

Posizione della Posta sulla procedura di consultazione relativa all'iniziativa parlamentare Grossen (23.462)

Il 16 settembre la CET-N ha posto in consultazione l'attuazione dell'iniziativa parlamentare Grossen. Con la sua proposta di legge, la Commissione intende limitare il settore di attività della Posta, inasprire il divieto di sovvenzionamento trasversale e introdurre una protezione giuridica individuale. Secondo la Posta, queste proposte destabilizzerebbero l'intero «sistema Posta», con conseguenze significative sul servizio postale universale: i previsti inasprimenti comporterebbero infatti entro il 2030 un calo degli utili dell'ordine di centinaia di milioni di franchi, rendendo necessario un finanziamento statale. Lanciamo pertanto un appello affinché il settore di attività della Posta, il servizio universale e il suo finanziamento vengano considerati nel loro insieme e disciplinati nel quadro della riforma postale del Consiglio federale.

Situazione di partenza

L'iniziativa parlamentare Grossen «Regole chiare per le imprese della Confederazione in concorrenza con privati» è stata depositata nel 2023. L'iniziativa mira a definire chiaramente quali servizi possono essere erogati dalle aziende parastatali in concorrenza con i privati e quali devono essere le condizioni quadro per garantire una concorrenza leale. Questi aspetti riguardano tutte le aziende parastatali. L'intervento è stato trattato dalle Commissioni dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati (CET-N / CET-S); entrambe hanno dato seguito all'iniziativa parlamentare. In sede di attuazione, la CET-N e le sue sottocommissioni si sono concentrate esclusivamente sulla Posta. Il tema del settore di attività della Posta viene pertanto esaminato al di fuori dei lavori correnti del Consiglio federale riguardanti l'organizzazione e il finanziamento del servizio postale universale e di tutti gli altri aspetti della legislazione postale.

Contenuto del progetto di legge

Nella procedura di consultazione avviata il 16 settembre 2025 sulla revisione della Legge sull'organizzazione della Posta (LOP) e della Legge sulle poste (LPO), la CET-N propone le seguenti modifiche:

- **restrizione dell'articolo sullo scopo:** l'articolo 3 LOP deve essere inasprito in modo da autorizzare, oltre al trasporto di invii postali e collettame, solo le attività direttamente a monte o a valle. Quanto alle attività commerciali, dovranno essere strettamente correlate alle attività principali previste dalla legge. Ciò limiterebbe notevolmente quelle consentite alla Posta. I servizi digitali sarebbero ancora ammessi, ma solo se destinati a predisporre un'infrastruttura digitale;

- **inasprimento del divieto di sovvenzionamento trasversale:** secondo il diritto vigente, occorre verificare se l'utile della Posta nel servizio riservato (lettere fino a 50 g) è sufficientemente elevato per sovvenzionare trasversalmente altri prodotti in modo illecito. Questa verifica sarà soppressa senza essere sostituita. Il servizio riservato verrebbe considerato una fonte di sovvenzione trasversale illecita anche in caso di deficit. Tutti i servizi della Posta verrebbero sospettati di essere sovvenzionati trasversalmente dalle lettere fino a 50 g. Il divieto di sovvenzionamento trasversale non sarebbe più funzionale al suo scopo;
- **norma speciale inutile sulla «protezione giuridica»:** già oggi le aziende possono adire la COMCO se ritengono di subire una concorrenza indebita da parte della Posta. Nella Legge sull'organizzazione della Posta, alla PostCom verrebbe espressamente riconosciuta la competenza di verificare se le attività della Posta sono conformi all'articolo 3 LOP. Ciò avverrebbe su richiesta o d'ufficio.

Considerazioni generali

La Posta si oppone al progetto in termini sia di contenuti che di procedura: il settore di attività della Posta non deve essere considerato a sé stante. È invece necessario adottare un approccio coerente nel triangolo composto da servizio universale, finanziamento e spirito imprenditoriale e intavolare di conseguenza una discussione globale sul «sistema Posta». La Posta sostiene pertanto la **minoranza Ryser** che chiede di non trattare più l'iniziativa parlamentare fino a quando il Consiglio federale e le commissioni parlamentari competenti non avranno discusso la revisione della legislazione postale. Questa posizione coincide anche con la **mozione 25.3955** «Revisione globale della legislazione postale», che contiene la medesima richiesta e che la CTT-N raccomanda con chiarezza di accettare.

Conseguenze finanziarie ed economiche significative

Abbandono del modello dell'autonomia finanziaria: le nuove regole proposte causerebbero notevoli difficoltà finanziarie. Senza la possibilità di proporre alla clientela i servizi richiesti attualmente e in futuro, la Posta non disporrebbe dei mezzi necessari per investire nell'infrastruttura fisica, tanto apprezzata ma onerosa. Il modello del servizio universale, calibrato nel corso degli anni, e il relativo finanziamento garantito da un approccio imprenditoriale non sarebbero più funzionali. Ne conseguirebbe un abbandono dell'attuale modello di autonomia finanziaria e l'introduzione di sovvenzioni statali per salvare la Posta o uno smantellamento incontrollato e a breve termine del servizio universale per ridurre i costi.

