apertura limitata e controllata del mercato

L'ordinanza rivista concretizza la decisione di apertura del mercato dei pacchi: secondo il nuovo testo, il trasporto dei pacchi fino a 20 kg rientra quindi nei servizi non riservati. La Posta continua ad essere obbligata a fornire le prestazioni della posta-pacchi, anche se in concorrenza con operatori privati. La revisione, tuttavia, non concretizza ancora la seconda fase della liberalizzazione voluta dal Consiglio federale e approvata dal Parlamento, ossia l'abbassamento del limite di peso della posta-lettere a 100 grammi. Questa seconda fase è prevista per il 2006, a condizione che gli effetti della liberalizzazione già attuata siano stati valutati e che il finanziamento del servizio universale sia garantito. Per realizzarla, il Consiglio federale procederà ad un'ulteriore revisione dell'ordinanza sulle poste, sempre che i presupposti summenzionati siano adempiuti.

Introduzione di un sistema di concessioni

La legge sulle poste del 30 aprile 1997 (LPO; RS 783.0) permette al Consiglio federale di assoggettare all'obbligo di concessione gli operatori privati che forniscono determinati servizi postali non riservati. La revisione dell'ordinanza mira a disciplinare il sistema di concessioni e ad introdurlo parallelamente all'apertura del mercato dei pacchi. Le concessioni rappresentano quindi un elemento essenziale per controllare l'apertura progressiva del mercato. Parallelamente, l'ordinanza fissa i requisiti per la riscossione delle tasse di concessione sul fatturato soggetto all'imposta sul favore aggiunto (IVA) realizzato dagli operatori privati nel settore dei servizi postali non riservati. Il Dipartimento destinerà i proventi delle tasse di concessione al finanziamento del servizio universale qualora la Posta, nonostante una gestione del servizio universale conforme ai principi dell'economia di mercato, provi che le spese non sono coperte integralmente. Possono essere esentati dalla tassa di concessione gli operatori privati che forniscono prestazioni uniformemente in tutta la Svizzera e a tariffe indipendenti dalla distanza e che, pertanto, contribuiscono insieme alla Posta a fornire un servizio universale capillare e di qualità. Le due fasi verranno introdotte in tempi diversi: mentre l'obbligo di concessione sarà effettivo già a partire dall'entrata in vigore della revisione, il Dipartimento deciderà la riscossione delle tasse di concessione quando i presupposti menzionati saranno adempiuti.

Realizzazione della strategia di finanziamento del servizio universale

La strategia elaborata dal Consiglio federale per finanziare il servizio universale poggia sulla legge sulle poste del 30 aprile 1997 e prevede i seguenti elementi:

- introiti provenienti dal settore riservato (monopolio);
- introiti provenienti dal settore non riservato;
- nuovi settori di attività (ad esempio servizi finanziari della Posta);
- provvedimenti di risparmio e ristrutturazioni in seno alla Posta;
- riscossione di tasse di concessione.

Le Camere federali hanno quindi accolto il progetto di finanziamento del Consiglio federale, che per il momento non prevede indennizzi per finanziare il servizio universale. Se questi strumenti non dovessero essere sufficienti, il Consiglio federale può presentare al Parlamento una proposta di indennizzo dei costi non coperti del servizio universale, tenendo conto ovviamente della situazione delle finanze federali.

L'attuazione della strategia di finanziamento implica l'adozione di varie misure a livello di ordinanza: per determinare i costi occorre definire più precisamente il servizio universale, dato che la riscossione di tasse agli operatori privati che forniscono servizi postali soggetti a concessione è ammessa solo se la Posta – nonostante una gestione conforme ai principi dell'economia di mercato – non è in grado di coprire integralmente i costi del servizio universale. Per documentare i costi del servizio universale e rispettare il divieto di sovvenzionamento trasversale, occorre maggiore trasparenza; ciò significa che la contabilità della Posta dev'essere allestita in modo più preciso e dettagliato rispetto a quanto fatto finora. In particolare, la Posta è obbligata a tenere una contabilità separata dei costi e delle prestazioni per i tre servizi postali (cfr. anche messaggio concernente la nuova legge sulle poste del 10 giugno 1996, FF 1996 III 1141) e a presentare conti separati. La contabilità dei costi totali permette alla Posta di documentare ed esporre i costi del servizio universale, oltre che fornire la prova del rispetto del divieto di sovvenzionamento trasversale (cfr. art. 9 della legge sulle poste, in virtù del quale è vietato utilizzare gli utili del servizio universale per ridurre i prezzi dei servizi liberi; dalla contabilità devono pertanto risultare chiaramente i costi e gli utili dei diversi ambiti d'attività). Le disposizioni previste sono inoltre necessarie poiché, prima della seconda fase di liberalizzazione prevista per il 2006 (abbassamento del limite di monopolio delle lettere a 100 g), il Consiglio federale dovrà valutare se il finanziamento del servizio universale continua ad essere garantito.

Vista l'importanza economica e politica del sistema di finanziamento e le esigenze in materia di trasparenza, si prevede che un ufficio di revisione esterno abilitato verifichi ogni anno i

costi del servizio universale, il rispetto delle norme contabili e il rispetto del divieto di sovvenzionamento trasversale.

Rete di uffici postali

Il 21 marzo 2003, le Camere federali hanno accolto la modifica della legge sulle poste (art. 2 cpv. 3), in virtù della quale la garanzia delle prestazioni del servizio universale comprende ora anche una rete di uffici postali che copra l'intero territorio. In passato, la definizione della rete di uffici postali era di esclusiva competenza della Posta. In virtù del nuovo disposto della legge, la Posta è tenuta a gestire una rete capillare di uffici postali e a garantire che le prestazioni del servizio universale siano accessibili a tutti i gruppi della popolazione e in tutte le regioni del Paese, con uffici postali situati ad una distanza ragionevole. La ristrutturazione della rete deve tener conto delle esigenze delle regioni. Il concetto di regione assume un'importanza particolare e va definito in base a criteri economici, geografici e sociali. Una definizione unica per tutto il Paese potrebbe rivelarsi un inconveniente per il cliente e non terrebbe sufficientemente conto della diversità del Paese e delle specificità regionali. La Posta deve quindi limitarsi alle circa 150 regioni già pianificate, che soddisfano i criteri prefissati e hanno ottenuto consenso sul piano politico. Inoltre le regioni stesse e i Cantoni interessati possono influenzare la definizione e lo sviluppo di queste entità.

La revisione prevede inoltre chiare disposizioni applicabili alla procedura di chiusura o trasferimento degli uffici postali: la Posta deve infatti consultare le autorità dei Comuni interessati e cercare una soluzione di comune accordo. In mancanza di accordo, il fascicolo è trasmesso ad una commissione istituita dal Dipartimento, che emette una raccomandazione prima della decisione definitiva della Posta. L'ordinanza fissa inoltre un sistema di garanzia di qualità completo, che prevede obiettivi qualitativi, la verifica indipendente della qualità – che contempla anche la verifica dell'accesso alle prestazioni e della soddisfazione della clientela – e un sistema di controlling che implica ad esempio la presentazione annuale di dati relativi all'evoluzione ulteriore. Entrambe le Camere concordano tuttavia sul fatto che la Posta debba poter portare avanti la ristrutturazione della rete e disporre anche in futuro di un margine di manovra sufficiente per adeguarsi ai cambiamenti del comportamento dell'utenza. L'intera strategia mira a realizzare tale intento, nella misura in cui fissa un certo numero di regole garantendo al contempo la sufficiente flessibilità.

