23.462

Iniziativa parlamentare
Regole chiare per le imprese della Confederazione in concorrenza con privati
Rapporto esplicativo della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale

Compendio

Con il presente progetto si intendono adeguare le condizioni quadro che regolano le attività svolte dalla Posta in regime di concorrenza con i privati. L'obiettivo è di precisare lo scopo dell'azienda in modo tale che sia chiaramente definito per legge in quali settori di attività la Posta è autorizzata ad operare. Per fare in modo che in questi settori la concorrenza sia il più possibile leale occorre inasprire il divieto di sovvenzionamento trasversale.

Situazione iniziale

La Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET-N) ritiene necessario che le prestazioni che le imprese della Confederazione possono fornire in regime di concorrenza con i privati vengano disciplinate a livello di legge con maggiore precisione. Essa intende pertanto creare delle condizioni quadro che garantiscano una concorrenza leale tra le imprese della Confederazione e i privati. A tal fine, una sottocommissione incaricata dalla CET-N ha dapprima esaminato presso quali imprese della Confederazione è da ritenersi che vi sia un intralcio alla concorrenza. In una prima fase dei lavori ha deciso di concentrarsi su La Posta, su Swisscom e sulle FFS, giungendo però alla conclusione che la necessità d'intervento è particolarmente impellente per la Posta. Ha pertanto deciso di restringere ulteriormente il suo focus e di concentrarsi innanzitutto su di essa.

Contenuto del progetto

Attraverso l'adozione di tre misure, la CET-N intende rendere più favorevole alla concorrenza il quadro giuridico delle attività liberamente scelte dalla Posta. Una precisazione dello scopo dell'azienda (gli ambiti nei quali la Posta può operare) e l'introduzione di una tutela giurisdizionale per i concorrenti della Posta nella legge sull'organizzazione della Posta (LOP) permetteranno di creare certezza del diritto riguardo alle prestazioni liberamente scelte che la Posta è autorizzata a fornire. L'inasprimento – a livello di legge sulle poste (anziché di ordinanza sulle poste) – del divieto di sovvenzionamento trasversale garantirà invece che nel settore delle attività liberamente scelte la Posta non goda, per quanto possibile, di un ingiusto vantaggio competitivo nei confronti dei privati.

Una minoranza della Commissione ritiene che, alla luce della revisione della legge sulle poste annunciata il 13 agosto 2025, non sia opportuno che il Parlamento agisca parallelamente al Consiglio federale e chiede che i lavori vengano sospesi fino a quando non si sarà conclusa la revisione della legislazione postale. Un'altra minoranza vorrebbe che alla Posta venisse concesso un margine di manovra più ampio in materia di digitalizzazione e relativa capacità di innovazione; una terza minoranza vorrebbe infine che il divieto di sovvenzionamento trasversale fosse meno restrittivo rispetto a quanto proposto dalla maggioranza.

Indice

Compendio **2**

1 Genesi **4**

2 Situazione iniziale **5**

2.1 Mandato di servizio universale e attività liberamente scelte 5

2.2 Sovvenzionamenti trasversali 7

2.3 Situazione specifica della Posta 8

2.4 Altri lavori su questo tema 9

3 Considerazioni della Commissione **10**

3.1 Necessità di agire e obiettivi 10

3.1.1 Scopo dell'azienda e tutela giurisdizionale 11

3.1.2 Divieto di sovvenzionamento trasversale 12

3.2 Opzione scelta 13

3.2.1 Precisazione dello scopo dell'azienda 13

3.2.2 Introduzione di una tutela giurisdizionale individuale 14

3.2.3 Organizzazione più efficace del divieto di sovvenzionamento trasversale 14

3.3 Alternative esaminate 15

4 Punti essenziali del progetto **16**

4.1 La normativa proposta 16

4.1.1 Limitazione dello scopo dell'azienda 16

4.1.2 Introduzione di una tutela giurisdizionale individuale 17

4.1.3 Organizzazione più efficace del divieto di sovvenzionamento trasversale 19

4.2 Attuazione 20

5 Commento ai singoli articoli **20**

5.1 Legge sull'organizzazione della Posta 20

5.2 Legge sulle poste 23

6 Ripercussioni **24**

6.1 Ripercussioni per la Confederazione 24

6.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, le città, gli agglomerati e le regioni di montagna 26

6.3 Ripercussioni per l'economia 26

6.4 Ripercussioni sulla società 28

6.5 Ripercussioni sull'ambiente 28

7 Aspetti giuridici **28**

7.1 Costituzionalità 28

7.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera 29

Rapporto

1 Genesi

Il 29 settembre 2023 il consigliere nazionale Jürg Grossen ha presentato l'iniziativa parlamentare 23.462 Regole chiare per le imprese della Confederazione in concorrenza con privati. L'iniziativa chiede che vengano stabilite per legge le prestazioni che le imprese della Confederazione possono fornire in regime di concorrenza con i privati e che vengano definite le condizioni quadro (in particolare norme sulla condotta, la trasparenza e il controllo) che garantiscano una concorrenza leale tra le imprese della Confederazione e i privati.

Nella motivazione, l'autore dell'iniziativa ricorda che le Camere hanno già accolto due mozioni di uguale tenore, presentate dai consiglieri agli Stati Andrea Caroni e Beat Rieder, che perseguono obiettivi simili a quelli dell'iniziativa parlamentare in oggetto (20.3531 e 20.3532, Concorrenza leale nei confronti delle imprese statali). Nel suo comunicato stampa del 15 settembre 2023, il Consiglio federale aveva spiegato che entrambe le mozioni sarebbero state attuate attraverso un'integrazione dei principi guida sul governo d'impresa, in modo tale da rafforzare la concorrenza leale tra le imprese statali e le aziende private. L'autore dell'iniziativa parlamentare ritiene però che la procedura scelta dal Consiglio federale non sia sufficiente, in quanto i principi guida non sono giuridicamente vincolanti.

Durante la sua seduta del 13 febbraio 2024, la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET-N) ha dato seguito all'iniziativa parlamentare del consigliere nazionale Jürg Grossen con 20 voti contro 5. Il 25 marzo 2024 la commissione omologa del Consiglio degli Stati (CET-S) ha approvato questa decisione con 11 voti contro 1 e 0 astensioni, dando al contempo seguito alle due iniziative parlamentari di uguale tenore dei consiglieri agli Stati Andrea Caroni (23.461) e Beat Rieder (23.469). Il 20 gennaio 2025 la CET-N ha a sua volta approvato, con 16 voti contro 6, la decisione della CET-S di dare seguito a entrambe le iniziative parlamentari, ma ha chiesto di aspettare ad avviare i lavori fino a quando non sarebbe stato disponibile il progetto preliminare in attuazione dell'iniziativa parlamentare del consigliere nazionale Jürg Grossen.

Durante la seduta del 25 giugno 2024, la CET-N ha istituito una sottocommissione che è stata incaricata di elaborare il progetto preliminare. La sottocommissione si è riunita una prima volta il 26 agosto 2024 e per prima cosa ha ascoltato i rappresentanti delle imprese della Confederazione e delle imprese private principalmente interessate, così come alcuni altri esperti. A seguito di questi colloqui ha deciso di non imporre norme più rigide a tutte le società anonime detenute dalla Confederazione con la maggioranza del capitale e dei voti (La Posta, FFS, Swisscom, Skyguide, Ruag MRO, Ruag International, Sifem e Identitas), ma di limitare l'iniziativa a La Posta, a Swisscom e alle FFS. Contemporaneamente ha incaricato l'Amministrazione di preparare un questionario e sulla base dei risultati ottenuti la sottocommissione, durante la sua riunione del 18 novembre 2024, ha definito i valori guida per l'allestimento di un progetto preliminare. In questa fase la sottocommissione ha deciso di restringere ulteriormente il suo focus e di concentrarsi innanzitutto sulla Posta. Ci si è infatti resi

conto che nessuna soluzione sarebbe stata ugualmente adatta a tutte e tre le imprese della Confederazione prese in esame e pertanto si è deciso di analizzare separatamente ogni impresa e in seguito di decidere eventualmente le relative modifiche da apportare alla legge. Il 5 giugno 2025 la sottocommissione ha trasmesso alla commissione plenaria, insieme ai relativi commenti, il progetto preliminare volto a restringere lo scopo dell'azienda, a introdurre una tutela giurisdizionale e a inasprire il divieto di sovvenzionamento trasversale.

La CET-N ha esaminato il progetto preliminare il 18 agosto 2025. Con 17 voti contro 7 e 0 astensioni ha deciso di entrare in materia sul progetto, che ha poi approvato con 14 voti contro 7 e 4 astensioni. Contemporaneamente, ha deciso di avviare la relativa procedura di consultazione.

Con 14 voti contro 7 e 4 astensioni, la Commissione ha respinto una proposta che chiedeva di sospendere l'oggetto fino alla conclusione della revisione della legislazione postale annunciata dal Consiglio federale. Ha inoltre respinto una proposta che chiedeva che lo scopo dell'azienda venisse esteso al servizio pubblico digitale (14 voti contro 8 e 2 astensioni) e una proposta volta ad attenuare il divieto di sovvenzionamento trasversale (18 voti contro 7). Per le rispettive proposte sono state presentate delle proposte di minoranza.

2 Situazione iniziale

L'iniziativa parlamentare 23.462 solleva due questioni fondamentali: 1. In quali ambiti devono o possono operare le imprese della Confederazione? 2. Se operano su mercati concorrenziali, come si possono evitare in modo efficace possibili distorsioni della concorrenza? Oltre a questo, è importante fare in modo che le imprese pubbliche non ostacolino la concorrenza e non abbiano un vantaggio competitivo ingiusto rispetto ai privati.

Attualmente La Posta, Swisscom e le FFS non dispongono di garanzie dello Stato *esplicite*: la partecipazione pubblica di base implica tuttavia un'*implicita* garanzia di questo tipo. Ciò può tradursi quindi in valutazioni migliori da parte delle agenzie di rating, in costi di finanziamento sul mercato inferiori, ma anche in costi del capitale proprio più bassi (p. es. aspettative di rendimento più basse da parte dei proprietari). A questo vanno poi aggiunti alcuni vantaggi (storici) nell'accesso a una vasta infrastruttura in parte esclusiva, come le reti logistiche e ferroviarie o le filiali e il parco veicoli, ma anche nell'accesso a grandi quantità di dati dei clienti, che possono essere utilizzati, ad esempio, per prestazioni basate sui dati e per l'innovazione. La Posta gode pertanto di alcuni vantaggi competitivi strutturali, in particolare per quanto riguarda l'infrastruttura, l'accesso ai dati e la garanzia statale.

