

Berna, 5 giugno 2020

Revisione parziale della legge sull'organizza- zione della Posta LOP

**Rapporto esplicativo relativo all'avvio
della procedura di consultazione**

Progetto preliminare e rapporto esplicativo relativo alla revisione parziale della legge sull'organizzazione della Posta LOP

Sintesi

PostFinance SA è una società affiliata al cento per cento della Posta Svizzera SA, a sua volta interamente di proprietà della Confederazione svizzera. L'impresa adempie il mandato relativo al servizio universale nel settore del traffico dei pagamenti sancito dalla legge. Con quasi tre milioni di clienti e fondi pari a circa 120 miliardi di franchi è uno dei maggiori istituti finanziari della Svizzera. Attualmente, PostFinance non può 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.

Situazione iniziale

La Posta Svizzera si trova a dover affrontare grandi sfide a livello imprenditoriale. Il cambiamento delle abitudini della clientela e la progressiva digitalizzazione fanno registrare una costante diminuzione del volume delle lettere. Il mercato delle prestazioni finanziarie è in difficoltà a seguito del protrarsi del regime dei bassi tassi di interesse. L'aumento del volume dei pacchi, un settore con scarso margine di utili, richiede importanti investimenti per incrementare la sua capacità di trattamento. Il rendimento della Posta è in calo. Il servizio universale, che vanta uno standard elevato nel confronto internazionale, dovrà essere ulteriormente ampliato. Attualmente, la legislazione vieta a PostFinance di concedere ipoteche e crediti a terzi. L'impresa, considerata un istituto finanziario di rilevanza sistemica, è però tenuta a soddisfare i requisiti patrimoniali regolamentari e le severe disposizioni sui mercati finanziari sancite dalla legislazione «too big to fail». Viste le circostanze, è a rischio la garanzia, in regime di autonomia finanziaria, del servizio universale con servizi postali e prestazioni del traffico dei pagamenti da parte della Posta e di PostFinance.

Contenuto del progetto

Il progetto consente a PostFinance di concedere in modo autonomo ipoteche e crediti a terzi. 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. D'ora in poi la concessione dei crediti e delle ipoteche dovrà figurare esplicitamente come scopo aziendale della Posta. 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, per garantire la costituzionalità delle attività di PostFinance. 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. Non sono previste altre modifiche alla LOP. Il progetto solleva tuttavia una serie di questioni su temi strettamente correlati. Nel progetto si illustra, ad esempio, la possibilità di una privatizzazione parziale di PostFinance per ridurre i rischi della partecipazione della Confederazione e per garantire che i fondi propri regolamentari necessari vengano costituiti in modo sostenibile. Per soddisfare i requisiti patrimoniali regolamentari di PostFinance, si ipotizza inoltre, quale misura complementare e limitata nel tempo, una garanzia di capitalizzazione da parte della Confederazione quale proprietaria.

Indice

Sintesi	2
1 Principi alla base del progetto	6
1.1 Situazione iniziale	6
1.2 La nuova regolamentazione proposta	9
1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta	9
1.4 Coordinamento di compiti e finanze	11
1.4.1 Delimitazione di compiti e responsabilità	11
1.4.2 Interdipendenze finanziarie tra la Confederazione e la Posta	11
1.5 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo	13
1.6 Attuazione	15
2 Ulteriori misure correlate al progetto	16
2.1 Adempimento dei requisiti patrimoniali regolari	16
2.2 Privatizzazione parziale di PostFinance	19
2.3 Recesso della Posta a una partecipazione minoritaria o privatizzazione completa di PostFinance	20
2.4 Allentamento temporaneo del divieto di cessione di crediti nel quadro dell'ordinanza sulle fidejussioni solidali COVID-19	21
3 Spiegazioni relative ai singoli articoli	22
4 Ripercussioni	26
4.1 Ripercussioni sulla Confederazione	26
4.1.1 Ripercussioni finanziarie	26
4.1.2 Ripercussioni sulle risorse umane	27
4.1.3 Altre ripercussioni	27
4.2 Ripercussioni sui Cantoni e i Comuni, nonché sui centri urbani, agglomerati e regioni di montagna	28
4.3 Ripercussioni sull'economia	28
4.3.1 Ripercussioni sulla stabilità finanziaria	30
4.3.2 Ripercussioni sulla concorrenza	31
4.3.3 Ripercussioni sulla creazione di valore aggiunto e sull'occupazione	31
4.4 Ripercussioni sulla società	32
4.5 Ripercussioni sull'ambiente	32
4.6 Altre ripercussioni	32
5 Relazione con il piano di legislatura e altre strategie del Consiglio federale	33
5.1 Relazione con il piano di legislatura	33
5.2 Rapporto con la strategia del Consiglio federale	34
5.2.1 Rapporto con la strategia della Confederazione sul governo d'impresa	34
5.2.2 Rapporto con la strategia climatica della Confederazione	35

