

**Revisione totale della legislazione postale:**

**Legge sulle poste**

**Rapporto esplicativo  
sull'avamprogetto in consultazione**

**Marzo 2008**

## Sommario

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1 Situazione iniziale</b>   | <b>4</b>  |
| 1.1 Il mandato costituzionale della Confederazione   | 4         |
| 1.2 La legge sulle poste in vigore   | 4         |
| <b>2 La politica postale attuata finora dalla Confederazione</b>                             | <b>4</b>  |
| 2.1 Panoramica del Consiglio federale sull'evoluzione del settore postale in Svizzera (2002) | 4         |
| 2.2 Decreto del Consiglio federale del 1° maggio 2006  | 5         |
| <b>3 Evoluzione del mercato postale in Europa e in Svizzera</b>                              | <b>6</b>  |
| 3.1 Sistemi giuridici a confronto  | 6         |
| 3.2 Evoluzione del mercato in Europa   | 7         |
| 3.3 Evoluzione del mercato in Svizzera   | 8         |
| <b>4 Studio sulle ripercussioni della liberalizzazione del mercato 2011</b>                  | <b>8</b>  |
| <b>5 Strategia del Consiglio federale per l'ulteriore apertura del mercato</b>               | <b>10</b> |
| 5.1 Opportunità e rischi di un'ulteriore apertura del mercato                                | 10        |
| 5.2 Prossime tappe di apertura del mercato   | 11        |
| <b>6 Le nuove disposizioni in sintesi</b>  | <b>12</b> |
| 6.1 Apertura completa del mercato  | 13        |
| 6.2 Assicurazione del servizio universale  | 13        |
| 6.2.1 Il servizio postale universale   | 15        |
| 6.2.2 Servizio di base con prestazioni del traffico dei pagamenti                            | 19        |
| 6.3 Ordinamento del mercato  | 21        |
| 6.4 Commissione delle Poste (PostCom)  | 23        |
| <b>7 Commento alle singole disposizioni</b>  | <b>25</b> |
| 7.1 Legge sulle poste  | 25        |
| 7.1.1 Disposizioni di carattere generale   | 25        |
| 7.1.2 Servizi postali  | 26        |
| 7.1.2.1 Disposizioni generali  | 26        |
| 7.1.2.2 Requisiti del servizio universale  | 32        |
| 7.1.2.3 Mandato del servizio universale prima della completa liberalizzazione del mercato    | 36        |
| 7.1.2.4 Concessione per il servizio universale dopo la completa liberalizzazione del mercato | 37        |
| 7.1.2.5 La Commissione delle poste (PostCom)   | 39        |
| 7.1.2.6 Organo di conciliazione e protezione giuridica                                       | 43        |
| 7.1.2.7 Tasse  | 44        |
| 7.1.2.8 Contravvenzioni  | 45        |
| 7.1.3 Servizi nel settore del traffico dei pagamenti   | 46        |
| 7.1.4 Disposizioni finali  | 47        |
| 7.2 Modifica del diritto vigente   | 48        |
| <b>8 Ripercussioni</b>   | <b>48</b> |

|   |    |
|---|----|
| 8.1 Conseguenze finanziarie e ripercussioni sull'effettivo del personale previste per la Confederazione | 48 |
| 8.2 Conseguenze finanziarie e ripercussioni sull'effettivo del personale previste per Cantoni e Comuni  | 49 |
| 8.3 Conseguenze per la Posta Svizzera   | 49 |
| 8.4 Conseguenze per l'economia  | 49 |
| 8.5 Compatibilità con gli impegni internazionali assunti dalla Svizzera                                 | 50 |
| 8.6 Rapporto con il diritto europeo   | 50 |

## **1 Situazione iniziale**

### **1.1 Il mandato costituzionale della Confederazione**

Secondo l'articolo 92 capoverso 2 della Costituzione federale (Cost.; RS 101), la Confederazione provvede affinché in tutte le regioni del Paese vi siano servizi postali di base sufficienti e a prezzo ragionevole. Per servizi postali ai sensi della Costituzione s'intendono l'invio di lettere e pacchi postali, prestazioni del traffico dei pagamenti nonché il trasporto di viaggiatori.

### **1.2 La legge sulle poste in vigore**

Con la legge del 30 aprile 1997 sulle poste (LPO; RS 783.0), la Confederazione ha creato le basi giuridiche per l'adempimento di questo mandato di servizio universale<sup>1</sup>. In essa, la Posta Svizzera è obbligata a offrire sufficienti servizi di base – comprendenti prestazioni del traffico postale e del traffico dei pagamenti – in tutte le regioni del Paese secondo gli stessi principi e a prezzi equi. Essa fornisce inoltre altre prestazioni (servizi liberi). Anche i fornitori privati di servizi postali sono autorizzati a offrire prestazioni postali nell'ambito del servizio universale e dei servizi liberi. È eccettuato il cosiddetto servizio postale riservato (monopolio della Posta), e cioè le lettere fino a un peso di 100 g ad eccezione degli invii della posta rapida (invii espresso e servizi di corriere).

## **2 La politica postale attuata finora dalla Confederazione**

### **2.1 Panoramica del Consiglio federale sull'evoluzione del settore postale in Svizzera (2002)**

Il primo bilancio intermedio della riforma delle PTT del 1998, contenuto nel rapporto del Consiglio federale del 22 maggio 2002 concernente una panoramica sull'evoluzione del settore postale in Svizzera<sup>2</sup>, giungeva alla conclusione che la riforma era sostanzialmente riuscita. La fornitura in tutto il Paese dei servizi previsti nella legge era assicurata, le condizioni concernenti la qualità e i prezzi erano rispettate e i meccanismi di finanziamento previsti dalla legge sulle poste funzionavano o non erano ancora scattati: fino a quel momento, la Posta era riuscita a finanziare autonomamente il servizio universale e non era stato necessario introdurre la tassa di concessione per i fornitori privati.

Sulla scorta di questo bilancio, il Consiglio federale ha formulato le seguenti linee direttrici:

- Contenuto ed estensione del servizio universale: in merito alla fornitura del servizio universale, doveva continuare a essere garantito in tutto il Paese un servizio di buona qualità, accessibile a tutti a prezzi equi. I servizi andavano adeguati costantemente alle esigenze della clientela e al progresso tecnologico.

<sup>1</sup> I servizi di trasporto di viaggiatori sono disciplinati nella legge sul trasporto viaggiatori (RS 744.10).

<sup>2</sup> FF 2002, p. 4497 segg.

- Regole applicabili alla rete di uffici postali: per garantire questo servizio universale di buona qualità, la Posta doveva gestire una rete di uffici postali che coprisse l'intero territorio del Paese.
- Tappe dell'apertura graduale del mercato e provvedimenti relativi al disciplinamento del mercato postale: per l'apertura del mercato, il Consiglio federale ha previsto una procedura a tappe. In una prima tappa, nel 2004, doveva essere aperto completamente il mercato dei pacchi e in una seconda tappa, nel 2006, il mercato della posta lettere, ad eccezione delle lettere indirizzate fino a 100 g.

Il Parlamento ha preso atto di questa procedura e l'ha approvata con un decreto federale semplice; proposte che chiedevano sia un ritmo più lento sia un ritmo più veloce di riduzione del monopolio sulle lettere sono state respinte da entrambe le Camere. Nel 2004 e nel 2006 il Consiglio federale ha attuato le corrispondenti tappe di apertura.

L'ulteriore apertura del mercato ha reso necessari anche adeguamenti legislativi. Il Consiglio federale ha emanato tali adeguamenti nell'ordinanza sulle poste. In particolare, ha introdotto l'obbligo di concessione per i fornitori di servizi non riservati, e cioè per i pacchi tra 2 e 20 kg al momento della panoramica nonché per tutti i pacchi fino a 20 kg e le lettere a partire da 100 g successivamente. L'obbligo di concessione doveva servire quale strumento di vigilanza sui fornitori di servizi postali, e segnatamente di controllo del rispetto delle prescrizioni giuridiche e degli standard minimi in materia di diritto del lavoro. È inoltre stata creata un'autorità di regolazione, a cui è stato affidato il compito di vigilare sulla fornitura del servizio universale e sulle concessioni.

## **2.2 Decreto del Consiglio federale del 1° maggio 2006**

Nel decreto del 1° maggio 2006, il Consiglio federale ha preso atto che la politica di apertura del mercato graduale, controllata, attuata dal 1998, era riuscita ed erano stati raggiunti entrambi gli obiettivi principali, e cioè offrire un servizio universale di buona qualità, accessibile alla popolazione in tutte le regioni del Paese a prezzi equi, e assicurare il finanziamento di questo servizio universale.

Sulla scorta di queste constatazioni e degli sviluppi sul mercato postale europeo (cfr. cap. 3 più avanti), il Consiglio federale è giunto alla conclusione che fosse opportuno procedere a ulteriori tappe di apertura. A tal fine bisognava avviare una revisione totale della legge sulle poste e della legge sull'organizzazione della posta, in modo da spianare la strada a un'apertura completa del mercato postale.

### 3 **Evoluzione del mercato postale in Europa e in Svizzera**

#### 3.1 **Sistemi giuridici a confronto**

La politica postale della Comunità europea si basa sulla direttiva 97/67/CE<sup>3</sup>, sulla direttiva complementare 2002/39/EG<sup>4</sup> nonché sulla direttiva 2008/6/CE<sup>5</sup>. Con la sua politica postale e l'apertura dei mercati la CE persegue sostanzialmente gli stessi obiettivi della Svizzera.

Nell'ambito del servizio universale, la direttiva quadro sancisce il diritto di tutti i cittadini di accedere ai servizi postali. L'offerta del servizio universale deve comprendere almeno gli invii postali fino a 2 kg, i pacchi postali fino a 10 kg e gli invii raccomandati e di valore. Questo servizio universale deve presentare una certa qualità ed essere disponibile costantemente sull'intero territorio a prezzi accessibili. Gli Stati membri provvedono affinché la densità dei punti di ritiro e di accesso risponda alle esigenze degli utenti; devono inoltre garantire il ritiro e il recapito a domicilio almeno cinque giorni alla settimana. La direttiva quadro contiene quindi indicazioni sugli stessi elementi della legislazione postale svizzera. Siccome la portata effettiva del servizio universale dipende dalle legislazioni dei singoli Stati membri, non è possibile effettuare un confronto dettagliato con la Svizzera. Le lettere e i pacchi rientrano nel servizio universale in tutti i Paesi, mentre solo circa la metà degli Stati membri trasporta anche giornali e riviste. Variano anche le condizioni relative alla rete di accesso: alcuni Paesi rinunciano completamente a fornire indicazioni, altri stabiliscono un numero minimo di uffici postali a livello nazionale o formulano indicazioni sulla distanza dall'ufficio postale più vicino – analogamente alla Svizzera. Quanto al finanziamento del servizio universale, la direttiva offre agli Stati tre possibilità: bandi pubblici di gara, pagamenti compensativi pubblici nonché l'istituzione di un fondo di compensazione. Il presente avamprogetto concernente la nuova legge svizzera sulle poste prevede una combinazione di queste tre possibilità.

Come la Svizzera, anche la CE ha aperto il suo mercato postale a tappe, ma a un ritmo più serrato: dopo che con l'emanazione della direttiva, nel 1997, era stato liberalizzato il mercato dei pacchi e degli invii espresso e limitato a 350 g il monopolio sulle lettere, la direttiva del 2002 prevedeva una riduzione del monopolio sulle lettere a 100 g al 1° gennaio 2003 e a 50 g al 1° gennaio 2006. L'ultima direttiva, infine, in vigore dal 20 febbraio 2008, mira all'apertura completa del mercato interno dei servizi postali. In linea di massima, il mercato degli invii di corrispondenza dovrà essere aperto completamente il 1° gennaio 2011. Sono tuttavia possibili deroghe per i Paesi che presentano delle "peculiarità" per i servizi postali. Il riferimento va ai nuovi Stati membri, e cioè ai Paesi che hanno aderito all'UE dopo l'entrata in vigore della direttiva del 2002, nonché ai Paesi con condizioni geografiche difficili (ad esempio numerose isole o una popolazione scarsa). Hanno chiesto l'iscrizione sull'elenco dei beneficiari di deroghe complessivamente 11 Paesi, tra cui figurano

<sup>3</sup> Direttiva 97/67/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 15 dicembre 1997 concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio (GU L 15 del 21.1.1998, pag. 14).

<sup>4</sup> Direttiva 2002/39/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 giugno 2002, che modifica la direttiva 97/67/CE per quanto riguarda l'ulteriore apertura alla concorrenza dei servizi postali della Comunità (GU L 176 del 5.7.2002, pag. 21).

<sup>5</sup> Direttiva 2008/6/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 febbraio 2008, che modifica la direttiva 97/67/CE per quanto riguarda il pieno completamento del mercato interno dei servizi postali comunitari (GU L 52 del 27.02.2008, pag. 3).

soprattutto Paesi dell'Europa dell'Est, ma anche la Grecia e il Lussemburgo. In questi Paesi, l'apertura completa è prevista per il 1° gennaio 2013. Con la decisione di aprire il mercato completamente è stata adottata anche una clausola di reciprocità. In altre parole, durante i due anni del periodo transitorio (2011-2013) gli Stati membri che hanno aperto completamente il mercato possono negare a imprese postali di altri Stati membri l'accesso al loro mercato postale nei settori in cui queste beneficiano ancora di un monopolio nel loro Paese di origine. È ipotizzabile che gli Stati membri che hanno aperto completamente il mercato applicheranno questa clausola anche alle imprese provenienti da Stati terzi, come la Svizzera.

Un terzo obiettivo fondamentale della politica relativa al mercato postale della CE è la parità di trattamento di tutti gli operatori presenti sul mercato o l'esclusione di distorsioni della concorrenza. Ai sensi della direttiva, l'accesso al mercato può essere associato a ulteriori condizioni solo se ciò è necessario per tutelare determinati interessi pubblici o garantire il servizio universale. Quale misura di accompagnamento dell'apertura completa dei mercati postali è stato deciso di consentire agli Stati membri di imporre disposizioni giuridiche o contrattuali concernenti le condizioni di lavoro e di occupazione, comprese la protezione della salute e la sicurezza sul posto di lavoro. Inoltre i fornitori possono essere obbligati a versare contributi per il finanziamento del servizio universale. Tutte queste condizioni non devono tuttavia tradursi in discriminazioni tra gli operatori del mercato. Persegue lo stesso obiettivo anche l'obbligo di notifica per i fornitori di servizi postali proposto nel presente avamprogetto di legge sulle poste. Nella CE, i servizi universali sono esonerati dall'imposta sul valore aggiunto: i fornitori del servizio universale continuano quindi a beneficiare di un certo vantaggio concorrenziale rispetto agli altri fornitori.

### **3.2 Evoluzione del mercato in Europa**

Nell'ambito dei servizi di corriere e degli invii espresso nonché della posta pacchi, l'evoluzione del mercato in Europa è paragonabile a quella in Svizzera. I fornitori privati sono entrati sul mercato approssimativamente negli stessi sottomercati e nella stessa misura come in Svizzera (cfr. cap. 3.3).

Sul mercato della posta lettere vi sono invece differenze più nette rispetto alla Svizzera, già solo per il fatto che nessun Paese applica più il monopolio a 100 g. Lo stato di avanzamento in termini di portata e velocità dell'apertura non è tuttavia unitario nell'UE, come indicato sopra. Fino al 1° gennaio 2011, nella maggior parte dei Paesi europei si applica un limite di peso di 50 g per gli invii di corrispondenza indirizzati inclusi nel monopolio. Il mercato è già completamente aperto solo in Svezia, Finlandia, Inghilterra e Germania. Lo sviluppo della concorrenza nel settore delle lettere è però lento anche nei Paesi europei con un monopolio a 50 g o un mercato completamente aperto. In Germania e nei Paesi Bassi, dove il mercato è stato aperto fino a 50 g all'inizio del 2006, la quota di mercato dei fornitori privati è del 9-12 %. In Svezia, che ha aperto completamente il mercato già nel 1993, i fornitori privati registrano una quota di mercato del 9 %. La loro attività si concentra però sulle regioni urbane, dove la loro quota di mercato è nettamente superiore. La concorrenza sul mercato della posta lettere si sviluppa quindi molto più lentamente che sul mercato dei pacchi. Il motivo sta nelle differenze logistiche. Il recapito delle lettere comporta requisiti differenti. In particolare sono necessari grossi volumi di invii per

garantire un'attività competitiva su grande scala, il che presuppone a sua volta un'ampia rete di recapito e ritiro, con le spese d'investimento corrispondenti<sup>6</sup>.

### **3.3 Evoluzione del mercato in Svizzera**

Con l'apertura graduale del mercato postale a partire dal 1998, la situazione del mercato è mutata anche in Svizzera. Vari fornitori privati sono riusciti a conquistare quote di mercato nei singoli sottomercati (servizi di corriere e invii espresso, mercato dei pacchi). Si è sviluppata una concorrenza stabile soprattutto nel segmento dei servizi di corriere e degli invii espresso, liberalizzato già dal 1998. Anche nel segmento dei pacchi, aperto completamente nel 2004, si osserva una certa intensità di concorrenza, seppur ridotta. Qui, nel 2006 la quota di mercato dei fornitori privati era del 17 % ed è quindi rimasta praticamente invariata dall'apertura del mercato dei pacchi. È tuttavia difficile delimitare esattamente i due mercati, perché si compenetrano e non è praticamente più possibile separare completamente le prestazioni.

Il mercato della posta lettere è quello in cui la concorrenza si sviluppa più debolmente. Ciò è dovuto prevalentemente al fatto che è stato aperto fino a un limite di monopolio di 100 g solo nel 2006 e che questa apertura ha consentito alla concorrenza l'accesso solo al 12 % circa dell'intero volume di lettere. Nel primo anno dopo la riduzione del monopolio, la Posta ha mantenuto una quota di mercato del 99 %. Come indicato al cap. 3.2, tuttavia, lo sviluppo non è frenetico neanche in Europa, dove il monopolio sui mercati delle lettere è stato abbassato a 50 g o abolito completamente diversi anni fa.

