

09.049

**Messaggio
concernente la legge sulle poste (LPO)**

del 20 maggio 2009

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno concernente la revisione totale della legge sulle poste.

Contemporaneamente, vi proponiamo di togliere dal ruolo i seguenti interventi parlamentari:

2006 M 06.3584 Indipendenza dell'autorità di regolazione postale
(N 23.3.2007, Germanier, S 4.10.2007)

2006 P 06.3655 Rapporto del Consiglio federale sul futuro della Posta
(N 23.3.2007, Gruppo liberale-radicale)

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

20 maggio 2009

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Hans-Rudolf Merz
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

La legge sulle poste deve permettere di conseguire due obiettivi fondamentali: da un lato, l'attuazione del mandato costituzionale che prevede di garantire alla popolazione il servizio universale mediante la fornitura di prestazioni di servizi postali e del traffico dei pagamenti; dall'altro, la completa liberalizzazione del mercato postale per i fornitori privati.

I punti principali della legge sulle poste sono i seguenti:

- *completa liberalizzazione del mercato: la legge sulle poste prevede che il monopolio per le lettere sarà completamente soppresso mediante decreto federale che sottostà a referendum un anno dopo la sua entrata in vigore. Sino a quella data, il limite del monopolio rimane fissato a 50 g. La legge contiene però già disposizioni in vista della completa liberalizzazione del mercato;*
- *garanzia del servizio universale: la legge sulle poste sancisce l'obbligo di assicurare sull'intero territorio un servizio universale accessibile a tutti e finanziabile che proponga il servizio postale e il traffico dei pagamenti. Definisce inoltre i prodotti che i servizi postali devono mettere a disposizione. Alla Posta Svizzera è affidato un mandato legale per la fornitura del servizio universale;*
- *finanziamento del servizio universale: durante il periodo del monopolio il servizio universale nel settore postale e in quello del traffico dei pagamenti viene finanziato con l'utile ricavato da queste prestazioni. Dopo la completa liberalizzazione del mercato, i servizi postali saranno forniti, per principio, in modo finanziariamente autonomo. La Posta ha diritto di far valere i costi netti derivanti dall'obbligo del servizio universale. L'autorità di regolazione costituisce un fondo, al quale tutti i fornitori di servizi postali soggetti a notifica sono tenuti a contribuire. Se i mezzi del fondo non sono sufficienti, sono previsti contributi statali;*
- *ordinamento del mercato: la legge sulle poste istituisce le stesse condizioni per tutti gli operatori del mercato. Tutte le imprese attive sul mercato postale sottostanno allo stesso ordinamento. Sono ammesse deroghe al principio della parità di diritti e doveri solo se strettamente necessario per la fornitura del servizio universale. Quale misura di accompagnamento dell'apertura del mercato postale, viene introdotto l'obbligo per tutti i fornitori di negoziare un contratto collettivo di lavoro e di rispettare le condizioni di lavoro abituali del ramo;*
- *interoperabilità: la legge sulle poste contiene disposizioni concernenti l'accesso alle caselle postali e lo scambio di indirizzi. Queste disposizioni garantiscono il perfetto funzionamento dei servizi postali;*

-
- *regolazione e vigilanza: la legge sulle poste pone le basi per disciplinare il funzionamento dell'autorità di regolazione (PostCom) e del servizio specializzato con una chiara attribuzione delle competenze all'autorità di regolazione e corrispondenti procedure di ricorso. Questa autorità ha il compito, in particolare, di sorvegliare il mercato postale e i fornitori di prestazioni che sottostanno all'obbligo di notifica, mentre il servizio specializzato assume compiti in materia di politica postale;*
 - *organo di conciliazione: la legge sulle poste prevede un organo di conciliazione al quale i consumatori possono appellarsi in caso di controversie con i fornitori di servizi postali.*

Indice

Compendio	4494
1 Situazione iniziale	4498
1.1 Il mandato costituzionale della Confederazione	4498
1.2 La legge sulle poste in vigore	4498
1.3 La politica postale praticata finora dalla Confederazione	4498
1.3.1 Riforma delle PTT e legge sulle poste (1998)	4498
1.3.2 Rapporto del Consiglio federale «Panoramica sull'evoluzione del settore postale in Svizzera» (2002)	4500
1.3.3 Articolo 2 capoverso 3 LPO: il mandato infrastrutturale del 2004	4501
1.3.4 Revisione dell'ordinanza sulle poste nel 2004	4501
1.3.5 Riduzione del monopolio sulle lettere a 100 g nel 2006	4502
1.3.6 Decreto del Consiglio federale del 1° maggio 2006	4502
2 Evoluzione del mercato postale in Europa e in Svizzera	4503
2.1 Sistemi giuridici a confronto	4503
2.2 Evoluzione del mercato in Europa	4504
2.3 Evoluzione del mercato in Svizzera	4506
3 Studio «Conseguenze della liberalizzazione del mercato postale»	4507
4 Avamprogetto per la consultazione	4508
4.1 Risultati della consultazione	4508
4.1.1 Strategia del Consiglio federale in vista dell'ulteriore apertura del mercato	4508
4.1.2 Garanzia del servizio universale	4509
4.1.3 Ordinamento del mercato	4510
4.2 Principali risultati della consultazione e modifiche proposte dal Consiglio federale	4510
4.2.1 Principali risultati	4510
4.2.2 Conclusioni	4511
4.2.3 Mandato del Consiglio federale concernente il seguito della procedura	4512
5 Le nuove disposizioni in sintesi	4512
5.1 Apertura completa del mercato	4512
5.2 Garanzia del servizio universale	4513
5.2.1 Il servizio universale in materia di servizio postale	4514
5.2.2 Servizio universale nel settore del traffico dei pagamenti	4516
5.3 Ordinamento del mercato	4517
5.4 La Commissione delle poste	4518
5.4.1 Organizzazione	4519
5.4.2 Compiti	4519
5.5 Protezione dei consumatori	4520
6 Commento ai singoli articoli	4521
6.1 Disposizioni generali	4521

6.2 Servizi postali	4523
6.2.1 Disposizioni comuni	4523
6.2.2 Servizio universale	4529
6.2.3 Finanziamento del servizio universale prima della completa liberalizzazione del mercato	4535
6.2.4 Finanziamento del servizio universale dopo la completa liberalizzazione del mercato	4536
6.2.5 Commissione delle poste	4537
6.2.6 Organo di conciliazione	4542
6.2.7 Emolumenti e tasse di vigilanza	4543
6.2.8 Contravvenzioni	4544
6.3 Traffico dei pagamenti	4544
6.4 Disposizioni finali	4545
6.5 Modifica del diritto vigente	4546
6.5.1 Legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale	4546
6.5.2 Legge federale del 30 marzo 1911 di complemento del Codice civile svizzero (Libro quinto: Diritto delle obbligazioni)	4547
6.5.3 Codice penale	4547
6.5.4 Legge del 21 dicembre 1948 sulla navigazione aerea	4547
7 Ripercussioni	4548
7.1 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale per la Confederazione	4548
7.2 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale per Cantoni e Comuni	4549
7.3 Ripercussioni per la Posta Svizzera	4549
7.4 Ripercussioni economiche in generale	4549
7.4.1 Necessità della regolazione	4549
7.4.2 Aspetti pratici dell'esecuzione	4550
7.4.3 Ripercussioni per l'economia in generale	4550
8 Rapporto con il programma di legislatura	4551
9 Basi legali	4551
9.1 Costituzionalità	4551
9.2 Delega di competenze legislative	4551
9.3 Subordinazione al freno alle spese	4555
9.4 Legge sui sussidi	4555
9.5 Rapporto con il diritto europeo	4555
Legge sulle poste (<i>Disegno</i>)	4557

Messaggio

1 Situazione iniziale

1.1 Il mandato costituzionale della Confederazione

Secondo l'articolo 92 capoverso 2 della Costituzione federale¹ (Cost.), 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 federale s'intendono lettere e pacchi postali, il traffico dei pagamenti e il trasporto di viaggiatori. Sono inclusi anche tutti i compiti necessari per garantire l'efficienza dell'infrastruttura postale².

1.2 La legge sulle poste in vigore

La legge del 30 aprile 1997³ sulle poste (LPO) costituisce oggi la base per l'adempimento del mandato costituzionale. La Posta Svizzera è tenuta per legge a offrire un servizio universale sufficiente comprendente prestazioni dei servizi postali e il traffico dei pagamenti in tutte le regioni del Paese, secondo gli stessi principi e a prezzi equi. Essa fornisce inoltre altre prestazioni, i cosiddetti servizi liberi.

Anche i fornitori privati di servizi postali sono autorizzati a offrire prestazioni del servizio universale e altri servizi postali. Sono eccettuate le lettere fino a un peso di 50 g (servizi riservati, dal 1° luglio 2009). Ad eccezione degli invii della posta rapida e degli invii per l'estero in questa categoria di peso, questo mercato è riservato al monopolio della Posta.

1.3 La politica postale praticata finora dalla Confederazione

1.3.1 Riforma delle PTT e legge sulle poste (1998)

La rapida evoluzione tecnica nel settore delle comunicazioni, la contemporanea liberalizzazione a livello internazionale nell'ambito dell'OMC e la nascita del mercato interno europeo alla fine del XX secolo hanno reso necessarie modifiche strutturali e organizzative del settore postale e delle telecomunicazioni in Svizzera. Nel quadro di una revisione totale la legislazione è stata adeguata alle mutate circostanze. I due settori della posta e delle telecomunicazioni sono stati completamente separati. Le vecchie PTT sono state sciolte e trasformate in due imprese autonome: la Posta Svizzera e Swisscom SA. Il sistema postale è stato disciplinato da una legge tecnica (Legge sulle poste) e da una legge organizzativa (Legge del 30 aprile 1997⁴ sull'organizzazione delle poste, LOP).

¹ RS 101

² Herbert Burkert, art. 92 marg. 3, in: Ehrenzeller, Bernhard et. al., 2008, Die Schweizerische Bundesverfassung: Kommentar, 2a ed. Zurigo/San Gallo.

³ RS 783.0

⁴ RS 783.1

La legge sulle poste ha lo scopo di garantire alla popolazione e all'economia la fornitura di un servizio postale e del traffico dei pagamenti affidabile, di qualità e a prezzi convenienti in tutto il Paese. La Posta Svizzera è tenuta per legge a fornire questo servizio universale. Le prestazioni del servizio postale includono l'accettazione, la presa in consegna, il trasporto e la distribuzione di invii, di regola tutti i giorni feriali, ma almeno durante cinque giorni alla settimana. La Posta garantisce il libero accesso alle prestazioni del servizio universale. Le prescrizioni legali relative all'entità e alla qualità del servizio universale sono sancite dal Consiglio federale nell'ordinanza e in un elenco delle prestazioni del servizio universale della Posta soggetto ad approvazione.

Per finanziare il servizio universale, la vigente legge sulle poste prevede un modello a più livelli:

- proventi del monopolio – il settore riservato del servizio universale
- proventi dei servizi non riservati
- proventi dei servizi in regime di libera concorrenza
- riscossione di tasse di concessione sui fatturati dei fornitori privati nel settore non riservato nel caso sia comprovato che i costi del servizio universale non sono coperti.

Affinché potesse essere garantito il finanziamento mediante questi modelli, la Posta ha dovuto perseguire un'ottimizzazione dei costi, in particolare per quanto riguarda la rete di uffici postali, lo sviluppo del traffico dei pagamenti e il riorientamento della posta pacchi.

La revisione totale della legge del 1998 intendeva introdurre una maggiore concorrenza nel servizio postale. I clienti dovevano avere la possibilità, per determinate prestazioni, di scegliere i propri fornitori. Questi ultimi dovevano pertanto essere incentivati a migliorare le loro offerte e ad aumentare la loro efficienza. In tal modo si intendeva prendere in considerazione anche l'evoluzione del settore a livello internazionale ed europeo. In una prima fase, nella legge dovevano essere resi accessibili ai fornitori privati il trattamento dei pacchi indirizzati di oltre 2 kg, delle lettere e dei pacchi non indirizzati, di giornali e periodici in abbonamento, il trattamento delle lettere per l'estero nonché l'intero settore degli invii espresso e dei servizi di corriere. Per rendere possibile un controllo minimo sulla liberalizzazione del mercato e, se necessario, riscuotere una tassa per finanziare il servizio universale, è stato previsto un obbligo di concessione per i fornitori privati di prestazioni del servizio universale non riservate. Inoltre, al Consiglio federale era trasferita la competenza di ridurre le prestazioni nel settore del monopolio a condizione che il finanziamento di un servizio universale sufficiente fosse ancora assicurato.

Accanto alla riforma del mercato postale, è stata compiuta anche una riforma dell'azienda. La Posta Svizzera è stata costituita in forma di istituto e dotata delle necessarie libertà imprenditoriali. In tal modo doveva essere pronta ad affrontare la concorrenza con i fornitori dei servizi privati.

La nuova legislazione sulle poste è entrata in vigore il 1° gennaio 1998.

1.3.2

Rapporto del Consiglio federale «Panoramica sull'evoluzione del settore postale in Svizzera» (2002)

La Panoramica presentava il primo bilancio intermedio della riforma postale del 1998 e giungeva alla conclusione che la riforma era sostanzialmente riuscita. Il servizio universale in tutto il Paese era assicurato conformemente al mandato legale, le prescrizioni concernenti la qualità e i prezzi erano rispettate e i meccanismi di finanziamento previsti dalla legge sulle poste funzionavano, anzi non erano ancora stati sollecitati poiché 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 formulava diverse linee direttrici sui seguenti temi:

- contenuto, portata e finanziamento del servizio universale;
- prescrizioni applicabili alla rete di uffici postali;
- tappe dell'apertura graduale del mercato e prospettive relative alla regolazione del mercato postale.

In merito al servizio universale, occorre garantire in tutto il Paese un servizio di buona qualità, accessibile a tutti e a prezzi equi. I servizi andavano adeguati costantemente alle esigenze della clientela e al progresso tecnologico. Per garantire un servizio universale di buona qualità, la Posta doveva gestire una rete di uffici postali che coprisse l'intero territorio.

Per l'apertura del mercato, il Consiglio federale prevedeva una procedura a tappe. In una prima fase, nel 2004, ha deciso di aprire 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 Consiglio federale si è riservato di far valutare le ripercussioni delle prime tappe dell'apertura del mercato prima di pronunciarsi definitivamente in merito a un'ulteriore liberalizzazione del mercato postale per le lettere.

Il Consiglio federale non considerava la graduale apertura del mercato come fine a stessa, ma come uno strumento e un incentivo per migliorare la qualità e accrescere la varietà dell'offerta. Un'apertura graduale, controllata e limitata del mercato doveva permettere di assicurare e migliorare la qualità delle prestazioni. Un'ulteriore apertura doveva offrire ai clienti la possibilità di ampliare la scelta dei fornitori di prestazioni, contribuendo così nel complesso a rafforzare la piazza economica svizzera.

L'ulteriore apertura del mercato aveva reso necessari anche adeguamenti in materia di regolazione. Il Consiglio federale ha provveduto a tali adeguamenti nell'ordinanza sulle poste e ha istituito un'autorità di regolazione postale (PostReg). Inoltre, ha introdotto l'obbligo di concessione per i fornitori dei servizi non riservati. Al momento in cui è stata elaborata la Panoramica, questi servizi comprendevano i pacchi tra 2 e 20 kg, poi successivamente tutti i pacchi fino a 20 kg e le lettere oltre i 100 g. L'obbligo di concessione doveva servire quale strumento di vigilanza sui fornitori di servizi postali, in particolare per controllare il rispetto delle prescrizioni legali e delle norme minime in materia di diritto del lavoro.

1.3.3 Articolo 2 capoverso 3 LPO: il mandato infrastrutturale del 2004

Nel 2004, in seguito a un'iniziativa parlamentare, il mandato di prestazione della Posta definito nell'articolo 2 LPO è stato completato con un mandato infrastrutturale vincolante. Da allora la Posta è tenuta a gestire una rete capillare di uffici postali e a garantire la fornitura delle prestazioni del servizio universale a tutti i gruppi della popolazione e in tutte le regioni del Paese, con uffici postali situati a una distanza ragionevole.

Nel rapporto della Commissione parlamentare (CTT-N) incaricata di esaminare preliminarmente il disegno di articolo 2 capoverso 3 LPO, il termine «capillare» non è stato definito con maggior precisione, mentre si è esplicitamente rinunciato a stabilire un numero preciso di uffici postali e a introdurre prescrizioni sulla loro ripartizione geografica. Il Consiglio federale ha definito come segue questa nozione nel commento relativo all'ordinanza sulle poste: «per ogni regione di pianificazione un ufficio postale con tutte le prestazioni del servizio universale»⁵. Per distanza ragionevole si intende una situazione in cui il 90 per cento della popolazione può raggiungere il più vicino ufficio postale con un tragitto di 20 minuti al massimo, da percorrere a piedi o con i mezzi pubblici.

In tal modo la Posta ha ottenuto un quadro per la riorganizzazione della rete degli uffici postali. Queste prescrizioni le hanno permesso di realizzare una rete di circa 2400 uffici postali, operativa dal 1° maggio 2005. La ristrutturazione ha provocato una riduzione dei costi non coperti della rete postale di 100 milioni di franchi. Per mantenere la rimanente lacuna di copertura al livello più basso possibile, nel 2006 è stato deciso di trasformare circa 200 uffici postali in agenzie. Questo progetto nel frattempo è stato concluso.

1.3.4 Revisione dell'ordinanza sulle poste nel 2004

Per attuare i diversi elementi della politica in materia postale del Consiglio federale, nell'ambito della revisione dell'ordinanza sulle poste sono stati ridefiniti tre importanti settori. Oltre alla garanzia del finanziamento del servizio universale, si trattava di valutare l'apertura del mercato e di prevedere una nuova vigilanza del mercato postale.

Le premesse per una graduale liberalizzazione del mercato erano costituite in particolare dalla garanzia del finanziamento del servizio universale e dalla valutazione dell'apertura del mercato. Gli strumenti previsti a tale scopo erano l'introduzione dell'obbligo di concessione, assieme alla possibilità di collegare il rilascio di una concessione al pagamento di una tassa per finanziare eventuali costi non coperti del servizio universale. In primo luogo dovevano essere coperti i costi del servizio universale, tenuto conto di possibili misure di risparmio e di ristrutturazioni introdotte dalla Posta, prima di coprire quelli del settore non riservato. Soltanto in terzo luogo era previsto di riscuotere le tasse di concessione menzionate.

⁵ Revisione 2004 dell'ordinanza sulle poste, commento pag. 10.

L'autorità di vigilanza del mercato postale (PostReg) ha ricevuto il mandato di garantire la fornitura di un servizio universale di buona qualità e a prezzi equi in tutte le regioni del Paese. Essa doveva inoltre vegliare a garantire una sana ed equa concorrenza grazie all'attuazione di prescrizioni in materia di concessioni. Infine, l'autorità di vigilanza è responsabile per l'osservazione e la vigilanza del mercato.

1.3.5 Riduzione del monopolio sulle lettere a 100 g nel 2006

Prima della parziale apertura del mercato della posta lettere (riduzione del monopolio a 100 g) è stato commissionato un rapporto di valutazione sulle conseguenze delle prime tappe della liberalizzazione. Il rapporto del luglio 2005 della società WIK Consulting concludeva che la riduzione del monopolio a 100 g per gli invii indirizzati della posta lettere non avrebbe messo in pericolo né la fornitura di un servizio universale di buona qualità in tutto il Paese né il suo finanziamento. La WIK Consulting motivava tale conclusione con la previsione secondo cui la diminuzione del monopolio a 100 g avrebbe provocato unicamente un arrivo limitato di nuovi operatori sul mercato, con un'esigua perdita di quote di mercato per la Posta.

Il 14 settembre 2005, il Consiglio federale ha deciso di ridurre il monopolio delle lettere a 100 g a partire dal 1° gennaio 2006. Contemporaneamente ha incaricato il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) di esaminare ulteriori misure di liberalizzazione.

1.3.6 Decreto del Consiglio federale del 1° maggio 2006

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

Nel contempo il Consiglio federale ha constatato che per proseguire il processo di apertura era necessaria una revisione totale della legge sulle poste e della legge sull'organizzazione delle poste poiché la legislazione vigente non consente la liberalizzazione completa del mercato. In particolare, occorre garantire il finanziamento del servizio universale, la Posta deve assumere una nuova forma giuridica e le autorità di regolazione devono essere riorganizzate. Inoltre, è necessario tener conto degli sviluppi nell'UE.

2 Evoluzione del mercato postale in Europa e in Svizzera

2.1 Sistemi giuridici a confronto

La politica postale della Comunità europea si basa sulla direttiva 97/67/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 dicembre 1997⁶, modificata dalla direttiva 2002/39/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 giugno 2002⁷, dal regolamento 1882/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 settembre 2003⁸ e dalla direttiva 2008/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 febbraio 2008⁹.