6	Aspetti giuridici	35
6.1	Costituzionalità	35
6.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	38
6.3	Forma dell'atto	39
6.4	Subordinazione al freno alle spese	39
6.5	Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di equità fiscale	39
6.6	Conformità alla legge sui sussidi	39
6.7	Delega di competenze legislative	39
6.8	Protezione dei dati	39

Progetto preliminare e rapporto esplicativo relativo alla revisione parziale della legge sull'organizzazione della Posta LOP

1 Principi alla base del progetto

1.1 Situazione iniziale

Per la Posta Svizzera SA (di seguito «la Posta») si prospettano grandi sfide. Il rendimento della Posta, in particolare delle due maggiori unità del gruppo PostFinance e PostMail, sta diminuendo rapidamente. 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 è a rischio.

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

Per *PostFinance* il protrarsi del regime dei bassi tassi di interesse rappresenta una minaccia esistenziale. La fonte di utili di gran lunga più importante per PostFinance sono le operazioni 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. 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, il capitale immobilizzato di PostFinance è costituito quasi esclusivamente da obbligazioni svizzere ed estere. Fintanto che i tassi di interesse sono stati favorevoli, è stato possibile conseguire utili ragionevoli in linea con il settore. Dalla crisi finanziaria del 2008 tuttavia, il rendimento 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 vengono rilevati 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 continueranno a calare anche nei prossimi anni, visto che le obbligazioni in scadenza non possono essere reinvestite alle stesse condizioni favorevoli e non vi è la certezza di un rendimento positivo. Il calo degli interessi attivi può essere compensato solo in misura limitata con interessi passivi più bassi. L'applicazione su larga scala di tassi di interesse negativi sui depositi della clientela comporterebbe un deflusso importante di tali depositi. A causa di questa asimmetria, è finito sotto pressione il margine di utile derivante dalla differenza tra gli interessi attivi e quelli passivi. Tutte le banche si trovano a dover affrontare questa sfida. PostFinance è tuttavia 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 di interessi bassi.

Il risultato d'esercizio (EBIT) di PostFinance è sceso da 591 milioni di franchi nel 2011 a 240 milioni di franchi nel 2019¹. PostFinance mostra una redditività inferiore

¹ Cfr. rapporti finanziari della Posta, settori operativi secondo gli IFRS, consultabili all'indirizzo <https://www.post.ch/it/chi-siamo/attualita/rapporto-di-gestione> (stato 17.1.2020)

alla media rilevata nel settore. La Posta parte dal presupposto che tale tendenza al ribasso persisterà e che nei prossimi dieci anni PostFinance inizierà a registrare delle perdite, se non cambieranno le condizioni quadro.

