

09.050

**Messaggio
concernente la legge federale sull'organizzazione
della Posta Svizzera
(Legge sull'organizzazione della Posta, LOP)**

del 20 maggio 2009

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, un disegno di revisione totale della legge sull'organizzazione delle poste.

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

20 maggio 2009

In nome del Consiglio federale svizzero:

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

Compendio

La nuova legge sull'organizzazione della Posta è volta a dare alla Posta Svizzera la base legale necessaria per affrontare con successo le molteplici sfide del futuro. La forma giuridica della società anonima le assicura la necessaria flessibilità imprenditoriale mentre la partecipazione della Confederazione e la strategia del proprietario garantiscono un controllo sufficiente da parte della Confederazione in quanto proprietaria e garante dell'adempimento dei compiti.

In quanto fornitore di servizi postali, nonché di prestazioni nel settore del traffico dei pagamenti e del trasporto di viaggiatori, la Posta è una delle principali aziende in Svizzera; in quanto garante del servizio universale e datore di lavoro, la sua importanza per l'economia nazionale è incontestata. È attiva su mercati diversi e in rapido mutamento. Tutti questi mercati sono contrassegnati da un'intensificazione costante della concorrenza. In particolare in uno dei settori d'attività principali della Posta, ossia il mercato delle lettere e dei pacchi, gli ultimi monopoli saranno aboliti nell'intera Europa entro il 2013. Inoltre i canali di comunicazione elettronici si sostituiscono sempre più alle lettere classiche. Nel contempo la Posta rimane la garante di un servizio universale sufficiente comprendente prestazioni del servizio postale e del traffico dei pagamenti, garantito a prezzi equi in tutte le regioni del Paese; è inoltre uno dei principali operatori su scala nazionale nel traffico regionale dei viaggiatori.

Affinché la Posta possa soddisfare a media e lunga scadenza le esigenze del mercato libero garantendo nel contempo il servizio pubblico, le condizioni quadro giuridiche a essa applicabili devono essere sottoposte a un revisione fondamentale.

Una revisione totale della legge sull'organizzazione delle poste deve tener conto dei seguenti obiettivi:

- *la Posta dovrà beneficiare per quanto possibile delle stesse condizioni dei suoi concorrenti. Non dovrà né godere di vantaggi né essere svantaggiata da condizioni unilaterali;*
- *la Posta dovrà essere in grado di adeguare la sua struttura alle esigenze della liberalizzazione e ai rapidi cambiamenti dei mercati.*

Per questi motivi il presente disegno propone le seguenti novità:

- *la Posta è trasformata in una società anonima di diritto speciale;*
- *i rapporti d'impiego della Posta vengono assoggettati al Codice delle obbligazioni;*
- *la legge comprende una disposizione sullo scopo, che precisa le prestazioni che la Posta può fornire;*
- *la Confederazione si assicura nella legge la maggioranza delle azioni dell'azienda e vi iscrive la sua provata strategia del proprietario (obiettivi strategici e accesso privilegiato alle informazioni);*
- *il privilegio fiscale della Posta e la garanzia dello Stato sono soppressi;*

-
- *PostFinance viene trasformata, in quanto società affiliata della Posta, in una società anonima di diritto privato e le sue attività sono assoggettate alla vigilanza ordinaria sui mercati finanziari.*

Queste novità non hanno ripercussioni sul ruolo di proprietario della Confederazione. L'assoggettamento fiscale integrale della Posta genererà invece corrispondenti entrate a livello federale, cantonale e comunale. Con il trasferimento dei rapporti d'impiego della Posta al Codice delle obbligazioni gli impiegati non saranno più soggetti alla legge sul personale federale; questo non avrà tuttavia ripercussioni sulla situazione occupazionale, bensì unicamente sulle condizioni d'impiego.

Indice

Compendio	4574
1 Punti essenziali del progetto	4578
1.1 Situazione iniziale	4578
1.1.1 L'attuale legge sull'organizzazione delle poste	4578
1.1.2 La Posta Svizzera oggi	4578
1.1.3 Il mercato della Posta Svizzera	4579
1.1.4 Evoluzioni in Europa	4580
1.2 Misure necessarie	4582
1.3 Risultati della procedura preliminare	4585
1.3.1 Il progetto posto in consultazione	4585
1.3.2 Risultati della consultazione e mandato del Consiglio federale	4585
1.4 Le nuove regolamentazioni proposte	4586
1.4.1 Forma giuridica	4586
1.4.2 Settore d'attività (articolo sullo scopo)	4587
1.4.3 Partecipazione della Confederazione e strategia del proprietario	4588
1.4.4 Personale	4590
1.4.5 PostFinance	4590
1.4.6 Soppressione del privilegio fiscale	4594
1.4.7 Soppressione della garanzia dello Stato	4594
2 Commento dei singoli articoli	4596
2.1 Legge sull'organizzazione della Posta	4596
2.1.1 Disposizioni generali	4596
2.1.2 Capitale azionario e azionisti	4599
2.1.3 Organi e personale	4600
2.1.4 Assoggettamento fiscale	4601
2.1.5 Rapporti giuridici e responsabilità	4602
2.1.6 Disposizioni finali	4602
2.2 Modifica del diritto vigente	4606
3 Ripercussioni	4606
3.1 Ripercussioni finanziarie	4606
3.1.1 Per la Confederazione	4606
3.1.2 Per i Cantoni e i Comuni	4607
3.1.3 Per la Posta Svizzera	4607
3.1.4 Per l'economia	4609
3.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale	4609
4 Rapporto con il programma di legislatura	4610
5 Basi legali	4610
5.1 Costituzionalità	4610
5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	4611
5.3 Rapporto con il diritto europeo	4611

Allegato 1	
Tabella 1	
Panoramica dell'evoluzione delle basi giuridiche	4612
Tabella 2	
Panoramica dell'evoluzione delle basi giuridiche relative alla politica della Posta in materia di investimenti	4613
Allegato 2	
Piano della revisione della LOP	4614
Legge federale sull'organizzazione della Posta Svizzera (Legge sull'organizzazione della Posta, LOP) (disegno)	4615

Messaggio

1 Puntii essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 L'attuale legge sull'organizzazione delle poste

Conformemente all'articolo 92 capoverso 2 della Costituzione federale¹ (Cost.), la Confederazione provvede affinché in tutte le regioni del Paese vi siano servizi postali di base sufficienti e a prezzo ragionevole. Dal 1849 questo mandato è stato assolto dall'azienda svizzera delle PTT e dal 1998 dalla Posta Svizzera.

Dalla riforma dei settori delle poste e delle telecomunicazioni nel 1998 (Riforma delle PTT) la Posta è strutturata come ente di diritto pubblico dotato di personalità giuridica propria. L'organizzazione e la responsabilità della Posta sono tuttavia equiparabili già oggi a quelle di una società anonima. La riforma ha ridotto all'essenziale l'influenza della politica e trasferito alla Posta la gestione operativa dell'azienda. Le disposizioni della legge federale del 30 aprile 1997² sull'organizzazione dell'azienda delle poste della Confederazione (legge sull'organizzazione delle poste; LOP) si limitano a disciplinare gli organi e la loro cooperazione, mentre la Posta è libera di organizzarsi al fine di poter reagire ai nuovi bisogni. La legge è tuttavia orientata alle attività della Posta in un mercato protetto da monopolio. La Posta opera attualmente nei settori delle lettere, dei pacchi e della logistica, dei servizi finanziari e del trasporto di viaggiatori (art. 3 LOP). È tenuta per legge a fornire il servizio universale per quanto concerne i servizi postali e del traffico dei pagamenti. Queste prestazioni di qualità devono essere offerte in tutto il Paese a prezzi adeguati ed essere accessibili attraverso la rete di uffici postali. La Posta può fondare società affiliate, concludere alleanze o collaborare con terzi in altra maniera.

1.1.2 La Posta Svizzera oggi

Dalla riforma delle PTT la Posta è in continua evoluzione. Ha infatti dovuto reagire alle tappe di apertura del mercato già avvenute quali l'apertura del mercato delle messaggerie, degli invii espressi e dei pacchi, la liberalizzazione della corrispondenza destinata all'estero e l'abbassamento del limite del monopolio delle lettere a 100 g e in seguito a 50 g a decorrere dal 1° luglio 2009, alla crescente concorrenza, alle mutate esigenze dei clienti e al progresso tecnologico. In particolare a causa dei nuovi comportamenti della clientela la Posta ha proceduto a una ristrutturazione della sua rete postale tra il 2001 e il 2005 e ha ridotto il numero degli uffici postali da 3400 a circa 2400. Nel 2006 la Posta ha inoltre deciso di istituire entro la fine del 2008 circa 200 agenzie gestite secondo il principio «Posta nel negozio di paese». Ha inoltre provveduto ad adeguare le sue strutture fondando diverse società affiliate (p. es. AutoPostale Svizzera SA) e scorporando alcuni settori d'attività. Nel settore dei servizi finanziari la Posta ha registrato una forte crescita. La Posta ha inoltre rafforzato le sue attività all'estero, in particolare nei comparti Swiss Post Internatio-

¹ RS 101

² RS 783.1

nal, AutoPostale e «Clienti strategici e soluzioni» (SKL). Quasi il 20 per cento del suo fatturato è generato attualmente dagli scambi con l'estero. Dopo la riorganizzazione dei centri pacchi, entro il 2009 la Posta intende ottimizzare anche il suo sistema di trattamento delle lettere per mezzo del progetto REMA (Reengineering Mail-processing). I 18 centri lettere esistenti saranno sostituiti da tre nuovi centri moderni e sei centri secondari. Il volume degli investimenti ha superato il miliardo di franchi.

L'evoluzione positiva dell'azienda della Posta trova conferma anche nelle cifre: dopo la riforma il risultato del gruppo è cresciuto da 239 a 825 milioni di franchi (2008) e parallelamente sono aumentati anche i ricavi d'esercizio, che sono passati da 5,4 a 9 miliardi di franchi (2008). La somma di bilancio, che all'inizio si attestava sui 29 miliardi di franchi, è aumentata a 71 miliardi.

1.1.3 Il mercato della Posta Svizzera

La revisione totale della legge sull'azienda deve tener conto del fatto che in quanto fornitore di servizi postali, finanziari e di trasporto di viaggiatori la Posta Svizzera è attiva su diversi mercati ed è confrontata con sviluppi diversi.

- Nel settore dei servizi postali (lettere, pacchi, giornali e periodici) il mercato domestico della Posta Svizzera è stato contrassegnato negli ultimi 10 anni da due evoluzioni essenziali: il mercato dei pacchi è stato liberalizzato e quello delle lettere lo è stato in parte. Inoltre il mercato della comunicazione e della logistica ha subito rapidi mutamenti tecnologici e si è sempre più internazionalizzato. In seguito all'apertura del mercato dei pacchi il 19 per cento dell'intero fatturato (777 mio. di fr.) è attualmente realizzato da nuovi operatori. Due grandi operatori, DHL (Svizzera) SA e DPD (Svizzera) SA si spartiscono l'80 per cento di questo fatturato. Il mercato dei pacchi, che si fonde sempre più con il mercato delle messaggerie e degli invii espressi, è un mercato in espansione sia sul piano nazionale sia sul piano internazionale³. Nel mercato svizzero delle lettere in cui dal 1° gennaio 2006 nuovi operatori possono trasportare lettere a partire da 100 g, la quota degli offerenti privati è ridotta (99,96% di quota di mercato della Posta). Il volume globale del mercato delle lettere è leggermente in diminuzione dal 2001 e attualmente si situa al livello del 1998 (2,74 mia. di invii e 2,07 mia. di fatturato). Un'evoluzione analoga si può osservare nel confronto internazionale⁴. Ciononostante, se continua ad aprirsi, il mercato svizzero delle lettere è considerato un mercato interessante per i nuovi operatori⁵. L'evoluzione futura del mercato delle lettere e dei pacchi dipenderà essenzialmente dagli effetti della sostituzione elettronica, dal commercio elettronico e dalla situazione economica generale – in ogni caso le prognosi sono alquanto incerte. Inoltre la crescente convergenza delle vie di comunicazione fisiche ed elettroniche definirà in maniera determinante le esigenze poste ai fornitori di servizi postali.

³ Cfr. comunicato stampa dell'UPU sul World Post Day 2008, dell'8 ottobre 2008.

⁴ Cfr. comunicato stampa dell'UPU.

⁵ Cfr. PwC, Evaluating the Impact of a Full Market Opening on Swiss Post, Studio per la Posta Svizzera, 2006.

- La situazione sui *mercati finanziari* è stata destabilizzata dalla crisi finanziaria mondiale. A causa dell'incertezza ampiamente diffusa e della perdita di fiducia nei confronti delle banche i clienti hanno affidato maggiormente i loro soldi a istituti attivi soltanto in Svizzera. Dall'anno scorso numerosi clienti sono quindi affluiti verso PostFinance per depositarvi i loro soldi. Al momento non è possibile valutare l'evoluzione futura del mercato finanziario.
- Anche il settore dei *trasporti pubblici*, in cui la Posta è attiva nel traffico regionale di viaggiatori in Svizzera e sempre più anche nei Paesi limitrofi, è contrassegnato da una liberalizzazione del mercato. I mandati di trasporto sono sempre più spesso messi a concorso.

Riassumendo, la Posta offre le sue prestazioni su mercati nei quali si prevede un'intensificazione della concorrenza, che avrà una dimensione sempre più internazionale. Quest'evoluzione implica una maggiore pressione sui prezzi e determinerà anche un aumento delle acquisizioni e delle fusioni di imprese. Se vuole rimanere competitiva, la Posta Svizzera dovrà reagire correttamente a queste evoluzioni, ampiamente influenzate dal progresso tecnologico.

1.1.4 Evoluzioni in Europa

A partire dalle loro diverse condizioni quadro politiche ed economiche le singole aziende postali europee sono evolute in direzioni diverse. Qui di seguito facciamo un riassunto dell'evoluzione delle aziende postali storiche dei principali Stati membri dell'Unione europea (Svezia, Francia, Germania, Gran Bretagna, Paesi Bassi e Austria). Si noti che nessuna di queste aziende ha un mandato di servizio universale per il traffico dei pagamenti.

Svezia

La Svezia è stata nel 1993 il primo Paese in Europa che ha liberalizzato integralmente il suo mercato postale. Contemporaneamente la Posta svedese («Posten AB») è stata trasformata in una SA detenuta dallo Stato. Attualmente sono in corso lavori in vista di una fusione della Posta svedese e di quella danese, che prevedono anche una partecipazione dei due Stati interessati. Il servizio universale è affidato direttamente alla Posten AB e indennizzato dallo Stato in caso di fabbisogno finanziario. Le esigenze fissate per la fornitura del servizio universale sono comparativamente contenute.