La direttiva 97/67/CE nella versione attualizzata contiene prescrizioni relative all'offerta di prestazioni del servizio universale. Il servizio universale deve comprendere almeno gli invii postali fino a 2 kg, i pacchi fino a 10 kg e gli invii raccomandati e di valore. Queste prestazioni devono presentare una certa qualità ed essere disponibili costantemente per tutti gli utenti, sull'intero territorio, a prezzi accessibili. La densità dei punti di accesso deve rispondere alle esigenze degli utenti; il ritiro e il recapito a domicilio devono essere garantiti almeno cinque giorni alla settimana. La definizione della portata effettiva del servizio universale entro questo quadro è lasciata ai singoli Stati. Vi sono pertanto notevoli differenze nell'offerta del servizio universale e nell'accesso alle prestazioni. Solo la metà degli Stati membri trasporta giornali e riviste nell'ambito del servizio universale e alcuni Paesi rinunciano completamente a prescrizioni legali sull'accesso, mentre altri hanno regole analoghe a quelle della Svizzera.

Gli Stati membri possono trasferire a una o più imprese la fornitura del servizio universale. L'attribuzione alla Posta, come prevede la nuova legge sulle poste, è pertanto conforme alla direttiva europea.

Quanto al finanziamento del servizio universale, la direttiva offre agli Stati membri essenzialmente due possibilità: pagamenti compensativi pubblici oppure la costituzione di un fondo di compensazione. Il presente disegno di legge sulle poste recepisce la costituzione di un fondo e prevede a titolo sussidiario pagamenti compensativi dello Stato.

Anche la CE prevede un'apertura graduale del mercato postale. Dopo le prime fasi della liberalizzazione, la direttiva 2008/6/CE si pone quale obiettivo la completa apertura del mercato interno al più tardi entro il 31 dicembre 2010. Sono tuttavia possibili deroghe per i Paesi che presentano «peculiarità» nel settore dei servizi postali. Il riferimento è inteso in particolare per i nuovi Stati membri dell'UE, ossia i

⁶ 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).

⁷ 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).

⁸ Regolamento 1882/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 settembre 2003 recante adeguamento alla decisione 1999/468/CE del Consiglio delle disposizioni relative ai comitati che assistono la Commissione nell'esercizio delle sue competenze di esecuzione previste negli atti soggetti alla procedura prevista all'articolo 251 del trattato CE (GU L 284 del 31.10.2003, pag. 1)

⁹ 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 27.2.2008, pag. 3)

Paesi che hanno aderito all'UE dopo l'entrata in vigore della direttiva nel 2002. In questi Paesi l'apertura completa del mercato è prevista per il 31 dicembre 2012.

La decisione di aprire completamente il mercato contempla una clausola di reciprocità, la quale stabilisce che, durante un periodo transitorio di due anni (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 liberalizzato completamente il mercato potrebbero applicare questa clausola anche alle imprese provenienti da Stati non membri, come la Svizzera.

Un altro obiettivo fondamentale della politica postale della CE è la parità di trattamento di tutti gli operatori presenti sul mercato al fine di prevenire distorsioni della concorrenza. Ai sensi della direttiva, l'accesso al mercato può tuttavia essere associato a ulteriori condizioni. Si tratta in particolare di misure di accompagnamento, quali disposizioni legali 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. Tutti questi oneri non devono tuttavia tradursi in discriminazioni tra gli operatori del mercato. Le normative concernenti l'obbligo di notifica previste nella nuova legge sulle poste sono compatibili con queste condizioni.

Contrariamente alle normative degli Stati membri dell'UE, in Svizzera le prestazioni del servizio universale sottostanno all'imposta sul valore aggiunto. La Svizzera attua così il principio della parità di trattamento dei fornitori di servizi postali in modo più coerente rispetto a quanto avviene in Europa.

2.2 Evoluzione del mercato in Europa

Il mercato postale europeo è in continua evoluzione. Nonostante le diverse condizioni quadro, lo sviluppo nei singoli Paesi non mostra grandi differenze. Occorre rilevare che attualmente un mandato di servizio universale comparabile per le prestazioni del traffico dei pagamenti non esiste in nessuno dei Paesi sottoposti a confronto.

Svezia

Nel 1993 la Svezia è stato il secondo Paese in Europa, dopo la Finlandia, a liberalizzare completamente il proprio mercato postale. Nel contempo la Posta svedese (Posten AB) è stata trasformata in una SA di proprietà dello Stato. Il servizio universale è stato assegnato direttamente a Posten AB e indennizzato dallo Stato se un finanziamento si rende necessario. Le esigenze rivolte alla Posta svedese sono formulate in modo molto generico; i requisiti per la fornitura del servizio universale sono relativamente ridotti e la rete di uffici postali è stata interamente esternalizzata. Il servizio universale nel settore del traffico dei pagamenti è stato soppresso il 1° gennaio 2009, ossia Posten AB ha cessato il servizio (Svensk Kassaservice).

L'operatore storico Posten AB ha potuto mantenere una forte posizione sul mercato postale, raggiungendo nel 2007 una quota di mercato attorno all'85 per cento.

Francia

Il 1° gennaio 2006 il limite del monopolio per gli invii indirizzati è stato ridotto a 50 g. L'apertura completa del mercato delle lettere è prevista per il 2011. Fino ad oggi La Poste è interamente proprietà dello Stato.

In Francia il servizio universale comprende gli invii di corrispondenza nazionali e internazionali sia singoli sia di massa fino a 2 kg e i pacchi fino a 20 kg. Contemporaneamente alla riduzione del limite di monopolio a 50 g, il 1° gennaio 2006 è stata costituita La Banque Postale. Dalla fondazione della banca postale, la Poste è autorizzata a estendere continuamente le operazioni bancarie e a offrire, oltre a conti privati e di risparmio, anche ipoteche e prodotti d'investimento e assicurativi. Nel 2007 questa banca ha contribuito con il 22,6 per cento alla cifra d'affari complessiva della Posta francese.

Nel traffico internazionale della corrispondenza, dei pacchi e degli invii espresso la concorrenza in Francia è relativamente elevata e diversi importanti operatori internazionali sono in concorrenza con La Poste. Per quanto riguarda invece la consegna di invii indirizzati nazionali, non esiste praticamente concorrenza.

Germania

Il mercato postale tedesco è completamente liberalizzato dal 1° gennaio 2008. Il servizio universale viene fornito dalla Deutsche Post, benché essa non sia tenuta ad assumere questo compito per legge. Se intendesse rinunciare a fornire questa prestazione, dovrebbe annunciarlo con sei mesi di preavviso. In tal caso il servizio universale verrebbe messo a concorso.

Il principale concorrente sul mercato postale tedesco è TNT. La quota di mercato combinata di tutte le altre imprese postali raggiungeva il 12,7 per cento della corrispondenza complessiva nel 2007.

Gran Bretagna

In Inghilterra il mercato postale è stato completamente liberalizzato il 1° gennaio 2006 e all'autorità di regolazione sono state attribuite estese competenze. Inoltre, è stato istituito un ordinamento di accesso alla rete, con la conseguenza che la concorrenza si è sviluppata prevalentemente nel settore del consolidamento (raccolta e smistamento degli invii postali). Per quanto riguarda la distribuzione, questi invii vengono consegnati a Royal Mail a causa dei bassi prezzi di accesso alla rete. Royal Mail non ha pertanto un concorrente degno di nota in grado di offrire tutte le prestazioni del servizio postale (accettazione, raccolta, smistamento, trasporto e distribuzione). Attualmente è previsto che lo Stato rilevi la rete di uffici postali e che Royal Mail venga in parte privatizzata.

Paesi Bassi

Nei Paesi Bassi il mercato postale per gli invii superiori a 50 g e gli stampati è stato liberalizzato dal 1° gennaio 2006. Con riferimento alla liberalizzazione parziale del mercato praticata in Germania, il governo olandese ha rinviato al 1° aprile 2009 la liberalizzazione completa prevista inizialmente per il 1° gennaio 2007. Nel contempo sono state emanate prescrizioni per uno sviluppo socialmente sostenibile del mercato del lavoro.

I due principali concorrenti della posta olandese, l'operatore storico TNT, sono Sandd e SelektMail. Entrambe le imprese si concentrano sui mercati parziali degli invii non prioritari. Sul mercato degli invii di massa, attualmente TNT detiene una quota di mercato del 45 per cento circa, Sandd del 32 per cento e SelektMail del 23 per cento. Sul mercato globale degli invii indirizzati i due concorrenti di TNT detengono insieme una quota di mercato del 14 per cento.

Austria

La posta austriaca detiene una quota di mercato pressoché del 98 per cento. La riduzione del monopolio sulle lettere fino a 50 g non ha modificato questa situazione e niente lascia presagire che le quote di mercato varieranno significativamente fino alla completa liberalizzazione nel 2011. A causa della struttura del mercato, soltanto grandi operatori privati di servizi postali potranno conquistare quote di mercato supplementari.

Italia

La posta italiana domina il mercato delle lettere indirizzate. La sua principale concorrente, l'impresa olandese TNT, è attiva principalmente nel settore degli invii raccomandati e non indirizzati. Dal dicembre 2007 la concorrenza si è intensificata, dopo che i concorrenti possono raccogliere le lettere indirizzate e consegnarle alla Posta italiana per lo smistamento e la distribuzione.

Dopo la completa liberalizzazione dovrebbe intervenire un'evoluzione del mercato soprattutto nel settore del recapito dai clienti commerciali ai clienti privati.

2.3 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 in diversi segmenti: servizi di corriere, invii espresso e pacchi. Una concorrenza stabile si è sviluppata soprattutto sul mercato dei servizi di corriere e degli invii espresso, liberalizzato già dal 1998. Anche nel segmento dei pacchi, liberalizzato completamente nel 2004, si osserva un'evoluzione della concorrenza, seppure meno intensa. Nel 2006 la quota di mercato dei fornitori privati era del 17 per cento ed è rimasta praticamente invariata dopo l'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.

Nel mercato della posta lettere la concorrenza si sviluppa più debolmente. Ciò è dovuto prevalentemente al fatto che è stato aperto alla concorrenza solo nel 2006 con un limite di monopolio di 100 g e che questa apertura ha consentito alla concorrenza l'accesso soltanto a circa il 12 per cento dell'intero volume di lettere. Nel primo anno dopo la riduzione del monopolio, la Posta deteneva ancora una quota di mercato del 99 per cento. Tuttavia, l'evoluzione non è molto diversa neppure nei Paesi europei limitrofi, dove il monopolio sulle lettere è stato abbassato diversi anni fa a 50 g o addirittura abolito completamente. Anche in questi Paesi gli ex monopolisti detengono considerevoli quote di mercato. La riduzione a 50 g del monopolio per le lettere, decisa dal Consiglio federale, entrerà in vigore il 1° luglio 2009.

Studio «Conseguenze della liberalizzazione del mercato postale»

Nell'ambito dei lavori relativi alla revisione totale della legislazione postale, nell'estate del 2007 il DATEC ha assegnato alle società di consulenza Plaut Economics/Frontier Economics il mandato di modellizzare le conseguenze di un'apertura parziale o completa del mercato postale (Studio Plaut/Frontier¹⁰). 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. Lo studio si è basato sostanzialmente su due modelli, ossia un'apertura del mercato in due fasi dal 2011 al 2014 e una completa liberalizzazione nel 2011, considerando due diversi scenari per quanto riguarda l'evoluzione dei costi per la Posta. I risultati dello studio sono riassunti di seguito; si basano sulla completa liberalizzazione del mercato nel 2011 e su due scenari per l'evoluzione dei costi.

I due scenari relativi ai costi sono i seguenti:

- scenario «livello dei costi basso»: questo scenario parte dal presupposto che, dopo l'entrata in vigore della nuova legge, la Posta opererà come un'impresa privata, riuscendo a 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.;
- scenario «livello dei costi elevato»: tale scenario ipotizza che, anche dopo l'entrata in vigore della nuova legge, la Posta non riuscirà a raggiungere il livello di costi delle imprese private, visto che non potrà ritoccare né i salari né le condizioni di lavoro verso il basso, 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 ripercuotono in particolare sul finanziamento del servizio universale. Tali ripercussioni possono essere riassunte come segue:

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

in caso di apertura completa del mercato nel 2011 la situazione finanziaria a medio termine, ossia a partire dal 2014, 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 della Posta rimarranno a un livello elevato (rispetto delle aspettative politiche), a partire dal 2014 si proporrà un deficit finanziario del 3 per cento della cifra d'affari e dovranno essere messi a disposizione altri mezzi per finanziare il servizio universale. Difficoltà finanziarie ancora maggiori interverranno immediatamente dopo l'apertura completa del mercato se ai nuovi fornitori sarà accordato l'accesso all'infrastruttura della Posta;

¹⁰ «Conseguenze della liberalizzazione del mercato postale nel 2011», Plaut Economics/Frontier Economics, Londra, dicembre 2007.

- 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: la concorrenza si svilupperà soprattutto nel settore delle singole lettere della posta A e B, con un grande concorrente o tutt’al più con pochissimi fornitori alternativi. Questa concorrenza si concentrerà inoltre nelle aree urbane;
- evoluzione dei prezzi: a breve termine i prezzi in media diminuiranno rispetto al livello attuale; 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 qualità-prezzo per la clientela.

I risultati di questo studio sono stati pubblicati prima dell’apertura della procedura di consultazione e costituivano parte integrante della documentazione per la consultazione.

4 Avamprogetto per la consultazione

Con decisione del 27 febbraio 2008, il nostro Collegio ha avviato la procedura di consultazione relativa all’avamprogetto di legge sulle poste e all’avamprogetto di legge sull’organizzazione delle poste.

4.1 Risultati della consultazione

4.1.1 Strategia del Consiglio federale in vista dell’ulteriore apertura del mercato

Il progetto prevedeva un’apertura completa del mercato in due tappe. In una prima fase il nostro Collegio doveva ridurre di propria competenza il limite del monopolio dagli attuali 100 g a 50 g mediante una modifica della vigente ordinanza del 26 novembre 2003¹¹ sulle poste (OPO). Questa tappa doveva essere realizzata il 1° aprile 2009. Con l’entrata in vigore della legge sulle poste il limite di monopolio di 50 g sarebbe stato inizialmente mantenuto. La completa liberalizzazione del mercato doveva intervenire tre anni dopo la riduzione del monopolio a 50 g mediante un decreto federale che sottostà a referendum. Questo presupponeva che a tale data la riveduta legge sulle poste fosse in vigore, poiché essa costituisce la base legale del summenzionato decreto federale. Questa procedura avrebbe permesso di liberalizzare completamente il mercato postale nell’aprile 2012.

¹¹ RS 783.01

4.1.2 Garanzia del servizio universale

L'obiettivo prioritario della Confederazione è di garantire, anche in caso di ulteriore apertura del mercato, un servizio universale come definito nell'articolo 92 Cost., sull'intero territorio, di buona qualità, accessibile a tutti e che può essere finanziato¹².

L'avamprogetto messo in consultazione prevedeva una distinzione fra il servizio universale in materia di servizi postali e le prestazioni del traffico dei pagamenti.

Servizio postale

Queste prestazioni comprendono il trasporto di lettere e pacchi in Svizzera e nel traffico transfrontaliero, il trasporto di giornali e periodici in abbonamento e i servizi collegati al mandato di trasporto (mandati di rispedizione e deviazione della corrispondenza ecc.). Il recapito delle lettere e dei pacchi dovrebbe essere assicurato durante almeno cinque giorni alla settimana, mentre per i quotidiani in abbonamento durante sei giorni.

Inoltre, il fornitore del servizio universale è tenuto a gestire un numero sufficiente di punti di accesso alla rete postale. L'avamprogetto prevedeva di definire l'espressione «sufficiente» secondo i criteri vigenti.

Durante la fase di monopolio i limiti superiori dei prezzi del servizio universale dovevano essere fissati dal Consiglio federale. Dopo la completa apertura del mercato i prezzi sarebbero stati regolati dal mercato, sotto la sorveglianza del Sorvegliante dei prezzi e della Commissione della concorrenza (COMCO).

Il servizio universale nella prima fase sarebbe stato finanziato dalle entrate del monopolio residuo, nella seconda fase doveva autofinanziarsi. Se non fosse stato possibile raggiungere questo obiettivo, doveva essere costituito un fondo finanziato dai fornitori di servizi postali. Quale ultima possibilità, se i mezzi del fondo fossero stati insufficienti, erano previsti contributi dello Stato.

Durante la fase di transizione il mandato per fornire le prestazioni del servizio universale doveva essere attribuito alla Posta, mentre successivamente avrebbe potuto essere aggiudicato mediante pubblica gara.

Traffico dei pagamenti

Il traffico dei pagamenti comprendeva, secondo l'avamprogetto, versamenti, prelievi e trasferimenti. Questa offerta dev'essere accessibile in modo adeguato a tutte le cerchie della popolazione in tutte le regioni del Paese.

Le prestazioni di traffico dei pagamenti dovevano essere finanziate autonomamente. Alla Posta era attribuito per legge il mandato di assicurare queste prestazioni.

¹² Ciò corrisponde anche ai principi formulati nel rapporto del Consiglio federale «Il servizio universale nelle infrastrutture (servizio pubblico)» del 23 giugno 2004, FF 2004 4075 4120 seg.

4.1.3 Ordinamento del mercato

Obbligo di notifica

Secondo l'avamprogetto, l'obbligo di concessione dovrebbe essere sostituito dall'obbligo di notifica per tutti i fornitori di servizi postali. Questi ultimi dovranno in particolare rispettare le condizioni di lavoro abituali nel settore e saranno sottoposti all'obbligo d'informazione nei confronti dei clienti e all'obbligo di fornire informazioni alle autorità.

L'obbligo di notifica dovrebbe permettere di trattare tutti gli operatori del mercato allo stesso modo. Eccezioni, ossia diritti e obblighi supplementari, sono previste unicamente laddove sono indispensabili per la fornitura del servizio universale.

Regolazione

La vigilanza del mercato dev'essere affidata a un'autorità di regolazione, organizzata analogamente all'attuale ComCom. Essa avrà in particolare il compito di vigilare sul rispetto dell'obbligo di notifica, di controllare la qualità del servizio universale e di osservare il mercato postale. A tale scopo le sono conferite le necessarie competenze.

Regolamentazione dell'accesso

L'avamprogetto conteneva regole per l'accesso alle caselle postali e per lo scambio di indirizzi (accesso tecnico). Dato che sul mercato postale, a differenza del mercato delle telecomunicazioni o dell'energia elettrica, non vi sono strettoie monopolistiche, è stata prevista una normativa snella. L'interoperabilità indispensabile per un mercato funzionante dovrebbe in tal modo essere garantita.

4.2 Principali risultati della consultazione e modifiche proposte dal Consiglio federale

4.2.1 Principali risultati

I partiti politici, le associazioni, le organizzazioni e le persone interessati hanno potuto esprimere il loro parere sugli avamprogetti sino al 16 giugno 2008. Complessivamente sono pervenuti 147 pareri. Oltre ai pareri sulla legge sulle poste e sulla legge sull'organizzazione delle poste, numerosi partecipanti si sono espressi anche sulla questione della promozione della stampa mediante una riduzione dei prezzi di trasporto per la stampa associativa.

La valutazione dei risultati della consultazione ha mostrato che in generale una maggioranza dei partecipanti era favorevole a un'apertura graduale e completa del mercato. Da una liberalizzazione del mercato e dalla concorrenza i sostenitori si attendevano nuove offerte per la popolazione e l'economia, una maggiore qualità e una diminuzione dei prezzi. Molti fra i sostenitori hanno comunque sottolineato che la garanzia del mantenimento di un servizio universale capillare e di buona qualità costituisce il presupposto per poter accettare un'ulteriore apertura del mercato. In particolare per i Cantoni di BE, GR, FR, GL, TG, NE, BS e BL e per i partiti PLR,

PPD e PEV l'elevato livello del servizio universale ha un'importanza prioritaria. Una forte minoranza politica, ossia il PS, i Verdi e il PCS, i sindacati, l'Unione svizzera dei contadini, due associazioni dei consumatori e l'Associazione dei Comuni svizzeri, il Gruppo svizzero per le regioni di montagna e i Cantoni JU, OW, UR e GE sono contrari a ulteriori liberalizzazioni del mercato. A loro avviso non vi è alcun bisogno di intervenire dal momento che in Svizzera la qualità dei servizi postali è già più elevata della media.

Il ritmo e la procedura proposti dal Consiglio federale per giungere alla completa apertura del mercato sono stati valutati in modo diverso. Un numero considerevole di partecipanti, in particolare i Cantoni JU, OW, BE, UR, NE, SH, FR, AI, SG e VS, il PS, i Verdi e il PEV nonché i sindacati esigono un controllo più forte delle varie tappe della liberalizzazione (abbassamento del monopolio a 50 g, apertura completa del mercato). Essi esigono che non sia il Consiglio federale, bensì il Parlamento a pronunciarsi sulle due fasi della riduzione del limite del monopolio per la posta lettere e che per entrambe le fasi sia possibile ricorrere al referendum facoltativo. In tal modo si potrà tener conto della grande sensibilità politica della popolazione al momento della liberalizzazione dei mercati del servizio pubblico; d'altro canto, i partecipanti alla consultazione intendono garantire che, dopo le esperienze raccolte per un certo periodo con un monopolio di 50 g, sia possibile decidere nuovamente in votazione popolare in merito a un'ulteriore apertura del mercato.