Verifica indipendente della qualità del servizio universale

In futuro, un organo indipendente provvederà a verificare ogni anno non solo la qualità dell'accesso e delle prestazioni del servizio universale ma anche la soddisfazione della

clientela. La verifica indipendente della qualità rappresenta quindi uno strumento essenziale della politica postale del Consiglio federale, che mira in primo luogo a garantire un servizio universale di qualità e capillare. Di conseguenza, in vista dell'esenzione dalla tassa di concessione, anche gli operatori privati sono tenuti a comunicare gli standard di qualità fissati e ad incaricare un organismo indipendente della verifica annuale.

Maggiore regolazione del mercato postale

La revisione concretizza il mandato volto a rafforzare la regolazione del mercato postale. L'apertura del mercato va controllata. Con l'introduzione della concorrenza, lo Stato viene ad assumere, oltre al ruolo di proprietario della Posta, anche il ruolo di regolatore. La regolazione può essere definita come lo strumento atto a garantire il funzionamento di un settore determinato che si sta aprendo al mercato. Proprio perché la fornitura di servizi postali a tutta popolazione è un'importante componente del servizio pubblico, una regolazione trasparente, apartitica e forte costituisce un presupposto fondamentale per garantire il servizio universale e il successo della liberalizzazione.

La regolazione in ambito postale persegue i seguenti obiettivi:

- garantire un servizio universale capillare di qualità a prezzi equi;
- garantire una concorrenza efficace ed equa, in particolare introducendo un sistema di concessioni;
- monitorare e sorvegliare il mercato.

Conformemente alla Panoramica sull'evoluzione del settore postale in Svizzera, il Consiglio federale istituisce nell'ordinanza, basata sulla vigente legge sulle poste, un'autorità di regolazione snella con competenze di sorveglianza del mercato, aggregata amministrativamente alla Segreteria generale del DATEC. Oltre alle attività di regolazione vere e proprie (come garantire la verifica indipendente della qualità e l'osservanza del divieto di sovvenzionamento trasversale), a quest'organo spettano i compiti di pertinenza statale sanciti dalla legge sulle poste, dalla legge sull'organizzazione delle poste e dall'ordinanza; l'autorità, in particolare, attua il sistema di concessioni e verifica il rispetto delle condizioni di lavoro in uso nel settore.

II Spiegazione delle singole disposizioni

Sezione 1: Definizioni

(Articolo 1)

Vista la necessità di precisare il termine di "servizio universale", come richiesto nella Panoramica sull'evoluzione del settore postale, l'articolo 1 è stato ampliato con l'aggiunta di altre definizioni. Per servizio universale s'intende il mandato centrale della Posta che consiste nel fornire in tutte le regioni del Paese, secondo gli stessi principi e a prezzi equi le prestazioni di qualità definite alla sezione 2 della legge sulle poste. Secondo la legge sulle poste, il servizio universale comprende i servizi riservati e non riservati; sempre secondo la legge, per garantire l'accesso alle prestazioni occorrono condizioni quadro sotto forma di prestazioni infrastrutturali. Per quanto riguarda l'accettazione, il testo della legge sulle poste esige oramai esplicitamente una rete capillare di uffici postali (cfr. articolo 6). La distribuzione contempla, oltre al recapito a domicilio, anche la distribuzione nelle caselle postali (cfr. articolo 9). I costi del servizio universale comprendono i costi totali necessari ad allestire e fornire il servizio universale. L'obbligo esplicito di gestire una rete di uffici postali ha reso necessario definire il concetto di *ufficio postale* all'articolo 1. In particolare, sono considerate uffici postali anche le filiali, gli uffici postali mobili e le agenzie. Per migliorare la trasparenza è stata adeguata la definizione del termine *invio di posta-lettere*, aggiungendo lo spessore massimo attualmente già in vigore (non più di 2 cm invece di 5 cm). L'attuale definizione di *pacco* rimane invariata (cfr. articolo 1 lettera b dell'ordinanza, versione del 1° gennaio 1998, RU 1997 2461); l'espressione *altri invii* è pertanto riferita all'articolo 1 lettera f. Anche la definizione di *invio della posta rapida* non subisce alcuna modifica materiale. Inoltre, gli invii di collettame continuano ad appartenere ai servizi liberi (articolo 10).

Sezione 2: Servizio universale

(Articolo 2) Servizi riservati

A seguito dell'apertura del mercato dei pacchi, i servizi riservati comprendono ormai solo il trasporto degli invii della posta-lettere indirizzati del traffico nazionale e di quelli provenienti dall'estero. Restano esclusi dai servizi riservati il trasporto effettuato a titolo non professionale di invii della posta-lettere e gli invii esclusi dal trasporto in virtù delle condizioni generali della Posta.

(Articolo 3) Servizi non riservati

La novità dell'articolo è l'inserimento del trasporto di pacchi indirizzati fino a 20 kg nei servizi non riservati. La formulazione concretizza l'apertura del mercato dei pacchi. La Posta

continua ad essere obbligata a fornire le prestazioni della posta-pacchi, pur essendo in concorrenza con operatori privati. Le lettere a, c e d corrispondono all'attuale formulazione. Come finora, nei servizi non riservati rientra unicamente il trasporto di giornali e periodici in abbonamento distribuiti nel normale giro di recapito della Posta. Il recapito mattutino, per esempio, continua a far parte dei servizi liberi.

(Articolo 4) Attribuzione di singoli servizi e prodotti

Secondo la strategia di finanziamento del servizio universale, il Consiglio federale può stabilire che gli operatori privati contribuiscano al finanziamento mediante tasse di concessione se, nonostante una gestione conforme ai dettami dell'economia di mercato, la Posta non è in grado di coprire interamente i costi del servizio universale (articolo 6 legge sulle poste). La legge sulle poste esige che anche i prezzi dei servizi riservati siano stabiliti in modo da coprire i costi (articolo 14 capoverso 2). Queste disposizioni implicano la necessità di determinare i costi del servizio universale in modo preciso e ineccepibile. A tal fine, le prestazioni e i prodotti vanno attribuiti in modo chiaro ai vari servizi. Sebbene, in linea di massima, la legge e l'ordinanza attribuiscano le prestazioni ai servizi riservati, ai servizi non riservati o a quelli liberi, è possibile che per singole prestazioni o prodotti sorgano problemi di delimitazione. In questi casi limite, l'attribuzione delle prestazioni e dei prodotti ai servizi riservati o non riservati viene decisa, in linea di massima, dalla Posta in base alle competenze, fatto salvo il consenso del Dipartimento, la cui competenza si estende anche all'approvazione dei prezzi dei servizi riservati. La decisione del Dipartimento sull'attribuzione dei servizi e dei prodotti è definitiva, alla stessa stregua della decisione sui prezzi.

Sezione 3: Accesso al servizio universale

(Articolo 5) Accesso alle prestazioni del servizio universale

Conformemente alla legge sulle poste, per garantire l'accesso alle prestazioni occorrono condizioni quadro infrastrutturali; il relativo principio è formulato all'articolo 5 dell'ordinanza. La Posta garantisce l'accesso alle prestazioni del servizio universale e a tal fine tiene conto delle esigenze della popolazione e dell'economia.