La Posten AB è riuscita a occupare una posizione forte sul mercato postale. CityMail, il principale operatore privato – ora di proprietà della Posta norvegese – ha ottenuto nel 2007 una quota di mercato pari al 12 per cento.

Nell'ambito della riorganizzazione della rete di accettazione le prestazioni del traffico dei pagamenti sono state scorporate nello «Svensk Kassaservice» con filiali proprie. Questa società affiliata non è mai stata redditizia nonostante ingenti sussidi statali e qualche tempo fa è stata pertanto abbandonata completamente.

Francia

In Francia il limite del monopolio per gli invii indirizzati è stato abbassato a 50 g il 1° gennaio 2006. L'apertura completa del mercato delle lettere è prevista per il

2011. Finora «La Poste» è interamente di proprietà dello Stato. Inizialmente la privatizzazione e la quotazione in borsa erano parimenti previste per il 2011, ma la commissione incaricata della riforma della posta auspica che «La Poste» resti interamente nelle mani dello Stato anche dopo la sua trasformazione in società anonima.

Il servizio universale comprende gli invii singoli e gli invii in grandi quantità nazionali e internazionali fino a 2 kg nonché i pacchi fino a 20 kg. Contemporaneamente alla riduzione del limite del monopolio a 50 g, il 1° gennaio 2006 è stata fondata «La Banque Postale». Da allora «La Poste» può ampliare senza sosta i suoi affari bancari e offrire, oltre a conti privati e conti di risparmio, anche ipoteche e prodotti nei settori degli investimenti e delle assicurazioni. La Banca postale francese è già la quarta banca in Francia e ha realizzato nel 2007 il 22,6 per cento del fatturato della Posta.

Nel traffico internazionale delle lettere, dei pacchi e degli invii espressi la concorrenza è relativamente forte in Francia e diversi grandi operatori internazionali fanno concorrenza a «La Poste». Nella distribuzione di invii indirizzati non vi è invece praticamente concorrenza.

Germania

Il mercato postale tedesco è liberalizzato interamente dal 1° gennaio 2008. La «Deutsche Post» fornisce oggi il servizio universale nonostante non vi sia tenuta per legge. Se vuole cessare quest'attività, deve annunciarlo con sei mesi d'anticipo, affinché il servizio universale possa essere messo a concorso. L'attuale «Deutsche Post» e la «Deutsche Postbank» sono state istituite nel periodo 1989–1995 in seguito alla privatizzazione dell'autorità «Deutsche Bundespost». La «Deutsche Post» è la prima azienda postale europea a essere stata privatizzata completamente (partecipazione indiretta dello Stato attraverso il gruppo bancario KfW) e anche la prima ad aver realizzato ristrutturazioni di una certa entità. I principali concorrenti sul mercato postale tedesco sono la TNT e l'ex gruppo PIN, un raggruppamento di organizzazioni locali di distribuzione che è stato in parte ripreso da un gruppo di editori alla fine del 2008. La quota di mercato combinata delle altre aziende postali era nel 2007 pari al 12,7 per cento del volume totale delle lettere. Nel 2008 la «Deutsche Postbank», che gestisce circa 850 filiali proprie, è stata venduta alla «Deutsche Bank».

Gran Bretagna

In Inghilterra il mercato è stato integralmente liberalizzato il 1° gennaio 2006. A causa del regime di accesso alla rete, su tutta la catena del valore aggiunto la concorrenza è nettamente meno intensa che negli altri mercati postali liberalizzati – finora non vi sono stati praticamente nuovi operatori. Il consolidamento (raccolta e smistamento) è al contrario avvenuto più velocemente che in altri Paesi. Per la distribuzione gli invii vengono consegnati a «Royal Mail» a tariffe d'accesso alla rete contenute. Attualmente «Royal Mail» è confrontata con difficoltà finanziarie. Post Office Financial Services amplia le sue attività nel settore bancario in collaborazione con la Bank of Ireland. Il Governo britannico sta attualmente considerando di affidare a «Royal Mail» il ruolo di «banca popolare» (People's Bank). È inoltre previsto che la rete degli uffici postali venga ripresa dallo Stato e che «Royal Mail» venga privatizzata parzialmente.

Paesi Bassi

Il 1° gennaio 2006 il mercato delle lettere e degli stampati è stato liberalizzato nei Paesi Bassi per gli invii di peso superiore ai 50 g. La liberalizzazione integrale del mercato, prevista originariamente per il 1° gennaio 2007, è stata rinviata a data indeterminata (al più tardi al 1° gennaio 2011). Questo a causa dell'introduzione di salari minimi in Germania, che secondo i concorrenti attivi sul mercato tedesco – tra i quali anche l'olandese TNT – rappresenta un ostacolo all'accesso al mercato.

Conformemente all'obbligo di servizio universale, concepito in maniera piuttosto flessibile, TNT è tenuta a gestire almeno 2000 punti d'accesso; di questi, soltanto 900 uffici postali devono essere gestiti con l'intera offerta logistica.

TNT è una società anonima di diritto privato, di cui lo Stato non detiene più azioni dal novembre del 2006. TNT Post è attiva su mercati nazionali delle lettere già liberalizzati (Germania, Inghilterra). Le attività finanziarie della Posta sono state privatizzate già nel 1986 e fanno ora parte dell'ING Group. Nel 2009 queste attività saranno integrate interamente a ING, per cui il marchio Banca postale sparirà.

Nel mercato degli invii in grandi quantità TNT detiene attualmente una quota di mercato pari al 45 per cento circa; nel mercato totale degli invii indirizzati i due principali concorrenti di TNT detengono una quota di mercato pari al 14 per cento.

Austria

La «Österreichische Post» è stata trasformata nel 1999 in una società anonima giuridicamente autonoma. Il 51 per cento delle azioni è detenuto dallo Stato (Österreichische Industrieholding AG), mentre il 49 per cento è negoziato in borsa dal 2006. La «Österreichische Post» dispone dal 2006 ancora di un monopolio per gli invii indirizzati fino a 50 g. La *Post-Universaldienstverordnung* prescrive un numero sufficiente di uffici postali sull'intero territorio. Nel periodo 2002–2006 il numero di succursali della posta è sceso da 2286 a 1335. La fornitura del servizio universale è finanziata attraverso il settore riservato. Gli operatori privati sono attivi soprattutto nel settore dei servizi di distribuzione dei pacchi e degli invii espressi; i quotidiani hanno messo a punto reti di distribuzione proprie.

1.2 Misure necessarie

Contemporaneamente alla legge sull'organizzazione delle poste viene sottoposta a revisione totale anche la legge del 30 aprile 1997⁶ sulle poste (LPO). Essa prevede che un anno dopo la sua entrata in vigore il Consiglio federale sottoponga al Parlamento un decreto federale concernente la liberalizzazione integrale del mercato postale. Questo significa che in futuro la Posta Svizzera sarà in concorrenza con gli altri operatori per tutte le sue prestazioni. Parallelamente riceve un mandato legale di garantire il servizio universale per i servizi postali e un altro per il servizio universale nel settore del traffico dei pagamenti. Conformemente al disegno di legge sulle poste, la Posta dovrà in linea di massima garantire il finanziamento di queste prestazioni con i suoi propri mezzi. Durante un periodo transitorio, ossia fino all'apertura integrale del mercato, la Posta potrà disporre a tal fine dei proventi del monopolio delle lettere. Avrà diritto a un indennizzo se le condizioni legali poste ai servizi

⁶ RS 783.0

postali comportano costi netti. Conformemente a uno studio realizzato su mandato del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC)⁷, l'abolizione del monopolio non minaccerà il finanziamento del servizio universale per quanto concerne i servizi postali se la Posta riuscirà a ottimizzare gradualmente i suoi costi.

Tenuto conto di queste evoluzioni, le nuove disposizioni legali che sostituiranno le vigenti leggi sulle poste e sull'organizzazione delle poste dovranno essere definite in funzione del mercato. La nuova regolamentazione deve garantire che la Posta abbia gli stessi diritti degli altri operatori del mercato, ossia che non sia né avvantaggiata né svantaggiata.

Le diverse attività commerciali della Posta non saranno più rette dalle disposizioni di una legge speciale applicabili alla Posta bensì dalle regolamentazioni settoriali applicabili a tutti i partecipanti al mercato. Mentre la nuova legge sulle poste creerà le condizioni applicabili al mercato postale, i servizi finanziari saranno retti dalla legislazione sui mercati finanziari⁸, mentre il trasporto di viaggiatori lo sarà dalla legge del 18 giugno 1993⁹ sul trasporto viaggiatori (LTV) e dalla legge del 1° luglio 1958¹⁰ sulle ferrovie (Lferr). Logicamente la Posta sarà soggetta per ogni settore d'attività all'organo di sorveglianza competente in materia.

Anche la legge sull'organizzazione della Posta dovrà pertanto essere strutturata in questo modo. Qui di seguito presentiamo le modifiche necessarie nei singoli settori.

Articolo sullo scopo

Per quanto concerne le attività commerciali della Posta, l'attuale formulazione di quest'articolo rimanda ai compiti previsti dalla legge sulle poste e alla legislazione sui trasporti pubblici. Questo rimando non soddisfa più le esigenze di una base legale delle attività economiche della Posta. La nuova legge sulle poste diventa, in seguito alla revisione totale, una legge sul mercato e si applicherà allo stesso modo a tutti gli operatori postali. Pertanto il settore di attività della Posta ammesso deve logicamente essere definito in maniera esaustiva nella legge sull'azienda. Il nuovo scopo così definito deve descrivere l'attività della Posta e lasciarle, nei limiti definiti dal diritto costituzionale, la libertà imprenditoriale necessaria per adattare continuamente la sua offerta in funzione dei cambiamenti e di svilupparla ulteriormente.

Forma giuridica

La situazione finanziaria della Posta nonché le condizioni quadro economiche e giuridiche sono radicalmente cambiate dall'istituzione dell'ente nel 1998. La situazione finanziaria della Posta, giudicata ancora incerta all'epoca, si è stabilizzata. Dal 2004 l'azienda è in grado di costituirsi una base di fondi propri grazie ai suoi utili e di migliorare la situazione finanziaria della sua cassa pensioni. Per quanto concerne la base di fondi propri necessaria, questo processo dovrebbe terminare entro il 2010. Parallelamente la Posta realizza gran parte del suo fatturato in concorrenza con operatori privati e sui mercati esteri. In previsione di nuove tappe di apertura del

⁷ «Auswirkungen Postmarktliberalisierung 2011», Plaut Economics/Frontier Economics, Londra, dicembre 2007.

⁸ Art. 1 cpv. 1 della legge del 22 giugno 2007 sulla vigilanza dei mercati finanziari (LFINMA; RS 956.1)

⁹ RS 744.10

¹⁰ RS 742.101

mercato, è necessario pertanto adeguare anche la forma giuridica della Posta. Grazie alla trasformazione in una società anonima di diritto speciale, la Posta disporrà di una struttura aziendale paragonabile a quella dei suoi concorrenti.

Diritto del lavoro

Attualmente la Posta e i suoi concorrenti privati non sono soggetti alle stesse condizioni in materia di diritto del lavoro. I rapporti d'impiego degli impiegati della Posta sono retti dalla legge del 24 marzo 2000¹¹ sul personale federale (LPers), quelli degli operatori privati dal Codice delle obbligazioni¹² (CO). La necessità per la Posta di far fronte nel lungo periodo alla concorrenza degli altri operatori richiede anche un adeguamento delle condizioni quadro del diritto del lavoro, affinché essa disponga di basi paragonabili a quelle degli offerenti privati. Con la revisione della legge sull'organizzazione delle poste i rapporti d'impiego della Posta vengono pertanto assoggettati al Codice delle obbligazioni. La Posta SA continua tuttavia ad essere tenuta a negoziare la conclusione di un contratto collettivo di lavoro.

Vigilanza sui servizi finanziari

Il settore dei servizi finanziari della Posta non è sottoposto attualmente alla vigilanza sulle banche e questo sebbene la Posta riceva in deposito, amministri e investa somme ingenti della propria clientela. PostFinance deve pertanto essere sottoposta alla vigilanza ordinaria sui mercati finanziari. Attualmente la Posta gode di una regolamentazione derogatoria della legislazione sulle banche che permette agli enti pubblici di gestire a fini commerciali fondi depositati dal pubblico. Visto il cambiamento della forma giuridica, la Posta necessiterà in futuro di un'autorizzazione dell'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA) per gestire detti fondi e offrire altri servizi finanziari. Necessitando di questa autorizzazione, la Posta sarà soggetta alla vigilanza ordinaria sui mercati finanziari.

Soppressione del privilegio fiscale

La Posta gode oggi, in qualità di ente di diritto pubblico, del privilegio fiscale previsto nell'articolo 62d della legge del 21 marzo 1997¹³ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA). Ad eccezione delle entrate generate dai servizi liberi, la Posta è attualmente esentata dal pagamento delle imposte a livello federale e cantonale. Questo privilegio non si giustifica più in un mercato in cui tutti gli operatori devono beneficiare delle stesse condizioni. Una volta trasformata in società anonima di diritto speciale, la Posta Svizzera sarà pertanto assoggettata all'imposta per tutte le sue attività.

Soppressione della garanzia dello Stato

Attualmente la Confederazione presta una garanzia sussidiaria, ma tuttavia completa in favore della Posta. In caso di insolubilità della Posta la Confederazione risponde in modo sussidiario nei confronti dei clienti di tutti gli impegni della Posta. Non appena la parte di fondi propri usuale nel settore sarà raggiunta e PostFinance sarà soggetta alla sorveglianza ordinaria sui mercati finanziari, questa garanzia potrà essere soppressa progressivamente, tenendo conto degli interessi dei clienti. Anche

¹¹ RS 172.220.1

¹² RS 220

¹³ RS 172.010

questa misura è volta a garantire che la Posta benefici delle stesse condizioni dei suoi concorrenti privati.

1.3 Risultati della procedura preliminare

1.3.1 Il progetto posto in consultazione

Con decisione del 27 febbraio 2008 il Consiglio federale ha preso atto dei progetti di nuova legge sulle poste e di nuova legge sull'organizzazione delle poste e ha incaricato il DATEC di condurre la procedura di consultazione.