La prevista portata del servizio universale in materia di servizi postali e di traffico dei pagamenti è stata approvata da una solida maggioranza. L'attuale offerta del servizio universale è molto apprezzata e un servizio universale capillare e di alta qualità continuerà a svolgere anche in futuro un ruolo molto importante per la coesione nazionale e per l'economia. Inversamente, l'attribuzione di una concessione per il servizio postale universale mediante pubblica gara è stata respinta da una maggioranza dei partecipanti; viene invece chiesto di attribuire direttamente un mandato legale alla Posta Svizzera, analogamente a quanto previsto per il servizio universale relativo al traffico dei pagamenti.

Anche il concetto di ordinamento del mercato contenuto negli avamprogetti, in particolare l'introduzione dell'obbligo di notifica per tutti gli operatori del mercato nonché la riorganizzazione dell'autorità di regolazione hanno ricevuto l'appoggio della maggioranza dei partecipanti. Lo stesso vale per l'istituzione di una commissione delle poste dotata di chiare competenze.

4.2.2 Conclusioni

La valutazione della consultazione ha mostrato che il nostro progetto di base concernente la revisione totale della legislazione postale, ad eccezione delle modalità di apertura del mercato, per principio era realizzabile (completa liberalizzazione in due fasi, trasformazione della Posta in una SA retta dal Codice delle obbligazioni¹³, CO). Occorre prestare particolare attenzione ai seguenti punti:

Tutti i partecipanti alla consultazione attribuiscono un elevato valore a un servizio universale sicuro ed efficiente. Un numero considerevole di sostenitori approva

l'apertura del mercato soltanto a condizione che il servizio universale e il suo finanziamento non siano messi in pericolo.

Sia i partecipanti alla consultazione sia il Parlamento considerano che la partecipazione debba assolutamente accompagnare ogni nuova fase di apertura del mercato.

4.2.3 Mandato del Consiglio federale concernente il seguito della procedura

Il 22 ottobre 2008 il nostro Collegio ha preso atto dei risultati della procedura di consultazione e ha constatato che, ad eccezione delle modalità per la completa apertura del mercato, il suo progetto ha raccolto ampi consensi. Si è pertanto attenuato sostanzialmente all'avamprogetto messo in consultazione.

In particolare, ha mantenuto la sua strategia che prevede di ridurre in una prima fase il limite del monopolio delle lettere a 50 g, mediante una modifica dell'ordinanza, per poi aprire completamente il mercato postale alla concorrenza dopo l'entrata in vigore della nuova legge sulle poste. Il 22 aprile 2009 il nostro Collegio ha deciso di ridurre il limite del monopolio. La completa liberalizzazione non avverrà tuttavia senza il coinvolgimento del popolo e del Parlamento e verrà decisa mediante un decreto federale che sottostà a referendum.

Inoltre, il nostro Collegio mantiene anche la normativa concernente i prezzi. Per la durata del monopolio stabilirà i limiti superiori dei prezzi, mentre dopo la completa liberalizzazione del mercato delegherà la regolazione dei prezzi alle autorità ordinarie, ossia la COMCO e il Sorvegliante dei prezzi. Si riserva tuttavia di emanare prescrizioni speciali e di delegare alla PostCom, all'occorrenza, l'attuazione di un sistema di regolazione dei prezzi.

Per quanto riguarda l'aggiudicazione del mandato di servizio universale, il nostro Collegio prevede una modifica. Invece di una procedura di aggiudicazione, che nella consultazione è stata respinta a larga maggioranza, la Posta Svizzera riceverà un mandato legale per la fornitura di queste prestazioni.

Infine, il disegno contiene una disposizione che prevede un obbligo di negoziare un contratto collettivo di lavoro per tutti i fornitori di servizi postali soggetti a notifica.

5 Le nuove disposizioni in sintesi

5.1 Apertura completa 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 a questa liberalizzazione graduale è positiva. 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. Il nostro Collegio tuttavia non considera l'apertura del mercato come fine a stessa, bensì come uno strumento e un incentivo per migliorare la qualità e la varietà dell'offerta rafforzando nel contempo la piazza economica svizzera.

L'attesa concorrenza dovrebbe contribuire ad aumentare la qualità dei servizi e a ridurre i prezzi. È la conclusione a cui giunge anche lo studio Plaut/Frontier, il quale stima che l'apertura del mercato avrà un effetto positivo sui prezzi rispetto al livello attuale. Bisogna tuttavia tener presente che i calcoli dello studio Plaut/Frontier si basano su prezzi medi e non indicano se e in che misura i clienti commerciali o privati ne trarranno un beneficio. 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 prezzi più favorevoli. Verosimilmente il calo dei prezzi si ripercuoterà positivamente soprattutto sulla piazza economica svizzera.

Infine, l'apertura completa del mercato ha ripercussioni anche sulla posizione della Posta Svizzera sul mercato internazionale: la sua accettazione e quindi anche la sua facoltà di stringere alleanze soprattutto nel contesto europeo saranno maggiori se non opera a partire da un mercato protetto da un monopolio. Si tratta di un fattore importante in particolare alla luce della clausola di reciprocità contenuta nella direttiva europea più recente.

La legge prevede che il mercato venga aperto completamente mediante un decreto federale che sottostà a referendum. Il Consiglio federale deve sottoporre al Parlamento questo decreto, che propone la soppressione del monopolio, un anno dopo l'entrata in vigore della legge. In tal modo, per un periodo transitorio, potranno essere raccolte esperienze con la nuova legge sulle poste e un monopolio di 50 g, prima di prendere una decisione in merito all'apertura completa del mercato. Questa procedura permette anche di garantire che Parlamento e popolo si pronuncino separatamente sulla legge sulle poste e sulla completa liberalizzazione del mercato. La procedura in due fasi si è dimostrata valida anche in altri settori.

La completa apertura del mercato avverrà soltanto quando saranno state realizzate le necessarie condizioni quadro. In particolare, la Posta sarà organizzata sotto forma di società anonima, tutti i fornitori di servizi postali dovranno rispettare le condizioni di lavoro abituali nel ramo, il finanziamento del servizio universale sarà assicurato – se non potrà essere fornito in modo finanziariamente autonomo – da un fondo oppure da contributi statali e l'autorità di regolazione sarà organizzata in maniera adeguata e dotata delle necessarie competenze.

5.2 Garanzia del servizio universale

Un servizio postale universale funzionante è un presupposto importante per la qualità di vita della popolazione, la coesione nazionale e l'attrattiva della piazza economica svizzera. Per questo motivo, l'obiettivo principale della Confederazione è di garantire, anche nel caso di un'ulteriore apertura del mercato, un servizio universale sull'intero territorio accessibile a tutti, di buona qualità¹⁴ e che è possibile finanziare.

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

¹⁴ Ciò corrisponde anche ai principi del rapporto del Consiglio federale «Il servizio universale nelle infrastrutture (servizio pubblico)» del 23 giugno 2004, FF **2004** 4075 4120 seg.

- Nella nuova legge sulle poste il servizio universale in materia di servizi postali e il servizio universale in materia di traffico dei pagamenti sono disciplinati in disposizioni separate. La portata e il finanziamento possono così essere adeguati alle esigenze dei diversi mercati (logistica e mercato finanziario). Questa distinzione permette inoltre un’armonizzazione coerente con la politica europea relativa al mercato postale, che non comprende le prestazioni del traffico dei pagamenti.

Per le due prestazioni del servizio universale la Posta riceve un mandato legale.

- È importante sapere quali prestazioni devono essere fornite nell’ambito del servizio universale. La portata del servizio universale viene pertanto stabilita in modo esaustivo nella legge e nell’ordinanza. La definizione delle varie prestazioni del servizio universale non compete più alla Posta bensì al Parlamento e al Consiglio federale. La fornitura del servizio universale in materia di servizi postali è posta sotto la sorveglianza della PostCom, mentre il servizio universale in materia di traffico dei pagamenti sotto quella del servizio specializzato del DATEC.
- Nel primo anno dopo l’entrata in vigore della legge, il finanziamento del servizio universale nel settore postale e del traffico dei pagamenti è assicurato dai proventi del monopolio residuo. Dopo la completa apertura del mercato la Posta dovrà fornire i mandati di servizio universale in primo luogo in modo da coprire i costi. Se ciò non dovesse essere possibile per il servizio universale nel settore postale in ragione delle prescrizioni del legislatore, la Posta potrebbe far valere i costi netti derivanti dall’obbligo di fornire il servizio universale. Per la copertura di questi costi sarà costituito un fondo, nel quale tutti i fornitori di servizi postali devono versare contributi. Se anche questo fondo non dovesse bastare, i costi netti dovranno essere finanziati mediante contributi statali. Il Parlamento sarà chiamato a decidere il corrispondente importo sotto forma di decreto federale semplice nell’ambito del preventivo annuale. La Posta deve finanziare autonomamente il servizio universale nel settore del traffico dei pagamenti. Nel quadro della revisione della LPO si rinuncia a estendere l’attività della Posta nel settore dei servizi finanziari (crediti e ipoteche).
- Infine, al Consiglio federale è attribuito il mandato di verificare regolarmente la definizione del servizio universale adeguandola, se del caso, ai bisogni della clientela e al progresso tecnologico.

5.2.1 Il servizio universale in materia di servizio postale

Portata delle prestazioni

In futuro il mandato di servizio universale sarà composto da un’offerta di prestazioni, un mandato di trasporto e un mandato infrastrutturale.

Il Consiglio federale definirà dettagliatamente nell’ordinanza l’offerta di prestazioni, comprendente lettere e pacchi nel traffico interno e nel traffico transfrontaliero.

Secondo il mandato di trasporto, la Posta trasporta lettere, pacchi nonché giornali e periodici e li distribuisce durante cinque giorni feriali alla settimana in tutti gli

insediamenti abitati tutto l'anno (distribuzione a domicilio). I quotidiani in abbonamento vengono recapitati sei giorni alla settimana.

Il mandato infrastrutturale consiste nell'obbligo di gestire un numero sufficiente di punti di accesso (uffici postali, agenzie e cassette postali pubbliche) che offrono le prestazioni del servizio universale. La Posta dovrà garantire, come avviene oggi, che i servizi siano disponibili a una distanza adeguata in tutte le regioni. La Posta sarà libera di decidere se gestire i punti di accesso direttamente o adempiere il mandato infrastrutturale in collaborazione con terzi, ad esempio con i negozi di paese. Anche in questi casi, la Posta rimane integralmente responsabile dell'adempimento del mandato affidatole: in altre parole, in tutti i punti di accesso devono essere offerte le prestazioni del servizio universale.

Se la Posta intende chiudere interamente un punto di accesso o trasferirlo in un'altra località, contro la volontà di un Comune, deve prima consultare il Comune interessato. Se non si raggiunge una soluzione consensuale, è prevista una procedura dinanzi alla PostCom, la quale esprime una raccomandazione rivolta alla Posta. Questa procedura sostituisce l'attuale procedura davanti alla Commissione Uffici postali.

Qualità e prezzi

Le prestazioni del servizio universale devono essere di buona qualità e fornite a prezzi convenienti, come stipula il mandato costituzionale di cui all'articolo 92 Cost. I prezzi vanno fissati secondo principi economici. I prezzi per le lettere e i pacchi consegnati nei punti d'accesso all'interno del servizio universale devono essere fissati indipendentemente dalla distanza. I limiti superiori di prezzo per le lettere fino a 50 g per la durata del monopolio sono stabiliti dal Consiglio federale: in quest'ambito non vi è nessuna concorrenza diretta e di conseguenza non vi è nessun controllo dei prezzi praticati dalla Posta Svizzera. Il Consiglio federale stabilirà nell'ordinanza i limiti di prezzo per gli invii inclusi nel monopolio.

Il disegno non prevede nessun'altra regolazione speciale dei prezzi. A differenza di altri mercati con strettoie monopolistiche, sul mercato postale bisogna partire dal presupposto che è sempre possibile accedere al mercato. Di conseguenza si svilupperà una pressione concorrenziale sufficiente che garantirà prezzi equi e non discriminatori. Il Sorvegliante dei prezzi e la COMCO veglieranno affinché non siano praticati prezzi abusivi. Nel caso in cui, contrariamente alle aspettative, il dettato costituzionale che impone un servizio universale con prezzi convenienti non dovesse essere rispettato, la legge conferisce al Consiglio federale la competenza di regolare i prezzi.

Finanziamento del servizio universale e assoggettamento alla tassa

Sino alla completa liberalizzazione del mercato, il finanziamento del servizio universale con servizi postali e del traffico dei pagamenti è assicurato dai proventi del monopolio sulle lettere fino a 50 g.

Dopo la soppressione del monopolio si presuppone che la Posta sia in grado di fornire i mandati di servizio universale nel mercato liberalizzato in modo finanziariamente autonomo. Per questo motivo deve di regola beneficiare delle stesse condizioni dei suoi concorrenti e disporre delle necessarie libertà imprenditoriali. La legge le permette pertanto di stabilire i prezzi del servizio universale secondo principi economici e di gestire uffici postali anche come agenzie.

Tuttavia, se l'obbligo di offrire servizi postali nell'ambito del servizio universale provoca costi netti per la Posta, essa può pretendere un indennizzo. Questo onere corrisponde alla differenza tra il risultato che la Posta consegue adempiendo l'obbligo del servizio universale e il risultato che conseguirebbe se non fosse tenuta a fornire il servizio universale. La Posta può far valere ogni anno i cosiddetti costi netti derivanti dall'obbligo di offrire il servizio universale. La PostCom verifica se le condizioni legali per indennizzare i costi netti sono adempiute. In caso affermativo, essa costituisce un fondo per finanziare tali costi che sarà alimentato da tutti i fornitori soggetti all'obbligo di notifica. L'importo da finanziare è ripartito proporzionalmente sui fornitori presenti sul mercato postale. La richiesta di indennizzo di questi costi richiede alla Posta un considerevole onere. Inoltre, come tutti gli altri fornitori soggetti a notifica, è assoggettata a una tassa. Si può pertanto supporre che farà valere tale diritto unicamente nel momento in cui i costi netti rappresenteranno un onere finanziario sproporzionatamente elevato.

Se i mezzi del fondo non sono sufficienti per coprire i costi netti, la Confederazione versa i contributi supplementari necessari conformemente all'*articolo 22* della nuova LPO. Questo caso può presentarsi se i costi da finanziare possono essere coperti 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.

5.2.2 Servizio universale nel settore del traffico dei pagamenti

Le prestazioni del traffico dei pagamenti fornite dalla Posta mantengono una considerevole importanza. Questo si spiega, da un lato, con l'evoluzione storica, dall'altro con il fatto che la Svizzera è un Paese con una spiccata propensione all'uso del denaro contante. Il traffico dei pagamenti deve pertanto rimanere parte integrante del servizio universale. Questo servizio dev'essere accessibile in modo adeguato a tutti i gruppi della popolazione in tutte le regioni del Paese. La Posta deve impostare l'accesso ai servizi in base alle esigenze dei clienti mediante gli uffici postali, i distributori automatici di banconote, per corrispondenza o attraverso un sistema elettronico di traffico dei pagamenti. Questa formulazione indipendente dalla tecnologia è ragionevole poiché la Posta è tenuta sia a conformarsi ai bisogni dei suoi clienti, sia a fissare i prezzi in base a principi commerciali. L'evoluzione delle transazioni negli ultimi 20 anni mostra che il numero dei trasferimenti aumenta continuamente, mentre il numero dei versamenti in contanti diminuisce altrettanto costantemente¹⁵. Questa evoluzione proseguirà nei prossimi anni e la Posta deve avere la possibilità di adeguare in modo corrispondente l'accesso ai servizi, tanto più che l'infrastruttura per i pagamenti in contanti è onerosa e dispendiosa (sicurezza, messa in rete elettronica).

Le prestazioni vengono stabilite in dettaglio dal Consiglio federale che, di regola, si attiene all'offerta attuale (versamenti, pagamenti e trasferimenti). Nell'ambito della valutazione della legge esaminerà periodicamente se le condizioni delle diverse prestazioni corrispondono ancora al comportamento dei clienti.

¹⁵ Cfr. lo studio «Umfang und Bedeutung des durch die Post abgewickelten Zahlungsverkehrs in der Schweiz», Geiger/Schaller/Luginbühl, Zurigo 2008, pag. 22.

Come avviene oggi, la Posta stabilirà i prezzi secondo criteri economici. Questo le permetterà di fornire prestazioni del servizio universale nel settore del traffico dei pagamenti coprendo i costi. Non è previsto alcun meccanismo di finanziamento per indennizzare i costi non coperti. La Posta dovrebbe invece avere la possibilità, durante il periodo in cui manterrà il monopolio residuo, di utilizzare questi proventi anche per finanziare il servizio universale nel settore del traffico dei pagamenti.

Infine, il Consiglio federale ha la possibilità di imporre alla Posta degli obiettivi per quanto concerne l'accesso alle prestazioni. Si avvarrà di tale possibilità se riterrà che l'accesso alle prestazioni del traffico dei pagamenti sia insufficiente.

5.3 Ordinamento del mercato

Operatori del mercato

Il mercato postale è definito attraverso il campo d'applicazione personale dell'*articolo 1 capoverso 1 LPO*. Chiunque fornisce a scopo commerciale i servizi postali di cui all'*articolo 2 lettera a* è un operatore del mercato e sottostà alla legge sulle poste.

Non soggiacciono alle disposizioni della legge il trasporto di invii non indirizzati, il trasporto di pacchi di oltre 30 kg e il collettame. Ora la legge sulle poste include anche i fornitori che offrono invii espresso e servizi di corriere o assicurano il recapito di giornali e periodici in abbonamento.

Il mercato postale comprende le seguenti prestazioni:

- lettere indirizzate nel territorio nazionale e nel traffico postale transfrontaliero;
- pacchi indirizzati fino a 30 kg nel territorio nazionale e nel traffico postale transfrontaliero;
- giornali e periodici in abbonamento.

È logico escludere i pacchi pesanti, il collettame e gli invii non indirizzati 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 per principio sottoposti all'obbligo di notifica.

Principio dell'obbligo di notifica

L'obbligo di notifica si applica ormai a tutti i fornitori che rientrano nel campo d'applicazione della legge sulle poste. Ogni fornitore incaricato di rappresentare tutti gli elementi della catena del valore aggiunto e che dunque gestisce l'intero processo rispetto al mittente è soggetto a notifica. Il mittente è colui che decide del contenuto dell'invio. Il consolidatore, a dipendenza della prestazione che fornisce, può essere soggetto a notifica oppure no (cfr. il commento all'art. 4 della nuova LPO).

Chi si annuncia alla PostCom può operare come fornitore sul mercato postale. Per i fornitori che finora dovevano chiedere una concessione si tratta di una sostanziale agevolazione amministrativa.

Condizioni di lavoro

L'esigenza principale per svolgere un'attività sul mercato postale è il rispetto delle condizioni di lavoro abituali nel settore, nonché l'obbligo di avviare trattative per concludere un contratto collettivo di lavoro (CCL) oppure partecipare a simili trattative attraverso le associazioni padronali. Entrambi gli obblighi dovranno impedire in futuro che la concorrenza sul mercato postale si sviluppi a scapito dei salari e delle condizioni di lavoro dei dipendenti.

Se un contratto collettivo di lavoro fra le associazioni padronali e quelle dei lavoratori viene concluso, il Consiglio federale può estenderne il campo d'applicazione a tutti i fornitori di servizi postali conformemente alla legge federale del 28 settembre 1956¹⁶ concernente il conferimento del carattere obbligatorio generale al contratto collettivo di lavoro. Inoltre, il contenuto dei contratti collettivi permette di valutare se «le condizioni di lavoro conformi agli usi del settore» ai sensi della presente legge sono rispettate.

Se, nonostante le trattative, non si raggiunge un CCL spetta alla PostCom verificare se le condizioni di lavoro abituali nel settore sono rispettate. Essa si atterrà alle esperienze maturate fino a quel momento e ai modelli per il rilevamento delle condizioni di lavoro abituali nel settore. Questi modelli subiscono un costante processo evolutivo. Attualmente uno studio, che sarà disponibile nel settembre 2009, analizza le condizioni di lavoro abituali nel settore postale.

Assoggettamento alla tassa

Tutti i fornitori di servizi postali che sottostanno all'obbligo di notifica sono inoltre tenuti a partecipare al finanziamento del servizio universale. In caso di eventuali costi netti fatti valere dalla Posta, essi sono tenuti a versare contributi in un fondo. La tassa, all'occorrenza, sarà decisa dalla PostCom e il suo importo dipenderà dal fatturato annuo dei fornitori.

Regolamentazione dell'accesso

L'accesso alle caselle postali e lo scambio di indirizzi sono disciplinati dalle prescrizioni sull'interoperabilità. Non sono previste regole d'accesso più dettagliate. Dal profilo economico si riconosce che non vi sono strettoie monopolistiche che giustificherebbero un accesso regolamentato dalla legge. Certo, i costi medi calano parallelamente all'aumento del volume in taluni segmenti della catena di valore del trasporto postale, che tuttavia possono essere riprodotti.

