



21.048

Messaggio concernente la modifica della legge sull'organizzazione della Posta e un decreto federale concernente la garanzia di capitalizzazione della Posta Svizzera

del 30 giugno 2021

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il progetto di modifica della legge sull'organizzazione della Posta e il progetto di decreto federale concernente la garanzia di capitalizzazione della Posta Svizzera.

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

30 giugno 2021

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Guy Parmelin
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

Attualmente, la legislazione vieta a PostFinance di concedere in modo autonomo ipoteche e crediti a terzi. La modifica della legge sull'organizzazione della Posta (LOP) ha come obiettivo la revoca del divieto di concessione dei crediti e delle ipoteche. L'ingresso di PostFinance nel mercato dei crediti e delle ipoteche sarà accompagnato dalla cessione della partecipazione maggioritaria della Posta (e quindi indirettamente della Confederazione) a PostFinance. Per colmare il deficit del capitale d'emergenza di PostFinance, la Confederazione concederà inoltre una garanzia di capitalizzazione. Il credito d'impegno necessario a tal fine ammonta a 1,7 miliardi di franchi.

Situazione iniziale

La Posta Svizzera SA (di seguito «la Posta») si trova a dover affrontare grandi sfide a livello imprenditoriale. Il suo rendimento è in rapido calo. Il cambiamento delle abitudini della clientela e la progressiva digitalizzazione fanno registrare una costante diminuzione del volume delle lettere. L'aumento del volume dei pacchi, un settore con scarso margine di utili, richiede importanti investimenti per incrementare la sua capacità di trattamento. Mentre il rendimento della Posta è in calo, le esigenze nel settore del servizio universale e i conseguenti costi per la Posta e PostFinance SA, una società affiliata al cento per cento della Posta, sono ulteriormente aumentati. Allo stesso tempo, in quanto istituto finanziario di rilevanza sistemica, è però tenuta a soddisfare maggiori requisiti patrimoniali sanciti dalla legislazione «too big to fail» (TBTF). Attualmente la legislazione vieta tuttavia a PostFinance di concedere ipoteche e prestiti a terzi e inoltre PostFinance è in difficoltà a seguito del protrarsi del regime dei bassi tassi d'interesse. Viste le circostanze, è a rischio la redditività sostenibile di PostFinance.

Contenuto del progetto

Il progetto consentirà a PostFinance di concedere in modo autonomo ipoteche e crediti a terzi per sfruttare nuovi potenziali di guadagno. Ciò presuppone tuttavia l'abrogazione dell'articolo 3 capoverso 3 della legge federale sull'organizzazione della Posta (LOP), che attualmente vieta espressamente a PostFinance di concedere ipoteche e crediti. Tuttavia, finché PostFinance sarà detenuta in maggioranza dalla Posta, per motivi costituzionali il volume di crediti e ipoteche che PostFinance potrà concedere figurerà nella legge e sarà commisurato al volume dei depositi della clientela derivanti dal servizio universale nel settore del traffico dei pagamenti (cfr. n. 7.1). Alla luce di una valutazione complessiva, il Consiglio federale considera che la costituzionalità del progetto sia data.

Sulla base delle preoccupazioni espresse in sede di consultazione in merito alla costituzionalità, alla neutralità concorrenziale, al federalismo e alla stabilità dei mercati finanziari, sarà abrogata la disposizione della LOP secondo cui la Posta detiene la maggioranza del capitale e dei voti di PostFinance. La competenza definitiva per avviare la privatizzazione maggioritaria o completa di PostFinance sarà assegnata all'Assemblea federale mediante una nuova disposizione nella LOP. L'Assemblea fe-

derale emetterà il mandato di privatizzazione per mezzo di un decreto federale semplice non soggetto a referendum, che sarà presentato al Parlamento in un secondo tempo.

Secondo il Consiglio federale, le condizioni per la privatizzazione maggioritaria o completa di PostFinance saranno soddisfatte solo dopo che le modalità del mandato relativo al servizio universale dei servizi postali e del traffico dei pagamenti saranno state adattate alle mutate circostanze nel quadro della futura revisione della LOP. Per preparare la revisione della LOP, il Consiglio federale ha incaricato una commissione di esperti di elaborare proposte corrispondenti.

Indipendentemente dalla decisione in merito alla privatizzazione, tuttavia, il divieto di concedere crediti e ipoteche sarà revocato immediatamente. PostFinance sarà quindi in grado di concedere autonomamente ipoteche e crediti a terzi, pur rimanendo interamente di proprietà della Posta.

Infine, per coprire il deficit di capitale d'emergenza di PostFinance, nella LOP saranno inserite nuove disposizioni che autorizzeranno a concedere una garanzia di capitalizzazione alla Posta limitata nel tempo e nella portata. A tal fine, l'Assemblea federale approverà un corrispondente credito d'impegno di 1,7 miliardi di franchi mediante decreto federale semplice. Un'ulteriore modifica della LOP permetterà al Consiglio federale di definire, nell'ambito degli obiettivi strategici, alcuni requisiti per la concessione di una determinata quota di ipoteche e crediti a progetti volti a sostenere gli obiettivi climatici della Confederazione.

Indice

Compendio	2
1 Situazione iniziale	6
1.1 Necessità di agire e obiettivi	6
1.2 Alternative esaminate e opzione scelta	10
1.3 Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario, nonché con le strategie del Consiglio federale	11
2 Procedura preliminare, in particolare procedura di consultazione	11
3 Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo	12
4 Punti essenziali del progetto	14
4.1 La normativa proposta	14
4.2 Compatibilità tra compiti e finanze	15
4.2.1 Interdipendenze finanziarie tra la Confederazione e la Posta	15
4.2.2 Adempimento dei requisiti patrimoniali regolamentari	17
4.3 Questioni relative all'attuazione	21
5 Commento ai singoli articoli	23
5.1 Modifica della legge sull'organizzazione della Posta	23
5.2 Decreto federale concernente un credito d'impegno	32
6 Ripercussioni	34
6.1 Ripercussioni per la Confederazione	34
6.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna	36
6.3 Ripercussioni sull'economia	38
6.4 Ripercussioni sulla società	40
6.5 Ripercussioni sull'ambiente	40
6.6 Altre ripercussioni	41
7 Aspetti giuridici	41
7.1 Costituzionalità	41
7.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	43
7.3 Forma dell'atto	43
7.3.1 Modifica di legge	43
7.3.2 Decreto federale	43
7.4 Subordinazione al freno alle spese	43
7.5 Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di equità fiscale	43
7.6 Conformità alla legge sui sussidi	44
7.7 Delega di competenze legislative	44

7.8	Protezione dei dati	45
	Legge federale sull'organizzazione della Posta Svizzera (Legge sull'organizzazione della Posta, LOP) (Disegno)	FF 2021 1669
	Decreto federale concernente la garanzia di capitalizzazione della Posta Svizzera (Disegno)	FF 2021 1670

Messaggio

1 Situazione iniziale

1.1 Necessità di agire e obiettivi

Per la Posta Svizzera SA (di seguito «la Posta») si prospettano grandi sfide. Il rendimento della Posta, in particolare del settore posta-lettere e di PostFinance SA (di seguito «PostFinance»), sta diminuendo rapidamente. Risulta a rischio la capacità della Posta e di PostFinance di garantire l'erogazione – in regime di autonomia finanziaria – del servizio universale con servizi postali e prestazioni del traffico dei pagamenti.

Il calo del rendimento della Posta è dovuto in primo luogo ai seguenti motivi.

Il *protrarsi del regime dei bassi tassi d'interesse* rappresenta una minaccia per il modello aziendale di PostFinance. A causa del divieto sancito dalla legge di operare in un importante settore dell'attività bancaria tradizionale, ossia utilizzare i depositi a breve termine dei clienti per concedere prestiti a lungo termine, la parte attiva del bilancio di PostFinance è costituita quasi esclusivamente da investimenti finanziari (52%, soprattutto obbligazioni nazionali ed estere) e da liquidità (33%, soprattutto presso la Banca nazionale svizzera [BNS]). Il modello aziendale si basa sul differenziale degli interessi, vale a dire la differenza tra gli interessi attivi maturati sul capitale immobilizzato e gli interessi passivi sui depositi della clientela. Fintanto che i tassi d'interesse sono stati favorevoli, con le cosiddette «operazioni sul differenziale degli interessi» è stato possibile conseguire utili ragionevoli in linea con il settore. Dalla crisi finanziaria del 2008 tuttavia, la redditività del mercato obbligazionario ha subito un forte calo. Nel frattempo, circa il 60 per cento di tutte le obbligazioni nazionali presenta un rendimento negativo alla scadenza; dati analoghi si rilevano anche su importanti mercati esteri, come ad esempio il mercato tedesco e quello giapponese. Gli interessi attivi sul capitale immobilizzato di PostFinance sono diminuiti di conseguenza e sono destinati a calare anche nei prossimi anni, visto che le obbligazioni in scadenza non possono essere reinvestite alle stesse condizioni favorevoli e non vi è assolutamente la certezza di un rendimento positivo. Il calo degli interessi attivi può essere compensato solo in misura limitata con interessi passivi più bassi. A causa di questa asimmetria, il margine di utile derivante dalla differenza tra gli interessi attivi e quelli passivi è sotto pressione. Tutte le banche si trovano a dover affrontare questa sfida; PostFinance è particolarmente esposta alla pressione sul margine poiché, rispetto ad altre banche, dipende maggiormente dal mercato obbligazionario a rendimento relativamente basso. Al momento, non sembra imminente la fine della fase dei bassi tassi d'interesse.

Il risultato d'esercizio (EBIT) di PostFinance è sceso da 591 milioni di franchi nel 2011 a 161 milioni di franchi nel 2020¹. PostFinance mostra una redditività nettamente inferiore alla media rilevata nel settore. Secondo il loro rapporto conforme alle

¹ Cfr. rapporti finanziari della Posta, settori operativi secondo gli IFRS, consultabili all'indirizzo www.post.ch/it/ > Chi siamo > Attualità > Rapporto di gestione > «Leggete il rapporto di gestione 2020 online» > Rapporto finanziario (stato 4.6.2021).

prescrizioni sulla presentazione dei conti per le banche, il rendimento del capitale proprio delle tre banche nazionali di rilevanza sistemica alla fine del 2020 era rispettivamente di: 2,1 per cento per PostFinance, 4,7 per cento per il Gruppo Raiffeisen e 6,8 per cento per Zürcher Kantonalbank ZKB. Secondo la Posta tendenza al ribasso persisterà e, se non si adotteranno contromisure, in un futuro non troppo lontano PostFinance inizierà a registrare delle perdite. Per evitare un tale sviluppo, PostFinance ha deciso un nuovo orientamento strategico che, tra le altre cose, prevede una riduzione del bilancio nei prossimi anni attraverso il taglio dei depositi della clientela.

Oltre alla redditività inferiore alla media, vanno sottolineate altre due circostanze aggravanti. In primo luogo, PostFinance deve procurarsi ingenti quantità di capitale (d'emergenza) nel quadro della legislazione TBTF (cfr. n. 4.2.1). In secondo luogo, tendono ad aumentare gli oneri del servizio universale nel traffico dei pagamenti. Il servizio universale «servizio di pagamento in contanti senza conto proprio» (art. 43 cpv. 1 lett. c dell'ordinanza del 29 agosto 2012² sulle poste [OPO]) può essere offerto solo attraverso la rete di uffici postali, la cui densità non dipende da criteri economici, bensì politici: per il 90 per cento della popolazione il servizio di pagamento in contanti deve essere accessibile entro 20 minuti. In zone in cui vi è solo un'agenzia postale, la Posta offre il servizio di pagamento in contanti a domicilio o in un altro modo appropriato (art. 44 cpv. 1^{bis} OPO). Con l'avanzare della digitalizzazione, il volume dei pagamenti in contanti – e dunque il fatturato generato con le prestazioni erogate nell'ambito del servizio universale – diminuiscono costantemente: secondo la Posta, il volume dei pagamenti in contanti effettuati attraverso la rete di uffici postali è diminuito del 46 per cento tra il 2012 e il 2020, al contempo i costi d'esercizio della rete di uffici postali rimangono perlopiù invariati o possono essere ridotti solo con grandi difficoltà a causa della regolamentazione in vigore. Inoltre, negli ultimi tempi i requisiti normativi per il servizio universale sono stati ulteriormente inaspriti, anche con un adeguamento delle prescrizioni sulla raggiungibilità dal 1° gennaio 2019 e costi supplementari per la Posta pari a circa cinque milioni di franchi all'anno. Tuttavia, le prescrizioni in materia di distribuzione dei giornali entro mezzogiorno e la consegna a domicilio, entrati in vigore il 1° gennaio 2021, comporteranno a medio termine costi supplementari pari a circa 60 milioni di franchi all'anno³. Ciò aumenta i costi del servizio universale e limita sempre più il margine di manovra dell'azienda.

La *sostituzione progressiva della posta-lettere tradizionale con forme di comunicazione elettronica* causa un calo continuo del volume delle lettere e quindi del fatturato della posta-lettere. Dal 2002, anno in cui si è registrato il picco, il volume delle lettere è diminuito del 42 per cento fino alla fine del 2020 (51% per abitante) e molto verosimilmente questa tendenza persisterà.

Nel frattempo, l'erosione del rendimento di PostFinance e posta-lettere ha raggiunto un livello rischioso per il gruppo. Le altre unità del gruppo attive sul mercato non possono compensare le perdite. Anche se Posta-pacchi registra un'importante crescita in relazione a volume e fatturato nell'e-commerce, le entrate sono inferiori a quelle

² RS 783.01

³ Cfr. mozioni 14.4075 e 14.4091 «La Posta. Distribuzione degli invii postali per tutti!» nonché 16.3848 «Distribuzione capillare della posta entro mezzogiorno».

del settore lettere, con un margine di utile nettamente inferiore e un aumento del fabbisogno di investimenti per aumentare le capacità di trattamento. Anche SwissPostSolutions è attiva in un mercato in crescita come fornitore di soluzioni di sistema per la gestione di documenti digitali e fisici in diversi settori, ma rispetto ai servizi logistici (lettere e pacchi) è confrontata con rischi maggiori e gode di margini più ridotti. Per AutoPostale Svizzera SA è possibile solo una crescita puntuale e non è previsto alcun margine di utile nel settore del traffico regionale viaggiatori, beneficiario di indennità.

In un rapporto di base del 2019, la Posta ha previsto che, alle condizioni quadro attuali e senza una correzione strategica, entro il 2030 il risultato del gruppo sarà negativo. Questa proiezione prevedeva già un costante sfruttamento ottimale del potenziale di efficienza (ad es. attraverso l'introduzione come ad esempio l'introduzione di processi di produzione digitalizzati che permettono di risparmiare sui costi). La Posta ha quindi ipotizzato che in un prossimo futuro non riuscirà più a garantire l'adempimento dei mandati affidatili nell'ambito del servizio universale per i volumi attuali, con la consueta qualità e senza indennità statali. In molti Paesi europei questa prospettiva si è già concretizzata. Quasi ovunque, la portata e la qualità del servizio universale sono state ridotte (tagli alla rete di uffici postali in Germania; riduzione dei giorni di distribuzione ed eliminazione della posta A in Danimarca). Per molti fornitori di servizi postali i sussidi statali sono diventati un'importante fonte di finanziamento, tra cui Belgio, Danimarca, Francia, Regno Unito, Italia, Norvegia, Spagna, Svezia, Repubblica Ceca.

Sulla base di questo rapporto di base, la Posta ha elaborato la strategia «La Posta di domani»⁴ per gli anni 2021–2024, che prevede investimenti in crescita inorganica e organica nei settori della logistica e della comunicazione, misure di efficienza, misure tariffarie e utilizzo congiunto degli uffici postali da parte di terzi.

Sulla base della valutazione della situazione della Posta, il Consiglio federale è giunto alla conclusione che, oltre agli sforzi imprenditoriali, serve inoltre adeguare le condizioni quadro definite a livello politico per poter superare con successo le sfide cui è confrontata la Posta. La strategia del Consiglio federale per l'ulteriore sviluppo della Posta si basa su tre elementi centrali.