Il punto principale dell'avamprogetto di legge sull'organizzazione delle poste consisteva nella trasformazione della Posta da ente di diritto pubblico in società anonima. In consultazione è stata posta sia la variante di una società anonima di diritto speciale sia quella di una società anonima di diritto privato. Un altro cambiamento importante concerneva i rapporti d'impiego: per garantire la parità di trattamento con gli altri operatori, si proponeva di sottoporli al CO e non più alla LPers. La disposizione sullo scopo definiva inoltre le attività della Posta nei settori dei servizi postali, del traffico dei pagamenti e del trasporto di viaggiatori. Si è rinunciato espressamente a estendere i servizi finanziari alle operazioni connesse alle ipoteche e ai crediti. Si è proposto inoltre di porre PostFinance sotto la vigilanza ordinaria sui mercati finanziari.

La consultazione è stata avviata il 18 marzo 2008. Le cerchie interessate hanno potuto pronunciarsi fino al 16 giugno 2008. Per quanto concerne la legge sull'organizzazione delle poste sono pervenuti circa 150 pareri; si sono espressi tutti i Cantoni, 8 partiti politici, 3 associazioni mantello dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna, 7 associazioni centrali, 21 associazioni di categoria, rappresentanti del settore e operatori del mercato, nonché altre organizzazioni e associazioni.

1.3.2 Risultati della consultazione e mandato del Consiglio federale

L'avamprogetto di revisione totale della legge sull'organizzazione delle poste è stato accolto favorevolmente da gran parte dei partecipanti alla consultazione. Sono stati approvati da un'ampia maggioranza in particolare i tre punti centrali dell'avamprogetto: la trasformazione della Posta Svizzera in una società anonima, l'assoggettamento del personale della Posta al CO nonché la definizione del settore di attività della Posta.

La società anonima di diritto speciale ha suscitato più consensi rispetto a quella di diritto privato. In favore del mantenimento dell'ente si sono espressi i sindacati, il PS, i Verdi e l'Associazione dei Comuni. L'approvazione del trasferimento dei rapporti d'impiego al diritto privato è stata associata all'auspicio espresso da più parti di assicurare la conclusione di un contratto collettivo di lavoro, esteso eventualmente all'intero settore. I sindacati, il PS e i Verdi si sono opposti a un assoggettamento al CO, temendo un peggioramento delle condizioni di lavoro soprattutto nelle regioni periferiche. Vari partecipanti, tra cui alcuni Cantoni, i partiti di sinistra e i sindacati, si sono inoltre detti favorevoli a che in futuro la Posta possa offrire prestazioni finanziarie più ampie sul modello di una «banca postale».

Il 22 ottobre 2008 abbiamo preso atto dei risultati della consultazione e incaricato il DATEC di elaborare un disegno di legge e un messaggio tenendo conto di detti risultati. Si tratta in particolare di trasformare la Posta in una società anonima di diritto speciale e sottoporre i rapporti d'impiego al CO. La disposizione sullo scopo non dovrà prevedere, come finora, un'estensione dei servizi finanziari.

1.4 Le nuove regolamentazioni proposte

1.4.1 Forma giuridica

L'organizzazione della Posta si rifà già oggi in diversi punti al diritto della società anonima (p. es. struttura della direzione del gruppo e del consiglio d'amministrazione, responsabilità sul piano civile degli organi direttivi). La Posta è dunque già oggi organizzata come gruppo. Con questa forma giuridica, che non è conosciuta al di fuori della Svizzera, la Posta ha tuttavia difficoltà a operare in un mercato sempre più globalizzato. In vista delle prossime fasi di apertura e della completa liberalizzazione del mercato postale occorre pertanto adeguarla. La forma giuridica deve tener conto delle condizioni del mercato:

- deve migliorare la capacità della Posta di effettuare transazioni sul mercato dei capitali, ossia la capacità di procurarsi mezzi finanziari propri o fondi di terzi;
- deve aumentare la sua capacità di cooperare, ossia agevolarle la conclusione di alleanze.

Si prevede pertanto di trasformare la Posta in una società anonima di diritto speciale sul modello delle Ferrovie federali svizzere (FFS SA) e di Swisscom SA. La società anonima di diritto speciale è una costruzione di diritto pubblico; la trasformazione si ispira tuttavia in ampia misura al diritto della società anonima. Le disposizioni con carattere di legge speciale si trovano essenzialmente nell'ambito della definizione dello scopo dell'azienda, della partecipazione maggioritaria della Confederazione e della strategia del proprietario. La legge speciale permette alla Confederazione di assicurarsi diritti d'informazione e d'influenza al fine di esercitare il suo ruolo di proprietario, cosa che non potrebbe fare in caso di una concezione puramente di diritto privato¹⁴. La struttura della Posta è di competenza dell'azienda. In questo ambito non le vengono poste condizioni.

La trasformazione è inoltre conforme alla strategia di governo d'impresa della Confederazione: essa prevede infatti lo statuto di società anonima di diritto privato per «le unità che operano sul mercato (eventualmente regolamentato) e sono finanziate principalmente mediante i prezzi, che non forniscono prestazioni di carattere sovrano e soddisfano le condizioni per la loro autonomia economica e che quindi sono aperte anche alla partecipazione di terzi»¹⁵. Nonostante adempia queste condizioni, la Posta avrà lo statuto di società anonima di diritto speciale. In tal modo l'organizzazione della Posta potrà essere definita in funzione dei bisogni specifici

¹⁴ Cfr. Rapporto del Consiglio federale del 13 settembre 2006 sullo scorporo e la gestione strategica di compiti della Confederazione (Rapporto sul governo d'impresa, FF 2006 7545, in particolare pag. 7580).

¹⁵ Cfr. Rapporto del Consiglio federale del 13 settembre 2006 sullo scorporo e la gestione strategica di compiti della Confederazione (Rapporto sul governo d'impresa, FF 2006 7545, in particolare pag. 7580).

della Confederazione e dei suoi interessi pubblici legati al mandato della Posta Svizzera. Inoltre la procedura di consultazione ha mostrato che, vista la grande sensibilità della popolazione svizzera per quanto concerne il servizio postale universale, la trasformazione della Posta in una società anonima di diritto speciale è meglio accettata sul piano politico che non una trasformazione in una società anonima di diritto privato.

1.4.2 Settore d'attività (articolo sullo scopo)

L'articolo sullo scopo è la base legale delle attività economiche della Posta Svizzera e riveste pertanto un'importanza fondamentale: definisce quello che la Posta può fare. I compiti della Posta sono definiti dai mandati di servizio universale nei settori delle lettere, dei pacchi e del traffico dei pagamenti nonché delle concessioni per il trasporto di viaggiatori nel traffico regionale. Un articolo sullo scopo dell'azienda moderna deve tuttavia tener conto di un ventaglio più ampio di esigenze: nell'ambito della riforma postale del 1998, la Posta, in quanto azienda autonoma, è stata tenuta ad assicurare una gestione economica conformemente ai principi della gestione d'impresa. È stata tenuta in particolare a coprire i suoi costi. Affinché possa adempiere queste esigenze e profilarsi su mercati in rapida mutazione (cfr. n. 1.1.1), la Posta deve potersi sviluppare in modo corrispondente. Fondandosi sulle sue principali attività e nei limiti definiti dal diritto costituzionale, la Posta deve pertanto:

- diversificarsi lungo la catena del valore aggiunto integrando sul piano geografico (Svizzera ed estero) le tappe dei processi a monte e a valle, tenendo conto dell'evoluzione dei bisogni della clientela e sfruttando gli effetti di sinergia;
- posizionarsi favorevolmente su mercati connessi alla posta, alle comunicazioni e alla logistica che si avvicinano sempre più gli uni agli altri;
- e nel contempo riuscire a ridurre la sua dipendenza dagli affari tradizionali, tendenzialmente in regresso.

In un mercato interamente liberalizzato la flessibilità dell'offerta assume un'importanza crescente e costituisce un pendant necessario al mandato legale di servizio universale: soltanto se la Posta ha la possibilità di adattare la sua offerta anche all'evoluzione del mercato si può esigere, nella legge sulle poste, che essa garantisca il servizio universale anche a media e lunga scadenza e possibilmente coprendo i suoi costi. È in questo senso che nella Panoramica del 2002 abbiamo sottolineato che la Posta necessiterà di un'ampia base di finanziamento che – tenuto conto della liberalizzazione – proverrà soprattutto dai servizi liberi. Una stretta limitazione dell'attività ai settori tradizionali (lettere, pacchi, AutoPostale e pagamenti) comporterebbe pertanto per la Posta il rischio di perdere la sua posizione forte sui mercati, per cui anche l'autofinanziamento del servizio universale sarebbe minacciato.

Il proposto articolo sullo scopo è parimenti conforme ai vigenti obiettivi strategici assegnati alla Posta: essa deve profilarsi nei confronti della concorrenza su mercati dinamici in quanto azienda redditizia, innovativa e orientata alla clientela. Il nostro Collegio chiede alla Posta di sviluppare nuove offerte sia sul mercato della logistica sia nel settore dei servizi finanziari e del trasporto di viaggiatori al fine di poter

creare crescita, assicurare durevolmente la sua capacità di rendimento e procurarsi nuove possibilità per finanziare il servizio universale.

Il nuovo articolo sullo scopo si fonda pertanto sui mandati di servizio universale nei settori dei servizi postali, del traffico dei pagamenti e del trasporto di viaggiatori. Consente inoltre alla Posta, come previsto finora dall'articolo 9 LPO, di offrire servizi liberi e di fornire prodotti e prestazioni legati all'attività principale nonché di proporre altre prestazioni e prodotti su mandato di terzi, al fine di ottimizzare la sua infrastruttura. Il settore d'attività della Posta rimane dunque lo stesso di quello attuale; la formulazione viene però adattata al nuovo contesto giuridico ed economico della Posta.

1.4.3 Partecipazione della Confederazione e strategia del proprietario

Partecipazione della Confederazione

Dopo la regolamentazione del servizio universale nella legge sulle poste, la partecipazione nell'azienda della Posta Svizzera è il secondo pilastro della politica della Confederazione in materia di poste, finalizzato all'adempimento del mandato costituzionale volto a garantire il servizio postale universale. La Confederazione deve strutturare la propria partecipazione in maniera tale da poter perseguire gli interessi pubblici che hanno motivato questa partecipazione. Questo è il motivo per cui la Confederazione è azionista della Posta e deve detenere la maggioranza del capitale e dei voti. La decisione riguardante la partecipazione della Confederazione nelle proprie aziende è una questione politica d'importanza centrale. La cessione della partecipazione di maggioranza della Confederazione sarebbe pertanto possibile soltanto mediante una modifica della legge, conformemente alle regole della nostra democrazia. Tale disciplinamento rispecchia quello della partecipazione della Confederazione nelle FFS SA e in Swisscom SA.

La partecipazione maggioritaria della Confederazione nella Posta è inoltre parte integrante di una strategia di apertura graduale e controllata del mercato. La Confederazione non rinuncia al controllo politico sull'azienda, a suo avviso ancor oggi importante in un contesto in profondo mutamento, e al contempo la Posta ottiene la libertà di manovra necessaria per sopravvivere in un mercato competitivo.

Come menzionato nel numero 1.1.2, negli ultimi anni la Posta ha fondato diverse società affiliate e scorporato alcuni settori (p. es. AutoPostale Svizzera SA, Secure-Post AG). La nuova LOP trasferirà alla Posta SA i diritti di partecipazione detenuti finora dall'ente della Posta. Come esposto nel numero 1.4.1, definire la struttura organizzativa spetta alla Posta. Pertanto la Posta è di massima libera di fondare società affiliate, scorporare unità e addirittura vendere le quote detenute nelle società affiliate.

Conformemente alla legge sulle poste, la Posta è tenuta a garantire il servizio universale per i servizi postali e i servizi finanziari. Non deve tuttavia fornirli essa stessa, bensì può trasferirli integralmente o in parte ad altre aziende. Deve però garantire che le possibilità di controllo e d'intervento del legislatore e dell'autorità di vigilanza non vengano ridotte. Di conseguenza i trasferimenti sono possibili soltanto se la Posta garantisce che esercitando i suoi ampi diritti di controllo e d'istruzione nei confronti del fornitore di prestazioni essa è in grado di assumere le sue responsa-

bilità. La Posta può dunque trasferire prestazioni del servizio universale a una società affiliata se dispone di una partecipazione maggioritaria e può pertanto controllare la fornitura delle prestazioni trasferite (per quanto concerne la partecipazione maggioritaria in PostFinance cfr. n. 1.4.5). I mezzi di controllo e d'intervento della Confederazione in quanto proprietaria sono in tal modo garantiti mentre alla Posta è lasciata la libertà di gestione che le consente di assicurare efficacemente il servizio universale in un mercato liberalizzato.

Strategia del proprietario

Dalla riforma delle PTT del 1998 il Consiglio federale assegna alla Posta ogni quattro anni obiettivi strategici al fine di salvaguardare gli interessi della Confederazione in quanto proprietaria. Questi obiettivi definiscono la strategia generale dell'azienda, gli obiettivi finanziari e in materia di personale nonché il quadro della politica in materia di cooperazioni e partecipazioni. Essi hanno essenzialmente due funzioni: il proprietario definisce da un lato regole per l'attività dell'azienda e dall'altro si impegna nei confronti dell'azienda assegnandole questi obiettivi. In tal modo il Consiglio federale garantisce la trasparenza e la stabilità necessarie affinché l'influenza delle cerchie politiche sia prevedibile per l'azienda. Questa possibilità di esercitare il proprio controllo è importante poiché la legislazione, nella sua funzione relativamente statica, può tener conto soltanto in modo limitato della continua trasformazione del settore delle poste.

In quanto strumento di controllo delle FFS, di Swisscom e della Posta, gli obiettivi strategici hanno dimostrato la loro efficacia contribuendo in particolare a fare in modo che le aziende ottenessero buoni risultati sui mercati liberalizzati e migliorassero le loro prestazioni. Il principio della separazione delle responsabilità delle cerchie politiche e di quelle dell'azienda si è dimostrato valido. Gli obiettivi fanno chiarezza sulle attese del proprietario nei confronti dell'azienda e fissano i criteri per la valutazione dei consigli d'amministrazione. Inoltre, grazie al controllo annuo, le prestazioni delle aziende possono essere misurate e comparate su un certo lasso di tempo; possono parimenti essere sottoposte a un esame critico da parte del Consiglio federale e del Parlamento.