Le conseguenze finanziarie del progetto sarebbero considerevoli.

La Posta ha effettuato alcune prime stime delle conseguenze finanziarie del progetto (ordine di grandezza):

- poco dopo l'entrata in vigore delle proposte, l'azienda si troverebbe in perdita e a distanza di due-tre anni l'utile sarebbe inferiore alle previsioni di oltre 500 milioni di franchi. Già a partire dal primo anno non sarebbe più possibile pagare dividendi senza ricorrere al capitale di terzi;
- l'effetto principale è legato a PostFinance, soprattutto per via della soppressione di servizi svincolati al conto come fondi, e-trading e gestione patrimoniale;
- venendo a mancare gli effetti sinergici e con il calo dei volumi delle lettere, senza aumenti tariffari significativi il servizio logistico universale subirebbe perdite e non sarebbe più in grado di coprire quelle derivanti dal servizio universale nel traffico dei pagamenti;
- la liquidità verrebbe sì assicurata dai ricavi delle vendite e dall'assenza di una distribuzione dei dividendi, ma in seguito si assottiglierebbe sempre più. A partire dal 2030 basterebbero piccole instabilità o crisi per mettere la Posta nelle condizioni di non poter più pagare salari e fatture. Al più tardi in quel momento sarebbero inevitabili interventi di salvataggio statali.

Posti di lavoro e pagamento delle imposte: il necessario smantellamento della Posta non solo inciderebbe sull'offerta di servizi, ma comporterebbe anche la perdita di numerosi posti di lavoro. La Posta, inoltre, non potrebbe più onorare i propri obblighi fiscali.

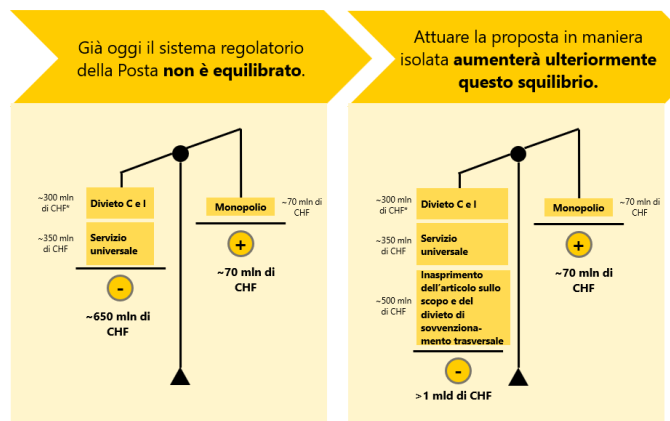
Posizione della Posta sui singoli punti

La Posta non approva le modifiche previste sia in termini di contenuti sia per motivi procedurali e pertanto respinge il progetto di legge. Ecco di seguito i motivi principali.

Mancanza di una visione globale del «sistema Posta»

Necessità di conciliare il servizio universale e il suo finanziamento attraverso un approccio imprenditoriale: con le presenti proposte si abbandonerebbe il percorso di modernizzazione e libertà imprenditoriale della Posta intrapreso nel 1998 con la riforma delle PTT. Non bisogna dimenticare che all'epoca la Posta registrava un deficit importante (perdita nel 1991: circa 800 milioni di franchi). La conseguenza sarebbe un blocco della Posta e della sua attività commerciale. Una restrizione isolata e regolatoria del settore di attività che non tiene conto dell'interazione con il mandato di servizio universale e del relativo finanziamento destabilizzerebbe l'attuale «sistema Posta» nel suo insieme.

Già oggi il sistema Posta non è equilibrato e necessita di riforme: l'obbligo di erogare il servizio universale e il teorico potenziale di mercato non sfruttato in seguito al divieto di concedere crediti e ipoteche (divieto C e I) gravano sulla Posta per ben 650 milioni di franchi all'anno rispetto ad altre aziende. L'inasprimento dell'articolo sullo scopo e il divieto di sovvenzionamento trasversale incrementerebbero ulteriormente questo effetto di almeno 500 milioni di franchi.



*potenziale di mercato teorico non sfruttato in seguito al divieto di concedere crediti e ipoteche

Il valore del «monopolio residuo» diminuisce costantemente: oggi solo poco più del 10% dei ricavi del gruppo proviene dai servizi riservati (lettere fino a 50 g), esposti alla forte concorrenza di chat, e-mail ecc. Il calo dei volumi che prosegue da 25 anni ha indebolito notevolmente questo settore. Oggi la redditività è garantita solo dalle sinergie, ad es. nel recapito congiunto con i pacchi. Ai costi annui non coperti del servizio universale superiori a 350 milioni di franchi si contrappone un valore di monopolio inferiore a 70 milioni di franchi. La nuova regolamentazione proposta non corrisponde all'importanza reale del mercato delle lettere e non tiene conto del costante calo dei volumi nel settore.

