

Iniziativa popolare "Servizi postali per tutti"

L'inutile mantenimento di strutture a spese della Confederazione

23 luglio 2004

Numero 14/2

dossier politica

Un'iniziativa costosa che intende mantenere la rete postale

Il 26 settembre 2004, il popolo sarà chiamato a pronunciarsi sull'iniziativa « Servizi postali per tutti ». L'iniziativa intende mantenere la rete di uffici postali nella sua forma attuale e a farne sopportare i disavanzi alla Confederazione. Questa iniziativa avrebbe conseguenze negative per la Posta e la Confederazione.

L'iniziativa popolare « Servizi postali per tutti » sarà posta in votazione il 26 settembre 2004. Essa è stata lanciata e depositata dai sindacati. Quale reazione il Parlamento ha elaborato un controprogetto indiretto e adattato la legge sulla Posta. Queste misure soddisfano le principali esigenze degli iniziativaisti. Le modifiche della legge sulla Posta sono entrate in vigore il 1° gennaio 2004, ma gli iniziativaisti non hanno ritirato il loro progetto.

Esigenze dei promotori dell'iniziativa

L'iniziativa propone di completare l'articolo 92 della Costituzione aggiungendovi un mandato d'infrastruttura a favore della Posta finanziato dalla Confederazione. Secondo gli iniziativaisti, il servizio di base necessita di una rete di uffici postali che copra tutto il territorio. L'iniziativa esprime le seguenti quattro esigenze:

1. una garanzia del servizio di base in materia di servizi postali,
2. una rete di uffici postali che copra tutto il territorio,
3. un diritto dei comuni di essere consultati,
4. un'indennità finanziaria della Confederazione a favore della Posta.

La Costituzione garantisce già il servizio di base in materia di servizi postali.

Nel 2003, il Parlamento ha adottato un controprogetto

Tenore dell'iniziativa

Articolo 92, cpv. 3 Cst.

³La Confederazione garantisce un servizio postale universale conforme ai bisogni e alle aspettative della popolazione e dell'economia. Quest'obiettivo presuppone una rete di uffici postali che copra tutto il territorio. La Confederazione provvede affinché i Comuni partecipino alle decisioni relative alla rete di uffici postali.

⁴I costi del servizio postale universale non coperti dal ricavo dei servizi riservati né dalle tasse di concessione sono assunti dalla Confederazione.

indiretto. Quest'ultimo affida alla Posta il mandato di stabilire una rete di uffici postali che copra tutto il territorio. Il diritto dei comuni di essere consultati è stato ancorato nell'ordinanza sulla Posta.

Servizio di base

L'iniziativa esige la garanzia del servizio di base in materia di servizi postali. La Posta è già tenuta a proporre un servizio di base sufficiente e vantaggioso in tutte le regioni del paese. Il servizio di base comprende i servizi postali e quelli relativi al traffico dei pagamenti. La Posta garantisce il libero accesso al servizio di base a tariffe appropriate. Per questo, essa garantisce una rete capillare di uffici postali su tutto il territorio.

Nel settore dei servizi postali, il servizio di base copre il trasporto delle lettere e dei pacchi fino a 20 kg. Il trasporto dei giornali ne fa pure parte. Per quanto concerne il traffico dei pagamenti, la Posta deve proporre i versamenti, i pagamenti, le girate e la tenuta dei conti postali. E' quanto prevede la legge sulla Posta. Inoltre la Posta può fornire altri servizi postali come gli invii espresso, gli invii senza indirizzo, gli articoli filatelici ed altri servizi finanziari.

Una rete capillare di uffici postali che copre tutto il territorio

L'iniziativa chiede una rete di uffici postali che copra tutto il territorio. La rete di uffici postali è considerata come facente parte del servizio di base. La legge sulla Posta prevede già tale rete. La legge conferisce alla Posta un mandato esteso. Un ufficio postale deve essere accessibile in venti minuti al massimo a piedi o con i trasporti pubblici. Qualsiasi luogo che propone il servizio di base della Posta è considerato come un ufficio postale. Può trattarsi di un ufficio tradizionale. Nuove formule come l'agenzia o la filiale sono pure considerate uffici postali.

Alcuni sondaggi indipendenti realizzati presso i clienti hanno mostrato che la Posta si trova sulla buona strada. I clienti sono molto soddisfatti degli uffici postali (vedi grafico p. 2). Ciò vale anche per il servizio a domicilio. Nei paesi sprovvisti di ufficio postale, il servizio di base è proposto su richiesta a domicilio.