(Articolo 6) Rete di uffici postali

La Posta è tenuta, ai sensi del nuovo tenore dell'articolo 6, a gestire una rete capillare di uffici postali e a garantire l'accesso al servizio universale a tutti i gruppi della popolazione in tutte le regioni del Paese. Il capoverso 1 stabilisce questo nuovo principio che figura nella legge sulle poste. In virtù del capoverso 2, negli uffici postali sono di regola offerte le

prestazioni del servizio universale. Per motivi di sicurezza la Posta può però rinunciare ad offrire prestazioni finanziarie, in particolare nel caso in cui l'offerta di servizi finanziari del servizio universale (pagamenti, versamenti e girate) esiga l'introduzione di dispositivi di sicurezza importanti e particolarmente costosi. Se per ragioni finanziarie (ad esempio investimenti per i dispositivi di sicurezza) un ufficio rischierebbe la chiusura perché è tenuto a fornire tutte le prestazioni del servizio universale, dev'essere possibile, nell'interesse dell'utenza, mantenerlo e gestirlo ad esempio come una filiale che non fornisce prestazioni finanziarie. Ciononostante, è anche possibile che, in tal caso, la Posta offra nuove prestazioni finanziarie (servizi liberi) con uno standard di sicurezza inferiore ai versamenti in contanti. In ogni caso, una deroga al principio dell'offerta integrale è ammessa unicamente se nella regione vi è ancora un ufficio postale che fornisce tutte le prestazioni del servizio universale (comprese le prestazioni finanziarie) ed è situato a una distanza ragionevole. In futuro, l'accesso qualitativamente buono alle prestazioni postali sarà garantito sempre più anche dalle agenzie. Poiché queste ultime sono però gestite da terzi, l'osservanza delle norme contro il riciclaggio di denaro potrebbe risultare problematico. Anche in questo caso si può rinunciare del tutto o in parte all'offerta di prestazioni finanziarie.

Nei limiti delle sue possibilità economiche, la Posta deve adoperarsi per sviluppare la rete di uffici postali in modo da tener conto dei bisogni della clientela (capoverso 3). In relazione allo sviluppo dei servizi liberi, dev'essere in grado in particolare di sviluppare anche nuove forme d'accesso alle prestazioni del servizio universale per contribuire al relativo finanziamento. Orientarsi al cliente implica necessariamente tener conto dei cambiamenti effettivi del contesto (ad esempio apparizione di nuovi quartieri o tendenze allo spopolamento di determinate regioni) o del comportamento dell'utenza, il che può richiedere adeguamenti della rete di uffici postali. A titolo d'esempio, anche la tendenza sempre più marcata ad effettuare le operazioni postali sul posto di lavoro o nei centri commerciali, invece che da casa, può avere un effetto sull'intera rete di uffici postali. Infine, il comportamento della clientela è un fattore importante per definire la struttura della rete di uffici postali.

Le decisioni della Posta devono comunque adempiere una serie di prescrizioni, prima fra tutte la fornitura del servizio universale "in tutte le regioni".

Le dimensioni di una regione possono variare notevolmente. Non si tratta in questa sede di completare le definizioni già esistenti, bensì di fare in modo che la Posta adotti le sue decisioni in base alle attuali 150 regioni di pianificazione. Con quest'approccio, il Consiglio federale intende fare in modo che le caratteristiche specifiche delle regioni vengano prese in considerazione nel miglior modo possibile; anche i Cantoni e le regioni devono in particolare poter partecipare alla definizione delle regioni di pianificazione. Così facendo, è anche possibile adempiere in modo ottimale il presupposto secondo cui occorre mettere a disposizione di "tutti i gruppi della popolazione" una rete di uffici postali capillare.

La seconda prescrizione riguarda la raggiungibilità degli uffici postali (cfr. formulazione “a una distanza ragionevole”). La Posta deve basarsi in particolare sui mezzi di trasporto pubblici e questo soprattutto nel caso in cui non vi sia (più) nel comune un ufficio postale raggiungibile a piedi. In tal modo si garantisce effettivamente la raggiungibilità degli uffici postali per tutti i gruppi della popolazione. Anche in questo caso la Posta deve tener conto delle specificità di ogni singola regione.

Per permettere in futuro alla Posta di applicare un metodo di rilevamento uniforme sul tutto il territorio nazionale e all’autorità di regolazione di seguire gli sviluppi, la Posta ha comunicato la distanza media dell’ufficio postale più vicino – sia a piedi, sia con i mezzi di trasporto pubblici – per tutti i gruppi della popolazione. Pertanto, anche dopo che il progetto di ristrutturazione della rete di uffici postali sarà terminato, più del 90% della popolazione potrà raggiungere in media entro 20 minuti l’ufficio postale più vicino, a piedi o con i mezzi di trasporto pubblici. L’elevata qualità del servizio si basa sulla “peggiore” delle ipotesi, ossia si considera il tempo di percorso e la distanza a partire dal domicilio del cliente, mentre in realtà il cliente si reca spesso all’ufficio postale partendo dal posto di lavoro o quando fa gli acquisti. È quindi comprensibile che, anche in futuro, non si potrà far valere un diritto individuale all’accesso ad un determinato ufficio postale. Anche in futuro la Svizzera – con circa 2500 uffici postali, un servizio a domicilio supplementare in numerose regioni e una raggiungibilità media inferiore a 2,5 km – disporrà di una delle reti postali più fitte d’Europa, certamente più fitta di quella dei paesi vicini.

L’autorità di regolazione dovrà seguire l’evoluzione della rete degli uffici postali e pubblicare la sua valutazione nel rapporto d’attività (art. 41 cpv. 3). In questo senso, la Posta soggiace ad obblighi d’informazione estesi nei confronti dell'autorità di regolazione (cfr. art. 42); in particolare, quest'ultima può esigere di prendere visione degli atti.

(Articolo 7) Trasferimento e chiusura di un ufficio postale

Prima di trasferire o chiudere un ufficio postale, la Posta consulta le autorità politiche dei Comuni interessati e cerca una soluzione di comune accordo. Il diritto dei Comuni di essere consultati garantisce anche a livello procedurale che la Posta, nel singolo caso, adempia i criteri riportati all’articolo 6, tenendo conto effettivamente e sufficientemente delle peculiarità delle regioni. Inoltre, qualora non si dovesse raggiungere una soluzione di comune accordo, i pareri dei Comuni consultati sono trasmessi, insieme al fascicolo della decisione, ad una commissione indipendente istituita dal Dipartimento. La commissione, composta da 5-7 personalità rinomate, valuta se la soluzione progettata garantisce l’accesso al servizio universale, basandosi in particolare sull'art. 2 cpv. 3 della legge sulle poste del 21 marzo 2003, la presente ordinanza e le spiegazioni precedenti. Nel designare i membri della

commissione, il Dipartimento provvede affinché, per quanto possibile, siano rappresentati tutti i principali interessi (Cantoni, regioni, consumatori-utenti, sindacati). Tuttavia, non sussiste il diritto ad una rappresentanza diretta. La commissione emana una raccomandazione prima della decisione definitiva della Posta. Ciò permette di tener conto delle peculiarità regionali e, al contempo, di definire una prassi che potrebbe essere applicabile su scala nazionale. In virtù dell'articolo 11 dell'ordinanza sulle commissioni[2], la decisione istitutiva del capo del Dipartimento deve tra l'altro definire il mandato della commissione e disciplinarne l'organizzazione.