In primo luogo, il Consiglio federale vuole *garantire la redditività di PostFinance*. Secondo il Consiglio federale, ciò presuppone due misure.

- In primo luogo, il modello aziendale di PostFinance deve essere «normalizzato», ossia allineato a quello delle altre banche orientate alla clientela interna. Ciò richiede la revoca del divieto legale di concedere crediti e ipoteche a terzi (art. 3 cpv. 3 della legge del 17 dicembre 2010⁵ sull'organizzazione della Posta [LOP]). In questo modo PostFinance potrà essere competitiva a lungo termine e potrà generare un rendimento in linea con il settore.
- In secondo luogo, in quanto istituto finanziario di rilevanza sistemica, PostFinance è tenuta a soddisfare maggiori requisiti patrimoniali sanciti dalla legislazione TBTF. Finché PostFinance non riuscirà a raggiungere una redditività

⁴ La strategia è consultabile all'indirizzo www.post.ch/it/> Chi siamo > Ritratto > Strategia (stato 16.6.2021).

⁵ RS 783.1

in linea con il settore, sarà impossibile costituire i fondi propri necessari per un piano d'emergenza attuabile con risorse proprie, in modo tempestivo e capillare. Anche il gruppo Posta non è in grado di fornire i fondi necessari. Pertanto, in quanto proprietaria (indiretta) di PostFinance, la Confederazione ha il dovere di colmare la conseguente carenza di capitale proprio (carenza di capitale di emergenza). A tal fine, nella LOP va inserita una nuova disposizione che autorizzi la Confederazione a concedere alla Posta una garanzia di capitalizzazione limitata nel tempo e nella portata. A tal fine si presenterà all'Assemblea federale un credito d'impegno sotto forma di decreto federale semplice.

In secondo luogo, il Consiglio federale vuole *separare PostFinance dal gruppo e toglierla dalla sfera statale*. Solo la privatizzazione maggioritaria o completa di PostFinance può in definitiva rispettare lo spirito della legislazione TBTF, secondo la quale non sono lo Stato o i contribuenti, bensì gli investitori privati ad assumersi la responsabilità dei rischi d'impresa nel settore bancario. E solo a questa condizione la normalizzazione del modello aziendale di PostFinance non avrà un effetto potenzialmente distortivo sulla concorrenza nel mercato bancario. Tuttavia, la separazione di PostFinance dal gruppo comporta anche la necessità di ristrutturare il servizio universale (compresa la rete postale, ora cofinanziata in maniera determinante da PostFinance).

In terzo luogo, il Consiglio federale vuole *riorganizzare il servizio universale* nel settore del traffico postale e dei pagamenti. La necessità d'intervento in questo senso è stata chiaramente confermata dalla consultazione su questo progetto (cfr. n. 2). L'obiettivo è di determinare la necessità, la portata e la qualità del futuro servizio universale e di chiarire il suo finanziamento in un ampio dibattito politico. Per prima cosa, il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) ha nominato una commissione di esperti con il compito di elaborare proposte sulla futura struttura e sul finanziamento del servizio universale. Sulla base dei risultati della commissione di esperti, il Consiglio federale deciderà come procedere entro la fine del 2021.

Questo progetto copre il primo e il secondo elemento della strategia per l'ulteriore sviluppo della Posta. Il terzo elemento sarà affrontato nell'ambito di un successivo progetto di revisione della legge del 17 dicembre 2010⁶ sulle poste (LPO). Lo scopo della revisione della LPO è di predisporre un modello di servizio universale orientato al futuro.

Seppure i progetti siano strettamente correlati in termini di contenuto, la revisione della LOP può e deve essere affrontata indipendentemente e prima della revisione della LPO. Il Consiglio federale è infatti convinto che sia indispensabile dare la priorità alla revisione della LOP perché l'evoluzione della situazione reddituale di PostFinance richiede un intervento rapido.

1.2 Alternative esaminate e opzione scelta

Per affrontare le sfide della Posta – e in particolare quelle di PostFinance – negli ultimi anni il Consiglio federale ha esaminato varie alternative, raggruppabili nei quattro seguenti filoni principali.

- 1) *Status quo*: la Posta continua a svilupparsi nelle condizioni quadro date, vale a dire senza modificare le disposizioni di legge e la struttura del gruppo. In particolare, la Posta continua ad adempiere al suo mandato legale di servizio universale per conto proprio. Il Consiglio federale ha respinto per tempo questa opzione perché – come detto all’inizio – la Posta non sarà in grado di affrontare le sfide del futuro in completa autonomia, nonostante le misure strategiche adottate.
- 2) *Trasformazione di PostFinance in una banca commerciale a pieno titolo, di proprietà della Confederazione*: per ripristinare la redditività del tradizionale modello di servizio universale, PostFinance potrà espandere le proprie attività commerciali nel mercato dei crediti e delle ipoteche, presumibilmente più redditizio. In questo modo PostFinance potrà aumentare i propri ricavi e, come in passato, fornire un contributo finanziario sostanziale alla rete postale. Tutte le altre condizioni quadro rimangono invariate, in particolare il mandato del servizio universale e la proprietà statale indiretta di PostFinance. Il Consiglio federale non sostiene questa soluzione perché presenta diversi svantaggi rispetto alla variante descritta qui di seguito, che prevede l’apertura dell’azionariato a investitori privati, con un rischio finanziario maggiore per la Confederazione e potenziali distorsioni del mercato e della concorrenza.
- 3) *Trasformazione di PostFinance in una banca commerciale a tutti gli effetti con contemporanea apertura dell’azionariato*: il rendimento di PostFinance sarà rafforzato dall’ingresso nel mercato dei crediti e delle ipoteche, in modo da poter mantenere il modello tradizionale del servizio universale nel traffico dei pagamenti. A differenza della soluzione 2), tuttavia, la trasformazione di PostFinance in una banca commerciale sarà accompagnata da un cambiamento di proprietà. La Posta continuerà a detenere la maggioranza del capitale e dei voti, vale a dire che PostFinance rimarrà parte integrante del gruppo Posta. Tuttavia, l’obiettivo è quello di coinvolgere investitori privati per rafforzare l’orientamento imprenditoriale della banca e ridurre i rischi della Confederazione. Questa è la variante posta in consultazione dal Consiglio federale il 5 giugno 2020.
- 4) *Riorganizzazione del servizio universale e trasformazione di PostFinance in una banca commerciale privata a pieno titolo*: durante la procedura di consultazione è emerso chiaramente che la prevista trasformazione di PostFinance in una banca commerciale a pieno titolo richiede la cessione della partecipazione maggioritaria della Confederazione. Questo a sua volta presupporrebbe necessariamente delle modifiche al modello del servizio universale, che si basa sull’attuale struttura del gruppo Posta con una banca postale integrata. Per questo motivo, il 20 gennaio 2021 il Consiglio federale ha adottato la strategia per l’ulteriore sviluppo della Posta descritta al numero 1.1.

1.3 **Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario, nonché con le strategie del Consiglio federale**

Il 5 settembre 2018 il Consiglio federale ha incaricato il DATEC di elaborare, in collaborazione con l'Amministrazione federale delle finanze (AFF) un progetto di revisione parziale della LOP per la procedura di consultazione, da sottoporgli entro il 30 giugno 2019. A causa di complessi adeguamenti si sono verificati tuttavia dei ritardi rispetto allo scadenziario iniziale. Pertanto non è stato possibile inserire il progetto nel programma di legislatura 2015–2019 e nemmeno è stato ritenuto opportuno inserirlo nel programma di legislatura 2019–2023⁷. Tuttavia, il progetto di legge è contenuto negli obiettivi del Consiglio federale 2021⁸.

2 **Procedura preliminare, in particolare procedura di consultazione**

La variante 3) descritta nel numero 1.2 – «Trasformazione di PostFinance in una banca commerciale a tutti gli effetti con contemporanea apertura dell'azionariato» – è stata oggetto di un'ampia consultazione nel periodo 5 giugno – 25 settembre 2020. In totale sono pervenuti 69 pareri (26 Cantoni, 6 partiti politici, 7 associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città, delle regioni di montagna e dell'economia nonché altre 30 cerchie interessate). La consultazione sulla revisione parziale ha confermato la valutazione del Consiglio federale secondo cui la Posta deve affrontare grandi sfide. La necessità d'intervento ha raccolto un riconoscimento unanime. I pareri hanno rivelato un ampio consenso a favore del rapido avvio di una discussione politica sul futuro del servizio universale nel settore dei servizi postali e del traffico dei pagamenti⁹.

Tuttavia, una percentuale importante dei partecipanti alla consultazione ha ritenuto che il progetto del Consiglio federale non fosse sufficientemente minuzioso ed equilibrato. Sono state espresse, tra l'altro, forti perplessità circa la costituzionalità, la neutralità della concorrenza, il federalismo e la stabilità del mercato finanziario. È sembrato evidente che, per la maggioranza, l'ulteriore sviluppo di PostFinance in una banca commerciale a tutti gli effetti sarebbe stato inaccettabile senza un cambio di proprietà e senza un adeguamento del concetto di servizio universale.

Dagli esiti della consultazione il Consiglio federale ha tratto le seguenti conclusioni.

- Le preoccupazioni inerenti la costituzionalità, la neutralità della concorrenza e il federalismo sono tutte legate al controllo statale su PostFinance. Per affrontarle, si dovrebbe puntare alla privatizzazione parziale o completa di PostFinance.

⁷ FF 2020 1565; FF 2020 7365

⁸ Cfr. Obiettivi del Consiglio federale 2021, consultabili all'indirizzo: www.bk.admin.ch/bk/it/home/documentazione/aiuto-alla-condotta-strategica/obiettivi-annuali.html (stato 4.6.2021).

⁹ Il rapporto sui risultati della consultazione è consultabili all'indirizzo: www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2020 > DATEC.

- Il processo politico di adeguamento del concetto di servizio universale nel settore dei servizi postali e del traffico dei pagamenti deve essere avviato tempestivamente. Questo processo porterà a una revisione parziale della legge sulle poste entro un periodo di tempo ragionevole, che insieme all'attuale revisione parziale della LOP porterà a un pacchetto di riforme completo e coerente.

3 Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo

La legge sulle poste incarica la Posta di garantire il servizio universale nel settore del traffico dei pagamenti in tutta la Svizzera. All'interno del Paese, la Posta assicura un'offerta di base nazionale, sufficiente e poco costosa di servizi di traffico dei pagamenti (art. 32 LPO). Secondo la LOP e in particolare l'OPO, l'adempimento del relativo mandato è delegato alla società affiliata PostFinance (art. 14 cpv. 1 LOP in combinato disposto con art. 2 cpv. 2 OPO). Le autorità di vigilanza sono la Commissione federale delle poste (PostCom) e l'Ufficio federale delle comunicazioni (UFKOM). Il servizio universale deve essere finanziato con i ricavi della Posta e delle società del gruppo Posta (art. 46 OPO).

Il Consiglio federale ha sancito nell'OPO la portata del servizio universale nel traffico dei pagamenti. Il mandato relativo al servizio universale comprende l'offerta di prestazioni di cui all'articolo 43 capoverso 1 lettere a–e OPO. Sono contemplati l'apertura e la tenuta di un conto per il traffico dei pagamenti (lett. a), i trasferimenti dal proprio conto per il traffico dei pagamenti al conto di un terzo (lett. b), i trasferimenti di contanti sul conto di un terzo (lett. c), il versamento di contanti sul proprio conto per il traffico dei pagamenti (lett. d) e il prelievo di contanti dal proprio conto per il traffico dei pagamenti (lett. e). Dette prestazioni devono essere offerte a tutte le persone fisiche e giuridiche con domicilio, sede o stabile organizzazione in Svizzera. PostFinance offre alla popolazione prestazioni del traffico dei pagamenti attraverso diversi canali: oltre alla rete postale (con servizio di sportello) e ai distributori automatici di banconote, offre anche diverse soluzioni elettroniche (e-finance). La popolazione fruisce di tutte le offerte e forme di accesso. PostFinance può precludere a determinati clienti la fruizione delle prestazioni di cui all'articolo 43 OPO. I relativi motivi sono indicati all'articolo 45 capoverso 1 OPO.

Nel progettare l'accesso al traffico dei pagamenti, la Posta deve attenersi alle esigenze della popolazione. Le prestazioni del traffico dei pagamenti del servizio universale sono formulate in linea di principio in modo neutrale dal punto di vista tecnologico per consentire a PostFinance una strutturazione flessibile e in grado di coprire i costi. Tuttavia, i requisiti sulla raggiungibilità dei punti di accesso regolati a livello di ordinanza collegano l'adempimento del mandato relativo al servizio universale nel traffico dei pagamenti alla fornitura fisica o infrastrutturale dei servizi e quindi pongono dei limiti alla progettazione neutrale dal punto di vista tecnologico delle prestazioni del traffico dei pagamenti. Per esempio, le prestazioni con pagamento in contanti devono essere accessibili al 90 per cento della popolazione residente di ogni Cantone a piedi o con i trasporti pubblici nel giro di 20 minuti. Ai fini dell'OPO, solo i punti di

accesso fisici serviti, come gli uffici postali e le agenzie, sono considerati punti di accesso. Gli sportelli automatici non sono quindi rilevanti per l'adempimento del mandato del servizio universale. Nelle zone in cui c'è solo un'agenzia postale, la Posta deve offrire il pagamento in contanti alla porta o con altri mezzi adeguati.

Importanza di PostFinance per il traffico dei pagamenti in Svizzera

Nel 2016, su mandato dell'UFKOM, l'istituto di consulenza e ricerche economiche BAKBASEL ha condotto uno studio che offre una panoramica sullo sviluppo del traffico dei pagamenti in Svizzera dal 2000, sull'utilizzazione dei vari servizi e mezzi di pagamento nonché sull'importanza di PostFinance¹⁰. Lo studio giunge alla conclusione che PostFinance occupa una posizione centrale nel traffico dei pagamenti in Svizzera e che continuerà a mantenerla anche nei prossimi anni. L'importanza di PostFinance è da ricondurre non solo alla vasta offerta di servizi, ma soprattutto all'elevato numero di clienti, alla fitta rete di filiali e alla sicurezza percepita, dovuta allo statuto di impresa parastatale.

Le conquiste a livello tecnico, come ad esempio Internet, promuovono l'utilizzo di mezzi di pagamento senza contanti (e-banking, commercio online). Lo prova il fatto che i trasferimenti senza contanti sono aumentati nel periodo 2014–2018, mentre i pagamenti presso gli sportelli degli uffici postali o i distributori automatici sono diminuiti. Secondo lo studio, la tendenza alle transazioni senza contanti non è un fenomeno che interessa solo PostFinance, ma una tendenza generale in aumento. Il numero complessivo di transazioni effettuate con mezzi di pagamento senza contanti, ad esempio, è più che raddoppiato nel periodo 2001–2014. Le carte di debito rivestono un ruolo importante presso i punti vendita. In futuro i pagamenti senza contatto con carta e le nuove app per pagamenti (ad es. Twint) potrebbero guadagnare importanza e ridurre il fabbisogno di punti di accesso fisici.

Il sondaggio sui mezzi di pagamento condotto dalla Banca nazionale svizzera (BNS)¹¹ nell'autunno 2017 ha mostrato che le transazioni in contanti hanno ancora un ruolo abbastanza significativo nel traffico dei pagamenti nazionale. Il sondaggio Swiss Payment Monitor 2020¹² condotto nel 2019 ha rivelato che i pagamenti mobili si sono ulteriormente affermati nell'uso quotidiano e che tutte le forme di pagamento mobile vedono un aumento dell'utilizzo. Durante la pandemia di COVID-19, gli sviluppi descritti nel comportamento di pagamento della popolazione svizzera si sono ulteriormente accentuati e la tendenza a sostituire il contante con soluzioni digitali è stata confermata. Questo sviluppo ha trovato finora poca risonanza nelle discussioni parlamentari sul traffico dei pagamenti.