Il nostro Collegio continuerà pertanto ad assegnare obiettivi alla Posta. Formulando obiettivi strategici per la Posta SA, società di diritto speciale, influenzeremo l'orientamento strategico della società madre, ossia fisseremo obiettivi per la Posta SA. Non fisseremo invece obiettivi strategici per le singole società del gruppo nelle quali la Confederazione non detiene una partecipazione diretta. Spetta dunque al consiglio d'amministrazione della Posta SA garantire l'attuazione degli obiettivi strategici e informarne il nostro Collegio.

Gli obiettivi strategici non devono essere confusi con la strategia dell'azienda. In quanto azionista, la Confederazione deve limitarsi ai suoi obiettivi e all'orientamento fondamentale della Posta SA. Lascia la direzione strategica e operativa agli organi competenti dell'azienda. Gli obiettivi strategici sono pertanto integrati nella strategia aziendale del consiglio d'amministrazione della Posta SA, che li attua.

1.4.4 Personale

Anche l'adeguamento del diritto del personale accorderà alla Posta un margine di manovra maggiore. Dovendo far fronte alla concorrenza crescente di aziende nazionali ed estere, la Posta ha esigenze diverse in materia di diritto del personale rispetto all'Amministrazione federale in senso stretto. La legge sul personale federale non risponde adeguatamente a dette esigenze, ragione per cui la Posta Svizzera dovrà in futuro regolamentare da sé i propri rapporti d'impiego sulla base del CO.

La Posta ha inoltre l'obbligo di negoziare con le associazioni del personale la conclusione di un contratto collettivo di lavoro. Da un lato la Posta sottostà a quest'obbligo in virtù della legge sulle poste, che prescrive che essa debba condurre trattative come tutti gli altri operatori del settore, dall'altro quest'obbligo le deriva, per gli altri settori, dalla legge sull'organizzazione della Posta e dagli obiettivi strategici.

Il nostro Collegio continuerà a controllare la politica del personale della Posta per mezzo degli obiettivi strategici. Già oggi esige dalla Posta che essa sia un datore di lavoro moderno, socialmente responsabile e attrattivo.

Come altra conseguenza della subordinazione al Codice delle obbligazioni, l'articolo 13 della legge del 13 dicembre 2002¹⁶ sui disabili (LDis) non sarà più applicabile direttamente. Di conseguenza nell'articolo 9 capoverso 3 del disegno di legge sull'organizzazione della Posta (D-LOP) la Posta è tenuta a garantire la parità di opportunità dei collaboratori disabili.

Infine il personale sarà rappresentato nel consiglio d'amministrazione (cfr. art. 8 cpv. 3 D-LOP).

1.4.5 PostFinance

Attività

La Posta fornisce da oltre 100 anni prestazioni di base nel settore del traffico dei pagamenti¹⁷. La fornitura di prestazioni quali pagamenti, trasferimenti e versamenti si fonda sul mandato di servizio universale della Confederazione contenuto nella legge sulle poste, al quale rinvia l'attuale disposizione sullo scopo (art. 3 LOP). Oltre a questa offerta di base nel settore del traffico dei pagamenti, conformemente all'articolo 9 dell'attuale LPO la Posta offre altri prodotti e prestazioni (prestazioni nell'ambito della gestione dei conti, delle carte, dei modi di pagamento e dei pagamenti internazionali) – i cosiddetti servizi liberi. Il traffico dei pagamenti internazionali presuppone transazioni in divise, per cui la Posta è attiva anche nelle operazioni di negoziazione.

A titolo di commissione la Posta gestisce anche altri prodotti finanziari per conto di terzi (UBS: ipoteche e crediti, fondi, pilastro 3a; MHB: ipoteche; BCV: investimenti diretti [brokeraggio elettronico]; Axa-Winterthur: assicurazioni; Rendita Fondazione di libero passaggio: conto di libero passaggio). Si tratta in questi casi – eccettuati i fondi e le assicurazioni, che sono gestiti anche da altri istituti finanziari come pro-

¹⁶ RS 151.3

¹⁷ Cfr. l'allegata tabella 1 «Panoramica dell'evoluzione delle basi giuridiche».

dotti di terzi – di soluzioni particolari, poiché la Posta non dispone di una base legale per proporre una propria offerta.

La buona esecuzione delle prestazioni nel settore del traffico dei pagamenti implica la gestione di conti di clienti e l'amministrazione del denaro dei clienti su questi conti. Alla Posta si applica oggi una clausola derogatoria dell'ordinanza del 17 maggio 1972¹⁸ sulle banche (art. 3a OBCR), in base alla quale gli enti pubblici possono accettare depositi del pubblico a titolo professionale senza corrispondente autorizzazione.

Dalla soppressione del limite di remunerazione nel 1998¹⁹ la Posta ha il diritto di pagare ai suoi clienti un interesse conforme al mercato. La Posta effettua investimenti sul mercato monetario e finanziario generando in tal modo un utile, che trasmette ai clienti sotto forma di interessi; realizza inoltre un risultato da operazioni su interessi. Per legge è tenuta a realizzare un utile conforme al mercato quando investe i fondi della clientela e a garantire la sicurezza degli investimenti.

Contrariamente alle banche, la Posta non può offrire tutta la gamma di prodotti finanziari per gli investimenti dei fondi della clientela. Può offrire soprattutto partecipazioni (acquisto di obbligazioni, prestiti, ecc.) in singole imprese (cfr. art. 11a–11c LOP) e il prestito ai clienti nei limiti degli scoperti di conto alle condizioni praticate sul mercato nell'ambito del traffico dei pagamenti (cfr. art. 11 cpv. 3 dell'ordinanza del 26 novembre 2003²⁰ sulle poste, OPO). La differenza rispetto alle operazioni classiche su interessi, ossia l'investimento di fondi in crediti e ipoteche, sta nel fatto che le operazioni di cui sopra non sono destinate a privati o a PMI e l'investimento è dotato di un rating che valuta in modo standardizzato il rischio di inadempienza e insolvenza. Inoltre è possibile rivendere più rapidamente un investimento finanziario che non crediti o ipoteche. Anche le banche effettuano investimenti finanziari per operazioni su interessi, anche se non nella stessa misura di PostFinance.

Gli investimenti sul mercato finanziario e monetario, pari a oltre 60 miliardi di franchi, costituiscono la parte principale dei fondi investiti da PostFinance. I prestiti sotto forma di scoperti di conto alle condizioni praticate sul mercato sono inferiori a 1 miliardo di franchi. Questo mercato rappresenta soltanto una parte accessoria del mercato dei crediti. Gli investimenti sono invece fortemente aumentati parallelamente ai fondi dei clienti (alla fine degli anni Novanta il volume degli investimenti era pari a 15 mia. di fr.). A causa della mancanza di alternative per gli investimenti in Svizzera, questo aumento è avvenuto quasi esclusivamente sugli investimenti all'estero, che sono cresciuti di 6 miliardi di franchi dal 2000 superando i 30 miliardi di franchi.

Dal 1999 la Posta può gestire attivamente il suo bilancio nel settore di PostFinance, applicando gli elementi classici della gestione del bilancio quali la trasformazione di scadenze. Dal 2004 può inoltre definire essa stessa i principi della gestione del bilancio per mezzo di una propria politica in materia di investimenti e rischi.

PostFinance è uno dei pilastri finanziari della Posta Svizzera e nel 2007 ha contribuito per la parte maggiore al risultato d'esercizio. Inoltre il potenziale di crescita dei

18 RS 952.02

19 Cfr. l'allegata tabella 1 «Panoramica dell'evoluzione delle basi giuridiche».

20 RS 783.01

servizi finanziari è nettamente superiore a quello dei servizi postali. Negli ultimi anni PostFinance ha parimenti creato senza sosta nuovi posti di lavoro.

L'articolo sullo scopo (art. 3 cpv. 1 lett. b D-LOP) definisce le attività commerciali future di PostFinance (cfr. in merito il commento dell'art. 3 D-LOP). Secondo la volontà del nostro Collegio, anche in futuro a PostFinance sarà vietato esplicitamente reinvestire i fondi sul mercato svizzero dei crediti e delle ipoteche. Siccome in Svizzera il potenziale di partecipazioni finanziarie è limitato, anche in futuro PostFinance investirà all'estero gran parte dei fondi della clientela, pari a circa 70 miliardi di franchi. Riteniamo infatti i rischi connessi, ossia le fluttuazioni valutarie e i problemi giuridici relativi al rimpatrio dei soldi in Svizzera, meno ampi di quelli relativi a un'attività di PostFinance nel settore dei crediti e delle ipoteche in Svizzera. Inoltre a parer nostro sul mercato svizzero l'offerta di crediti e ipoteche è già sufficiente.

Vigilanza

Nell'ambito della revisione della legge sull'organizzazione delle poste viene ridefinita anche la vigilanza sui servizi finanziari della Posta e di PostFinance. L'organizzazione attuale della vigilanza su PostFinance è una soluzione particolare, poco trasparente e parziale, che risale al passato. I compiti sono ripartiti tra Consiglio federale, Dipartimento federale delle finanze e Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni. Alcune funzioni sono espletate dall'Autorità di regolazione postale e parte delle competenze spettano infine all'Autorità di controllo per la lotta contro il riciclaggio di denaro e all'Organismo di autodisciplina della Posta. Questa ripartizione non è più adeguata alle esigenze di protezione dei depositanti e del sistema. PostFinance deve pertanto essere sottoposta alla vigilanza ordinaria sui mercati finanziari.

L'accettazione di fondi della clientela da parte di PostFinance corrisponde già oggi a un'attività bancaria ai sensi dell'articolo 2a OBCR e sarebbe di massima soggetta ad autorizzazione. In virtù dell'eccezione di cui all'articolo 3a capoverso 1 OBCR la Posta, in quanto ente di diritto pubblico, non è tuttavia soggetta a questa legislazione e attualmente non necessita pertanto di autorizzazione per l'accettazione di fondi di clienti.

Con la trasformazione della Posta in una società anonima di diritto speciale quest'eccezione non avrà più ragione di essere. Questo significa che in futuro per l'accettazione di depositi del pubblico la Posta necessiterà, conformemente all'articolo 2a lettera a OBCR, di un'autorizzazione della FINMA. Il rilascio di quest'autorizzazione implicherà l'assoggettamento di PostFinance SA alla vigilanza sui mercati finanziari. Saranno quindi applicabili le leggi speciali sulla vigilanza sui mercati, in questo caso la legge sulle banche, e PostFinance sarà in futuro soggetta alla vigilanza sui mercati finanziari. Nel rilasciare l'autorizzazione si terrà conto del fatto che essa non può concedere crediti e ipoteche.

Forma giuridica e partecipazioni

La richiesta e l'ottenimento di un'autorizzazione della FINMA rendono necessario lo scorporo di PostFinance dalla casa madre della Posta. Questo è necessario poiché la FINMA esercita la sua vigilanza esclusivamente sulle società operanti prevalentemente nel settore finanziario (cfr. art. 2a OBCR), ciò che non è il caso per la Posta SA. Le attività di PostFinance saranno dunque trasferite a una società affiliata

(PostFinance SA). L'estensione dell'attività di PostFinance SA sarà fissata dal legislatore nell'articolo concernente lo scopo (art. 3 D-LOP).

Lo scorporo e l'inizio delle attività commerciali di PostFinance SA avverranno contemporaneamente alla trasformazione della Posta in una società anonima di diritto speciale.

Nel numero 1.4.3 abbiamo rilevato che la Posta può delegare il servizio universale a una società affiliata soltanto se dispone di poteri estesi di controllo e d'istruzione che le permettano di controllarla. La Posta deve pertanto detenere imperativamente una partecipazione maggioritaria in PostFinance se delega a quest'ultima i compiti di servizio universale nel settore dei pagamenti. Questo è sancito nell'articolo 14 capoverso 2 D-LOP.

L'organizzazione interna di PostFinance deve essere conforme alle prescrizioni del diritto dei mercati finanziari (cfr. art. 3 cpv. 2 lett. a e c-d della legge dell'8 novembre 1934²¹ sulle banche, LBCR). Inoltre PostFinance deve disporre del capitale proprio minimo prescritto dalla legge (cfr. art. 3 cpv. 2 lett. b LBCR). Gli obiettivi strategici esigono dalla Posta che essa dia la massima priorità alla costituzione di un capitale proprio conforme agli usi del settore. I fondi necessari per la capitalizzazione di PostFinance potranno di conseguenza provenire dalle riserve del gruppo. Per quanto concerne l'alimentazione del capitale proprio si applicano i principi del divieto del sovvenzionamento trasversale di cui all'articolo 9 capoverso 4 LPO.

Importanza sistemica del traffico dei pagamenti

Con l'entrata in vigore nel 2004 della nuova legge del 3 ottobre 2003²² sulla Banca nazionale (LBN), la Banca nazionale svizzera (BNS) è stata incaricata di sorvegliare i sistemi di pagamento e i sistemi di gestione delle operazioni su titoli. Nella sua attività di sorveglianza la BNS si concentra sui sistemi di pagamento e sui sistemi di gestione delle operazioni su titoli sistemicamente importanti. Già nel 2004 la BNS era giunta alla conclusione che PostFinance non gestiva un sistema di pagamento sistemicamente importante sulla base dei criteri di cui all'articolo 20 dell'ordinanza del 18 marzo 2004²³ sulla Banca nazionale (OBN). La BNS lo ha confermato in una lettera dell'11 febbraio 2009. Ritiene che il sistema di pagamento di PostFinance, pur avendo una grande importanza per l'economia nazionale, non è tuttavia «sistemicamente importante» per la stabilità del sistema finanziario a causa dei volumi finanziari troppo esigui.

Protezione dei depositanti

Nell'ambito del pacchetto di misure volte a stabilizzare il sistema finanziario svizzero, il 20 dicembre 2008 è stata rafforzata anche la protezione dei depositanti²⁴. In particolare il limite dei depositi protetti è stato aumentato da 30 000 a 100 000 franchi. La durata delle misure è limitata alla fine del 2010.

Siccome in futuro PostFinance sarà soggetta alla vigilanza ordinaria sui mercati finanziari, la protezione rafforzata dei depositanti si applicherà anche a essa. Le misure citate sono limitate alla fine del 2010; nel 2009 si prevede tuttavia di elaborare un messaggio al fine di migliorare ulteriormente la protezione dei depositanti.

²¹ RS 952.0

²² RS 951.11

²³ RS 951.131

²⁴ RU 2009 55 segg.