(Articolo 8) Servizio a domicilio

Per la prima volta, il servizio a domicilio è espressamente considerato un'alternativa ad un ufficio postale, sempre che nella regione vi sia un ufficio postale, situato a una distanza ragionevole, che fornisca le prestazioni del servizio universale a tutti i gruppi della popolazione. Per valutare se la distanza è ragionevole ci si basa in particolare sulla raggiungibilità con i mezzi di trasporto pubblici, come per l'articolo 6. Un tragitto medio di 20-30 minuti è senz'altro accettabile, se si considera che il servizio a domicilio permette di accedere alle prestazioni del servizio universale da casa. La disposizione lascia espressamente aperta la possibilità di altre soluzioni alternative per il futuro. Ovviamente, altre offerte già esistenti possono fungere da alternativa, in particolare nelle regioni urbane dove la densità di uffici è elevata, sempre che l'accesso alle prestazioni del servizio universale sia garantito. Spetta all'autorità di regolazione provvedere al rispetto di questi presupposti. A questo scopo, la Posta le trasmette ogni anno i dati relativi allo sviluppo di soluzioni alternative (cfr. spiegazioni relative all'articolo 42).

(Articolo 9) Distribuzione

Un mezzo fondamentale per garantire il servizio universale conformemente alla legge sulle poste è costituito, oltre che dall'accesso alle prestazioni, dalla distribuzione. L'articolo 9 riassume i principi applicabili alla distribuzione, già fissati nel messaggio concernente la nuova legge sulle poste del 10 giugno 1996 (FF 1996 III 1141, capitolo 221.4). Il capoverso 1 attua la regolamentazione di massima dell'articolo 2 capoverso 1 delle legge sulle poste: gli invii postali sono di regola distribuiti all'indirizzo privato o professionale indicato (recapito a domicilio). La distribuzione a domicilio è garantita in linea di massima negli insediamenti abitati tutto l'anno. La precisazione contenuta nell'ordinanza mira a mantenere l'attuale

[2] RS 172.31 Ordinanza sulle commissioni extraparlamentari, nonché gli organi di direzione e i rappresentanti della Confederazione (Ordinanza sulle commissioni)

qualità della distribuzione e non deve comportare costi supplementari. Per “insediamento“ s’intende di regola un complesso di nuclei familiari autonomi, si pensi in particolare ai casali. Come finora, il nuovo disposto non garantisce alle case o ai nuclei familiari isolati e abitati tutto l’anno il diritto alla distribuzione a domicilio. Anche in questo settore, la Posta deve potersi sempre adeguare all’evoluzione dei bisogni dell’utenza e ai cambiamenti effettivi del contesto. Dalle nuove disposizioni non può scaturire un diritto individuale ad un determinato tipo di distribuzione. Le attuali deroghe convenute con i clienti devono poter essere mantenute, così come eventuali accordi specifici.

Mentre gli invii postali normali devono essere distribuiti almeno cinque giorni alla settimana, per i giornali in abbonamento vale l’obbligo di distribuzione durante tutti i giorni feriali. Si tratta in questo caso di un adeguamento redazionale. Il capoverso 2 subentra infatti all’attuale articolo 10 (versione del 1° gennaio 1998, RU 1997 2461) e lo precisa dal punto di vista materiale. I dettagli relativi alle cassette delle lettere o alle installazioni di recapito sono disciplinati nella pertinente ordinanza del DATEC. Il capoverso 3 fissa le condizioni quadro applicabili alle deroghe in materia di distribuzione a domicilio o di frequenza del recapito che la Posta deve osservare nella definizione delle condizioni generali (articolo 11 della legge sulle poste del 30 aprile 1997). La limitazione del principio della distribuzione degli invii a domicilio è possibile solo se il domicilio del destinatario è raggiungibile con difficoltà sproporzionate, ossia quando circostanze particolari o condizioni geografiche straordinarie lo esigono (cfr. anche il messaggio concernente la legge sulle poste, FF 1996 III 1141, capitolo 221.4). Il Consiglio federale ritiene che la Posta debba mantenere l’attuale prassi, basata sui criteri già menzionati e riassunti in una direttiva interna, che permette nel singolo caso un’applicazione flessibile. La Posta deve continuare ad orientarsi in base agli attuali principi e, in particolare, puntare a soluzioni concordate con i clienti. Pertanto, occorre fare in modo che i destinatari direttamente interessati vengano in ogni caso consultati prima di limitare la distribuzione a domicilio o la frequenza del recapito. L’autorità di regolazione dovrà sorvegliare l’osservanza dei criteri applicabili al servizio a domicilio e alle deroghe e riceverà ogni anno dalla Posta i relativi dati documentati (cfr. articolo 42).

Sezione 4: Servizi liberi della Posta

(Articoli da 10 a 13)

Il contenuto delle attuali disposizioni relative ai servizi liberi della Posta (ordinanza sulle poste, versione del 1° gennaio 1998, RU 1997 2461) è rimasto invariato.

Sezione 5: Qualità del servizio universale

(Articolo 14) Obiettivi qualitativi

La qualità del servizio universale – ovvero delle prestazioni del servizio universale (mandato di prestazioni) e del relativo accesso – rappresenta l'elemento chiave per garantire un servizio universale di qualità ed è una delle priorità della futura politica postale del Consiglio federale. La legge sulle poste obbliga la Posta a fornire un servizio universale di qualità. Di conseguenza, il Consiglio federale fissa – nell'ambito della sua strategia – gli obiettivi qualitativi affinché la Posta fornisca un servizio universale di qualità. La qualità delle prestazioni del servizio universale della Posta si orienta già oggi agli standard di qualità internazionali, quali ad esempio i tempi di consegna e i relativi controlli o misurazioni. Anche in futuro si procederà allo stesso modo, poiché in tal modo sarà possibile stilare un'analisi comparativa delle prestazioni rispetto alle altre aziende postali europee. Il Consiglio federale non intende obbligare la Posta ad introdurre un sistema di certificazione complesso e costoso; la Posta deve piuttosto concentrarsi su un numero ristretto di indici di qualità – comparativamente significativi – nell'interesse della clientela (tempi di consegna, valutazione della soddisfazione della clientela e confronti dei prezzi).

(Articolo 15) Verifica indipendente della qualità

Uno degli elementi fondamentali della garanzia di qualità del servizio universale è l'obbligo della Posta di incaricare ogni anno un organo indipendente di verificare la qualità del servizio universale (prestazioni e accesso) e la soddisfazione della clientela. Il risultato della verifica è pubblicato. L'autorità di regolazione può esigere che la Posta, prima di affidare il mandato di verifica, adatti e completi il programma di verifica e il questionario. Si vuole in tal modo garantire che il programma di verifica venga armonizzato agli obiettivi qualitativi nel modo più preciso possibile, evitando contemporaneamente che, oltre alle misurazioni della Posta e dell'autorità di regolazione, ve ne siano altre complesse e costose, come già avviene regolarmente in alcuni Paesi dell'UE. Le misurazioni della qualità condotte finora da organismi indipendenti devono quindi proseguire ed essere ripetute ogni anno. Per quanto riguarda la verifica della qualità dell'accesso alle prestazioni e agli uffici postali, un organo di valutazione indipendente è stato incaricato nel 2002 di valutare la soddisfazione della clientela rispetto alle nuove offerte. Questa procedura si è rivelata efficace e potrà essere ripetuta.