¹⁰ Analisi del traffico dei pagamenti in Svizzera, BAKBASEL, 2016, consultabile all'indirizzo www.ufcom.admin.ch (stato: 4.6.2021).

¹¹ Sondaggio sui mezzi di pagamento 2017, Sondaggio sulle abitudini di pagamento e sull'impiego del contante in Svizzera, Banca nazionale svizzera, 2018. Consultabile all'indirizzo: www.bns.ch > Circuito dei pagamenti > Informazioni utili > Sondaggio sui mezzi di pagamento (stato: 4.6.2021).

¹² Gehring, B., Graf, S. und Trütsch, T. (2020): Swiss Payment Monitor 2020, Universität St. Gallen/Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften; consultabile all'indirizzo: www.swisspaymentmonitor.ch/ (stato: 4.6.2021).

Servizio universale nel settore del traffico dei pagamenti in Europa

Il mandato della Posta o di PostFinance di fornire il servizio universale nel settore del traffico dei pagamenti è unico nel suo genere in Europa – e probabilmente mondiale. Tranne che in Francia, a nessun'altra azienda postale (o banca) viene affidato dalla legge un mandato per l'offerta di conti per il traffico dei pagamenti e di prestazioni connesse a quest'ultimo; La banque postale, una società a responsabilità limitata di proprietà del servizio postale francese (Groupe La Poste), sottostà all'obbligo di gestione dei conti. In alcuni Paesi vi sono banche postali che offrono prestazioni nel settore del traffico dei pagamenti in collaborazione più o meno stretta con l'azienda postale nazionale, su base volontaria. La Österreichische Post detiene una partecipazione dell'80 per cento nella Brüll Kallmus Bank AG e dal 2020 offre servizi finanziari nelle sue filiali. Una cooperazione simile esiste in Belgio tra Bpost Banque e BNP Paribas Fortis, dove Bpost Banque intende vendere le sue quote nella joint venture a BNP Paribas Fortis entro la fine del 2021, ma continuerà a offrire i prodotti finanziari nella sua rete. In Germania, il marchio Postbank è parte integrante di Deutsche Bank AG dal 2015; Postbank offre ai suoi clienti una combinazione di semplici prodotti bancari e servizi postali, e può appoggiarsi alla rete capillare di circa 4000 agenzie della Deutsche Post. In Italia, il settore operativo BancoPosta delle Poste italiane offre alla clientela diverse prestazioni finanziarie, tra cui l'apertura e la gestione dei conti, soluzioni di risparmio e operazioni di pagamento. In Belgio e in Francia, gli operatori postali sono compensati dallo Stato per fornire servizi finanziari in tutto il Paese.

4 Puntii essenziali del progetto

4.1 La normativa proposta

La normativa proposta nel presente disegno (D-LOP) comprende cinque elementi:

- 1) revoca del divieto per PostFinance di poter concedere crediti e ipoteche a terzi (art. 3 cpv. 3 D-LOP), in base al quale il volume dei crediti è limitato al volume dei depositi dei clienti del servizio universale;
- 2) abolizione dell'obbligo per la Posta di detenere la maggioranza del capitale e dei voti di PostFinance (art. 14 cpv. 2 D-LOP);
- 3) creazione di una nuova disposizione secondo la quale la cessione della maggioranza del capitale o dei voti della Posta a terzi richiede il consenso dell'Assemblea federale (art. 14 cpv. 2 D-LOP);
- 4) creazione di una base legale per una garanzia di capitalizzazione da parte della Confederazione a favore della Posta, limitata nel tempo e nella portata, nel quadro della legislazione TBTF (art. 5a–5c D-LOP);
- 5) creazione di una base legale per i requisiti del Consiglio federale in materia di ipoteche e crediti per progetti volti a ridurre le emissioni di gas serra finché la Confederazione è proprietaria di maggioranza indiretta di PostFinance (art. 7 cpv. 1^{bis} D-LOP).

4.2 **Compatibilità tra compiti e finanze**

Con questo progetto, la Confederazione adempie il ruolo di proprietaria della Posta e di garante del servizio universale.

Lo sviluppo di una strategia aziendale adeguata per l'ingresso sul mercato dei crediti e delle ipoteche è di competenza del Consiglio d'amministrazione di PostFinance e deve essere sostenuto dal Consiglio d'amministrazione della Posta. Ciò vale anche per il rispetto dei requisiti derivanti dalla legislazione TBTF, per l'adempimento degli obiettivi strategici del Consiglio federale in materia di concessione di ipoteche e crediti per progetti volti a ridurre le emissioni di gas serra e per la preparazione e la realizzazione della privatizzazione di PostFinance. In qualità di proprietario della Posta, con i suoi strumenti di gestione, ossia gli obiettivi strategici, il Consiglio federale seguirà da vicino tutte queste fasi di attuazione concrete e stabilirà le linee direttrici.

4.2.1 **Interdipendenze finanziarie tra la Confederazione e la Posta**

Nonostante la chiara separazione dei compiti tra il proprietario (Consiglio federale) e l'impresa (consiglio di amministrazione), a livello finanziario tra la Confederazione e la Posta sussistono forti interdipendenze, che riguardano principalmente i tre aspetti seguenti.

1. Rischio

In qualità di unica azionista della Posta, la Confederazione si assume il rischio imprenditoriale. Il progetto (cfr. n. 6.1) consente di ridurre considerevolmente tale rischio. Da un lato, esso permette a PostFinance di diversificare i propri investimenti e quindi di ridurre la sua dipendenza, superiore alla media, dal mercato obbligazionario, che attualmente vanta rendimenti positivi solo se i depositi della clientela sono investiti in misura maggiore in obbligazioni con rating inferiore e quindi con rischi più elevati. Dall'altro, PostFinance ottiene l'accesso all'attività ipotecaria con margini di utile più elevati, che a medio termine consentirà di migliorare il rendimento e di ridurre i rischi di perdita.

2. Requisiti patrimoniali regolamentari

PostFinance ipotizza che l'ingresso sul mercato dei crediti e delle ipoteche comporterà un aumento degli attivi ponderati in funzione del rischio nel bilancio. Questo si riflette, a sua volta, in un maggiore fabbisogno di capitale proprio. PostFinance stima che il fabbisogno di capitale aumenterebbe in media di 150 milioni di franchi all'anno se 5 miliardi di franchi all'anno venissero trasferiti dall'attuale capitale immobilizzato al portafoglio ipotecario. PostFinance sarà in grado di finanziare questo fabbisogno con gli utili supplementari generati nell'ambito della concessione dei crediti e delle ipoteche.

3. Responsabilità in relazione alla legislazione TBTF

Uno degli obiettivi della legislazione TBTF è quello di rendere le banche di rilevanza sistemica più resistenti a future crisi finanziarie e di garantire che, in caso di insolvenza, siano responsabili delle passività i proprietari delle banche e non la collettività. Per questo motivo, le banche di rilevanza sistemica devono soddisfare esigenze legali particolari (art. 9 della legge dell'8 novembre 1934¹³ sulle banche [LBCR]). Il concetto svizzero di TBTF si basa su due pilastri: migliorare la capacità di liquidazione (le cosiddette esigenze di capitale «going concern», cfr. art. 128–131b dell'ordinanza del 1° giugno 2012¹⁴ sui fondi propri [OFoP]) e migliorare la capacità di liquidazione (le cosiddette esigenze di capitale «gone concern», cfr. art. 132–133 OFoP). Le banche interessate devono elaborare un piano di stabilizzazione e un piano di emergenza attuabile, da sottoporre per approvazione all'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA; art. 9 LBCR in combinato disposto con art. 64 OBCR [piano di stabilizzazione] e art. 9 cpv. 2 lett. d LBCR in combinato disposto con art. 10 cpv. 2 LBCR [piano d'emergenza]).

Secondo l'ordinanza sui fondi propri, fino al 2026 il capitale «gone concern» deve essere costituito gradualmente, rispettando esigenze minime definite per la quota di fondi propri ponderata e non ponderata (art. 148j OFoP). PostFinance può rispettare le esigenze finora stabilite nell'OFoP per la costituzione. Per un piano d'emergenza attuabile, PostFinance deve mantenere ulteriori fondi di capitale «gone concern» nell'ambito della valutazione del caso specifico da parte della FINMA, per consentire una ricapitalizzazione credibile e quindi la continuazione dell'attività in caso di crisi.

Dalla differenza tra i requisiti dell'OFoP e della FINMA in materia di capitale «gone concern», da un lato, e il capitale disponibile ammissibile ai sensi dell'OFoP che PostFinance può mettere a disposizione con mezzi propri o con l'aiuto della società proprietaria, la Posta, dall'altro, risulta una carenza di capitale «gone concern» residuo. Questa differenza viene di seguito denominata «carenza di capitale d'emergenza».

Al 31 dicembre 2019, la carenza di capitale di emergenza ammontava a 3,2 miliardi di franchi. Nell'ottica attuale, entro la fine del 2026 tale carenza scenderà a 0,6 miliardi di franchi (nell'ipotesi di un'assegnazione completa di tutti i fondi propri disponibili ed escludendo i buffer e le riserve per la gestione e per gli scostamenti dalla pianificazione, ecc.) a causa delle misure strategiche adottate da PostFinance per ridurre il proprio bilancio (depositi della clientela). Nell'ottica attuale, la FINMA ritiene che il bilancio previsto di PostFinance al 31 dicembre 2026 sia rilevante per la determinazione dell'importo minimo di capitale «gone concern» supplementare necessario, a condizione che la riduzione di bilancio ivi prevista si riveli realizzabile. Tuttavia, la misurazione della garanzia di capitalizzazione è fatta in vista di una possibile entrata in vigore di questo progetto nel 2023 (cfr. le spiegazioni al n. 5.2 concernenti il decreto federale concernente un credito d'impegno).

¹³ RS 952.0

¹⁴ RS 952.03

4.2.2 Adempimento dei requisiti patrimoniali regolamentari

Secondo il Consiglio federale, ci sono diverse opzioni disponibili per colmare tale carenza di capitale d'emergenza, combinabili tra loro:

1. *Mantenimento degli utili*

I fondi propri di PostFinance possono essere costituiti attraverso il mantenimento degli utili. Rappresenta tuttavia una fonte non troppo redditizia, visto che nei prossimi anni gli utili di PostFinance continueranno a diminuire. Questo vale anche nel caso dell'abrogazione dell'articolo 3 capoverso 3 LOP, dal momento che l'ingresso sul mercato dei crediti e delle ipoteche avverrà gradualmente e si ripercuoterà in modo rilevante sul risultato operativo solo a medio termine.

2. *Riduzione di bilancio*

Un'altra variante consiste nel ridurre in modo netto i requisiti patrimoniali regolamentari attraverso una riduzione del bilancio di PostFinance ottenuta dalla riduzione dei depositi della clientela, in modo che l'azienda non possa più essere considerata di rilevanza sistemica dalla BNS. Tuttavia, le conseguenze sono l'annientamento del valore aziendale, la riduzione di posti di lavoro e un importante ridimensionamento della base di clienti, motivo per cui, secondo il Consiglio federale, non può essere considerata un'opzione sostenibile.

3. *Finanziamento attraverso il gruppo*

Il gruppo Posta sostiene già oggi PostFinance nell'adempimento dei requisiti patrimoniali regolamentari con capitale di terzi in grado di assorbire le perdite sottoscritte dal gruppo (ca. 200 mio. fr. al 31.12.2020) e con lettere di patronage a copertura delle esigenze di capitale «going concern», ossia impegnandosi a mettere a disposizione fondi supplementari in caso di crisi (1,5 mia. fr. al 31.12.2020). Tuttavia, le capacità del gruppo di fornire ulteriori contributi sono molto limitate. Il fabbisogno di capitale di PostFinance vincola già attualmente gran parte del capitale del gruppo e ciò rappresenta anche un grande rischio. Se tale quota continua ad aumentare, saranno disponibili meno fondi per l'ulteriore sviluppo delle altre unità del gruppo, che devono a loro volta affrontare in parte importanti sfide a livello imprenditoriale.

Vista la situazione iniziale, è importante che una parte dei fondi propri supplementari provenga da fonti esterne al gruppo. In linea di massima, sono disponibili le seguenti opzioni.

4. *Privatizzazione (parziale) di PostFinance*

Secondo il Consiglio federale, la variante più sicura ed economicamente più interessante per la raccolta di fondi propri da fonti esterne al gruppo consiste in una privatizzazione (parziale) di PostFinance. A differenza delle altre opzioni menzionate, la privatizzazione parziale non pregiudica il potenziale di sviluppo della Posta e di PostFinance; al contrario, PostFinance può essere rafforzata grazie all'impegno di terzi. Riducendo la sua partecipazione in PostFinance, il gruppo Posta rinuncia (parzialmente) al suo diritto agli utili. Questo può tuttavia essere compensato con adeguati

introiti derivanti dalla vendita delle azioni. Per la Confederazione, la privatizzazione (parziale) risulta interessante, poiché permette di trasferire a terzi i rischi aziendali e di responsabilità civile legati alla legislazione TBTF. Dal punto di vista giuridico è già possibile procedere a un'apertura dell'azionariato (art. 14 cpv. 2 LOP, requisito di maggioranza). Sotto il profilo economico, però, i requisiti saranno soddisfatti solo quando i potenziali investitori saranno convinti della sostenibilità del modello aziendale e del potenziale di utile di PostFinance. Senza l'ingresso sul mercato dei crediti e delle ipoteche, PostFinance difficilmente potrà attingere al potenziale di utile in linea con il settore.

Più il modello aziendale di PostFinance ha successo, maggiori saranno gli introiti derivanti dalla vendita. In questo modo aumenta anche la probabilità che la Posta ottenga un utile contabile dalla vendita (introiti derivanti dalla vendita > valore di bilancio della partecipazione in PostFinance), che può e deve essere utilizzato per coprire la carenza di capitale di emergenza di PostFinance senza ripercussioni negative sul capitale proprio della Posta.

5. Capitale di terzi in grado di assorbire le perdite

Come misura a breve termine, PostFinance può assumere capitale di terzi che dal punto di vista regolatorio è computabile come capitale d'emergenza. Gli strumenti di «bail-in» disponibili a tale scopo sono, ad esempio, i prestiti obbligatoriamente convertibili, che vengono convertiti in capitale azionario al raggiungimento della franchigia («trigger»; art. 27 cpv. 3 lett. b OFoP), o le obbligazioni con rinuncia al credito («obbligazioni write-off»), che devono essere ammortizzate al raggiungimento della franchigia (art. 27 cpv. 3 lett. a OFoP). Il legislatore prevede anche le cosiddette «obbligazioni bail-in», che sottostanno alla decisione della FINMA per quanto riguarda la conversione o la rinuncia al credito (art. 126a OFoP).

In caso di crisi, sia i prestiti obbligatoriamente convertibili che le «obbligazioni bail-in» equivalgono a una privatizzazione parziale spontanea di PostFinance, purché siano detenute al di fuori del gruppo. Le «obbligazioni write-off» non hanno questo effetto, ma comportano costi piuttosto elevati, poiché l'aumento del rischio di perdita si ripercuote sugli interessi. Gli interessi passivi supplementari vanno a scapito degli utili e compromettono quindi la capacità di PostFinance di ampliare i fondi propri con risorse proprie.

Nel contesto specifico di PostFinance, il Consiglio federale è fondamentalmente scettico nei confronti degli strumenti di «bail-in». Se si prospettasse l'insolvenza di PostFinance, la Confederazione quale proprietaria (maggioritaria) indiretta sarebbe messa sotto pressione e dovrebbe intraprendere il possibile per scongiurare il peggio. Per la Confederazione sussiste pertanto il pericolo che i creditori degli strumenti di «bail-in» non debbano alla fine sostenere il rischio di perdita per il quale vengono indennizzati. Tale rischio viene riversato sulla collettività. Questa situazione si verificherebbe anche nel caso in cui la Confederazione, in qualità di proprietaria (maggioritaria) indiretta, garantisca per il capitale d'emergenza di PostFinance, solo che in questa circostanza non si verificherebbe un deflusso di fondi verso terzi, ossia ai creditori degli strumenti di «bail-in».