2.1 Mandato di servizio universale e attività liberamente scelte

Lo Stato deve fondamentalmente limitarsi a fornire quelle prestazioni che non possono essere erogate da un mercato funzionante organizzato su base privata. In base alla Costituzione non è però necessario che si verifichi una disfunzione del mercato

perché lo Stato possa operarvi. I mandati di servizio universale delle imprese della Confederazione non sono infatti limitati a quegli ambiti in cui vi è una disfunzione del mercato, ma spesso sono conferiti per soddisfare il livello di servizio desiderato dalla politica e dalla società e ancorati nelle corrispondenti basi legali.

Nell'ambito del servizio universale (ovvero i compiti pubblici prescritti per legge) può essere ritenuto utile che lo Stato abbia una partecipazione in un'impresa, se in tal modo viene garantita la fornitura capillare e a prezzi convenienti di beni e servizi che durante il processo decisionale politico sono stati ritenuti necessari. Se queste imprese sono economicamente stabili, i rischi finanziari per la Confederazione si riducono.

La concessione degli spazi di manovra di cui godono normalmente le imprese e la possibilità di svolgere attività in un regime di concorrenza obbligano le imprese della Confederazione all'efficienza. Restringere le loro opportunità di guadagno, invece, le limiterebbe e questo potrebbe avere conseguenze sul servizio universale e/o sull'autonomia finanziaria. Mandato di servizio universale, autonomia finanziaria e neutralità concorrenziale sono quindi in conflitto tra loro: dato un determinato mandato di servizio universale, una maggiore autonomia finanziaria tendenzialmente porta a maggiori distorsioni della concorrenza e viceversa.

I mandati di servizio universale della Posta e di Swisscom, così come le convenzioni sulle prestazioni delle FFS, sono definiti in modo chiaro. Oltre alle prestazioni di servizio universale, queste imprese della Confederazione possono svolgere anche altre attività liberamente scelte che rientrano nel rispettivo scopo dell'azienda definito per legge. Nella legislazione vigente gli scopi delle varie imprese sono formulati volutamente in modo piuttosto ampio. La Posta, ad esempio, può ampliare le sue attività in modo sensato e adeguato, tenendo conto dell'evoluzione passata e della futura apertura integrale del mercato; Swisscom, oltre a fornire in Svizzera e all'estero servizi di telecomunicazione e di radiodiffusione, può anche offrire altri prodotti e prestazioni correlati; le FFS, oltre alle prestazioni erogate nell'ambito del trasporto pubblico, possono fornirne anche altre in settori connessi.

Le modalità di ingresso nei settori di attività liberamente scelti (tramite acquisizione o costituzione propria) non sono particolarmente rilevanti dal punto di vista normativo. È molto più importante definire quali prestazioni liberamente scelte le imprese della Confederazione sono autorizzate a fornire. In generale queste imprese devono soddisfare gli stessi requisiti stabiliti dal diritto costituzionale per l'ingresso sul mercato dello Stato, anche se vi sono pareri discordi su quanto precisa debba essere la formulazione della base giuridica e su quanto ampio debba essere inteso il concetto di interesse pubblico.

In qualità di proprietaria[1], così come negli altri suoi ruoli[2], la Confederazione è re-

1 Vigilanza e orientamento strategico in base all'art. 8 cpv. 4 e 5 della legge federale del 21 mar. 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA; RS *172.010*) e all'art. 24*a* dell'ordinanza del 25 nov. 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA; RS *172.010.1*), obiettivi strategici e competenze derivanti dalla normativa sulle società anonime.

2 Definizione del quadro normativo, «committente» del servizio universale, autorità di vigilanza.

sponsabile giuridicamente e politicamente dell'adempimento in modo efficace ed efficiente dei compiti, in particolare quelli di servizio universale, affidati per legge alle sue aziende e della capacità di queste ultime di adeguarsi, se necessario, alle nuove contingenze. Negli obiettivi strategici definiti periodicamente per queste imprese, il Consiglio federale indica di volta in volta quali sono le sue aspettative per quanto concerne le acquisizioni da parte della Posta, delle FFS e di Swisscom: tra le altre cose, esse devono rafforzare la loro attività principale sul territorio nazionale e contribuire a garantire o aumentare il valore d'impresa sul lungo periodo. La Posta, per esempio, è tenuta a conseguire una redditività normale per il settore in tutti i campi di attività.

Le imprese della Confederazione nei loro rapporti finanziari indicano ovviamente le loro partecipazioni e riferiscono in merito ai singoli settori di attività, anche se solitamente non pubblicano le cifre relative all'attività delle singole filiali. La vigilanza viene svolta dalle rispettive autorità di vigilanza del mercato: nel caso della Posta, per quanto riguarda i servizi postali dalla Commissione federale delle poste (PostCom) e per il traffico dei pagamenti dall'Ufficio federale delle comunicazioni (UFCOM).

2.2 Sovvenzionamenti trasversali

La Costituzione non consente un sovvenzionamento trasversale sistematico di un settore in regime di concorrenza da parte di un settore in regime di monopolio[3]. Inoltre, il principio guida del governo d'impresa 15*a* adottato dal Consiglio federale nel settembre 2024 stabilisce che l'ambito delle attività liberamente scelte non deve ricevere sovvenzioni trasversali dall'ambito dei compiti pubblici. Anche la legge del 6 ottobre 1995[4] sui cartelli (LCart) pone certi limiti al sovvenzionamento trasversale. Oltre a queste normative orizzontali esistono divieti di sovvenzionamento trasversale di diritto speciale in numerosi settori: ad esempio, nella legge sulla geoinformazione, nella legge federale sulla meteorologia e la climatologia e nella legge sull'approvvigionamento elettrico. Nel caso delle FFS esistono prescrizioni contabili che impediscono il sovvenzionamento trasversale delle prestazioni di servizi di trasporto attraverso l'ambito dell'infrastruttura e il sovvenzionamento trasversale del trasporto regionale di viaggiatori attraverso i settori beneficiari di indennità. Per la Swisscom non sono previste prescrizioni simili, perché nel suo caso non esiste un servizio riservato e l'azienda non riceve indennità per il finanziamento del mandato di servizio universale. La legge non vieta però il versamento di indennità. Se venissero richieste, quindi, i costi dovrebbero essere adeguatamente documentati.

La legge del 17 dicembre 2010[5] sulle poste (LPO) consente alla Posta di sovvenzionare trasversalmente le prestazioni del servizio universale, così da permetterne l'autofinanziamento, utilizzando il ricavato del servizio riservato (settore in regime di monopolio). La LPO vieta però di utilizzare questi ricavi per il sovvenzionamento trasversale delle attività liberamente scelte, ovvero tutte le prestazioni che non rien-

3 DTF 138 I 378 consid. 9.1.
4 RS **251**
5 RS **783.0**

trano nel servizio universale. Il rispetto di questo divieto di sovvenzionamento trasversale viene controllato in due modi: in generale e, se necessario, effettuando anche un esame del caso specifico. La prova generale si considera fornita se le prestazioni diverse dal servizio universale in generale risultano redditizie. Se non è possibile fornire questa prova generale, si procede a un'analisi più dettagliata delle singole prestazioni attraverso un controllo del caso specifico.

Secondo la Commissione, nel caso della Posta il divieto di sovvenzionamento trasversale non è sufficientemente efficace e quindi intende intervenire con il suo progetto. Nel caso di Swisscom la situazione di partenza è completamente diversa, perché il servizio universale rappresenta soltanto l'1 per cento circa dell'attività aziendale e comprende il servizio telefonico pubblico, il servizio di accesso a Internet e i servizi destinati alle persone affette da disabilità. Nei concorsi d'appalto pubblicati, Swisscom è risultata l'unica candidata; fornisce la prestazione gratis. In questo caso, quindi, al momento non è necessario alcun intervento correttivo da parte del legislatore. Anche per quanto riguarda le FFS, la Commissione non ritiene che sia necessario intervenire, perché sostanzialmente operano nell'ambito del mandato di servizio universale. Potrebbero insorgere dei dubbi soltanto nel settore degli immobili, ma secondo la Commissione le FFS in questo caso non sono in concorrenza con il settore privato. Per il momento, quindi, si è deciso di escludere anche le FFS da qualsiasi intervento.

2.3 Situazione specifica della Posta

I classici pilastri su cui si fonda l'attività della Posta, in particolare i prodotti fisici, come le lettere, a causa di un forte calo della domanda stanno perdendo con estrema rapidità la loro capacità di generare profitti. Allo stesso modo, anche la domanda di servizi di sportello per la logistica e i pagamenti in contanti risulta in netta diminuzione. Questo non permette quindi di sfruttare le economie di scala, il costo per unità aumenta e la Posta rischia di perdere la base economica su cui si fonda il suo successo. Il modello aziendale di PostFinance è limitato per legge (divieto di concessione di crediti e ipoteche) e quindi consente di reagire solo in misura limitata ai cambiamenti esterni e non permette di modificare la base dei profitti in modo flessibile. Per reagire a queste sfide in conformità con le vigenti basi giuridiche e condizioni quadro, la Posta ha dunque adottato delle misure strategiche, intervenendo in particolare sui prezzi e sull'efficienza e creando nuovi ambiti di attività.

Sebbene le acquisizioni effettuate finora dalla Posta rispettino i criteri stabiliti dagli obiettivi strategici, l'ulteriore sviluppo della sua attività aziendale in ambiti diversi da quelli dei vari mandati di servizio universale pone questioni di ordine istituzionale. Nell'ambito della valutazione del raggiungimento degli obiettivi della Posta nell'esercizio 2024, il Consiglio federale ha quindi chiesto, da un lato, che le nuove attività avviate dalla Posta, in particolare quelle in ambito digitale, superino quanto prima il punto di pareggio tra costi e ricavi e, dall'altro, che si agisca con cautela nel caso di altre eventuali acquisizioni, soprattutto perché i nuovi servizi digitali al momento sono riusciti a compensare soltanto in scarsa misura il calo della domanda registrato nel settore postale classico.

Vista la grande risonanza che hanno avuto in Parlamento e nell'opinione pubblica le acquisizioni di imprese effettuate dalla Posta, nel gennaio del 2025 il Consiglio federale ha aggiunto un ulteriore punto agli obiettivi strategici per la Posta: le sue acquisizioni dovranno essere conformi allo scopo legale dell'azienda e non dovranno limitare in modo eccessivo la concorrenza. Nei fatti questo non cambia la situazione ma, dal momento che vi si fa riferimento all'interno degli obiettivi strategici, la Posta è tenuta a rendere esplicitamente conto delle sue decisioni al proprietario: prima di ogni modifica con un significato strategico al proprio portafoglio di partecipazioni, il consiglio di amministrazione dovrà documentarne la conformità con gli obiettivi strategici del Consiglio federale, in modo tale che il proprietario possa svolgere efficacemente la sua funzione di vigilanza e orientamento.