(Articolo 16) Denuncia all'autorità di vigilanza

I cittadini hanno diritto ad un servizio universale di qualità in tutto il Paese. Devono pertanto poter presentare in ogni momento all'autorità di regolazione denunce relative alla qualità del servizio universale (prestazioni e accesso) sotto forma di reclami informali. L'autorità di regolazione accerta i fatti e risponde. Già oggi vengono inoltrati al DATEC diversi reclami. Sia la Posta, sia i concessionari privati sono tenuti a collaborare al chiarimento dei fatti, sempre che ciò sia necessario nel caso singolo. Per i concessionari privati la disposizione è in particolare applicabile se sono esonerati dal pagamento delle tasse di concessione ai sensi dell'articolo 6 della legge sulle poste, purché, alla stregua della Posta, forniscano prestazioni in tutta la Svizzera uniformemente e a tariffe indipendenti dalla distanza.

Sezione 6: Finanziamento del servizio universale

Il servizio universale va finanziato sia dagli introiti dei servizi riservati, non riservati e liberi sia dalle misure di risparmio adottate dalla Posta. Per la prima volta, anche la riscossione di tasse di concessione sul fatturato delle prestazioni postali degli operatori privati entra in linea di conto quale fonte di finanziamento del servizio universale. L'attuazione di questa strategia di finanziamento implica che la contabilità della Posta sia sufficientemente trasparente. L'ordinanza deve quindi fissare esigenze minime del sistema contabile, affinché i costi del servizio universale possano essere documentati in modo trasparente e corretto. La riscossione di tasse presso concessionari privati è ammessa, giusta la legge sulle poste, unicamente se la Posta non è in grado, nonostante una gestione del servizio universale conforme ai dettami dell'economica di mercato, di coprire integralmente i costi. La legge sulle poste prescrive inoltre che gli introiti delle tasse di concessione devono essere impiegati per il finanziamento dei servizi non riservati della Posta. Il sistema deve anche permettere di provare in modo trasparente l'osservanza del divieto di sovvenzionamento trasversale da parte della Posta secondo l'articolo 9 della legge sulle poste, in virtù del quale è vietato utilizzare gli utili del servizio universale per ridurre il prezzo dei servizi liberi. Per questo motivo la legge esige che la contabilità presenti separatamente i costi e gli utili delle singole prestazioni. Il rispetto del divieto di sovvenzionamento trasversale implica obbligatoriamente che la Posta deve tenere contabilità separata dei costi e delle prestazioni per i tre tipi di servizi (cfr. anche messaggio concernente la legge sulle poste, FF 1996 III 1141, capitolo 24). Globalmente, la legge sulle poste – e di conseguenza l'ordinanza – si basano sulla direttiva europea sui servizi postali; l'attuazione a livello di ordinanza si limita a fissare esigenze minime.

(Articolo 17) Costi del servizio universale

Dato quanto precede, dalla legge sulle poste risulta l'obbligo da parte della Posta di tenere una contabilità dei costi e delle prestazioni basata su principi contabili generalmente riconosciuti, in modo da determinare correttamente i costi del servizio universale. Da un'analisi dei metodi contabili attualmente in uso nel settore postale europeo, risulta tuttavia che non è opportuno precisare in modo dettagliato, a livello di ordinanza, un determinato metodo per determinare i costi del servizio universale, dal momento che non si tratta di un processo statico. Occorre pertanto, anche in questo caso, un disciplinamento flessibile che preveda norme minime. L'esigenza minima fissata nell'ordinanza consiste essenzialmente nell'obbligare la Posta a tenere una contabilità dei costi totali relativa ai prodotti e orientata alle attività, che rilevi i costi e i proventi per ogni prodotto e permetta di documentare in modo corretto e trasparente i costi del servizio universale e i costi della rete degli uffici postali. Tra i principi di contabilità dei costi applicati uniformemente e giustificabili oggettivamente troviamo anche l'imputazione dei costi ad un determinato prodotto e la presentazione di conti separati per i servizi riservati, non riservati e liberi. L'applicazione di questi principi si è ormai imposta nei paesi dell'Unione europea e dimostra che i principi di economia di mercato generalmente riconosciuti sono ormai imprescindibili. Nel limite del possibile, la Posta deve imputare i costi comuni in base ad un'analisi diretta dell'origine dei costi; se ciò non fosse possibile, va definita una chiave d'assegnazione basata su criteri oggettivamente giustificabili (ad esempio proporzionalmente). Se necessario, l'autorità di regolazione può fissare altre esigenze tecniche per il calcolo dei costi del servizio universale sotto forma di direttiva. Negli ultimi tempi la Posta ha intrapreso grossi sforzi per sviluppare e ottimizzare la contabilità dei costi e delle prestazioni quale strumento di gestione. Con l'aiuto di specialisti esterni si chiarirà in che misura la Posta dovrà adeguare il sistema di documentazione e presentazione dei costi del servizio universale. Per motivi di risparmio si cercano soluzioni che permettano di evitare doppioni.

(Articolo 18) Divieto di sovvenzionamento trasversale

In virtù della legge sulle poste, la Posta è tenuta a provare il rispetto del divieto di sovvenzionamento trasversale: gli utili del servizio universale non possono essere impiegati per ridurre il prezzo dei servizi liberi. L'articolo dispone che la Posta è tenuta a fornire ogni anno, nel quadro del resoconto all'autorità di regolazione, la prova del rispetto del divieto di sovvenzionamento trasversale (capoverso 1). Ciò corrisponde all'attuale prassi. La Posta può fornire questa prova in base alla contabilità dei costi completi, conformemente alle spiegazioni iniziali della presente sezione e a quelle relative all'articolo 17. Il capoverso 2 disciplina il caso di una denuncia concreta presentata da un concorrente che accusa la

Posta di commercializzare un prodotto che rientra nei servizi liberi, riducendone il prezzo con gli utili del monopolio. Per fornire tale prova, la Posta deve applicare un metodo di calcolo complementare. Nel settore postale europeo si è imposto negli ultimi tempi il metodo dei "costi incrementali di lungo periodo" (long run incremental costs). Secondo questo metodo, vi sono sovvenzionamenti trasversali quando le entrate ottenute da un prodotto non coprono a lungo termine i costi addizionali causati dall'integrazione del prodotto nell'offerta dell'azienda. Si ha sovvenzionamento trasversale di un singolo prodotto quando le entrate ottenute con il prodotto sono inferiori ai relativi costi incrementali. Per valutare i casi di sovvenzionamento trasversale illecito per nuovi prodotti lanciati sul mercato, l'autorità di regolazione seguirà la prassi della commissione della concorrenza. Poiché sono previsti ulteriori sviluppi circa il metodo che verrà scelto nel settore postale europeo per appurare l'esistenza di sovvenzionamenti trasversali, si preferisce rinunciare per il momento ad inserire il metodo dei costi incrementali nell'ordinanza. Visto che comunque l'autorità di regolazione deve poter verificare la prova fornita dalla Posta e che può ordinare una verifica indipendente, è nell'interesse dell'azienda concordare anticipatamente con l'autorità di regolazione il metodo da applicare. Poiché le conclusioni dell'autorità di regolazione (cpv. 2) possono avere conseguenze di ampia portata, la Posta può sottoporle al Consiglio federale per decisione finale (cpv. 3).