Le attività che esulano dal servizio universale non sono fini a se stesse: la Posta opera al di fuori del servizio universale previsto dalla legge in settori che le consentono di adempiere meglio il proprio mandato. Le agenzie e gli sportelli automatici per i pacchi, ad esempio, integrano le filiali postali tradizionali e la pubblicità fisica e digitale proviene da un'unica fonte. Solo così la Posta è in grado di erogare i servizi richiesti dalla clientela nell'ambito e al di fuori del servizio universale. Per compensare il costante calo di lettere e versamenti in contanti è necessario sviluppare servizi all'avanguardia. La limitazione del settore di attività e la conseguente incertezza giuridica su cosa sia consentito o meno comporterebbero però, di fatto, l'impossibilità per la Posta di inserirsi in nuovi settori di attività e sviluppare ulteriormente quelli esistenti.

Un divieto di sovvenzionamento trasversale portato all'assurdo

Le proposte spezzano i principi, ormai consolidati, del divieto di sovvenzionamento trasversale: il divieto in vigore poggia su basi scientifiche ed è in linea con una prassi regolatoria internazionale pluriennale. Garantisce che la Posta operi in modo equo in un contesto di concorrenza: la autorizza a svolgere attività al di fuori del servizio universale senza però beneficiare indebitamente dei ricavi derivanti dal servizio riservato. In quest'ottica è fondamentale il principio secondo cui per vietare una sovvenzione trasversale devono sempre essere presenti due elementi: una fonte (= un monopolio sufficientemente redditizio) e un beneficiario da cui viene finanziato (= un'attività che esula dal servizio universale).

La presente proposta rompe questo principio: in futuro, infatti, non si dovrà più verificare se le eventuali eccedenze del monopolio potranno finanziare illecitamente servizi non inclusi in quello universale. Si partirà invece dal presupposto generalizzato *che* è così. Concretamente, ogni servizio o prodotto della Posta al di fuori del servizio universale dovrebbe essere redditizio fin dal primo giorno, come ad esempio la PostCard Creator App o il voto elettronico.

Settore di monopolio deficitario come fonte di sovvenzioni trasversali: secondo il progetto il monopolio per le lettere verrebbe considerato una fonte di sovvenzione trasversale vietata anche se fosse in deficit, il che è assurdo. Uno scenario di questo tipo non è affatto ipotetico in caso di un ulteriore calo dei volumi, visto che in altri Paesi è già realtà.

Situazione di stallo imprenditoriale: la Posta non potrebbe offrire al di fuori del servizio universale servizi i cui costi addizionali non sono coperti. Poiché dal punto di vista giuridico e reputazionale non può correre il rischio di violare il divieto di sovvenzionamento trasversale, la Posta dovrebbe sopprimere tutti i servizi i cui costi potrebbero concretamente non essere

(sempre) coperti. Ciò riguarderebbe in particolare le attività in fase di sviluppo, con margini ridotti o soggette a determinate oscillazioni del mercato. La conseguenza sarebbe una stagnazione imprenditoriale che si manifesterebbe al più tardi dopo un paio di anni.

Regolamentazione speciale discutibile sulla «protezione giuridica»

La nuova regolamentazione non crea certezza giuridica: molte domande sui termini giuridici utilizzati nelle presenti proposte (incl. la questione degli effetti retroattivi e di fidelizzazione), la diversità delle unità della Posta e l'elevata tecnicità determineranno per anni una mancanza di certezza giuridica per la clientela, i partner di settore, la proprietaria e la Posta, contrariamente a quanto previsto. Il fatto che il progetto per la procedura di consultazione non affronti la maggior parte di queste tematiche centrali dimostra quanto siano complesse le domande sollevate; la CET-N punta a chiarire i punti emersi durante la consultazione, il che è sorprendente.

La protezione giuridica risulta già oggi garantita: la protezione giuridica per le aziende che ritengono di subire una concorrenza illecita da parte della Posta è garantita già oggi. Eventuali distorsioni della concorrenza vengono valutate e sanzionate dalla COMCO. Le rimanenti questioni relative al settore d'attività della Posta sono di competenza del Consiglio federale nel contesto della propria strategia basata sul rapporto di proprietà e della gestione.

Regolamentazione speciale discutibile per la Posta: dal punto di vista del diritto pubblico e della public corporate governance non si spiega perché debba esistere un'autorità dedicata con ampie competenze solo per vigilare sull'articolo sullo scopo della Posta e non per tutte le aziende parastatali che operano sul mercato.

Conclusioni

Le proposte della CET-N mettono in discussione l'attuale sistema coordinato composto dal servizio universale, dal suo finanziamento e dall'azienda Posta. Le modifiche legislative proposte comporterebbero una forte contrazione della Posta e si tradurrebbero quasi per quest'ultima in un divieto di sviluppo imprenditoriale in tutti i settori. La Posta non sarebbe più in grado di autofinanziare il servizio universale. Ne conseguirebbero inevitabilmente sovvenzioni da parte della Confederazione per il servizio universale e una riduzione su larga scala dei posti di lavoro.

La Posta esorta pertanto ad adottare l'approccio del Consiglio federale e della CTT-N e a discutere il contenuto del presente progetto nell'ambito della revisione completa della legislazione postale.