## **4 Studio sulle ripercussioni della liberalizzazione del mercato 2011**

Nell'estate del 2007, il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) ha assegnato alle società di consulenza Plaut Economics/Frontier Economics il mandato di modellizzare l'impatto di un'apertura parziale o completa del mercato postale ("Auswirkungen Postmarktliberalisierung 2011"<sup>7</sup>, studio Plaut/Frontier). I cardini dell'indagine erano le ripercussioni sul finanziamento del servizio universale, l'evoluzione dell'occupazione, l'evoluzione del mercato nonché le ripercussioni sull'economia nazionale.

Per illustrare l'ampiezza delle possibili ripercussioni, lo studio si basa sostanzialmente su due scenari:

- Scenario "livello di costi basso della Posta": questo scenario parte dal presupposto che, con l'entrata in vigore della nuova legge, la Posta operi come un'impresa privata, riuscendo ridurre notevolmente i propri costi. Ciò avrà delle ripercussioni sul numero dei posti di lavoro, sui salari e sulle condizioni di lavoro nonché sull'atteggiamento della Posta nei confronti di determinati gruppi d'interesse, quali le regioni periferiche, i Cantoni, ecc.

<sup>6</sup> Cfr. rapporto d'attività PostReg 2006, pag. 20.

<sup>7</sup> "Auswirkungen Postmarktliberalisierung 2011", Plaut Economics/Frontier Economics, Londra, dicembre 2007.

- Scenario “livello di costi alto della Posta”: tale scenario ipotizza 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.

Entrambi gli scenari hanno delle ripercussioni in particolare sul finanziamento del servizio universale. Tali ripercussioni possono essere riassunte come segue.

- Finanziabilità del servizio universale: dopo l’abbassamento del monopolio a 50 g, la Posta sarà in grado di finanziare autonomamente il servizio universale in ogni caso.

In caso di apertura totale del mercato nel 2011, a medio termine, e cioè a partire dal 2014, la situazione finanziaria dipende dallo scenario che si realizzerà. Se la Posta riuscirà a mantenere bassi i costi (adeguamento dei costi alle imprese private), sarà possibile continuare a finanziare il servizio universale in modo autonomo. Se invece i costi rimarranno a un livello alto (rispetto delle aspettative politiche), a partire dal 2014 si prospetta un deficit finanziario del 3% della cifra d’affari e dovranno essere messi a disposizione altri mezzi per finanziare il servizio universale. Si prevedono inoltre impasse finanziarie ancora maggiori se ai nuovi fornitori sarà accordato l’accesso all’infrastruttura della Posta subito dopo l’apertura completa del mercato.

- Evoluzione dell’occupazione: alla luce delle esperienze maturate in altri Paesi europei nell’ambito della liberalizzazione, se la Posta Svizzera riuscirà ad adeguare i costi come descritto sopra, l’apertura totale del mercato causerà probabilmente una riduzione dell’occupazione in tutto il settore.
- Offerta e domanda del mercato: la concorrenza si svilupperà soprattutto nel settore degli invii singoli di posta A e posta B, con un grande concorrente o tutt’al più con pochissimi fornitori alternativi. Questa concorrenza si concentrerà inoltre nelle aree urbane.
- Andamento dei prezzi: rispetto al livello attuale, a breve termine i prezzi in media diminuiranno, mentre a lungo termine sarà possibile ridurli ulteriormente solo se la Posta potrà procedere all’adeguamento dei costi.
- Altre ripercussioni macroeconomiche: la capillarità dei servizi postali offerti dalla Posta non sarà compromessa, anzi in settori specifici sarà migliorata grazie alla concorrenza. L’effetto della concorrenza sull’attrattiva della piazza economica svizzera è positivo per due motivi: da un lato permette di migliorare la qualità del servizio, dall’altro l’apertura del mercato consente di ridurre i prezzi e di ottimizzare il rapporto prezzo-prestazione per la clientela.

## **5 Strategia del Consiglio federale per l'ulteriore apertura del mercato**

### **5.1 Opportunità e rischi di un'ulteriore apertura del mercato**

L'apertura dei mercati è una tendenza internazionale a cui la Svizzera non può sottrarsi. Nel complesso, l'evoluzione segnata finora dal mercato postale in Europa e in Svizzera in seguito all'apertura graduale è positiva. Gli obiettivi della politica svizzera nell'ambito dell'apertura del mercato postale sono stati rispettati: la fornitura di servizi in tutto il Paese è andata oltre quanto previsto dalla legge. Le condizioni relative alla qualità e ai prezzi sono soddisfatte e i meccanismi di finanziamento contemplati dalla legge sulle poste funzionano o non sono neanche scattati: finora la Posta è riuscita a finanziare il servizio universale in modo autonomo e non è stato necessario introdurre un finanziamento di sostegno da parte dei fornitori privati di servizi postali o dello Stato.

Queste esperienze e le prospettive che si aprono ai consumatori, all'economia, ai fornitori privati di servizi postali e alla Posta Svizzera in caso di ulteriore liberalizzazione giustificano il proseguimento della politica attuata finora. Per il Consiglio federale, l'apertura del mercato non è fine a stessa, ma costituisce uno strumento e un incentivo per migliorare la qualità e la varietà dell'offerta e rafforzare la piazza economica svizzera.

L'attesa concorrenza rafforza la qualità dei servizi e riduce i prezzi. È la conclusione a cui giunge anche lo studio Plaut/Frontier, che stima che l'apertura del mercato avrà un effetto favorevole sui prezzi rispetto al loro livello attuale. Bisogna tuttavia tener presente che i calcoli dello studio Plaut/Frontier si basano su prezzi medi e non dicono se e in che misura a beneficiarne saranno i clienti commerciali o privati. Le esperienze sui mercati europei mostrano tuttavia che sono in primo luogo i grandi clienti a potersi avvalere delle prestazioni dei fornitori di servizi postali a un minor prezzo. È pertanto presumibile che il calo dei prezzi si ripercuoterà favorevolmente soprattutto sulla piazza economica svizzera.

La concorrenza deve promuovere le idee innovative e i nuovi operatori del mercato possono offrire nuovi prodotti e servizi. Da un lato ciò rappresenta un incentivo per i fornitori privati a entrare sul mercato postale e dall'altro favorisce la capacità innovativa dell'impresa Posta. I vantaggi per i clienti stanno invece in un'offerta più ampia di prestazioni postali e nella possibilità di scegliere tra più fornitori di prestazioni postali. Questa possibilità è interessante in particolare per i grandi clienti in seno all'amministrazione e all'economia.

Per finire, oltre a quelle già menzionate l'apertura completa del mercato ha anche delle ripercussioni sulla posizione della Posta Svizzera sul mercato internazionale: la sua accettazione e quindi anche la sua facoltà di stringere alleanze soprattutto nel contesto europeo sono maggiori se non opera a partire da un mercato protetto da un monopolio. Si tratta di un fattore importante in particolare sullo sfondo della clausola di reciprocità contenuta nell'ultima direttiva (cfr. cap. 3.1).

Oltre alle maggiori possibilità di stringere alleanze menzionate sopra, l'adeguamento della forma giuridica della Posta, previsto anch'esso nell'ambito della revisione totale (cfr. avamprogetto LOP), comporta anche un miglioramento della posizione della Posta sul mercato dei capitali, vale a dire della sua facoltà di procurarsi mezzi finanziari propri o di terzi. Ciò rafforza l'impresa Posta, il che a sua volta va a

vantaggio dei clienti in Svizzera, che grazie a una Posta sana e finanziariamente solida possono continuare a beneficiare di servizi postali stabili, qualitativamente e quantitativamente di alto livello, come quelli attuali.

Lo studio Plaut/Frontier menziona anche i rischi che può comportare un'apertura totale del mercato. In primo piano figura il finanziamento del servizio universale con la sua qualità attuale. A medio termine, e cioè a partire dal 2014, esso potrà essere assicurato attraverso i ricavi della Posta solo se quest'ultima saprà adeguare i suoi costi. Tra i fattori di costo figurano in particolare i salari e le condizioni di lavoro, che sono superiori rispetto alla concorrenza, nonché le aspettative del pubblico nei confronti del servizio universale, che vanno al di là delle disposizioni della legge. Questi fattori di costo devono essere tenuti in considerazione se a medio e lungo termine il servizio universale dovrà essere finanziato senza mezzi di terzi.

I costi generati dal servizio universale stesso scaturiscono dalle condizioni formulate nella legge sulle poste. Bisogna prestare particolare attenzione al fatto che la portata del servizio universale possa essere adattata regolarmente ai bisogni della popolazione e dell'economia e che il fornitore del servizio universale goda di sufficiente flessibilità per fornire questi servizi in modo efficiente.

I costi generati dall'organizzazione dell'azienda dipendono invece in ampia misura dall'impostazione della legge sull'organizzazione della posta, imperniata sul ravvicinamento delle condizioni in materia di diritto del lavoro a quelle dei fornitori privati.

Lo studio parte inoltre dal presupposto che, a lungo termine, in seguito all'apertura del mercato il numero di occupati sull'intero mercato postale tenderà a diminuire.

Sullo sfondo di queste considerazioni e stando ai risultati dello studio Plaut/Frontier, il Consiglio federale giunge alla conclusione che ulteriori tappe di apertura del mercato fino a una liberalizzazione completa sono possibili e adeguate nell'ottica dell'economia nazionale. Per il seguito della procedura prevede pertanto le tappe descritte qui di seguito.

## **5.2 Prossime tappe di apertura del mercato**

Come descritto al cap. 3.3, il mercato postale svizzero è stato progressivamente aperto a partire dal 1998. La procedura a tappe si è rivelata efficace ed è politicamente accettata. Per questo motivo anche l'apertura completa del mercato deve avvenire in due tappe.

Il Consiglio federale realizza la prima tappa attraverso una modifica dell'ordinanza: all'articolo 3 capoverso 3, la legge sulle poste prevede la possibilità che il Consiglio federale escluda altre prestazioni dai servizi riservati o abbassi il limite di peso del monopolio sulle lettere, a condizioni che resti garantito il finanziamento di un servizio universale sufficiente. In base allo studio Plaut/Frontier, che non prevede nessuna minaccia per il servizio universale con un monopolio fino a 50 g, al 1° aprile 2009 il Consiglio federale abbasserà il monopolio sulle lettere a 50 g. A tal fine adeguerà di conseguenza l'articolo 3 lettera a dell'ordinanza.

Il presente avamprogetto concernente la nuova legge sulle poste contiene le basi giuridiche per la seconda tappa, l'apertura completa del mercato. È prevista l'abolizione del monopolio al 1° aprile 2012. Con l'abbassamento del monopolio da

50 a 0 g, i fornitori privati potranno accedere al restante 75% dell'intero volume di lettere. Questo grande e importante passo deve essere deciso dal Parlamento con l'adozione della legge sulle poste e sottostà pertanto al referendum facoltativo.

Lo scarto di tre anni tra l'abbassamento del monopolio a 50 g al 1° aprile 2009 e la sua abolizione completa al 1° aprile 2012 serve a raggiungere i seguenti obiettivi:

- Durante questi tre anni, in cui secondo Plaut/Frontier il finanziamento del servizio universale è assicurato, sarà possibile osservare e valutare l'evoluzione del mercato postale in Svizzera. Si potrà inoltre verificare quali delle ipotesi alla base dello studio si realizzano effettivamente. Ciò vale in particolare anche per le previsioni in vista del finanziamento a medio e lungo termine del servizio universale, che secondo Plaut/Frontier è associato ad alcune incognite.
- Un termine vincolante fino al 1° aprile 2012 nella legge assicura al tempo stesso che l'apertura completa del mercato non è una semplice dichiarazione d'intenti, bensì una volontà già ancorata dal legislatore, il che aumenta la certezza per gli investimenti e la pianificazione da parte dei fornitori privati.
- Infine, questo termine di tre anni offre anche all'impresa Posta un periodo transitorio durante il quale avrà la possibilità di adattarsi alle condizioni mutate e di posizionarsi sul mercato.

## **6 Le nuove disposizioni in sintesi**

Le principali nuove disposizioni della legge sulle poste riguardano i seguenti quattro settori:

- Apertura completa del mercato (cap. 6.1): la nuova legge sulle Poste prevede l'abolizione completa del monopolio al 1° aprile 2012. Fino a tale data, il monopolio resta a 50 g. La legge contiene le disposizioni necessarie a tal fine.
- Assicurazione del servizio universale (cap. 6.2): la legge sancisce l'obbligo di assicurare un servizio universale accessibile a tutti e finanziabile sull'intero territorio. Per l'apertura completa del mercato prevede pertanto che dopo un periodo transitorio di cinque anni, durante il quale la Posta continua a fornire il servizio universale, sia pubblicato un bando di gara relativo alla concessione per il servizio postale universale. Già al momento dell'entrata in vigore della legge, alla Posta Svizzera è attribuito per legge il mandato di assicurare il traffico dei pagamenti.
- Ordinamento del mercato (cap. 6.3): la nuova legge sulle Poste deve creare armi pari per tutti gli operatori del mercato. Tutte le imprese che operano sul mercato postale devono quindi essere sottoposte allo stesso ordinamento del mercato. Sono ammesse deroghe al principio degli stessi diritti e doveri solo dove ciò è strettamente necessario per la fornitura del servizio universale. Un esempio è il diritto del concessionario del servizio universale di disporre gratuitamente del suolo pubblico al fine di installarvi buche delle lettere pubbliche e altri equipaggiamenti necessari ad assicurare il servizio postale (ad esempio distributori automatici di francobolli). Quale misura di accompagnamento dell'apertura del mercato postale, anche in futuro tutti i fornitori

dovranno essere obbligati a rispettare le condizioni di lavoro abituali nel settore. Viste le esperienze fatte all'estero, il rischio di dumping salariale va preso sul serio. In Germania, ad esempio, l'evoluzione delle condizioni di lavoro nel settore ha reso necessaria l'introduzione di disposizioni che fissano un salario minimo.

- Commissione delle Poste (cap. 6.4): l'attuale soluzione istituzionale di regolazione non soddisfa i requisiti di indipendenza dell'autorità di regolazione. La nuova legge sulle poste contiene le basi per un miglior ancoraggio istituzionale, un'attribuzione chiara delle competenze nonché le corrispondenti procedure di ricorso. Ciò è particolarmente importante dal momento che, nell'ambito della revisione della legge, nella sfera di competenza dell'autorità di regolazione rientrano compiti supplementari e nuovi. Il compito di regolazione è affidato a una nuova Commissione delle Poste (PostCom) da costituire.

## **6.1 Apertura completa del mercato**

La legge prevede l'apertura completa del mercato al 1° aprile 2012. Le disposizioni necessarie per l'apertura del mercato (*art. 21 segg.*) entrano in vigore in tale data. Contemporaneamente sono abrogate le disposizioni relative al monopolio in vigore fino a quel momento (*art. 18 segg.*).

Dopo un periodo transitorio di cinque anni, e cioè entro il 2017, durante il quale la Posta deve continuare ad adempiere un mandato giuridico, deve essere creata la possibilità di valutare il fornitore del servizio universale mediante un bando di gara (cfr. cap. 6.2.1 con la variante "mandato giuridico"). È così offerta a tutti i fornitori la possibilità di candidarsi per la fornitura del servizio universale. Il mandato è attribuito al fornitore che è in grado di finanziare il servizio universale attraverso i prezzi o chiede meno indennizzi (cfr. i commenti al cap. 6.2.1).

A partire da questo momento, l'abolizione del monopolio fa sì che anche il finanziamento del servizio universale sia posto su nuove basi. Per principio, il servizio universale dovrebbe autofinanziarsi. Se ciò non è possibile malgrado una fornitura efficiente del servizio, i deficit devono essere finanziati in primo luogo attraverso un fondo e secondariamente mediante indennizzi statali (cfr. cap. 6.2.1).

## **6.2 Assicurazione del servizio universale**

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<sup>8</sup> anche in caso di ulteriore apertura del mercato.

<sup>8</sup> Ciò corrisponde anche ai principi del rapporto del Consiglio federale "Il servizio universale nelle infrastrutture (servizio pubblico)", 23 giugno 2004, FF 2004, pag. 4075, 4120 seg.

Nel raffronto internazionale, il livello del servizio universale con prestazioni del traffico postale e del traffico dei pagamenti in Svizzera è molto alto. È proporzionalmente ampio in particolare il volume delle prestazioni incluse nel servizio universale conformemente alla legge, che attualmente comprende i seguenti servizi:

- lettere indirizzate in Svizzera e nel traffico postale transfrontaliero,
- pacchi fino a 20 kg indirizzati in Svizzera e nel traffico postale transfrontaliero,
- giornali e periodici in abbonamento distribuiti durante il giro di recapito ordinario (nessuno recapito mattutino),
- versamenti e prelievi nonché trasferimenti.

La Svizzera dispone di una delle reti di uffici postali più capillari a livello europeo. La Posta Svizzera è inoltre molto affidabile: nel 2007 è stato recapitato puntualmente il 97% circa delle lettere e il 97,5% dei pacchi. Anche questa è una prestazione record nel raffronto europeo. Inoltre, i prezzi per le lettere e i pacchi del servizio universale sono perlopiù convenienti nel raffronto europeo.