(Articolo 19) Verifica indipendente

Vista l'importanza economica e politica assunta dalla trasparenza contabile, si prevede che ogni anno un ufficio di revisione esterno abilitato verifichi la prova fornita dalla Posta in merito ai costi del servizio universale, il rispetto delle esigenze in materia di contabilità dei costi e delle prestazioni e il rispetto del divieto di sovvenzionamento trasversale. L'autorità di regolazione deve comunicare il risultato dell'accertamento della conformità al Dipartimento, che decide la riscossione di tasse di concessione nel caso in cui i costi del servizio universale della Posta non risultassero più coperti nonostante una gestione conforme ai dettami dell'economica di mercato. Il Dipartimento dovrebbe inoltre proporre al Consiglio federale, e di rimando al Parlamento, la possibilità di versare degli indennizzi, nel caso in cui il sistema di finanziamento del servizio universale vigente non dovesse bastare, come già preannunciato nella Panoramica sull'evoluzione del settore postale del 22 maggio 2002. Per poter adottare decisioni finanziarie di così ampia portata, con la dovuta considerazione della situazione delle finanze federali, il Consiglio federale e il Dipartimento devono necessariamente disporre di una conferma indipendente che attesti l'esistenza dei principali requisiti decisionali.

Sezione 7: Concessioni

La revisione dell'ordinanza mira a disciplinare il sistema di concessioni e ad introdurlo parallelamente all'apertura del mercato dei pacchi. Le concessioni rappresentano pertanto un elemento essenziale per controllare l'apertura graduale del mercato. Parallelamente, l'ordinanza fissa i requisiti per la riscossione delle tasse di concessione, in base al fatturato soggetto all'imposta sul valore aggiunto realizzato dagli operatori privati nel settore dei servizi postali non riservati. Il Dipartimento deciderà la riscossione delle tasse per cofinanziare il servizio universale, nel caso in cui la Posta – nonostante una gestione del servizio universale conforme ai dettami dell'economica di mercato - provi che i costi non sono coperti integralmente. Possono essere esentati dalla tassa di concessione gli operatori privati che forniscono prestazioni uniformemente in tutta la Svizzera e a tariffe indipendenti dalla distanza e, pertanto, contribuiscono insieme alla Posta a fornire un servizio universale capillare e di qualità. Le due fasi avranno tempi diversi: mentre l'obbligo di concessione sarà effettivo già a partire dall'entrata in vigore della revisione, il Dipartimento deciderà la riscossione delle tasse di concessione quando i presupposti menzionati saranno adempiuti. L'autorità di regolazione verifica annualmente se la riscossione delle tasse è necessaria.

(Art. 20) Obbligo di concessione

Il trasporto regolare e a titolo professionale di invii postali non riservati (che comprende l'accettazione, la presa in consegna, lo smistamento, il trasporto e la distribuzione) soggiace ora all'obbligo di concessione. Tale obbligo sussiste quando il trasporto ingloba in modo cumulativo tutti gli elementi della catena della creazione del valore, ossia la presa in consegna, il ritiro, lo smistamento, il trasporto e la distribuzione. Questo presupposto è però adempiuto anche se un'azienda gestisce l'intero processo di creazione del valore per svolgere determinate attività (ad es. trasporto) facendo capo a terzi (franchising, subappaltatori, filiali, ecc). In questo caso, non ci si basa su un approccio meramente giuridico, ma si considerano anche gli aspetti economici: sono pertanto soggette a concessione le aziende che coordinano e gestiscono l'intera catena di creazione del valore. Si dovrà quindi sviluppare una prassi che tenga conto di questi aspetti. La legge sulle poste prevede la possibilità di introdurre un sistema di concessioni solo per i servizi non riservati e non per i servizi liberi. Concretamente, sono sottoposti all'obbligo di concessione i servizi non riservati di cui all'articolo 3 lettere a e b dell'ordinanza, ossia il trasporto di invii della posta-lettere a destinazione dell'estero e il trasporto di pacchi indirizzati fino a 20 kg. Poiché occorre evitare che il controllo del settore postale causi un dispendio amministrativo sproporzionato, sono esonerati dall'obbligo di concessione i piccoli operatori che, pur fornendo prestazioni generalmente soggette a concessione, attestano un fatturato soggetto a

IVA inferiore a 100'000 franchi. Agisce a titolo professionale chi trasporta invii per conto di terzi al fine di conseguire un utile. Di regola, la regolarità è garantita se gli invii vengono accettati o trasportati in tutti i giorni feriali. Non soggiace all'obbligo di concessione chi trasporta giornali e periodici in abbonamento e invii della posta rapida e fornisce prestazioni di servizio di corriere nonché altri servizi liberi. I servizi di corriere non sono soggetti all'obbligo di concessione in quanto rientrano nei servizi liberi; si distinguono dai servizi postali per il fatto che il cliente ottiene un valore aggiunto: da una parte, il trasporto dev'essere per quanto possibile rapido come per gli invii della posta rapida, dall'altra il corriere può accedere agli invii in qualsiasi momento ed eseguire le istruzioni del mittente. Il trasporto di giornali e periodici in abbonamento potrebbe in linea di massima essere sottoposto all'obbligo di concessione. Tuttavia, questo ramo d'attività si è imposto da tempo sul mercato; quanto al segmento più interessante del recapito mattutino, esso rientra nei servizi liberi ed è pertanto esonerato dalla concessione. Poiché un assoggettamento di tale trasporto all'obbligo di concessione non è compatibile con l'orientamento principale della legge sulle poste, il Consiglio federale preferisce rinunciarvi.

(Articolo 21) Obbligo di notifica

In vista dell'apertura controllata del mercato postale, gli operatori che non sono sottoposti all'obbligo di concessione poiché il loro fatturato non raggiunge il limite minimo prescritto, devono comunque essere oggetto di un rilevamento statistico. Per questo motivo sottostanno all'obbligo di notifica. Se superano per due volte consecutive il fatturato minimo fissato, devono presentare spontaneamente una domanda di concessione. Gli operatori soggetti all'obbligo di notifica devono naturalmente presentare subito la domanda di concessione se questa diventa obbligatoria a seguito di fusione, nuove acquisizioni, ecc. L'obbligo di notifica permette al contempo di facilitare il controllo, poiché permette di verificare se la creazione di impieghi "pseudo-indipendenti" possa aggirare le condizioni di lavoro in uso nel settore.

(Articolo 22) Condizioni per il rilascio della concessione (Articolo 23) Domanda di concessione

Chi vuole ottenere una concessione è tenuto ad adempiere determinati requisiti e ad inoltrare entro un dato termine una domanda di concessione all'autorità di regolazione, che la trasmette all'autorità concedente. Ai sensi dell'articolo 5 capoverso 3 della legge sulle poste, l'autorità concedente è il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, delle energie e delle comunicazioni, mentre l'autorità di regolazione è aggregata amministrativamente alla Segreteria generale del DATEC (articolo 40). Gli articoli 22 e 23

dell'ordinanza illustrano i requisiti e l'iter della domanda di concessione. L'autorità concedente non entra in materia se, nonostante il termine fissato per completare la documentazione, la domanda risulta incompleta o lacunosa. Nell'ambito di una verifica iniziale, l'autorità di regolazione valuta sommariamente l'approntamento dei mezzi logistici necessari, le capacità professionali e l'efficienza del richiedente (art. 22 lett. a). L'osservanza del diritto applicabile, delle disposizioni della concessione e delle condizioni di lavoro in uso nel settore (art. 22 lett. b) non è valutata solo al momento del rilascio o del rinnovo della concessione, ma è anche oggetto di una verifica annuale durante la durata della concessione. I concessionari sottostanno a rigidi obblighi d'informazione (cfr. articolo 27 capoverso 2 lett. a) sotto forma di dichiarazioni. Se necessario e mediante sondaggio, l'autorità di regolazione può richiedere ulteriori informazioni e consultare gli atti. Vanno applicati criteri rigorosi, in particolare per quanto concerne l'osservanza delle condizioni di lavoro in uso nel settore. Ad esempio occorre in particolare fare in modo che le condizioni di lavoro in uso nel settore non vengano aggirate dal "lavoro pseudo-indipendente" (ad esempio sistemi di franchising). Occorrerà quindi adottare un approccio economico e non solo puramente giuridico: chi è giuridicamente indipendente – ma subordinato economicamente ad un'impresa e quindi soggetto all'obbligo di concessione (cfr. spiegazioni relative all'art. 20) – deve rispettare le condizioni di lavoro in uso nel settore. L'obbligo di notifica di cui all'articolo 21 è uno strumento che permette di verificare l'esistenza di simili fattispecie.