2.4 Altri lavori su questo tema

Il Consiglio federale ha ricevuto dal Parlamento diversi altri mandati riguardanti questo argomento:

- mozione 20.4328 (Rafforzare il servizio pubblico): la sua attuazione al momento è in sospeso;
- mozione 21.4595 (Effettuare acquisizioni entro i limiti del mandato di prestazioni): in attuazione della mozione, il 13 agosto 2025 il Consiglio federale ha deciso di adeguare entro fine giugno 2026 gli obiettivi strategici per la Posta in materia di acquisizioni. Inoltre, con la revisione della legislazione postale si dovrà precisare nella legge del 17 dicembre 2010[6] sull'organizzazione della Posta (LOP) lo scopo dell'azienda; inoltre dovrà essere introdotta una tutela giurisdizionale individuale concernente la verifica di un eventuale mancato rispetto dello scopo aziendale (cfr. sotto);
- mozioni 20.3531 e 20.3532 (Concorrenza leale nei confronti delle imprese statali): il Consiglio federale ha già adeguato i principi guida sul governo d'impresa e si attendono i relativi commenti;
- mozione 22.4563 (Limitare la concorrenza sleale da parte delle imprese federali): è pendente nella Commissione della seconda Camera; la sua discussione è stata però sospesa in attesa delle proposte per l'attuazione dell'iniziativa parlamentare in oggetto.

Il 30 aprile 2025, inoltre, il Controllo federale delle finanze (CDF), in relazione all'esame della contabilità analitica della Posta e del rispetto del divieto di sovvenzionamento trasversale, ha presentato un rapporto[7] nel quale critica l'attuale legislazione in materia di divieto di sovvenzionamento trasversale, in quanto a suo avviso sarebbe inadeguata.

6 RS **783.1**
7 Rapporto del Controllo federale delle finanze (CDF) del 30 apr. 2025, Modello di contabilità analitica: La Posta Svizzera SA (CDF-24336)

Infine, sotto la guida dell'UFCOM, sono in corso i lavori per organizzare il futuro assetto del servizio universale nel settore dei servizi postali e del traffico dei pagamenti: in una prima fase si lavorerà sull'ordinanza del 29 agosto 2012[8] sulle poste (OPO) e in una seconda fase sarà adeguata la legislazione postale (LPO e LOP). La procedura di consultazione sulla revisione anticipata della OPO è stata aperta il 16 aprile 2025 e le disposizioni rivedute dovrebbero entrare in vigore dal 1° gennaio 2026. Gli elementi chiave della revisione della legislazione postale (in particolare per quanto riguarda il servizio universale) sono stati definiti dal Consiglio federale il 13 agosto 2025. La revisione della LOP prevede una precisazione dello scopo dell'azienda, l'introduzione di una tutela giurisdizionale individuale per i concorrenti della Posta e una verifica delle disposizioni concernenti il divieto di sovvenzionamento trasversale. La relativa procedura di consultazione dovrebbe essere aperta nel 2026. Il messaggio dovrebbe poi essere sottoposto al Parlamento nel secondo trimestre del 2027.

Sono inoltre in corso i lavori di modifica della legge federale del 19 giugno 2015 sulla cartella informatizzata del paziente (LCIP)[9].

3 Considerazioni della Commissione

3.1 Necessità di agire e obiettivi

Considerata la specifica situazione della Posta, la Commissione ritiene che essa goda di vantaggi competitivi che hanno portato a una distorsione del mercato. Benché il Consiglio federale abbia ora annunciato una revisione della legislazione postale e ne abbia definito gli elementi chiave, la Commissione intende procedere rapidamente con gli adeguamenti. Fa inoltre notare che il suo progetto riguarda questioni di politica economica per la cui trattazione sono già disponibili i dati necessari; ulteriori chiarimenti non apporterebbero nuove conoscenze.

La Commissione ha pertanto individuato tre misure volte a creare una concorrenza leale tra la Posta e i privati: esse mirano a restringere lo scopo dell'azienda definito nella LOP, a introdurre sempre nella LOP una tutela giurisdizionale a favore dei concorrenti della Posta e a inasprire il divieto di sovvenzionamento trasversale a livello della LPO (il divieto attualmente è ancora disciplinato nella OPO). Da un lato, ciò dovrebbe garantire che i privati non subiscano svantaggi concorrenziali a causa delle attività liberamente scelte dalla Posta; dall'altro, l'introduzione della tutela giurisdizionale a favore dei concorrenti della Posta dovrebbe garantire una maggiore certezza del diritto.

Visti i lavori in corso, una minoranza della Commissione preferirebbe sospendere la trattazione dell'oggetto qui in esame fino a quando il contesto non sarà più chiaro. L'annunciata revisione della legislazione postale avrà ripercussioni sulla struttura dell'offerta, sul portafoglio di servizi, sullo sviluppo strategico e sul fabbisogno finanziario della Posta. In questo contesto, una discussione isolata sulle possibilità di finanziamento della Posta attraverso attività liberamente scelte al di fuori del servizio

8 RS **783.01**
9 RS **816.1**

universale sarebbe poco utile; piuttosto, la competente Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni dovrebbe prima condurre le discussioni di merito. Soltanto in un secondo momento la CET dovrebbe occuparsi delle condizioni quadro per l'attività economica.

3.1.1 Scopo dell'azienda e tutela giurisdizionale

L'enunciazione dello scopo dell'azienda contenuta nell'articolo 3 LOP concretizza il concetto di poste sancito a livello costituzionale e delimita l'ambito nel quale la Posta può svolgere attività liberamente scelte. Lo scopo dell'azienda costituisce la base giuridica per le attività economiche della Posta. L'articolo 3 capoverso 1 lettera a LOP si riallaccia ai diversi mandati di servizio universale stabiliti dalla LPO. Una descrizione più dettagliata del mandato della Posta è riportata all'articolo 13 e seguenti LPO.

Problema e necessità d'intervento

Attraverso l'articolo 3 LOP il legislatore intendeva concedere alla Posta un certo spazio di manovra per poter reagire in modo adeguato ai cambiamenti del mercato. Lo scopo dell'azienda si fonda sui mandati di servizio universale nei settori dei servizi postali, del traffico dei pagamenti e del trasporto di viaggiatori. Alla Posta è inoltre consentito offrire prestazioni e prodotti legati alla sua attività principale e liberamente scelti, nonché proporre altre prestazioni e prodotti di terzi, al fine di ottimizzare la sua infrastruttura. Già durante la revisione della LOP vigente varie parti avevano chiesto una formulazione che restringesse maggiormente lo scopo dell'azienda, ma alla fine era stata approvata una formulazione più ampia. Questo avrebbe dovuto consentire alla Posta di ampliare e integrare in modo equilibrato le proprie prestazioni in base alle nuove possibilità tecnologiche.

Nei fatti, però, la Posta sfrutta in modo alquanto risoluto lo spazio di manovra concesso da questa definizione piuttosto ampia («prestazioni connesse»): negli ultimi anni ha infatti ampliato notevolmente la sua attività in varie direzioni. Nella sua strategia aziendale la Posta si concentra sui mercati chiave della logistica e della comunicazione, nonché sul trasporto sicuro di beni e informazioni. Il suo obiettivo è offrire prestazioni orientate al futuro e legate alla sua attività principale (servizio universale), compensare il crollo dei profitti dovuto al contesto strutturale tramite la crescita in altri settori e garantire l'autonomia finanziaria.

Secondo la Commissione, l'ingresso della Posta in determinati ambiti di attività pone questioni sia di natura politica che giuridica. Oltre ai numerosi interventi politici sulle sue attività economiche, l'acquisizione di KLARA Business SA e Livesystems SA ha portato anche a due denunce all'autorità di vigilanza da parte di altrettanti concorrenti in merito alle quali si attende la sentenza del Tribunale federale (v. commento all'art. 3 cpv. 5 LOP al n. 5.1). La Commissione critica l'interpretazione decisamente troppo ampia del legame tra i compiti principali definiti dalla legge e le attività liberamente scelte. A suo avviso la Posta ha allargato il suo ambito di attività a mercati il cui legame con i compiti principali dell'azienda non è più così palese. Per impedirlo, vuole dunque formulare in modo più preciso nelle basi legali i criteri in base ai quali viene stabilito cosa è consentito e cosa non lo è e limitare maggiormente gli ambiti nei quali la Posta può operare. Questa misura, a suo avviso, è assolutamente necessaria anche per garantire il controllo del rispetto di quanto sancito dall'articolo sullo scopo dell'azienda.

La revisione di tale articolo permetterà di definire in modo più preciso le attività che la Posta può svolgere in aggiunta a quelle principali definite per legge. In particolare, dovrà essere specificato che le attività liberamente scelte devono essere connesse in modo oggettivo allo scopo definito a livello di legge (principio di specialità). La sola modifica dello scopo dell'azienda non è sufficiente a eliminare l'attuale margine di interpretazione. La Commissione ritiene dunque che la *tutela giurisdizionale* individuale sia un'importante misura di sostegno. I concorrenti della Posta devono avere la possibilità di richiedere una verifica giuridicamente vincolante della liceità di un'attività della Posta.

3.1.2 Divieto di sovvenzionamento trasversale

Il divieto di sovvenzionamento trasversale è sancito dalla LPO (art. 19 cpv. 1) e precisato nella OPO (art. 48). Si fonda su un concetto riconosciuto a livello internazionale[10]. Il ricavato del servizio riservato (settore in regime di monopolio, lettere fino a 50 g) può essere utilizzato per il sovvenzionamento trasversale del servizio universale, così da permetterne l'autofinanziamento; non può però essere utilizzato per il sovvenzionamento trasversale delle attività liberamente scelte. Nella LPO non sono presenti prescrizioni in merito al sovvenzionamento trasversale delle prestazioni del servizio universale attraverso il ricavato dalle attività liberamente scelte né tra attività liberamente scelte. In base alle disposizioni delle leggi fiscali e in materia di concorrenza, questo tipo di sovvenzionamento è permesso, così come è normale nel settore privato. Finora il rispetto del vigente divieto di sovvenzionamento trasversale è sempre stato confermato. Lo ha accertato anche il CDF nel suo rapporto in materia dell'aprile 2025[11].

Problema e necessità d'intervento

Secondo la Commissione, il divieto di sovvenzionamento trasversale così come formulato oggi non è sufficiente, perché non impedisce potenziali distorsioni della concorrenza nelle attività liberamente scelte (escluso il servizio universale). Oggi nel settore in regime di monopolio la Posta consegue risultati maggiori rispetto a quelli che sarebbero necessari per l'autofinanziamento del servizio universale e può utilizzare questo surplus per il finanziamento delle attività liberamente scelte: un vantaggio che i concorrenti privati non hanno. Al momento, inoltre, è difficile stabilire i criteri relativi ai costi in base ai quali deve essere effettuato l'esame del caso specifico. Il calcolo dei costi unici nel settore in regime di monopolio si basa su presupposti non verificabili la cui correttezza non può quindi essere controllata. In più, i costi incrementali spesso sono difficili da calcolare, soprattutto nel caso dei settori di attività di nuova acquisizione. Infine, il sussistere della prova generale dipende molto dal risultato regolatorio di PostFinance, che solitamente può variare molto e su cui la Posta può influire solo in parte. Allo stesso tempo il risultato potenziale di PostFinance è limitato dal divieto di concedere crediti; gli elevati costi del capitale proprio non possono pertanto essere realizzati dalle attività correnti.