Il livello del servizio deve restare alto anche dopo l'entrata in vigore della nuova legge sulle poste. L'obbligo di assicurare il servizio universale su un mercato ampiamente o completamente aperto in futuro impone alcuni adeguamenti della legislazione in vigore:

- Sotto l'etichetta di servizi postali, la legge sulle poste in vigore raggruppa sia le prestazioni del traffico postale (trasporto di lettere e pacchi) che quelle del traffico dei pagamenti. Queste due prestazioni si distinguono da vari punti di vista: si tratta di prestazioni offerte in due settori e mercati completamente differenti e corrispondenti a esigenze differenti da parte dei clienti. Nel presente avamprogetto di legge sulle poste sono quindi proposte opportune soluzioni individuali per le due prestazioni in termini di portata (compreso l'accesso), gestione e finanziamento: in futuro il mandato per il servizio universale relativo alle prestazioni del traffico postale (qui di seguito servizi postali) sarà attribuito mediante pubblica gara, mentre il mandato per il servizio universale relativo alle prestazioni del traffico dei pagamenti sarà affidato direttamente alla Posta Svizzera. Questa ripartizione permette inoltre un'armonizzazione coerente con la politica europea relativa al mercato postale, che non comprende le prestazioni del traffico dei pagamenti.
- La legge sulle poste in vigore lascia sostanzialmente alla Posta Svizzera la libertà di stabilire le prestazioni del servizio universale in dettaglio. Questo sistema non è più compatibile con la nuova legge sulle poste, che per principio deve contenere un ordinamento non vincolato alla Posta Svizzera. Il contenuto del servizio universale deve ora essere stabilito nella legge e nell'ordinanza. La fornitura del servizio universale è sorvegliata dalla PostCom. Le basi giuridiche relative alla portata devono quindi essere formulate senza alcun riferimento a un'impresa specifica e contemporaneamente l'influsso politico sulla definizione del servizio universale deve essere volutamente rafforzato. Il rafforzamento della codecisione politica è legato anche all'accresciuta libertà imprenditoriale garantita contemporaneamente alla Posta in base all'avamprogetto di revisione totale della LOP.
- Il futuro concessionario deve fornire il servizio universale sempre più in concorrenza con altri fornitori. Affinché possa farlo senza grandi svantaggi

competitivi e in particolare il suo finanziamento resti realistico, devono essere adottate disposizioni corrispondenti. Il settore deve quindi essere chiamato a finanziare il servizio universale se i costi dell'obbligo di offrire il servizio universale non possono essere coperti; se anche questi contributi non bastano, la Confederazione versa i sussidi supplementari necessari.

- Infine, al Consiglio federale è attribuito il mandato di verificare regolarmente l'impostazione del servizio universale e, se del caso, adeguarla ai bisogni della clientela nonché al progresso tecnologico.

## 6.2.1 Il servizio postale universale

### *Portata*

In futuro il mandato di servizio universale relativo ai servizi postali sarà composto da un *mandato di trasporto* e da un *mandato infrastrutturale*. I due mandati saranno tuttavia indivisibili.

Ai sensi dell'*articolo 15 capoverso 1* il mandato di trasporto comprende la seguente offerta:

- trasporto di lettere nel territorio nazionale e nel traffico postale transfrontaliero (invii singoli),
- trasporto di pacchi postali fino a 20 kg nel territorio nazionale e nel traffico postale transfrontaliero (invii singoli),
- giornali e periodici in abbonamento.

Ciò corrisponde agli invii postali attuali ai sensi degli articoli 2 e 3 dell'ordinanza sulle poste. La novità sta nella menzione a livello di legge. In base a questa disposizione, il Consiglio federale stabilirà le prestazioni in dettaglio nell'ordinanza. L'intenzione dichiarata del Consiglio federale è di garantire la portata attuale dell'offerta di invii postali inclusi nel servizio universale.

Il *recapito* continuerà ad avvenire durante cinque giorni alla settimana per gli invii postali e sei per i quotidiani in abbonamento.

Il *mandato infrastrutturale* consiste nell'impegno a gestire un numero sufficiente di punti di accesso (uffici postali o agenzie) alla rete postale. L'accesso deve essere disciplinato in modo chiaro ed esaustivo. Il fornitore a cui sarà affidato il servizio universale dovrà garantire che i servizi siano disponibili in tutte le regioni a una distanza adeguata. Ciò corrisponde alla condizione relativa alla rete di uffici postali contemplata già oggi dalla legge sulle poste. Il concessionario del servizio universale continuerà a essere libero di gestire i punti di accesso direttamente o adempiere il mandato infrastrutturale in collaborazione con terzi. Le esperienze degli ultimi anni con soluzioni che fanno capo ad agenzie, ad esempio in collaborazione con negozi di generi alimentari, dimostrano che la collaborazione con dei privati può tradursi in soluzioni vantaggiose per i clienti, come orari di apertura più lunghi e più comodi. Anche in questi casi, il concessionario del servizio universale resta integralmente responsabile dell'adempimento del mandato affidatogli: in altre parole, in tutti i punti di accesso devono essere offerte le prestazioni del servizio universale.

Al Consiglio federale è inoltre attribuito espressamente il mandato di verificare periodicamente l'eventuale necessità di adeguare il mandato di servizio universale in base all'evoluzione sociale, tecnologica o economica.

### *Qualità e prezzi*

Le prestazioni del servizio universale devono essere fornite con una buona qualità e a determinati prezzi. Uno dei postulati fondamentali della politica svizzera concernente il servizio universale è che le prestazioni del servizio universale siano economiche; è quanto stipula anche il mandato costituzionale di cui all'articolo 92 Cost. Per questo motivo, i prezzi per l'invio di lettere e pacchi all'interno del servizio universale devono essere convenienti, indipendenti dalla distanza e fissati secondo gli stessi principi. Fino al 1° aprile 2012, i prezzi per le lettere all'interno del monopolio sono stabiliti dal Consiglio federale: in quest'ambito non vi è nessuna concorrenza e di conseguenza non vi è nessun controllo compensativo sui prezzi della Posta Svizzera. In futuro, il Consiglio federale fisserà il limite massimo dei prezzi per le prestazioni che rientrano nel monopolio dopo aver consultato il Sorvegliante dei prezzi (cfr. art. 14 della legge federale del 20 dicembre 1985 sulla sorveglianza dei prezzi, LSPr; RS 942.20).

Per ciò che non rientra nel monopolio e in caso di apertura completa del mercato per l'intero servizio universale al 1° aprile 2012, l'avamprogetto non prevede nessuna regolamentazione speciale dei prezzi. A differenza di altri mercati con monopoli naturali, sul mercato postale bisogna partire dal presupposto che sarà sostanzialmente possibile accedere al mercato (cfr. anche cap. 6.4 nonché tra l'altro Plaut Economics, *Opening postal markets in Switzerland*, Olten, 23 gennaio 2007): di conseguenza la concorrenza tra gli operatori del mercato funzionerà e dovranno essere garantiti prezzi equi e non discriminatori. Anche l'attuale studio Plaut/Frontier giunge alla conclusione che, in tutti gli scenari considerati, dal punto di vista della concorrenza non sussiste alcun motivo di regolamentare i prezzi. Di conseguenza, per procedere contro prezzi abusivi praticati da imprese che dominano il mercato sono sufficienti gli strumenti del diritto generale della concorrenza: il ricorso al Sorvegliante dei prezzi e alla Commissione della concorrenza. Contemporaneamente, questa soluzione garantisce al concessionario del servizio universale anche la libertà necessaria per fissare prezzi il più possibile conformi al mercato per il servizio universale fornito in concorrenza con altri fornitori. Questo sistema si è rivelato efficace per i prezzi della Posta al di fuori del monopolio sulle lettere fino a 100 g e si applica anche ai prezzi delle Ferrovie Federali Svizzere (FFS). Solo la condizione dell'indipendenza dei prezzi dalla distanza dovrà essere verificata dall'autorità di regolazione del settore (PostCom).

Nel caso in cui, contrariamente alle aspettative, sul mercato postale questo sistema non dovesse funzionare, la legge prevede la competenza del Consiglio federale di stabilire il limite massimo dei prezzi (cfr. commenti all'*art. 16 cpv. 4*). Potrà avvalersi di tale competenza ad esempio se il finanziamento del servizio universale fosse minacciato o se dovesse emergere che gli strumenti esistenti non consentono di raggiungere gli obiettivi della legge sulle poste. La fissazione e la verifica dei prezzi potranno essere assicurati direttamente dal Consiglio federale o mediante una delega della competenza alla PostCom.

Al momento dell'entrata in vigore della legge, il *mandato di servizio universale* continuerà a essere attribuito *per legge* alla Posta Svizzera. Nel mercato completamente liberalizzato, dopo un periodo transitorio di cinque anni il mandato di servizio universale sarà attribuito a un fornitore mediante una *concessione oggetto di un bando di gara*. Il sistema della concessione per il servizio universale è stato ancorato per la prima volta nel 1996, nella legge del 30 aprile 1997 sulle telecomunicazioni (LTC; RS 784.10). Il sistema di bando di gara è una componente essenziale di qualsiasi legge sul mercato il cui obiettivo principale è di creare armi pari per tutti gli operatori del mercato: la concessione serve come strumento per garantire il servizio universale su un mercato aperto, nei limiti del possibile senza alcun influsso sulla concorrenza, offrendo a ogni impresa – almeno a lungo termine – l'opportunità di ottenere tale concessione.

Per la concessione, che comprende un obbligo di prestazione nonché altri diritti e doveri, è pubblicato periodicamente un bando di gara in tutta la Svizzera. Lo scopo del bando è di identificare il candidato che non chiede indennizzi per la fornitura del servizio universale o chiede meno indennizzi e contemporaneamente dimostra le capacità professionali necessarie per tale fornitura. Le esperienze nel settore delle telecomunicazioni mostrano che nei primi anni dopo l'apertura del mercato una vera e propria procedura di bando non è attuabile per mancanza di candidati. Per questo motivo è prevista la possibilità di rinunciare al bando, in assenza di condizioni di concorrenza (cfr. commenti all'*art. 21*).

Una volta attribuita la concessione, spetta all'autorità di regolazione (PostCom) assicurare il rispetto delle condizioni della legge. Il concessionario del servizio universale deve fornire annualmente una prova della qualità (cfr. commento all'*art. 16*). Se la PostCom constata che la concessione è stata violata, può ordinare le misure di cui all'*articolo 28*.

Il Consiglio federale sostiene la strategia del bando di gara. Quale alternativa, nell'ambito della procedura di consultazione mette tuttavia in discussione anche l'*attribuzione del servizio universale mediante un mandato giuridico*. In questo caso, la Posta Svizzera continuerebbe a essere tenuta per legge ad assicurare il servizio universale. La fornitura efficiente del servizio universale potrebbe essere controllata, come avviene anche oggi, mediante verifiche periodiche del rispetto delle condizioni giuridiche. Anche il Consiglio federale dovrebbe essere tenuto a valutare periodicamente la portata e le condizioni di finanziamento ed eventualmente ad apportare degli adeguamenti. L'assicurazione del servizio universale con un mandato giuridico significherebbe un minor onere amministrativo e finanziario sia per l'impresa che per la Confederazione. Dal punto di vista della sicurezza del servizio, le due varianti sono equivalenti.

Dopo un esame approfondito si è rinunciato alla possibilità di (1) concessioni regionali e (2) concessioni limitate a singoli prodotti: (1) da un lato una ripartizione regionale consentirebbe alle piccole imprese di entrare sul mercato, dall'altro determinerebbe però il bisogno di una collaborazione regolamentata o dell'interoperabilità tra i fornitori delle singole regioni. Bisognerebbe inoltre tener conto del fatto che le regioni si differenziano molto per quanto riguarda la loro attrattiva e che ciò ha delle ripercussioni sul finanziamento, indesiderabili in particolare nell'ottica della politica regionale. Di fronte alle piccole dimensioni della Svizzera nonché alle presumibili economie di scopo di un'infrastruttura nazionale di

smistamento, ai fini di una fornitura il più possibile efficiente delle prestazioni, un modello del genere è da scartare. (2) Un'altra possibilità di attribuzione sarebbe la limitazione delle concessioni a dei prodotti: una concessione per il servizio universale dei pacchi e una per le lettere. Una ripartizione contenutistica di questo genere non ha tuttavia senso perché secondo l'avamprogetto le condizioni relative all'accesso sono parte integrante del servizio universale. Di conseguenza sia il fornitore per i pacchi che quello per le lettere dovrebbero gestire una rete di punti di accesso sull'intero territorio, il che ancora una volta è impensabile nell'ottica delle economie di scopo.

#### *Finanziamento del servizio universale*

Per principio, i prezzi del servizio universale devono coprire i costi, anche se ciò non può valere per ogni singola lettera a causa della condizione relativa all'indipendenza dalla distanza. Ciononostante, il concessionario del servizio universale può ritrovarsi nella condizione di dover sostenere un carico insostenibile perché per raggiungere la copertura dei costi dovrebbe aumentare i prezzi, ma non può farlo per via della concorrenza o delle condizioni legate alla concessione. A ciò si aggiunge il fatto che in base alle condizioni relative alla rete di punti di accesso non può orientare completamente la sua struttura alla concorrenza. Ciò non è tuttavia preoccupante a priori, anzi le ripercussioni macroeconomiche di un servizio sull'intero territorio sono considerate più importanti della copertura dei costi nell'ambito della fornitura dei servizi postali. Per il fornitore che può dover far fronte a costi netti a causa di questi obblighi deve tuttavia essere previsto un meccanismo di indennizzo durante entrambe le fasi.

Fino all'apertura completa del mercato al 1° aprile 2012, il finanziamento del servizio universale è assicurato dai proventi del monopolio. In base alle conclusioni dello studio Plaut/Frontier si può partire dal presupposto che i proventi del monopolio a 50 g siano sufficienti per il finanziamento.

Con l'apertura completa del mercato al 1° aprile 2012, dal concessionario del servizio universale ci si aspetta che sia in grado di fornire il servizio universale – senza monopolio – autofinanziandosi. Secondo Plaut/Frontier, nell'ipotesi che il concessionario del servizio universale sia la Posta e che sia in grado di attuare i necessari adeguamenti dei costi, ciò dovrebbe essere possibile. Con la nuova legge si verifica tuttavia un cambiamento di sistema per quanto riguarda il finanziamento dei costi del servizio universale: a differenza di oggi, non si tratterà più di finanziare eventuali costi scoperti attraverso un fondo, bensì di non svantaggiare il concessionario del servizio universale rispetto alla concorrenza – sul mercato aperto – e di indennizzarlo nel caso in cui dovesse subire un pregiudizio a causa dei suoi obblighi. Se dovesse emergere che l'obbligo di offrire il servizio universale si traduce in costi netti, ai sensi dell'*articolo 17 capoverso 1* il concessionario ha diritto a un indennizzo se ha fatto valere tale diritto nell'ambito della candidatura e la PostCom l'ha scelto come concessionario dopo aver esaminato se sono adempiute le condizioni per far valere questi costi netti. In tal caso, la PostCom costituisce un fondo per finanziare questi costi. L'importo da finanziare è ripartito proporzionalmente sui fatturati dei fornitori che forniscono prestazioni nell'ambito del servizio universale.

In futuro, quindi, tutti i fornitori che operano nell'ambito del servizio universale dovranno contribuire al finanziamento di questi costi netti. Il concessionario del servizio universale non dovrà quindi finanziare trasversalmente i suoi costi netti con

i proventi del servizio universale già prima di far valere un indennizzo. Un doppio aggravio sui proventi del servizio universale porterebbe a una distorsione della concorrenza a sfavore del concessionario, che come tutti gli altri fornitori soggetti a notifica è soggetto alle imposte sul fatturato delle sue prestazioni nell'ambito del servizio universale. Questo sistema di finanziamento corrisponde a quello della legislazione sulle telecomunicazioni.

Se questo fondo non è tuttavia sufficiente per coprire i costi netti, ai sensi dell'*articolo 36 capoverso 4* la Confederazione versa un indennizzo per finanziare il servizio universale. Può essere il caso se il deficit da finanziare può essere colmato solo con un onere sproporzionato per i fornitori. In tal caso il Parlamento decide l'importo corrispondente sotto forma di decreto federale semplice nell'ambito del preventivo.

#### *Diritti del concessionario del servizio universale*

L'obbligo di offrire il servizio universale non deve tradursi in una distorsione della concorrenza tra il concessionario del servizio universale e gli altri fornitori. Per questo motivo saranno aboliti tutti i privilegi di cui beneficia oggi la Posta Svizzera [ad esempio privilegio fiscale, esenzione dall'imposta sul valore aggiunto nella revisione della legge sull'IVA (LIVA; RS 641.20)]. La concessione di diritti esclusivi è giustificata solo dove questi sono direttamente legati all'adempimento regolare del suo mandato: la deroga al divieto di circolare la notte e la domenica permette la fornitura delle prestazioni della Posta A e l'utilizzazione gratuita del suolo pubblico è necessaria per offrire al Paese un numero sufficiente di buche delle lettere pubbliche. Questi privilegi del concessionario del servizio universale sono relativizzati dal fatto che altri fornitori possono chiedere alle autorità cantonali o comunali sia la deroga al divieto di circolare la notte e la domenica<sup>9</sup> che l'utilizzazione del suolo pubblico.

### **6.2.2 Servizio di base con prestazioni del traffico dei pagamenti**

Oggi la Posta Svizzera è tenuta per legge a offrire anche prestazioni del traffico dei pagamenti, oltre a quelle del traffico postale. L'obbligo di offrire il servizio universale comprende l'offerta di versamenti, prelevamenti e trasferimenti. Le condizioni relative alla densità della rete di uffici postali di cui all'articolo 2 capoverso 3 LPO si applicano anche al traffico dei pagamenti; le prestazioni del traffico dei pagamenti devono quindi essere disponibili in tutte le regioni e per tutti i gruppi della popolazione a una distanza adeguata sull'intero territorio. Una deroga a questa condizione è prevista dall'articolo 6 capoverso 2 dell'ordinanza sulle poste, che oggi consente alla Posta di rinunciare, per ragioni di sicurezza, a offrire prestazioni finanziarie.