(Articolo 24) Rilascio della concessione, rinnovo, oneri e ritiro

Chi adempie le condizioni relative alla concessione ha diritto al rilascio o al rinnovo della concessione, che può essere vincolata a oneri. Di regola, la concessione è rilasciata per un periodo di cinque anni. Il limite di validità si iscrive nel contesto del controllo dell'apertura graduale del mercato. In occasione del rinnovo della concessione viene effettuata anche una nuova valutazione dei presupposti di cui all'articolo 22.

(Articolo 25) Modifica, trasferimento e rinuncia

Su richiesta del concessionario la concessione può essere trasferita o modificata, sempre che i presupposti per il rilascio della concessione continuino ad essere adempiuti. La rinuncia allo sfruttamento della concessione va comunicata spontaneamente all'autorità di regolazione.

(Articolo 26) Competenza

In veste d'autorità concedente, il Dipartimento è competente per il rilascio, il rinnovo, la revoca, il ritiro e il trasferimento della concessione nonché per l'annullamento in caso di rinuncia allo sfruttamento. L'autorità di regolazione istruisce la procedura di concessione e provvede all'esecuzione nel settore delle concessioni.

(Articolo 27) Obblighi di informare e statistica

Ai fini del controllo del rispetto dei requisiti della concessione e della valutazione della liberalizzazione graduale del mercato, i concessionari sono tenuti a fornire ogni anno un certo numero di informazioni. Va menzionata in particolare la dichiarazione dell'osservanza del diritto applicabile, delle disposizioni della concessione e delle condizioni di lavoro in uso nel settore (cfr. anche le spiegazioni relative agli articoli 22 e 23). L'esame del rispetto delle condizioni di lavoro in uso nel settore si basa nel singolo caso su una valutazione globale che tiene conto di vari elementi. In particolare, costituiranno un importante punto di riferimento i contratti collettivi di lavoro nel settore postale che vengono applicati anche in un contesto concorrenziale (CCL-quadro della Posta, contratti aziendali). Se ciò risultasse necessario per l'adempimento del suo compito, l'autorità di regolazione può richiedere altri documenti, oltre a quelli esplicitamente menzionati.

(Articolo 28) Tasse amministrative

In virtù dell'articolo 7 della legge sulle poste, il Consiglio federale fissa le tasse amministrative. La tassa è proporzionale all'onere, calcolato in base ad una tariffa oraria fissa di 290 franchi che permette la copertura dei costi. L'autorità di regolazione adegua ogni anno la tariffa oraria al rincaro ed è competente in materia di riscossione.

(Articolo 29) Tasse di concessione

Il principio della riscossione delle tasse di concessione corrisponde al disposto dell'articolo 6 della legge sulle poste. Il Consiglio federale incarica il Dipartimento di affidare la riscossione delle tasse all'autorità di regolazione, sempre che le condizioni di cui all'articolo 6 della legge sulle poste siano adempiute. Ciò si verifica se la Posta, nonostante una gestione del servizio universale conforme ai dettami dell'economia di mercato, prova che i costi non sono coperti integralmente (articolo 6 capoverso 1 della legge sulle poste). L'autorità di regolazione verifica annualmente, all'attenzione del Dipartimento, se le condizioni per la riscossione delle tasse sono adempiute.

(Articolo 30) Inizio dell'assoggettamento e prescrizione, (Articolo 31) Calcolo, (Articolo 32) Dichiarazione

Gli articoli disciplinano l'inizio dell'assoggettamento, la prescrizione e il calcolo dell'importo delle tasse. Conformemente all'articolo 6 della legge sulle poste, l'importo delle tasse è calcolato in base al fatturato annuo soggetto all'IVA, realizzato nel settore delle prestazioni sottoposte a concessione. Il calcolo tiene conto delle prestazioni fornite l'anno civile precedente. La tassa ammonta al massimo al 3 percento; il Dipartimento stabilisce le tasse in base ad una valutazione obiettiva, che deve in particolare tener conto del fatto che l'ammontare delle tasse non deve impedire la fornitura a titolo professionale delle prestazioni soggette a concessione. Il Dipartimento potrà quindi prevedere, in particolare, anche una tariffazione progressiva in funzione del fatturato. L'autorità di regolazione procede al calcolo e alla riscossione. Se il concessionario non adempie l'obbligo di dichiarazione entro i termini, l'importo della tassa sarà fissato dall'autorità di regolazione in base ad una valutazione obiettiva.

(Articolo 33) Esenzione dalla tassa di concessione

I fornitori privati che forniscono prestazioni uniformemente in tutta la Svizzera e a tariffe indipendenti dalla distanza possono essere esentati dalla tassa di concessione. A tal fine devono fornirne la prova all'autorità di regolazione. In particolare, comunicano gli standard di qualità che intendono rispettare e si impegnano a sottoporsi ad una verifica annuale da parte di un organismo indipendente. In tal caso, viene seguita una procedura analoga a quella applicata alla Posta. Gli standard di qualità devono altresì basarsi sugli standard internazionali vigenti (ad esempio i tempi di consegna degli invii). La procedura si giustifica in particolare per il fatto che presentando una domanda d'esenzione dalle tasse, i fornitori privati sottolineano di voler contribuire, insieme alla Posta, a garantire un servizio universale capillare e di qualità per tutto il Paese. Se intendono usufruire della possibilità di esenzione dalla tassa di concessione, i concessionari comunicano all'autorità di regolazione, prima dell'anno di calcolo determinante, gli standard di qualità fissati e si impegnano a sottoporsi ad una verifica annuale. La domanda d'esenzione definitiva, corredata della prova e del rapporto relativo al rispetto degli standard di qualità, va inoltrata al più tardi il 1° aprile per l'anno civile precedente (anno di riferimento).

(Articolo 34) Finanziamento speciale e prestazione di garanzie

In virtù della legge sulle poste, il ricavato delle tasse di concessione va impiegato per finanziare i servizi non riservati della Posta. Il finanziamento speciale istituito a tal fine è

amministrato dall'autorità di regolazione; il Controllo federale delle finanze verifica i conti annuali. I costi di gestione e i costi della revisione sono imputati al finanziamento speciale. L'autorità di regolazione può esigere una garanzia adeguata dai concessionari soggetti all'obbligo di pagare le tasse.

(Articolo 35) Sistema esterno di controllo

L'autorità di regolazione è autorizzata a prevedere un sistema esterno di controllo al fine di verificare la correttezza dei dati forniti dai concessionari. Si tratta in particolare del fatturato soggetto all'IVA ottenuto con le prestazioni soggette a concessione. L'autorità può incaricare periti esterni di procedere ai relativi controlli.

(Articolo 36) Rimedi giuridici

Le decisioni del Dipartimento e dell'autorità di regolazione emanate in base alle disposizioni contenute nella presente sezione (concessioni) possono essere impugnate dinanzi alla Commissione di ricorso del DATEC. Alla procedura si applicano le disposizioni in materia di procedura amministrativa federale.