5.4 La Commissione delle poste

L'apertura completa del mercato richiede una nuova autorità di regolazione istituzionalmente indipendente. Una vigilanza specifica per il mercato postale è necessaria per lo meno durante i primi anni dell'apertura del mercato; con la formazione di una concorrenza funzionante, tale vigilanza sarà progressivamente ridotta e sostituita dall'ordinaria vigilanza sulla concorrenza (COMCO e Sorvegliante dei prezzi).

¹⁶ RS 221.215.311

Analogamente all'autorità di vigilanza nel settore delle telecomunicazioni (Com-Com), sarà istituita una Commissione delle poste (PostCom) che si occuperà del funzionamento del mercato e dei necessari interventi statali in caso di disfunzioni. La PostCom assumerà pertanto i compiti dell'attuale PostReg, completati da ulteriori competenze. Questi compiti sono elencati in modo esaustivo nell'*articolo 25* della nuova LPO.

5.4.1 Organizzazione

La PostCom è una commissione con potere decisionale, dotata di una segreteria tecnica e amministrativa. È istituzionalmente indipendente, non è vincolata da istruzioni ed è subordinata a un dipartimento solo dal profilo amministrativo. Questo modello corrisponde a quelli della ComCom e della Commissione dell'energia elettrica (ElCom). Inoltre, i suoi membri devono essere periti indipendenti e non devono far parte, né lavorare per imprese attive nel mercato postale. Il Consiglio federale nomina i membri della Commissione.

5.4.2 Compiti

Vigilanza sull'ordinamento del mercato

L'apertura completa del mercato deve consentire alle imprese di accedere al mercato postale. Il legislatore deve pertanto stabilire il quadro legale in modo tale che nuovi fornitori possano accedervi in modo efficiente. Spetta all'autorità di regolazione postale controllare il rispetto di queste condizioni. A tal fine le sono attribuite adeguate competenze e può, se necessario, adottare corrispondenti misure fondate sulla legislazione in materia di vigilanza (cfr. commenti all'*art. 27*). Inoltre, è incaricata di istituire l'organo di conciliazione e si occupa di problemi legati alla tutela dei consumatori e alla protezione dei dati.

Vigilanza sul servizio universale

La necessità di sorvegliare la portata e la qualità del servizio universale è legata strettamente agli sviluppi del mercato. È pertanto decisivo che l'autorità di regolazione controlli il rispetto del mandato legale. La Posta deve poterle provare che fornisce il mandato di servizio universale conformemente alla legge e all'ordinanza. Se necessario, la PostCom può adottare misure per garantire il mandato di servizio universale. Nell'ambito di questa attività, la PostCom riprenderà anche i compiti dell'attuale Commissione Uffici postali. In caso di chiusura o di trasferimento di un ufficio postale concilierà gli interessati e formulerà raccomandazioni. Rientrano nella sua sfera di competenza anche la costituzione e l'amministrazione del fondo destinato al finanziamento del servizio universale.

Rispetto del divieto di sovvenzionamento trasversale

Fintanto che dispone di un monopolio residuo, la Posta non è autorizzata a cofinanziare con le entrate dei servizi riservati i servizi postali che non rientrano nei due mandati di servizio universale (servizi liberi). Questo sovvenzionamento trasversale

avrebbe il carattere di una distorsione della concorrenza. Fintanto che sussiste il monopolio, in caso di sospetto motivato o su denuncia, la PostCom può chiedere alla Posta la prova di aver rispettato il divieto di sovvenzionamento trasversale.

Osservazione del mercato postale

La PostCom ha il compito di osservare il mercato, in particolare per quanto riguarda l'adempimento dello scopo della legge, ossia la fornitura in Svizzera di servizi postali convenienti e di buona qualità. Per adempiere questo mandato raccoglierà informazioni e chiederà ragguagli. Nel suo rapporto d'attività annuale sono pubblicate le conclusioni, come pure possibili misure che può proporre al Consiglio federale se considera minacciato lo scopo della legge, ossia offrire una vasta gamma di servizi postali di qualità e a prezzi convenienti, accessibili a tutti i gruppi della popolazione in tutte le regioni del Paese, nonché buone condizioni quadro per una concorrenza efficace.

Il mandato della PostCom non comprende compiti politici e di legislazione poiché il cumulo di compiti legislativi e regolativi non sarebbe corretto. I compiti politici e legislativi saranno affidati a un servizio tecnico da costituire, che in particolare sarà competente per lo svolgimento di valutazioni, la vigilanza del servizio universale nel settore del traffico dei pagamenti e la rappresentanza degli interessi svizzeri in seno alle organizzazioni internazionali.

Sanzioni

La vigilanza sul mercato postale può essere esercitata in modo efficace soltanto se vi sono a disposizione strumenti d'esecuzione adatti. In primo luogo vi sono le misure fondate sulla legislazione in materia di vigilanza, le sanzioni amministrative e le disposizioni penali.

Le prime servono a ripristinare la situazione legale e sono pertanto lo strumento principale e più importante della vigilanza. Le sanzioni amministrative (multe a dipendenza del fatturato annuo) hanno invece carattere penale, pur senza sottostare alle regole del diritto penale. Devono tuttavia avere un effetto preventivo, evitando ad esempio che un fornitore tragga utili illeciti da un'infrazione alla legge. Inoltre, le misure previste dalla legislazione in materia di vigilanza e le sanzioni amministrative si applicano anche alle persone giuridiche, mentre le disposizioni penali hanno effetto unicamente contro le persone fisiche.

5.5 Protezione dei consumatori

La nuova legge sulle poste contiene diverse disposizioni che riguardano il tema della protezione dei consumatori.

Nell'*articolo 8* sono sanciti gli obblighi di informazione nei confronti dei consumatori. In un mercato liberalizzato con diversi fornitori e un'ampia scelta di prodotti l'informazione assume un'importanza notevole. Soltanto in questo modo i consumatori possono prendere decisioni autonome in materia di acquisti. Tale obbligo di informazione è però efficace soltanto se la sua violazione comporta delle sanzioni. Pertanto la PostCom ha l'esplicita competenza, secondo l'*articolo 25 lettera d*, di sorvegliare che questa prescrizione venga rispettata.

L'*articolo 6* contiene una disposizione speciale in materia di protezione dei dati. Esso intende evitare che lo scambio di indirizzi, necessario per un funzionamento ottimale del mercato postale, provochi un commercio di indirizzi e l'invio di materiale pubblicitario indesiderato. Per garantire l'osservanza di questa disposizione si applica la procedura secondo la legge del 19 giugno 1992¹⁷ sulla protezione dei dati (LPD).

Infine, dev'essere messo a disposizione dei consumatori un organo di conciliazione. Anche la direttiva europea prevede un'istituzione dinanzi alla quale può essere svolta una procedura trasparente, semplice e conveniente. Nel settore delle telecomunicazioni esiste già una procedura che consente ai consumatori di giungere a un'intesa extragiudiziale prima di adire il tribunale civile. Spesso, non conviene infatti adire il tribunale a causa dell'infimo valore litigioso e i consumatori rinunciano a far valere i loro diritti.

6 Commento ai singoli articoli

6.1 Disposizioni generali

Art. 1 Oggetto e scopo

Da un lato, l'articolo menziona il campo d'applicazione personale e materiale dell'atto e, dall'altro, descrive gli obiettivi perseguiti dal legislatore con l'emana-zione della legge sulle poste.

Nel *capoverso 1*, il campo d'applicazione della legge è definito attraverso il proces-so e attraverso i prodotti. Per servizi postali s'intendono l'accettazione, la raccolta, lo smistamento, il trasporto e la distribuzione di invii postali indirizzati a scopo commerciale. Questo processo è inteso anche come trasporto di invii postali. Per invii postali s'intendono le lettere, i pacchi fino a 30 kg e i giornali e i periodici (prodotti). Può trattarsi indistintamente di invii spediti in Svizzera, provenienti dall'estero o destinati all'estero. Per quanto riguarda il campo d'applicazione, non hanno fundamentalmente alcuna importanza nemmeno il prezzo e la velocità di distribuzione degli invii postali.

Non rientra nel campo d'applicazione della legge il cosiddetto trasporto di colletta-me, termine che designa trasporti in cui di norma ogni carico è accompagnato da un documento di carico e il singolo carico di ogni destinatario è trasportato separata-mente. Spetta all'autorità competente decidere di volta in volta se e per quali servizi un'impresa sottostà alla legge sulle poste. Anche gli invii non indirizzati non rien-trano nel campo d'applicazione.

Oltre a queste condizioni, i servizi menzionati devono essere forniti a scopo com-merciale e per conto di terzi. Non ha importanza se si tratta di persone fisiche o giuridiche.

Agisce a scopo commerciale chi trasporta invii per conto di terzi prefiggendosi uno scopo economico. Per quanto riguarda la fornitura, il criterio è l'esistenza di un rapporto di clientela: chi si presenta al cliente come fornitore di servizi, conclude i contratti, garantisce i servizi e li fattura è considerato fornitore di servizi postali.

¹⁷ RS 235.1

Non importa in quali fasi del processo della catena del valore aggiunto interviene o se fornisce direttamente tutte le prestazioni o solo una parte. La catena del valore aggiunto comprende l'accettazione, la raccolta, lo smistamento, il trasporto e la distribuzione.

Per quanto riguarda il campo d'applicazione, non hanno alcuna importanza il prezzo e la velocità di distribuzione degli invii postali. Il prezzo delle lettere è invece determinante per delimitare il monopolio dal settore aperto alla concorrenza.

Sono infine contemplati dalla legge anche i consumatori, che possono far valere i loro diritti fondandosi sull'*articolo 6* in combinato disposto con l'*articolo 8 capoverso 1 lettera c* concernenti le disposizioni sulla protezione dei dati e sull'*articolo 32* di questa legge.

Nel *capoverso 2* sono formulati gli obiettivi perseguiti dal legislatore con la presente legge. Pur non avendo un significato normativo diretto, il capoverso funge da filo conduttore per l'interpretazione e la valutazione periodica dell'atto prevista nell'*articolo 3*.

La legge sulle poste concretizza una parte del mandato costituzionale di cui all'*articolo 92 Cost.*, garantendo alla popolazione e all'economia in tutte le regioni del Paese un'ampia gamma di servizi postali (lettere, pacchi, giornali e periodici) a prezzi convenienti e di buona qualità nonché il servizio universale nel settore del traffico dei pagamenti.

Nel *capoverso 3 lettera a* sono menzionati i due generi di servizi oggetto del servizio universale: i servizi postali da un lato e i servizi del traffico dei pagamenti dall'altro.

Nel *capoverso 3 lettera b* è menzionato un altro scopo della legge: istituire le condizioni quadro per una concorrenza efficace sul mercato postale. Rientrano in queste condizioni quadro le prescrizioni sull'accesso al mercato e la garanzia dell'interoperabilità tra i fornitori nonché l'organizzazione e le competenze dell'autorità di regolazione.

Art. 2 Definizioni

Le definizioni sono fondamentali per vari settori della regolamentazione. La descrizione dei prodotti e dei processi definisce il campo d'applicazione della legge, in particolare la definizione di giornali e periodici è necessaria per determinare la portata del servizio universale nonché per la struttura dei prezzi di trasporto di questi prodotti e per la promozione indiretta della stampa (*art. 15 cpv. 3–5*).

Per lettere s'intendono le comunicazioni indirizzate di un determinato formato e fino a un determinato peso, per pacchi gli invii indirizzati che superano il peso massimo delle lettere fino a un peso di 30 kg e per giornali e periodici le pubblicazioni in abbonamento edite a scadenza regolare. Il Consiglio federale definirà più in dettaglio nell'ordinanza i requisiti relativi alla quota di contenuto redazionale, alla periodicità e al numero di lettori.

Ai fini della definizione può trattarsi indistintamente di lettere, pacchi o giornali e periodici inviati in Svizzera, provenienti dall'estero o destinati all'estero.

Art. 3 Rapporto di valutazione

Ai sensi dell'articolo 170 Cost. deve essere verificata l'efficacia dei provvedimenti della Confederazione. Ciò vale anche per la regolamentazione giuridica del mercato postale. Nel caso degli atti legislativi, il controllo dell'efficacia dei provvedimenti dello Stato mira tra l'altro a ridurre la sovraregolamentazione. Per questo motivo, il Consiglio federale deve valutare regolarmente l'adeguatezza (rispetto e applicazione delle prescrizioni giuridiche), l'efficacia (grado di raggiungimento dello scopo) e l'economicità (efficienza) della legge sulle poste (*cpv. 1*). Può svolgere questa operazione anche in collaborazione con specialisti esterni.

Deve farlo in particolare per i settori del servizio universale e dei compiti di regolazione (*cpv. 1 lett. a e b*):

- *lettera a*: con il passare del tempo, le esigenze poste al servizio universale mutano. Al momento, ad esempio, l'evoluzione della domanda nel settore del traffico dei pagamenti e in particolare della domanda di versamenti e prelevamenti in contanti è in calo. Attualmente è impossibile prevedere se e in che misura i versamenti in contanti diminuiranno ulteriormente. 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;
- *lettera b*: gli elementi principali della regolazione del mercato postale sono la vigilanza sulla garanzia del servizio universale, in particolare sulla sua qualità, la verifica del rispetto del divieto di sovvenzionamento trasversale, la vigilanza sulle condizioni di lavoro nel ramo nonché la regolamentazione *ex post* in caso di controversie sull'accesso tecnico. L'ulteriore sviluppo del mercato postale e della concorrenza può provocare una diminuzione dei compiti di regolazione. Per evitare che un'attività di regolazione non più necessaria dal punto di vista dello scopo della legge porti a distorsioni indesiderate del mercato, sono necessarie valutazioni corrispondenti.

Ogni quattro anni, il Consiglio federale fa rapporto al Parlamento e, se necessario, propone adeguamenti della legge (*cpv. 2*).

6.2 Servizi postali

6.2.1 Disposizioni comuni

Art. 4 Obbligo di notifica

Chi fornisce servizi postali a scopo commerciale ai sensi dell'*articolo 1* è di principio soggetto a notifica. L'obbligo di notifica serve all'obiettivo dell'apertura controllata del mercato: garantisce, da un lato, che tutti i fornitori siano assoggettati agli stessi diritti e doveri nell'esercizio della loro attività e, dall'altro, che le esigenze poste ai fornitori nel *capoverso 3* possano essere soddisfatte efficacemente.

Grazie alle deroghe previste nel *capoverso 2*, il Consiglio federale può stabilire ad esempio che siano esonerate dall'obbligo di notifica le imprese che offrono solo servizi postali di scarsa importanza economica. Può essere il caso per le imprese che offrono talune prestazioni preliminari sottoposte all'obbligo di notifica, ma la cui

attività principale persegue altre priorità. Le imprese non soggette a notifica rientrano comunque nel campo d'applicazione della legge, ma non sottostanno alla procedura qualificata di notifica e controllo e in particolare non devono soddisfare gli obblighi d'informazione ai sensi dell'*articolo 8*.

La competenza di prevedere deroghe all'obbligo di notifica include anche la possibilità di concedere deroghe alle condizioni preliminari. È il caso ad esempio per l'obbligo di avere la sede o una succursale in Svizzera per i fornitori di invii espressi e servizi di corriere.

Sono soggetti all'obbligo di notifica tutti gli operatori che rappresentano tutti gli anelli della catena del valore aggiunto nei confronti del mittente o controllano l'intero processo. È tuttavia possibile che un'impresa si specializzi nella fornitura di prestazioni preliminari nel settore postale (il consolidatore). In questo caso, il consolidatore rappresenta il mittente nei confronti del fornitore e il contratto di trasporto è concluso tra il mittente e il fornitore. Se un consolidatore offre unicamente questa prestazione, non è soggetto all'obbligo di notifica. Se invece il consolidatore stipula il contratto di trasporto con il mittente e fa appello a un fornitore di servizi postali per l'adempimento del contratto, è soggetto all'obbligo di notifica. Lo stesso vale se svolge l'operazione a nome del mittente, ma per proprio conto.

L'obbligo di notifica permette un rapido e facile ingresso sul mercato e garantisce comunque una vigilanza sugli attori del mercato. Se un'impresa adempie il proprio obbligo di notifica e presenta la documentazione richiesta, può iniziare la propria attività. I termini di notifica corrispondenti sono stabiliti dal Consiglio federale. L'autorità competente interviene a posteriori solo se per qualche ragione la notifica non fosse corretta o se nell'ambito dell'esercizio dell'attività non fossero rispettati i requisiti di cui all'*articolo 4 capoverso 3*. L'efficacia del controllo non risulta quindi diminuita rispetto all'attuale obbligo di concessione. La PostCom può già intervenire se constata irregolarità in relazione alla notifica.

Contrariamente a oggi, per il suo intervento di cui all'*articolo 27* l'autorità di regolazione dispone di un catalogo completo di misure di vigilanza da adottare in caso di infrazioni: può ad esempio imporre obblighi d'informazione supplementari o in certi casi pubblicare in forma adeguata le violazioni della legge. Se fa capo a terzi per i servizi postali offerti (ad esempio a imprese subappaltatrici, filiali o sistemi di franchising) il fornitore di servizi postali deve dichiarare tale cooperazione. Anche i terzi devono rispettare il contratto collettivo di lavoro del fornitore e le condizioni di lavoro abituali nel ramo.

In caso di difficoltà di delimitazione in relazione all'assoggettamento di un'impresa all'obbligo di notifica, in particolare per le imprese del ramo della logistica, occorre tener conto non solo del genere di invii trasportati dall'impresa (invii postali indirizzati), ma anche del processo svolto (in particolare lo smistamento).

Le condizioni di cui al *capoverso 3 lettere a-e* devono essere soddisfatte durante tutta l'attività del fornitore sul mercato postale. Sono eccettuate le imprese che il Consiglio federale ha esonerato dall'obbligo di notifica, che possono svolgere la loro attività senza essere vincolate alle condizioni. I requisiti di prova nonché i documenti richiesti e la loro forma sono disciplinati dal Consiglio federale.

Le disposizioni enumerate nelle *lettere b e c* costituiscono condizioni fondamentali. Si tratta di prescrizioni volte a impedire ingressi sul mercato che fanno leva sul dumping salariale a scapito dei lavoratori.

L'introduzione dell'obbligo di negoziare un contratto collettivo di lavoro (CCL) per i fornitori di servizi postali soggetti all'obbligo di notifica (*lett. c*) mira a far sì che i concorrenti possano operare sul mercato postale a condizioni il più possibile equivalenti. I costi del personale sono un fattore essenziale nel calcolo dei prezzi dei servizi sul mercato postale: questa disposizione rappresenta quindi un'importante condizione quadro. La verifica del rispetto dell'obbligo di negoziare spetta alla PostCom.

Se sono soddisfatte le condizioni della legge federale concernente il conferimento del carattere obbligatorio generale al contratto collettivo di lavoro, il Consiglio federale ha la possibilità di conferire carattere obbligatorio generale a un CCL (cfr. n. 3).

La seconda garanzia contro il dumping salariale è la disposizione di cui alla *lettera b*, secondo cui gli operatori soggetti all'obbligo di notifica devono rispettare le condizioni di lavoro abituali nel ramo. Toccherà alla PostCom elaborare modelli per rilevare le condizioni di lavoro abituali nel ramo partendo dalle esperienze maturate fino a quel momento. I principali elementi da tenere in considerazione sono i salari, il regime applicabile all'orario di lavoro e agli straordinari e la regolamentazione delle vacanze; inoltre, si può tener conto ai fini della valutazione anche delle garanzie sociali, delle misure previste in caso di tagli al personale e delle possibilità di partecipazione. Anche i contenuti dei contratti collettivi di lavoro esistenti possono servire per valutare il rispetto delle «condizioni di lavoro abituali nel ramo» ai sensi della presente legge.

La verifica del rispetto delle condizioni di lavoro abituali nel ramo avviene a cadenza annuale nel quadro degli obblighi di fornire informazioni previsti nell'*articolo 26*, ma in caso di sospetto può anche essere avviata singolarmente. In caso di violazione delle condizioni di lavoro, la PostCom può adottare opportuni provvedimenti fondandosi sull'*articolo 27*. L'attuale sistema di verifica del rispetto delle condizioni di lavoro è quindi mantenuto. Si tratta di procedure ormai generalmente consacrate, che in avvenire si applicheranno a una parte ancora più importante del settore.

Altri obblighi dei fornitori sono la dimostrazione di disporre della sede o di una succursale della ditta in Svizzera, l'obbligo contributivo (cfr. commenti all'*art. 21*), gli obblighi d'informazione e di fornire informazioni (cfr. commenti agli *art. 8 e 26 cpv. 2*).

Infine, i fornitori di servizi postali soggetti all'obbligo di notifica possono anche essere obbligati a fornire servizi in situazioni straordinarie.

Art. 5 Accesso alle caselle postali

La regolamentazione dell'accesso alle caselle postali e dello scambio di indirizzi (cfr. commento all'*art. 6*) rappresenta una cosiddetta regolamentazione tecnica dell'accesso. Queste regolamentazioni tecniche sono necessarie per garantire l'interoperabilità, vale a dire l'interazione dei processi dei vari operatori su un determinato mercato, in modo da impedire che in seguito all'apertura del mercato i clienti subiscano svantaggi e ostacoli dovuti alla presenza di più fornitori.