Come indicato al capitolo 6.2 precedente, nell'avamprogetto di legge sulle poste il servizio universale per i servizi postali e quello per le prestazioni del traffico dei pagamenti sono disciplinati separatamente. Come già accennato, si tratta di servizi molto differenti, forniti su mercati distinti e per bisogni dei clienti distinti. Una

<sup>9</sup> Ai sensi dell'art. 92 dell'ordinanza sulle norme della circolazione stradale (ONC; RS 741.11), i Cantoni possono concedere deroghe al divieto di circolare la notte e la domenica.

differenza essenziale sta segnatamente nei requisiti a livello di infrastruttura e formazione del personale. Con l'obbligo di offrire versamenti e prelievamenti in contanti, il traffico dei pagamenti rientra nel campo d'applicazione della legge sul riciclaggio di denaro, che comporta obblighi di diligenza più severi per il personale, non richiesti dall'obbligo di offrire il servizio universale per i servizi postali. Contemporaneamente, l'esecuzione di pagamenti in contanti negli uffici postali impone misure atte a garantire la sicurezza. Di conseguenza, l'offerta di servizi nell'ambito del traffico dei pagamenti in un ufficio postale comporta notevoli costi. Su questo sfondo, l'attuale parità di trattamento tra i servizi postali e il traffico dei pagamenti non si giustifica materialmente in relazione alla densità degli uffici postali e si spiega solo per motivi storici. Il presente avamprogetto prevede pertanto una soluzione su misura per il traffico dei pagamenti dal punto di vista della portata (compreso l'accesso), della gestione e del finanziamento.

Anche in futuro, la Posta sarà tenuta ad assicurare adeguatamente il traffico dei pagamenti in tutto il Paese. Le prestazioni comprenderanno come finora versamenti, prelievamenti e trasferimenti (cfr. commenti all'*art. 38*). Di conseguenza, il mandato di base formulato attualmente non cambia. Per quanto riguarda l'impostazione concreta, alla Posta dovrà tuttavia essere lasciata la possibilità di adattare l'accesso a seconda del progresso tecnologico, dei bisogni dei clienti e dell'andamento della domanda. Potrà così offrire le prestazioni attraverso uffici postali con personale, attraverso Postomat, per corrispondenza o con un sistema elettronico di traffico dei pagamenti. La modifica del mandato rispetto a oggi non si riferisce alla portata dell'offerta, bensì alle modalità con cui è fornita la prestazione. Nell'ambito della sua competenza di vigilanza, il Consiglio federale potrà in particolare garantire che le modalità di accesso corrispondano alle esigenze della popolazione. Se lo riterrà necessario, ai sensi dell'*articolo 38 capoverso 4* potrà concretizzare le condizioni relative all'offerta di punti di accesso nell'ordinanza.

Questa regolamentazione deve permettere un orientamento ottimale delle prestazioni del traffico dei pagamenti alle esigenze dei clienti. Il fatto che queste esigenze cambino nel corso degli anni – soprattutto sulla scia del progresso tecnologico – emerge in particolare nell'ambito dei versamenti e dei prelievamenti in contanti: i versamenti sono in calo da anni, i prelievamenti sono praticamente scomparsi. Contemporaneamente, l'obbligo di cui all'*articolo 38* risponde anche all'esigenza della Posta di una certa flessibilità, necessaria per fornire il traffico dei pagamenti secondo principi di economia aziendale e sfruttare possibili misure di razionalizzazione.

Le prestazioni devono essere fornite in modo da coprire i costi. Concretamente, ciò significa che l'onere finanziario per l'offerta di prestazioni del traffico dei pagamenti deve essere proporzionale alla loro utilizzazione effettiva. Ciò è necessario perché – a differenza del servizio postale universale – non è previsto nessun fondo e nessun indennizzo per eventuali deficit di finanziamento. Non è ammesso neanche un finanziamento attraverso i servizi postali riservati durante la prima fase dell'apertura del mercato, fino al 1° aprile 2012.

### 6.3

### Ordinamento del mercato

#### *Regolamentazione attuale*

Nella legislazione in vigore non esiste una descrizione esplicita del mercato postale ai sensi del campo d'applicazione della legge. Essa scaturisce piuttosto dalla definizione dei servizi postali riservati e non riservati. Tra i servizi riservati figurano le lettere indirizzate nel territorio nazionale e provenienti dall'estero fino a 100 g, mentre tra i servizi non riservati figurano le lettere indirizzate nel territorio nazionale e provenienti dall'estero sopra i 100 g, i pacchi indirizzati fino a 20 kg, le lettere a destinazione dell'estero, i versamenti, i prelevamenti e i trasferimenti nonché i giornali e i periodici in abbonamento distribuiti durante il giro di recapito ordinario.

#### *Il mercato postale futuro – campo d'applicazione della legge*

Anche nel presente avamprogetto di legge si rinuncia a una definizione diretta del concetto di "mercato postale". Il mercato postale è definito attraverso il campo d'applicazione personale all'articolo 2, secondo cui tutti i fornitori che forniscono a scopo commerciale i servizi postali di cui all'articolo 3 lettera a sottostanno alla presente legge.

A differenza di oggi, in futuro la delimitazione del mercato postale non sarà effettuata in base ai criteri "prezzo" o "velocità" della prestazione offerta. Con l'entrata in vigore della legge rientreranno quindi nel campo d'applicazione della legge sulle poste anche i fornitori che offrono invii espresso e servizi di corriere o assicurano il recapito mattutino di giornali e periodici in abbonamento. L'unica segmentazione è data dal limite di monopolio a 50 g fino al 1° aprile 2012. Questo limite non ha però nessun influsso sulla definizione del mercato.

La seguente tabella offre una panoramica sull'ordinamento del mercato in caso di limite del monopolio a 50 g:

| <b>Prestazioni nel mercato postale</b>   |   |
|--|---|
| <b>Servizi riservati (monopolio)</b>   | <b>Altri servizi</b>  |
| Lettere indirizzate nel territorio nazionale e provenienti dall'estero fino a 50 g | <ul style="list-style-type: none"><li>- Lettere indirizzate nel territorio nazionale e provenienti dall'estero sopra i 50 g</li><li>- Lettere a destinazione dell'estero</li><li>- Pacchi indirizzati fino a 20 kg nel territorio nazionale e nel traffico postale transfrontaliero</li><li>- Giornali e periodici in abbonamento distribuiti durante il giro di recapito ordinario e con recapito mattutino</li><li>- Invii espresso e servizi di corriere</li></ul> |

Con l'apertura completa del mercato al 1° aprile 2012 la portata dell'offerta non cambierà più. Scomparirà però la suddivisione tra le due colonne "servizi riservati/altri servizi" – per via della soppressione del monopolio:

### Prestazioni nel mercato postale

- Lettere indirizzate nel territorio nazionale e nel traffico postale transfrontaliero
- Pacchi indirizzati fino a 20 kg nel territorio nazionale e nel traffico postale transfrontaliero
- Giornali e periodici in abbonamento distribuiti durante il giro di recapito ordinario e con recapito mattutino
- Invii espresso e servizi di corriere

Con questa definizione del mercato (definizione dei processi da un lato e definizione dei prodotti dall'altro), il trasporto di "prodotti" non indirizzati e sopra i 20 kg è escluso dalla legge sulle poste. Questa esclusione ha senso perché altrimenti da un lato l'intero settore dei trasporti e dall'altro anche il settore degli invii pubblicitari non indirizzati (direct mailing) rientrerebbero nel campo d'applicazione della legge sulle poste e sarebbero sottoposti all'obbligo di notifica.

#### *Obbligo di notifica*

Parallelamente all'ampliamento del mercato postale è agevolato l'accesso al mercato. Al posto dell'attuale concessione subentra un nuovo obbligo di notifica per i fornitori che rientrano nel campo d'applicazione della legge sulle poste. Chi adempie i criteri formulati all'*articolo 6* della legge deve annunciarsi alla PostCom e può così operare come fornitore sul mercato postale. Si tratta di una sostanziale agevolazione rispetto alla regolamentazione attuale, secondo cui è possibile entrare nel mercato solo dopo il rilascio di un'abilitazione. Dal punto di vista giuridico e segnatamente nell'ottica della proporzionalità, il sistema di concessioni attuale è superato: non si tratta di diritti esclusivi nell'ambito di un monopolio e il rispetto delle disposizioni della legge nonché la vigilanza sull'apertura del mercato sono sufficientemente garantiti nell'ambito dell'obbligo di notifica.

Il controllo del rispetto dei criteri formulati nella legge spetta all'autorità di regolazione. La condizione principale posta ai fornitori sul mercato postale è il rispetto delle condizioni di lavoro abituali nel settore. Questo obbligo dovrà impedire anche in futuro che la concorrenza sul mercato postale si sviluppi a scapito dei salari e delle condizioni di lavoro dei dipendenti. Sarà quindi compito della PostCom stabilire, in base alle esperienze fatte fino a quel momento, uno standard di qualità in merito alle condizioni di lavoro, che dovrà essere soddisfatto da tutti gli operatori del mercato. Tale standard riguarderà in particolare la struttura dei salari, la regolamentazione degli orari di lavoro, le ore straordinarie e le vacanze. Le condizioni di lavoro abituali nel settore non possono essere aggirate attraverso lo scorporo di lavori o accordi di franchising: l'impresa soggetta a notifica ai sensi della legge deve assicurare il rispetto delle condizioni di lavoro da parte di tutti coloro che partecipano al processo di fornitura dei suoi servizi postali. L'efficacia della vigilanza è alta anche nell'ambito di un sistema di notifica, le misure di vigilanza sono addirittura ampliate ulteriormente rispetto a oggi. 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.

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.

In merito ai dettagli dell'obbligo di notifica cfr. i commenti all'*articolo 5 segg.*

#### **6.4 Commissione delle Poste (PostCom)**

Con l'apertura del mercato è prevista l'istituzione di un'autorità di regolazione istituzionalmente indipendente. In base al presente avamprogetto, l'attuale autorità di regolazione postale (PostReg) dovrà essere trasformata in una nuova Commissione delle Poste (PostCom). La PostCom assumerà i compiti di vigilanza economica della PostReg. Si occuperà del funzionamento del mercato e dei necessari interventi statali in caso di disfunzioni del mercato. Una vigilanza specifica per il mercato postale resta necessaria; con l'arrivo di una concorrenza funzionante, questa deve tuttavia poter essere progressivamente ridotta e sostituita dall'ordinaria vigilanza sulla concorrenza (Commissione della concorrenza e Sorvegliante dei prezzi).

##### *Organizzazione*

La PostCom è organizzata come una commissione con potere decisionale, con una segreteria tecnica e amministrativa. È istituzionalmente indipendente e integrata in un dipartimento solo dal profilo amministrativo. Questo modello corrisponde a quelli della Commissione federale delle comunicazioni (ComCom) e della Commissione dell'energia elettrica (ElCom).

##### *Compiti*

È necessaria una regolazione nei seguenti settori:

- *Vigilanza sull'ordinamento del mercato:* l'ulteriore apertura del mercato postale deve assicurare una concorrenza efficace tra i fornitori di servizi postali. L'apertura di un mercato sul quale sono offerte prestazioni di un certo interesse pubblico è tuttavia sempre associata anche a determinati rischi per gli operatori del mercato, i lavoratori nonché i consumatori: le condizioni quadro devono essere stabilite in modo tale che sia possibile l'arrivo efficiente sul mercato di nuovi fornitori; i lavoratori devono essere protetti da un degrado delle loro condizioni di lavoro e dei loro salari in seguito all'apertura del mercato; a loro volta i consumatori approfittano dell'apertura del mercato solo se hanno la possibilità di decidere autonomamente tra le molteplici offerte. Spetta all'autorità di regolazione esecutiva controllare questi rischi e fare in modo che l'apertura del mercato si traduca in una concorrenza efficace. A tal fine ha la competenza di verificare il rispetto del diritto in vigore – e segnatamente delle condizioni di lavoro abituali nel settore – da parte degli operatori del mercato e, se necessario, adottare corrispondenti misure fonda-

te sulla legislazione in materia di vigilanza (cfr. commenti all'art. 28.). Gestisce inoltre l'organo di conciliazione per i problemi legati alla tutela dei consumatori e alla protezione dei dati. La sua sfera di competenza riguarda non più solo le attuali imprese soggette a concessione, bensì tutte le imprese sottoposte all'obbligo di notifica.

- *Assicurazione del servizio universale*: la necessità di assicurare espressamente il servizio universale e la portata di questo servizio universale sono strettamente correlate all'evoluzione sul mercato. È pertanto fondamentale che l'attribuzione della concessione per il servizio universale sia di competenza dell'autorità di regolazione e che spetti a essa vigilare sul rispetto della concessione e, se necessario, adottare misure per assicurare il servizio universale ai sensi della legge. Nell'ambito di questa attività, la PostCom riprende anche i compiti dell'attuale Commissione Uffici postali, che concilia gli interessati in caso di chiusura o trasferimento di uffici postali. Rientrano nella sua sfera di competenza anche la costituzione e l'amministrazione del fondo di finanziamento del servizio universale.
- *Rispetto del divieto di sovvenzionamento trasversale*: fintanto che sussiste il monopolio, in caso di sospetto motivato o su denuncia la PostCom può chiedere al fornitore del servizio universale la prova di aver rispettato il divieto di sovvenzionamento trasversale.

Al di là dei classici compiti di regolazione, in generale la PostCom è competente per l'esecuzione della legge sulle poste e la vigilanza sul suo rispetto (art. 27).

Rispetto ai mercati infrastrutturali, contraddistinti da un monopolio naturale incontestabile, la regolazione sul mercato postale risulta più snella. Il rispetto del diritto della concorrenza e dei cartelli è di competenza dell'autorità della concorrenza ordinaria (Commissione della concorrenza e Sorvegliante dei prezzi). La regolazione dell'accesso si limita quindi agli impianti di caselle postali e alle banche dati di indirizzi. La PostCom deve cercare una soluzione quando i titolari di tali impianti o i proprietari di banche dati di indirizzi e i fornitori di servizi postali non raggiungono un accordo sull'accesso. Il presente avamprogetto rinuncia a un'ulteriore regolazione dell'accesso alle infrastrutture dei fornitori che dominano il mercato, che sarebbe necessaria solo se non riuscisse a svilupparsi una concorrenza efficace entro un termine non troppo lontano senza concedere ai nuovi fornitori un accesso almeno temporaneo all'infrastruttura del fornitore storico e se l'accesso non potesse essere imposto attraverso il diritto della concorrenza ordinario. A differenza del mercato delle telecomunicazioni o dell'energia elettrica, il mercato postale non è però contraddistinto da un monopolio naturale incontestabile: l'infrastruttura del mercato postale è composta da personale, veicoli e strutture di smistamento. Per assumere personale e acquistare primi veicoli non occorre un grande capitale iniziale – a differenza della costruzione di una rete ferroviaria o elettrica. Anche il processo di smistamento può essere organizzato con un onere contenuto. Non sussiste quindi nessuna strozzatura monopolistica e per l'auspicato sviluppo della concorrenza non occorre quindi nessun accesso ordinato dallo Stato (cfr. tra l'altro "Opening postal markets in Switzerland", Plaut Economics, Olten, 23 gennaio 2007).

Lo studio Plaut/Frontier giunge anche alla conclusione che a lungo termine un accesso efficace può portare a una copertura insufficiente nell'ambito del finanziamento del servizio universale. Per questo motivo e nell'ottica di una regolamentazione il più possibile snella, occorre rinunciare a un intervento statale in questo



sua attività comprenda o no tutti gli anelli della catena del valore aggiunto, vale a dire accettazione, raccolta, smistamento, trasporto e recapito.

La legge sulle poste disciplina inoltre la fornitura di prestazioni del servizio universale nel settore del traffico dei pagamenti ai sensi dell'*articolo 35f*. In quest'ultimo settore, il campo d'applicazione personale è circoscritto alla Posta Svizzera.

### *Art. 3 Definizioni*

Nella LPO l'articolo sulle definizioni ha un'importanza particolare legata al fatto che le delimitazioni contenute nelle definizioni definiscono le attività del mercato postale e attraverso di esse il campo d'applicazione della legge (cfr. commento all'*art. 2*).

Nella LPO sono considerati servizi postali l'accettazione, la raccolta, lo smistamento, il trasporto e il recapito di invii postali indirizzati. Questo processo è inteso anche come trasporto di invii postali. Sono invii postali gli invii di corrispondenza, di pacchi postali fino a 30 kg e di giornali e periodici. Può trattarsi indistintamente di invii postali in Svizzera, dall'estero o per l'estero. Per quanto riguarda il campo d'applicazione, non ha fundamentalmente alcuna importanza nemmeno il prezzo al quale sono offerti gli invii, né la velocità di recapito. Per servizi del traffico dei pagamenti s'intendono versamenti, prelevamenti e trasferimenti.

### *Art. 4 Valutazione*

Le esigenze poste al servizio universale mutano con l'andar del tempo. L'evoluzione della domanda nel settore del traffico dei pagamenti, ad esempio, e in special modo della domanda di versamenti e prelevamenti in contanti, attualmente è impossibile da prevedere. Per questo motivo la legge incarica il Consiglio federale di valutare periodicamente se il contenuto del servizio universale nel settore postale e in quello del traffico dei pagamenti, così come è definito nella legge e nell'ordinanza, corrisponde all'evoluzione sociale, tecnologica ed economica.

## **7.1.2 Servizi postali**

### **7.1.2.1 Disposizioni generali**

#### *Art. 5 Obbligo di notifica*

Chi fornisce servizi postali a scopo commerciale ai sensi dell'*articolo 2* è di principio soggetto a notifica. L'obbligo di notifica obbedisce all'obiettivo dell'apertura controllata del mercato: garantisce innanzitutto che tutti i fornitori siano assoggettati ai medesimi diritti e obblighi nell'esercizio della loro attività e secondariamente che le esigenze poste ai fornitori di cui all'*articolo 6* possano essere soddisfatte efficacemente. La formula sinora vigente, in base alla quale erano soggetti a notifica soltanto i fornitori che offrivano cumulativamente tutti gli elementi della catena del valore aggiunto o perlomeno che dirigevano l'intero processo, verrà abolita in avvenire. È senz'altro possibile che un'impresa si specializzi nella fornitura di prestazioni preliminari nel settore postale (si tratta dei cosiddetti "consolidatori"). Con il sistema attuale, questi operatori non sarebbero assoggettati poiché non trattano

l'intera catena del valore aggiunto e inoltre nessuno controlla tale processo. Ma un consolidatore può essere un importante attore del mercato e deve poter essere assoggettato. Grazie alle eccezioni previste al *capoverso 2* il Consiglio federale può evitare che imprese minori, come ad es. le tipografie che forniscono talune prestazioni preliminari, vengano assoggettate all'obbligo di notifica. I mittenti che forniscono di tasca propria talune prestazioni preliminari non rientrano nel campo d'applicazione e quindi non sono neppure soggetti all'obbligo di notifica, in quanto non si presentano di fronte a una clientela come fornitore di servizi postali. Tuttavia, il campo d'applicazione dell'obbligo di notifica non può essere circoscritto in modo definitivo e deve essere determinato di caso in caso con riguardo al suo scopo.