Sezione 8: Segni di valore

L'*articolo 37* corrisponde interamente all'attuale articolo 9 (versione del 1° gennaio 1998, RU 1997 2461).

Sezione 9: Prezzi preferenziali per il trasporto di giornali e periodici

Il contenuto dell'*articolo 38* corrisponde del tutto all'attuale articolo 11 (versione del 1° gennaio 1998, RU 1997 2461).

Sezione 10: Trattamento e fornitura a terzi di elementi di indirizzi postali

Il contenuto dell'*articolo 39* corrisponde del tutto all'attuale articolo 12 (versione del 13 giugno 2000, RU 2000 1662).

Sezione 11: Regolazione

(Articolo 40) Autorità di regolazione

Secondo la Panoramica sull'evoluzione del settore postale svizzero, il Consiglio federale istituisce nel quadro della legislazione esistente – mediante ordinanza e in parallelo all'apertura del mercato dei pacchi – un'autorità di regolazione, cui spetterà la sorveglianza del mercato. Dal profilo organizzativo, la tutela degli interessi di proprietario e i compiti di regolazione devono essere dissociati; pertanto, l'autorità di regolazione è aggregata amministrativamente alla Segreteria generale del Dipartimento.

L'attività dell'autorità di regolazione si prefigge di vigilare affinché il servizio universale sia garantito, di vigilare sul mercato nonché di rendere possibile una concorrenza efficace nell'ambito della liberalizzazione graduale del mercato.

(Articolo 41) Compiti dell'autorità di regolazione

La revisione concretizza il mandato volto a rafforzare la regolazione del mercato postale. L'apertura del mercato va controllata. Con l'introduzione della concorrenza, lo Stato viene ad assumere, oltre al ruolo di proprietario della Posta, anche il ruolo di regolatore. La regolazione può essere definita come lo strumento atto a garantire il funzionamento di un settore determinato che si sta aprendo al mercato. Proprio perché la fornitura di servizi postali a tutta popolazione è un importante settore del servizio pubblico, una regolazione trasparente, apartitica e forte costituisce un presupposto fondamentale per garantire il servizio universale e il successo della liberalizzazione.

In quanto unità indipendente nel suo campo d'attività, aggregata amministrativamente alla Segreteria generale del Dipartimento, l'autorità di regolazione ha la competenza finale per decidere su questioni normative (esame delle istanze relative alla qualità delle prestazioni e dell'accesso al servizio universale, organizzazione e sorveglianza del controllo indipendente della qualità e direttive tecniche sulla determinazione dei costi del servizio universale e sulla sorveglianza del divieto di sovvenzionamento trasversale). D'altro canto, alla stregua di un Ufficio federale, assume i compiti di pertinenza statale (compiti sovrani) nel settore postale per il Dipartimento. Provvede in particolare all'esecuzione del sistema di concessioni, prepara le decisioni del Dipartimento in materia di prezzi nel settore dei servizi riservati (monopolio), valuta la liberalizzazione graduale del mercato, prepara la legislazione o si occupa delle questioni internazionali. È inoltre tenuta a pubblicare ogni anno un rapporto d'attività.

Nel caso di una maggiore liberalizzazione del mercato è probabile che, a determinate condizioni, anche la Commissione della concorrenza intenda procedere a determinate verifiche relative al divieto di sovvenzionamento trasversale, in base alle speciali disposizioni legali che la disciplinano. Tale eventualità sarebbe giustificata se, ad esempio, sussistesse il sospetto che la Posta o un'altra impresa fosse indotta a concludere accordi in materia di

concorrenza in un mercato rilevante o beneficiare di una posizione di forza sul mercato, il che potrebbe costituire una violazione del divieto di sovvenzionamento trasversale. Come dimostrano le esperienze maturate all'estero, è opportuno in questi casi che l'autorità garante della concorrenza e l'autorità di regolazione adottino di concerto una normativa relativa al mercato rilevante, alle competenze e alle procedure, al fine di evitare doppioni. In linea di massima, nel settore postale non vi è una chiara ripartizione dei compiti: le autorità garanti della concorrenza sono competenti per le questioni generali che riguardano la concorrenza, mentre le autorità di regolazione si occupano delle questioni legate all'applicazione delle rispettive leggi postali. Entrambe le autorità devono poter continuare ad assumere i rispettivi compiti legali specifici. Questa ripartizione delle competenze è attualmente applicata anche negli Stati membri dell'UE, sebbene la direttiva europea sui servizi postali consenta agli Stati membri di conferire alle autorità di regolazione anche la competenza di esaminare le questioni generali relative al diritto della concorrenza.

(Articolo 42) Obblighi di informare della Posta

Affinché l'autorità di regolazione possa adempiere il proprio mandato, la Posta deve fornirle ogni anno una serie di informazioni in forma standardizzata. Queste informazioni servono in particolare alla sorveglianza e permettono di seguire costantemente gli sviluppi delle questioni essenziali che dovranno anche essere valutate. Se necessario, l'autorità di regolazione può richiedere altre informazioni oltre a quelle menzionate per l'adempimento del proprio mandato. Tale esigenza può verificarsi in particolare quando si tratterà di valutare se i presupposti per l'introduzione delle tasse sono adempiuti. Per snellire la procedura, le informazioni standard che la Posta deve fornire sono integrate nella relazione annuale che la Posta inoltra entro il 1° di aprile al Consiglio federale (proprietario). L'obbligo della Posta di presentare regolarmente e tempestivamente all'autorità di regolazione le informazioni relative all'evoluzione del servizio universale e dell'accesso a tale servizio garantisce che gli sviluppi determinanti in questo settore siano accuratamente pianificati e possano essere valutati per tempo, tenendo conto delle loro possibili ripercussioni.

(Articolo 43) Trattamento di dati personali

Il Dipartimento e l'autorità di regolazione possono trattare dati personali necessari all'adempimento del loro mandato, purché rispettino la legislazione in materia di protezione dei dati.

(Articolo 44) Pubblicazione di dati

L’autorità di regolazione è esplicitamente autorizzata a pubblicare determinati dati della Posta e dei concessionari privati nel suo rapporto d’attività e nel rapporto di valutazione della liberalizzazione graduale del mercato. L’autorizzazione è data solo a condizione che ciò sia necessario ai fini dell’adempimento dei compiti attribuiti dalla legislazione sulle poste e dalla presente ordinanza.

Sezione 12: Disposizioni finali

(Articolo 45) Diritto previgente: abrogazione

L’attuale ordinanza sulle poste del 29 ottobre 1997 è abrogata.

(Articolo 46) Modifica del diritto vigente

Con la modifica dell’ordinanza sull’organizzazione del DATEC, alla Segreteria generale del DATEC, già competente per i compiti di pertinenza statale (compiti sovrani) nel settore postale, è aggregata amministrativamente l'autorità di regolazione conformemente all’ordinanza sulle poste.

(Articolo 47) Primo rilascio della concessione

Gli operatori che, all’entrata in vigore dell’ordinanza, forniscono prestazioni postali soggette all’obbligo di concessione in virtù della revisione dell’ordinanza, hanno 9 mesi di tempo per inoltrare all’autorità di regolazione una domanda di concessione. I diretti interessati dispongono così di un lasso di tempo sufficiente per preparare la documentazione necessaria.

(Articolo 48) Entrata in vigore

La revisione dell’ordinanza sulle poste entra in vigore il 1° gennaio 2004.