Le banche devono garantire la copertura integrale dei depositi privilegiati dei loro clienti. A tal scopo devono detenere costantemente crediti coperti in Svizzera o altri attivi situati in Svizzera in ragione del 125 per cento dei loro depositi privilegiati, al fine di poterne disporre effettivamente in caso di crisi (cfr. art. 37b LBCR).

Siccome non può accordare autonomamente crediti e ipoteche, PostFinance è costretta a investire all'estero una parte importante dei fondi dei clienti. Non è di conseguenza in grado di raggiungere il limite prescritto del 125 per cento. È prevedibile quindi che a causa dell'aumento dei fondi dei clienti il rapporto peggiorerà ulteriormente. PostFinance dovrà pertanto chiedere alla FINMA che le venga concessa una deroga, poiché a causa della politica degli investimenti autorizzata e del divieto di concedere crediti e ipoteche in maniera autonoma essa non potrà rispettare il limite prescritto del 125 per cento di attivi sul totale dei depositi privilegiati.

1.4.6 Soppressione del privilegio fiscale

In quanto ente di diritto pubblico la Posta gode oggi del privilegio fiscale di cui all'articolo 62d della legge del 20 dicembre 1968²⁵ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA). In virtù di questa disposizione la Confederazione nonché i suoi istituti, aziende e fondazioni dipendenti sono esenti da qualsiasi imposta cantonale e comunale. Disposizioni analoghe sono previste nella legislazione fiscale applicabile alla Confederazione, ai Cantoni e ai Comuni all'articolo 56 lettera a della legge federale del 14 dicembre 1990²⁶ sull'imposta federale diretta (LIFD) e all'articolo 23 capoverso 1 lettera a della legge federale del 14 dicembre 1990²⁷ sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID). Attualmente questo privilegio è limitato dall'articolo 13 LOP, in virtù del quale la Posta viene tassata per gli utili realizzati con la fornitura di servizi liberi.

Se la Posta deve beneficiare delle stesse condizioni dei suoi concorrenti in un mercato interamente liberalizzato, l'esenzione fiscale non è più giustificata. La Posta dovrà pertanto essere tassata interamente come una società di capitali privata.

Il privilegio fiscale sarà soppresso automaticamente con la trasformazione dell'ente in società anonima di diritto speciale. In tal modo la Posta non beneficerà più delle disposizioni derogatorie della LOGA, della LIFD e della LAID.

1.4.7 Soppressione della garanzia dello Stato

Nel messaggio del 10 giugno 1996 concernente la nuova legge sulle poste il nostro Collegio aveva proposto di iscrivere esplicitamente nella legge sulle poste la garanzia dello Stato per i soldi depositati sui conti postali. In occasione dell'eliminazione delle divergenze le Camere federali decisero tuttavia di rinunciare a una menzione esplicita della garanzia dello Stato nella legge, ritenendo che con o senza menzione esplicita la Confederazione avrebbe comunque dovuto rispondere interamente dei debiti del suo ente di diritto pubblico. Di conseguenza in caso di insolvibilità gli impegni della Posta dovrebbero essere coperti innanzitutto con il suo patrimonio,

²⁵ RS 172.010

²⁶ RS 642.11

²⁷ RS 642.14

segnatamente il capitale di dotazione. Qualora questo non fosse sufficiente per coprire i debiti, la Confederazione risponderebbe in quanto garante della Posta nei confronti di tutti i creditori, quindi anche dei clienti del traffico dei pagamenti. La legge non prevedeva dunque alcuna garanzia esplicita. Oggi si suppone pertanto che la Confederazione presti per la Posta una garanzia sussidiaria, anche se completa. Questo significa che in caso di insolvenza della Posta la Confederazione garantisce in modo sussidiario ai clienti di rispondere degli impegni della Posta, assicurando in particolare la restituzione degli averi nel settore del traffico dei pagamenti.

Nel 2004, in seguito a una modifica della legge sull'organizzazione delle poste, la Posta fu dotata di una tesoreria propria. Con il conseguente stralcio della Posta dall'articolo 35 capoverso 2 della legge del 7 ottobre 2005²⁸ sulle finanze della Confederazione (LFC) veniva tuttavia soppressa unicamente la garanzia di liquidità della Confederazione nei confronti della Posta. Stando al messaggio la garanzia implicita dello Stato continuava a essere garantita. Per ridurre al minimo il rischio finanziario che ne derivava furono emanate prescrizioni specifiche e istituiti diritti di controllo dell'Amministrazione federale delle finanze. Parallelamente, la Posta fu incaricata di costituire un capitale proprio conforme agli usi del settore in vista delle successive tappe di apertura del mercato e di un'eventuale futura soppressione della garanzia dello Stato.

Per le ragioni seguenti occorre ora rivalutare la questione della soppressione della garanzia dello Stato:

- grazie agli utili conseguiti negli ultimi anni, la Posta Svizzera ha potuto iniziare a costituire una base di capitale proprio conforme agli usi del settore. Ora è dunque in grado di adempiere meglio i suoi obblighi e in futuro dovrebbe essere in grado di assumersi interamente i rischi finanziari delle sue attività.
- Uno degli obiettivi dichiarati della revisione totale della legislazione sulle poste è quello di evitare per quanto possibile che le disposizioni legali determinino distorsioni della concorrenza. La Posta, e con essa anche PostFinance, gode oggi di un certo vantaggio competitivo derivante dall'implicita garanzia dello Stato che esiste di fatto. Simili garanzie sono considerate «aiuti statali illeciti» anche nell'UE a causa delle possibilità di rifinanziamento tendenzialmente più favorevoli.
- La garanzia dello Stato nei confronti della Posta comporta rischi notevoli proprio a causa delle attività che essa esercita nel settore finanziario. Nel principio guida 12 del rapporto sul governo d'impresa il nostro Collegio ha stabilito che la Confederazione deve assumere solo in via eccezionale le garanzie delle unità autonome. Se la Posta costituisce una base sufficiente di capitale proprio, sotto il profilo della politica dei rischi non è più giustificato concederle una garanzia statale.
- Il rischio finanziario principale è correlato alla garanzia dello Stato per i fondi dei clienti di PostFinance. La nuova regolamentazione concernente la vigilanza su PostFinance proposta nel numero 1.4.5 ha come conseguenza che anche PostFinance deve dotarsi di un capitale proprio conforme alle disposizioni vigenti sui mercati finanziari, in modo tale da poter tra l'altro coprire da sé il proprio rischio imprenditoriale. Si osservi inoltre che ora

PostFinance sarà soggetta anche alle disposizioni relative alla protezione dei depositanti. Una volta soddisfatte le condizioni per l'assoggettamento alla vigilanza sui mercati finanziari, lo saranno anche le condizioni per la soppressione della garanzia dello Stato nei confronti di PostFinance.

Viste le considerazioni di cui sopra, la garanzia dello Stato sarà soppressa progressivamente. Finora la garanzia era determinante prioritariamente per gli impegni nel settore delle prestazioni finanziarie. In previsione della costituzione di mezzi propri conformemente agli usi del settore e dell'assoggettamento alla vigilanza ordinaria sui mercati finanziari, detta garanzia potrà essere soppressa a medio termine, tenendo conto degli interessi della clientela. In tal modo la Posta, in particolare la sua società affiliata, e gli istituti finanziari che non dispongono di garanzie dello Stato beneficeranno delle stesse condizioni.

2 **Commento dei singoli articoli**

2.1 **Legge sull'organizzazione della Posta**

2.1.1 **Disposizioni generali**

Art. 1 **Oggetto**

La legge disciplina la trasformazione e l'organizzazione dell'azienda delle poste della Confederazione. Si tratta di una modifica della forma giuridica ovvero della trasformazione dell'ente in una società anonima di diritto speciale.

Art. 2 **Forma giuridica e ditta**

La Posta è una società anonima di diritto speciale. L'azienda delle poste è regolamentata dalla presente legge e dallo statuto (*cpv. 1*). Per quanto la presente legge non disponga altrimenti, la sua organizzazione si rifà alle disposizioni del Codice delle obbligazioni sulla società anonima. Deroghe al CO sono ammesse unicamente laddove ritenute opportune e necessarie (cfr. *art. 4*).

L'attuale iscrizione nel registro di commercio è modificata come segue: «Schweizerische Post AG, La Poste Suisse SA, La Posta Svizzera SA, La Posta Svizzera» (*cpv. 2*).

Art. 3 **Scopo dell'azienda**

Lo scopo dell'azienda di cui al *capoverso 1* definisce le attività commerciali della Posta. Costituisce la base legale dei tre settori d'attività principali: trasporto di invii postali (*cpv. 1 lett. a*), prestazioni finanziarie (*cpv. 1 lett. b*) e trasporto di viaggiatori (*cpv. 1 lett. c*). Sulla scorta dei suoi mandati di servizio universale la Posta può offrire anche «prestazioni connesse». Si intendono con questo i cosiddetti servizi liberi che, per il settore dei servizi postali e finanziari, erano finora menzionati nell'articolo 9 della legge sulle poste e precisati nella sezione 4 OPO²⁹. Essi costituiscono un pilastro importante dell'autofinanziamento della Posta e delle sue società affiliate. La Posta può fornire questi servizi senza tuttavia esservi obbligata.

²⁹ RS 783.01

Questo articolo è volto a consentire alla Posta di ampliare le sue attività in modo adeguato, tenendo conto dell'evoluzione passata e della futura apertura integrale del mercato; nel fare ciò la Posta deve rispettare i limiti costituzionali. La Posta può fornire le sue prestazioni in Svizzera e all'estero. La condizione che tutte le prestazioni della Posta debbano essere legate alla sua attività principale garantisce che la sua attività sia conforme alla legge.

Trasporto di invii postali e collettame (lett. a): la Posta trasporta invii postali ai sensi della legge sulle poste. Si tratta in primo luogo delle attività derivanti dal mandato di servizio universale previsto dalla legge sulle poste: il trasporto di lettere, pacchi, giornali e periodici nonché l'esercizio delle infrastrutture connesse. Alla legge sulle poste sottostanno soltanto i pacchi fino a 30 kg. Da sempre la Posta può tuttavia trasportare sotto forma di servizio libero anche pacchi più pesanti; questo prodotto è designato con il termine «collettame». Potrà continuare a farlo, sempre che vi sia un legame con il trasporto tradizionale di pacchi, ossia che il collettame venga trasportato in contenitori standard. Come avviene per i pacchi, il trasporto di collettame comprende anche la presa in consegna presso il cliente e la distribuzione. Per i clienti commerciali la Posta trasporta spesso invii in grandi quantità che le vengono consegnati per essere trasportati in un momento successivo, ancora da definire. In questi casi la Posta deve immagazzinare questo collettame. Di conseguenza la logistica di magazzino fa parte delle prestazioni preliminari e accessorie connesse al trasporto di collettame. Le prestazioni connesse al trasporto di invii postali comprendono le prestazioni preliminari e accessorie quali l'imballaggio, l'indirizzamento e la presa in consegna di invii postali o merci nonché la consulenza alla clientela. In futuro queste prestazioni dovrebbero comprendere principalmente l'offerta di soluzioni postali complete destinate ai clienti commerciali.

Prestazioni finanziarie (lett. b): sulla scorta del mandato di servizio universale previsto nella legge sulle poste, la Posta è tenuta a fornire prestazioni nel settore del traffico dei pagamenti. Lo svolgimento efficace di quest'attività implica anche la gestione di conti della clientela, ossia l'accettazione di fondi della clientela e la gestione dei fondi della clientela su questi conti. I fondi della clientela possono essere investiti dalla Posta in nome proprio sul mercato monetario e finanziario ed essere remunerati al tasso in vigore sul mercato; la Posta può inoltre realizzare un utile sulla differenza dei tassi d'interesse («operazioni su interessi»).

Attualmente le basi legali del traffico dei pagamenti nell'ambito del servizio universale sono contenute in testi legislativi diversi³⁰. L'evoluzione di queste basi giuridiche che disciplinano l'attività finanziaria della Posta è descritta in dettaglio nel numero 1.4.5. La nuova formulazione al capoverso 1 lettera b dell'articolo sullo scopo riunisce queste disposizioni in una base legale esaustiva per le prestazioni finanziarie della Posta. L'estensione delle attività finanziarie rimane la stessa. Si tratta in particolare dei servizi seguenti:

- *Prestazioni nel settore del traffico dei pagamenti:* la Posta fornisce queste prestazioni conformemente al mandato di servizio universale previsto dalla legge sulle poste.

³⁰ Art. 2 e 9 cpv. 1 lett. a LPO (traffico dei pagamenti e servizi liberi); art. 11 cpv. 2 OPO (offerta di forme d'investimento sul mercato monetario); art. 11 cpv. 3 OPO (autorizzazione a versare, sui fondi dei clienti, interessi a condizioni di mercato); art. 11c LOP (investimento di capitali in modo da garantire la loro integrità e con un rendimento conforme al mercato).

- *Accettazione di fondi della clientela*: la Posta è autorizzata – per mezzo di una corrispondente autorizzazione conformemente alla legge sulle banche (cfr. in merito n. 1.4.5) – ad accettare e a investire fondi della clientela a titolo professionale.
- *Gestione di conti e prestazioni connesse*: al fine di amministrare i fondi della clientela la Posta può gestire conti e offrire prestazioni preliminari e accessorie connesse quali i prodotti legati alle tessere di pagamento nonché gli scoperti e le transazioni in divise.
- *Investimenti in nome proprio*: al fine di effettuare operazioni su interessi la Posta può prestare in nome proprio i fondi della clientela da essa ricevuti sotto forma di investimenti (cfr. in merito n. 1.4.5). Non può tuttavia prestarli sotto forma di ipoteche o crediti (cfr. *cpv.* 3).

La *lettera b* costituisce la base legale dell'attività commerciale della futura PostFinance SA e definisce tra l'altro anche le prestazioni soggette alla vigilanza sui mercati finanziari.

Servizi nel trasporto regionale di viaggiatori (lett. c): il *capoverso 1 lettera c* costituisce la base legale per le attività della Posta nel settore del trasporto regionale di viaggiatori. La Posta manterrà la sua offerta conformemente alla legislazione sui trasporti pubblici. I servizi liberi del trasporto regionale di viaggiatori comprendono tra l'altro le offerte in quanto offerente di sistemi, nonché le offerte nell'ambito della gestione delle reti di trasporto, del trasporto turistico e delle reti urbane. La valorizzazione di questi potenziali d'espansione è conforme agli obiettivi strategici della Confederazione.