6. *Garanzia di capitalizzazione da parte della Confederazione*

La carenza di capitale d'emergenza deve essere coperta in primo luogo da PostFinance e dalla Posta (mantenimento degli utili, riduzione del bilancio di PostFinance, contributo finanziario del gruppo, ricavi dalla privatizzazione [parziale]). Tuttavia, soprattutto a causa della diminuzione del rendimento della Posta e di PostFinance, ciò non è possibile in modo completo e tempestivo. Per la maggior parte dei partecipanti alla consultazione è indiscutibile che la Confederazione, in quanto proprietaria della Posta, è responsabile di garantire che PostFinance sia in grado di rispettare i requisiti patrimoniali di emergenza (sussidiarietà).

In questo contesto, ai sensi di una soluzione transitoria, il Consiglio federale propone di colmare la carenza di capitale di emergenza di PostFinance mediante una garanzia di capitalizzazione da parte della Confederazione secondo l'articolo 132a OFoP. A tal fine la Confederazione, in qualità proprietaria (maggioritaria) della Posta e di garante dei mandati di servizio universale nei settori dei servizi postali e del traffico dei pagamenti, è autorizzata dal legislatore a mettere a disposizione della Posta un ulteriore sostegno finanziario per la ricapitalizzazione di PostFinance in caso di imminente insolvenza di quest'ultima. Tale sostegno sarà fornito dalla Confederazione a PostFinance tramite la Posta, nella misura in cui i fondi propri e le risorse finanziarie di PostFinance e della Posta non siano sufficienti, come dovrebbe essere in genere in queste situazioni, a mobilitare il necessario capitale «gone concern» (sussidiarietà). La garanzia di capitalizzazione non comporta costi di rifinanziamento per la Confederazione, fintanto che l'obbligo di pagamento non viene effettivamente adempiuto.

Il Consiglio federale è autorizzato dalle nuove disposizioni della LOP (art. 5a–5c) ad assumere un corrispondente impegno finanziario nei confronti della Posta. Per l'autorizzazione specifica e la determinazione dell'importo massimo, le Camere federali deliberano un credito d'impegno (cfr. n. 5.2, decreto federale concernente un credito d'impegno). Sulla base di questo credito d'impegno, la Confederazione stipula un contratto con la Posta. In caso di crisi, le Camere federali autorizzano il versamento del credito aggiuntivo. Nel caso di un credito aggiuntivo urgente, i fondi sono sbloccati con il consenso della Delegazione delle finanze (art. 34 della legge federale del 7 ottobre 2005¹⁵ sulle finanze della Confederazione [LFC]). La forma concreta del sostegno finanziario (prestito o misura di ricapitalizzazione almeno equivalente) sarà definita a tempo debito in funzione della situazione finanziaria, del bilancio e della dotazione di capitale della Posta. La Confederazione (AFF) concede alla Posta un prestito dalle risorse di tesoreria per colmare il periodo tra il verificarsi della crisi o la richiesta di sostegno finanziario e l'approvazione del credito aggiuntivo.

Nel caso in cui il progetto nel suo insieme o solo il meccanismo di garanzia di capitalizzazione proposto venisse respinto, il Consiglio federale intende concedere una garanzia di capitalizzazione sulla base legale esistente (art. 13 in combinato disposto con l'art. 32 LPO e art. 5, 6, 13 e 14 LOP) sotto forma di credito d'impegno. A tal fine, il Consiglio federale deve modificare alcune disposizioni dell'ordinanza e presentare un'apposita domanda di credito d'impegno alle Camere federali in un messaggio concernente il preventivo o l'aggiunta alla decisione. Mentre questa base legale esistente

15 RS 611.0

sarebbe giuridicamente sufficiente a sostenere la garanzia di capitalizzazione, la regolamentazione specifica secondo gli articoli 5a–5c D-LOP proposti fornisce ulteriore chiarezza.

La garanzia di capitalizzazione deve in ogni caso soddisfare i criteri regolamentari ai sensi dell'articolo 132a OFoP:

- *Disponibilità*: la garanzia di capitalizzazione deve soddisfare i requisiti di cui all'articolo 132a lettera b OFoP. Ciò significa che i fondi devono essere messi a disposizione di PostFinance in modo irrevocabile, in tempi brevi e senza vincoli in caso di crisi (richiesta di fondi attivata dalla FINMA). In particolare occorre garantire che il contributo di sostegno finanziario della Confederazione alla Posta possa essere utilizzato esclusivamente per il finanziamento di PostFinance. Questo obbligo di prestito deriva dal trasferimento a PostFinance del mandato del servizio universale con i servizi del traffico dei pagamenti (art. 32 cpv. 1 LPO in combinato disposto con art. 14 cpv. 1 LOP) ed è ulteriormente rafforzato dalla formulazione proposta nell'articolo 5b capoverso 2 lettera b D-LOP.
- *Importo*: la garanzia di capitalizzazione è destinata a coprire l'importo della carenza di capitale di emergenza (cfr. n. 4.2.1) entro una data limite (31 dicembre 2023, cfr. commento al decreto federale). Inoltre, è inclusa una riserva adeguata per le attività in corso, gli scostamenti dalla pianificazione e simili (cfr. n. 5.2, decreto federale concernente un credito d'impegno). Un eventuale aumento della carenza di capitale d'emergenza dopo la data limite non comporterà un aumento della garanzia di capitalizzazione; di conseguenza, PostFinance e la Posta dovranno a loro volta adottare misure supplementari per coprire la carenza di capitale d'emergenza. Inoltre, la garanzia di capitalizzazione sarà strutturata in modo tale che la FINMA la conteggerà integralmente nel capitale «gone concern».
- *Compensazione*: La Posta deve indennizzare la garanzia di capitalizzazione in base alle condizioni di mercato per evitare distorsioni della concorrenza. Per quanto riguarda la parte della garanzia di capitalizzazione effettivamente utilizzata (per l'importo della carenza di capitale di emergenza non coperta da altre misure), la Confederazione deve essere indennizzata dalla Posta (e la Posta a sua volta da PostFinance) conformemente al mercato (cfr. il commento all'art. 5a cpv. 2 D-LOP).
- *Limite temporale*: la garanzia di capitalizzazione deve essere limitata nella portata e nella durata per contenere in modo chiaro il rischio della Confederazione. Essa scade al momento della cessione della maggioranza del capitale o dei voti (con una riduzione graduale da concordare contrattualmente a partire dall'inizio della privatizzazione parziale di PostFinance), ma al più tardi dopo 10 anni. La garanzia di capitalizzazione deve poi essere annullata nel momento in cui la carenza di capitale d'emergenza viene coperta dalla Posta o da PostFinance stessa o mediante altre misure (ad es. riduzione del bilancio di PostFinance, proventi della privatizzazione di PostFinance).

4.3 Questioni relative all'attuazione

Ci sono interdipendenze in termini di contenuto tra vari elementi di questo progetto e anche tra il presente progetto e altre modifiche legislative – in particolare la revisione della LPO in relazione alla nuova regolamentazione del servizio universale. Di conseguenza, l'implementazione dei singoli elementi deve avvenire in due fasi successive.

La prima fase di attuazione può essere avviata immediatamente dopo l'entrata in vigore della presente revisione parziale della LOP, del decreto federale sul credito d'impegno e di eventuali modifiche dell'ordinanza, e comprende i tre processi paralleli seguenti.

- Ingresso di PostFinance nel mercato dei crediti e delle ipoteche. Responsabilità: Consiglio di amministrazione di PostFinance e Consiglio di amministrazione della Posta (attuazione); Consiglio federale (emanazione degli obiettivi strategici, verifica del rispetto delle limitazioni di volume in questo contesto).
- Concessione alla Posta di una garanzia di capitalizzazione da parte della Confederazione per coprire la carenza di capitale d'emergenza. Responsabilità: DATEC (in accordo con l'AFF), Direzione della Posta, FINMA (progettazione); Consiglio federale, Assemblea federale (approvazione).
- Adeguamento degli obiettivi strategici per la Posta per quanto riguarda i requisiti a sostegno del clima del portafoglio crediti e delle ipoteche di PostFinance. Responsabilità: Consiglio federale (emanazione, verifica), Consiglio di amministrazione della Posta (attuazione).

La seconda fase di attuazione – di competenza del Consiglio d'amministrazione della Posta, del Consiglio federale (decisione) e dell'Assemblea federale (approvazione) – riguarda la cessione della partecipazione maggioritaria della Posta a PostFinance. Questa fase può cominciare solo dopo che sono state soddisfatte le due condizioni seguenti:

- la partecipazione a PostFinance è abbastanza interessante per gli investitori privati;
- sono state chiarite le conseguenze dell'uscita di PostFinance dal gruppo Posta sul servizio universale con servizi postali e prestazioni del traffico dei pagamenti.

Per soddisfare la prima condizione, PostFinance deve offrire prospettive di crescita convincenti agli occhi degli investitori privati. Che ciò avvenga già con l'entrata in vigore della revisione parziale della LOP o solo dopo che PostFinance avrà dimostrato di essere in grado di realizzare le proprie ambizioni sul mercato dei crediti e delle ipoteche e che i suoi risultati miglioreranno effettivamente in modo marcato, è una questione aperta. Tuttavia, secondo il Consiglio federale, sarebbe imprudente supporre che la privatizzazione di PostFinance possa avvenire contemporaneamente al suo ingresso nel mercato dei crediti e delle ipoteche. È del tutto possibile che le condizioni economiche per la privatizzazione non siano soddisfatte fino a qualche tempo dopo la creazione delle condizioni legali.

La seconda condizione richiede un'azione politica, poiché non è compatibile con il modello tradizionale del servizio universale. Senza il contributo finanziario di PostFinance, la rete postale non può essere mantenuta nella sua struttura attuale. La struttura della rete postale, in particolare la densità degli uffici postali gestiti dall'azienda, sarà in gran parte determinata dall'obbligo di servizio universale nel traffico dei pagamenti in contanti, ovvero dai requisiti sulla raggiungibilità (art. 43 cpv. 1 lett. c OPO). Il fatto che le operazioni di pagamento in contanti saranno offerte solo negli uffici postali è legato, tra l'altro, alle prescrizioni della legge del 10 ottobre 1997¹⁶ sul riciclaggio di denaro, il cui rispetto richiede personale con una formazione specifica. Per assicurare il finanziamento del servizio universale nel settore del traffico dei pagamenti e della rete postale, il modello del servizio universale deve essere adattato. Le risorse della Posta possono essere rafforzate (ad es. misure tariffarie, sfruttamento di nuove fonti di crescita), i costi del servizio universale possono essere ridotti (ad es. neutralità tecnologica, riduzione dell'estensione dei servizi, allentamento dei criteri di qualità, sfruttamento delle sinergie) oppure si può puntare sul finanziamento statale (sussidi). È possibile anche una combinazione di queste misure. Per adeguare il servizio universale occorre rivedere la legge sulle poste. Date le interdipendenze esistenti, la nuova regolamentazione del servizio universale e la privatizzazione di PostFinance devono essere strettamente coordinate: l'obbligo di PostFinance di fornire il servizio universale è di interesse della collettività per la partecipazione indiretta della Confederazione in PostFinance, per la garanzia di capitalizzazione della Confederazione e per la concessione di crediti e ipoteche (a meno che la maggioranza non venga privatizzata). Il Consiglio federale dovrebbe decidere alla fine del 2021 (sulla base del lavoro di una commissione di esperti) sul futuro della revisione della LPO.

Vista la situazione iniziale, si pone la questione del motivo per cui le revisioni parziali della LOP e del LPO non vengano portate avanti e adottate in contemporanea. Il Consiglio federale è del parere che rimandare l'attuale revisione della LOP fino a quando la decisione di rivedere la LPO sarà matura ostacolerebbe l'adempimento della prima delle due condizioni menzionate sopra. Affinché PostFinance possa dimostrare una prospettiva di crescita indispensabile per gli investitori privati, deve ottenere rapidamente un'inversione di tendenza per quanto riguarda il rendimento. Per questo motivo il Consiglio federale ritiene urgente la trasformazione di PostFinance in una banca commerciale a pieno titolo – anche se ciò significa che la Confederazione, in qualità di proprietaria indiretta di PostFinance, sarà attiva per un periodo transitorio come imprenditrice sul mercato concorrenziale dei crediti e delle ipoteche, con tutti gli svantaggi economici che ne derivano (cfr. n. 6.3). Tuttavia, secondo il Consiglio federale, questi inconvenienti sono meno gravi di un ulteriore peggioramento del rendimento di PostFinance, poiché ciò comporterebbe il rischio che questa banca nazionale di rilevanza sistemica diventi un caso critico di ristrutturazione.

¹⁶ RS 955.0

5 Commento ai singoli articoli

5.1 Modifica della legge sull'organizzazione della Posta

Art. 3 cpv. 1 lett. b n. 4^{bis}, 1^{bis} nonché 2, frase introduttiva (concerne soltanto il testo tedesco) e 3

Il capoverso 1 definisce l'attività della Posta e costituisce la base giuridica delle tre principali unità operative dell'azienda. Le attività dell'unità operativa «Prestazioni finanziarie» (cpv. 1 lett. b) sono effettuate da PostFinance (cfr. art. 14 cpv. 1 LOP sulle prestazioni del traffico dei pagamenti e del mandato relativo al servizio universale).

D'ora in poi PostFinance potrà concedere crediti e ipoteche. Di conseguenza, è revocato il divieto di concessione dei crediti e delle ipoteche di cui al capoverso 3, che sarà aggiunto all'elenco delle prestazioni di cui al capoverso 1 lettera b numero 4^{bis}. Le attività di PostFinance sono svolte principalmente sul territorio svizzero. Le operazioni estere sono consentite, ma non devono pregiudicare il mandato relativo al servizio universale nel traffico dei pagamenti mediante un'esposizione al rischio maggiore rispetto alle transazioni nazionali. Questa restrizione deriva dalle disposizioni costituzionali (cfr. n. 7.1). Il secondo periodo del capoverso 3 rimane invariato.

Art. 3 cpv. 1^{bis}

Il volume dei crediti e delle ipoteche che possono essere concessi da PostFinance è limitato dal capoverso 1^{bis} ai depositi della clientela che PostFinance riceve mediante tale mandato (sulla costituzionalità cfr. n. 7.1). Dal punto di vista della tipologia di conti, si tratta di quelli destinati al traffico dei pagamenti per l'esecuzione delle operazioni di pagamento su base giornaliera e che non sono soggetti ad alcun termine di preavviso. In termini di bilancio, ciò corrisponde ai cosiddetti «depositi a vista in franchi in Svizzera» (al 31 dicembre 2020: 69,1 mia. fr.)¹⁷, che corrispondono ai depositi a vista (obblighi derivanti dai depositi della clientela), al netto dei depositi a vista all'estero e dei depositi a vista in valuta estera.

Conformemente al capoverso 1^{bis}, la limitazione riguarda tutte le voci di credito negli attivi del bilancio bancario. Si tratta delle voci «Crediti nei confronti di banche», «Crediti nei confronti della clientela» e «Crediti ipotecari» (cfr. all. 1 n. 1.2, 1.4 e 1.5 dell'ordinanza del 30 aprile 2014¹⁸ sulle banche). Il limite secondo il capoverso 1^{bis} riguarda quindi in particolare i finanziamenti a breve termine dell'attivo circolante della clientela (crediti d'esercizio), ma anche, ad esempio, i crediti coperti da ipoteche sotto forma di crediti in conto corrente nonché i crediti di costruzione prima del consolidamento.

Va notato che l'attuale divieto di concessione dei crediti nell'articolo 3 capoverso 3 LOP non esclude tutti i tipi di credito, ma persegue uno scopo specifico. Nel messaggio del 20 maggio 2009¹⁹ concernente la legge federale sull'organizzazione della

¹⁷ Cfr. anche il rapporto di gestione PostFinance 2020, n. 19, pag. 79, consultabile all'indirizzo www.postfinance.ch/content/dam/pfch/doc/440_459/450_01_2020_it.pdf (stato 4.6.2021).