10 Gerald R. Faulhaber, *Cross-subsidization: pricing in public enterprises.* The American Economic Review 65.5 (1975): 966-977

11 Rapporto del Controllo federale delle finanze (CDF) del 30 apr. 2025, Modello di contabilità analitica: La Posta Svizzera SA (CDF-24336)

Nel rapporto menzionato il CDF giunge alla conclusione che l'attuale struttura a livello giuridico del divieto di sovvenzionamento trasversale non è efficace. La Commissione concorda con questo giudizio: la Posta non deve poter ridurre il prezzo delle prestazioni che non rientrano nel servizio universale utilizzando i guadagni ottenuti in regime di monopolio. Nelle sue raccomandazioni il CDF sottolinea principalmente la necessità di semplificare gli attuali criteri, non di migliorare l'efficacia del divieto. Nel suo parere, il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) fa riferimento a questa raccomandazione e fa sapere che nell'ambito della revisione della legislazione postale valuterà la possibilità di modificare il divieto di sovvenzionamento trasversale. Dal momento, però, che a oggi non sembra esserci una chiara intenzione di rafforzare in modo sostanziale l'efficacia del divieto, la Commissione intende attivarsi parallelamente con questo progetto.

3.2 Opzione scelta

3.2.1 Precisazione dello scopo dell'azienda

Come già detto, la Commissione intende limitare in modo significativo l'ambito di attività della Posta e pertanto riformulare lo scopo dell'azienda: in futuro le attività aggiuntive dovranno appartenere alla stessa catena del valore dell'attività principale oppure dovranno avere uno stretto legame con i compiti principali previsti dalla legge. Saranno dunque consentite soltanto attività accessorie o ausiliarie che integrano in modo sensato o modificano lievemente e solo in parte l'attività principale, ovvero il trasporto di posta. Le prestazioni parziali digitali rientrano nell'ambito delle attività definite nello scopo dell'azienda e sono quindi consentite, purché integrino il recapito fisico come modalità alternativa di consegna.

L'impiego di risorse deve essere proporzionato. In questo modo la Commissione vuole garantire che l'impegno finanziario sia ragionevole rispetto al valore aggiunto generato. In tal modo si vogliono evitare le perdite, che potrebbero minacciare a livello finanziario e operativo lo svolgimento dei compiti principali.

La limitazione alle attività accessorie o ausiliarie, che devono essere oggettivamente connesse ai compiti principali, vale anche per i servizi finanziari e di mobilità della Posta.

Per la Commissione è importante che in un mondo sempre più digitalizzato vi siano infrastrutture digitali di fiducia. Per questo, il progetto preliminare prevede la possibilità che la Posta gestisca delle piattaforme digitali, il cui obiettivo non è l'erogazione di servizi digitali propri, quanto piuttosto la messa a disposizione di un'infrastruttura digitale attraverso la quale le imprese private possano fornire i propri servizi tramite un accesso terzo. Oltre a questo, la nuova definizione dello scopo dell'azienda consente uno sfruttamento efficiente dell'infrastruttura esistente.

La minoranza vorrebbe che alla Posta venisse attribuito un ruolo centrale per quanto riguarda la sovranità digitale della Svizzera, anche alla luce della trasformazione digitale, della capacità di innovazione e della «strategia Svizzera digitale»[12] del Consiglio federale. Per questo motivo desidera che le possibilità offerte dalla Posta in questo settore vengano estese e non limitate. I dati digitali dovrebbero poter essere trasmessi dalla Posta in modo affidabile e sicuro. La minoranza intende quindi consentire alla Posta non soltanto l'esercizio di piattaforme digitali, ma anche la fornitura attraverso di esse di servizi digitali. Questo aspetto sarebbe particolarmente interessante per le piccole imprese. La minoranza ritiene che l'adeguamento previsto dalla maggioranza della Commissione ostacolerà l'ulteriore sviluppo della Posta: ad esempio, non svilupperebbe più offerte digitali o innovative. La minoranza propone pertanto una diversa formulazione della lettera a^{bis}, secondo cui fra gli obiettivi aziendali della Posta vi sarebbe quello di approntare un'infrastruttura digitale affidabile e sicura, da un lato per l'esercizio di piattaforme finalizzate alla fornitura di servizi digitali, dall'altro per la trasmissione digitale sicura e uniforme di dati.

3.2.2 Introduzione di una tutela giurisdizionale individuale

La modifica descritta sopra dello scopo dell'azienda non è sufficiente da sola a escludere un certo margine di interpretazione, così come avviene oggi. Come misura di sostegno, la Commissione ha dunque deciso di introdurre la tutela giurisdizionale per i concorrenti della Posta e di individuare un'autorità che avrà il compito di vigilare sul rispetto dell'articolo sullo scopo.

Il nuovo capoverso 5 di tale articolo prevede dunque che la PostCom, su richiesta o d'ufficio, possa verificare se un'attività o un'acquisizione della Posta rientrano nello scopo dell'azienda. La relativa decisione può essere contestata in tribunale. I concorrenti della Posta hanno così un punto di riferimento cui possono rivolgersi nel caso abbiano il dubbio che la Posta si stia muovendo in un ambito che non rientra nello scopo dell'azienda definito dalla legge. Allo stesso tempo, anche la PostCom può effettuare dei controlli in qualsiasi momento se ha dei sospetti. La PostCom è incaricata di vigilare su tutto il gruppo Posta e quindi, in particolare, anche su PostFinance. Questo processo garantisce quindi che la PostCom si esprima sulla liceità o la non liceità di qualsiasi attività della Posta (gli operatori del mercato hanno quindi un punto di riferimento competente e ben definito) e che successivamente questa valutazione venga giudicata da una o più autorità indipendenti. Per controllare il rispetto dell'articolo sullo scopo dell'azienda, alla PostCom devono essere messi a disposizione gli attuali strumenti per la vigilanza e le sanzioni.

3.2.3 Organizzazione più efficace del divieto di sovvenzionamento trasversale

La Commissione ritiene che l'attuale divieto di sovvenzionamento trasversale della Posta non sia sufficiente. Ha deciso pertanto di definire in modo chiaro a livello di legge quando un sovvenzionamento trasversale deve essere ritenuto illecito: 1. la cifra d'affari realizzata con una prestazione liberamente scelta non è sufficiente per coprire i costi (incrementali) aggiuntivi; 2. la cifra d'affari di tutte le prestazioni liberamente

12 Cfr. in proposito la strategia Svizzera digitale 2025 conformemente al DCF del 13 dic. 2024.

scelte, servizi finanziari esclusi, non è sufficiente per coprire i costi complessivi di tali prestazioni.

In considerazione del restringimento delle opportunità di guadagno derivanti dal servizio riservato, una minoranza della Commissione desidera attenuare in parte il proposto adeguamento del divieto di sovvenzionamento trasversale: a suo avviso, un sovvenzionamento trasversale illecito può sussistere soltanto se nel settore dei servizi riservati esiste una prestazione o un settore dell'impresa che realizza la cifra d'affari necessaria. In caso contrario, non si può presumere l'esistenza di un sovvenzionamento trasversale. La minoranza propone pertanto che nella verifica venga integrato un criterio dei costi unici. Essa ritiene che questo approccio sia conforme alla prassi internazionale consolidata.

3.3 Alternative esaminate

La Commissione ha esaminato una formulazione alternativa dello scopo dell'azienda, la quale prevedeva una precisazione delle attività liberamente scelte. Nel testo di questa variante le attività liberamente scelte erano consentite se avevano una stretta correlazione con lo scopo previsto dalla legge e con le attività principali della Posta in base al capoverso 1 lettere a–c, se vi era un interesse pubblico oggettivo e contribuivano allo sviluppo strategico della Posta. Il primo criterio avrebbe consentito alla Posta di offrire prodotti e prestazioni in modalità fisica ed elettronica nei settori della logistica e della comunicazione, nonché il trasporto sicuro di merci e informazioni nell'ambito dei servizi finanziari e nel trasporto regionale di viaggiatori. Il secondo criterio, l'interesse pubblico oggettivo, avrebbe fatto sì che le attività liberamente scelte fossero consentite se vi era una disfunzione del mercato o nel caso in cui queste attività avessero contribuito a migliorare la qualità delle prestazioni del servizio universale. Anche in questa variante le attività liberamente scelte, così come è già previsto attualmente, non avrebbero dovuto avere uno scopo puramente finanziario o fiscale. Infine, in base al terzo criterio i prodotti e le prestazioni avrebbero dovuto contribuire allo sviluppo strategico della Posta. Questa formulazione alternativa dello scopo dell'azienda prevedeva anche un'estensione dell'offerta di piattaforme per infrastrutture digitali di fiducia ai servizi di comunicazione digitali. La Commissione ha però ritenuto che questa formulazione avrebbe limitato troppo poco l'ambito di attività della Posta e pertanto l'ha scartata

Per quanto riguarda l'introduzione di una tutela giurisdizionale individuale, la Commissione ha preso in considerazione come possibili autorità competenti, in alternativa alla PostCom, la Commissione della concorrenza (COMCO), l'autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA), i rappresentanti del proprietario (SG-DATEC, AFF, UFCOM) e ha anche valutato l'eventualità di istituire una nuova autorità di vigilanza; ha però poi deciso di scartare tutte queste opzioni.

I dettagli del sovvenzionamento trasversale oggi sono disciplinati a livello di ordinanza. Se la Commissione avesse voluto inasprirli, avrebbe dovuto presentare una propria mozione, dato che non possiede la competenza per legiferare direttamente a livello di ordinanza. Per questo motivo ha preferito inserire nella legge le modifiche

materiali del divieto di sovvenzionamento trasversale, anche se successivamente sarà necessario modificare anche l'ordinanza.

Oltre a queste misure, la Commissione ha anche valutato, ma poi scartato, una riserva di autorizzazione per le attività liberamente scelte, una soglia di fatturato per le attività liberamente scelte, prescrizioni specifiche per le acquisizioni, una modifica al controllo in materia di abusi previsto dalla normativa sui cartelli, nonché alcune norme intese a evitare controlli sul finanziamento.