Per poter adempiere i compiti che le spettano, la Posta deve poter disporre degli strumenti necessari all'esercizio di un'attività economica globale. Questi sono elencati nel *capoverso 2*: dovrà pertanto poter acquistare e alienare fondi (*lett. a*). In quanto gruppo (cfr. in merito n. 1.4.3) dovrà poter continuare a costituire società (*lett. b*) e ad assumere partecipazioni (*lett. c*). Negli obiettivi strategici il Consiglio federale potrà prevedere per la Posta condizioni per quanto concerne la politica di partecipazione, in particolare all'estero. La *lettera d* corrisponde all'attuale articolo 11b LOP e introduce la possibilità per la Posta di procurarsi fondi di terzi sul mercato monetario e finanziario per autofinanziarsi e di investire fondi propri.

Il *capoverso 3* conferma il divieto per la Posta di reinvestire in nome proprio i depositi dei clienti sul mercato creditizio e ipotecario svizzero. Questo divieto concerne la concessione di crediti a imprese; non rientrano in questo divieto l'investimento dei fondi della clientela previsto dal *capoverso 1 lettera b numero 4* nonché gli scoperti nell'ambito del traffico dei pagamenti.

Come finora, la Posta potrà offrire anche in futuro prestazioni per conto di terzi (*cpv.* 4). Questo consentirà alla Posta di sfruttare meglio le sue infrastrutture, in particolare gli sportelli. I limiti dell'attività di mediazione della Posta sono fissati dall'impiego ordinario della sua infrastruttura.

Art. 4 Diritto applicabile

In virtù della presente disposizione l'organizzazione della Posta è di massima disciplinata dalle disposizioni del diritto della società anonima. Siccome il presente disegno prevede la trasformazione di un ente in una società anonima di diritto speciale, in esso devono essere definiti lo scopo, il capitale azionario e gli azionisti e

devono essere menzionati gli organi³¹. Inoltre la legge sull'organizzazione della Posta deve contenere disposizioni di legge speciale soltanto nei casi in cui questo sia necessario per la trasformazione dell'ente in una società anonima o le deroghe al diritto sulla società anonima siano richieste dal punto di vista della Confederazione. In questo modo la Posta deve disporre della maggiore flessibilità possibile e la legge deve limitarsi a prescrivere quanto necessario sotto il profilo del controllo politico. Tutte le altre regole relative all'organizzazione dell'azienda figureranno nello statuto. Alle società affiliate si applicherà esclusivamente il diritto della società anonima; in particolare per PostFinance SA l'*articolo 14 capoverso 1* (disposizione relativa allo scorporo) precisa che essa è una società anonima di diritto privato.

Si rinuncia qui deliberatamente a riprendere, testualmente o per analogia, disposizioni del diritto della società anonima, come è il caso ad esempio nella legge del 30 aprile 1997³² sull'azienda delle telecomunicazioni (LATC). In tal modo si sottolinea la validità fondamentale di questo diritto.

2.1.2 Capitale azionario e azionisti

Art. 5 Capitale azionario

L'atto che promulga la trasformazione dell'azienda deve pronunciarsi anche sul capitale azionario. L'importo dello stesso, il tipo dei titoli di partecipazione e il loro valore nominale saranno tuttavia definiti nello statuto. Lo statuto sarà adottato per la prima volta dal nostro Collegio, che all'inizio assumerà la funzione dell'assemblea generale. La Posta non disporrà dunque più in futuro di un capitale di dotazione ma sarà finanziata esclusivamente secondo i principi del diritto privato (per quanto concerne la conversione del capitale di dotazione cfr. *art. 13 cpv. 4*).

Nella legge viene inoltre utilizzato, come già nella LATC, il termine «titoli di partecipazione», poiché sarà possibile emettere non soltanto azioni bensì anche buoni di partecipazione.

Art. 6 Azionisti

La Confederazione è tenuta a detenere la maggioranza del capitale e dei voti. La decisione concernente la partecipazione della Confederazione alle sue aziende è una questione centrale di tale importanza politica che l'abbandono della partecipazione maggioritaria della Confederazione sarà possibile soltanto modificando la legge.

Art. 7 Strategia del proprietario

Il Consiglio federale definisce ogni quattro anni gli obiettivi che la Confederazione intende perseguire come proprietaria della Posta (*cpv. 1*). In essi esprime le sue attese nei confronti dell'azienda, tra l'altro per quanto concerne le grandi linee della sua politica in materia commerciale, di rischi, di partecipazione e di cooperazione e i punti principali dello sviluppo. In questo modo la Confederazione crea nel contempo la trasparenza necessaria affinché l'impresa sia in grado di valutare l'influenza politica esercitata dall'autorità. Siccome la Confederazione è l'azionista maggiorita-

³¹ P. Tschannen/U. Zimmerli, Allgemeines Verwaltungsrecht, Berna 2005, § 10 n. 8.
³² RS 784.11

rio della Posta SA, gli obiettivi strategici sono rivolti in primo luogo alla società madre. Tuttavia il consiglio d'amministrazione deve evidentemente provvedere anche all'attuazione degli obiettivi strategici concernenti le attività delle società affiliate.

Il *capoverso 2* definisce gli obblighi del consiglio d'amministrazione nei confronti della Confederazione in materia di rendiconto e informazione. Spetta al consiglio d'amministrazione della Posta SA garantire che gli obiettivi strategici siano raggiunti in tutto il gruppo. Il consiglio d'amministrazione presenta ogni anno al Consiglio federale un rapporto in merito. Inoltre fornisce alla Confederazione le informazioni necessarie per la verifica del raggiungimento degli obiettivi.

Nel disegno di legge sull'organizzazione della Posta si rinuncia a dichiarare gli obiettivi strategici obbligatori per il consiglio d'amministrazione della Posta SA. Come nei confronti del consiglio d'amministrazione di un'unità resa autonoma, che ha la forma giuridica della società anonima di diritto privato, gli obiettivi strategici sono vincolanti non giuridicamente bensì di fatto. Il consiglio d'amministrazione non potrà permettersi nemmeno in futuro di trascurare le intenzioni dell'unico azionista, pena il rischio di essere revocato o non essere rieletto.

In caso di andamento sfavorevole il Consiglio federale può ricorrere alle misure seguenti³³:

- completare/rettificare gli obiettivi;
- rifiutare l'approvazione della relazione di bilancio nell'ambito dell'assemblea generale;
- rifiutare la concessione del discarico nell'ambito dell'assemblea generale;
- rimuovere o sostituire persone nell'ambito dell'assemblea generale;
- avanzare pretese di responsabilità;
- presentare proposte di misure legali.

2.1.3 Organi e personale

Art. 8 Organi

L'organizzazione dell'azienda è disciplinata dal diritto della società anonima. Il *capoverso 1* elenca in modo dichiaratorio gli organi necessari; il *capoverso 2* stabilisce che i membri del consiglio d'amministrazione non possono assumere essi stessi la direzione, anche se ne nominano i membri e assicurano la vigilanza su di essi. Questo corrisponde a quanto previsto dagli statuti delle grandi società anonime di diritto privato. Conformemente al rapporto sul governo d'impresa, una deroga al principio dell'indipendenza personale tra direzione e consiglio d'amministrazione è ammessa unicamente se dettata da interessi specifici all'azienda³⁴.

³³ Cfr. Rapporto del Consiglio federale del 13 settembre 2006 sullo scorporo e la gestione strategica di compiti della Confederazione (Rapporto sul governo d'impresa, FF 2006 7545, pag. 7591; l'elenco si rifà al diritto sulla società anonima e si applica non soltanto agli enti bensì anche alle SA).

³⁴ Cfr. Rapporto del Consiglio federale del 13 settembre 2006 sullo scorporo e la gestione strategica di compiti della Confederazione (Rapporto sul governo d'impresa, FF 2006 7545, pag. 7582).

Giusta il *capoverso 3* gli impiegati della Posta hanno il diritto di essere rappresentati in modo adeguato in seno al consiglio d'amministrazione. Questo diritto dovrà figurare nello statuto. Come accade per gli altri consigli d'amministrazione, i rappresentanti del personale sono eletti dall'assemblea generale. Hanno pertanto gli stessi diritti e gli stessi obblighi, segnatamente per quanto concerne l'obbligo del segreto e la responsabilità. Questo significa parimenti che essi possono difendere il punto di vista del personale, tuttavia preservando sempre gli interessi dell'azienda.

Art. 9 Rapporti d'impiego

Conformemente al *capoverso 1* tutto il personale della Posta Svizzera è assunto secondo il diritto privato. Il trasferimento dei rapporti d'impiego è disciplinato nelle disposizioni finali.

A titolo di misura d'accompagnamento la Posta sarà tenuta, conformemente al *capoverso 2*, a negoziare con le associazioni del personale la conclusione di un contratto collettivo di lavoro. È fatto salvo l'obbligo, previsto dalla legge sulle poste, di negoziare un contratto collettivo di lavoro per l'intero settore. L'obbligo di negoziare concerne tutti i rapporti d'impiego della Posta SA. Questo non esclude che si tenga conto dei bisogni specifici delle diverse categorie di personale. Nell'ambito degli obiettivi il nostro Collegio estenderà quest'obbligo anche ad attività esternalizzate, come è già oggi il caso.

Conformemente al *capoverso 3* la Posta continua a essere tenuta a garantire, come datore di lavoro, le pari opportunità dei disabili. Finora vi era tenuta in virtù della legge sui disabili in combinato disposto con la legge sul personale federale. Quest'obbligo cade però con la subordinazione dei rapporti d'impiego al diritto privato. Inoltre la Posta dovrà proseguire la sua «gestione della diversità». Viene stabilito inoltre in modo vincolante che nel definire la politica del personale occorre tener conto della promozione della diversità e della parità. Alla Posta viene lasciato tuttavia un ampio margine di manovra, in quanto il disciplinamento proposto non prescrive misure precise né fonda pretese individuali.

Anche se la Posta non è più soggetta direttamente alle prescrizioni sul salario dei quadri contenute nella LPers, il nostro Collegio continuerà ad avere una responsabilità importante nell'ambito dell'evoluzione dei salari dei membri del consiglio d'amministrazione e della direzione. Conformemente al *capoverso 4*, il Consiglio federale deve provvedere affinché la legislazione sulla remunerazione dei quadri si applichi per analogia.

2.1.4 Assoggettamento fiscale

Art. 10

L'assoggettamento integrale della Posta all'imposta è la conseguenza diretta della sua trasformazione in una società anonima di diritto speciale. L'esenzione fiscale di cui all'articolo 62d LOGA si applica soltanto agli istituti della Confederazione. Siccome secondo la giurisprudenza del Tribunale federale la nozione di istituto va compresa in senso formale, l'*articolo 10* ha un effetto meramente dichiaratorio. Ha tuttavia lo scopo di ricordare che la Posta è equiparata a tutte le società di capitali private e che l'assoggettamento all'imposta è integrale. Chiarisce quindi in particola-

re la questione volta a determinare se la Posta potrebbe eventualmente beneficiare di un'esenzione fiscale poiché essa persegue uno scopo pubblico (art. 56 lett. g LIFD e art. 23 cpv. 1 lett. f LAID). Anche singole attività non dovrebbero pertanto determinare deroghe fondate su una legge speciale. Soltanto in questo modo potrà essere garantita la parità di opportunità tra la Posta e i suoi concorrenti.

2.1.5 Rapporti giuridici e responsabilità

Art. 11

Per quanto concerne i rapporti giuridici con la clientela, la vigente legge sull'organizzazione delle poste rimanda alla legislazione sulle poste e alla legislazione sui trasporti pubblici. In entrambi i casi i rapporti tra la Posta e la clientela sono soggetti alla giurisdizione civile. Il *capoverso 1* sancisce ora nella legge il principio secondo cui i rapporti giuridici tra la Posta e la clientela sono retti dal diritto privato. Questo significa anche che l'offerta e i prezzi della Posta possono essere fissati in funzione delle esigenze del mercato e secondo criteri puramente di diritto privato. Sono tuttavia fatte salve le direttive che la Posta può essere tenuta a osservare nell'ambito degli obblighi relativi al servizio universale conformemente alla nuova legge sulle poste.

Le unità della Confederazione rese autonome assolvono compiti pubblici. Pertanto, in caso di responsabilità si applicherebbe in linea di principio la legge del 1° marzo 1958³⁵ sulla responsabilità (LResp). Se dette unità esercitano invece le loro attività prevalentemente sul mercato e nell'ambito del diritto privato, ossia se i loro rapporti giuridici con la clientela sono retti unicamente dal diritto privato, l'applicabilità della legge sulla responsabilità non è giustificata. Secondo il nostro rapporto sul governo d'impresa, le unità rese autonome rispondono in questi casi unicamente in base al diritto privato³⁶. A garanzia di uniformità, i loro organi e i loro collaboratori devono quindi essere assoggettati alle disposizioni sulla responsabilità del diritto privato. Per questa ragione, il *capoverso 2* esclude esplicitamente l'applicabilità della legge sulla responsabilità.

2.1.6 Disposizioni finali

Art. 12 Esecuzione

Dai lavori preparatori in vista dell'introduzione e dell'attuazione di una nuova forma di azienda potrà scaturire la necessità di emanare disposizioni d'esecuzione supplementari, per esempio in relazione con il trasferimento dei rapporti d'impiego, il trasferimento di capitale, lo scorporo di PostFinance e le modalità di queste operazioni. Per questi motivi il Consiglio federale deve avere la competenza di emanare le disposizioni corrispondenti.

³⁵ RS 170.32

³⁶ Cfr. Rapporto del Consiglio federale del 13 settembre 2006 sullo scorporo e la gestione strategica di compiti della Confederazione (Rapporto sul governo d'impresa, FF 2006 7545, pag. 7587).

Art. 13 Trasformazione della forma giuridica

Nel caso della Posta SA si tratta di una «trasformazione volta unicamente a modificare la forma giuridica» e non di una «trasformazione mediante trasferimento» (*cpv. 1*). La trasformazione costituisce una modifica della forma giuridica; i rapporti giuridici della vecchia Posta rimangono fondamentalmente invariati, semplicemente si riferiscono ora alla Posta SA. Fatte salve disposizioni contrarie, la Posta SA riprende tutti i rapporti contrattuali – in particolare i rapporti d'impiego e i rapporti con i clienti – dell'ente della Posta. La Posta SA sostituisce automaticamente l'ente anche nelle corrispondenti disposizioni legali e negli accordi internazionali di cooperazione con Paesi confinanti. Lo stesso vale per tutte le iscrizioni nei registri (p. es. iscrizioni nel registro fondiario o nei registri dei marchi o dei brevetti) e per le contestazioni di diritto civile pendenti. Anche in questi casi la Posta SA sostituisce automaticamente la Posta.