¹⁸ RS **952.02**

¹⁹ FF **2009** 4573, in particolare 4598.

Posta Svizzera si afferma che l'articolo 3 capoverso 3 LOP proibisce (ancora) il reinvestimento di fondi ricevuti a proprio nome nel mercato nazionale del credito e delle ipoteche e che questo divieto riguarda la concessione di prestiti d'esercizio. D'altra parte, il divieto non copre l'investimento dei fondi dei clienti ai sensi dell'articolo 3 capoverso 1 lettera b numero 4 LOP o i prelievi nel traffico dei pagamenti. Questa visione differenziata del divieto di concessione dei crediti continua a essere applicata. PostFinance, ad esempio, era attiva nel settore dell'emissione dei prestiti su titoli di credito già prima del divieto di concessione dei crediti ai sensi dell'attuale articolo 3 capoverso 3 LOP. I prestiti su titoli di credito sono prestiti (sul mercato dei capitali) a controparti con rating riconosciuto dalla FINMA, che vengono utilizzati per il finanziamento a lungo termine di enti pubblici (Cantoni, banche cantonali, città e Comuni nonché imprese parastatali). Nell'ambito del messaggio del 10 giugno 1996²⁰ concernente la nuova legge sulle poste (LPO) e nel quadro dell'introduzione del divieto di concessione dei crediti e delle ipoteche, il Consiglio federale si è espresso in merito al modello aziendale di PostFinance e ha deciso che i depositi di quest'ultima non erano destinati a privati e a PMI. Essi devono quindi esibire un rating ed essere venduti più in fretta rispetto a ipoteche e crediti. I prestiti su titoli di credito soddisfano tali requisiti e non sono contemplati dal divieto di concessione dei crediti in vigore. Tecnicamente sono tuttavia riportati nelle voci di bilancio «Crediti nei confronti della clientela» e «Crediti nei confronti di banche». Conseguentemente a tale assegnazione nel bilancio, anche tali prestiti su titoli di credito saranno in futuro soggetti al limite di cui al capoverso 1^{bis} (prestiti su titoli di credito al 31 dicembre 2020: 3,7 mia. fr. [Crediti nei confronti di banche] e 12,5 mia. fr. [Crediti nei confronti della clientela]). Oltre ai prestiti su titoli di credito, sono ipotizzabili anche altre operazioni di credito od operazioni analoghe che non sono coperte dalla disposizione di cui all'articolo 3 capoverso 3 LOP. Occorre pertanto una valutazione puntuale per stabilire se un credito o un'operazione analoga rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 3 capoverso 3 LOP.

Tuttavia non sono interessati dal limite gli «Impegni risultanti da operazioni di finanziamento di titoli» (ad es. operazioni di *securities lending* e *reverse repurchase*)²¹. A differenza delle operazioni di credito, nel caso dei *securities lending* l'accento è posto sul prestito di titoli e non sul finanziamento. Le operazioni di (*reverse*) *repurchase* sono strumenti del mercato monetario e dei capitali e non sono pertanto interessate dall'attuale divieto di concessione dei crediti, né saranno incluse in futuro nella limitazione di cui al capoverso 1^{bis}.

Il Consiglio federale guida le imprese controllate dalla Confederazione principalmente attraverso obiettivi strategici (art. 8 cpv. 5 della legge del 21 marzo 1997²² sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione [LOGA] e art. 7 LOP). Le espressioni «imprese statali», «imprese parastatali», «imprese controllate dallo Stato», «imprese federali» o «imprese pubbliche» vengono utilizzate nella maggior parte dei casi come sinonimi. Esse fanno riferimento a enti incaricati di compiti amministrativi della Confederazione al di fuori dell'Amministrazione federale centralizzata o decentralizzata (art. 2 cpv. 4 LOGA). Il consiglio di amministrazione dell'azienda riferisce

²⁰ FF 1996 III 1141

²¹ Allegato 1 n. 1.3 dell'ordinanza sulle banche.

²² RS 172.010

al Consiglio federale su base annua in merito al raggiungimento degli obiettivi strategici (cfr. art. 7 cpv. 3 LOP e art. 8 cpv. 4 e 5 LOGA).

A tempo debito il Consiglio federale, nell'ambito degli obiettivi strategici della Posta, stabilirà che le esigenze in materia di concessione dei crediti e delle ipoteche secondo il capoverso 1^{bis} di PostFinance devono essere rispettate in ogni momento e che tale rispetto deve essere verificato da un servizio esterno e nell'ambito della chiusura annuale ed eventualmente anche di quella semestrale, ad esempio dall'ufficio di revisione ordinario. La Posta, a sua volta, riferisce annualmente al Consiglio federale in merito al raggiungimento di questo obiettivo.

La base dell'obiettivo strategico «Limite alla concessione dei crediti e delle ipoteche» è costituita dai depositi a vista e dalle voci di credito (vedi sopra). Queste voci sono riportate nel rapporto di gestione e quindi verificate dall'ufficio di revisione. L'obiettivo deve essere definito dal Consiglio federale, vale a dire che deve essere accompagnato da adeguati criteri di verifica (indicatori). Inoltre deve essere circoscritto il relativo metodo di verifica (modalità). Gli indicatori possono riguardare, ad esempio, la struttura del processo utilizzato dalla Posta o da PostFinance per verificare il limite di concessione dei crediti e delle ipoteche (ad es. giorni di riferimento, struttura del buffer, meccanismo delle misure [evento scatenante]) o la struttura delle contromisure attuate in caso di superamento del limite. Considerati i depositi a vista in franchi svizzeri in Svizzera pari a circa 69 miliardi di franchi (stato 31 dicembre 2020) e il previsto avvio delle operazioni creditizie e ipotecarie, con una crescita organica fino a circa cinque miliardi di franchi all'anno, è improbabile invece che tali sforamenti si verifichino nei primi anni successivi alla revoca del divieto di concessione di crediti e di ipoteche. Nella fase avanzata di costituzione della voce relativa a crediti e ipoteche, non è escluso che particolari eventi di mercato portino a prelievi di denaro superiori alla media. Fluttuazioni così forti possono portare al superamento del limite²³, che deve essere corretto con misure adeguate. Le misure correttive possono interessare i depositi a vista (ad es. acquisizione) o i prestiti (ad es. riduzioni del credito).

Art. 3 cpv. 2

A causa dell'introduzione dell'articolo 3 capoverso 1^{bis}, è necessario un adeguamento linguistico al capoverso 2 che concerne solo il testo tedesco.

Art. 5a Garanzia di capitalizzazione: principi

Se una banca è in crisi e destabilizzata, è accompagnata da vicino dalla FINMA. Se gli sforzi di stabilizzazione della banca non hanno successo e sussiste un rischio concreto di insolvenza (cfr. art. 25 LBCR; cosiddetto punto di insolvibilità incombente [«point of non-viability», PONV]), la FINMA ordina una procedura di risanamento. Conformemente al piano di emergenza, la FINMA adotta le misure necessarie per

²³ Perizia del prof. Vincent Martenet, n. III lett. C/1, , secondo cui il limite non esclude che, in particolari circostanze, vengano depositati temporaneamente anche altri fondi. Dopotutto è importante che PostFinance sia complessivamente sana e finanziariamente stabile, affinché possa adempiere al compito impartitole dallo Stato.

ricapitalizzare la banca attingendo al capitale di emergenza. Questo permette di mantenere le funzioni di rilevanza sistemica della banca.

Nel caso di PostFinance, la salvaguardia delle funzioni di rilevanza sistemica è accompagnata anche dalla salvaguardia del servizio universale nel settore del traffico dei pagamenti e quindi, indirettamente, anche dalla salvaguardia del servizio universale postale, poiché l'insolvenza di PostFinance potrebbe mettere in pericolo l'intero gruppo. La garanzia di questi mandati di servizio universale spetta in ultima analisi alla Confederazione (art. 92 Cost.): sulla base di questo mandato costituzionale, la Confederazione deve assicurarsi che la Posta (compresa PostFinance) garantisca il servizio universale. La garanzia di capitalizzazione e i fondi così messi a disposizione della Posta e di PostFinance in caso di emergenza servono a questo scopo.

Art. 5a cpv. 1

Il capoverso 1 disciplina la garanzia di capitalizzazione. La Confederazione assicura alla Posta che, in qualità di proprietaria della Posta, procederà a un apporto di capitale nella misura della carenza di capitale d'emergenza (cfr. art. 5b cpv. 2 lett. a D-LOP e n. 4.2.1 n. 3), ma al massimo nella misura dei fondi approvati nel singolo caso (cfr. decreto federale sul credito d'impegno). Secondo una perizia pubblicata dall'Ufficio federale di giustizia (UFG) nel 2018 non è possibile una garanzia di capitalizzazione direttamente a PostFinance. La Posta trasmetterà a sua volta questo capitale a PostFinance. Ciò garantisce che in una situazione di crisi PostFinance disponga del capitale di emergenza necessario per ricapitalizzarsi e continuare la propria attività. Con questa iniezione di capitale, la Confederazione agisce in adempimento del suo mandato costituzionale. Il rispetto dei requisiti della legislazione TBTF spetta tuttavia in primo luogo alla Posta e a PostFinance, che devono quindi anche prendere le dovute precauzioni affinché la garanzia di capitalizzazione sia sufficiente a coprire la carenza di capitale di emergenza o che quest'ultima non aumenti. La garanzia di capitalizzazione ha quindi un effetto sussidiario rispetto alle misure di capitalizzazione di PostFinance e dell'intero gruppo Posta.

L'importo della garanzia di capitalizzazione dipende dalla quota di partecipazione della Posta in PostFinance. Fintanto che la Posta detiene una partecipazione del 100 per cento in PostFinance e PostFinance adempie all'obbligo di servizio universale nel settore del traffico dei pagamenti, la garanzia di capitalizzazione copre il 100 per cento della carenza di capitale d'emergenza alla data limite stabilita nella misura dei mezzi approvati. In caso di riduzione delle partecipazioni, la garanzia di capitalizzazione sarà generalmente ridotta. I dettagli devono essere regolati contrattualmente (art. 5c D-LOP). In caso di privatizzazione parziale, la garanzia di capitalizzazione deve essere ridotta di conseguenza. Ciò significa che, in linea di principio, gli azionisti di PostFinance copriranno un'eventuale carenza di capitale d'emergenza in proporzione alla loro quota di partecipazione. La Posta e PostFinance dispongono in primo luogo dei fondi messi a disposizione nell'ambito della riduzione della partecipazione (afflusso di liquidità generata dalla vendita; cfr. n. 4.2.2 n. 4).

Art. 5a cpv. 2

La garanzia di capitalizzazione deve essere compensata dalla Posta conforme al mercato. Le indennità devono essere trasferite dalla Posta a PostFinance. Assicurando che la compensazione sia conforme al mercato e trasferendo i pagamenti delle indennità, si evitano distorsioni della concorrenza dovute alla garanzia di capitalizzazione.

La compensazione conforme al mercato si basa sugli strumenti volti alla costituzione di capitale di terzi in grado di assorbire le perdite a disposizione di PostFinance in alternativa alla garanzia di capitalizzazione. Il capitale di terzi in grado di assorbire le perdite è un capitale di terzi appositamente strutturato che è ammissibile per l'inclusione nei requisiti patrimoniali regolamentari a causa della sua struttura specifica (cfr. anche n. 4.2.2, n. 5). L'importo della compensazione per la garanzia di capitalizzazione deve essere basato di conseguenza sugli strumenti primari in grado di assorbire le perdite ed avere come data d'inizio il PONV (5 % CET1).

L'obbligo di compensazione non si riferisce necessariamente all'intera garanzia di capitalizzazione (cioè non nella misura dell'intero importo di fondi approvato), ma solo alla parte della garanzia effettivamente utilizzata da PostFinance, cioè alla carenza di capitale di emergenza non coperta da altre misure (ad es. da fondi del gruppo Posta).

I dettagli relativi alla determinazione e al calcolo della compensazione conforme al mercato devono essere stabiliti nell'ordinanza (art. 12 LOP).

Art. 5a cpv. 3

Il Consiglio federale ha la possibilità di costituire una riserva legale speciale presso la Posta. In particolare, questa riserva può essere accumulata dagli utili della Posta mediante una delibera di destinazione degli utili da parte dell'Assemblea generale della Posta. Serve a garantire l'eventuale ricapitalizzazione di PostFinance e in particolare la lettera di patronage rilasciata dalla Posta a PostFinance sarà da considerarsi richiamata a seguito del suo utilizzo.

Art. 5b Garanzia di capitalizzazione: richiamo

Fig. 1: rappresentazione schematica del richiamo della garanzia di capitalizzazione.

Art. 5b cpv. 1

Se PostFinance è in liquidazione e vi è una prospettiva di ristrutturazione della banca, la FINMA può ordinare la procedura di ristrutturazione (lett. a). Se la FINMA ordina la messa a disposizione di capitale d'emergenza a PostFinance nell'ambito della procedura di ristrutturazione, la lettera di patronage sarà richiamata da PostFinance. Se la Posta non è in grado di mettere a disposizione il capitale garantito nella lettera di patronage per intero o del tutto – cosa che avviene regolarmente in queste situazioni – e rimane quindi una carenza di capitale d'emergenza (lett. b), si attiva la garanzia di capitalizzazione e viene concesso un prestito.

Art. 5b cpv. 2

Al momento dell'attivazione della garanzia di capitalizzazione, la Confederazione concederà un prestito alla Posta, in qualità di società madre di PostFinance, sulla base di un contratto di prestito e sulla base della promessa di pagamento irrevocabile contenuta in tale contratto. Il prestito è concesso alle condizioni seguenti.

Let. a

Il prestito non può superare la garanzia di capitalizzazione e, di conseguenza, i mezzi approvati (cfr. decreto federale concernente un credito d'impegno).

Let. b

La Posta è obbligata a trasmettere immediatamente e senza detrazioni i fondi concessi con il prestito a PostFinance. Questo obbligo di ritrasferimento deriva già dalla responsabilità di PostFinance nell'ambito del servizio universale e del traffico dei pagamenti (art. 32 cpv. 1 LPO in combinato disposto con art. 2 cpv. 2 OPO e art. 14 cpv. 1 LOP).

Let. c

Il prestito è concesso allo scopo di assicurare la ricapitalizzazione di PostFinance. PostFinance è quindi obbligata a trasferire i fondi ricevuti con il prestito alla riserva di capitale secondo il diritto bancario.

Art. 5b cpv. 3

La Confederazione può anche emettere il prestito alla Posta come prestito senza interessi e rimborsabile condizionatamente o convertirlo successivamente in tale forma. Sono anche possibili misure di minore portata: la Confederazione può anche emettere il prestito solo senza interessi (ma rimborsabile), può differire il prestito o sospenderne il rimborso.

I prestiti senza interessi, rimborsabili condizionatamente, rimangono in linea di principio nella società per un periodo illimitato e devono essere rimborsati solo in casi eccezionali definiti contrattualmente. I prestiti senza interessi e rimborsabili condizionatamente sono simili ai fondi propri, ma sono registrati sotto il capitale di terzi.

Nel caso in questione, la Confederazione potrebbe esaminare il rimborso del prestito, ad esempio se la Posta trasferisse la maggioranza del capitale o dei voti a PostFinance dopo la concessione del prestito.

La Confederazione ha inoltre la possibilità di convertire il prestito condizionatamente rimborsabile in capitale proprio della Posta se, ad esempio, la struttura di bilancio della Posta lo richiede.

Art. 5c Garanzia di capitalizzazione: attuazione

Art. 5c cpv. 1

Il credito d'impegno autorizza la Confederazione ad assumere impegni, cioè in questo caso a concludere l'accordo di diritto pubblico tra le autorità coinvolte e la Posta. La Segreteria generale del DATEC (SG-DATEC), insieme all'AFF, è proprietaria della Posta; queste autorità agiscono di conseguenza su incarico della Confederazione.