La Posta svizzera detiene la rete di uffici postali più densa d'Europa. Le statistiche lo comprovano chiaramente. Si conta un ufficio postale ogni 2500 abitanti. La media europea si situa a 1 ufficio ogni 4000 abitanti, la proporzione raggiunge perfino 1 ogni 6000 in Germania. La Posta intende gestire 2500 uffici postali circa nell'insieme della Svizzera. Essa non è lontano da questa soglia. Alcuni cambiamenti sono ancora programmati.

Diritto dei Comuni di essere consultati

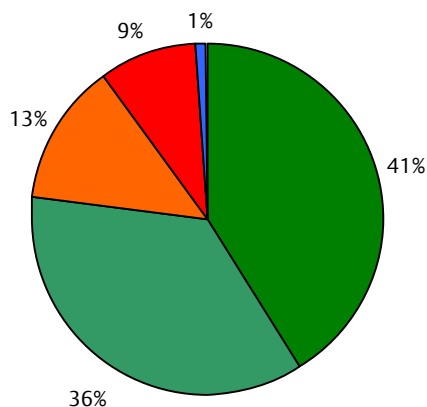
La terza esigenza dei promotori dell'iniziativa concerne la consultazione dei Comuni per le decisioni relative alla rete degli uffici postali. La legge è già stata adattata anche su questo punto. L'ordinanza sulla Posta contiene una regolamentazione corrispondente in vigore dal 1° gennaio 2004.

La Posta deve consultare i Comuni interessati prima di prendere una decisione relativa alla propria rete di uffici postali e deve tener conto delle loro rivendicazioni nella decisione. Se il Comune interessato si oppone alla decisione, essa può rivolgersi alla commissione « Uffici della posta ». La commissione verifica in particolare

1. se la Posta ha consultato le autorità dei Comuni interessati e se si è sforzata di trovare una soluzione che soddisfi tutte le parti;
2. se la Posta, nella sua decisione, ha sufficientemente tenuto conto delle particolarità regionali;

Uffici postali: i clienti sono molto soddisfatti

I clienti sono molto soddisfatti della Posta. Oltre i ¾ delle persone interrogate in un sondaggio indipendente hanno dato una nota fra 8 e 10 agli uffici postali. I risultati sono rappresentativi di tutte le forme di uffici postali, ivi compreso il servizio a domicilio.



■ Nota 10 ■ Nota 8-9 ■ Nota 5-7 ■ Nota 1-5 ■ Nessun parere

3. se il servizio di base rimane accessibile ad una distanza appropriata per tutte le fasce della popolazione.

In seguito, la commissione emette una raccomandazione di cui la Posta deve tener conto. La decisione finale spetta tuttavia alla Posta.

La Confederazione riconosce anche che la popolazione è molto sensibile ai cambiamenti concernenti la rete. Il diritto di essere consultati permette di tener meglio conto delle riserve della popolazione locale. A questo proposito, l'iniziativa non apporta nulla. Il diritto di essere consultati è già ora ancorato nell'ordinanza sulla Posta.

Indennità finanziarie per gli uffici postali

Il quarto punto consiste nell'introdurre una sovvenzione federale a favore della rete di uffici postali. La rete di uffici postali causa ogni anno circa 500 milioni di franchi di costi non coperti. Dal momento che le entrate degli altri settori non coprono tutti i costi, sono finora le entrate della posta lettere, un monopolio, a colmare questo disavanzo. Nell'insieme la Posta è in attivo. Nel 2003 il suo utile ha raggiunto i 366 milioni di franchi per una cifra d'affari di circa 7 miliardi di franchi.

L'iniziativa pone a carico della Confederazione i costi del servizio postale universale non coperti da altri mezzi di finanziamento. Questi altri mezzi di finanziamento comprendono il provento dei servizi dove la Posta gode del monopolio e dei servizi liberi. La Confederazione ha inoltre la possibilità di percepire una tassa di concessione presso i concorrenti della Posta. In questo modo i concorrenti sono costretti a partecipare ai costi del servizio di base.

Un ambiente in piena trasformazione

Il settore della Posta è cambiato molto dopo la metà degli anni novanta. La vecchia impresa statale, le PTT, è stata scissa in due per far nascere Swisscom e La Posta. La telefonia mobile è letteralmente esplosa in seguito alla liberalizzazione del mercato della telefonia.

La Svizzera ha riveduto la propria legge sulla Posta nel 1998. In quella occasione la Posta ha ricevuto un mandato di prestazioni. Essa deve proporre il servizio di base su tutto il territorio a prezzi appropriati. La Posta ha così guadagnato in libertà aziendale.