La società conserva dunque sempre la sua identità e la sua personalità giuridica. Sulla scorta dell'*articolo 12* il Consiglio federale potrà emanare le disposizioni transitorie necessarie a tal fine. Si dovranno ad esempio fissare i termini entro i quali la nuova ditta dovrà sostituire quella vecchia nei documenti e nei registri corrispondenti.

La trasformazione della Posta implicherà anche la formazione dei nuovi organi. Il nostro Collegio dovrà quindi, contemporaneamente all'adozione del bilancio d'apertura della Posta SA, nominare il consiglio d'amministrazione e designarne il presidente nonché l'organo di revisione.

A causa dei lavori preparatori necessari in vista della trasformazione, la messa in vigore della presente legge non potrà avvenire contemporaneamente alla trasformazione stessa, tanto più che al momento attuale non è ancora possibile fissare un termine per la conclusione di detti lavori. Di conseguenza il nostro Collegio metterà in vigore in un primo tempo le disposizioni necessarie per la preparazione della trasformazione (cfr. commento dell'*art. 17*) e fisserà la data della trasformazione (*cpv. 2*).

Nel periodo tra l'entrata in vigore della prima parte della nuova LOP e la trasformazione dell'ente in una società anonima la Posta dovrà effettuare i necessari lavori preparatori. Segnatamente dovrà allestire un bilancio d'apertura e sottoporlo a una revisione; dovrà inoltre sottoporre al nostro Collegio il progetto del suo statuto.

Alla data fissata il Consiglio federale – in luogo dell'assemblea generale costituente – approverà con una decisione il bilancio d'apertura della Posta SA fondandosi sul rapporto dell'ufficio di revisione della Posta (*lett. a*). Inoltre nominerà il consiglio d'amministrazione, designerà l'ufficio di revisione e adotterà il primo statuto. In vista dello scorporo, contemporaneamente al bilancio d'apertura della Posta SA verrà allestito anche un bilancio intermedio per PostFinance SA. In questo bilancio intermedio verranno iscritti tra l'altro i valori patrimoniali trasferiti dall'ente della Posta a PostFinance SA (cfr. anche il commento dell'*art. 14*). Parallelamente al bilancio d'apertura della Posta SA il nostro Collegio deciderà pertanto anche in merito al trasferimento di patrimonio a PostFinance SA. Emanerà nel contempo nuovi obiettivi strategici in sostituzione di quelli attuali. Contemporaneamente alla decisione concernente il bilancio d'apertura il nostro Collegio procederà al discarico del consiglio d'amministrazione dell'ente (*cpv. 3*).

Il *capoverso 4* contiene la disposizione relativa alla conversione del capitale di dotazione messo a disposizione della Posta al momento dell'istituzione dell'ente nel 1998. Detto capitale era destinato a coprire eventuali perdite temporanee. Dal punto di vista della Confederazione il capitale di dotazione è patrimonio dello Stato a destinazione vincolata. Esso crea un rapporto debitorio tra l'ente e la Confederazione. Di regola l'ente sarebbe tenuto a versare gli interessi maturati sul capitale di dotazione. Nel caso della Posta si è rinunciato a farle pagare gli interessi, obbligandola invece per legge a versare una parte degli utili. Negli ultimi anni la Posta Svizzera ha accelerato la costituzione del capitale proprio come richiesto dal Consiglio federale negli obiettivi strategici e a medio termine raggiungerà la base di capitale proprio necessaria. Questo capitale proprio è costituito in parte dal capitale di dotazione. Di conseguenza, contemporaneamente alla trasformazione dell'ente in una società anonima, si dovrà convertire il capitale di dotazione in capitale proprio. Al momento della trasformazione decideremo, insieme all'adozione dello statuto e del bilancio d'apertura, l'entità di questa conversione. Il saldo del capitale di dotazione sarà reintegrato nel patrimonio dello Stato.

La competenza e la responsabilità per la preparazione della trasformazione della Posta in Posta SA e per lo scorporo e il trasferimento di capitale a PostFinance SA spettano al consiglio d'amministrazione della Posta. Al momento della trasformazione il consiglio d'amministrazione della Posta SA assume i suoi compiti conformemente allo statuto e al Codice delle obbligazioni (*cpv. 5*). Segnatamente emana i necessari regolamenti d'organizzazione e nomina i membri della direzione.

Il piano dei lavori di trasformazione è rappresentato nel grafico dell'allegato 2.

L'azienda riprende quale datore di lavoro i rapporti d'impiego dell'ente. I rapporti d'impiego sono sottoposti al Codice delle obbligazioni (*cpv. 6*). Di massima i partner sociali devono, nell'ambito dell'obbligo di negoziazione di cui all'*articolo 9 capoverso 2*, definire un nuovo contratto collettivo di lavoro. Se questo non avviene entro due anni dalla trasformazione, i rapporti d'impiego saranno soggetti al diritto privato.

La trasformazione prevista dalla presente legge è un disciplinamento di diritto speciale che deroga alle prescrizioni relative alla trasformazione contenute nella legge del 3 ottobre 2003³⁷ sulla fusione (LFus). L'applicabilità della LFus viene pertanto esclusa espressamente nel *capoverso 8*.

Art. 14 Scorporo di PostFinance

Nel momento in cui l'ente sarà trasformato in una società anonima di diritto speciale, l'attuale unità del gruppo PostFinance sarà scorporata in una società anonima di diritto privato (*cpv. 1*). Questa misura s'impone poiché PostFinance sarà sottoposta alla vigilanza sui mercati finanziari. Siccome per motivi connessi alla protezione delle imprese PostFinance SA è già stata costituita, l'unità del gruppo PostFinance sarà trasferita alla nuova impresa in virtù di una decisione del Consiglio federale. Il nostro Collegio definirà la data dello scorporo, coordinandola con quella della trasformazione della Posta (cfr. *cpv. 6*). L'assemblea generale di PostFinance SA designa gli organi di PostFinance SA e adotta lo statuto.

³⁷ RS 221.301

La Posta deve detenere obbligatoriamente la partecipazione maggioritaria in PostFinance SA (*cpv. 2*).

I rapporti contrattuali della Posta relativi alle prestazioni del settore del traffico dei pagamenti sono trasferiti a PostFinance SA al momento dello scorporo (*cpv. 3*). Sulla scorta della *clausula rebus sic stantibus* i partner contrattuali hanno un eventuale diritto di disdetta anticipato.

La casa madre si occuperà di preparare lo scorporo di PostFinance prima della data prevista per la trasformazione. Siccome PostFinance SA è già stata costituita, in vista dello scorporo e del trasferimento di capitale occorre allestire un bilancio intermedio che dovrà essere soggetto a una revisione da parte dell'ufficio di revisione di PostFinance SA e in seguito approvato dall'assemblea generale di PostFinance SA.

PostFinance SA riprende in qualità di datore di lavoro tutti i rapporti d'impiego dell'unità del gruppo PostFinance. Per il trasferimento dei rapporti d'impiego dal diritto pubblico al diritto privato si applicano le seguenti condizioni: il trasferimento avverrà al momento dello scorporo, al più tardi tuttavia dopo due anni (*cpv. 4*).

Allo scorporo di PostFinance sono applicabili per analogia le disposizioni della LFus (*cpv. 6*). Il Consiglio federale può stabilire quali disposizioni della LFus devono essere applicate. Il trasferimento di valori patrimoniali a PostFinance SA avviene mediante atto giuridico. Lo scorporo è approvato dal Consiglio federale. La decisione in merito al trasferimento di valori patrimoniali dall'ente della Posta a PostFinance SA avverrà contemporaneamente a quella relativa al bilancio d'apertura della Posta SA.

Art. 15 Disposizioni transitorie

Il *capoverso 1* contiene una disposizione transitoria relativa all'articolo 20 capoverso 4 LOP. Deve garantire che i termini fissati in detto articolo e non ancora scaduti continuino a decorrere dopo l'entrata in vigore della nuova LOP. Inoltre durante un periodo transitorio il DATEC deve poter rettificare mediante decisione, nel senso di una disposizione di carattere generale, le iscrizioni nei registri che devono essere modificate in virtù della nuova legge sull'organizzazione della Posta.

Eventuali ricorsi del personale ancora pendenti devono essere giudicati conformemente al diritto previgente (*cpv. 2*).

Il *capoverso 3* disciplina le modalità dell'abolizione progressiva della garanzia dello Stato per i depositi dei clienti di PostFinance. La Confederazione risponde per i depositi dei clienti fino a concorrenza di 100 000 franchi durante un periodo di 5 anni dall'entrata in vigore della legge; dopo la scadenza di questi 5 anni risponde ancora per i prestiti fino alla loro scadenza e per tutti gli altri impegni fino alla loro scadenza, tuttavia non oltre un periodo di 5 anni dall'entrata in vigore della legge.

Per evitare che una volta assoggettata integralmente all'imposta debba dichiarare utili che non ha realizzato, la Posta deve, in vista dell'allestimento del bilancio d'apertura, verificare e valutare i valori contabili di tutti gli attivi. Una rivalutazione esente da imposta dei valori contabili non è più possibile dal momento in cui la Posta SA e PostFinance SA saranno soggette integralmente all'imposta. Per mezzo di una procedura corrispondente è possibile evitare l'imposizione delle riserve latenti degli attivi fissi. Le riserve latenti sono state costituite durante il periodo in cui l'azienda era ancora esonerata dall'imposta. Per evitare che queste riserve latenti

vengano tassate quando la Posta SA e PostFinance SA saranno assoggettate all'imposta, i valori contabili degli attivi fissi devono essere verificati e se del caso adeguati. È quindi giustificato dissolvere le riserve latenti nell'ambito dell'allestimento del bilancio d'apertura. Siccome questi processi di valutazione sono lunghi e complessi, il *capoverso 4* concede alla Posta un termine transitorio di tre anni durante il quale essa è autorizzata a iscrivere a bilancio, senza incidenza fiscale, gli attivi da essa rivalutati a un valore superiore al loro valore contabile precedente.

Per quanto concerne lo scioglimento delle riserve latenti si applicano per PostFinance SA gli stessi criteri che per la Posta SA, poiché l'attuale PostFinance non è soggetta alla legge sulle banche.

Art. 16 Abrogazione e modifica del diritto vigente

La modifica del diritto vigente è disciplinata nell'allegato.

Art. 17 Referendum ed entrata in vigore

Il Consiglio federale determina l'entrata in vigore della legge. Come già esposto, metterà in vigore dapprima le disposizioni necessarie per la preparazione della trasformazione e dello scorporo. Contemporaneamente fisserà la data della seconda tappa, quella delle decisioni necessarie per la trasformazione e della messa in vigore delle altre decisioni. Si tratta delle decisioni che avranno effetto soltanto a partire dal momento in cui le due società avranno iniziato le loro attività (p. es. assoggettamento all'imposta, assoggettamento del personale al CO, abrogazione o modifica del diritto vigente e decadenza del vecchio contratto collettivo di lavoro).

2.2 Modifica del diritto vigente

Con l'entrata in vigore della nuova legge sull'organizzazione della Posta la vecchia legge sull'organizzazione delle poste è abrogata.

L'assoggettamento del personale della Posta al Codice delle obbligazioni, l'apertura del mercato postale nonché l'assoggettamento di PostFinance alla sorveglianza sui mercati finanziari (*n. 1, 2 e 3*) implicano inoltre modifiche del diritto vigente. Spetterà al nostro Collegio decidere la data dell'entrata in vigore delle modifiche e delle abrogazioni del diritto vigente. In particolare la disposizione relativa alla soppressione dell'organismo di autodisciplina della Posta potrà essere abrogata soltanto quando sarà garantito l'assoggettamento di PostFinance SA alla FINMA.

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni finanziarie

3.1.1 Per la Confederazione

Il ruolo della Confederazione in quanto proprietario nei confronti della Posta rimarrà invariato anche in seguito all'entrata in vigore della nuova legge sull'organizzazione della Posta e non vi saranno cambiamenti nemmeno per quanto concerne il versamento alla Confederazione di una parte degli utili della Posta. Per effetto del nuovo

assoggettamento integrale della Posta all'imposta si prevedono invece corrispondenti entrate a livello federale.

Con la soppressione esplicita della garanzia dello Stato si riduce inoltre il rischio finanziario legato alla partecipazione maggioritaria della Confederazione nella Posta.

3.1.2 Per i Cantoni e i Comuni

Quale società anonima di diritto speciale la Posta Svizzera sarà tassata alla stregua delle società di capitali private. Gli introiti fiscali saranno ripartiti tra Confederazione, Cantoni e Comuni. A seconda della legislazione cantonale, la modifica della forma giuridica della Posta avrà ripercussioni anche nel settore delle imposte immobiliari e delle imposte sulla sostanza.

Siccome dispone di una rete capillare di uffici postali in tutto il territorio, in seguito all'assoggettamento integrale all'imposta la Posta dovrà pagare imposte in tutti i Cantoni. Gli uffici postali, che sotto il profilo fiscale sono qualificati come stabilimenti d'impresa, determinano un legame fiscale. Questo significa che gli introiti fiscali saranno ripartiti tra il Cantone della sede (Berna) e i Cantoni in cui sono situati gli stabilimenti d'impresa. Ai Cantoni verranno attribuiti parti dell'utile netto imponibile secondo una determinata chiave di ripartizione. La Conferenza fiscale svizzera (CFS) metterà a punto una corrispondente chiave di ripartizione in collaborazione con le società interessate. Questa chiave permetterà di calcolare le imposte sull'utile e quelle sui capitali che la Posta dovrà pagare nei singoli Cantoni. Questa procedura determinerà anche quali Cantoni dovranno concedere eventuali riduzioni per partecipazioni conformemente all'articolo 28 capoverso 1 LIFD e all'articolo 28 capoverso 1 LAID.

3.1.3 Per la Posta Svizzera

Carico fiscale e capitale proprio

Le conseguenze finanziarie dell'assoggettamento integrale all'imposta dipenderanno in particolare dagli utili futuri e dal tasso d'imposizione. Tenuto conto degli utili previsti dalla Posta e nell'ipotesi di un tasso d'imposizione del 20 per cento per le imposte dirette, il carico fiscale annuo per la Posta si situerà tra i 100 e i 200 milioni di franchi. Presumibilmente già nel 2009 la Posta si assoggetterà volontariamente alla tassa sul valore aggiunto. Al momento dell'entrata in vigore della nuova LOP, rispettivamente della soppressione totale del monopolio, non si prevedono pertanto nuove conseguenze finanziarie per quanto concerne l'IVA.