Art. 5c cpv. 2

Il credito d'impegno autorizza la Confederazione ad assumere impegni. Tuttavia, il pagamento richiede l'approvazione del credito da parte dell'Assemblea federale. In casi urgenti, il pagamento può essere deciso dal Consiglio federale con il previo consenso della Delegazione delle finanze (art. 34 cpv. 1 LFC).

Tuttavia, deve essere possibile fornire il capitale di emergenza entro un breve periodo di tempo (art. 132a lett. b OFoP), generalmente entro un massimo di 48 ore dal richiamo del capitale di emergenza da parte della FINMA²⁴. Se, anche dopo l'attivazione della procedura d'urgenza, la liquidazione richiede più tempo, il periodo tra il richiamo del capitale d'urgenza da parte della FINMA e l'erogazione dei crediti secondo il capoverso 1 può essere colmato con un credito dalle risorse di tesoreria della Confederazione.

Art. 5c cpv. 3

La preparazione delle misure e dei documenti necessari per la concessione del prestito è responsabilità del DATEC. Questo include, per esempio, la preparazione della documentazione contrattuale. Le altre autorità interessate (AFF, FINMA, ecc.) devono essere coinvolte.

Art. 7 cpv. 1bis

Per il Consiglio federale è importante che le imprese parastatali diano un contributo significativo al raggiungimento degli obiettivi climatici della Svizzera nell'ambito delle loro capacità di gestione aziendale. Ciò vale anche per PostFinance finché la Confederazione ne è la proprietaria di maggioranza indiretta.

Il Consiglio federale controlla le imprese parastatali attraverso obiettivi strategici a lungo termine. Poiché PostFinance, con il suo ingresso nel mercato dei crediti e delle ipoteche, dispone di una nuova e forte leva per promuovere gli obiettivi climatici, gli

²⁴ Cfr. Spiegazioni del 21 novembre 2018 concernenti la modifica dell'ordinanza sui fondi propri (*capitale «gone concern», deduzione per partecipazioni e altri adeguamenti*), pag. 9, disponibile su: www.news.admin.ch/news/message/attachments/54636.pdf.

obiettivi strategici della Posta devono essere adattati di conseguenza. L'articolo 7 capoverso 1^{bis} D-LOP crea una base legale esplicita a tal fine.

Il Consiglio federale non intende obbligare PostFinance a concedere ipoteche e crediti *esclusivamente* per progetti volti a ridurre le emissioni di gas serra. La trasformazione di PostFinance in una «banca del clima» non è lo scopo di questo progetto. Il Consiglio federale non ritiene probabile un mancato funzionamento del mercato creditizio e ipotecario in ambito climatico che giustifichi un sovvenzionamento di questi strumenti. Tuttavia, anche senza il verificarsi di una tale circostanza, la concessione di crediti e di ipoteche può contribuire al raggiungimento degli obiettivi climatici.

Si tratta piuttosto del fatto che PostFinance debba destinare una determinata quota dei crediti e delle ipoteche, commisurata alle proprie capacità di gestione aziendale, alla promozione degli obiettivi di riduzione del CO₂ della Svizzera. Il Consiglio federale si astiene deliberatamente dal fornire indicazioni più dettagliate negli obiettivi strategici; spetta al Consiglio di amministrazione e alla direzione definire la strategia aziendale. Tuttavia, il Consiglio di amministrazione dovrà rendere conto della misura in cui le aspettative del Consiglio federale sono state soddisfatte nell'ambito della verifica annuale del raggiungimento degli obiettivi strategici. Per misurare ciò, i servizi della Confederazione e della Posta dovranno concordare degli indicatori per definire le condizioni o gli standard che devono essere soddisfatti affinché, nel caso concreto, un'ipoteca o un credito possano essere considerati conformi agli obiettivi climatici di riduzione delle emissioni di gas serra.

Art. 14 cpv. 2

L'articolo 14 capoverso 2 D-LOP prevede che la Posta detenga la maggioranza del capitale e dei voti di PostFinance. Di conseguenza, la Confederazione è proprietaria indiretta di PostFinance. L'ingresso di PostFinance, controllata dallo Stato, nel mercato dei crediti e delle ipoteche solleva una serie di questioni spinose che hanno scatenato un'ampia risposta critica nella consultazione su questo progetto.

In primo luogo, ci si è chiesti se l'attività di PostFinance in un mercato che non presenta alcun segno di mancato funzionamento del mercato e non ha alcun legame diretto con il mandato del servizio universale nel traffico dei pagamenti sia coperto dalla Costituzione federale (Cost.)²⁵. Il Consiglio federale ritiene che la concessione di crediti e ipoteche sia legata al mandato di servizio universale e sia quindi costituzionale (cfr. n. 7.1). Tuttavia, ci sono in definitiva solo due soluzioni pienamente soddisfacenti al problema: o la Costituzione viene modificata per consentire esplicitamente alla Posta e a PostFinance di operare sul mercato dei crediti e delle ipoteche, oppure PostFinance viene liberata dal controllo statale.

In secondo luogo, si temeva che PostFinance, con la Confederazione in qualità di proprietaria indiretta, potesse godere di un inammissibile vantaggio concorrenziale rispetto alle altre banche commerciali sul mercato nazionale dei crediti e delle ipoteche, ad esempio sotto forma di condizioni di rifinanziamento più favorevoli. Questo potenziale vantaggio è tuttavia inutile se PostFinance non si rifinanzia sul mercato dei capitali. Va tuttavia osservato che la valutazione della neutralità concorrenziale

²⁵ RS 101

deve includere anche gli oneri derivanti dallo status di PostFinance come impresa parastatale o nell'ambito dell'adempimento del suo mandato di fornitura del servizio universale. Tuttavia, nonostante tutti gli sforzi per garantire la massima neutralità concorrenziale possibile tra PostFinance e gli altri attori del mercato bancario, lo scenario di un intervento della Confederazione sul mercato dei crediti e delle ipoteche e di una concorrenza con gli offerenti privati rimane problematico dal punto di vista politico-normativo. In definitiva, anche questo problema può essere risolto definitivamente solo attraverso la privatizzazione di PostFinance. Si tiene conto di questa obiezione imponendo alla Confederazione di chiedere una compensazione conforme al mercato – addebitata dalla Posta a PostFinance – per la sua garanzia di capitalizzazione a favore della Posta per adempiere i requisiti patrimoniali regolamentari di PostFinance (cfr. n. 4.2).

Alla luce dei riscontri emersi dalla procedura di consultazione, per il Consiglio federale è chiaro che PostFinance potrà avere successo a lungo termine al mercato dei crediti e delle ipoteche solo se la Confederazione rinuncerà alla sua maggioranza di controllo indiretto. Di conseguenza, insieme all'abrogazione dell'articolo 3 capoverso 3 LOP, il Consiglio federale propone una modifica dell'articolo 14 capoverso 2 LOP. L'obbligo legale per la Posta di detenere la maggioranza del capitale e dei voti di PostFinance sarà abolito; la competenza finale di portare a termine la privatizzazione (parziale o completa) di PostFinance sarà assegnata all'Assemblea federale, in modo analogo alla Società federale degli armamenti («RUAG»)²⁶. Ciò garantisce che il processo di cessione del controllo statale su PostFinance sia legittimato democraticamente, senza limitare eccessivamente la libertà d'azione del Consiglio federale e del Consiglio d'amministrazione della Posta nella scelta delle tempistiche. A tempo debito, il Consiglio federale sottoporrà all'Assemblea federale un decreto federale semplice non soggetto a referendum facoltativo.

II. Disposizioni finali

Le modifiche alla legge sono soggette a referendum facoltativo (cpv. 1). Il Consiglio federale determina la data di entrata in vigore (cpv. 2).

Capoverso 3: gli articoli 5a–5c D-LOP sono limitati a dieci anni. Il Consiglio federale si aspetta che la Posta adotti le misure necessarie per mettere a disposizione il capitale d'emergenza richiesto entro il termine di 10 anni. Se la Posta trasferisce la maggioranza del suo capitale o dei suoi voti a PostFinance, il mandato di fornire il servizio universale nel traffico dei pagamenti non può e non deve più essere garantito dalla partecipazione della Posta in PostFinance²⁷. Decade quindi anche la legittimazione per assicurare il capitale di emergenza attraverso la garanzia di capitalizzazione. Il capoverso 3 prevede quindi che la garanzia di capitalizzazione termini a questo punto senza ulteriori proroghe. In questo caso, si devono cercare altre soluzioni per garantire la fornitura del servizio universale nel traffico dei pagamenti (ad es., la concessione per il servizio universale con un mandato di prestazioni). Lo sviluppo di tali soluzioni

²⁶ Art. 3 cpv. 3 della legge federale del 10 ottobre 1997 concernente le imprese d'armamento della Confederazione; RS **934.21**.

²⁷ Messaggio del 20 maggio 2009 concernente la legge federale sull'organizzazione della Posta Svizzera: FF **2009** 4573, in particolare 4585.

sarà discusso dalla commissione di esperti che si occupa della riorganizzazione del servizio universale (cfr. n. 1.1).

L'abrogazione di quanto previsto negli articoli 5a–5c D-LOP non comporta ripercussioni per i prestiti già erogati. La data di rimborso è oggetto degli accordi di diritto pubblico.

5.2 Decreto federale concernente un credito d'impegno

Con riserva dell'entrata in vigore degli articoli 5a–5c D-LOP, il Parlamento approva con il decreto federale l'importo totale del credito d'impegno di 1,7 miliardi di franchi a favore della garanzia di capitalizzazione. Questo importo comprende la carenza di capitale di emergenza al 31 dicembre 2023 – che si presume sarà la prima data possibile dell'entrata in vigore della presente modifica della LOP – per un importo di 1,4 miliardi di franchi e un buffer di gestione per il superamento dei requisiti dell'OFoP al 31 dicembre 2023 per un importo di 0,3 miliardi di franchi. I fondi saranno sbloccati solo in un secondo momento su ordine della FINMA e messi a disposizione di PostFinance tramite la Posta.

Calcolo del credito d'impegno per la garanzia di capitalizzazione	mia. fr.
Carenza di capitale di emergenza secondo i requisiti della FINMA (al 31.12.2023)	1,4
Buffer di gestione per il superamento dei requisiti OFoP (al 31.12.2023)	0,3
Credito d'impegno per la garanzia di capitalizzazione	1,7

Le singole voci di credito arrotondate sono derivate come segue (cfr. n. 4.2.1. n. 3 e n. 4.2.2 n. 6).

Carenza di capitale di emergenza secondo i requisiti della FINMA

Il fabbisogno aggiuntivo di capitale d'emergenza di PostFinance secondo la valutazione puntuale della FINMA è determinante per la Confederazione per misurare la garanzia di capitalizzazione. PostFinance deve quindi mantenere il capitale «gone concern» in eccesso rispetto ai requisiti OFoP per un piano di emergenza attuabile (sulla base della situazione attuale +0,95 % dell'esposizione totale o del denominatore del leverage ratio). La carenza di capitale «gone concern» di emergenza («carenza di capitale di emergenza») rilevante per la garanzia di capitalizzazione risulta, da un lato, dalla differenza tra i requisiti OFoP e i requisiti FINMA per il capitale di emergenza e, dall'altro, dal capitale computabile come proprio.

Nell'ottica attuale, la FINMA ritiene che il bilancio di previsione di PostFinance al 31 dicembre 2026, approvato dal Consiglio di amministrazione di PostFinance, sia determinante per stabilire l'importo minimo del capitale «gone concern» aggiuntivo necessario. Questo bilancio di previsione contiene una riduzione strategica delle dimensioni del bilancio (depositi della clientela) di quasi 20 miliardi rispetto al 31 dicembre 2019. Se questo non può essere raggiunto, secondo la FINMA occorre utilizzare la dimensione effettiva del bilancio.

Il momento in cui devono essere soddisfatti i requisiti supplementari della FINMA per il capitale «gone concern» ha un influsso decisivo sull'entità della carenza di capitale di emergenza e, di conseguenza, sulla garanzia di capitalizzazione. Il termine per presentare un piano di emergenza attuabile alla FINMA è già scaduto nel 2018. L'attuale modifica della LOP può presumibilmente entrare in vigore al più presto nel 2023; su questa base, il quadro contrattuale per la garanzia di capitalizzazione deve essere concluso contestualmente. Ciò permetterà di computare la garanzia di capitalizzazione per coprire la carenza di capitale di emergenza. L'importo della garanzia di capitalizzazione deve essere fissato a un livello tale da coprire completamente la carenza di capitale di emergenza. Nell'ottica attuale, alla fine del 2023 PostFinance disporrà di conseguenza di fondi sufficienti per soddisfare la fattibilità del piano di emergenza. Questo è particolarmente importante per l'ingresso nel mercato dei crediti e delle ipoteche.

Sulla base delle valutazioni della FINMA, PostFinance ipotizza una carenza di capitale di riserva di almeno 1411 milioni di franchi al 31 dicembre 2023 (fabbisogno: 2886 mio. fr., disponibilità: 1475 mio. fr.). Ciò comprende una riallocazione completa dei fondi propri secondo il requisito OFoP, che non sono più necessari a causa della riduzione del bilancio, ai fondi propri secondo il requisito FINMA. Ciò significa che questo capitale reso disponibile non sarà restituito al gruppo. Inoltre, PostFinance non avrebbe a disposizione alcuna riserva (buffer di gestione, scostamenti dalla pianificazione, ecc.), poiché tutti i fondi propri disponibili saranno completamente assegnati.

Buffer

Buffer di gestione: affinché PostFinance possa gestire il proprio modello aziendale in modo flessibile senza mettere generalmente in pericolo la necessaria adeguatezza del capitale, è necessario un buffer di gestione. Secondo PostFinance, l'eccedenza di capitale dal punto di vista dell'OFoP ammonta a 234 milioni di franchi (privilegiati) al 31 dicembre 2023. Questi fondi propri devono essere lasciati come riserva di gestione e non riclassificati direttamente nei fondi propri «gone concern». Questo aumenta di conseguenza la carenza di capitale di emergenza rimanente e la garanzia di capitalizzazione.

Scostamenti dalla pianificazione: basando l'importo della garanzia di capitalizzazione sulla carenza di capitale d'emergenza al 31 dicembre 2023, e quindi su un punto temporale anticipato rispetto allo sviluppo della riduzione di bilancio prevista per il 2026, la carenza di capitale d'emergenza risulta superiore di 860 milioni di franchi rispetto al 31 dicembre 2026. Ciò aumenta il margine di manovra intrinseco per poter continuare a soddisfare le esigenze supplementari di capitale d'emergenza della FINMA secondo la valutazione puntuale di scostamenti dalla pianificazione per quanto riguarda la riduzione del bilancio (depositi della clientela).

Concessione di prestiti e ipoteche: poiché l'ingresso sul mercato dei crediti e delle ipoteche sarà attuato in linea di principio tramite riallocazioni dal portafoglio esistente, secondo PostFinance l'esposizione totale (semplificato: dimensione del bilancio) rilevante per le esigenze supplementari di capitale d'emergenza della FINMA nella prospettiva attuale non cambierà. Di conseguenza, l'ingresso sul mercato non avrà alcun impatto sulla carenza di capitale d'emergenza fino al raggiungimento di un volume di poco inferiore ai 40 miliardi di franchi a partire dal 2030. L'ingresso sul

mercato avrà invece un impatto significativo sul capitale necessario secondo l'OFoP (in media circa 150 mio. per ogni 5 mia. di riallocazione), che dovrà essere coperto in particolare dagli utili supplementari generati dal nuovo portafoglio o da misure alternative adottate da PostFinance e dalla Posta.

6 Ripercussioni

6.1 Ripercussioni per la Confederazione

Non è possibile quantificare l'impatto finanziario del progetto, in quanto esso è influenzato da diversi fattori dallo sviluppo incerto. Dal punto di vista analitico, tali fattori possono essere raggruppati come segue.