Evoluzione del comportamento dei clienti

Il comportamento dei clienti è considerevolmente mutato. La tradizionale lettera è entrata in concorrenza con il fax e l'e-mail. La Posta valuta la differenza in termini di cifra d'affari. Nel complesso essa regredisce leggermente. La diminuzione di frequenza negli uffici postali è partico-

larmente evidente. Il trasporto di lettere è diminuito del 27% nel corso di questi ultimi anni, quello dei pacchi del 32%. Questi cambiamenti hanno conseguenze per la Posta, che ha dovuto ottimizzare la propria rete di uffici postali e adattarla alle necessità dei clienti.

Liberalizzazione dei servizi postali nell'UE

L'UE è più avanti rispetto alla Svizzera. I settori nei quali i vecchi prestatori di servizi postali statali possiedono il monopolio sono fortemente diminuiti rispetto alla Svizzera. Nell'UE il limite di monopolio per le lettere è di 100 g dal 2003. Una nuova riduzione di questo limite a 50 g è prevista il 1° gennaio 2006. In Svizzera, il settore dei pacchi è stato liberalizzato il 1° gennaio 2004. Nel settore delle lettere la Posta detiene un monopolio per le lettere sino a 1 kg. Il limite sarà normalmente abbassato a 100 g il 1° gennaio 2006. La Svizzera non può ignorare la politica dell'UE, tanto più che il servizio di base continua ad essere garantito su tutto il territorio a soddisfazione dei clienti. Nessuna difficoltà di finanziamento si è verificata.

Conseguenze per la Posta

L'iniziativa ha conseguenze importanti per la Posta. Essa concerne soprattutto la rete degli uffici postali e non i servizi postali come lo lascia presagire il suo nome. Le principali esigenze degli iniziativaisti figurano già nella legge sulla Posta. La proposta di concedere delle sovvenzioni costituisce un cattivo segnale politico e avrebbe quale effetto a lungo termine un deterioramento finanziario.

Limitazione delle possibilità di evoluzione della Posta

L'iniziativa costringerebbe la Posta a mantenere le proprie strutture. Il suo margine di manovra di azienda sarebbe ostacolato e non le sarebbe più possibile adattare la rete degli uffici postali, né sviluppare soluzioni alternative. Finanziariamente, il mantenimento di strutture inutili o sottoutilizzate bloccherebbe importanti risorse. La pressione in previsione di un aumento delle tariffe diventerebbe più forte e il loro aumento sarebbe programmato.

L'accettazione dell'iniziativa lancerebbe un cattivo segnale a tutti i settori della Posta, ivi compreso il settore della gestione delle lettere ad esempio, dove misure moderate di adattamento o di ottimizzazione si giustificerebbero. Rischierebbero di avverarsi nuovi problemi con un probabile aumento delle tariffe o delle sovvenzioni federali.

Dal momento che i mercati internazionali sono caratterizzati da un'aspra concorrenza, la Posta ha bisogno di un margine di manovra per aumentare la propria competitività. I concorrenti stranieri possiedono un vantaggio rispetto alla Svizzera. Presenti su mercati molto concorrenziali,

essi hanno dovuto ottimizzare i loro processi di gestione al fine di soddisfare i bisogni della clientela.

Conseguenze negative delle sovvenzioni

Le indennità finanziarie rafforzerebbero il peso dei voti a favore di un mantenimento delle strutture. Da quando la Confederazione dovrebbe assumersene i costi, la popolazione, i Comuni e i collaboratori non accetterebbero più la chiusura di uffici postali – perfino vuoti – o la loro sostituzione con il servizio a domicilio o un'agenzia, anche se queste forme fossero più idonee per la clientela. La rete di uffici postali sarebbe mantenuta nella sua struttura attuale a spese della Confederazione. I cambiamenti non sembrerebbero più necessari.

Con la concessione di sovvenzioni che hanno raramente un effetto incitativo positivo, la Posta potrebbe cercare di massimizzare le indennità invece di ottimizzare il servizio di base. Essa rischia di trascurare gli investimenti nei servizi. Invece di ridurre le code agli sportelli, la Posta manterrebbe uffici postali che non hanno clienti.

Conseguenze per la Confederazione

Le conseguenze per la Confederazione sono essenzialmente di natura finanziaria. Le indennità a favore degli uffici postali solleciterebbero massicciamente le casse dello Stato.