4 Punti essenziali del progetto

4.1 La normativa proposta

4.1.1 Limitazione dello scopo dell'azienda

L'attività commerciale lecita della Posta deve essere precisata e limitata. Innanzitutto, devono essere definiti i criteri che determinano quando le attività commerciali sono da considerarsi attività accessorie consentite. Nel caso delle prestazioni in ambito postale e logistico, queste attività devono essere strettamente e oggettivamente connesse ai compiti principali stabiliti dalla legge, comportare un impiego di mezzi proporzionale e non devono compromettere lo svolgimento dei compiti principali. Per quanto riguarda le prestazioni finanziarie, vi deve essere una connessione oggettiva e non devono mettere a rischio lo svolgimento dei compiti principali stabiliti dalla legge. Per quanto riguarda i servizi nel trasporto regionale di viaggiatori, occorre che le attività accessorie siano oggettivamente connesse a tali servizi, comportino un impiego proporzionato di risorse e non compromettano lo svolgimento dei compiti principali. In secondo luogo, alla Posta dovrà essere esplicitamente consentito l'esercizio di piattaforme per un'infrastruttura digitale di fiducia. In terzo luogo, dovranno essere adeguati i criteri che determinano se l'utilizzo per scopi accessori dell'infrastruttura è lecito. Per essere consentito tale utilizzo deve essere oggettivamente connesso con i servizi postali e non deve compromettere lo svolgimento dei compiti principali previsti dalla legge.

La precisazione e la limitazione dell'attività commerciale lecita garantirà la certezza del diritto. Per quanto riguarda le prestazioni postali e logistiche, richiedendo che vi sia uno stretto legame con l'attività principale, si limitano notevolmente le attuali attività e la possibilità di espansione della Posta. In particolare, numerose prestazioni digitali non saranno (più) considerate attività accessorie lecite. Sarà invece espressamente consentito alla Posta l'esercizio di infrastrutture digitali di fiducia. Determinati ambiti, come la sanità (e-health) nonché le elezioni e le votazioni (e-voting), richiedono un'elevata densità normativa. La Posta attualmente è l'unico fornitore verificato di sistemi per il voto elettronico in Svizzera. Nell'ambito delle sue competenze costituzionali all'interno e al di fuori dei settori delle poste e delle telecomunicazioni, la Confederazione in futuro potrebbe mettere a disposizione più infrastrutture digitali di fiducia e la Posta, in quanto azienda da essa sostenuta, potrebbe essere incaricata dello svolgimento di questo compito.

4.1.2 Introduzione di una tutela giurisdizionale individuale

In futuro la PostCom, su richiesta o d'ufficio, dovrà verificare se è rispettato lo scopo aziendale della Posta. Attualmente la legge non chiarisce in modo giuridicamente vincolante se vi è un'autorità, e in caso affermativo quale, responsabile della verifica del rispetto dello scopo aziendale della Posta. Adesso, invece, la verifica del mancato rispetto dello scopo aziendale dovrà essere disciplinata in modo esplicito a livello di legge e l'autorità competente incaricata dovrà essere la PostCom. Su richiesta o d'ufficio, questa dovrà dunque poter verificare se un'attività è compatibile con lo scopo aziendale della Posta. Per quanto riguarda gli obblighi di fornire informazioni alla PostCom e le sue possibilità di intervento, si applicheranno le attuali norme (art. 22 cpv. 1 e 3, art. 23, 24 e 25 LPO). Per il finanziamento delle spese procedurali la PostCom potrà riscuotere delle tasse amministrative a copertura dei costi.

Le imprese private dovranno essere protette dalla concorrenza dello Stato negli ambiti in cui l'attività economica statale non è sostenuta da una base legale. La PostCom possiede già molte competenze sul mercato postale e vigila sul rispetto di diverse disposizioni della LPO[13]. Tuttavia, essa non possiede ancora alcuna conoscenza per quanto riguarda la verifica della conformità allo scopo aziendale, in particolare per quanto riguarda le prestazioni digitali, i servizi finanziari o la mobilità. La tutela giurisdizionale mira, da un lato, a fornire alle imprese private una protezione in caso di concorrenza illecita da parte dello Stato; dall'altro, contribuisce alla certezza del diritto, in quanto la PostCom, ed eventualmente altre istanze, possono interpretare in modo vincolante lo scopo dell'azienda. Contemporaneamente, lo sviluppo della Posta non deve essere intralciato o limitato inutilmente. La procedura di controllo della conformità allo scopo dovrà essere dunque disciplinata in modo più preciso. Si dovrebbe evitare una soluzione meno equilibrata, perché potrebbe creare dei precedenti per la regolamentazione di altre imprese della Confederazione, dei Cantoni o dei Comuni. Durante la consultazione dovranno essere raccolti pareri in particolare sugli aspetti elencati di seguito (cfr. il questionario sul progetto posto in consultazione).

- Status giuridico e legittimazione a ricorrere: il diritto a presentare un reclamo presso la PostCom dipende essenzialmente dal sussistere di un interesse degno di protezione. Per definire in modo più chiaro la portata della

13 Nella sua sentenza del 12 nov. 2024 il Tribunale amministrativo federale (TAF) ha stabilito che la competenza per quanto riguarda il controllo sul rispetto dell'articolo sullo scopo da parte della Posta spetta alla PostCom. Il TAF è giunto alla conclusione che né la LOP né la LPO disciplinano la vigilanza sul rispetto delle disposizioni riguardanti le attività economiche private. Vi è però la necessità di una protezione giuridica per il controllo di queste disposizioni, motivo per cui la questione non può essere lasciata aperta. O meglio, si è di fronte a un'incompletezza involontaria della legge e quindi a una vera e propria lacuna. Il TAF ritiene quindi che, dato il legame oggettivo con le disposizioni il cui rispetto deve essere verificato dall'autorità già in base al diritto vigente, come in particolare il rispetto del divieto di sovvenzionamento trasversale, in presenza di una lacuna legislativa da colmare a livello giudiziario, la PostCom sia in generale adatta al controllo del rispetto dei limiti stabiliti a livello costituzionale per quanto riguarda l'attività economica privata. In questo modo si garantisce anche che disposizioni obiettivamente connesse tra di loro siano monitorate da un'unica autorità. La Posta ha presentato ricorso contro la sentenza dinanzi al Tribunale federale. Pertanto non vi è ancora una decisione passata in giudicato.

tutela giurisdizionale, potrebbe quindi essere stabilita in particolare una norma relativa all'interesse degno di protezione in deroga alla legge federale del 20 dicembre 1968[14] sulla procedura amministrativa (PA). L'interesse degno di protezione potrebbe essere definito, ad esempio, come un rapporto concorrenziale sufficientemente diretto. Inoltre nella legge potrebbe essere descritto in modo chiaro anche l'oggetto della disposizione e del ricorso.

- Esame preliminare: si potrebbe valutare la possibilità di un esame preliminare. La Posta potrebbe presentare all'autorità competente determinate prove relative all'acquisizione o alla creazione di un nuovo ambito di attività per permettere una verifica preliminare della conformità allo scopo dell'azienda. Il risultato di tale esame non avrebbe un pieno carattere vincolante a livello giuridico, ma darebbe comunque alla Posta una certa sicurezza giuridica e di pianificazione. In tal caso dovrebbero essere espressamente disciplinati i termini e la procedura, la questione del carattere vincolante e le conseguenze verso terzi. Inoltre dovrebbe essere garantita anche la riservatezza delle informazioni e dei documenti, spesso particolarmente delicati.
- Certezza del diritto: alla Posta e ai suoi partner deve essere garantita la sicurezza nella pianificazione. La procedura potrebbe essere svolta esclusivamente in forma scritta. Inoltre la PostCom dovrebbe definire i termini per la presentazione delle domande e per lo svolgimento dei controlli. La presentazione di un ricorso nell'ambito del diritto amministrativo generalmente ha un effetto sospensivo, a meno che questo non venga espressamente revocato. La Posta potrebbe quindi continuare temporaneamente a proporre la propria offerta fino alla decisione del Tribunale amministrativo federale. Se necessario, potrebbero essere stabiliti dei limiti all'effetto sospensivo nei casi più urgenti. Inoltre il Tribunale federale potrebbe limitare i motivi per cui è consentito presentare ricorso.
- Portata della competenza: PostFinance è già assoggettata a una normativa completa e per tutte le questioni relative al diritto in materia di vigilanza è sotto la vigilanza della FINMA. Si deve quindi cercare di evitare sovrapposizioni tra la PostCom e la FINMA, perché in tal caso la competenza della PostCom potrebbe essere limitata.
- Carattere vincolante: per evitare procedure ripetute, si potrebbe stabilire che le decisioni e sentenze passate in giudicato sulla conformità allo scopo aziendale abbiano anche un carattere vincolante nei confronti di terzi in caso di fattispecie analoghe. In questo modo si eviterebbe che situazioni identiche o molto simili debbano essere continuamente rivalutate e l'autorità competente potrebbe pronunciare in tempi relativamente brevi una decisione di non entrata nel merito. Nella pratica si dovrebbe comunque limitare il rischio che i concorrenti avviino in modo sistematico le stesse procedure, in quanto comportano un onere notevole in termini di tempo e di costi.

14 RS **172.021**

- Effetto retroattivo: per quanto riguarda le partecipazioni o le attività già in essere, potrebbero essere disciplinati in modo più preciso anche alcuni aspetti relativi alla retroattività. A questo riguardo non è chiaro se le nuove decisioni della PostCom possano essere applicate alle partecipazioni già in essere o alle attività già avviate della Posta. Da un lato è necessario garantire che in futuro la Posta possa operare soltanto entro i limiti previsti dal (più ristretto) scopo dell'azienda. Dall'altro, in caso di investimenti già effettuati, alla Posta e agli altri soggetti coinvolti dovrebbe comunque essere garantita il più possibile la sicurezza nella pianificazione (principio della certezza del diritto e della tutela della fiducia).
- Conseguenze di una decisione: eventualmente sarebbe ipotizzabile anche che la PostCom constati soltanto la mancata conformità con lo scopo aziendale. Successivamente spetterebbe all'ente proprietario richiedere alla Posta di adottare, entro un termine ragionevole, le misure necessarie a ripristinare la conformità alla disposizione relativa allo scopo dell'azienda. Per fare questo l'ente proprietario potrebbe, ad esempio, mediante una decisione, applicare degli oneri all'attività, limitarla o ordinare un disinvestimento. In alternativa, al momento della decisione potrebbero essere imposti direttamente degli obblighi alla Posta. Anche in questo caso bisognerebbe però stabilire in quanto tempo dovrebbero essere soddisfatti.