Le regolamentazioni tecniche dell'accesso possono essere già previste in anticipo dal legislatore (regolamentazione *ex ante*) oppure quest'ultimo può delegare in un primo momento agli operatori il compito di trovare una soluzione negoziata e prevedere un intervento solo in caso di mancata intesa tra gli interessati (regolamentazione *ex post*).

L'accesso alle caselle postali deve essere regolamentato perché tecnicamente, dal punto di vista della distribuzione, la casella postale rappresenta un secondo domicilio di recapito per il destinatario, a cui deve poter accedere ogni fornitore di servizi postali, altrimenti sarebbe impossibile garantire ai clienti la distribuzione di invii non trasportati dall'operatore della sua casella postale e così il cliente subirebbe uno svantaggio o dovrebbe noleggiare una casella postale presso ogni fornitore.

Il *capoverso 1* dispone che tutti i fornitori devono permettersi reciprocamente l'accesso alle proprie caselle postali, offrendo un servizio di distribuzione 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. Si verificano condizioni di accesso discriminatorie ad esempio quando imprese concorrenti ottengono l'accesso a condizioni differenti, non giustificate da motivi obiettivi. Un'altra forma di discriminazione è la concessione dell'accesso quali imprese terze a condizioni differenti a unità della propria impresa nonché affiliate o altre ditte associate.

Il Consiglio federale concretizza nell'ordinanza le condizioni quadro per l'accesso, in particolare per quanto riguarda la struttura dei prezzi, come avvenuto anche nell'ordinanza del 9 marzo 2007¹⁸ sui servizi di telecomunicazione (OST).

Il Consiglio federale può inoltre delegare altre competenze normative alla PostCom, in particolare per questioni tecniche.

Se si intendono sulle condizioni di accesso, secondo il *capoverso 2*, le parti interessate presentano una 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.

Siccome l'accesso alle caselle postali è un presupposto essenziale di un sistema di distribuzione funzionante, i *capoversi 3 e 4* fissano delle scadenze. Vi è lo svantaggio che le imprese sono meno incentivate a raggiungere un'intesa, essendo prevista una procedura davanti all'autorità di regolazione in tempi relativamente brevi. I vantaggi derivanti dai termini per i negoziati tra gli operatori e l'esame delle pratiche per la PostCom menzionati sopra prevalgono tuttavia su questo svantaggio. In fondo per i consumatori è importante che esista una regolamentazione, indipendentemente dal fatto che sia stata raggiunta per via negoziale o mediante decisione.

È inoltre prevista espressamente la possibilità di garantire una protezione giuridica provvisoria nell'ambito delle possibilità aziendali. È quindi possibile disporre ad esempio una regolamentazione d'accesso provvisoria valida per la durata della procedura. In deroga alle norme procedurali generalmente valide, il quarto capoverso stabilisce inoltre che il ricorso contro una decisione di prima istanza è privato, per norma di legge, dell'effetto sospensivo. Tanto la protezione giuridica provvisoria quanto la negazione dell'effetto sospensivo sono motivati dall'importanza dell'interesse pubblico a una regolamentazione rapida. In assenza di questa disposizione si rischierebbe che le lungaggini procedurali compromettano per anni il corretto funzionamento dell'accesso.

¹⁸ RS 784.101.1

Art. 6 Scambio di indirizzi

Il buon funzionamento degli ordini di rispedizione e deviazione è essenziale per la distribuzione senza intoppi degli invii postali. Una regolamentazione dello scambio nonché del trattamento di indirizzi è indispensabile in quanto altrimenti gli ordini di rispedizione e deviazione degli invii recapitati da altri fornitori non potrebbero essere eseguiti o risulterebbero ostacolati.

Nel *capoverso 1*, il principio di cui all'articolo 4 LPD è applicato ai bisogni di protezione specifici dei clienti del mercato postale: possono essere trattati dati a condizione che ciò sia necessario per un'adeguata distribuzione degli invii postali. A tal fine, questi dati possono essere trasmessi anche ad altri operatori. Il *capoverso 1* precisa i principi applicabili al trattamento degli indirizzi. Per indirizzi s'intendono i dati necessari per il corretto adempimento del mandato di servizio universale: nome, indirizzo esatto, luogo e numero postale di avviamento, nonché altri dati come la durata di un ordine di deviazione ecc. Il Consiglio federale disciplinerà i dettagli fondandosi sull'*articolo 37 capoverso 1*.

Nel *capoverso 2* è disciplinato lo scambio reciproco di dati. Di norma, per assicurare gli ordini di rispedizione e deviazione sarebbe sufficiente che i concorrenti della Posta ricevano i dati corrispondenti unilateralmente, dal momento che in qualità di fornitore del servizio universale la Posta è obbligata a tenere una banca dati di indirizzi. È però nell'interesse dei clienti poter comunicare un eventuale cambiamento d'indirizzo a un fornitore di servizi postali a piacere avendo la garanzia che anche la Posta potrà procedere a tale mutazione.

Il *capoverso 3* prevede che la comunicazione di indirizzi a terzi è ammessa solo con il consenso della persona interessata. Per terzi s'intendono privati e imprese che non rientrano nel campo d'applicazione della legge sulle poste. Questa limitazione è volta a impedire che i fornitori di servizi postali rivendano indirizzi contro la volontà degli interessati, permettendo in particolare anche il controllo dell'utilizzo degli indirizzi per scopi pubblicitari.

La procedura concernente le intese sullo scambio, la procedura in caso di fallimento dei negoziati contrattuali tra le parti nonché le competenze del Consiglio federale corrispondono a quelle previste nell'*articolo 5* per l'accesso alle caselle postali.

Il *capoverso 5* formula una riserva in relazione allo scambio di dati ai sensi della legge del 23 giugno 2006¹⁹ sull'armonizzazione dei registri.

Art. 7 Controversie

Le controversie derivanti dalle regolamentazioni concernenti l'accesso alle caselle postali o alle banche dati di indirizzi sono giudicate dai tribunali civili, indipendentemente dal fatto che la regolamentazione sia stata raggiunta mediante accordo volontario o per decisione della PostCom.

Art. 8 Obbligo d'informazione

Un'informazione trasparente e accessibile sui servizi, sulle offerte e sui prezzi costituisce una premessa essenziale per un comportamento sovrano dei consumatori. Il moltiplicarsi delle offerte e delle tariffe nel settore dei servizi postali amplia la

¹⁹ RS 431.02

scelta per i clienti, ma aumenta anche il rischio di abusi. Per questa ragione, i fornitori soggetti all'obbligo di notifica sono tenuti a garantire questa trasparenza con mezzi adeguati e a informare i propri clienti in modo sufficiente. In particolare, gli invii postali o i loro latori devono essere identificati in modo tale da consentire ai clienti di riconoscere in qualsiasi momento l'impresa che ha recapitato un invio (*cpv. I lett. b*).

L'articolo menziona espressamente i diritti alla protezione dei dati dei consumatori, in particolare il diritto di negare il consenso alla trasmissione degli indirizzi a terzi. È così possibile evitare la vendita di indirizzi e il conseguente recapito indesiderato di materiale pubblicitario indirizzato (*lett. c*).

Art. 9 Cassette postali delle abitazioni e infrastrutture di distribuzione

Rientrano in queste condizioni la posizione delle cassette postali delle abitazioni e delle infrastrutture di distribuzione nonché la loro accessibilità, le dimensioni e parametri analoghi. Queste condizioni vanno disciplinate a livello di ordinanza. Le controversie derivanti da questa disposizione sono disciplinate dal diritto procedurale amministrativo.

Art. 10 Responsabilità

Nelle loro condizioni generali (CG), i fornitori di servizi postali devono avere la possibilità di limitare o escludere la responsabilità per gli invii postali non raccomandati. Per invii postali non raccomandati s'intendono gli invii senza prova di recapito. Questa regolamentazione speciale è giustificata dalle particolari difficoltà di prova relative al trasporto di invii postali non raccomandati in grandi quantità. Se le corrispondenti disposizioni del contratto di trasporto postale non dovessero essere valide, secondo il diritto del contratto di trasporto o il diritto del mandato ai sensi dell'articolo 440 capoverso 2 CO la responsabilità ricade sui fornitori – sempreché sia possibile un'applicazione analoga delle disposizioni. In merito alle pretese di responsabilità, il diritto di disporre dell'invio è quindi trasferito al momento del recapito o dell'avviso di recapito. In caso di controversie, di regola sarà difficile dimostrare che le CG sono conosciute, in particolare se l'invio singolo è stato consegnato allo sportello o imbucato in una cassetta postale. Per rafforzare l'applicabilità e il carattere vincolante delle CG, nel concretizzare l'obbligo d'informazione il Consiglio federale può prevedere che i fornitori soggetti all'obbligo di notifica debbano pubblicare adeguatamente le loro CG.

Finora, ai sensi dell'articolo 455 capoverso 3 CO, questa esclusione di responsabilità era riservata alla Posta Svizzera. Con la liberalizzazione del mercato, in futuro potranno beneficiarne tutti i fornitori di servizi postali. L'articolo 455 capoverso 3 CO sarà adeguato di conseguenza nell'ambito della modifica del diritto vigente.

Art. 11 Servizio postale in situazioni straordinarie

Per garantire il servizio postale in situazioni straordinarie, secondo il *primo periodo del capoverso 1*, il Consiglio federale può obbligare tutti i fornitori di servizi postali soggetti all'obbligo di notifica a fornire tutte le prestazioni considerate utili e necessarie in tali circostanze. Può inoltre influenzare la fornitura di servizi postali limitandoli o vietandoli (ad esempio in caso di rischio di epidemia). Anche gli eventi che costituiscono situazioni straordinarie ai sensi della presente legge sono stabiliti dal

Consiglio federale; finora poteva sottoporre a quest'obbligo solo la Posta Svizzera. L'estensione dell'obbligo a tutti gli operatori è 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 ampia. 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.

Conformemente al *secondo periodo del capoverso 1*, spetta al Consiglio federale disciplinare il finanziamento dei servizi richiesti, tenendo conto anche degli interessi particolari dei fornitori.

Il capoverso 2 consente al Consiglio federale di reclutare il personale necessario in situazioni straordinarie. Questo provvedimento può essere attuato prima 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 di disporre del generale ai sensi dell'articolo 91 della legge militare del 3 febbraio 1995²⁰ (LM).

6.2.2 Servizio universale

Art. 12 Mandato della Posta

Con questo mandato legale, la Posta Svizzera è obbligata ad assicurare il servizio universale fornendo i servizi postali di cui agli *articoli 13–16*. È così scorporato un compito della Confederazione, che consiste nel fornire servizi sul mercato. Lo Stato conserva la responsabilità della garanzia²¹, che adempie da un lato nella legge sulle poste con una vigilanza sui compiti attraverso la PostCom e dall'altro nella LOP attraverso una partecipazione di maggioranza nell'impresa della Posta.

La Posta è responsabile nei confronti dell'autorità di vigilanza di assicurare legalmente il servizio universale (cfr. anche *art. 25 cpv. 2 lett. e*). Non deve tuttavia fornirlo lei stessa. Può collaborare con terzi o delegare parti del suo mandato integralmente a filiali, garantendo però che le possibilità di controllo e intervento dell'autorità di vigilanza non siano ridotte. In caso di appello a terzi per le attività ausiliarie scorporate in base a corrispondenti mandati di servizio (agenzie, FFS per il trasporto, informatica ecc.), è sufficiente una garanzia contrattuale dei corrispondenti diritti di impartire istruzioni e di controllo; in caso di delega integrale, i diritti di impartire istruzioni e di controllo nei confronti del fornitore di prestazioni devono essere più estesi. È il caso per le filiali, quando la Posta detiene una partecipazione di maggioranza. In questo modo, da un lato, si tiene conto della vigilanza sul servizio universale da parte della Confederazione e, dall'altro, la Posta beneficerà – a differenza di oggi – delle libertà imprenditoriali che le permetteranno di offrire un servizio universale efficiente su un mercato completamente liberalizzato.

²⁰ RS 510.10

²¹ Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 11 marg. 7, 2a ed., Berna 2005.

Tra la Posta e i clienti che si avvalgono di servizi che rientrano nel mandato di servizio universale vi è una relazione di diritto civile: i clienti possono far valere i loro diritti derivanti da questa relazione di clientela inizialmente davanti all'organo di conciliazione (cfr. *art. 32*) e successivamente per via civile. Hanno inoltre la facoltà di segnalare all'autorità di vigilanza eventuali violazioni del mandato di servizio universale (cfr. i commenti all'*art. 25 cpv. 2 lett. e*).

Art. 13 Portata

Nell'*articolo 13* è definita la portata del servizio universale. Il mandato di servizio universale comprende l'obbligo di prendere in consegna lettere e pacchi (*cpv. 1*), di trasportare e distribuire invii postali (*cpv. 2*) e di garantire l'accesso alle prestazioni del servizio universale con una rete di uffici postali (*cpv. 3*). Nel *capoverso 6*, il Consiglio federale è incaricato di definire l'offerta del servizio universale in dettaglio nell'ordinanza.

Nel *capoverso 1* è precisato l'obbligo di presa in consegna nei punti di accesso della Posta. Tale obbligo abbraccia gli invii singoli di cui alla *lettera a*, comprendenti lettere e pacchi per la Svizzera e per l'estero. Il Consiglio federale designerà le singole offerte stabilendo le condizioni di trasporto (cfr. tabella 1 p. 40). Per invii singoli s'intendono gli invii consegnati allo sportello o gli invii preaffrancati imbucati nelle cassette postali. Anche un numero elevato di invii consegnati da un mittente allo sportello è trattato come un invio singolo se la tassa è pagata al momento della consegna.

Agli invii provenienti dall'estero si applicano le disposizioni della Convenzione postale universale e la Posta Svizzera, nel settore dell'importazione, è tenuta a trasportare tutti gli invii che rientrano nel campo d'applicazione della Convenzione postale universale. Nell'ambito delle esportazioni, l'obbligo di trasporto della Posta si limita agli invii inclusi nel servizio universale ai sensi della legislazione svizzera.

Secondo il *capoverso 2*, gli invii postali sono distribuiti per principio cinque giorni alla settimana. I quotidiani in abbonamento sono distribuiti in tutti e sei i giorni lavorativi. La distribuzione avviene in tutti gli insediamenti abitati tutto l'anno al domicilio privato o commerciale indicato nell'indirizzo: la Posta è quindi tenuta a una distribuzione a domicilio. Nell'ordinanza, il Consiglio federale dovrà stabilire le condizioni a cui sono possibili deroghe alla distribuzione a domicilio, attenendosi al principio in vigore attualmente, secondo cui sono possibili restrizioni dove la distribuzione a domicilio suscita difficoltà sproporzionate. Fanno parte dell'obbligo di distribuzione anche i servizi supplementari che il Consiglio federale dovrà definire fondandosi sul *capoverso 6*, come gli ordini di rispedizione, deviazione e rinvio al mittente nonché il trasporto di atti giudiziari.

Nel *capoverso 3* è previsto l'obbligo di gestire una rete di punti di accesso (mandato infrastrutturale). La Posta assicura una rete capillare di punti di accesso. Questa rete è composta da punti di accesso con servizio (*lett. a*) e cassette postali pubbliche (*lett. b*). Per punti di accesso con servizio s'intendono sia le installazioni gestite dalla Posta che quelle gestite in collaborazione con terzi – e quindi sia gli uffici postali che le agenzie. Conformemente alla *seconda parte del periodo della lettera a*, i punti di accesso con servizio devono offrire per principio tutti i servizi postali del servizio universale prescritto dalla legge. Il Consiglio federale può prevedere le condizioni in cui è possibile limitare l'offerta di prestazioni in un punto di accesso. Si pensi ad esempio al rifiuto di accettare atti giudiziari in un Comune senza autorità giudiziarie.

In merito alla densità dei punti di accesso con servizio, 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. L'interpretazione del termine «sufficiente» sarà stabilita dal Consiglio federale nell'ordinanza nell'ambito dei criteri di qualità di cui all'*articolo 14*, ispirandosi all'attuale regola ideale secondo cui è considerata sufficiente una rete che consente al 90 per cento della popolazione di raggiungere il prossimo punto di accesso in 20 minuti a piedi o con i mezzi pubblici. Il termine «capillare» va inoltre interpretato nel senso che in ogni regione di pianificazione deve essere presente almeno un ufficio postale che offra tutte le prestazioni del servizio universale. Il Consiglio federale potrà anche formulare indicazioni sugli orari di apertura dei punti di accesso. La Posta è libera di gestire questi punti di accesso lei stessa o in collaborazione con terzi.

La struttura della rete di cassette postali pubbliche è sostanzialmente di competenza della Posta. Fondandosi sul *capoverso 6*, nell'ordinanza il Consiglio federale formulerà criteri più concreti se il servizio non sarà più considerato sufficiente.

Se la Posta intende trasferire o chiudere un punto di accesso con servizio, deve dapprima consultare le autorità del Comune interessato. Se non è raggiunta una soluzione consensuale, vi è la possibilità di sottoporre la questione alla PostCom ed esigere da parte sua una raccomandazione all'intenzione della Posta (cf. *art. 25 cpv. 2 lett. f*). La decisione finale spetta autonomamente alla Posta. In caso di violazione del mandato infrastrutturale, la PostCom può intervenire nell'ambito della vigilanza ordinaria. Il Consiglio federale disciplinerà la procedura davanti alla PostCom nell'ordinanza.

La legge del 13 dicembre 2002²² sull'eliminazione di svantaggi nei confronti dei disabili (LDis) impone di impedire, ridurre o eliminare gli svantaggi nei confronti dei disabili a livello di accesso ai servizi offerti al pubblico. Per principio rientrano in particolare nel campo d'applicazione della LDis i servizi aperti a tutti forniti da privati, dalle FFS, da altre imprese concessionarie e dalla collettività e quindi anche le prestazioni del servizio universale nel settore postale. Secondo il *capoverso 5 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. Le disposizioni della LDis sono determinanti anche dal punto di vista temporale. In virtù della Convenzione postale universale, la Svizzera è tenuta a trasportare gratuitamente i cosiddetti invii da e per persone ipovedenti. Alla *lettera b*, anche questo compito è delegato al fornitore del servizio universale. 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.

Fondandosi sulle disposizioni del *capoverso 1 lettere a e b*, nell'ordinanza il Consiglio federale designerà i seguenti invii postali come invii del servizio universale (E+1 significa «distribuito il giorno successivo al giorno della consegna», E+2 «distribuito due giorni lavorativi dopo il giorno della consegna»):

Inviì del servizio universale

L'obbligo di trasporto e distribuzione di cui al *capoverso 2* è concretizzato come segue:

Prodotto	Consegna	Velocità di trasporto	Prezzo e qualità
Lettera A Svizzera	Punto di accesso	E+1	Stabiliti dal CF
Lettera B Svizzera	Punto di accesso	E+2	Stabiliti dal CF
Pacco A Svizzera	Punto di accesso	E+1	Stabiliti dal CF
Pacco B Svizzera	Punto di accesso	E+2	Stabiliti dal CF
Lettera con prova di recapito (raccomandata)	Punto di accesso	E+1	Stabiliti dal CF
Lettera export	Punto di accesso	secondo il Paese	Stabiliti dal CF
Pacco export	Punto di accesso	secondo il Paese	Stabiliti dal CF

Tabella 2

Obbligo di distribuzione della Posta

Prodotto	Recapito	Qualità
Lettere e pacchi spediti in Svizzera e provenienti dall'estero	Domicilio o casella postale 5x alla settimana	Stabilita dal CF
Quotidiani in abbonamento	Domicilio o casella postale 6x alla settimana	Stabilita dal CF
Giornali e periodici in abbonamento spediti in Svizzera e provenienti dall'estero	Domicilio o casella postale 5x alla settimana	Stabilita dal CF

L'ordinanza stabilisce che per tutti i servizi postali la distribuzione deve essere accompagnata da un'offerta di ripesedizione, deviazione o rinvio al mittente. Nell'ordinanza sono inoltre disciplinati prodotti supplementari, come invii raccomandati o atti giudiziari.

Anche in futuro, i servizi di posta rapida (invii espresso e servizi di corriere) nonché la distribuzione mattutina di giornali e periodici non rientreranno nel servizio universale così come l'accettazione, lo smistamento, il trasporto e la distribuzione di invii di massa (eccezzuati gli invii all'interno del monopolio, cfr. *art 17*).