Vanno sottolineate altre due circostanze aggravanti. In primo luogo, PostFinance deve procurarsi ingenti quantità di capitale nuovo (d'emergenza) per soddisfare le pertinenti disposizioni in materia di mercati finanziari regolamentari (cfr. par. 1.4.2). In secondo luogo, tendono ad aumentare gli oneri del servizio universale nel traffico dei pagamenti. La prestazione erogata nell'ambito del servizio universale «servizio di pagamento in contanti senza conto proprio»² può essere offerta solo attraverso la rete di uffici postali³, la cui densità non è determinata da criteri economici, bensì politici⁴. Nell'ambito della digitalizzazione il volume dei pagamenti in contanti e, di conseguenza, il fatturato generato con le prestazioni erogate nell'ambito del servizio universale diminuiscono costantemente, mentre 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, recentemente sono state (o lo saranno a breve) ulteriormente inasprite le prescrizioni in materia di servizio universale, causando maggiori costi a carico della Posta e limitando sempre più il margine di manovra dell'azienda⁵.

PostMail segue un'evoluzione analoga per quanto concerne il servizio universale. La sostituzione progressiva della posta-lettere tradizionale con forme di comunicazione elettronica causa un calo continuo del volume delle lettere. Dal 2002, anno in cui si è registrato il picco, il volume delle lettere è diminuito del 39 per cento fino alla fine del 2019 (ca. 48% per abitante). In considerazione dell'evoluzione già più avanzata negli altri Paesi europei, è molto probabile che questa tendenza persista. La Posta prevede che, se non cambieranno le condizioni quadro, il risultato d'esercizio di PostMail peggiorerà costantemente e sarà negativo entro il 2030.

Nel frattempo, l'erosione del rendimento di PostFinance e PostMail ha raggiunto un livello rischioso per il gruppo. Le altre unità del gruppo attive sul mercato non possono compensare le perdite. Anche se PostLogistics registra un'importante crescita in relazione a volume e fatturato nell'e-commerce, il settore della posta-pacchi rileva volumi inferiori alla posta-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 a PostMail e PostLogistics si trova a dover affrontare rischi maggiori e gode di margini più ridotti. Per AutoPostale è possibile solo una crescita puntuale e non è previsto alcun margine di utile nel settore del traffico regionale viaggiatori (TRV), beneficiario di indennità.

² Art. 43 cpv. 1 lett. c OPO (trasferimenti di contanti sul conto di un terzo)

³ In zone in cui vi è unicamente 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)

⁴ Per il 90 % della popolazione il servizio di pagamento in contanti deve essere accessibile entro 20 minuti

⁵ Inasprimento delle prescrizioni sulla raggiungibilità mediante modifica dell'OPO dell'1.1.2019 (costi supplementari per la Posta pari a 5 mio. l'anno); nuove prescrizioni in materia di distribuzione dei giornali e della posta entro mezzogiorno mediante modifica dell'OPO prevista per l'1.7.2020 (mozioni 14.4075, 14.4091 e 16.3848), costi supplementari previsti a medio termine per la Posta pari a circa 60 mio. l'anno

Nel complesso, la Posta prevede che entro il 2030, alle condizioni quadro attuali e senza un ulteriore sviluppo strategico, il risultato del gruppo sarà negativo. Questa proiezione contempla già un costante sfruttamento ottimale del potenziale di efficienza attraverso l'adozione di misure interne, come ad esempio l'introduzione di processi di produzione digitalizzati che permettono di risparmiare sui costi.

Senza contromisure, in un prossimo futuro la Posta non sarà più in grado di garantire l'adempimento dei mandati affidatili nell'ambito del servizio universale con la consueta qualità, in modo indipendente e in regime di autonomia finanziaria, ovvero coprendo i costi con mezzi propri e senza indennità statali. In molti Paesi europei questa situazione si è già verificata. Quasi ovunque, l'entità e la qualità del servizio universale sono state ridotte⁶ e per molti fornitori di servizi postali i sussidi statali sono nel frattempo un'importante fonte di finanziamento⁷.