4.1.3 Organizzazione più efficace del divieto di sovvenzionamento trasversale

L'attuale divieto di sovvenzionamento trasversale deve essere precisato a livello di legge e deve quindi essere reso più efficace. In futuro perché un sovvenzionamento trasversale di un'attività commerciale liberamente scelta sia ritenuto illecito dovranno essere soddisfatti cumulativamente due criteri. In primo luogo, la cifra d'affari realizzata con una prestazione liberamente scelta non dovrà essere sufficiente per coprire i costi (incrementali) aggiuntivi. In secondo luogo, la cifra d'affari aggregata di tutte le prestazioni liberamente scelte non dovrà essere sufficiente a coprire i costi complessivi di queste prestazioni. Ciò significa che un sovvenzionamento trasversale sarà ritenuto illecito nel caso in cui un'attività liberamente scelta non riesce a coprire i propri costi e non può essere finanziata trasversalmente dai profitti di un'altra attività liberamente scelta. I dettagli del divieto e di come dimostrare il suo rispetto devono essere disciplinati dal Consiglio federale nella OPO.

Le modifiche mirano a impedire i sovvenzionamenti trasversali delle attività liberamente scelte tramite i ricavi dei settori in regime di monopolio, che producono una distorsione della concorrenza. Rispetto a quanto previsto attualmente (art. 48 OPO) viene modificato il significato di sovvenzionamento trasversale illecito. Perché un sovvenzionamento trasversale sia considerato illecito non è più necessario che nel settore in regime di monopolio si realizzi un profitto che ipoteticamente sarebbe sufficiente a finanziare l'impresa se fosse completamente autonoma (il cosiddetto principio dei costi unici). Di fatto il divieto di sovvenzionamento trasversale viene quindi inasprito. Se dal rendiconto risulta che l'attività liberamente scelta nel complesso non genera un profitto, ciascuna prestazione liberamente scelta deve poter finanziare i co-

sti aggiuntivi che genera. Soprattutto nel caso delle attività liberamente scelte che godono soltanto in parte di sinergie con il servizio universale, la Posta difficilmente avrebbe dei vantaggi competitivi rispetto ai privati derivanti dal sovvenzionamento trasversale. La Posta, però, dovrà continuare a non essere limitata nel caso in cui le attività liberamente scelte generino nel complesso un profitto. In tal caso, infatti, le perdite provocate da singole prestazioni possono essere compensate senza fare ricorso ai profitti ottenuti nel regime di monopolio, quindi non vi potrebbe essere un sovvenzionamento trasversale tramite il settore in regime di monopolio che provoca distorsioni della concorrenza.

4.2 Attuazione

Oltre alle eventuali modifiche alla legge di cui al n. 3.1, l'introduzione di una tutela giurisdizionale individuale potrebbe richiedere anche che a livello di ordinanza venga precisata la procedura svolta dinanzi alla PostCom. Potrebbe quindi essere necessario modificare anche l'ordinanza del 24 ottobre 2012[15] sull'organizzazione della Posta Svizzera (OOP). Le novità introdotte nella LPO in merito al divieto di sovvenzionamento trasversale richiedono la modifica anche della OPO. In particolare dovranno essere adeguate le disposizioni relative alle prove per dimostrare che un sovvenzionamento trasversale è illecito.

Il vigente modello di gestione della Posta dovrà essere rivisto e diversi problemi di delimitazione dovranno essere nuovamente chiariti. Data in particolare la nuova competenza della PostCom nell'ambito della tutela giurisdizionale individuale, sarà necessario ridefinire i compiti e le responsabilità in modo coordinato. Ciò riguarda in particolare il rapporto tra le autorità di vigilanza rilevanti per la Posta (PostCom, UFCOM, FINMA, UFT, Spr), i proprietari e il Consiglio federale.

5 Commento ai singoli articoli

5.1 Legge sull'organizzazione della Posta

Art. 3 Scopo dell'azienda

Cpv. 1 lett. a: le attività aggiuntive nei settori postale e logistico in futuro dovranno essere immediatamente precedenti o successive alle attività principali o essere strettamente e oggettivamente connesse a queste. Specificando «attività immediatamente precedenti o successive» si chiarisce che le prestazioni aggiuntive devono appartenere alla stessa catena del valore dei compiti principali stabiliti per legge. Queste attività devono garantire un valore aggiunto rispetto all'attività principale: devono cioè offrire alla clientela un vantaggio aggiuntivo che va oltre la semplice offerta del servizio universale ma è strettamente legato a quest'ultimo. La clientela ottiene un valore aggiunto nella misura in cui riceve una soluzione completa da un unico fornitore. Si tratta però di attività accessorie o ausiliarie e non di settori di attività a sé stanti. Queste attività

[15] RS **783.11**

devono completare l'attività principale in modo sensato o modificarla parzialmente e in modo lieve. Rientrano quindi in questa categoria, ad esempio, le prestazioni precedenti come indirizzamento, imballo, ritiro, stoccaggio, servizi per il destinatario come la gestione attiva dei pacchi, ecc.

Specificando che le attività devono essere «strettamente e oggettivamente connesse» viene chiarito che non ci deve essere un semplice legame tra le attività accessorie o ausiliarie e i compiti principali stabiliti dalla legge, ma che devono essere strettamente correlate. Soltanto le prestazioni che sono sufficientemente connesse con il trasporto postale (v. commenti all'art. 3 cpv. 4) possono essere considerate fonti secondarie di guadagno[16]. Il legame deve essere pertinente («sachnah»)[17]. L'offerta allargata deve quindi avvicinarsi all'ambito definito dalla legge, deve cioè essere vicina ai compiti principali stabiliti dalla LPO. In questo modo, anche grazie alle sinergie e per ragioni legate all'efficienza, tale offerta rientrerà oggettivamente sempre tra le attività consentite. Il limite del consentito viene oltrepassato quando un'attività accessoria serve un mercato completamente a sé stante o copre un settore economico a parte, che non ha nessun legame o solo un legame molto superficiale con il compito principale. D'altro canto, possono essere considerate attività strettamente correlate, ad esempio, la consulenza ai clienti, il rilascio di estratti di esecuzioni o del casellario giudiziale, il carico di piccole partite, ecc. Anche le prestazioni parziali digitali sono consentite nell'ambito delle attività di cui alla lettera a, purché integrino il recapito fisico come modalità alternativa di recapito.

Inserendo la condizione dell'«impiego proporzionato di risorse» si intende garantire che l'impegno finanziario sia sensato rispetto al valore aggiunto generato. Questo requisito garantisce anche una certa limitazione della portata dell'attività.

Il criterio che impone che le attività accessorie o ausiliarie non «compromettano lo svolgimento dei compiti principali» è stato inserito per impedire che la Posta svolga attività ad alto rischio. In questo modo si dovrebbero evitare perdite che potrebbero minacciare a livello finanziario e operativo lo svolgimento dei compiti principali.

Non rientrano inoltre tra le attività consentite le attività svolte per motivi puramente finanziari. Le imprese pubbliche possono realizzare profitti, ma questo non deve essere il motivo principale per cui lo Stato opera. Pertanto non è lecito, ad esempio, inserirsi all'interno di mercati redditizi al solo scopo di sovvenzionare trasversalmente un servizio universale in deficit. Se i motivi finanziari fossero sufficienti a giustificare la liceità di un'attività, il presupposto dell'interesse pubblico perderebbe la sua funzione di limitazione.

Sono inoltre sempre consentite le attività all'estero, a condizione che soddisfino gli altri criteri dello scopo dell'azienda.

Cpv. 1 lett. a^{bis}: le piattaforme digitali menzionate nell'articolo devono mettere a disposizione un'infrastruttura sicura per la distribuzione di servizi digitali di terzi. I ter-

16 S. Vogel, *Der Staat als Marktteilnehmer*, tesi di dottorato, Zurigo 2000, pag. 17 segg., 218.

17 Rhinow / Schmid / Biaggini / Uhlmann, *Öffentliches Wirtschaftsrecht*, 2ª edizione, Basilea 2011.

mini utilizzati devono essere intesi in senso stretto. Con il termine *piattaforma* si intendono le infrastrutture e le relative prestazioni il cui scopo è principalmente quello di mettere in contatto diversi attori del mercato. Per *infrastruttura digitale di fiducia* si intendono infrastrutture digitali che richiedono un'elevata densità normativa. Si sta quindi parlando di ambiti in cui lo Stato ha già legiferato e per i quali dispone delle necessarie competenze sancite dalla Costituzione. La Posta potrebbe quindi operare in questo ambito soprattutto nei settori della salute (e-health), nonché delle elezioni e delle votazioni (e-voting).

Proposta della minoranza

Una minoranza chiede che la Posta possa approntare un'infrastruttura digitale affidabile e sicura che permetta di attuare con successo la «strategia Svizzera digitale» e rafforzare la sovranità digitale della Svizzera. Tale infrastruttura è considerata *affidabile* se ne sono garantite la resilienza e la funzionalità; *sicura* se ne sono garantite la protezione dei dati e la segretezza. L'obiettivo è di rafforzare l'indipendenza della Svizzera nei confronti dei grandi fornitori stranieri che operano nel settore delle infrastrutture e dei servizi digitali. Il *numero 1* prevede – sulla base della proposta della maggioranza – che la Posta possa gestire piattaforme digitali. Il *numero 2* va oltre in quanto permette alla Posta di offrire, tramite queste piattaforme, anche suoi servizi di comunicazione digitali. In questo modo la Posta può contribuire a una trasmissione digitale sicura e uniforme di dati nel contesto commerciale e nei servizi delle autorità.

Cpv. 1 lett. b n. 5: si applicano per analogia i commenti relativi all'articolo 3 capoverso 1 lettera a: nel caso delle prestazioni finanziarie, perché le attività accessorie e ausiliarie siano lecite è però sufficiente che vi sia un legame oggettivo; non serve un legame *stretto* e oggettivo.

Cpv. 1 lett. c: si applicano per analogia i commenti relativi all'articolo 3 capoverso 1 lettera a: nel caso dei servizi per la mobilità, perché le attività accessorie e ausiliarie siano lecite è però sufficiente che vi sia un legame oggettivo; non serve un legame stretto e oggettivo.

Cpv. 4: se nell'ambito dell'impiego ordinario dell'infrastruttura esistente vengono fornite prestazioni su incarico di terzi (fattispecie dell'utilizzo a margine in base al cpv. 4), i requisiti per quanto riguarda il legame oggettivo possono essere leggermente ridotti. In base al capoverso 4 le prestazioni fornite sono legittimate principalmente da considerazioni relative all'efficienza statale. L'obiettivo è sfruttare meglio l'infrastruttura che serve ad adempiere ai compiti principali e che quindi per l'interesse pubblico deve essere mantenuta. Al centro della questione vi è la gestione parsimoniosa delle risorse (statali) e l'utilizzo razionale delle capacità residue disponibili. Per questo motivo non è necessario che vi sia uno stretto legame, così come stabilito al capoverso 1 lettera a, ma è sufficiente che vi sia una certa correlazione.