Rischio

La privatizzazione di PostFinance trasferisce i rischi d'impresa e d'insolvenza della banca dal settore pubblico a quello privato. In questo modo si alleggerisce l'onere per il bilancio della Confederazione, poiché PostFinance rappresenta un notevole rischio di concentrazione a causa del suo totale di bilancio (117,2 mia. fr. al 31.12.2020). Inoltre, questo è in linea con lo spirito della legislazione TBTF: la collettività sarà sgravata dalla responsabilità per le conseguenze di una possibile liquidazione di questa banca di rilevanza sistemica. Per il periodo transitorio fino alla cessione della partecipazione maggioritaria a PostFinance (o fino all'eliminazione della sua rilevanza sistemica), la Confederazione può fornire un contributo sussidiario per soddisfare i requisiti patrimoniali regolamentari mediante una garanzia temporanea di capitalizzazione a favore del gruppo Post per coprire la restante carenza di capitale di emergenza di PostFinance (cfr. n. 4.2.2).

Governo d'impresa

Oggi il Consiglio federale controlla PostFinance indirettamente attraverso gli obiettivi strategici della Posta. C'è quindi una distanza relativamente grande tra l'azienda e il suo proprietario (indiretto). Finché lo scopo aziendale di PostFinance si limitava principalmente alla fornitura di un servizio infrastrutturale di base – il traffico dei pagamenti nazionali (in contanti) – gli approcci e le possibilità del governo d'impresa federale erano facilmente applicabili a questa impresa. Tuttavia, diversi sviluppi paralleli hanno cambiato questa situazione. La digitalizzazione ha relativizzato l'importanza dei pagamenti in contanti, sempre meno frequenti a favore dei sostituti digitali offerti dal settore bancario (e-banking ecc., cfr. n. 3). Insieme al cambiamento del contesto economico, il protrarsi del regime dei bassi tassi d'interesse, che mette a rischio l'attuale modello aziendale, sta creando una forte pressione affinché PostFinance si trasformi in una banca commerciale a pieno titolo. Gestire con successo una tale banca in modo strategico rappresenta una sfida. Gli strumenti del governo d'impresa della Confederazione non sembrano essere adatti a questo scopo.

Conflitti di interesse

La Confederazione ha diversi ruoli nei confronti di PostFinance. Da un lato, è la sua proprietaria (indiretta) e in quanto tale ha interesse a un fiorente sviluppo degli affari.

Allo stesso tempo, però, è anche l'autorità di vigilanza e di regolamentazione del settore finanziario e in quanto tale ha interesse a garantire che le banche svizzere non assumano rischi eccessivi nella loro ricerca di rendimento. Inoltre, la Confederazione è garante della libertà economica e in quanto tale ha interesse a far sì che tra PostFinance e il resto del settore finanziario regni una rigorosa neutralità concorrenziale. Infine, la Confederazione è garante del servizio universale nel traffico dei pagamenti e in quanto tale ha interesse a che PostFinance adempia il suo mandato di servizio universale fornendo servizi di buona qualità e a prezzi adeguati (e con mezzi propri).

Esistono conflitti d'interesse latenti e aperti tra questi ruoli che non possono essere risolti finché la Confederazione rimane proprietaria (indiretta) di PostFinance. Tuttavia, possono essere gestiti in modo ragionevole facendo svolgere i vari ruoli da entità separate della Confederazione a livello giuridico, istituzionale e amministrativo.

Anche se nella pratica questo modello funziona senza grossi problemi, i già citati conflitti d'interesse per quanto riguarda i rapporti tra la Confederazione e PostFinance possono essere risolti solo separando l'adempimento del mandato del servizio universale nel settore del traffico dei pagamenti dalla proprietà statale del fornitore di servizi – attualmente PostFinance. Tale aspetto confluirà nel progetto di revisione della legge sulle poste.

Valore della partecipazione e ricavi da partecipazione

Anche se la Confederazione, con la sua partecipazione alla Posta, non persegue principalmente obiettivi di rendita, ma garantisce in primo luogo l'adempimento dei mandati relativi al servizio universale, essa ha il diritto legittimo a ricevere un indennizzo per i rischi che assume con questo impegno finanziario. Tra il 2007 e il 2018 la Posta ha versato alla Confederazione una parte del suo utile, di norma 200 milioni di franchi all'anno. In ognuno degli ultimi due anni, il versamento dei dividendi alla Confederazione è sceso a 50 milioni di franchi. Il rapporto tra rischio e rendimento diventa quindi sempre più sfavorevole per la Confederazione – e quindi per i contribuenti. Per correggere e invertire questa tendenza, il Consiglio federale persegue due approcci complementari: da un lato vuole rafforzare il rendimento della Posta consentendo a PostFinance di entrare nel mercato dei crediti e delle ipoteche, dall'altro vuole ridurre il rischio della Confederazione riducendo la quota di partecipazione della Posta in PostFinance e infine vendendola del tutto. La privatizzazione di PostFinance priverà la Posta di un'importante fonte di reddito del passato. Questa riduzione permanente dei ricavi è tuttavia compensata dagli introiti *tantum* derivanti dalla vendita di PostFinance.

Attraverso la privatizzazione, il capitale pubblico investito in PostFinance («patrimonio nazionale») viene realizzato o convertito in liquidità. In linea di principio ci sono tre modi per utilizzare questa liquidità: a) va al gruppo Posta per investire in future opportunità commerciali o nel proprio potenziale di rendimento; b) ritorna alla Confederazione trasferendo gli introiti della privatizzazione al bilancio federale tramite un dividendo speciale o un riacquisto di azioni della Posta, dove vengono utilizzati per ridurre il debito; c) viene trattenuta da PostFinance per adempiere i requisiti patrimoniali regolamentari. È naturalmente possibile combinare tra loro tutte queste op-

zioni. La posizione del Consiglio federale è che i proventi della privatizzazione debbano essere utilizzati in primo luogo per coprire il fabbisogno di capitale d'emergenza di PostFinance al fine di sostituire la garanzia di capitalizzazione.

Finanziamento del servizio universale

La Confederazione è responsabile di garantire la fornitura del servizio universale con servizi postali e prestazioni nel traffico dei pagamenti. Il finanziamento del servizio universale è una parte essenziale di questo. L'attuale modello di finanziamento si basa sul fatto che i costi del servizio universale sono sostenuti dal mercato, cioè dai clienti della Posta. Il gruppo Posta nel suo insieme fornisce il servizio universale per conto proprio. Ciò significa che le eccedenze delle attività commerciali redditizie sovvenzionano i deficit nelle aree non redditizie, tipicamente quelle legate al mandato del servizio universale, ossia la rete postale. Questo modello di finanziamento è problematico perché i ricavi e i risultati del gruppo Posta sono in calo da tempo, mentre il potenziale operativo di ottimizzazione nel servizio universale è limitato a causa delle condizioni quadro regolatorie. Esistono anche altre considerazioni a sfavore di questo modello; per esempio, nella procedura di consultazione sul presente progetto è stata criticata la sua mancanza di trasparenza ed efficienza.

La base per il finanziamento del servizio universale sostenibile a lungo termine non fa parte del presente progetto, ma deve essere stabilita nell'ambito della revisione della LPO.

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

Tutte le regioni e i comprensori della Svizzera beneficiano di un servizio postale efficiente e finanziariamente solido. La strategia delineata nel numero 1.1 per lo sviluppo della Posta ha un impatto fondamentalmente positivo su Cantoni, Comuni, centri, agglomerati e regioni di montagna.

In questo contesto, è importante notare che il servizio universale nel traffico dei pagamenti può essere garantito indipendentemente dalla proprietà statale di PostFinance. Il traffico dei pagamenti non costituisce un monopolio naturale: è offerto da numerose banche e altri fornitori di servizi (ad es. le piattaforme online) in concorrenza. Non si riscontra inoltre un mancato funzionamento del mercato: ogni residente e ogni azienda in Svizzera è in grado di effettuare pagamenti attraverso un conto bancario. Ciò significa che le due ragioni principali che legittimano l'esistenza di una società di infrastrutture pubbliche non sussistono più. Questa circostanza suggerisce che, nello sviluppo di una soluzione futura per il servizio universale del traffico dei pagamenti il più possibile efficiente e a misura di cliente, vanno considerate non solo le capacità di PostFinance, ma anche quelle delle altre banche e delle altre aziende con un'infrastruttura (di pagamento) capillare. Finché il servizio universale nel traffico dei pagamenti rimane un vero e proprio servizio pubblico – cioè un servizio che non viene offerto dal mercato in una particolare regione – è necessaria una soluzione di finanziamento a spese della collettività. Che le infrastrutture coinvolte nel servizio universale siano di proprietà privata o (para)statali è irrilevante. Ne consegue che la

privatizzazione di PostFinance in quanto tale non ha alcun impatto sulla fornitura del servizio (universale) nel traffico dei pagamenti in tutte le regioni. Quale sarà la portata e la qualità di questo servizio in futuro dipenderà piuttosto dal modello di servizio universale scelto, che i politici decideranno nell'ambito della revisione della legge sulle poste.

Nella procedura di consultazione i Cantoni hanno espresso in particolare il timore che l'ingresso di PostFinance nel mercato dei crediti e delle ipoteche possa andare a scapito delle quote di mercato e del potenziale di crescita delle banche cantonali. Nella misura in cui questo ridurrebbe i redditi da investimento e le entrate fiscali dei Cantoni, ciò avrebbe un impatto negativo sulle finanze cantonali. Va notato, tuttavia, che il volume dei prestiti ipotecari in Svizzera è in continua crescita, anche durante la pandemia di Coronavirus. Secondo la BNS, il volume dei crediti ipotecari è aumentato del 4,6 per cento nel 2020; negli anni precedenti, la crescita si attestava attorno al 3 per cento. Secondo la stima della FINMA, per gli assoggettati alla vigilanza la correzione del mercato immobiliare e ipotecario rimane uno dei principali rischi, con una tendenza al rialzo²⁸. In un mercato in crescita, il rischio di inasprimento della concorrenza è molto più basso che in un mercato stagnante o addirittura in contrazione. Il Consiglio federale non vede quindi alcun motivo plausibile che giustifichi il timore dei Cantoni di poter soffrire finanziariamente della trasformazione di PostFinance in una banca commerciale. Per il Consiglio federale risulta difficile comprendere l'argomentazione spesso espressa durante la procedura di consultazione secondo cui non c'è bisogno di un'altra banca commerciale in Svizzera: questa decisione dovrebbe essere lasciata al libero mercato e non spetta ai politici determinare quali banche abbiano il diritto di esistere dal punto di vista dei clienti e quali no. Chiudere il mercato non è il modo giusto per garantire all'economia e alla popolazione delle buone offerte di finanziamento a basso costo.

Nella procedura di consultazione, i rappresentanti delle regioni periferiche e di montagna hanno espresso il timore che l'ingresso di PostFinance nel mercato dei crediti e delle ipoteche possa mettere sotto ulteriore pressione economica le banche (regionali) già affermate, inducendole a ritirarsi sempre più dalle sedi meno redditizie. Questo potrebbe avere un impatto negativo sulla fornitura di servizi finanziari nelle regioni periferiche nel complesso. Bisogna notare ancora una volta che lo strumento del servizio universale è stato creato proprio per queste situazioni. La politica definisce il livello minimo di prestazioni da garantire ovunque in Svizzera e utilizza strumenti (di finanziamento) adeguati per assicurare che questo livello sia offerto anche laddove il libero mercato non lo garantisce. Il fatto che PostFinance sia autorizzata a offrire crediti e ipoteche e che sia sotto il controllo dello Stato non ha sostanzialmente nulla a che fare con questo. Le preoccupazioni giustificate delle regioni periferiche e di montagna devono essere adeguatamente prese in considerazione nell'ambito della riorganizzazione del servizio universale.

²⁸ Cfr. Monitoraggio FINMA dei rischi 2020, consultabile all'indirizzo: [www.finma.ch/it/> Documentazione > Pubblicazioni della FINMA > Rapporti > Monitoraggio dei rischi \(stato 4.6.2021\).](http://www.finma.ch/it/> Documentazione > Pubblicazioni della FINMA > Rapporti > Monitoraggio dei rischi (stato 4.6.2021).)

6.3 Ripercussioni sull'economia

A causa delle numerose variabili sconosciute, non è possibile quantificare gli effetti del progetto di legge sul prodotto interno lordo e sull'occupazione. Tuttavia, è possibile fare alcune affermazioni qualitative sugli effetti economici, che possono essere raggruppate nelle tre categorie seguenti.

Ritiro dello stato dall'attività economica

Secondo il principio della libertà economica (art. 94 cpv. 1 Cost.), lo Stato dovrebbe limitare la sua attività economica ai settori che non sono (o non possono essere) serviti dal libero mercato nella misura desiderata dalla società. Tipicamente, si tratta di monopoli naturali come le infrastrutture nell'ambito dei trasporti, dell'energia e dell'approvvigionamento. Una banca statale nel settore del traffico dei pagamenti come attualmente PostFinance è un caso limite, poiché – come discusso al numero 6.2 – le banche private e altri fornitori di servizi sono facilmente in grado di consentire a ogni residente e a ogni impresa in Svizzera di effettuare i propri pagamenti. Ciò vale anche per i pagamenti in contanti, purché siano collegati a un conto bancario. L'unico servizio di PostFinance che il mercato non offre è il pagamento in contanti senza conto. Se questa forma di transazione sia ancora così importante e degna di protezione nell'era della digitalizzazione e delle severe norme antiriciclaggio da richiedere un intervento statale, è una questione da decidere politicamente nel corso della discussione sulla futura struttura del servizio universale nel settore del traffico dei pagamenti in occasione della revisione della legge sulle poste. Tuttavia, l'attività dello Stato in questo contesto non corrisponde necessariamente all'attività economica di un'impresa statale. Lo Stato può anche usare incentivi (finanziari) per assicurare che un servizio desiderato, che il libero mercato non produce, sia lucrativo per le imprese private e sia quindi offerto da loro volontariamente. Nel caso in cui, a seguito di questo progetto, PostFinance dovesse penetrare in un mercato che non ha le caratteristiche di un monopolio naturale e non ha lacune nell'offerta, si aggraverebbe il problema della legittima attività economica dello Stato. Questo ha portato con sé numerose critiche durante la procedura di consultazione, che hanno messo in discussione la costituzionalità del progetto. Il Consiglio federale ritiene che l'ingresso di PostFinance nel mercato dei crediti e delle ipoteche sia legittimo nella misura in cui la Posta deve adempiere con mezzi propri ai suoi mandati di fornitura del servizio universale (cfr. n. 7.1). Tuttavia, non c'è dubbio che, rinunciando al controllo di PostFinance – in combinazione con l'adeguamento del concetto di servizio universale – lo Stato si ritira da un'attività che di per sé non richiede un intervento statale. Con l'eccezione delle banche cantonali, l'intermediazione finanziaria, che è l'attività principale delle banche nazionali, viene lasciata alle imprese private. Da un punto di vista normativo, questo è da accogliere con favore. La Confederazione non appare più in questo mercato come una concorrente delle iniziative private.

Stimolo alla concorrenza

Anche la questione dell'«inammissibile distorsione della concorrenza» dovuta alla comparsa di una banca controllata dallo Stato sul mercato dei crediti e delle ipoteche è fuori discussione con la privatizzazione di PostFinance. Al contrario, la proposta avrà un impatto positivo sulla concorrenza nel mercato dei crediti e delle ipoteche,

che sarà senza dubbio stimolata dall'ingresso di un nuovo, grande attore. Contrariamente ad alcuni pareri emersi durante la procedura di consultazione, il Consiglio federale è convinto che l'intensificazione della concorrenza avrà effetti economici positivi. Le aziende consolidate dovranno rispondere alla nuova concorrenza con offerte migliori, che nel complesso dovrebbero aumentare la qualità dei servizi. I clienti potranno scegliere tra più fornitori e dovrebbero alla fine beneficiare di condizioni complessivamente più favorevoli. Dal punto di vista politico-normativo, non ci sono quindi motivi validi per escludere PostFinance dal mercato dei crediti e delle ipoteche, soprattutto quando sono gli investitori privati, e non più lo Stato, a sostenere i rischi.