Art. 14 Qualità

I servizi postali del servizio universale devono essere forniti in tutto il Paese al livello di qualità previsto dal Consiglio federale. A tal fine, il Consiglio federale

stabilisce nell'ordinanza criteri di qualità misurabili, che comprendono l'obbligo di trasporto (prescrizioni relative ai tempi di consegna o alla percentuale di lettere e pacchi che raggiungono la meta entro i tempi prescritti) nonché l'accesso (raggiungibilità dei punti di accesso per ogni abitante). Per questi criteri, il Consiglio federale fissa valori ideali che la Posta dovrà raggiungere. Oltre a criteri sull'accessibilità della rete di uffici postali, stabilirà quindi anche la percentuale di lettere da recapitare puntualmente. Il Consiglio federale definirà inoltre una procedura di verifica annuale della qualità della Posta da parte di un organismo indipendente all'indirizzo della PostCom. Successivamente la PostCom verificherà e pubblicherà questi risultati. Se i criteri di qualità non sono rispettati, la PostCom avrà a disposizione le misure di vigilanza di cui all'*articolo 27*. Il Consiglio federale disciplinerà anche l'obbligo della Posta di fornire informazioni alla PostCom nell'ambito del controllo della qualità, fondandosi sull'*articolo 26 capoverso 3*.

Art. 15 *Prezzi*

Il legislatore prescrive alla Posta dei principi concernenti la struttura dei prezzi del servizio universale. Come ogni impresa, la Posta fissa i suoi prezzi secondo principi economici. In altre parole, di norma i prezzi devono coprire i costi. La copertura dei costi deve consentire alla Posta di fissare i prezzi in modo tale che il servizio universale possa autofinanziarsi il più possibile e che i prezzi generino un utile adeguato. Questo principio va tenuto presente nella procedura ordinaria davanti al Sorvegliante dei prezzi nell'ambito degli elementi di valutazione ai sensi dell'articolo 13 della legge federale del 20 dicembre 1985²³ sulla sorveglianza dei prezzi (LSPr) (*cpv. 1*). I prezzi degli invii del servizio universale di cui all'*articolo 13 capoverso 1* devono essere fissati indipendentemente dalla distanza e secondo principi unitari, garantendo in particolare la parità di trattamento di tutti i clienti. In caso di adeguamento dei prezzi, la Posta deve dimostrare alla PostCom il rispetto di tali principi. Un'ulteriore verifica dei prezzi spetta al Sorvegliante dei prezzi e alla COMCO.

Il capoverso 4 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. Sono concesse riduzioni per il recapito regolare di quotidiani e settimanali di carattere locale e regionale in abbonamento e della stampa associativa. Il Consiglio federale approva i prezzi ridotti e in contropartita la Confederazione contribuisce al mantenimento di queste riduzioni con un sussidio di 30 milioni di franchi. Tale promozione indiretta della stampa è stata decisa dal Parlamento l'ultima volta nel 2007 e perciò dovrebbe essere mantenuta. Ora anche il contributo alla stampa regionale e locale è limitato nel tempo (sino alla fine del 2014), come quello alla stampa associativa (sino alla fine del 2011). Il Consiglio federale stabilisce nell'ordinanza i giornali e i periodici interessati da questa riduzione, riprendendo segnatamente le definizioni previste attualmente nell'articolo 15 capoversi 2 e 3 LPO. Come oggi, la Posta decide di volta in volta in merito al diritto mediante decisione. *Il capoverso 6* contiene una delega di competenze di regolazione dei prezzi al Consiglio federale. Il Consiglio federale può esercitare questa facoltà se lo ritiene necessario per garantire il principio del servizio universale a prezzi convenienti sancito nell'articolo 92 Cost. In questi casi può ad esempio introdurre una regolazione dei prezzi istituita da una legge speciale fissando prezzi fissi per i prodotti del servizio universale o adottando un prezzo medio che non può essere supera-

to all'interno di un determinato paniere di prodotti (*price cap*). Può delegare alla PostCom l'esecuzione nonché l'emanazione delle necessarie disposizioni tecniche e amministrative. Se il Consiglio federale si avvale di questa competenza, viene automaticamente meno la competenza del Sorvegliante dei prezzi, il quale è tuttavia consultato nell'ambito dei suoi diritti ai sensi dell'articolo 14 LSPr.

Art. 16 Altri diritti e obblighi della Posta

I segni di valore sono una componente importante del servizio universale, in quanto consentono di impostare facilmente le lettere in ogni momento e in molti luoghi. Secondo la Convenzione postale universale, il diritto nonché l'obbligo di pubblicare, riprodurre, utilizzare e revocare segni di valore con la scritta «Helvetia» spetta agli Stati membri. Nel *capoverso 1*, questo diritto o obbligo dev'essere attribuito esclusivamente alla Posta quale parte integrante del mandato legale. Essa può decidere di emettere altri segni di valore. Com'è il caso già oggi, il Consiglio federale può stabilire che siano emessi segni di valore con sovrapprezzo (ad es. i francobolli Pro Juventute).

Secondo il *capoverso 2*, la Posta ha inoltre il diritto di utilizzare gratuitamente il suolo pubblico. Questo diritto è concesso in primo luogo in relazione all'incarico di installarvi cassette postali pubbliche (*cpv. 3 lett. b*), ma può valere anche per altre infrastrutture necessarie all'adempimento del servizio universale.

Il *capoverso 3* corrisponde all'articolo 11 capoverso 2 lettera a seconda parte del periodo dell'attuale LPO. Questa riserva di diritto 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.

Con la prescrizione di cui al *capoverso 4*, secondo cui la Posta deve tener conto delle esigenze dei Cantoni nell'organizzare la sua impresa, nei confronti della Posta si deroga al principio di creare condizioni quadro il più possibile uguali per tutti i fornitori di servizi postali. Questa esigenza è però stata introdotta solo recentemente dal Parlamento nella vigente legge sull'organizzazione della Posta ed è entrata in vigore il 1° novembre 2007. La disposizione va quindi ripresa.

Se il fornitore del servizio universale è obbligato a distribuire invii postali in tutta la Svizzera (cfr. *art. 13 cpv. 2*) – in particolare il giorno seguente, vale a dire durante la notte – 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 1958²⁴ sulla circolazione stradale (LCStr). Questa deroga, già in vigore, è sancita nell'articolo 91 capoverso 4 lettera f dell'ordinanza del 13 novembre 1962²⁵ sulle norme della circolazione stradale (ONC). 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, tenendo conto del principio della parità di trattamento dei concorrenti.

²⁴ RS 741.01

²⁵ RS 741.11

6.2.3

Finanziamento del servizio universale prima della completa liberalizzazione del mercato

Nell'*articolo 17* è sancito il monopolio della Posta sulle lettere. Un anno dopo l'entrata in vigore della presente legge, il Consiglio federale sottoporrà al Parlamento un decreto federale destinato ad abrogare le disposizioni relative al monopolio.

Art. 17 Servizio riservato

Per la durata del monopolio, i costi derivanti dall'obbligo del servizio universale devono essere finanziati. Oltre agli invii singoli del servizio universale fino a 50 g ai sensi dell'*articolo 13 capoverso 1*, il monopolio comprende anche tutti gli invii di corrispondenza di massa di peso inferiore ai 50 g. Per invii di massa s'intendono gli invii fatturati al mittente conformemente a un contratto scritto o a un giustificativo (cfr. la definizione di invii singoli dell'*art. 13 cpv. 1*), a prescindere dal fatto che si tratti di invii di massa con lo stesso contenuto o di grandi quantità di invii di natura disparata. Oggi gli invii di massa rappresentano una parte importante degli ordini di spedizione. Escluderli dal monopolio equivarrebbe in pratica a una liberalizzazione anticipata del mercato della posta lettere.

Come finora, secondo il *capoverso 2* anche in futuro le lettere della posta rapida saranno escluse dal monopolio. Nella legge, queste sono definite come invii per il cui trasporto viene pagato un prezzo due volte e mezzo superiore a quello applicato dalla Posta per il trasporto di lettere della categoria più rapida (posta A) della prima categoria di peso e di formato. Non rientra nel monopolio neanche la posta lettere per l'estero.

Siccome nel settore sottoposto a monopolio non esiste concorrenza che possa garantire prezzi ottimali per l'economia nazionale, fondandosi sul *capoverso 3* il Consiglio federale stabilisce i limiti massimi di prezzo per gli invii singoli nel settore del servizio riservato. I prezzi devono corrispondere ai criteri costituzionali di adeguatezza («a prezzi convenienti») e del calcolo secondo principi unitari. Essi devono inoltre 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. Nel fissare i limiti massimi di prezzo, il Consiglio federale tiene conto anche dell'evoluzione del mercato.

Come sinora, la Posta deve avere la possibilità di offrire soluzioni adeguate ai mittenti di invii di massa e fissare i prezzi sulla base dei costi effettivi nel singolo caso. Si tratta innanzitutto di clienti commerciali che hanno esigenze postali diverse (ad es. prestazioni di stampa, servizi di raccolta ecc.). A differenza dei clienti allo sportello, acquisiscono i servizi della Posta dietro fattura, in base a un contratto. La Posta deve vegliare affinché per prestazioni simili si applichino gli stessi principi di calcolo e tutti i mittenti siano trattati allo stesso modo dal profilo giuridico.

Art. 18 Finanziamento, sovvenzionamento trasversale e presentazione dei conti

Il *capoverso 1* stabilisce che il ricavato del monopolio può essere utilizzato solo per coprire i costi del servizio universale nel settore postale e nel settore del traffico dei pagamenti. Contemporaneamente vieta l'utilizzazione di tale ricavato per un sov-

venzionamento trasversale di altri servizi e segnatamente di servizi postali forniti al di fuori degli obblighi del servizio universale. Il divieto del sovvenzionamento trasversale si basa sul principio della libertà economica ai sensi dell'articolo 94 capoverso 1 Cost. e mira a impedire che il denaro proveniente dal monopolio provochi una distorsione della concorrenza.

Per poter identificare sovvenzionamenti trasversali inammissibili tra i servizi, la Posta deve esporre il suo risultato operativo separatamente per i singoli servizi (*cpv. 2*).

Secondo il *capoverso 3*, la Posta è tenuta, d'ufficio o su denuncia nonché annualmente nell'ambito del rendiconto previsto dalla legge, a dimostrare che non viola il divieto di sovvenzionamento trasversale.

Fondandosi sul *capoverso 4*, il Consiglio federale disciplinerà la procedura in dettaglio e concretizzerà gli obblighi di cooperazione della Posta. La PostCom è competente per la verifica del rispetto del divieto di sovvenzionamento trasversale e, se del caso, adotta misure fondandosi sugli *articoli 27* o *28*. Nell'ambito delle sue competenze esecutive, può emanare disposizioni tecniche e amministrative. Gli emolumenti per questa procedura sono disciplinati nell'*articolo 33*: non è dovuto nessun emolumento se la procedura non è portata a termine per mancanza di elementi concreti o se la procedura è sospesa.

6.2.4 Finanziamento del servizio universale dopo la completa liberalizzazione del mercato

Art. 19 Principio

Dopo la soppressione del monopolio si parte dal presupposto che la Posta deve poter fornire il servizio universale sul mercato completamente liberalizzato autofinanziandosi. La possibilità che questo avvenga dipende sia dal quadro giuridico che dallo sfruttamento del potenziale di razionalizzazione da parte della Posta. Questo principio deve quindi servire da spunto di orientamento programmatico per interpretare la legge e disciplinare il servizio universale nella legge e nell'ordinanza.

Art. 20 Indennizzo

A causa dell'obbligo legale di fornire il servizio universale, tuttavia, la Posta non ha sempre la possibilità di rinunciare ai servizi non redditizi. È limitata, perlomeno in parte, sia nel definire l'offerta che nel fissare i prezzi. La situazione della Posta si distingue quindi da quella degli altri operatori concorrenti, che beneficiano di una totale libertà imprenditoriale. Se questo obbligo legale si traduce in un onere e di conseguenza in svantaggi competitivi, la Posta ha diritto all'indennizzo di questi cosiddetti costi netti derivanti dall'obbligo di fornire il servizio universale. Questi costi netti corrispondono alla differenza tra il risultato che la Posta consegue con l'obbligo del servizio universale e il risultato che conseguirebbe senza tale obbligo.

Secondo il *capoverso 1*, annualmente la Posta ha la possibilità di rivendicare un indennizzo nei confronti della PostCom. La PostCom valuta i costi netti fatti valere. La Posta è tenuta a mettere a disposizione della PostCom tutte le informazioni necessarie per tale verifica. Il Consiglio federale disciplinerà nell'ordinanza i principi per il calcolo di tali costi netti nonché la procedura di verifica, fissando la compe-

tenza per il calcolo e la verifica dei costi, le informazioni che deve fornire la Posta nonché la procedura di composizione delle controversie tra la PostCom e la Posta. Nell'ordinanza, il Consiglio federale delegherà alla PostCom l'emanazione delle disposizioni tecniche e amministrative per l'esecuzione della legge.

Art. 21 Tassa destinata a finanziare il servizio universale

Se i costi netti derivanti dall'obbligo del servizio universale secondo l'*articolo 20* sono dimostrati, fondandosi sul *capoverso 1* la PostCom riscuote da tutti i fornitori soggetti all'obbligo di notifica una tassa per il finanziamento di tali costi netti.

Secondo il *capoverso 2*, la tassa è riscossa su tutti i fatturati realizzati mediante i servizi postali oppure in base al numero di invii distribuiti. L'indennizzo è ripartito tra i fornitori proporzionalmente al fatturato o al numero di invii distribuiti. L'importo della tassa dipende dall'ammontare dei costi netti (principio di copertura dei costi), ma non deve gravare sproporzionatamente sui fornitori (principio di equivalenza).

Secondo il *capoverso 3*, spetta al Consiglio federale stabilire i dettagli della riscossione della tassa (importo, obbligo di fornire informazioni, momento della riscossione). Dovrà optare per una variante di calcolo attuabile nella pratica. Se riscuote la tassa sui fatturati, dovrebbe orientarsi al limite del 3 per cento del fatturato previsto nella legge sulle poste in vigore. Nell'ordinanza, il Consiglio federale delegherà alla PostCom l'emanazione delle disposizioni tecniche e amministrative per l'esecuzione della legge.

La tassa è un tributo causale e serve a compensare l'onere netto derivante dall'obbligo del servizio universale e quindi all'introduzione di una concorrenza equa tra tutti gli attori del mercato. Gli introiti sono destinati esclusivamente al finanziamento del servizio universale legale. La tassa si basa sull'articolo 92 Cost. e corrisponde sostanzialmente alla tassa per il finanziamento del servizio universale prevista all'articolo 38 della legge del 30 aprile 1997²⁶ sulle telecomunicazioni (LTC). È assoggettato alla tassa anche il concessionario del servizio universale.

Art. 22 Sussidi federali

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 dell'*articolo 22* 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.

6.2.5 Commissione delle poste

In questa sezione sono definiti 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 specializ-

²⁶ RS 784.10

zato e organizzata secondo il modello delle già esistenti commissioni di regolazione ComCom e ElCom.

Art. 23 Organizzazione

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 imprese che forniscono servizi postali.

Il principio di indipendenza della Commissione previsto nel *capoverso 2* implica l'assenza di assoggettamento a eventuali istruzioni impartite. Ciò significa che la Commissione è indipendente sia dal Consiglio federale che dal dipartimento al quale è subordinata dal profilo amministrativo. Essa ha a disposizione un proprio segretariato specializzato (cfr. *art. 24*).

Il Consiglio federale esercita la vigilanza amministrativa sulla gestione della Commissione. Secondo il *capoverso 3*, nell'ambito di tale vigilanza approva il regolamento della Commissione sulla propria organizzazione e gestione e prende atto annualmente del rapporto di attività. La PostCom emana inoltre propri obiettivi strategici, che presenta al Consiglio federale per conoscenza (*cpv. 4*).

I costi della PostCom saranno coperti sostanzialmente dal settore stesso (cfr. *art. 33*).

Art. 24 Segretariato specializzato

La Commissione, che è un organo di milizia, è affiancata da un segretariato a tempo pieno, incaricato di preparare gli affari della Commissione, svolgere inchieste ed emanare le necessarie decisioni di procedura (*cpv. 1*). Al segretariato specializzato compete anche l'esecuzione delle decisioni.

Nell'ordinanza, il Consiglio federale può delegare al segretariato determinati compiti (*cpv. 2*), ispirandosi all'importanza delle decisioni e al principio dell'economia procedurale. L'organo decisionale su tutte le questioni essenziali è la Commissione. Alle procedure della Commissione e del segretariato specializzato si applica la legge federale del 20 dicembre 1968²⁷ sulla procedura amministrativa (PA).

Art. 25 Compiti

Secondo il *capoverso 1*, la PostCom ha il potere esecutivo e quindi anche decisionale sui compiti che le sono attribuiti dalla legge sulle poste e dall'ordinanza. Per attuare la sua vigilanza ha a disposizione gli strumenti di sorveglianza previsti dall'*articolo 27*. Se nell'ordinanza il Consiglio federale le delega competenze corrispondenti (cfr. *art. 18 cpv. 4, 20 cpv. 2, 21 cpv. 3 e art. 37 cpv. 2*), la PostCom è autorizzata a emanare ordinanze esecutive nel rispetto del diritto sovraordinato.

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 della COMCO e del Sorvegliante dei prezzi.

²⁷ RS 172.021

Nel *capoverso 2* sono elencati in modo esaustivo i compiti della Commissione delle poste. Si tratta di una ripetizione dei compiti menzionati nella legge in corrispondenza delle varie disposizioni. L'elenco segue l'ordine delle disposizioni.

La PostCom registra i fornitori soggetti all'obbligo di notifica che soddisfano le condizioni della legge (*lett. a*). Un compito fondamentale nell'ambito dell'obbligo di notifica è la vigilanza sul rispetto delle condizioni di lavoro abituali nel ramo nonché il controllo dell'obbligo di negoziare un contratto collettivo di lavoro (*lett. b*). La vigilanza sui fornitori soggetti all'obbligo di notifica è assicurata dalla PostCom essenzialmente nel quadro dei rendiconti annuali. A tal fine, la PostCom verifica se i fornitori rispettano gli obblighi d'informazione e di fornire informazioni (*lett. d*). In caso di infrazioni all'obbligo di notifica e alle condizioni associate, la PostCom può in particolare adottare misure ai sensi dell'*articolo 27 capoverso 2 lettera d*.

La Commissione decide inoltre in caso di controversie relative all'accesso tecnico di cui agli *articoli 5 e 6 (lett. c)*.

Nell'ambito del servizio universale, la PostCom è competente per il rispetto del mandato legale (*lett. e*). Nella sua funzione di autorità di vigilanza sul servizio universale prende annualmente atto della prova della Posta di adempiere il servizio universale nella portata prevista dalla legge. Può però anche verificare in qualsiasi momento, d'ufficio o in seguito a una denuncia corrispondente, se il mandato legale di servizio universale è violato. In caso di violazione adotta le misure di vigilanza di cui agli *articoli 27 e 28*. Assicura inoltre controlli della qualità del servizio universale (*lett. g*) nonché il controllo delle prescrizioni legali concernenti i prezzi (*lett. h*, cfr. il commento all'*art. 15 cpv. 2*). Svolge una procedura e formula una raccomandazione in caso di previste chiusure o trasferimenti di punti di accesso con servizio (*lett. f*). Fintanto che permane un monopolio residuo, coordina le procedure di verifica del rispetto del divieto di sovvenzionamento trasversale (*lett. i*). Dopo la completa liberalizzazione del mercato sarà la PostCom a verificare i costi netti fatti valere dalla Posta e a decidere eventuali tasse destinate a finanziare tali costi (*lett. j e k*). Il Consiglio federale disciplina in dettaglio nell'ordinanza le procedure di vigilanza sul servizio universale, in particolare i rendiconti annuali.

La Commissione delle poste ha inoltre il compito di provvedere all'istituzione di un organo di conciliazione ai sensi dell'*articolo 32 (lett. l)*.

Secondo la *lettera n*, la Commissione delle poste ha il compito di sorvegliare l'evoluzione del mercato postale. A tal fine raccoglie e interpreta le necessarie informazioni in relazione all'adempimento dello scopo della legge, ossia offrire un'ampia gamma di servizi a prezzi convenienti e di buona qualità sull'intero territorio nazionale. Basandosi sui propri riscontri, può adempiere il proprio obbligo di cui al *capoverso 3*, ossia 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 necessarie a tal fine devono essere messe a disposizione dai fornitori (cfr. *art. 26 cpv. 2*). Se i fornitori non adempiono i loro obblighi d'informazione, la PostCom ha la possibilità di emanare una corrispondente decisione.

La Commissione delle poste non è invece competente per la valutazione, o meglio per la verifica, dell'efficacia della legge sulle poste. In virtù dell'*articolo 3* questo compito spetta al Consiglio federale, in particolare al servizio specializzato competente. A tale scopo la PostCom è però tenuta a collaborare con il servizio specializzato.

Art. 26 Obbligo di fornire informazioni

Per principio, tutte le persone fisiche e giuridiche sottoposte alla presente legge devono fornire alla PostCom tutte le informazioni di cui essa ha bisogno per adempiere i propri compiti.

I fornitori soggetti all'obbligo di notifica sottostanno a un obbligo di informazione accresciuto. Nel quadro di rendiconti annuali, devono presentare tutta la documentazione per verificare il rispetto dei requisiti ai sensi dell'*articolo 4*. La PostCom è tenuta a rispettare il segreto d'affari nel trattare i dati. Inoltre, i fornitori devono comunicare le informazioni necessarie all'allestimento di una statistica dei 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 tali sviluppi e se necessario prendere provvedimenti. Oltre a questi obblighi di informazione, il Consiglio federale può esigere dai fornitori, fondandosi sull'*articolo 21 capoverso 3*, altre informazioni per il calcolo della tassa per il finanziamento del servizio universale.