L'obbligo di notifica permette un rapido e facile ingresso sul mercato. Se un'impresa adempie il proprio obbligo di notifica e presenta l'opportuna documentazione, di principio può iniziare la propria attività. Il Consiglio federale dovrà stabilire i termini di notifica occorrenti. L'ammissione è concessa a posteriori, rispettivamente l'autorità competente interviene a posteriori se per qualche ragione la notifica dovesse contenere errori o le esigenze di cui all'*articolo 6* non fossero rispettate. L'efficacia del controllo non risulta quindi diminuita rispetto all'attuale obbligo di concessione. La PostCom può già intervenire alla sola constatazione di irregolarità in rapporto con la notifica. Contrariamente a oggi, l'autorità di regolazione dispone, all'*articolo 28*, di un catalogo completo di misure di sorveglianza da adottare in caso di contravvenzione; ad esempio, può imporre obblighi di informazione supplementari o in certi casi rendere pubbliche in forma adeguata le contravvenzioni alla legge. Se fa capo a terzi per i servizi postali offerti (ad es. a imprese subappaltatrici, filiali o sistemi di franchising) il fornitore di servizi postali deve dichiarare tale cooperazione e garantire che i terzi adempiano anch'essi i requisiti dell'*articolo 6*.

In caso di difficoltà di delimitazione in rapporto con l'assoggettamento di un'impresa, in particolare rispetto a imprese operanti nel ramo della logistica, occorre tener conto non solo del tipo di invii trasportati dall'impresa (invio postale indirizzato), ma anche del processo svolto (in particolare lo smistamento).

Come sinora previsto nell'ambito dell'obbligo di concessione, il Consiglio federale può prevedere eccezioni anche per l'obbligo di notifica (*cpv. 2*). In primo piano si pensa alle imprese che forniscono servizi postali solo in misura molto limitata e che pertanto, per ragioni di proporzionalità, non sottostanno all'obbligo di notifica. Tuttavia, le imprese non soggette a notifica rientrano comunque nel campo d'applicazione della legge: semplicemente non sottostanno alla procedura qualificata di notifica e di controllo.

#### *Art. 6                    Requisiti per i fornitori di servizi postali*

L'adempimento delle condizioni menzionate alle *lettere a, b e c* costituisce la premessa della notifica e quindi dell'ammissione al mercato. Il Consiglio federale definisce i requisiti della prova nonché il tipo e la qualità dei documenti da presentare.

Un requisito fondamentale è quello del rispetto delle condizioni di lavoro abituali nel settore, previsto alla *lettera b*. Toccherà alla PostCom sviluppare modelli per il rilevamento delle condizioni di lavoro abituali nel settore partendo dalle esperienze sinora maturate. I principali elementi da tenere in considerazione saranno i salari, il regime applicabile all'orario di lavoro e agli straordinari e la regolamentazione delle

vacanze; inoltre, si potrà tener conto ai fini della valutazione anche delle garanzie sociali, delle misure previste in caso di tagli al personale e delle possibilità di partecipazione. In tale contesto ci si baserà sulle medie piuttosto che sui valori minimi. La verifica del rispetto delle condizioni di lavoro abituali nel settore si effettuerà a cadenza annuale nel quadro degli obblighi d'informazione previsti all'*articolo 12*, ma in caso di sospetto può anche essere avviata nel singolo caso. In caso di mancato rispetto delle condizioni di lavoro abituali, la PostCom può adottare opportuni provvedimenti fondandosi sull'*articolo 28*. Questo significa che l'attuale sistema di verifica del rispetto delle condizioni di lavoro verrà mantenuto. Si tratta di procedure ormai generalmente consacrate, che in avvenire si applicheranno ancora a una grossa fetta del settore.

#### *Art. 7                    Accesso agli impianti di caselle postali*

Il disciplinamento dell'accesso agli impianti di caselle postali e alle banche dati di indirizzi (cfr. più avanti ad *art. 8*) rappresenta una cosiddetta regolamentazione tecnica dell'accesso, e in questo senso non tocca l'accesso alla rete infrastrutturale di un operatore (cfr. in proposito le considerazioni di cui nel cap. 6.4). Le regolamentazioni tecniche sono necessarie per garantire l'interoperabilità, vale a dire l'interazione dei processi dei vari operatori in un determinato mercato, e servono a impedire che in seguito all'apertura del mercato insorgano per i clienti svantaggi e ostacoli.

Le regolamentazioni tecniche dell'accesso possono essere previste in anticipo già dal legislatore (regolamentazione *ex ante*) oppure essere delegate primariamente agli operatori, chiamandoli a trovare una soluzione negoziata e prevedendo un intervento soltanto in caso di mancata intesa tra gli interessati (regolamentazione *ex post*).

L'accesso all'infrastruttura deve essere regolamentato perché tecnicamente, dal punto di vista del recapito, sostituisce le buche delle lettere private o rappresenta una seconda buca delle lettere privata. A queste bucalettere private deve poter accedere ogni fornitore di servizi postali, altrimenti sarebbe impossibile garantire ai clienti il recapito di invii che non vengono trasportati dall'operatore proprietario della sua bucalettere e così il cliente subirebbe uno svantaggio o dovrebbe noleggiare una bucalettere per ogni singolo fornitore.

Il *capoverso 1* dispone che ciascun operatore deve consentire agli altri, e viceversa, l'accesso ai propri impianti di caselle postali, offrendo un servizio di recapito alle proprie caselle o consentendone l'uso in altro modo. L'accesso deve essere offerto in tutti i casi a condizioni trasparenti e non discriminatorie. Il Consiglio federale concretizza per via di ordinanza i principi di cooperazione tra operatori, e in particolare per quanto riguarda la struttura dei prezzi, come previsto anche dall'ordinanza del 9 marzo 2007 sui servizi di telecomunicazione (OST; RS 784.101.1). Inoltre, può delegare altre competenze normative alla PostCom, in particolare per questioni tecniche.

Se si intendono sulle condizioni di accesso, le parti interessate presentano, *in base al capoverso 2*, copia del loro accordo alla PostCom, la quale potrà così garantire la parità di trattamento a tutti gli operatori in caso di decisioni su eventuali condizioni contestate. Se non si giunge a un'intesa, la PostCom decreta la conclusione del contratto sui punti litigiosi (*cpv. 3*). Nel definire le condizioni di accesso si preoccuperà non solo di garantire un funzionamento per quanto possibile senza intoppi del

mercato postale, ma anche delle ripercussioni sul finanziamento del servizio universale.

Poiché l'accesso agli impianti di caselle postali è un presupposto essenziale di un sistema di recapito funzionante, il *capoverso 4* detta le scadenze per l'esame delle pratiche e prevede espressamente la possibilità di garantire una protezione giuridica provvisoria. È quindi possibile disporre ad esempio una regolamentazione d'accesso provvisoria valida per la durata della procedura. Il quarto capoverso stabilisce inoltre in deroga alle norme procedurali generalmente valide che il ricorso contro una decisione di prime cure è privato per norma di legge dell'effetto sospensivo. Tanto la protezione giuridica provvisoria quanto la negazione dell'effetto sospensivo dipendono da un importante interesse pubblico a una rapida regolamentazione. In assenza di questa disposizione si rischierebbe che le lungaggini procedurali compromettano per anni il corretto funzionamento dell'accesso.

#### *Art. 8 Accesso alle banche dati di indirizzi*

Il funzionamento degli ordini di rispedizione e di deviazione è essenziale per un recapito senza intoppi degli invii postali. La regolamentazione del reciproco accesso alle banche dati di indirizzi è indispensabile in quanto altrimenti gli ordini di rispedizione e di deviazione degli invii recapitati da altri operatori non potrebbero essere eseguiti o risulterebbero ostacolati. Le disposizioni relative all'accesso, agli accordi e alla procedura in caso di mancato accordo corrispondono a quelle previste all'*articolo 7* per l'accesso agli impianti di caselle postali.

#### *Art. 9 Controversie*

Se si giunge a un accordo, spontaneamente o per decisione della PostCom, le controversie che ne possono derivare sono considerate come causa civile e di conseguenza sono giudicate dai tribunali civili.

#### *Art. 10 Protezione dei dati*

Il contenuto degli invii postali sottostà al segreto postale in virtù dell'articolo 321<sup>ter</sup> del Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937 (CP; RS 311). Tutti i fornitori di servizi postali sono organizzazioni che forniscono servizi postali ai sensi del CP. La protezione dei dati va nello stesso senso del segreto postale ma al di là del contenuto copre anche tutti i dati personali in rapporto con il traffico postale. In linea di principio, le disposizioni della legge del 19 giugno 1992 sulla protezione dei dati (LPD; RS 235.1) si applica all'intero mercato postale. Vale quindi anche il principio secondo cui i dati non sono protetti in modo assoluto: il trattamento è ammesso se i dati sono stati acquisiti legalmente, se vengono trattati nel rispetto del principio della buona fede e del principio di proporzionalità e se i dati vengono impiegati soltanto per lo scopo indicato al momento della loro acquisizione, risultante dalle circostanze o previsto dalla legge.

A causa del grosso volume dei dati che a seconda delle circostanze possono venir raccolti e trattati nel mercato postale, e della sensibilità dei dati e in particolare degli indirizzi, conviene prevedere una disposizione speciale sulla protezione dei dati nella legge sulle poste, onde impedire che i dati personali vengano utilizzati per scopi diversi da quello del regolare recapito degli invii postali. Pensiamo principal-

mente al commercio di indirizzi, alla cessione per fini pubblicitari o all'allestimento di profili.

Nei *capoversi 1 e 2* il principio previsto all'articolo 4 LPD viene pertanto applicato alle esigenze di protezione specifiche della clientela del mercato postale: i dati possono essere trattati se necessario per garantire una distribuzione regolare degli invii postali. Tali dati possono anche essere comunicati ad altri operatori per lo stesso fine. Il *capoverso 1* specifica i principi applicabili al trattamento dei dati relativi agli indirizzi. Si pensa in particolare agli indirizzi che i fornitori del servizio universale ricevono in virtù del loro obbligo di rispedizione e deviazione. Il *capoverso 2* disciplina l'utilizzo conforme allo scopo di tutti gli altri dati risultanti dai rapporti contrattuali tra fornitori e clienti. Si intendono in particolare i dati sulla consegna, la remunerazione e il traffico.

Il *capoverso 3* dispone che per l'utilizzo di dati per altri scopi, in particolare la comunicazione di indirizzi a terzi, è ammesso soltanto con il consenso della persona interessata. Questa limitazione è volta a impedire che i fornitori di servizi postali rivendano indirizzi contro la volontà degli interessati e anche a consentire il controllo dell'utilizzo degli indirizzi per fini pubblicitari.

I *capoversi 4 e 5* rimandano agli obblighi di informazione e alla procedura di conciliazione di cui all'*articolo 29*. I fornitori sono tenuti a informare adeguatamente i loro clienti riguardo all'impiego dei loro dati e al loro diritto di acconsentire o di opporsi a tale impiego. In caso di violazione delle disposizioni sulla protezione dei dati i clienti devono avere la possibilità di rivolgersi all'organo di conciliazione.

#### *Art. 11            Obblighi di trasparenza*

Un'informazione trasparente e accessibile sui servizi, le offerte e i prezzi costituisce una premessa essenziale per un comportamento sovrano dei consumatori. Il moltiplicarsi delle offerte e delle tariffe nel settore dei servizi postali complica la scelta sovrana del cliente e favorisce la commissione di abusi. Per questa ragione, i fornitori sono tenuti a garantire trasparenza alla propria clientela con mezzi adeguati e a informarla in modo sufficiente. In particolare, gli invii postali devono essere contrassegnati in modo tale da consentire alla clientela di riconoscere in qualsiasi momento l'impresa che ha recapitato un invio (*cpv. 1 lett. b*) e inoltre la clientela deve essere informata sui propri diritti e obblighi in materia di protezione dei dati e dei consumatori (*lett. c*).

#### *Art. 12            Obblighi di informazione*

In virtù del *capoverso 1*, le persone fisiche e giuridiche sottoposte alla presente legge sono assoggettate a un obbligo di informazione nei confronti dell'autorità competente. Esse devono fornire all'autorità competente tutte le informazioni di cui essa ha bisogno per adempiere i propri compiti.

Gli operatori soggetti all'obbligo di notifica sottostanno a un obbligo di informazione accresciuto. Nel quadro dei rendiconti annuali, devono presentare tutta la documentazione per verifica del rispetto dei requisiti ai sensi dell'*articolo 6*. La PostCom è tenuta a rispettare il segreto d'affari nel trattare i dati. Inoltre, i fornitori devono rilasciare le informazioni necessarie all'allestimento di una statistica sui servizi postali. L'allestimento di questa statistica fa parte dei compiti di osservazione del

mercato di cui è incaricata la PostCom. L'obiettivo dell'apertura del mercato postale consiste nel permettere ingressi stabili sul mercato e non un'esplosione effimera di operatori che dopo pochi mesi o anni spariscono di nuovo dal mercato. La continua osservazione del mercato postale consente di individuare i prodromi di un tale sviluppo e se necessario di prendere provvedimenti. Oltre a questi obblighi di informazione, il Consiglio federale può esigere dai fornitori, fondandosi sull'*articolo 36 capoverso 4*, altre informazioni per il calcolo della tassa per il finanziamento del servizio universale.

Il Consiglio federale disciplina altri dettagli relativi agli obblighi di informazione, mentre la definizione concreta della forma e del contenuto delle informazioni è compito dell'autorità competente.

#### *Art. 13            Responsabilità*

Nelle loro condizioni generali, i fornitori di servizi postali devono avere la possibilità di limitare o escludere la responsabilità per gli invii postali non iscritti. Questa regolamentazione speciale si fonda sulla riserva prevista all'*articolo 455 capoverso 2 CO* per il contratto di trasporto ed è giustificata dalle particolari difficoltà di prova relative al trasporto di invii postali non iscritti.

Sinora soltanto la Posta Svizzera ha usufruito di questa possibilità di deroga fondandosi sul primo semiperiodo dell'*articolo 11 capoverso 2 lettera a LPO*. Questa eccezione viene ora estesa a tutti i fornitori di servizi postali, in quanto sostanzialmente tutti gli operatori che trasportano grossi volumi di invii postali non iscritti si trovano confrontati alle suddette difficoltà di prova. Per invii postali non iscritti si intendono gli invii senza prova di recapito<sup>10</sup>.

#### *Art. 14            Servizio postale in situazioni straordinarie*

Per garantire il servizio postale in situazioni straordinarie, il Consiglio federale può obbligare tutti i fornitori di servizi postali, fondandosi sul *primo periodo del capoverso 1*, a fornire tutte le prestazioni considerate utili e necessarie in tali circostanze. Sinora il Consiglio federale ha potuto sottoporre a quest'obbligo soltanto la Posta Svizzera. L'estensione dell'obbligo a tutti gli operatori appare oggettivamente giustificata: prima di tutto esprime il principio secondo cui in caso di crisi tutti gli attori del mercato devono assumersi determinati obblighi, e secondariamente un numero maggiore di fornitori consente anche in situazioni straordinarie di usufruire di un'offerta di servizi più vasta. La definizione dei servizi è determinata in particolare dalle esigenze di comunicazione dell'esercito e della protezione civile, ma anche della polizia, dei pompieri e dei servizi di soccorso. Inoltre, possono essere determinanti anche le esigenze di approvvigionamento economico del Paese e le necessità degli stati maggiori di condotta civili.

In base al *secondo periodo del capoverso 1*, il Consiglio federale è tenuto a disciplinare il finanziamento dei servizi richiesti tenendo conto anche degli interessi propri degli operatori.

*Il capoverso 2* consente al Consiglio federale di reclutare il personale necessario anche in situazioni straordinarie. Questo provvedimento può essere attuato prima

<sup>10</sup> Gli invii con prova di recapito vengono consegnati soltanto contro firma.

che venga presa la decisione concernente il servizio attivo. Secondo il disegno, quindi, non è necessaria una guerra.

Il *capoverso 3* fa salve le disposizioni concernenti la facoltà del generale di disporre giusta l'articolo 91 della legge militare del 3 febbraio 1995 (LM; RS 510.10).

### 7.1.2.2 Requisiti del servizio universale

La seconda sezione della legge, concernente i requisiti del servizio universale (*art. 15 segg.*) entrerà in vigore sin dal principio. La terza sezione (*art. 18 segg.*) vale per un periodo limitato che scadrà il 1° aprile 2012 e contiene le disposizioni necessarie a garantire e finanziare il servizio universale durante il periodo del monopolio fino a 50g. Il 1° aprile 2012 queste disposizioni verranno sostituite da quelle della sezione 4 (*art. 21 segg.*), le quali contengono le basi legali necessarie a garantire e finanziare il servizio universale al momento della completa liberalizzazione del mercato

#### *Art. 15 Portata*

L'*articolo 15* definisce la portata del servizio universale, sia quello fornito dal concessionario (cfr. *art. 21 segg.*) sia quello fornito sotto monopolio dalla Posta Svizzera (cfr. *art. 18 segg.*).