L'offerta aggiuntiva per conto di terzi abbinata alle attività principali deve però generare un assortimento (ancora) accettabile, che si potrebbe trovare anche nel settore privato. Il capoverso 4 parla dunque dell'impiego ordinario dell'infrastruttura esistente: l'utilizzo a margine non deve quindi rappresentare un corpo estraneo rispetto a quanto già in essere. Ciò deve valere, in particolare, quando non si tratta di una pura vetrina di vendita o pubblicitaria, ma quando il prodotto di terzi viene commercializ-

zato attivamente. Anche questa fattispecie non deve consentire nuove attività, ma soltanto attività che rientrano nell'utilizzo abituale, per conto di terzi e facendo uso dell'infrastruttura esistente della rete degli uffici postali.

Cpv. 5: il capoverso 5 contiene la base su cui si fonda la competenza della PostCom per quanto riguarda la vigilanza sul rispetto dello scopo dell'azienda della Posta sancito dai capoversi 1–4. È possibile inoltrare una richiesta di verifica. Solitamente la richiesta viene effettuata da concorrenti effettivi o potenziali della Posta, che ritengono che una determinata attività della Posta li ponga illecitamente in concorrenza con lo Stato. La PostCom può decidere di effettuare una verifica della conformità anche a posteriori e di propria iniziativa.

La PostCom prende ed emana le decisioni (art. 22 cpv. 1 LPO). La PostCom informa il pubblico sulla sua attività di controllo e presenta un rapporto annuale al Consiglio federale. La Posta, da parte sua, è tenuta a fornire alla PostCom le informazioni di cui necessita per verificare la sua conformità (art. 23 LPO). Se determinate attività della Posta non risultano conformi allo scopo dell'azienda, la PostCom può prendere adeguati provvedimenti di vigilanza (art. 24 LPO) o comminare sanzioni amministrative (art. 25 LPO). In base all'articolo 24 capoverso 2 LPO, ad esempio, se rileva una mancata conformità con lo scopo dell'azienda, la PostCom potrebbe ordinare alla Posta di interrompere l'attività interessata. Le procedure di vigilanza e sanzionatorie sono disciplinate dalla PA (art. 25 cpv. 2 LPO). Per il finanziamento delle spese procedurali la PostCom riscuote delle tasse amministrative a copertura dei costi.

5.2 Legge sulle poste

Art. 19 Finanziamento, sovvenzionamento trasversale e presentazione dei conti

Cpv. 1bis: in questo capoverso viene specificato quando sussiste un sovvenzionamento trasversale illecito in base all'articolo 19 capoverso 1 LPO. Finora questi dettagli erano riportati all'articolo 48 OPO. Si ha un sovvenzionamento trasversale illecito quando sono soddisfatti in modo cumulativo entrambi i criteri menzionati.

Il primo criterio coincide con quanto riportato all'articolo 48 capoverso 1 lettera a OPO. Il termine *costi incrementali* è definito all'articolo 1 lettera g OPO, che definisce tali i costi marginali di una prestazione e i costi fissi specifici a una prestazione. Si tratta quindi dei costi aggiuntivi derivanti dall'offerta di un'ulteriore prestazione. Se al regolare servizio di consegna di pacchi e lettere la Posta volesse aggiungere, ad esempio, un nuovo servizio di consegna espressa, i costi incrementali includerebbero i costi aggiuntivi direttamente sostenuti per fornire questo servizio di consegna espressa. Potrebbero quindi rientrare tra questi i costi di leasing per veicoli speciali, i salari dei collaboratori o i costi pubblicitari o di marketing sostenuti esclusivamente per questo nuovo servizio.

Il secondo criterio corrisponde sostanzialmente alla prova generale di cui all'articolo 55 capoverso 3 OPO. Lo scopo della prova generale è dimostrare che la cifra d'affari aggregata delle attività liberamente scelte è maggiore dei costi complessivi sostenuti per queste attività. In tal caso le perdite di singole prestazioni liberamente

scelte possono essere sovvenzionate trasversalmente dal surplus generato da altre attività dello stesso tipo. Non può esserci quindi un sovvenzionamento trasversale illecito tramite il settore in regime di monopolio. Se, però, la Posta non riesce a fornire la prova generale, i deficit generati da singole prestazioni liberamente scelte dovranno essere coperti con i profitti ottenuti con il servizio universale, i profitti passati o futuri (nel qual caso non si può escludere che siano generati dal servizio universale) o direttamente dal proprietario La prova generale, quindi, in un certo senso sostituisce l'attuale criterio dei costi unici (art. 48 cpv. 1 lett. b). La fonte del sovvenzionamento trasversale non è ritenuta quindi illecita se il servizio riservato copre almeno i propri costi unici, ma se il settore di attività liberamente scelto nel suo complesso non è redditizio. In pratica la procedura in due fasi della PostCom rimane invariata. Per prima cosa dovrà verificare se viene violata la prova generale (art. 19 cpv. 1bis lett. b PP-LPO). In caso affermativo dovrà verificare per ciascuna prestazione se i relativi costi incrementali sono coperti. I termini *cifra d'affari* e *costi* si riferiscono ai concetti normativi di cui alla OPO. Non vengono quindi introdotti nuovi concetti e in generale non è necessario raccogliere, calcolare o stimare nuove cifre. Per le *prestazioni finanziarie* non è necessario fornire la prova generale di cui alla lettera b. La prova generale, quindi, dipende meno da fattori esogeni, come i (crescenti) requisiti patrimoniali che PostFinance deve soddisfare in base al diritto finanziario in quanto banca di rilevanza sistemica e l'andamento dei tassi di interesse, ed è soggetta a minori oscillazioni. Le prestazioni di PostFinance continuano però a essere soggette all'esame del caso specifico, se non viene fornita la prova generale. I sovvenzionamenti trasversali delle prestazioni finanziarie che non rientrano nel servizio universale tramite i profitti ottenuti in regime di monopolio continuano pertanto a essere vietati.

Proposta della minoranza

Una minoranza chiede che nella definizione proposta di sovvenzionamento trasversale illecito venga integrato un terzo criterio, il quale si rifà essenzialmente all'articolo 48 capoverso 1 lettera b OPO. La nozione di *costi unici* è definita all'articolo 1 lettera h OPO e corrisponde ai costi che avrebbe una prestazione se fosse l'unica ad essere offerta. Si tratta cioè dei costi che deriverebbero se la Posta offrisse esclusivamente il servizio riservato o una prestazione specifica all'interno del servizio riservato.

6 Ripercussioni

6.1 Ripercussioni per la Confederazione

La modifica dovrebbe avere, in generale, riflessi indiretti negativi sul bilancio federale, anche se al momento non è possibile stimarne l'entità. Una limitazione dello scopo dell'azienda così come un inasprimento del divieto di sovvenzionamento trasversale obbligheranno la Posta (compresa PostFinance) a interrompere l'offerta di determinate prestazioni che non rientrano nel servizio universale. Anche se le attività liberamente scelte non sono riuscite a coprire i propri costi complessivi negli ultimi anni, ciò potrebbe portare a un calo degli utili distribuiti alla Confederazione. Alcune di queste prestazioni, infatti, potrebbero realizzare contributi di copertura positivi al di fuori dell'ambito normativo e quindi sostenere il risultato operativo del gruppo Posta. Sul lungo periodo gli effetti negativi potrebbero acuirsi perché queste modifiche

limiterebbero notevolmente lo sviluppo imprenditoriale della Posta. In generale questo potrebbe ridurre il potenziale della Posta in termini di risultati e compromettere l'autofinanziamento del servizio universale. Si dovrebbe quindi fare i conti con una limitata capacità della Posta di distribuire dividendi e la Confederazione potrebbe dover riconoscere alla Posta delle sovvenzioni. Inoltre, il valore della partecipazione della Confederazione nella Posta potrebbe diminuire. Allo stesso tempo, la limitazione dello scopo dell'azienda potrebbe ridurre anche investimenti significativi in ambiti di attività rischiosi.

Potrebbero non essere raggiunti gli obiettivi strategici del Consiglio federale. Tali obiettivi vengono ridefiniti ogni quattro anni. Negli obiettivi strategici 2025-2028, il Consiglio federale, dopo aver consultato le Commissioni dei trasporti e delle telecomunicazioni (CTT) di entrambe le Camere, ha stabilito che la Posta dovrebbe offrire prestazioni moderne nel settore del traffico dei dati e delle informazioni, così da contribuire a soddisfare le esigenze di una società e di un'economia digitalizzate per quanto riguarda una comunicazione sicura ed efficiente. Negli ultimi anni la Posta ha riunito e ampliato i servizi digitali in un nuovo segmento aziendale. In futuro, però, alcuni di questi servizi probabilmente non rientreranno più nello scopo dell'azienda. Inoltre, alcuni di questi servizi digitali non riescono (ancora) a coprire i propri costi. Un inasprimento del divieto di sovvenzionamento trasversale potrebbe quindi obbligare all'interruzione di questi servizi.

La PostCom dovrebbe ricevere ulteriori risorse finanziarie per ampliare notevolmente la segreteria specializzata. La Commissione, infatti, da un lato sarebbe responsabile della verifica del rispetto dello scopo dell'azienda e le sarebbero quindi affidati nuovi compiti; dall'altro, una formulazione più severa del divieto di sovvenzionamento trasversale comporterebbe un ulteriore lavoro di verifica. La normativa vigente consentiva alla PostCom di condurre in modo relativamente superficiale i controlli sui casi specifici, perché il criterio dei costi unici non era mai soddisfatto. Con la modifica alla normativa sarebbe necessario condurre delle verifiche decisamente più dettagliate e dispendiose in termini di tempo e questo richiederebbe un proporzionale aumento delle risorse a disposizione della PostCom. Inoltre sarebbe assolutamente necessario un ampliamento delle competenze nei settori dei servizi finanziari, dei servizi digitali e del trasporto di viaggiatori. Allo stesso tempo, però, il metodo di verifica sarebbe più semplice, poiché in futuro non sarebbe necessario calcolare i costi unici. La verifica sarebbe quindi meno complessa e richiederebbe minor tempo. I maggiori costi potrebbero essere addebitati alla Posta o ai concorrenti che hanno richiesto la verifica sotto forma di tasse amministrative.

Le due proposte di minoranza avrebbero invece probabilmente una ripercussione minima, o addirittura nulla, per la Confederazione. La proposta volta ad attenuare il divieto di sovvenzionamento trasversale consta di una definizione che corrisponde sostanzialmente alla normativa vigente, motivo per cui non vi è da attendersi alcuna ripercussione finanziaria per la Confederazione. Anche la proposta che chiede l'estensione dello scopo dell'azienda dovrebbe comportare minori ripercussioni rispetto a quella contenuta nel progetto della maggioranza, dato che la maggior parte delle prestazioni digitali della Posta continuerebbe ad essere contemplata nella formulazione proposta.