In qualità di fornitore del servizio universale, la Posta Svizzera deve fornire alla PostCom le informazioni di cui ha bisogno per assicurare la vigilanza (*cpv. 3*), in particolare informazioni nell'ambito della vigilanza sul mandato legale di servizio universale e del controllo della qualità, del controllo del divieto di sovvenzionamento trasversale (per la durata del monopolio residuo) e dell'accertamento dei costi netti.

Art. 27 Vigilanza e misure

Senza misure efficaci per far rispettare le regole del mercato, l'obiettivo di una concorrenza equa non può essere raggiunto. Di conseguenza, la PostCom ha a disposizione strumenti atti a favorire il conseguimento di tale obiettivo. Tali strumenti si applicano quando viene riscontrata una violazione del diritto. La misura di vigilanza adottata deve ispirarsi ai principi di adeguatezza e di proporzionalità. Le misure sono applicabili a tutti i fornitori di servizi postali, ove non indicato espressamente altrimenti. Nell'ambito della sua funzione di vigilanza, la PostCom è anche tenuta a esaminare le denunce di terzi. In relazione al servizio universale, la denuncia nell'ambito della vigilanza sancita nel diritto in vigore resterà ammissibile anche in futuro. La portata della vigilanza è definita nella legge e nell'ordinanza.

Il *capoverso 1* formula il principio della competenza della PostCom in materia di vigilanza sui fornitori di servizi postali per assicurare il rispetto del diritto postale in vigore.

Il *capoverso 2* stabilisce le misure amministrative che la PostCom può adottare se in un'inchiesta riscontra una violazione del diritto. In primo piano vi sono l'eliminazione delle lacune (giuridiche) rilevate e i provvedimenti da adottare affinché la violazione non si ripeta (*lett. a*). L'autorità deve essere informata se e come le lacune sono state eliminate, e cioè 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 fatte finora dall'autorità di regolazione postale hanno dimostrato che le misure sono discusse nel

settore e dai consumatori e quindi esplicano anche una certa funzione preventiva. Tenuto conto del principio di proporzionalità, questa misura deve trovare applicazione soltanto nei casi in cui dopo l'adozione di primi provvedimenti l'impresa non dimostri 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 colpevole. Le sanzioni previste nella *lettera c* sono rivolte alla Posta in qualità di concessionario del servizio universale. Il rispetto del mandato legale può essere imposto ordinando le misure necessarie. Le sanzioni previste nella *lettera d* sono rivolte ai fornitori. Può trattarsi di temporanei obblighi d'informazione supplementari, restrizioni dell'attività o addirittura la radiazione dal registro. L'attività delle persone fisiche o giuridiche responsabili della violazione può così essere limitata o addirittura vietata del tutto nel caso estremo.

Infine, la *lettera e* prevede il sequestro dell'utile conseguito 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 dalle sanzioni amministrative ai sensi dell'*articolo 28* e dalla multa ai sensi dell'*articolo 34*.

La PostCom emana la constatazione di una violazione del diritto e le misure corrispondenti sotto forma di decisione.

Per garantire temporaneamente il rispetto del diritto materiale, nell'ambito di una procedura di vigilanza la Commissione può anche ordinare provvedimenti cautelari, su richiesta o d'ufficio. Questa competenza le spetta anche senza una base legale esplicita, motivo per cui si rinuncia a introdurre una disposizione corrispondente nella presente legge.

Art. 28 Sanzioni amministrative

L'efficacia della regolamentazione dipende in misura determinante dai mezzi a disposizione della PostCom per imporla. A complemento delle misure di vigilanza di cui all'*articolo 27*, la PostCom deve poter ordinare sanzioni amministrative. L'impresa può essere tenuta a pagare un importo fino al 10 per cento del fatturato medio realizzato in Svizzera negli ultimi tre esercizi (*cpv. I*). Possibili casi di applicazione di sanzioni amministrative sono, ad esempio, la violazione dell'obbligo di notifica o dell'obbligo di fornire informazioni nonché il mancato rispetto delle condizioni di lavoro abituali nel ramo. Le sanzioni amministrative devono anche avere un effetto preventivo.

Alle procedure di vigilanza e sanzione si applica la legge federale sulla procedura amministrativa (*cpv. 2*). In virtù del principio di proporzionalità, in caso di infrazioni lievi e riscontrate per la prima volta sono ordinate misure meno severe ai sensi dell'*articolo 27*. Le sanzioni amministrative si applicano solo in una seconda fase, in caso di disprezzo o infrazione ripetuta. A differenza dell'*articolo 27 capoverso 2 lettera e* (sequestro degli utili conseguiti illegalmente), bisogna partire da un'applicabilità alternativa. È la PostCom a decidere – segnatamente in base a considerazioni di economia procedurale – quale delle due disposizioni si applica nel caso specifico.

Di fronte all'alternativa tra una sanzione amministrativa o una sanzione di diritto penale, nel caso specifico la decisione dovrebbe cadere tendenzialmente sulle sanzioni amministrative: da un lato per motivi di economia procedurale e dall'altro perché alle persone giuridiche possono essere comminate solo sanzioni amministra-

tive dal momento che le disposizioni penali si limitano alle contravvenzioni, reati che possono essere commessi per principio solo da persone fisiche.

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 e segreto professionale

Secondo il *capoverso 1*, la PostCom non può rivelare informazioni o dati interni. La violazione di questa disposizione può essere perseguita in base all'articolo 162 del Codice penale²⁸ (CP).

Art. 31 Trattamento di dati personali

La presente disposizione serve da base giuridica 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 giuridica formale.

6.2.6 Organo di conciliazione

Art. 32

Se sorgono controversie tra clienti e fornitori di servizi postali, i clienti dispongono di una procedura che consente loro di deferire le vertenze che li oppongono ai fornitori di servizi postali in modo semplice ed economico al giudizio di un'autorità. Questo organo di conciliazione è un elemento della protezione dei consumatori, destinato di norma a rafforzare la posizione più debole dei clienti sul mercato. La prescrizione si applica quindi ai clienti che consegnano invii singoli; i mittenti di invii di massa (per la definizione cfr. commento all'*art. 17 cpv. 3*) non hanno bisogno della protezione dei consumatori.

Nel *capoverso 1*, alla PostCom è assegnato il mandato di istituire questo organo di conciliazione o di affidare il compito a terzi. Si vuole così dare la possibilità al settore di costituire esso stesso l'organo di conciliazione su mandato della PostCom e di organizzarlo su base privata, ad esempio affidando la responsabilità a una fondazione. Dal profilo personale e materiale, l'organo di conciliazione deve tuttavia essere indipendente sia dall'autorità di regolazione che dai fornitori di servizi postali. Se non dovesse essere raggiunta una soluzione all'interno del settore, spetta alla PostCom provvedere all'organizzazione necessaria.

²⁸ RS 311.0

I *capoversi* 2 e 3 stabiliscono i principi procedurali. L'organo di conciliazione è competente per le controversie di diritto civile solo nell'ottica di una procedura preliminare. Sono di natura civile in particolare anche i rapporti tra i clienti di prestazioni del servizio universale. Tutte le procedure previste già oggi da leggi speciali sono applicabili (ad es. protezione dei dati, sorveglianza dei prezzi).

Benché di norma sarà il cliente ad adire l'organo di conciliazione, anche il fornitore ha tuttavia il diritto di farlo. Chi avvia la procedura paga un emolumento per l'esame del caso; le spese procedurali sono assunte in ogni caso dal fornitore, indipendentemente dal fatto che sia stato il cliente ad adire l'organo di conciliazione e indipendentemente dall'esito della procedura. Questo principio è giustificato dal fatto che di norma il fornitore dispone di più mezzi, dato il suo potere finanziario.

Per ridurre al minimo gli abusi, tuttavia, sia il cliente che il fornitore devono pagare un emolumento per l'esame del caso. Se la decisione dell'organo di conciliazione è favorevole al cliente, questo emolumento gli viene restituito.

I fornitori di servizi postali devono partecipare alla procedura di conciliazione, mentre i clienti non sono costretti a farlo. Le parti non sono vincolate alla decisione dell'organo di conciliazione; successivamente o alternativamente, se è il fornitore ad adire l'organo di conciliazione, ma il cliente non partecipa, sono disponibili i rimedi di diritto civile.

6.2.7 Emolumenti e tasse di vigilanza

Art. 33

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 in modo da garantire che i costi di regolazione connessi all'esecuzione della legge sulle poste siano sopportati in larga misura dal settore stesso. Per finanziare i costi di vigilanza non coperti dalle tasse, la PostCom può riscuotere una tassa di vigilanza, calcolata in base alla grandezza dell'impresa, determinata in base ai servizi postali forniti (*cpv. 2*).

Secondo il *capoverso* 3, il Consiglio federale disciplina i dettagli. Può in particolare prevedere l'esonerazione dagli emolumenti per la procedura di denuncia concernente il divieto di sovvenzionamento trasversale se la procedura non è portata a termine per mancanza di elementi concreti o se la procedura è sospesa. Gli emolumenti di secondaria importanza possono essere stabiliti dall'autorità competente.

Le spese e i ricavi lordi della PostCom sono contabilizzati nel preventivo della Confederazione. I costi legati ai servizi forniti dalla PostCom nei confronti dello Stato sono a carico del bilancio federale. Si tratta di costi sostenuti ad esempio per il disbrigo di interventi parlamentari o prestazioni di consulenza nei confronti di un servizio federale.

6.2.8 Contravvenzioni

Art. 34

In aggiunta agli strumenti di vigilanza di cui agli *articoli 27 e 28*, sono previste anche sanzioni di carattere penale. Si tratta esclusivamente di contravvenzioni. Oltre ai presupposti generali della punibilità, l'azione deve essere stata commessa intenzionalmente e deve essere realizzata una delle fattispecie descritte nelle *lettere a e b*. Sono potenziali autori di contravvenzioni solo le persone fisiche; in casi eccezionali, ai sensi dell'articolo 7 capoverso 1 legge federale del 22 marzo 1974²⁹ sul diritto penale amministrativo (DPA) una multa fino a 5000 franchi può essere inflitta a una persona giuridica.

6.3 Traffico dei pagamenti

Art. 35 Servizio universale

Secondo il *capoverso 1*, la Posta è tenuta ad assicurare in tutte le regioni del Paese un servizio universale nel settore del traffico dei pagamenti. Il Consiglio federale stabilisce i singoli servizi fondandosi sul *capoverso 4*. Alla collaborazione con terzi si applicano le stesse condizioni come per il servizio universale nel settore postale (cfr. commento all'*art. 12*). È ammissibile in particolare la delega del mandato a PostFinance SA dal momento che, ai sensi della nuova LOP, la Posta deve detenere una partecipazione di maggioranza in PostFinance SA.

Secondo il *capoverso 2*, il servizio universale nel traffico dei pagamenti deve essere accessibile in modo adeguato a tutti i gruppi della popolazione in tutte le regioni del Paese. La Posta deve soddisfare quest'obbligo di accesso strutturandolo in modo da coprire i costi e disporre di un sistema flessibile. Può garantire l'accesso grazie a uffici postali con servizio, distributori automatici di banconote, per corrispondenza e attraverso un sistema elettronico di traffico dei pagamenti. In questo contesto si ispira alle necessità dei clienti, all'evoluzione tecnologica nonché a principi di economia aziendale. Se constatata che le prescrizioni giuridiche esistenti non sono sufficienti, fondandosi sul *capoverso 3* il Consiglio federale può prescrivere alla Posta di offrire il servizio universale nel settore del traffico dei pagamenti in un determinato numero di punti di accesso con servizio, prestando tuttavia attenzione a non compromettere la capacità del traffico dei pagamenti di autofinanziarsi.

Ai disabili la Posta garantisce un accesso senza ostacoli al traffico elettronico dei pagamenti (*cpv. 2 terzo periodo*).

Art. 36 Rapporto

La Posta presenta periodicamente un rapporto al Consiglio federale sul rispetto dell'obbligo legale. In base a questi dati, anche il servizio specializzato potrà adempiere il proprio mandato di valutazione ai sensi dell'*articolo 3*.

²⁹ RS 313.0

6.4

Disposizioni finali

Art. 37 Esecuzione

Il Consiglio federale emana le necessarie disposizioni d'esecuzione. Può anche emanare le disposizioni esecutive necessarie in virtù delle leggi federali modificate nell'allegato alla presente legge. In particolare può stabilire i requisiti per la distribuzione di atti giudiziari da parte dei fornitori di servizi postali. L'adozione di prescrizioni di natura tecnica o amministrativa di secondaria importanza può essere delegata dal Consiglio federale, nell'ordinanza, alla PostCom o al servizio specializzato. Il Consiglio federale è tenuto a farlo in virtù degli *articoli 18 capoverso 4, 20 capoverso 2 e 21 capoverso 3*.

Art. 38 Accordi internazionali

Il Consiglio federale conclude accordi internazionali nel settore postale (*cpv. 1*). Quando si tratta di accordi di importanza minore, come ad esempio accordi internazionali di natura tecnica e amministrativa, in virtù del *capoverso 2* può anche delegare questa competenza all'autorità competente o alla Posta Svizzera. Questo ordinamento mira in particolare 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, elaborate dall'UPU. L'UPU è organizzata in modo che gli Stati membri siano rappresentati sia dai delegati della loro amministrazione che dal fornitore del servizio universale da essa designato. 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 che alla Posta in qualità di fornitore del servizio universale. In tal caso, l'autorità è competente per le questioni del consiglio d'amministrazione e la Posta per le questioni del Consiglio per l'esercizio postale. Le varie istanze collaborano alla preparazione del congresso postale universale. In caso di divergenze decide il dipartimento, rispettivamente il Consiglio federale, per quanto attiene all'adozione del mandato della Svizzera per il congresso postale universale.

Secondo il *capoverso 3*, il Consiglio federale può incaricare la Posta Svizzera di assumere la rappresentanza della Svizzera in seno alle organizzazioni internazionali nel settore 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 dalla Posta e possono essere computati come costi relativi all'obbligo del servizio universale. La Posta si accorda con il dipartimento competente in merito alla difesa degli interessi della Svizzera.

Art. 39 Concessioni secondo il diritto anteriore

Le concessioni per la fornitura di servizi postali rilasciate ai sensi dell'*articolo 5* della legge sulle poste da abrogare conservano la loro validità fino alla loro scadenza.

Il *capoverso 2* precisa che la nuova legge si applica anche ai titolari di concessioni secondo il diritto anteriore. È prevista una deroga ove tali concessioni contengano disposizioni in contraddizione con la nuova legislazione. Si tratta di tutelare i diritti che può far valere il titolare della concessione. Questa protezione interviene però solo dove la concessione secondo il diritto anteriore prevede effettivamente una regolamentazione. Se il nuovo diritto comporta diritti e doveri non disciplinati nella concessione, con l'entrata in vigore della legge questi si applicano anche ai titolari di concessioni secondo il diritto anteriore.

Art. 40 Procedimenti pendenti

La disposizione prevede una modifica della ripartizione delle competenze con l'entrata in vigore del nuovo diritto. I procedimenti pendenti che si fondano sulla previgente legge sulle poste vanno quindi trasferiti alle autorità competenti ai sensi del nuovo diritto.

Art. 41 Abrogazione e modifica del diritto vigente

L'abrogazione e la modifica del diritto vigente sono disciplinate nell'allegato.

Art. 42 Referendum ed entrata in vigore

La legge sottostà a referendum facoltativo, l'entrata in vigore è decisa dal Consiglio federale.

Nel *capoverso 2* è stabilito in modo vincolante che un anno dopo l'entrata in vigore della legge il Consiglio federale deve presentare un decreto federale che preveda la completa liberalizzazione del mercato. In questo decreto federale sono abrogate le disposizioni valide solo fintanto che la Posta detiene il monopolio sulle lettere fino a 50 g. Contemporaneamente, sono posti in vigore gli articoli necessari per la completa liberalizzazione del mercato. Il vantaggio di questa procedura per il Parlamento è poter disporre, durante la deliberazione del disegno di legge, di una visione completa su tutte le disposizioni, comprese quelle che entreranno in vigore solo in un secondo tempo.

Il decreto federale sottostà a referendum facoltativo.

6.5 Modifica del diritto vigente

6.5.1 Legge del 17 giugno 2005³⁰ sul Tribunale federale

Art. 83 lett. p frase introduttiva e n. 3

La frase introduttiva è completata con il rimando alla legge sulle poste per le controversie derivanti dalla sua esecuzione. Il numero contempla un rimando all'articolo 27 della nuova legge sulle poste. Nel nuovo numero 3 della legge sul Tribunale federale sono elencati i casi in cui il Tribunale amministrativo federale decide in modo definitivo.

³⁰ RS 172.110

6.5.2 Legge federale del 30 marzo 1911³¹ di complemento del Codice civile svizzero (Libro quinto: Diritto delle obbligazioni)

Art. 455 cpv. 3

Ai sensi dell'articolo 10, ora non solo la Posta, bensì anche gli altri fornitori di servizi postali possono limitare o escludere la responsabilità per gli invii postali non raccomandati nelle loro condizioni generali. Nell'articolo 455 capoverso 3 CO bisogna quindi estendere a tutti i fornitori l'attuale riserva concernente la Posta.

6.5.3 Codice penale (CP)³²

Il primo periodo dell'articolo 359 capoverso 5 CP rimanda alle disposizioni concernenti gli atti giudiziari nelle condizioni generali della Posta Svizzera concernenti la posta lettere, emanate ai sensi dell'articolo 11 della legge del 30 aprile 1997 sulle poste. In adeguamento al nuovo diritto va invece previsto un rimando generale alla legislazione postale.

A questo proposito, il Consiglio federale ha verificato se non debbano essere modificate anche disposizioni in altre leggi federali che si riferiscono alla distribuzione di atti giudiziari e processuali. Ciò riguarda principalmente disposizioni procedurali, come ad esempio l'articolo 21 capoverso 1 PA. Secondo questa disposizione, gli atti scritti devono essere consegnati all'autorità oppure, all'indirizzo di questa, a un ufficio postale svizzero o una rappresentanza diplomatica o consolare svizzera al più tardi l'ultimo giorno del termine. È così possibile rispettare i termini prescritti. In quest'ottica bisogna pertanto chiedersi se non bisognerebbe attribuire la stessa valenza giuridica alla consegna di tali documenti ad altri fornitori di servizi postali. A tal fine bisognerebbe adeguare numerose leggi processuali. Per il momento, il Consiglio federale rinuncia a un'equiparazione degli altri fornitori alla Posta, non essendo chiaro se offriranno servizi del genere secondo modalità paragonabili e se garantiranno una prova legalmente accettabile del momento della consegna. È una questione che dovrà essere esaminata in collaborazione con le istanze giudiziarie nell'ambito delle future revisioni delle leggi processuali.

6.5.4 Legge del 21 dicembre 1948³³ sulla navigazione aerea

Questo adeguamento è una conseguenza dell'ammissione di fornitori privati di servizi postali.

31 RS 220

32 RS 311.0

33 RS 748.0

Se i contributi di cui all'*articolo 21* non sono sufficienti per finanziare il servizio universale, la PostCom inoltra una domanda d'indennizzo alla Confederazione. I corrispondenti importi sono da prevedere nel preventivo e devono essere approvati con il budget.

Vi potrebbe essere una ripercussione finanziaria indiretta in quanto, dopo la soppressione del monopolio, la distribuzione dell'utile della Posta nelle casse federali potrebbe diminuire. Ciò sarebbe imputabile alla perdita dei proventi del monopolio e alla perdita di quote di mercato a favore di fornitori privati di servizi postali.

La Confederazione continua a versare alla Posta ogni anno per la promozione indiretta della stampa un importo di 20 milioni di franchi per la stampa regionale e locale³⁴ e di 10 milioni di franchi per la stampa associativa³⁵.

Il Consiglio federale può obbligare tutti i fornitori di servizi postali, in situazioni straordinarie, a fornire le prestazioni considerate utili e necessarie per garantire il traffico postale oppure può limitare o vietare tali prestazioni. Se l'esercizio di questa competenza da parte del Consiglio federale dovesse provocare costi per le imprese, esse ricevirebbero un indennizzo dalla Confederazione, tenuto conto dell'interesse proprio risultante per queste imprese. L'ammontare di tali costi non può tuttavia essere stabilito attualmente.

La nuova autorità di regolazione (PostCom) deve essere dotata di risorse adeguate. Rispetto all'attuale autorità di regolazione postale (PostReg) sarà organizzata in modo diverso e avrà compiti e competenze più estesi. Oltre alla Commissione, composta di 5–7 membri occupati a titolo accessorio, sarà costituito un segretariato specializzato. Non si può ancora valutare con precisione quanti posti saranno necessari. Dipenderà dal grado di indipendenza del segretariato specializzato nei confronti della Commissione nell'emanare ed eseguire decisioni, ma anche dalla sua organizzazione, ossia se verrà annesso a un segretariato specializzato esistente oppure integrato in un'unità organizzativa. Se si confronta questo segretariato con quello della ComCom (ca. 12,5 posti, di cui 3 per il segretariato della Commissione) e quello della ElCom (complessivamente 30 posti, di cui 3 per il segretariato della Commissione), il fabbisogno sarebbe di circa 8–10 posti. Questo numero più esiguo rispetto agli altri segretariati è imputabile ai compiti ridotti che sono affidati all'autorità di regolazione del mercato postale. Nelle sue competenze non rientra ad esempio il compito di vigilanza sull'accesso alla rete che esige effettivi importanti.