Il capitale proprio necessario comprende il fabbisogno del gruppo senza PostFinance (parte di capitale proprio del 35 %, conformemente al settore della logistica) e il fabbisogno di PostFinance (capitale proprio prescritto conformemente a Basilea II e norme più ampie della vigilanza sui mercati finanziari). Questo metodo di calcolo mantiene la sua validità anche dopo la trasformazione della Posta in una società anonima. Alla fine del 2008 il capitale proprio necessario ammontava a 3489 milioni di franchi e il capitale proprio effettivo a 2857 milioni di franchi. Secondo la pianifi-

cazione attuale (piano finanziario strategico 2009–2011) il capitale proprio necessario sarà costituito entro la fine del 2010.

Importanza determinante del bilancio commerciale

Al momento della trasformazione della Posta e dello scorporo di PostFinance i bilanci commerciali saranno determinanti per calcolare le imposte che le due aziende dovranno pagare. L'imposta sull'utile avrà per oggetto l'utile netto della Posta (art. 57 LIFD). La chiusura annua dei conti conforme alla legislazione commerciale fungerà da base per l'imposizione (principio dell'importanza determinante del bilancio commerciale per il bilancio fiscale). Questo principio si applica alla Posta SA e a PostFinance SA a partire dal loro assoggettamento fiscale. L'utile imponibile comprenderà a partire da questo momento tutti i redditi ordinari e straordinari. Sono considerati ordinari i redditi provenienti dalla produzione (fatturato) e dalla sostanza (interessi, ecc.). I redditi straordinari comprendono invece gli utili da capitale, gli utili da liquidazioni e gli utili da rivalutazioni. L'utile è la differenza tra il valore contabile e il prezzo di vendita. Questo significa che i valori contabili iscritti a bilancio sono determinanti per il calcolo delle imposte.

Un'azienda che era finora esentata dalle imposte deve pertanto allestire un bilancio d'apertura a partire dal momento in cui è assoggettata. Fino all'inizio dell'assoggettamento i valori contabili, segnatamente quelli degli immobilizzi, possono essere rivalutati fino al loro valore venale senza essere soggetti all'imposta. Al fine di evitare che la ripresa di valori contabili non corretti possa produrre utili, le riserve latenti devono essere dissolte senza incidenza fiscale in previsione del bilancio d'apertura. Una rivalutazione successiva all'assoggettamento fiscale della Posta SA e di PostFinance SA corrisponderebbe a un utile, che sarebbe quindi soggetto all'imposta sull'utile. La Posta dovrebbe di conseguenza pagare imposte su utili che essa non ha in effetti conseguito. Corrispondenti termini transitori per queste rivalutazioni sono contenute nelle disposizioni transitorie. Questo significa anche che a causa dell'importanza determinante del bilancio commerciale tutti gli immobili esonerati dall'imposta devono essere valutati prima della trasformazione della Posta in una SA di diritto speciale e dello scorporo di PostFinance SA. Affinché il conto economico mostri gli ammortamenti effettivi e di conseguenza il risultato commerciale sia corretto, nel bilancio iniziale devono essere iscritti i valori vincolanti.

Tasse di bollo d'emissione nel caso della Posta SA

La trasformazione della Posta in una società anonima implica la costituzione di diritti di partecipazione (azioni). Siccome si tratta della trasformazione di un'impresa di diritto pubblico, si applica l'articolo 9 capoverso 1 lettera e della legge federale del 27 giugno 1973³⁸ sulle tasse di bollo (LTB): in questo caso la tassa di bollo d'emissione è calcolata sul valore nominale dei diritti di partecipazione e non sul valore venale o sull'importo spettante alla SA in contropartita ai diritti di partecipazione. Se le riserve latenti iscritte nel bilancio dell'ente sono dissolte prima della trasformazione, non ne risulta un aumento delle tasse di bollo d'emissione, poiché l'aggio può essere trasferito nella nuova società anonima senza essere soggetto alla tassa di bollo d'emissione. Occorre però che l'impresa che dev'essere trasformata esista da cinque anni e che i suoi diritti di partecipazione siano alienati nei cinque

³⁸ RS 641.10

anni seguenti la ristrutturazione (art. 9 cpv. 1 lett. e LTB). Mentre nel caso della Posta la prima condizione non pone problemi, la seconda implica che, in caso di vendita di azioni nei primi cinque anni dopo la trasformazione, tasse di bollo d'emissione dovrebbero essere percepite sulla differenza tra il capitale proprio complessivo e il valore nominale corrispondente alla quota delle azioni vendute.

Imposte sugli utili da sostanza immobiliare

Inoltre sarà necessario prevedere regole per i Cantoni che applicano il sistema monistico, al fine di stabilire i costi di produzione determinanti sotto il profilo fiscale per quanto concerne le imposte sugli utili da sostanza immobiliare dei Cantoni e dei loro Comuni. Nel sistema monistico anche gli utili da sostanza immobiliare realizzati sul patrimonio commerciale vengono presi in considerazione nell'ambito dell'imposta sugli utili da sostanza immobiliare. Se, a causa degli ammortamenti, il valore contabile è inferiore ai costi di produzione, la loro differenza è presa in considerazione nell'ambito dell'imposta ordinaria sul reddito o, nel caso di una società anonima, dell'imposta sull'utile; la differenza tra i costi di produzione e il prezzo di vendita più elevato è però soggetta all'imposta sugli utili da sostanza immobiliare. Per gli immobili trasferiti dalla Posta alla Posta SA e a PostFinance SA il valore contabile iscritto nel bilancio d'apertura è considerato come costo di produzione determinante. La durata del possesso inizia a partire dalla data del trasferimento alla Posta SA o a PostFinance SA. Per il possesso di breve durata non vengono percepiti supplementi d'imposta qualora gli immobili vengano venduti entro i primi cinque anni.

3.1.4 Per l'economia

La revisione della LOP è volta a consolidare la Posta Svizzera a lungo termine, con i conseguenti risvolti positivi sull'intera economia nazionale. La Posta garantisce un approvvigionamento capillare di servizi postali in tutto il Paese. La fornitura di queste prestazioni è il presupposto essenziale per assicurare il funzionamento e l'attrattiva della Svizzera quale piazza economica. Inoltre la Posta, che è uno dei principali datori di lavoro del Paese, ha una grande importanza per l'economia svizzera.

3.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

La revisione della legge sull'organizzazione delle poste non avrà ripercussioni sul personale dell'Amministrazione federale. I servizi che già oggi si occupano di salvaguardare gli interessi del proprietario (Segreteria generale del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni e Amministrazione federale delle finanze) continueranno a salvaguardare questi interessi in quanto rappresentanti degli azionisti.

Non vi saranno ripercussioni in materia di personale nemmeno per i Cantoni e i Comuni.

Alla Posta i rapporti di impiego di diritto pubblico saranno trasformati in rapporti di impiego di diritto privato, per cui gli impiegati non saranno più soggetti alla legge sul personale federale. Questo non avrà conseguenze dirette sul personale in termini

di situazione occupazionale, bensì unicamente sulle condizioni d'assunzione. A seconda dello sviluppo della concorrenza, l'apertura del mercato prevista dalla nuova legge sulle poste comporterà per il personale cambiamenti più importanti di quanto non avverrebbe con la sola legge sull'organizzazione della Posta. Il consolidamento della Posta auspicato con la nuova LOP dovrebbe invece contribuire a mantenere posti di lavoro a corto e più lungo termine.

4 Rapporto con il programma di legislatura

Il progetto è stato annunciato nel messaggio del 23 gennaio 2008³⁹ sul programma di legislatura 2007–2011 e nel decreto federale del 18 settembre 2008⁴⁰ sul programma di legislatura 2007–2011.

5 Basi legali

5.1 Costituzionalità

Il progetto si fonda sull'articolo 92 capoverso 1 Cost., in virtù del quale il settore delle poste compete alla Confederazione. L'articolo 92 capoverso 1 permette alla Confederazione di fornire prestazioni nel settore delle poste. Questa disposizione è quindi una deroga speciale all'articolo 94 Cost. Secondo l'articolo 94 capoverso 1 la Confederazione e i Cantoni si attengono infatti al principio della libertà economica. Questo è da intendersi tra l'altro come obbligo a garantire un ordinamento economico conforme all'economia di mercato e fondato sul diritto privato. Ne consegue che la Confederazione e i Cantoni lasciano di massima all'economia privata il compito di produrre beni e fornire prestazioni. Anche se il termine «settore delle poste» contenuto nell'articolo 92 Cost. può essere interpretato in modi diversi, l'enunciato dell'articolo è chiaro: l'articolo 92 autorizza soltanto le attività economiche che rientrano nel termine «settore delle poste».

La descrizione dello scopo dell'azienda contenuta nell'articolo 3 D-LOP concretizza il termine «settore delle poste» e definisce l'attività futura della Posta. Tradizionalmente i tre settori principali dell'attività della Posta sono il trasporto di invii postali, le prestazioni del traffico dei pagamenti e il trasporto regolare di viaggiatori effettuati a titolo professionale.

Oltre al trasporto di lettere e pacchi tra i servizi postali vi è anche la distribuzione di periodici in abbonamento. Il trasporto di collettame è parimenti una prestazione del settore postale, per quanto esso sia in relazione con il trasporto tradizionale di pacchi.

La costituzionalità delle attività di mediazione della Posta di cui all'articolo 3 capoverso 4 D-LOP è garantita dalla condizione in base alla quale la Posta può offrire prestazioni su incarico di terzi soltanto nell'ambito dell'impiego ordinario della sua infrastruttura.

³⁹ FF 2008 597, in particolare pagg. 635 e 664

⁴⁰ FF 2008 677, in particolare pag. 679

5.2

Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Gli impegni assunti dalla Svizzera a livello internazionale non sono in contrasto con la trasformazione della Posta in società anonima. Occorre a tal proposito garantire la definizione di chiare regole per la rappresentanza della Svizzera in seno agli organismi internazionali. Dette regole sono formulate nel disegno relativo alla legge sulle poste.

5.3

Rapporto con il diritto europeo

La definizione del nuovo assetto dell'azienda statale sul mercato postale non richiede l'adempimento di atti giuridici della CE. In particolare la scelta della forma giuridica dell'azienda è di competenza degli Stati. Si richiede soltanto di separare chiaramente i compiti sovrani da quelli aziendali. La Svizzera non ha nessun impegno contrattuale con la CE nel settore postale e non è pertanto tenuta a recepire eventuali normative europee in materia.

Panoramica dell'evoluzione delle basi giuridiche

Anno	Base giuridica	Contenuto / Modifiche
1906	Legge federale concernente il servizio dei conti correnti e delle girate	<p>Tre prestazioni di base del servizio dei conti correnti e delle girate:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Accettazione di somme di denaro: pagamento su un conto corrente postale – Versamento di somme di denaro: versamento in contanti da un conto corrente postale – Trasferimento di somme di denaro: trasferimento da un conto corrente postale a un altro <p><i>Remunerazione:</i> L'avere in conto produce interessi. Il saggio d'interesse deve però essere inferiore di almeno l'uno per cento al saggio di sconto della Banca nazionale Svizzera. Non deve risultarne un utile.</p>
1924	Legge sul servizio delle poste	<p><i>Remunerazione:</i> «L'avere in conto produce interessi. Il saggio d'interesse deve però essere inferiore di almeno l'uno per cento al saggio di sconto della Banca nazionale Svizzera.»</p>
1998	Riforma delle PTT	<p><i>Remunerazione:</i> abrogazione della disposizione dell'articolo 33 della legge sul servizio delle poste in virtù del quale in caso di remunerazione il saggio d'interesse deve essere inferiore di almeno l'uno per cento al saggio di sconto della BNS. → creazione della base legale che autorizza la remunerazione dei fondi della clientela a condizioni di mercato per i conti postali e i conti deposito (art. 11 OPO).</p> <p>Gli investimenti sul mercato monetario sono autorizzati a condizione che non sia richiesta un'autorizzazione giusta la legislazione sulle borse (art. 11 OPO).</p> <p>L'offerta di prestazioni e prodotti su incarico di terzi è autorizzata (art. 9 cpv. 1 lett. b LPO in combinato disposto con l'art. 11 cpv. 3 OPO).</p>
2002	Panoramica sull'evoluzione del settore postale in Svizzera	<p>Ampliamento dell'offerta di prodotti (ipoteche e crediti) per conto di terzi (collaborazione con UBS).</p>

Anno	Base giuridica	Contenuto / Modifiche
2004	Modifica della legge sull'organizzazione delle poste	La Posta gestisce la propria tesoreria_(art. 11a LOP). Con questa regolamentazione dell'articolo 11a LOP è stata abrogata la disposizione della legge sulle finanze della Confederazione applicabile fino ad allora alla Posta. Investimento dei fondi della clientela: I capitali che superano i bisogni di tesoreria sono investiti in modo da garantire la loro integrità e un rendimento conforme al mercato (art. 11c LOP).

Tabella 2

Panoramica dell'evoluzione delle basi giuridiche relative alla politica della Posta in materia di investimenti

Anno	Base giuridica	Contenuto / modifiche
Fino al 1999		I fondi di PostFinance erano investiti presso la Confederazione.
1999	Convenzione AFF e Posta	La Posta è autorizzata a effettuare investimenti direttamente sul mercato monetario e finanziario tenendo conto delle clausole della convenzione e delle direttive in materia di investimenti.
2003	Revisione dell'ordinanza sulle finanze della Confederazione	Il limite per gli investimenti all'estero del 30 per cento al massimo degli attivi fissi è abrogato
2004	Revisione della legge sulle finanze della Confederazione e della legge sull'organizzazione delle poste	Il consiglio d'amministrazione della Posta ha la competenza e la responsabilità di stabilire la politica in materia di rischi e di investimenti della Posta. Prima questo compito spettava all'AFF.
2004	Politica di PostFinance in materia di investimenti e di rischi (interna)	La politica di PostFinance in materia di investimenti e di rischi entra in vigore. Definisce l'organizzazione e i processi in materia di rischi e il modo in cui affrontare i rischi finanziari.
2005	Regolamenti di dettaglio (interni)	Adozione del regolamento sulla gestione ALM (Asset Liability Management), diversi modelli di limiti della controparte.

Piano della revisione della LOP

Allegato 2