Nel *capoverso 1* è circoscritto l'obbligo di trasporto cui sottostanno i fornitori del servizio universale. Le prestazioni di servizi postali del servizio universale comprendono da un lato il trasporto di invii singoli (*lett. a*), ossia di invii di corrispondenza nel territorio nazionale e nel traffico postale transfrontaliero (*n. 1 e 2*) e di pacchi postali nel territorio nazionale e nel traffico postale transfrontaliero (*n. 3 e 4*). Anche le altre prescrizioni, come quelle relative a qualità e prezzi, si riferiscono di volta in volta al singolo invio di corrispondenza o al singolo pacco postale. Tuttavia, in tal modo il numero di invii che il fornitore del servizio universale deve accettare di trasportare non viene limitato; ciò che conta è soltanto che il trasporto avvenga alle condizioni definite dalla legge per gli invii singoli. Inoltre, fa parte del servizio universale anche il trasporto di giornali e periodici (*lett. b*).

Fondandosi sul *capoverso 5* e stabilendo altri particolari quali il formato e la velocità (ad es. E+1 o E+2, E essendo il giorno della consegna della lettera o del pacco), il Consiglio federale definirà nell'ordinanza i cosiddetti prodotti standard che il fornitore del servizio universale è tenuto a offrire. A tal fine terrà conto anche degli obblighi internazionali assunti nell'ambito della Convenzione postale universale per quanto riguarda il traffico postale transfrontaliero; in particolare dalla Convenzione postale universale risulta la portata del servizio universale per gli invii provenienti dall'estero. Accanto a questi prodotti standard, il Consiglio federale definisce anche le prestazioni complementari come ad esempio gli invii iscritti e gli invii con valore dichiarato, gli atti giudiziari ed esecutivi, gli ordini di deviazione, rispedizione o rinvio al mittente. Per tutti questi prodotti singoli, esiste un obbligo di trasporto a carico del fornitore del servizio universale; ciò significa che il fornitore del servizio universale è tenuto ad accettarli e a recapitarli alle condizioni previste dalla legge.

Secondo il *capoverso 2*, gli invii postali vengono distribuiti al minimo cinque giorni alla settimana al domicilio o alla sede indicati nell'indirizzo. I giornali quotidiani

vengono recapitati tutti i giorni feriali. Il Consiglio federale disciplina nei particolari le eccezioni relative alla distribuzione e definisce anche le condizioni applicabili alle cassette delle lettere e alle infrastrutture di distribuzione al domicilio del destinatario.

Il *capoverso 3* concretizza l'obbligo di gestire una rete di punti di In virtù di questo capoverso il fornitore del servizio universale è tenuto a gestire una rete di punti di accesso in tutto il Paese. La rete consiste di punti di accesso presidiati (*lett. a*) e di buche delle lettere pubbliche (*lett. b*). Riguardo alla densità della rete di punti di accesso presidiati, la legge stabilisce quanto segue: è garantito un approvvigionamento sufficiente quando le prestazioni del servizio universale sono disponibili per tutti i gruppi della popolazione in tutte le regioni del paese a una distanza ragionevole. Fondandosi sul *capoverso 5* il Consiglio federale preciserà nelle disposizioni di esecuzione le prescrizioni applicabili alla rete di punti di accesso

- tenendo conto degli attuali principi in virtù dei quali una rete che consente al 90% della popolazione di raggiungere il prossimo punto di accesso in 20 minuti a piedi o con i mezzi pubblici è considerata sufficiente (cfr. commento alla revisione 2004 dell'ordinanza sulle poste, pag. 10).

A tal fine, 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.

Per punti d'accesso presidiati s'intendono sia le installazioni gestite dal fornitore del servizio universale sia quelle gestite in collaborazione con terzi. Il fornitore del servizio universale è dunque libero di scegliere in che modo adempiere questa prescrizione: a tal fine può gestire installazioni proprie o appunto insieme a terzi (gestori d'agenzia). In base al secondo emistichio della *lettera a* un punto d'accesso deve offrire perlomeno le prestazioni del servizio universale. Il fornitore del servizio universale può limitare l'offerta di servizi per determinati punti d'accesso se dimostra che la restrizione è giustificata (ad es. il rifiuto di accettare atti giudiziari in un Comune senza autorità giudiziarie). Oggi in caso di chiusura o trasferimento di un punto d'accesso presidiato i Comuni interessati possono già intentare la procedura prevista all'*articolo 27 lettera d*.

La legge del 13 dicembre 2002 sull'eliminazione di svantaggi nei confronti dei disabili (LDis; RS 151.3) impone di impedire, ridurre o eliminare gli svantaggi nei confronti dei disabili a livello di accesso ai servizi offerti al pubblico. Rientrano in particolare nel campo d'applicazione della LDis i servizi aperti a tutti delle FFS e di altre imprese concessionarie, e quindi anche le prestazioni del servizio universale nel settore postale. Secondo il *capoverso 4 lettera a*, il fornitore del servizio universale non deve discriminare nessuno a causa di una disabilità. In particolare, è tenuto a strutturare architettonicamente i punti di accesso in modo da non svantaggiare le persone con disabilità sensoriali o motorie. A questo riguardo, i termini transitori previsti dalla LDis sono determinanti. In virtù della Convenzione postale universale la Svizzera è tenuta a trasportare gratuitamente i cosiddetti invii da e per persone ipovedenti. Questo compito è anch'esso delegato al fornitore del servizio universale sulla base della *lettera b*. Gli invii da e per persone ipovedenti comprendono tutti gli

invii indirizzati a e spediti da persone ipovedenti e istituti per ciechi, sempre che contengano scritti in braille o registrazioni audio e non perseguano scopi di lucro.

*Art. 16           Qualità e prezzi*

Secondo il *capoverso 1*, le prestazioni del servizio universale nel settore dei servizi postali devono essere disponibili in tutto il Paese a un buon livello di qualità. Il Consiglio federale stabilisce i criteri qualitativi, riferiti sia all'obbligo di trasporto sia all'accesso al servizio universale. La definizione dei valori ideali spetta alla PostCom. I valori ideali comprendono ad esempio le prescrizioni relative ai tempi di consegna (quota percentuale delle lettere e dei pacchi che raggiungono la meta entro i tempi prescritti), alla qualità della distribuzione (quota percentuale dei fuochi serviti senza limitazioni). Il fornitore del servizio universale sottopone ogni anno queste prescrizioni alla verifica da parte di un ente indipendente all'intenzione della PostCom. Quest'ultima può pubblicare i risultati della verifica.

I prezzi per le prestazioni del servizio universale devono essere stabiliti secondo principi commerciali; ciò significa che di regola i prezzi devono coprire i costi. Gli invii singoli di cui all'*articolo 15 capoverso 1* devono inoltre essere offerti a prezzi stabiliti indipendentemente dalle distanze, convenienti e definiti secondo principi uniformi. La limitazione delle prescrizioni tariffali agli invii singoli di piccoli clienti che spediscono invii o pacchi singoli o in numero esiguo sta a significare che il settore dei clienti commerciali, rispettivamente il trasporto di grandi quantità di invii con contenuto identico o diverso non è toccato da questa disposizione. In caso di modifiche di prezzo, l'autorità di regolazione verifica fondandosi sul *capoverso 2* se il criterio dell'indipendenza dalla distanza è adempiuto. L'ulteriore verifica dei prezzi spetta al Sorvegliante dei prezzi e alla Commissione della concorrenza (COMCO). Il Sorvegliante dei prezzi verifica su preannuncio dell'impresa stessa o su comunicazione di terzi se i prezzi sono abusivi, come ad esempio nel caso in cui non sono frutto di una concorrenza efficace, vale a dire se i clienti non possono ripiegare su offerte analoghe se non con grande dispendio. Se non riesce a giungere un'intesa con l'impresa, il Sorvegliante dei prezzi può stabilire i prezzi per via di decisione. Dal canto suo la COMCO verifica se il comportamento del fornitore del servizio universale rispetta la legislazione in materia di cartelli o se detto fornitore esige invece prezzi irragionevoli o discriminanti in virtù di una posizione dominante sul mercato. Queste procedure servono a garantire che le tariffe praticate siano convenienti e calcolate secondo uguali principi come disposto dall'*articolo 92 Cost.*

Il *capoverso 3* corrisponde all'attuale *articolo 15 LPO* in quanto stabilisce che i prezzi per il trasporto di giornali e periodici in abbonamento sono indipendenti dalla distanza. Vengono concesse riduzioni per il recapito regolare durante i giorni lavorativi e feriali di quotidiani e periodici di carattere locale e regionale e della stampa associativa. Il Consiglio federale approva i prezzi ridotti e in contropartita la Confederazione contribuisce alla concessione di queste riduzioni con un sussidio di complessivi 30 milioni di franchi. Tale promozione indiretta della stampa è stata decisa dal parlamento per l'ultima volta nel 2007 e perciò dovrebbe essere mantenuta. In particolare, il contributo di 10 milioni di franchi per la stampa associativa è previsto soltanto fino alla fine del 2011. Il Consiglio federale stabilisce per via di ordinanza i giornali e periodici interessati da questa riduzione riprendendo segnatamente le definizioni previste oggi all'*articolo 15 capoversi 2 e 3*.

*Il capoverso 4* contiene una delega di competenze al Consiglio federale casomai gli strumenti di regolazione ordinari della COMCO e del Sorvegliante dei prezzi non dovessero funzionare. Il Consiglio federale può esercitare questa facoltà se ad esempio il finanziamento del servizio universale fosse compromesso o se dovesse risultare che con gli strumenti disponibili non è possibile raggiungere gli obiettivi della legge sulle poste. In questi casi, potrebbe ad esempio introdurre prezzi fissi per i prodotti del servizio universale o un regime dei prezzi fondato sulla legge speciale prevedendo un cosiddetto price cap (fissazione di un prezzo per un determinato paniere di prodotti). L'attuazione spetterebbe quindi alla PostCom.

*Art. 17 Diritti e obblighi connessi al servizio universale*

I segni di valore sono una componente importante del servizio universale, in quanto consentono di impostare in molti luoghi e senza complicazioni gli invii di corrispondenza. Secondo il *capoverso 1*, dunque, il fornitore del servizio universale è l'unico ad avere il diritto di pubblicare, riprodurre, utilizzare e revocare i segni di valore con la scritta Helvetia, ma simultaneamente ha anche l'obbligo di emettere segni di valore. Sono così adempiute le prescrizioni della Convenzione postale universale, la quale prevede che il diritto nazionale definisca la competenza per i segni di valore postali. Il fornitore del servizio universale può decidere di emettere altri segni di valore. Com'è il caso già oggi, il Consiglio federale può designare i segni di valore emessi con sovrapprezzo.

In virtù del *capoverso 2*, inoltre, il fornitore del servizio universale ha il diritto di disporre gratuitamente del suolo pubblico. Questo diritto è concesso in primo luogo in rapporto con l'incarico di gestire buche delle lettere pubbliche (*art. 15 cpv. 3 lett. b*), ma può valere anche per altre infrastrutture necessarie all'adempimento del servizio universale.

*Il capoverso 3* corrisponde al secondo emistichio dell'attuale articolo 11 capoverso 2 lettera a LPO. Questa riserva della legge speciale rispetto all'articolo 100 capoverso 2 CO è necessaria per parificare il fornitore del servizio universale agli altri operatori riguardo alla soppressione della responsabilità per colpa lieve.

Se viene incaricato di recapitare invii di corrispondenza e pacchi il giorno seguente, vale a dire durante la notte, il fornitore di servizi universali deve essere esonerato dal divieto di circolazione domenicale e notturno previsto per gli autoveicoli pesanti dall'articolo 2 capoverso 2 della legge del 19 dicembre 1958 sulla circolazione stradale (LCStr; RS 741.01). L'eccezione, che oggi è prevista dall'articolo 91 capoverso 4 lettera f dell'ordinanza sulle norme della circolazione stradale (ONC; RS 741.11), verrà adeguata per via di ordinanza nel quadro della normativa applicabile alla circolazione stradale. Nella medesima sede il Consiglio federale definisce in quale misura è possibile trasportare nel quadro di queste corse anche invii che esulano dal servizio universale.

### 7.1.2.3 Mandato del servizio universale prima della completa liberalizzazione del mercato

#### Art. 18 Mandato del servizio universale

All'entrata in vigore della legge, la Posta Svizzera continuerà a essere incaricata di garantire il servizio universale in base agli *articoli 15 e seguenti*. Le disposizioni relative alla concessione per il servizio universale ai sensi degli *articoli 21 segg.* si applicano per analogia, ossia la Posta si assume tutti gli obblighi e i diritti del futuro concessionario del servizio universale. La PostCom sorveglia l'adempimento del mandato legale con i medesimi strumenti che utilizzerà per la futura concessione (cfr. elenco dei compiti della PostCom all'*art. 27 cpv. 2 lett. c*). La Posta può far capo anche a terzi per l'assunzione dei propri compiti, rispettivamente delegare loro i propri compiti, rimanendo tuttavia responsabile del loro adempimento e garantendo che i terzi incaricati rispettino le esigenze legali. Detta base legale, che consente la delega di compiti a terzi, serve in particolare anche a consentire la delega di compiti a filiali della Posta Svizzera.

#### Art. 19 Servizio riservato

Per l'adempimento del proprio mandato, la Posta Svizzera dispone ancora, in virtù del *capoverso 1*, di un monopolio sul trasporto di invii di corrispondenza fino a 50 g. Gli introiti risultanti da questo monopolio devono finanziare i costi legati all'obbligo del servizio universale (cfr. *art. 20*). Oltre agli invii singoli del servizio universale fino a 50g, il monopolio comprende anche tutti gli invii di corrispondenza di massa di peso inferiore ai 50g. Gli invii di massa rappresentano oggi una parte importante degli ordini di spedizione. Escluderli dal monopolio equivarrebbe in pratica a una liberalizzazione occulta del mercato.

Come sinora, la posta rapida (espressi) e i servizi di corriere saranno esclusi anche in futuro dal monopolio in virtù del *capoverso 2*. Il Consiglio federale stabilirà nell'ordinanza le prestazioni che fanno parte della posta rapida e dei servizi di corriere.

Poiché nel settore sottoposto al regime di monopolio non esiste concorrenza che possa garantire prezzi ottimali per l'economia nazionale, il Consiglio federale, fondandosi sul *capoverso 3*, stabilirà i limiti massimi di prezzo per gli invii singoli dei piccoli clienti nel settore del servizio riservato facendo riferimento ai criteri di adeguatezza ("a prezzo ragionevole") e del calcolo secondo principi unitari, prescritti dalla Costituzione. Oltre a questo, i prezzi devono essere indipendenti dalla distanza e coprire i costi. Il primo principio corrisponde a un'esigenza riconosciuta della politica di servizio universale, mentre il secondo stabilisce il limite inferiore di prezzo ma non vieta di conseguire un utile adeguato. Come sinora, la Posta deve avere la possibilità di fissare i prezzi sulla base del dispendio nel singolo caso per i clienti commerciali che hanno esigenze postali diverse, e di offrire loro soluzioni corrispondenti. Per clienti commerciali si intendono i clienti che impostano regolarmente invii in grandi quantità, a prescindere dal fatto che si tratti di invii di massa di contenuto identico o di grandi quantità di invii di natura disparata. La Posta deve vegliare affinché per prestazioni simili si applichino i medesimi principi di calcolo e che giuridicamente ai clienti vengano offerte pari condizioni. In particolare deve

essere riservato un pari trattamento ai piccoli clienti che consegnano invii in condizioni simili (per il concetto di piccoli clienti cfr. il commento all'art. 16).

*Art. 20 Finanziamento, presentazione dei conti*

*Il capoverso 1* stabilisce che il ricavo del monopolio può essere utilizzato soltanto per il finanziamento di altre prestazioni del servizio universale e non per un sovvenzionamento trasversale di servizi e segnatamente di servizi postali forniti al di fuori dell'obbligo del servizio universale. Il divieto del sovvenzionamento trasversale poggia sul principio della libertà economica ai sensi dell'articolo 94 capoverso 1 Cost. e serve a impedire che il denaro proveniente dal monopolio provochi una distorsione della concorrenza. In caso di fondati sospetti o su denuncia, la PostCom può esigere che fornitore del servizio universale dimostri di aver rispettato il divieto del sovvenzionamento trasversale. A tal fine, *il capoverso 2* impone una contabilità separata e un sistema idoneo di calcolo dei costi. Il Consiglio federale definisce i dati che occorrono affinché sia fornita tale prova.

**7.1.2.4 Concessione per il servizio universale dopo la completa liberalizzazione del mercato**

*Art. 21 Rilascio della concessione*

Se il 1° aprile 2012 il mercato sarà completamente liberalizzato, il servizio universale in tutto il territorio nazionale verrà garantito, dopo un periodo transitorio di cinque anni (cfr. disposizioni transitorie, *art. 43*), con l'appalto della relativa concessione. La PostCom rilascia la concessione periodicamente e definisce la durata dell'intervallo tenendo conto di considerazioni macroeconomiche ma anche microeconomiche. Nel *secondo periodo* è previsto che verrà rilasciata una sola concessione per tutta la Svizzera e che questa comprenderà l'intera gamma di servizi (cfr. in proposito le considerazioni espone nel cap. 6.2.1).

La procedura di aggiudicazione rispetta i principi di pari trattamento, obiettività, non discriminazione e trasparenza (*cpv. 2*). La concessione sarà aggiudicata al fornitore che dispone delle necessarie capacità tecniche ed è in grado di fornire il servizio universale a copertura dei costi. Se non si trovano fornitori che soddisfano tali criteri, rispettivamente se tutti i concorrenti esigono un compenso, l'appalto sarà aggiudicato a chi presenta l'offerta più conveniente, rispettivamente a chi chiede il minor compenso. I diritti esclusivi legati al rilascio della concessione, vale a dire la deroga al divieto di circolazione domenicale e notturna e l'utilizzo gratuito del suolo pubblico, servono all'adempimento diretto del mandato del servizio universale nella misura prescritta dalla legge. La concessione si basa sulla competenza legislativa esaustiva prevista all'articolo 92 Cost., è intesa a garantire il rispetto dell'interesse pubblico e rispetta il principio della libertà economica (*art. 94 cpv. 1 Cost.*). Per evitare che la garanzia del servizio universale possa essere compromessa da lungaggini procedurali e dall'esercizio di rimedi di diritto, la legge federale del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale (LTF; RS 173.110) il ricorso al Tribunale federale contro le decisioni riguardanti la concessione (cfr. modifiche del diritto attuale, cap. 7.2).