6.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, le città, gli agglomerati e le regioni di montagna

Il presente progetto non ha ripercussioni degne di nota per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna.

6.3 Ripercussioni per l'economia

Imprese private

Il presente progetto, e in particolare la limitazione dello scopo dell'azienda e il divieto di sovvenzionamento trasversale, riducono le potenziali distorsioni della concorrenza tra la Posta e i privati. Sui mercati sui quali tali soggetti sono concorrenti, questo può portare a una concorrenza più efficace e quindi, tendenzialmente, a maggiore innovazione ed efficienza. Inoltre, con l'introduzione di una tutela giurisdizionale viene data la possibilità ai privati di difendersi da attività potenzialmente illecite della Posta. In generale, quindi, queste misure aumentano la competitività delle imprese svizzere sul lungo periodo, con effetti positivi sulla piazza economica svizzera. La proposta della minoranza volta ad attenuare il divieto di sovvenzionamento trasversale renderebbe invece tale divieto perlopiù inefficace, così che continuerebbero a sussistere potenziali distorsioni della concorrenza.

La Posta

La Posta potrebbe non essere più autorizzata a offrire determinate prestazioni che non rientrano nel servizio universale. Le modifiche potrebbero interessare tutti i settori di attività, ovvero servizi logistici, di comunicazione, di mobilità, nonché PostFinance. La perdita di singole attività oltre a comportare un calo del fatturato potrebbe anche influire negativamente sulle economie di scopo, dal momento che l'attrattiva della Posta come fornitore di soluzioni integrate diminuirebbe. Inoltre, fin quando non vi sarà una giurisprudenza consolidata, in particolare nell'ambito della tutela giurisdizionale individuale, si dovrà mettere in conto anche una certa incertezza sul piano giuridico.

Stando agli ultimi rapporti annuali della PostCom, il rafforzato divieto di sovvenzionamento trasversale colpirà principalmente PostFinance e determinate attività nei settori dei servizi logistici e di comunicazione. Dal 2017 il risultato regolatorio totale ottenuto dalle prestazioni che non rientrano nel servizio universale è sempre stato deficitario. Molte delle attività liberamente scelte nei suddetti settori non erano in grado di coprire i costi aggiuntivi che generavano attraverso le proprie cifre d'affari e tra queste probabilmente vi erano anche le offerte digitali che negli ultimi anni la Posta ha notevolmente ampliato. Anche nel settore dei servizi per la mobilità, attualmente dal risultato regolatorio totale risulta un disavanzo (2023: –22 mio. fr.; 2024: –4 mio. fr.). In base alle stime della Posta, però, nei prossimi anni questo risultato dovrebbe raggiungere l'equilibrio.

Per quanto riguarda PostFinance, è difficile stimare in modo preciso gli effetti di questo progetto. Alla luce di valutazioni normative (divieto di concedere crediti e ipoteche), PostFinance non può coprire i costi del capitale proprio con le attività correnti.

Un inasprimento del divieto di sovvenzionamento trasversale potrebbe quindi comportare una riduzione del modello aziendale al solo servizio universale e, di conseguenza, in futuro la Confederazione potrebbe dover versare dei contributi di finanziamento. Al momento anche gli effetti sui requisiti normativi, ad esempio in termini di fondi propri e liquidità, non sono chiari.

Un aspetto positivo da sottolineare è che in futuro in alcuni casi sarà più semplice fornire la prova generale, in quanto PostFinance non dovrà fornirla. Dai primi calcoli risulta che con la nuova normativa negli ultimi anni la prova generale sarebbe stata fornita nel doppio dei casi. La Confederazione, inoltre, potrebbe valutare anche la possibilità di prevedere un indennizzo per determinate prestazioni di interesse pubblico, come la cartella informatizzata del paziente o il voto elettronico, nel caso in cui i relativi costi aggiuntivi non riescano a essere coperti. Oggi indennizzi di questo tipo sono già riconosciuti nel settore del servizio universale del trasporto regionale di viaggiatori.

In alternativa la Posta dovrebbe aumentare i prezzi di determinate attività liberamente scelte o entrare in nuovi ambiti di attività redditizi che non rientrano nel servizio universale, anche se questo potrebbe creare difficoltà dato il ristretto scopo dell'azienda. Bisogna inoltre ricordare che in caso di violazioni la PostCom può richiedere l'adozione di misure che evitino che tali violazioni si ripetano. Il divieto totale di svolgere un'attività, tuttavia, nel caso del divieto di sovvenzionamento trasversale, sarebbe probabilmente l'ultima spiaggia.

Le conseguenze finanziarie di un'eventuale cessazione di alcune attività dipendono molto dalle possibilità che queste attività hanno di conseguire dei profitti nei prossimi anni. Molte delle prestazioni interessate sono ancora in fase di sviluppo. Se, come previsto, queste offerte dovessero svilupparsi positivamente e generare in futuro dei guadagni, le ripercussioni sui profitti e sulla liquidità della Posta sarebbero notevoli. Nel caso in cui, invece, questo percorso di sviluppo dovesse procedere a rilento o non consentisse affatto di generare guadagni, questo potrebbe avere addirittura effetti positivi sul breve periodo, perché le prestazioni in deficit verrebbero eliminate. Tuttavia, sul lungo periodo questo avrebbe conseguenze negative poiché il potenziale risultato della Posta nel suo complesso verrebbe ridotto.

A questo si aggiungono eventuali spese procedurali per i controlli sui casi specifici in relazione allo scopo dell'azienda, così come l'onere aggiuntivo richiesto per lo svolgimento di queste procedure, che porterebbero a un aumento delle tasse amministrative addebitate dalla PostCom. L'onere che dovrebbe sostenere la PostCom per verificare il rispetto del divieto di sovvenzionamento trasversale sarebbe in gran parte trasferito alla Posta tramite l'applicazione di tasse. Dal momento che un'analisi più approfondita richiede anche più tempo, questa avrebbe conseguenze anche finanziarie per la Posta. In ogni caso, l'eliminazione del calcolo dei costi unici dovrebbe ridurre le spese.

Nel caso in cui venissero cessate delle attività o cedute delle filiali, si avrebbero rettifiche di valore e costi di ristrutturazione. Si potrebbero infine avere ripercussioni negative anche sulla situazione occupazionale all'interno della Posta.

Le verifiche di cui all'articolo 4 capoverso 1 della legge del 29 settembre 2023[18] sullo sgravio delle imprese (LSgrI) dimostrano che non è possibile evitare uno «swiss finish», poiché la legislazione postale è molto specifica. Una semplificazione dell'esecuzione mediante mezzi elettronici è eventualmente possibile nella pratica. Per il resto, non è possibile abrogare alcuna normativa relativa allo stesso ambito tematico.

Le proposte di minoranza limiterebbero probabilmente in misura minore lo sviluppo della Posta. La proposta estensione dello scopo dell'azienda farebbe sì che la maggior parte dei servizi digitali continuerebbe a rientrare nell'articolo sullo scopo, per cui non sono da prevedere limitazioni in questo settore. La proposta di minoranza intesa ad attenuare il divieto di sovvenzionamento trasversale non comporterebbe modifiche sostanziali rispetto alla normativa vigente; le condizioni quadro esistenti per la verifica dei sovvenzionamenti trasversali rimarrebbero quindi sostanzialmente invariate.

Consumatori

Una concorrenza che funziona tra la Posta e i fornitori privati influisce positivamente su prezzi, qualità e varietà dell'offerta. Allo stesso tempo, vincolando l'attività della Posta al suo scopo, l'azienda si concentrerà maggiormente sui suoi compiti pubblici fondamentali e questo aumenterà la sicurezza di poter ottenere questi servizi anche nelle regioni periferiche. Interpretando però in modo troppo restrittivo lo scopo aziendale della Posta, si rischia di limitare la capacità di innovare dell'impresa.

6.4 Ripercussioni sulla società

Il progetto non ha ripercussioni significative sulla società.

6.5 Ripercussioni sull'ambiente

Il progetto non ha ripercussioni significative sull'ambiente.

7 Aspetti giuridici

7.1 Costituzionalità

Il progetto si basa sull'articolo 92 capoverso 1 Cost., che stabilisce che il settore delle poste compete alla Confederazione. L'articolo 92 capoverso 1 Cost. obbliga la Confederazione a garantire un servizio postale universale sufficiente, a buon mercato e disponibile in tutte le regioni del Paese. Questa disposizione crea quindi una riserva speciale rispetto all'articolo 94 Cost. In base a quest'ultimo, infatti, la Confederazione e i Cantoni si attengono al principio della libertà economica, che deve essere inteso, tra l'altro, come un obbligo per un ordine economico di diritto privato basato sull'economia di mercato. Alla luce di questo, quindi, la Confederazione e i Cantoni in generale affidano all'economia privata la produzione di beni e la fornitura di servizi. Anche

[18] RS **930.31**

se l'articolo 92 Cost. riconosce alla Confederazione una chiara competenza nel settore postale, l'esatta portata di questa competenza è stata volutamente formulata in modo aperto. Nel commentare l'articolo 92 della Costituzione, Markus Kern[19] sostiene che il termine «Postwesen» (poste) nella letteratura giuridica deve essere interpretato in senso stretto; nella sua perizia il prof. Andreas Stöckli[20] ritiene dal canto suo che nel diritto vigente tale termine vada inteso in modo più ampio e dinamico.

Secondo Markus Kern quando si parla delle poste si devono intendere i classici servizi postali, in particolare il trasporto fisico di spedizioni e denaro. La perizia del prof. Andreas Stöckli sostiene invece che il diritto vigente possa essere interpretato in modo più dinamico. Secondo questa perizia, l'articolo 3 LOP consente anche ulteriori attività, purché soddisfino il principio di specialità e siano previste dalla legge.

Attraverso la nuova descrizione dello scopo riportata all'articolo 3 LOP si concretizza il concetto di poste sancito a livello costituzionale e viene limitato l'ambito nel quale in futuro potranno inserirsi le attività liberamente scelte dalla Posta. Oltre a questo, la modifica della LPO mira a tutelare, così come previsto dalla Costituzione, la libertà economica sancita dall'articolo 94 Cost. L'inasprimento del divieto di sovvenzionamento trasversale dovrebbe quindi impedire potenziali distorsioni della concorrenza e rafforzare la separazione tra attività di servizio universale e attività liberamente scelte.

7.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Il presente progetto non è in conflitto né con gli obblighi internazionali della Svizzera né con gli impegni assunti dalla Confederazione con l'UE.

19 Kern, Markus, in: *Basler Kommentar BV*, 1ª edizione, Basilea 2015
20 Stöckli, Andreas, Kurzgutachten betreffend Unternehmenszweck der Schweizerischen Post AG, Friburgo 2022, 24 apr. 2022