Nel settore postale sono da aggiungere 2–3 posti presso il servizio specializzato, che esegue lavori ed emana decisioni all'indirizzo del Consiglio federale (legislazione, valutazione). Questi compiti attualmente sono svolti dalla PostReg. I 7,2 posti dell'attuale autorità di regolazione verranno integrati nelle due autorità summenzionate.

³⁴ Valevole fino al 31 dicembre 2014.

³⁵ Valevole fino al 31 dicembre 2011.

7.2

Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale di Cantoni e Comuni

Non sono previste significative ripercussioni dal profilo finanziario e degli effettivi del personale per i Cantoni e i Comuni. Ai Cantoni non vengono delegati compiti esecutivi, che saranno assunti dal Consiglio federale o alla nuova PostCom da istituire.

7.3

Ripercussioni per la Posta Svizzera

Alla Posta Svizzera è attribuito per legge il mandato di assicurare il servizio universale nel settore postale e in quello del traffico dei pagamenti. Il contenuto di questi mandati è definito a livello di legge e di ordinanza e comprende determinate prescrizioni relative all'accesso alle prestazioni e ai prezzi. Essi limitano pertanto la libertà imprenditoriale nel settore del servizio universale.

Dopo la completa liberalizzazione del mercato, la Posta non potrà più contare sulle entrate del monopolio e i suoi introiti dipenderanno dal contesto della concorrenza. Inoltre, il servizio universale dovrà essere fornito per quanto possibile in modo finanziariamente autonomo. Secondo lo studio Plaut/Frontier, la Posta potrà raggiungere questo obiettivo unicamente se con l'andar del tempo ridurrà i costi e potrà attuare razionalizzazioni in una misura abituale in situazione di concorrenza (vale a dire con l'adeguamento dei salari e dell'effettivo del personale)³⁶.

A medio e a lungo termine la Posta dovrà pertanto ridurre l'effettivo del personale, mentre i proventi che versa nelle casse federali dovrebbero diminuire.

7.4

Ripercussioni economiche in generale

7.4.1

Necessità della regolazione

Durante il periodo del monopolio per regolare i prezzi è necessaria una specifica regolazione poiché nel settore protetto dal monopolio i meccanismi del mercato non agiscono.

Nella fase iniziale della completa liberalizzazione del mercato è opportuna una regolazione settoriale, come mostrano gli sviluppi nei mercati già liberalizzati della comunicazione e dell'elettricità. Il disegno di legge sulle poste limita tuttavia la regolazione del settore agli interventi statali strettamente necessari. Questi interventi limitano essenzialmente a questioni di interoperabilità, alla vigilanza del mercato e alla vigilanza sul servizio universale. Non è prevista una regolazione dei prezzi; all'occorrenza interverranno la COMCO e il Sorvegliante dei prezzi.

Una clausola relativa alla valutazione obbliga il Consiglio federale a esaminare periodicamente se una regolazione settoriale è necessaria e quale dovrebbe essere la sua portata.

³⁶ «Conseguenze della liberalizzazione del mercato postale nel 2011», Plaut Economics/Frontier Economics, Londra, dicembre 2007.

7.4.2 **Aspetti pratici dell'esecuzione**

L'attuale obbligo della concessione per i fornitori di prestazioni postali del servizio universale è sostituito da un obbligo di notifica imposto a tutti i fornitori di servizi postali. Per i fornitori titolari di una concessione si tratta di una semplificazione notevole. Per le imprese che finora non soggiacevano all'obbligo di notifica si tratta di una modifica senza grandi conseguenze vista la semplicità della procedura prevista. Inoltre, il Consiglio federale può prevedere deroghe all'obbligo di notifica; disciplinerà i dettagli in un'ordinanza.

È stata esaminata anche la possibilità di introdurre un obbligo generale d'autorizzazione, che però è stato scartato a causa dell'onere amministrativo e di un possibile rallentamento delle entrate sul mercato. È stato esaminato anche un accesso oltre il quadro della regola d'interoperabilità. Si è rinunciato a prescrizioni legali per l'accesso all'infrastruttura a favore di una regolazione più discreta e di un intervento limitato dello Stato.

Le istanze competenti per la regolazione devono ancora essere costituite e l'autorità di regolazione dev'essere trasferita alla PostCom. La futura struttura e l'organizzazione si ispireranno a quelle del mercato delle telecomunicazioni e dell'elettricità.

7.4.3 **Ripercussioni per l'economia in generale**

Le ripercussioni economiche sono presentate nello studio Plaut/Frontier³⁷, che contiene in particolare previsioni sull'evoluzione della concorrenza sul mercato postale, sull'evoluzione dei prezzi e del mercato del lavoro.

Nel periodo in cui rimarrà il monopolio fino a 50 g si può presumere che sul mercato arriveranno pochi nuovi fornitori di servizi postali e che le quote di mercato della Posta non varieranno molto. Ciò è riconducibile soprattutto al fatto che, nonostante la riduzione del monopolio, soltanto il 25 per cento del mercato della posta lettere è aperto alla concorrenza.

Dopo la completa liberalizzazione del mercato, lo studio prevede in primo luogo una concorrenza per gli invii singoli non prioritari e prioritari e per gli invii non indirizzati con una quota di mercato a lungo termine compresa fra il 15 e il 30 per cento. La concorrenza sarà minore nel settore degli invii di massa poiché in questo caso si tratta di un mercato con clienti sotto contratto. In questo settore, la Posta vanta già attualmente una certa flessibilità e può convenire con i propri clienti condizioni speciali. Dopo la liberalizzazione del mercato la concorrenza potrà svilupparsi piuttosto rapidamente perché i potenziali fornitori possono prepararsi. Il periodo transitorio stabilito nella legge offre loro la sicurezza necessaria in materia di pianificazione.

L'entità della perdita di quote di mercato della Posta dipenderà in particolare dal modo in cui adeguerà i costi alla situazione di concorrenza. Più razionalizzerà i costi, più riuscirà a contenere le perdite.

Per quanto riguarda i prezzi, lo studio prevede che l'apertura del mercato avrà in media ripercussioni favorevoli per il cliente, con una riduzione del livello medio dei

³⁷ «Conseguenze della liberalizzazione del mercato postale nel 2011», Plaut Economics/Frontier Economics, Londra, dicembre 2007.

prezzi. Occorre però considerare che la riduzione del livello medio dei prezzi può comportare comunque un aumento dei prezzi per determinati clienti.

In relazione alla situazione del mercato del lavoro, lo studio prevede a lungo termine un effetto negativo sull'impiego nel settore postale. Questa tendenza è dovuta in primo luogo a una riduzione degli effettivi della Posta indotta dalla progressiva liberalizzazione. Il calo degli effettivi del personale degli ultimi anni avvenuto nonostante l'assenza di razionalizzazioni in situazione di concorrenza ne è la dimostrazione.

Un rapporto di esperti commissionato dall'UE prevede invece uno sviluppo positivo dell'impiego nell'intero settore postale europeo³⁸. In Germania le cifre per il periodo 1999–2005 mostrano che i nuovi posti creati dai concorrenti compensano praticamente quelli soppressi dall'operatore storico³⁹.

8 Rapporto con il programma di legislatura

Il disegno è annunciato tra gli indirizzi politici nel messaggio del 23 gennaio 2008⁴⁰ sul programma di legislatura 2007–2011 e nel decreto federale del 18 settembre 2008 sul programma di legislatura 2007–2011⁴¹.

9 Basi legali

9.1 Costituzionalità

Il disegno di legge si fonda sull'articolo 92 Cost. e concretizza il mandato costituzionale inteso a garantire, in tutto il Paese, il servizio universale nei settori del servizio postale e del traffico dei pagamenti.

La possibilità accordata alla Posta di far capo a terzi per adempiere il mandato di servizio universale è conforme alla Costituzione federale, poiché la Posta dispone di un diritto di vigilanza e di un diritto di impartire istruzioni sufficienti nei confronti di tali terzi (cfr. commento all'*art. 12*).

9.2 Delega di competenze legislative

Le deleghe di competenze legislative al Consiglio federale, che vanno oltre la competenza generale di esecuzione, sono contenute nei seguenti articoli:

Art. 4 cpv. 2 Eccezioni all'obbligo di notifica

Le eccezioni all'obbligo di notifica dipendono da un lato dall'evoluzione tecnologica della catena dei processi, dall'altro dal fatto che l'importo della cifra d'affari «di

³⁸ PricewaterhouseCoopers, *The Impact on Universal Service of the Full Market Accomplishment of the Postal Internal Market in 2009*, 2006.

³⁹ PostReg Rapporto d'attività 2007, pag. 35

⁴⁰ FF 2008 635 664

⁴¹ FF 2008 7471

esigua importanza economica» varia rapidamente. Questi elementi richiedono una delega al Consiglio federale.

Art. 8 cpv. 2 Informazioni sulla qualità

Le informazioni determinanti dal profilo della qualità dei servizi postali, in particolare i metodi di misura che permettono ai clienti di fare confronti in maniera affidabile, sono oggetto di processi di standardizzazione internazionali e sono continuamente sviluppati. È opportuno che il Consiglio federale disciplini questo punto con la necessaria flessibilità nell'ordinanza.

Art. 9 Condizioni per le cassette postali delle abitazioni e le infrastrutture di distribuzione

Si tratta a questo proposito di condizioni tecniche molto dettagliate relative all'ubicazione, alle dimensioni e all'identificazione delle cassette postali. Tenuto conto del carattere tecnico, è più opportuno delegare il disciplinamento al Consiglio federale.

Art. 11 cpv. 1 Situazioni straordinarie

Gli eventi che possono provocare situazioni straordinarie dipendono dall'evoluzione sul piano politico, ecologico e sanitario. Per tale motivo questa competenza e il disciplinamento dei relativi indennizzi sono delegati al Consiglio federale.

Art. 11 cpv. 2 Impegno del personale in situazioni straordinarie

Le situazioni straordinarie non sono pianificabili e necessitano di soluzioni flessibili. Anche in questo caso occorre tener conto dell'evoluzione tecnologica. Secondo il genere di situazione straordinaria, i vari fornitori devono mettere a disposizione il necessario personale tecnico.

Art. 13 cpv. 2 Eccezioni alla distribuzione

Le condizioni in cui la distribuzione a domicilio non è più adeguata devono essere definite rispetto all'evoluzione degli insediamenti ma anche del volume degli invii. È dunque opportuno delegare questa definizione al Consiglio federale.

Art. 13 cpv. 4 Procedura di conciliazione in caso di chiusura di uffici postali

Le disposizioni relative alla procedura sono disposizioni d'esecuzione e, come tali, devono essere disciplinate a livello d'ordinanza.

Art. 13 cpv. 6 Portata del servizio universale

La definizione di ogni servizio postale del servizio universale richiede una valutazione periodica e deve poter essere adeguata alle evoluzioni sociali. Al fine di assicurare la necessaria flessibilità, al Consiglio federale sarà attribuita la competenza di descrivere dettagliatamente la portata del servizio universale nell'ordinanza.

Art. 14 Criteri di qualità e valori ideali

La definizione dei criteri secondo i quali la fornitura di servizi postali, in particolare la densità dei punti d'accesso, è considerata sufficiente soggiace a una costante evoluzione e deve poter essere gestita con flessibilità. I valori ideali sono invece legati al progresso tecnologico e devono dunque poter essere adeguati.

Art. 15 cpv. 4 Condizioni per la promozione della stampa

È opportuno che il Consiglio federale elenchi dettagliatamente nell'ambito delle linee guida fissate dal legislatore i criteri che deve adempiere un editore per poter spedire le sue pubblicazioni a tariffe preferenziali.

Art. 15 cpv. 6 Regolazione dei prezzi del servizio universale

Se l'apertura del mercato dovesse avere ripercussioni negative sull'evoluzione dei prezzi del servizio universale, il Consiglio federale deve poter reagire in modo corrispondente. Il legislatore vorrebbe in primo luogo lasciare che i prezzi evolvano secondo il mercato, nel senso di una regolazione *ex-post*, delegando tuttavia al Consiglio federale la possibilità di stabilire all'occorrenza condizioni di prezzo corrispondenti nell'ordinanza.

Art. 16 cpv. 1 Francobolli speciali

Il Consiglio federale deve poter disciplinare in un'ordinanza l'emissione di francobolli speciali e la collaborazione con le istituzioni interessate.

Art. 17 cpv. 3 Regolazione dei prezzi del monopolio

È compito del legislatore stabilire i prezzi del monopolio. Fissare i prezzi nella legge impedirebbe tuttavia l'adeguamento periodico necessario in seguito all'evoluzione economica. È dunque opportuno obbligare il Consiglio federale a fissare i prezzi nell'ordinanza.

Art. 18 cpv. 4 Procedura in caso di sovvenzionamento trasversale

Il Consiglio federale è tenuto a prevedere una procedura che garantisca efficacemente il rispetto del divieto di sovvenzionamento trasversale.

Art. 20 cpv.1 Dettagli concernenti il calcolo dei costi netti

Il calcolo dei costi netti rappresenta nel dettaglio un aspetto molto tecnico e subisce una costante evoluzione. Anche nei mercati già liberalizzati degli Stati membri della CE le esperienze in materia sono scarse. Affinché queste esigenze possano essere prese in considerazione, il Consiglio federale è tenuto a disciplinare il calcolo dei costi netti nell'ordinanza.

Art. 20 cpv. 2 Procedura ed esigenze poste alla prova dei costi netti

Il Consiglio federale è tenuto a prevedere una procedura che garantisca efficacemente il controllo dei costi netti presentati.

Art. 21 cpv. 3 Riscossione della tassa destinata a finanziare il servizio universale

La tassa deve poter essere adeguata rapidamente e semplicemente al rincaro e al fabbisogno di fondi per coprire i costi netti derivanti dall'obbligo di assumere il servizio universale.

Art. 24 cpv. 2 Delega di competenze al segretariato specializzato

Il Consiglio federale deve vegliare nell'ordinanza affinché la PostCom possa lavorare in modo semplice ed efficace. Se, a tale scopo, è necessario delegare compiti al segretariato, può dunque emanare le basi legali formali.

Art. 33 Ordinamento degli emolumenti

Gli emolumenti e le tasse di vigilanza devono essere definiti in modo tale da coprire interamente i costi risultanti. A tale scopo occorre prevedere la possibilità di riscuotere emolumenti forfettari per taluni compiti.

Art. 34 cpv. 3 Sanzioni in caso di infrazione alle disposizioni d'esecuzione

Se è necessario prevedere multe a livello d'ordinanza, al Consiglio federale è attribuita la competenza di emanare multe in un ambito limitato.

Art. 35 cpv. 3 Portata del servizio universale nel settore del traffico dei pagamenti

La definizione di ogni servizio postale del servizio universale richiede una valutazione periodica e deve poter essere adeguata alle evoluzioni sociali. Al fine di assicurare la necessaria flessibilità, al Consiglio federale sarà attribuita la competenza di descrivere dettagliatamente la portata del servizio universale a livello di ordinanza.

Art. 38 cpv. 1 Conclusione di accordi internazionali

Gli accordi internazionali importanti che rientrano nel campo d'applicazione della presente legge devono essere conclusi dal Consiglio federale. Per quanto riguarda gli accordi su questioni puramente tecniche e amministrative, il Consiglio federale deve avere la possibilità di delegare la competenza all'autorità competente o alla Posta conformemente all'articolo 48a della legge del 21 marzo 1997⁴² sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione. L'esperienza dimostra che questi accordi sono adeguati a intervalli regolari all'evoluzione della situazione.

Art. 38 cpv. 3 Mandato a un fornitore di servizi del servizio universale nelle organizzazioni internazionali

L'Unione postale universale lavora essenzialmente, almeno per il momento, implicando i fornitori di servizio universale dei vari Stati membri. Per tale motivo, il Consiglio federale deve poter incaricare un fornitore di servizi del servizio universale di rappresentare gli interessi della Svizzera in questa organizzazione internazionale o in seno ai suoi organi.

⁴² RS 172.010

Altre deleghe di competenze alla PostCom

Una delega esplicita in materia di emanazione di prescrizioni tecniche e amministrative alla PostCom figura negli *articoli 18 capoverso 4, 20 capoverso 2 e 21 capoverso 3*. Si tratta all'occorrenza di temi per i quali disposizioni tecniche e organizzative sono ritenute necessarie per un'esecuzione regolare. In questo settore il Consiglio federale può concretizzare taluni aspetti nell'ordinanza, delegando nel contempo alla PostCom l'emanazione di ulteriori disposizioni d'esecuzione.

9.3 Subordinazione al freno alle spese

I contributi previsti nell'articolo *15 capoverso 3*, versati alla Posta come compensazione per le tariffe preferenziali per il trasporto dei giornali, superano il limite menzionato nell'articolo 159 capoverso 3 Cost. Si tratta tuttavia unicamente di mantenere un'indennità contenuta nell'articolo 15 dell'attuale legge sulle poste, che ha ottenuto la maggioranza richiesta delle due Camere. Di conseguenza, l'articolo 17 della legge sulle poste non deve essere nuovamente subordinato al freno alle spese.

9.4 Legge sui sussidi

I contributi previsti nell'articolo *15 capoverso 3*, versati alla Posta come compensazione per le tariffe preferenziali per il trasporto dei giornali, sono stati approvati dalle due Camere nell'ambito della modifica della legge del 5 ottobre 1990⁴³ sui sussidi, in vigore dal 1° gennaio 2008. Si tratta di una ripresa dell'articolo 15 dell'attuale legge sulle poste. L'indennità per la stampa associativa è limitata sino all'entrata in vigore delle nuove disposizioni sulla promozione della stampa, ossia sino al 31 dicembre 2011. Sono previsti 20 milioni di franchi l'anno per i quotidiani e i settimanali e 10 milioni di franchi l'anno per la stampa associativa.

Dal profilo del contenuto non vi sono cambiamenti rispetto alla normativa attuale. Il Consiglio federale stabilirà nell'ordinanza quali giornali e periodici profitteranno di queste riduzioni e a tale scopo riprenderà le definizioni attuali. Come oggi, la Posta deciderà nel singolo caso chi potrà beneficiare dei ribassi.

9.5 Rapporto con il diritto europeo

La politica postale della Comunità europea si basa sulla direttiva 97/67/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 dicembre 1997⁴⁴, modificata dalla direttiva 2002/39/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 giugno 2002⁴⁵, sul

⁴³ RS 616.1

⁴⁴ 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).

⁴⁵ 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 segg.).

regolamento 188/2003⁴⁶ nonché sulla direttiva 2008/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 febbraio 2008⁴⁷.

Con la sua politica postale e l'apertura dei mercati, la Comunità europea persegue sostanzialmente gli stessi obiettivi della Svizzera. Quest'ultima non è giuridicamente tenuta ad attenersi alle direttive dell'UE nel settore della legislazione postale dal momento che non sussistono accordi bilaterali in questo settore. La Svizzera è per contro membro dell'Unione postale universale (UPU) di cui deve rispettare le prescrizioni.

Per quanto riguarda i principali elementi della politica postale della CE (accesso al mercato, portata, gestione e finanziamento del servizio universale), il disegno di legge sulle poste rispetta il quadro delle direttive europee.

Accesso al mercato

La direttiva 97/67/CE esige un accesso libero e non discriminatorio al mercato. Ammette però che gli operatori del mercato debbano rispettare alcune condizioni (ad es. relative alle condizioni di lavoro), le quali devono valere in eguale misura per tutti. Il disegno di legge sulle poste adempie queste esigenze.

Portata del servizio universale

La Comunità europea stabilisce un quadro per la portata del servizio universale, lasciando però agli Stati membri la definizione delle prestazioni all'interno di tale quadro. Il disegno di legge sulle poste si attiene a questo quadro.

Gestione del servizio universale

Le direttive della Comunità europea autorizzano l'aggiudicazione di un mandato legale alla Posta.

Finanziamento del servizio universale

La direttiva 97/67/CE lascia agli Stati membri la possibilità di coprire gli eventuali costi netti del servizio universale mediante un fondo o mediante contributi statali. Il disegno di legge sulle poste prevede una combinazione di queste possibilità. Il calcolo dei costi netti è parimenti conforme alle prescrizioni della Comunità europea.

⁴⁶ Regolamento (CE) n. 1882/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 settembre 2003 recante adeguamento alla decisione 1999/468/CE del Consiglio delle disposizioni relative ai comitati che assistono la Commissione nell'esercizio delle sue competenze di esecuzione previste negli atti soggetti alla procedura prevista all'articolo 251 del trattato CE (GU L 284 del 31.10.2003, pag. 1).

⁴⁷ 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).