Spetta alla Commissione decidere se deve essere indetta una gara d'appalto. Fondamentalmente, la vendita all'incanto di una concessione consente di raggiungere lo scopo soltanto in condizioni di concorrenza; infatti, soltanto un contesto concorrenziale sottopone i concorrenti alla pressione della competitività imponendo loro di presentare l'offerta più conveniente. Se è evidente a priori che la pubblica gara non può svolgersi nelle necessarie condizioni di concorrenza, la PostCom può aggiudicare direttamente la concessione. In tal caso, il *capoverso 3* consente alla PostCom di aggiudicare la concessione direttamente. L'aggiudicazione diretta è possibile anche nel caso in cui soltanto dopo esame delle offerte pervenute emerge che le necessarie condizioni di concorrenza non si sono realizzate. Se nessun fornitore si dichiara disposto ad assumere la concessione, la PostCom può fare appello a uno o più fornitori di servizi postali.

In virtù del *capoverso 4* il concessionario può far capo anche a terzi per adempiere i propri compiti, rispettivamente delegare loro i propri compiti. Il concessionario rimane responsabile, in tal caso, del rispetto delle esigenze legali nell'adempimento dei compiti e garantisce che i terzi incaricati rispettino le esigenze legali e le disposizioni della concessione. In particolare, devono essere osservate le prescrizioni relative al trasferimento della concessione di cui all'*articolo 23*.

#### *Art. 22            Condizioni per il rilascio della concessione*

Oltre ad adempiere tutti gli altri presupposti di cui *all'articolo 6* validi per tutti i fornitori (obbligo di notifica), il candidato al rilascio della concessione per il servizio universale deve comprovare di soddisfare le condizioni organizzative e finanziarie occorrenti per assicurare durevolmente le prestazioni del servizio universale. In tal modo si intende limitare il rischio che durante il periodo di validità della concessione il concessionario perda la capacità di garantire il servizio universale richiesto dalla legge. La prova dei costi netti occasionati dall'obbligo del servizio universale deve corrispondere ai principi stabiliti dal Consiglio federale (cfr. *art. 25 cpv. 1*).

#### *Art. 23            Trasferimento della concessione*

Per evitare che la procedura di aggiudicazione della concessione venga aggirata in questo modo, qualsiasi trasferimento deve essere approvato dalla PostCom, la quale nel quadro dell'approvazione verifica il rispetto dei presupposti legali della concessione.

#### *Art. 24            Modifica e revoca della concessione*

Gli sviluppi tecnologici o economici possono giustificare una modifica della concessione oppure, nel caso estremo, addirittura la revoca. In caso di revoca, il concessionario ha diritto a un indennizzo se la misura comporta importanti conseguenze economiche; lo stesso vale in caso di modifica sostanziale. Questa regolamentazione non riguarda le modifiche della concessione adottate in seguito a un procedimento disciplinare o penale (cfr. *art. 28*).

Grazie al sistema dell'appalto della concessione, di principio è possibile incaricare del servizio universale qualsiasi fornitore in grado di garantire tale servizio a copertura dei costi o attraverso una politica dei prezzi adeguata oppure il fornitore che esige il minor indennizzo. Se viene selezionato un concorrente che con la propria candidatura ha dimostrato di poter assumere l'obbligo del servizio universale a costi netti, detto concorrente ha diritto, in virtù del *capoverso 1*, a un indennizzo di importo corrispondente prelevato dal fondo alimentato dalle tasse previste all'*articolo 36*. Il Consiglio federale stabilisce per via di ordinanza i principi in base ai quali si possono far valere i costi netti dell'obbligo del servizio universale ispirandosi anche alle corrispondenti disposizioni del diritto europeo. I costi netti dell'obbligo del servizio universale corrispondono alla differenza tra il risultato che l'operatore in questione conseguirebbe in assenza di tale obbligo e i costi netti che l'operatore consegue in presenza di tale obbligo. Il *capoverso 1* copre anche il caso in cui la concessione è stata rilasciata direttamente a un fornitore: in tale eventualità il concessionario ha diritto all'indennizzo dei costi netti fissati al momento del rilascio della concessione.

Se si rinuncia a una gara d'appalto o se non viene presentata una candidatura adeguata, la PostCom farà capo, fondandosi sull'*articolo 21 capoverso 3*, a una o addirittura a più imprese. In virtù del *capoverso 2* queste imprese hanno diritto a un indennizzo di importo pari ai costi netti dell'obbligo del servizio universale.

Se viene versato un indennizzo ai sensi del *capoverso 1* e del *capoverso 2*, il concessionario del servizio universale deve fornire ogni anno alla PostCom le informazioni necessarie per il controllo della destinazione della corrispondente somma di denaro ai sensi del *capoverso 3*. In particolare, deve essere dimostrato che l'indennizzo versato non sia stato utilizzato per sovvenzionamenti trasversali di prestazioni che esulano dal servizio universale. Per analogia con l'*articolo 20 capoverso 2*, il concessionario deve a tal fine tenere una contabilità separata e disporre di un sistema adeguato di calcolo dei costi. Il Consiglio federale definisce le esigenze contabili e il sistema di calcolo dei costi.

#### **7.1.2.5 La Commissione delle poste (PostCom)**

##### *Art. 26 Organizzazione*

Le disposizioni contemplate da questa sezione definiscono l'organizzazione e i compiti dell'autorità di regolazione. L'attuale PostReg sarà sostituita da un'autorità commissionale indipendente denominata Commissione delle poste (PostCom), dotata di un segretariato specializzato e organizzata secondo il modello delle già esistenti commissioni di regolazione ComCom e ElCom (PostCom).

Secondo il *capoverso 1* il Consiglio federale nomina i membri della Commissione. Questi devono essere esperti indipendenti che non devono avere alcun legame giuridico con un'impresa che fornisce servizi postali. Il Consiglio federale provvede affinché a livello di persone la Commissione sia caratterizzata da una composizione paritaria: la Commissione non deve essere composta esclusivamente da esperti con esperienza nel settore dei servizi postali, bensì anche da persone che difendono gli interessi dei consumatori.

Il principio di indipendenza sancito dal *capoverso 2* implica l'assenza di assoggettamento a eventuali istruzioni impartite. Ciò significa che la Commissione è indipendente sia dal Consiglio federale sia dal dipartimento al quale è subordinata dal profilo amministrativo. La PostCom ha a disposizione un proprio segretariato specializzato, il quale è dotato di risorse sufficienti per fronteggiare i compiti assegnatigli. Il Consiglio federale definisce nell'ordinanza la ripartizione dei compiti tra la Commissione e il segretariato ispirandosi all'importanza delle decisioni e al principio dell'economia processuale.

Il Consiglio federale esercita la sorveglianza amministrativa sulla gestione della Commissione. Secondo il *capoverso 3*, nell'ambito di tale sorveglianza approva il regolamento della Commissione sulla propria organizzazione e gestione e inoltre prende atto annualmente del rapporto di attività e degli obiettivi strategici dell'autorità di regolazione.

#### *Art. 27            Compiti*

Secondo il *capoverso 1* la PostCom vigila sul rispetto della legge ed emana le decisioni a tal fine necessarie. Essa è competente per ogni questione che non viene espressamente attribuita a un'altra autorità. A tal fine adotta le necessarie decisioni nel quadro di quanto prescritto dalla legge ed esercita la vigilanza con gli strumenti di sorveglianza previsti *all'articolo 28*.

Il compito dell'autorità di regolazione consiste prioritariamente nel disciplinare e sorvegliare l'evoluzione del mercato postale. In tal senso, le sue attribuzioni si limitano a questioni che nascono dall'applicazione della legislazione postale. Le questioni generali di diritto della concorrenza, e in particolare i casi di comportamento inammissibile da parte di imprese che dominano il mercato, sono di competenza delle autorità generalmente competenti in materia di concorrenza, vale a dire della COMCO e del Sorvegliante dei prezzi.

I compiti fondamentali della Commissione delle poste sono enumerati al *capoverso 2* per ragioni di trasparenza, ma l'enumerazione non è esaustiva.

La *lettera a* tocca una tematica importante: quella della *vigilanza sui fornitori tenuti a notifica* da parte dell'autorità di regolazione. Da un canto, detta autorità verifica annualmente i fornitori annunciati nell'ambito di uno hearing, dall'altro può promuovere ed effettuare inchieste in caso di sospetti. Nel quadro della vigilanza sul mercato ha soprattutto il compito di verificare il rispetto delle condizioni di lavoro abituali nel settore. Anche qui, per imporre il rispetto di quanto prescritto dalla legge può adottare le misure previste in materia di vigilanza (cfr. *art. 28*).

Le *lettere b a e* menzionano i compiti dell'autorità di regolazione nel quadro della *garanzia del servizio universale*. L'appalto e il rilascio della concessione sono compiti di spettanza della PostCom. La decisione riguardante la rinuncia eventuale a una gara d'appalto è di sua esclusiva competenza. Secondo la *lettera c* l'autorità di regolazione verifica periodicamente, laddove necessario almeno una volta l'anno, i rapporti del concessionario, rispettivamente, nel periodo in cui è previsto il monopolio fino a 50g, i rapporti della Posta Svizzera sulla qualità del servizio universale. Il concessionario, rispettivamente la Posta Svizzera, deve fornire le informazioni a tal fine necessarie (cfr. *art. 16 cpv. 1*). Inoltre, nell'ambito del servizio universale verifica l'indipendenza dei prezzi dalle distanze e il rispetto dei limiti massimi di prezzo stabiliti dal Consiglio federale nell'ambito del monopolio. Se constata che le

prescrizioni legali o la concessione non sono rispettate, adotta le opportune misure. Secondo la *lettera d*, inoltre, la PostCom è competente anche per lo svolgimento della procedura prevista in caso di chiusura o trasferimento di un punto d'accesso presidiato. Oggi, se un punto d'accesso presidiato viene chiuso o trasferito contro la volontà dei Comuni interessati, è già prevista la possibilità di sottoporre la decisione della Posta Svizzera al vaglio di una commissione indipendente. In futuro questa procedura sarà condotta dalla PostCom, la quale valuterà se le prescrizioni della legge relative alla garanzia dell'accesso vengono rispettate. La Commissione emette una raccomandazione non vincolante all'intenzione del concessionario del servizio universale. Come sinora, il diritto di adire la Commissione è riconosciuto esclusivamente ai Comuni interessati, ma non ai singoli cittadini. Il concessionario del servizio universale decide in via definitiva tenendo conto della raccomandazione della Commissione. La Commissione delle poste è inoltre responsabile, in virtù della *lettera e*, della riscossione e dell'utilizzazione dei contributi prelevati per finanziare il servizio universale, fissa i contributi dovuti dai singoli fornitori in base ai principi stabiliti dal Consiglio federale nell'ordinanza e amministra il fondo.

Secondo la *lettera f* la Commissione delle poste decide i prezzi applicabili per l'accesso ai servizi di cui agli *articoli 7 e 8* della presente legge se le parti alla trattativa non riescono a intendersi. Nel fissare i prezzi la Commissione si ispira ai principi previsti nella legge e nell'ordinanza.

Inoltre, la *lettera g* incarica la PostCom di istituire l'organo di conciliazione previsto all'*articolo 32 capoverso 1* per le questioni riguardanti i consumatori e la protezione dei dati oppure delega a terzi il compito di istituire tale organo. Dal profilo delle persone e della materia l'organo di conciliazione deve essere indipendente dall'autorità di regolazione da un lato e dai fornitori di servizi postali dall'altro. La PostCom è incaricata di sovrintendere alla tempestiva ricerca di una soluzione per l'istituzione dell'organo di conciliazione con il concorso di tutti gli interessati. La soluzione dovrebbe consistere primariamente nel ricorso a una fondazione indipendente responsabile dell'organo di conciliazione.

Durante il periodo del monopolio, la PostCom ha anche il compito di verificare il rispetto del divieto del sovvenzionamento trasversale. Questo compito non viene enumerato espressamente ma è dedotto dall'*articolo 20*. La PostCom è competente anche a dirimere le controversie in rapporto con le deroghe relative al recapito e per l'allestimento di cassette delle lettere e impianti di distribuzione al domicilio del destinatario (cfr. *art. 15 cpv. 2*). Il Consiglio federale definirà le necessarie procedure nell'ordinanza.

In tutti gli ambiti di competenza, la PostCom emana le proprie risoluzioni sotto forma di decisione. Contro tali decisioni è dato il ricorso al Tribunale amministrativo federale.

Secondo il *capoverso 3* la Commissione delle poste ha il compito di sorvegliare l'evoluzione del mercato postale. A tal fine raccoglie e interpreta le necessarie informazioni. Basandosi sui propri riscontri, può informare il Consiglio federale e il pubblico e in particolare evidenziare, nel quadro del proprio rapporto di attività, eventuali necessità di intervento a livello legislativo. Le informazioni e i ragguagli a tal fine necessari devono essere messi a disposizione dai fornitori (cfr. *art. 12 cpv. 2*). Se i fornitori non adempiono i loro obblighi di informazione, la PostCom ha la possibilità di emanare un'opportuna decisione. Non è invece competente per la valutazione, o meglio per la verifica, dell'efficacia della legge sulle poste. In virtù

dell'articolo 4 questo compito è di spettanza del Consiglio federale rispettivamente dell'autorità specializzata a tal fine incaricata. Tuttavia, la PostCom è tenuta a collaborare a questo scopo con l'autorità specializzata.

In virtù del capoverso 4 la PostCom informa il pubblico in merito alla propria attività e presenta annualmente un rapporto di attività al Consiglio federale.

#### Art. 28 Vigilanza

Senza misure efficaci per imporre l'ordinamento del mercato, l'obiettivo di un'equa concorrenza non può essere raggiunto. Di conseguenza, la PostCom ha a disposizione utili strumenti atti a favorire il conseguimento di tale obiettivo. Tali strumenti si applicano quando viene riscontrata una violazione del diritto. La misura di sorveglianza adottata deve ispirarsi ai principi di adeguatezza e di proporzionalità.

Il primo obiettivo consiste nell'eliminazione delle mancanze (giuridiche) constatate e nei provvedimenti da adottare affinché la violazione non si ripeta (*lett. a*). L'autorità deve venire a sapere se e come le mancanze siano state eliminate, rispettivamente deve essere informata sui provvedimenti adottati per evitare il reiterarsi della violazione.

La pubblicazione di un accertamento della violazione ai sensi della *lettera b* comporta una pubblicità negativa per l'impresa interessata. Le esperienze sinora acquisite dall'autorità di regolazione postale hanno dimostrato che nel settore le sanzioni vengono discusse dai consumatori e quindi esplicano anche una certa funzione preventiva. Conto tenuto del principio di proporzionalità, questa misura deve trovare applicazione soltanto nei casi in cui dopo l'adozione di primi provvedimenti l'impresa non dimostra la volontà di cooperare oppure se i clienti potrebbero essere toccati dal comportamento manchevole dell'impresa.

Le *lettere c e d* prevedono sanzioni amministrative repressive nei confronti dell'impresa responsabile. Può trattarsi di oneri, come ad esempio obblighi temporanei di informazione, restrizioni dell'attività o addirittura della radiazione dal registro. Le sanzioni previste alla *lettera c* sono adottate nei confronti del concessionario del servizio universale, quelle previste alla *lettera d* nei confronti delle persone soggette all'obbligo di notifica. Quindi, l'attività delle persone fisiche o giuridiche responsabili della violazione constatata può essere limitata o addirittura vietata del tutto nel caso estremo.

Infine, la *lettera e* prevede il sequestro dei vantaggi in denaro conseguiti dall'impresa in violazione del diritto. La disposizione è volta a impedire che i fornitori possano trarre vantaggi finanziari da atti illeciti e deve essere distinta dalla multa prevista all'articolo 37.

L'inchiesta e il giudizio relativi alle violazioni del diritto sono di principio di spettanza dell'autorità incaricata dell'esecuzione della legge, vale a dire della PostCom. Le sue decisioni possono essere impugnate con i rimedi previsti dal diritto amministrativo federale.

Nella legge sulle poste non sono previste sanzioni amministrative speciali del tipo di quelle previste ad esempio dalla LTC. La spiegazione va ricercata nel fatto che simili disposizioni, che consentono di infliggere alle imprese pene elevate, sono sorte storicamente dalla legge sui cartelli. Dato che il compito di regolazione del mercato postale si limita a questioni che esulano dalla posizione dominante di un

operatore sul mercato, per le violazioni che la PostCom è chiamata a giudicare non è necessaria una speciale sanzione amministrativa.

*Art. 29 Assistenza amministrativa*

I *capoversi 1 e 2* descrivono le condizioni alle quali la PostCom e altre autorità incaricate dell'esecuzione della legge possono trasmettere dati ad altre autorità in Svizzera o all'estero.

Il *capoverso 3* stabilisce che le autorità della Confederazione e dei Cantoni sono anch'esse assoggettate, entro i limiti previsti dalla legge, a un obbligo di collaborare agli accertamenti della PostCom.

*Art. 30 Segreto d'affari*

La PostCom non può rivelare dati o informazioni riguardanti segreti di fabbricazione o segreti d'affari. la violazione di questa disposizione può essere perseguita in base all'articolo 162 CP.

*Art. 31 Trattamento di dati personali*

Questa disposizione serve da base legale per il trattamento, da parte della PostCom e dell'organo di conciliazione, di dati relativi a procedimenti amministrativi e penali. Si tratta di dati degni di particolare protezione ai sensi dell'articolo 3 lettera c LPD, il cui trattamento presuppone, in virtù dell'articolo 17 capoverso 2 LPD, una base legale formale in una legge formale.