Stabilità dei mercati finanziari

Nella procedura di consultazione, una concorrenza più intensa sul mercato dei crediti e delle ipoteche è stata spesso associata non tanto a effetti positivi per i consumatori, quanto piuttosto a maggiori rischi per la stabilità del sistema finanziario in Svizzera. È stato espresso il timore che l'ingresso sul mercato di PostFinance possa portare a un'ulteriore ripresa della domanda sul mercato ipotecario, che già da tempo mostra segni di surriscaldamento. Alcuni partecipanti alla consultazione ritengono paradossale che lo Stato, da un lato, cerchi di contenere questi rischi con misure «macroprudenziali» (ad es. l'inasprimento dei requisiti relativi al capitale proprio per i crediti ipotecari, l'adeguamento delle direttive in materia di autodisciplina concernenti i requisiti minimi per i finanziamenti ipotecari, l'attivazione e l'aumento del cuscinetto anticiclico di capitale) e, dall'altro, li aumenti presumibilmente con la revoca del divieto di concedere prestiti e ipoteche a PostFinance. Il Consiglio federale non può seguire questa linea di argomentazione. La causa fondamentale dei rischi per la stabilità dei mercati finanziari²⁹ identificata dalla BNS – in particolare degli squilibri del mercato ipotecario e immobiliare – non è l'intensità della concorrenza in questo mercato, bensì il protrarsi del regime dei bassi tassi d'interesse. Un tasso d'interesse basso alimenta la domanda di crediti e ipoteche, indipendentemente dal numero di fornitori sul mercato. Nuovi fornitori – compresi quelli esterni al settore bancario, come le assicurazioni e le casse pensioni – entrano continuamente in questo mercato, senza che ciò comporti alcuna distorsione. Anche se l'ingresso sul mercato di PostFinance dovesse portare a una ripresa della domanda complessiva di ipoteche, l'esclusione selettiva di PostFinance da questo mercato non sarebbe il metodo corretto ed efficace per preservare la stabilità dei mercati finanziari. Tale stabilità non va protetta con limitazioni discriminatorie della concorrenza – cioè l'esclusione arbitraria di singoli fornitori dal mercato – bensì con precauzioni normative generali da applicare indistintamente a tutti gli operatori del mercato.

A parte questo, PostFinance non è un attore così grande da poter turbare seriamente il mercato dei crediti e delle ipoteche. Il Consiglio federale stima la sua capacità massima di concessione di crediti e ipoteche a circa 50 miliardi di franchi (cfr. n. 4.1). Rispetto al volume totale del mercato ipotecario nazionale di circa 1000 miliardi

²⁹ Cfr. anche il rapporto della BNS sulla stabilità finanziaria 2019, basato sui dati disponibili al 31.5.2019 (disponibile in tedesco, francese e inglese), consultabile all'indirizzo www.snb.ch > Pubblicazioni > Pubblicazioni economiche > Rapporto sulla stabilità finanziaria (stato 11.11.2019).

di franchi³⁰, non si tratta di un importo eccessivo. Inoltre, questa capacità non sarà costruita in un colpo solo, ma gradualmente nel corso di vari anni. Sembra realistico prevedere un'espansione del portafoglio dei crediti e delle ipoteche di circa 5 miliardi di franchi all'anno. Se il mercato ipotecario continua a crescere di circa il 3 per cento all'anno, come ha fatto per qualche tempo – anche durante la pandemia di COVID-19 – nel caso estremo, PostFinance potrebbe assorbire circa un sesto di questa crescita. I restanti cinque sestimi della crescita sarebbero rappresentati dagli altri operatori del mercato.

Per il mercato finanziario nel complesso, il progetto ha un impatto positivo nella misura in cui la domanda di prestiti in franchi di PostFinance diminuisce. Con un portafoglio pari attualmente a circa 50 miliardi di franchi, PostFinance è uno dei maggiori investitori istituzionali in Svizzera ed è quindi in concorrenza diretta con le casse pensioni e le assicurazioni, che a loro volta soffrono dei bassi tassi d'interesse sul mercato dei capitali.

Non da ultimo, in linea di massima il progetto consente di aumentare la stabilità del sistema finanziario svizzero nella misura in cui contribuisce ad assicurare la sopravvivenza – sempre più a rischio – di una banca di rilevanza sistemica.

6.4 Ripercussioni sulla società

Il progetto non comporta ulteriori ripercussioni sulla società. Non sono previsti effetti negativi sulla società, come ad esempio maggiori rischi o effetti redistributivi non auspicati. Il servizio universale, importante per la coesione sociale, non viene messo in discussione, ma semplicemente organizzato diversamente. In particolare, si scioglierà l'attuale legame tra il servizio universale nel traffico dei pagamenti e la proprietà statale di PostFinance. Il quadro e i dettagli del futuro servizio universale saranno definiti nel corso della revisione della legge sulle poste.

6.5 Ripercussioni sull'ambiente

Il progetto non comporta ripercussioni dirette sull'ambiente. La concessione di crediti da parte di PostFinance basata su criteri di sostenibilità e di sostegno degli obiettivi climatici conformemente all'articolo 7 capoverso 1^{bis} D-LOP ha un effetto indiretto positivo sull'ambiente. Va notato che il Consiglio federale perde la sua influenza sulla politica di concessione dei crediti di PostFinance nel corso della privatizzazione. Tuttavia, nella misura in cui PostFinance ha accumulato un portafoglio crediti conforme agli obiettivi climatici nella fase tra l'ingresso sul mercato dei crediti e delle ipoteche e la rinuncia al controllo statale, le prescrizioni del Consiglio federale continueranno ad avere effetto anche in seguito. L'allontanamento radicale di PostFinance, controllata da privati, da una politica di concessione dei crediti conforme agli obiettivi climatici è piuttosto improbabile alla luce delle tendenze prevalenti.

³⁰ Cfr. il portale dei dati della Banca nazionale svizzera, disponibile all'indirizzo: <https://data.snb.ch/de>; a fine 2019 (stato 13.1.2020).

6.6 Altre ripercussioni

Il progetto non ha altre ripercussioni.

7 Aspetti giuridici

7.1 Costituzionalità

In virtù dell'articolo 94 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.)³¹, la Confederazione e i Cantoni si attengono al principio della libertà economica. Questa libertà è da intendersi come l'impegno a favore di un ordinamento economico di diritto privato basato sul mercato. Pertanto la Confederazione e i Cantoni delegano di norma all'economia privata la produzione di merci e l'erogazione di servizi. Sono ammissibili deroghe a tale principio solo se previste dalla Costituzione (art. 94 cpv. 4 Cost.). L'attuale progetto si fonda sull'articolo 92 Cost., che dichiara il settore postale di competenza della Confederazione e sancisce anche i mandati del servizio universale. L'articolo 92 Cost. autorizza pertanto la Confederazione a svolgere tutte le attività economiche legate all'adempimento del mandato di servizio pubblico. Sulla questione se anche la concessione dei crediti e delle ipoteche rientri in questo mandato, il Consiglio federale segue il parere del Prof. Vincent Martenet, dopo una considerazione globale di tutti i fattori e alla luce delle circostanze attuali. Stando alla perizia, la concessione di crediti e di ipoteche da parte di PostFinance è un'attività economica. Tale riconduzione dell'attività economica all'articolo 92 Cost. presuppone che essa sia in relazione con il compito federale, senza pregiudicarlo. Oltre a ciò il compito federale, che in pratica legittima l'esistenza dell'impresa pubblica, non deve diventare un contenitore vuoto a causa dell'attività economica stessa. Pertanto, a livello di legge, l'attività economica deve essere definita in maniera restrittiva in termini quantitativi. Infine, l'ingresso sul mercato dei crediti e delle ipoteche deve essere di pubblico interesse, proporzionale e non deve incidere sulla concorrenza.

L'UFG è d'accordo con la dottrina di lunga data sulla questione della costituzionalità. Nella sua perizia³², esso conclude che la Confederazione necessita di una base costituzionale per gestire una banca postale in base alla suddivisione dei compiti federali. A giudizio dell'UFG, tale base manca poiché né l'articolo 92 né gli articoli 98 e 99 Cost. conferirebbero una simile competenza alla Confederazione. Il settore postale comprende sì il traffico dei pagamenti, ossia il trasporto (pubblico) di denaro tra persone a distanza. Tuttavia, l'attività bancaria in senso stretto, tra cui le operazioni ipotecarie e creditizie, non rientra nel settore del traffico dei pagamenti. Nella Costituzione manca pertanto una base legale per la concessione dei crediti e delle ipoteche a terzi da parte della Posta. Poiché il quadro giuridico non è cambiato, secondo l'UFG ciò vale tuttora³³.

³¹ RS 101

³² Perizia del 22 novembre 2006 dell'Ufficio federale di giustizia (UFG) (VPB 2009, 9, pagg. 129–140), consultabile all'indirizzo www.bj.admin.ch > Pubblicazioni & servizi > Rapporti, perizie e decisioni > Rapporti e perizie.

³³ Per il punto di vista dottrinale, cfr. anche la perizia Martenet, n. III. lett. A/2.

Secondo il Consiglio federale, la concessione di crediti e ipoteche da parte di PostFinance è comunque ammissibile nel caso di una partecipazione privata maggioritaria, motivo per cui la discussione sulla costituzionalità perderà rilevanza con l'attuazione del presente progetto. L'UFG reputa che PostFinance possa essere autorizzata a concedere crediti e ipoteche soltanto dopo essere stata completamente privatizzata. Fintanto che la Posta detiene quote di PostFinance, tali quote vanno considerate della Confederazione e, di conseguenza, la concessione di crediti e ipoteche da parte di PostFinance risulta incostituzionale.

L'articolo 92 capoverso 2 Cost. obbliga la Confederazione a garantire servizi postali di base sufficienti e a prezzo ragionevole in tutte le regioni del Paese. Oggi, il servizio universale comprende anche il servizio universale nel traffico dei pagamenti. Il mandato relativo al servizio universale nel traffico dei pagamenti è attualmente svolto da PostFinance (art. 32 cpv. 1 in combinato disposto con art. 2 cpv. 2 OPO e art. 14 cpv. 1 LOP).

Il mandato del servizio universale nel traffico dei pagamenti comprende, tra l'altro, la gestione dei conti nel settore del traffico dei pagamenti (art. 43 OPO). Al contempo, anche il servizio universale deve essere fornito dalla Posta con mezzi propri – cioè in autonomia finanziaria – come previsto dal legislatore. Di conseguenza, PostFinance deve gestire i depositi della clientela derivanti dal mandato del servizio universale in modo redditizio e al contempo sicuro. Solo in questo modo PostFinance può contribuire a lungo termine al finanziamento con mezzi propri del servizio universale nel traffico dei pagamenti.

Tuttavia, le opzioni di PostFinance in questo senso sono limitate: PostFinance può effettuare investimenti finanziari (acquisto di obbligazioni, prestiti, ecc.) e concedere prestiti alla clientela, nel limite degli scoperti di conto alle condizioni praticate sul mercato nell'ambito del traffico dei pagamenti, ma non concedere crediti e ipoteche (art. 3 cpv. 3 LOP). Al momento dell'emanazione del divieto di concessione di crediti e di ipoteche, il legislatore riteneva che, data la situazione del mercato e degli interessi di allora, malgrado la restrizione alle operazioni sul differenziale degli interessi, PostFinance sarebbe riuscita a generare un utile conforme al mercato esclusivamente mediante gli investimenti finanziari autorizzati e prevalentemente sicuri, allo scopo di trasferire tale utile alla clientela sotto forma di interessi nonché di realizzare un risultato da operazioni su interessi a garanzia del proprio autofinanziamento. Questa valutazione non è più valida se si considera l'attuale situazione del mercato e dei tassi d'interesse, che né PostFinance né la Posta né il legislatore possono influenzare. A causa degli interessi bassi, in buona parte addirittura negativi, applicati sui mercati finanziari nazionali e internazionali, non sono più possibili investimenti redditizi e nel contempo sicuri. Pertanto PostFinance, se non diventa operativa sul mercato dei crediti e delle ipoteche, non è più in grado di conseguire un utile adeguato. Per queste ragioni, occorre eliminare a livello legislativo (art. 3 cpv. 3 D-LOP) la limitazione dell'accesso al mercato.

A prescindere dalla questione della costituzionalità e della necessità economica dal punto di vista del servizio universale, ci si può chiedere in quale misura l'ingresso di PostFinance sul mercato dei crediti e delle ipoteche sia auspicabile in vista dell'ulteriore sviluppo di PostFinance. L'ingresso di PostFinance sul mercato dei crediti e delle ipoteche è importante anche per quanto riguarda la privatizzazione di PostFinance.

Il progetto è conforme al principio di equità fiscale, in quanto la Confederazione si assume buona parte delle conseguenze finanziarie (cfr. n. 4.1).

7.6 Conformità alla legge sui sussidi

Il progetto non contiene nuove disposizioni in materia di sussidi.

La garanzia di capitalizzazione non è né un'indennità né un aiuto finanziario ai sensi dell'articolo 3 della legge federale del 5 ottobre 1990³⁵ sugli aiuti finanziari e le indennità (LSu). La «volontarietà» del mandato di servizio universale assegnato da PostFinance (art. 3 cpv. 1 LSu) non è sufficiente per classificare la garanzia di capitalizzazione come aiuto finanziario e neppure costituisce un'indennità (art. 3 cpv. 2 LSu), poiché la garanzia di capitalizzazione non compensa esclusivamente i costi derivanti dal mandato di servizio universale.

Oltre a questa considerazione formale, tuttavia, anche le seguenti considerazioni depongono a sfavore della qualifica di «sussidio» per la garanzia di capitalizzazione.

La garanzia di capitalizzazione è compensata conforme al mercato (art. 5a cpv. 2 D-LOP). Per garantirlo, la compensazione si basa su strumenti finanziari qualificati come «capitale di terzi in grado di assorbire le perdite» secondo l'OFoP (cfr. n. 4.2.2 n. 5).

In linea di principio, in alternativa alla garanzia di capitalizzazione, PostFinance avrebbe anche la possibilità di coprire tutto o parte del capitale d'emergenza con capitale di terzi in grado di assorbire le perdite sul mercato. Tuttavia, nel contesto specifico di PostFinance, il Consiglio federale è scettico nei confronti di questi strumenti finanziari per motivi di rischio (cfr. n. 4.2.2 n. 5).

Contrariamente al capitale di terzi in grado di assorbire le perdite, la garanzia di capitalizzazione non porta a un'estensione del bilancio di PostFinance, il che ha un effetto positivo sulla leva finanziaria. Nonostante questo effetto economico positivo, la compensazione conforme al mercato da un lato e la possibilità di copertura alternativa del capitale di emergenza sul mercato dall'altro costituiscono complessivamente argomenti a sfavore della qualifica della qualifica di «sussidio» per la garanzia di capitalizzazione.

Queste considerazioni si basano sulla specificità del meccanismo della garanzia di capitalizzazione e non sono facilmente trasferibili a casi analoghi.

7.7 Delega di competenze legislative

Il presente progetto contiene una delega di competenze legislative al Consiglio federale nell'articolo 5a capoverso 3 D-LOP. Questa delega è necessaria perché riguarda disposizioni il cui grado di concretizzazione supererebbe il livello legislativo. In virtù

³⁵ RS 616.1

delle linee guida previste negli articoli del progetto di legge, il potere legislativo della legge è concretizzato in maniera sufficiente.

7.8 Protezione dei dati

Considerato il suo mandato relativo al servizio universale nell'ambito del traffico dei pagamenti, PostFinance dispone di un volume elevato di dati della clientela, che tratta conformemente alle prescrizioni della legislazione sulla protezione dei dati. Inoltre PostFinance è subordinata al segreto bancario (art. 47 LBCR).

Le stesse prescrizioni e norme di comportamento valgono anche per i dati della clientela che PostFinance otterrà nell'ambito della concessione di crediti e di ipoteche.