L'iniziativa pretende che i costi della rete degli uffici postali siano coperti dalla Confederazione quando le entrate della Posta sono insufficienti. Nel 2003, la Posta ha registrato un utile di 366 milioni di franchi. I costi non coperti della rete degli uffici postali sono stati coperti dalla rendita del monopolio.

Il disavanzo derivante dalla rete degli uffici postali è di circa 500 milioni di franchi. Attualmente le entrate dei servizi per i quali la Posta detiene un monopolio coprono questi costi. La Confederazione non ha dunque momentaneamente nessun obbligo di versare dei fondi. Tuttavia, la situazione può cambiare molto rapidamente. Da una parte, la concorrenza internazionale della Posta si intensifica, dall'altra l'attività e quindi la cifra d'affari degli uffici postali diminuisce costantemente. Ciò riduce il contributo alla copertura delle spese della rete degli uffici postali. E' dunque molto probabile che la Confederazione si veda costretta a versare sovvenzioni alla Posta. Il disavanzo della rete degli uffici postali rischia di aumentare ancora di più.

Conseguenze per i clienti

L'economia genera l'80% della cifra d'affari della Posta. E' essenziale per l'economia beneficiare di condizioni vantaggiose e di qualità per i servizi postali. E' molto importante che la Posta sia concorrenziale, poiché è il solo mezzo per giungere ad un'offerta di servizi efficaci.

Le arti e mestieri hanno bisogno di servizi postali efficaci, vantaggiosi e facilmente accessibili. Ecco l'obiettivo che la Posta deve fissarsi. Le restrizioni conducono ad una cattiva destinazione delle risorse e ostacolano la fornitura di servizi.

A prima vista, l'iniziativa promette molto ai privati. La promessa di un ufficio postale ad ogni angolo è allettante. Tuttavia vi è il rovescio della medaglia: ciò aggraverebbe i costi della Posta e rafforzerebbe la pressione per un aumento delle tasse. Se la Posta destinasse maggiori mezzi alle infrastrutture, essa non avrebbe più i fondi necessari per investire in nuovi servizi, come l'estensione degli orari d'apertura.

Il servizio a domicilio è introdotto nei Comuni sprovvisti di ufficio postale. Su richiesta il postino viene a domicilio a proporre i servizi postali. Le pratiche postali sono dunque possibili anche rimanendo a casa. Questo servizio favorisce in particolare le persone anziane o quelle che hanno una mobilità ridotta. I clienti beneficerebbero di servizi postali eccellenti anche in caso di rifiuto dell'iniziativa. Infatti la legge in vigore costringe la Posta a proporre i suoi servizi su tutto il territorio senza ostacolare l'innovazione. Ciò permette un'offerta di servizi postali vantaggiosi e concorrenziali.

Commento

Va da sé che l'economia ha bisogno di servizi postali vantaggiosi su tutto il territorio. Ma cementare la struttura della Posta non è il mezzo migliore per giungervi. Una Posta efficace e vicina ai suoi clienti deve adattarsi continuamente alle loro necessità. L'iniziativa costringerebbe la Posta a mantenere le sue strutture attuali, relegando in secondo piano i bisogni del cliente. L'80% della cifra d'affari della Posta è realizzata grazie alle aziende. In un ambiente caratterizzato da un'intensificazione della concorrenza, la Posta deve avere una buona opportunità per proporre servizi concorrenziali all'economia. E' il solo mezzo per affermarsi in futuro.

L'iniziativa è superflua. La riveduta legge sulla Posta e la nuova ordinanza sulla Posta soddisfano in ampia misura queste esigenze. Non è opportuno limitare maggiormente il margine di manovra della Posta. L'iniziativa nuoce alla Posta. La Posta stessa respinge fermamente l'iniziativa.

In effetti l'obbligo per la Confederazione di versare delle sovvenzioni alla Posta avrebbe conseguenze negative considerevoli. Inoltre, la situazione tesa delle finanze federali non permette di avere ulteriori voci di spesa. L'obiettivo di un bilancio equilibrato è prioritario; non ha alcun senso creare nuovi sussidi. Infine, l'iniziativa significherebbe introdurre una specie di imposta postale.

L'iniziativa, che tende a mantenere la struttura della rete postale, nuocerebbe alla Posta. Essa si tradurrebbe in un aumento dei costi per la Posta e per la Confederazione, che verrebbero pagati dai clienti della Posta e dai contribuenti. Perfino la sinistra si chiede se un'iniziativa che mantiene le strutture costituisce una risposta adeguata alle sfide del futuro. L'economie suisse respinge chiaramente questa iniziativa.