### **7.1.2.6 Organo di conciliazione e protezione giuridica**

*Art. 32 Conciliazione*

Se sorgono controversie tra clienti e fornitori di servizi postali, i consumatori devono disporre di una procedura che consenta loro di deferire in modo trasparente, semplice ed economico al giudizio di un'autorità le vertenze che li oppongono ai fornitori di servizi postali, che si tratti di informazioni mancanti o della perdita, della sottrazione o del danneggiamento di invii postali. Un organo di conciliazione di questo tipo, analogo a quello oggi già previsto per il settore delle telecomunicazioni, consente ai consumatori di ricercare un'intesa extragiudiziale prima di adire il tribunale civile. Spesso, naturalmente, non vale la pena di adire il tribunale a causa dell'infimo valore litigioso e i consumatori rinunciano praticamente sempre a far valere i loro diritti.

I fornitori di servizi postali devono partecipare alla procedura di conciliazione. Le parti non sono vincolate alla decisione dell'organo di conciliazione; i rimedi di diritto privato o altre procedure previste da leggi speciali come quella di fronte all'Incaricato della protezione dei dati o al Sorvegliante dei prezzi possono sempre essere esercitati. Se è adito l'organo di conciliazione bisogna pagare un emolumento per l'esame del caso, mentre le spese processuali sono accollate all'impresa postale coinvolta. la procedura deve essere strutturata in modo da consentire un trattamento

adeguato e spedito delle vertenze. Inoltre, deve consentire di affrontare adeguatamente anche i casi in cui sono implicate diverse imprese postali. Nell'interesse della trasparenza, il numero di ricorsi e le modalità di liquidazione vengono resi noti annualmente.

Dal punto di vista contenutistico, le censure sollevate dai consumatori dinanzi all'organo di conciliazione non devono essere limitate. Negli ultimi tempi si sono stabilite anche nel settore postale pratiche che rendono necessarie più estese misure di tutela dei consumatori, come ad esempio la consegna di pubblicità non desiderata o l'utilizzazione di dati personali a scopo commerciale. Anche in questi casi deve essere data la possibilità di rivolgersi all'organo di conciliazione. Se l'avvio di una procedura di conciliazione è manifestamente abusivo, gli appellanti devono assumersi i costi cagionati.

Il *capoverso 1* affida alla PostCom il compito di istituire l'organo di conciliazione. Dal profilo delle persone e della materia l'organo di conciliazione deve essere indipendente dall'autorità di regolazione da un lato e dai fornitori di servizi postali dall'altro. La PostCom è incaricata di sovrintendere alla tempestiva ricerca di una soluzione per l'istituzione dell'organo di conciliazione con il concorso di tutti gli interessati. La soluzione dovrebbe consistere primariamente nel ricorso a una fondazione indipendente responsabile dell'organo di conciliazione.

#### *Art. 33 Protezione giuridica*

La protezione giuridica è disciplinata dalle disposizioni sull'amministrazione della giustizia federale.

### **7.1.2.7 Tasse**

#### *Art. 34 Tasse amministrative*

Le tasse amministrative sono dovute dalle persone fisiche o giuridiche destinatarie di una decisione o che hanno provocato un corrispondente atto amministrativo. Le tasse devono essere adeguate e coprire i costi affinché sia garantito che i costi di regolazione connessi all'esecuzione della legge sulle poste siano sopportate in larga misura dal settore medesimo. Per coprire i costi di vigilanza non coperti dalle tasse, la PostCom può riscuotere una tassa di vigilanza.

#### *Art. 35 Competenza*

Il Consiglio federale fissa le tasse amministrative.

#### *Art. 36 Tassa per il finanziamento del servizio universale*

Se un fornitore fa valere costi netti conformemente a quanto prescritto dal Consiglio federale, la PostCom riscuote da tutti i fornitori di servizi postali, fondandosi sul *capoverso 1*, una tassa per il finanziamento di detti costi netti.

La tassa viene riscossa, in virtù del *capoverso 2*, in base ai fatturati annui dei servizi postali nel settore del servizio universale. Il Consiglio federale precisa

nell'ordinanza i servizi considerati "nel settore del servizio universale" e dunque assoggettati alla tassa verificando che dal punto di vista dei consumatori tali servizi potrebbero sostituire, per portata e qualità, quelli del fornitore del servizio universale. Di conseguenza, sono fondamentalmente assoggettati alla tassa tutti i fornitori che offrono i servizi corrispondenti. L'entità dei contributi dipende dall'ammontare dei costi netti. Questi vengono ripartiti proporzionalmente tra i fornitori assoggettati alla tassa ma non possono gravare in modo sproporzionato sui fornitori, riducendoli di fatto a operare in modo improduttivo e violando così l'articolo 27 Cost. Il Consiglio federale regola in dettaglio il calcolo delle tasse nell'ordinanza e sulla base delle disposizioni adottate la PostCom decide l'ammontare delle tasse.

La tassa è un tributo causale e serve per compensare l'onere netto derivante dall'obbligo del servizio universale e quindi all'introduzione di un'equa concorrenza tra tutti gli attori del mercato nel settore del servizio universale. Gli introiti corrispondenti vengono destinati esclusivamente al finanziamento del servizio universale legale. Essa poggia sull'articolo 92 Cost. e corrisponde sostanzialmente alla tassa per il finanziamento del servizio universale prevista all'articolo 38 LTC. È assoggettato alla tassa anche il concessionario del servizio universale. Il Consiglio federale stabilisce i fornitori esonerati dal pagamento della tassa e fissa il relativo limite di fatturato.

Secondo il *capoverso 3*, inoltre, il Consiglio federale disciplina in dettaglio le informazioni che i fornitori di servizi postali devono presentare per la ripartizione dei costi netti. Si tratta di informazioni che vanno al di là dell'obbligo di informazione previsto all'*articolo 12 capoverso 2*; in particolare, esse devono fornire raggugli circa le offerte, i bacini di approvvigionamento e i principi di formazione dei prezzi in modo da poter valutare se i servizi forniti possono essere considerati in quanto tali come prestazioni nel settore del servizio universale.

Se il Fondo per il finanziamento del servizio universale non è sufficiente, poiché ad esempio la lacuna potrebbe essere coperta soltanto gravando i fornitori in modo sproporzionato, in virtù del *capoverso 4* la Confederazione versa gli importi aggiuntivi necessari all'indennizzo del concessionario del servizio universale. Il Consiglio federale chiede al Parlamento di stanziare le risorse necessarie nel quadro del preventivo annuale.

### **7.1.2.8 Contravvenzioni**

#### *Art. 37*

In aggiunta agli strumenti di vigilanza, le disposizioni della nuova legge sulle poste prevedono anche sanzioni di carattere penale. Si tratta esclusivamente di contravvenzioni. Oltre ai presupposti generali della punibilità, deve essere realizzata una delle fattispecie descritte alle *lettere a a d* e oltretutto la pena deve essere preventivamente comminata in una precedente decisione.

In base all'articolo 102 CP possono essere punite sia persone fisiche sia persone giuridiche. Dolo e negligenza sono punibili, la multa ammonta al massimo a un milione di franchi, rispettivamente a 200 000 franchi.

### 7.1.3 Servizi nel settore del traffico dei pagamenti

#### *Art. 38 Portata e prezzi*

In base al *capoverso 1* la Posta è tenuta ad assicurare un servizio universale in tutte le regioni del Paese nel settore del traffico dei pagamenti. I servizi offerti in questo settore in futuro dovranno comprendere anche i versamenti (versamenti in contanti, ordini di pagamento), i prelevamenti (prelevamenti in contanti, ordini di pagamento) e i trasferimenti (trasferimenti di denaro da conto a conto). Il Consiglio federale definisce le singole prestazioni fondandosi sul *capoverso 4*.

Secondo il *capoverso 2*, queste prestazioni devono essere accessibili in modo adeguato a tutti i gruppi della popolazione in tutte le regioni del Paese. La Posta può soddisfare quest'obbligo di accesso strutturandolo in modo flessibile: può garantire l'accesso con uffici postali presidiati, con postomat, per corrispondenza e attraverso un sistema elettronico di traffico dei pagamenti. In questo contesto si ispira non solo alle necessità dei clienti e all'evoluzione tecnologica, ma anche a principi di economia aziendale. Ai disabili garantisce un accesso senza ostacoli al traffico elettronico dei pagamenti. In virtù del *capoverso 4* il Consiglio federale può precisare le prescrizioni applicabili alla fornitura di servizi di traffico dei pagamenti se constata che le prescrizioni legali esistenti non sono sufficienti. In tal modo può segnatamente prescrivere alla Posta di offrire le prestazioni di traffico dei pagamenti in un determinato numero di uffici postali.

Nella fissazione concreta dei prezzi, la Posta deve conservare fondamentalmente l'attuale libertà. Secondo il *capoverso 3* si ispira a principi economici; ciò significa che di norma i prezzi devono coprire i costi. La copertura dei costi deve consentire alla Posta di fissare i prezzi in modo da offrire le prestazioni del traffico dei pagamenti a copertura dei costi e da conseguire un adeguato profitto con i prezzi praticati. Come sinora, i prezzi possono essere verificati dal Sorvegliante dei prezzi nel quadro delle sue attribuzioni ordinarie.

#### *Art. 39 Rapporto*

Secondo il *capoverso 1*, la Posta La Posta presenta periodicamente un rapporto al Consiglio federale sul rispetto delle esigenze legali in materia di traffico dei pagamenti. I dettagli relativi a tale obbligo d'informazione sono definiti dal Consiglio federale nell'ordinanza. Per adempiere il proprio obbligo d'informazione, può rivolgersi alla competente autorità specializzata (cfr. le considerazioni espone nell'ultimo paragrafo del cap. 6.4) rispettivamente incaricare quest'ultima di verificare il rispetto delle prescrizioni legali. Il Consiglio federale limita tuttavia la propria vigilanza al mandato ancorato nella legge relativo al traffico dei pagamenti evitando quindi di invadere la sfera di competenza della vigilanza finanziaria su Postfinance, che verrà istituita nell'ambito della revisione totale della legge sull'organizzazione delle poste.

## 7.1.4 Disposizioni finali

### *Art. 40 Esecuzione*

Il Consiglio federale emana le necessarie disposizioni d'esecuzione. L'adozione di disposizioni di secondaria importanza deve poter essere delegata all'autorità specializzata o alla PostCom.

### *Art. 41 Accordi internazionali*

Il Consiglio federale conclude accordi internazionali in materia postale (*cpv. 1*). Quando si tratta di accordi di secondaria importanza, come ad esempio accordi internazionali dal contenuto tecnico e amministrativo, può delegare questa competenza, in virtù del *capoverso 2*, anche alla competente autorità specializzata, al concessionario del servizio universale oppure, per il settore del traffico dei pagamenti, alla Posta Svizzera. Questo ordinamento mira in special modo alla conclusione di accordi nell'ambito dell'Unione postale universale (UPU, Union postale universelle): il traffico postale internazionale si svolge secondo le norme della Convenzione postale universale. L'elaborazione di queste norme è compito dell'UPU. L'UPU è organizzata in modo che gli Stati membri siano rappresentati sia dai delegati della loro amministrazione sia dalle imprese operanti nel settore del servizio universale e da essa designate. Per tale ragione, in questa disposizione, che corrisponde all'attuale ripartizione dei compiti, è prevista la possibilità di delegare la competenza di concludere accordi internazionali nel settore del traffico dei pagamenti sia all'autorità competente, sia alla Posta. In tal caso l'autorità è competente per le questioni del consiglio d'amministrazione e il concessionario del servizio universale, rispettivamente la Posta, per le questioni del Consiglio per l'esercizio postale. Le varie istanze collaborano per la preparazione del congresso postale universale. In caso di divergenze decide il dipartimento, rispettivamente il Consiglio federale se si tratta dell'adozione del mandato della Svizzera per il congresso postale universale.

Secondo il *capoverso 3* il Consiglio federale può obbligare il concessionario del servizio universale (*lett. a*) o la Posta Svizzera (*lett. b*) ad assumere la rappresentanza della Svizzera in seno alle organizzazioni internazionali nel settore del traffico postale o del traffico dei pagamenti. Adempie così il compito, previsto dalla Convenzione postale universale, di designare un incaricato del servizio universale rappresentato negli organi corrispondenti. I costi per l'appartenenza della Svizzera a tali organizzazioni sono assunti dalla Confederazione, mentre i costi per l'esercizio della rappresentanza sono assunti dal concessionario del servizio universale e possono essere conteggiati come costi relativi all'obbligo del servizio universale. Il concessionario del servizio universale si accorda con il dipartimento competente in merito alla difesa degli interessi della Svizzera ed è competente a titolo esclusivo a decidere le questioni di carattere tecnico o amministrativo. Questo vale in particolare per le questioni del Consiglio per l'esercizio postale dell'UPU.

### *Art. 42 Abrogazione e modifica del diritto vigente*

Le spiegazioni relative alle modifiche del diritto vigente sono esposte nella misura del necessario nel capitolo 7.2.

*Art. 43 Garanzia del servizio universale*

Occorre presumere che al momento della completa liberalizzazione del mercato non vi sarà nell'immediato nessun fornitore di servizi postali in grado di partecipare a una gara d'appalto su una concessione per l'esercizio del servizio universale. Conviene pertanto prevedere nella legge un periodo transitorio durante il quale il mandato del servizio universale sarà assunto dalla Posta Svizzera.

*Art. 44 Disposizione transitoria per i concessionari*

Le concessioni rilasciate dal Consiglio federale in base all'articolo 5 LPO conservano la loro validità fino alla loro scadenza.

*Art. 45 Referendum ed entrata in vigore*

Consiglio federale determina l'entrata in vigore della legge dietro riserva dei *capoversi 3 e 4*: le disposizioni previste al *capoverso 3* entrano in vigore il 1° aprile 2012, e per la stessa data vengono abrogati gli articoli menzionati al *capoverso 4*. A quel punto la completa liberalizzazione del mercato sarà realizzata.

## **7.2 Modifica del diritto vigente**

L'entrata in vigore della nuova legge sulle poste comporta la totale abrogazione della vecchia legge.

Vengono inoltre abrogate o adeguate le disposizioni che conferivano diritti e obblighi alla Posta Svizzera in quanto impresa. Il concetto di completa liberalizzazione del mercato giustifica ormai soltanto il conferimento di diritti e obblighi speciali a favore o a carico dell'impresa che fornisce il servizio universale e in rapporto con tale servizio universale. L'espressione "la Posta Svizzera" viene dunque sostituita dall'espressione "i fornitori di servizi postali" o dall'espressione "il concessionario del servizio universale".

Infine, sono previsti adeguamenti degli atti normativi relativi all'organizzazione in rapporto con l'istituzione della nuova autorità di regolazione e delle norme di procedura in rapporto con la competenza decisionale di tale autorità.

## **8 Ripercussioni**

### **8.1 Conseguenze finanziarie e ripercussioni sull'effettivo del personale previste per la Confederazione**

Il finanziamento del servizio universale è garantito dai tre meccanismi di finanziamento proposti. I primi due meccanismi (monopolio e indennizzo da un fondo alimentato dai fornitori di servizi postali) non hanno alcuna ripercussione sulle finanze della Confederazione. Se il fondo si rivelasse insufficiente e l'indennizzo dovesse pertanto essere assunto dalla Confederazione, gli importi corrispondenti dovranno essere stanziati a livello di preventivo.

In situazioni straordinarie, il Consiglio federale può obbligare i fornitori di servizi postali a offrire determinate prestazioni nel settore dei servizi postali. Le imprese devono essere indennizzate per i costi connessi a quest'obbligo.

la nuova autorità di regolazione (PostCom) deve essere dotata di risorse adeguate. In confronto all'attuale autorità di regolazione postale, la nuova autorità avrà compiti e competenze diversi. In particolare, il numero di fornitori di servizi postali soggetti a notifica da gestire aumenta e occorre approntare le risorse per l'elaborazione della concessione. Perciò, oltre ai posti sinora previsti, occorrerà creare ulteriori posti di lavoro per l'autorità di regolazione ma il fabbisogno, pur essendo già assodato, non può ancora essere quantificato. Lo stesso vale per l'autorità specializzata competente per la preparazione e la valutazione della legislazione.

## **8.2 Consequenze finanziarie e ripercussioni sull'effettivo del personale previste per Cantoni e Comuni**

Per i Cantoni e i Comuni non sono previste né conseguenze finanziarie né ripercussioni sugli effettivi del personale.

## **8.3 Consequenze per la Posta Svizzera**

Le conseguenze per la Posta Svizzera sono illustrate nella ricerca intitolata "Consequenze della liberalizzazione del mercato postale nel 2011" realizzata da Plaut/Frontier. Da quest'analisi emerge in sintesi che la Posta Svizzera potrà fornire il servizio universale a copertura dei costi anche in un mercato liberalizzato, a condizione però che gli oneri del servizio universale non vadano al di là del livello definito dalla legge e che si consenta all'impresa di adottare le necessarie misure di razionalizzazione. Rientrano tra queste misure in particolare anche le possibilità di flessibilizzazione previste nel disegno della LOP nel settore del diritto del personale. In questo caso, è probabile che la Posta non sarà confrontata, neanche a lungo termine, con una perdita sostanziale di quote di mercato. Se non saprà adeguare la propria struttura dei costi a quelli dei concorrenti, l'analisi prevede una perdita di quote di mercato corrispondente almeno al 30 %.

L'analisi mette a confronto due scenari, uno dei quali prevede la liberalizzazione immediata del mercato entro il 2011 mentre il secondo prevede una liberalizzazione in due tappe nel 2011 e nel 2014 e sulla base di tale confronto conclude che nel confronto temporale diretto l'effetto negativo sulla finanziabilità del servizio universale per la Posta è meno grave in caso di apertura progressiva del mercato.

## **8.4 Consequenze per l'economia**

Le conseguenze sull'economia nazionale sono anch'esse esaminate in dettaglio nella già citata analisi effettuata da Plaut/Frontier. L'analisi contiene in particolare previsioni sullo sviluppo della concorrenza sul mercato postale, sull'evoluzione dei prezzi e del mercato del lavoro. Per quanto riguarda la copertura a tappeto del territorio nazionale e l'attrattiva della piazza, l'analisi giunge alla conclusione che a prescin-