Il Consiglio federale è del parere che anche in Svizzera sia necessario un dibattito politico sull'organizzazione e il finanziamento ottimali del mandato relativo al servizio universale della Posta nell'era della digitalizzazione. Tuttavia, si tratta di un processo che richiede tempo e che non dovrebbe svolgersi sotto la pressione di una situazione economica difficile per la Posta. Per questo motivo il Consiglio federale accorda la priorità al rafforzamento del rendimento della Posta. Il progetto fornisce un contributo importante in tal senso. Il dibattito sull'ulteriore sviluppo del servizio universale dovrà avvenire in un secondo momento in un contesto diverso, ad esempio in occasione della verifica dell'efficacia della legge sulle poste che si effettua ogni quattro anni (cfr. art. 3 LPO; RS 783.0).

Le cause alla base delle sfide illustrate al paragrafo 1.1 non possono praticamente essere influenzate dalla Posta. Inoltre sono limitate le possibilità dell'azienda, in particolare di PostFinance, di rispondere a livello imprenditoriale a tali sfide, ad esempio investendo in nuovi settori di attività, aumentando gli emolumenti o riducendo i costi. Il Consiglio federale reputa pertanto necessario affrontare tali sfide anche attraverso l'adeguamento delle condizioni quadro.

La priorità è accordata alla revoca del divieto di concessione dei crediti e delle ipoteche per PostFinance, sancito all'articolo 3 capoverso 3 della legge sull'organizzazione della Posta (LOP; RS 783.1). Questa misura, che può essere attuata in modo relativamente rapido e semplice, permetterà di eliminare la dipendenza unilaterale di PostFinance dal mercato obbligazionario e i relativi svantaggi in termini di profilo di rischio e rendimento rispetto ad altri istituti bancari. Ciò contribuisce alla stabilizzazione finanziaria di PostFinance e dell'intero gruppo della Posta. La misura non ha altre ripercussioni (negative) (cfr. cap. 4). Secondo il Consiglio federale, i motivi che al momento dell'entrata in vigore della LOP giustificavano il divieto di concessione dei crediti e delle ipoteche sono ormai obsoleti (cfr. par. 1.3).

⁶ Tagli alla rete di uffici postali in Germania; riduzione dei giorni di distribuzione ed eliminazione della posta A in Danimarca

⁷ Tra l'altro Belgio, Danimarca, Francia, Regno Unito, Italia, Norvegia, Spagna, Svezia, Repubblica Ceca

1.2 La nuova regolamentazione proposta

Il Consiglio federale propone di abrogare l'articolo 3 capoverso 3 LOP. In questo modo, in futuro PostFinance sarà autorizzata ad investire anche sul mercato dei crediti e delle ipoteche i depositi della clientela derivanti dal mandato relativo al servizio universale nel traffico dei pagamenti.

La LOP dovrà inoltre sancire il diritto del Consiglio federale di fissare, nell'ambito degli obiettivi strategici, alcuni requisiti a sostegno del clima per la concessione dei crediti e delle ipoteche da parte di PostFinance, al fine di contribuire al raggiungimento degli obiettivi di riduzione delle emissioni di CO₂ della Svizzera (cfr. cap. 3).

1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

L'articolo 3 capoverso 3 LOP è stato introdotto in occasione della revisione totale della legislazione postale ed è in vigore dal 1° ottobre 2012. All'epoca, nell'ambito della procedura di consultazione e delle deliberazioni parlamentari in relazione alla LOP, è stato discusso in modo approfondito in quale misura PostFinance dovesse essere operativa nell'attività bancaria tradizionale. Due motivi sono stati determinanti per l'introduzione del divieto di concessione dei crediti e delle ipoteche. In primo luogo l'ingresso di PostFinance sul mercato dei crediti e delle ipoteche era considerato inutile, visto che allora l'impresa non ne aveva bisogno e le offerte esistenti già coprivano interamente il mercato ipotecario nazionale. In secondo luogo, vi erano delle riserve di fondo nei confronti di una vera e propria «banca postale» controllata dallo Stato⁸.

Dall'entrata in vigore della LOP la situazione è notevolmente cambiata. Le profonde trasformazioni del sistema internazionale dei mercati dei capitali a seguito della crisi finanziaria ed economica globale hanno portato a un'erosione continua dei rendimenti sul mercato obbligazionario. Ciò ha messo a repentaglio il modello aziendale di PostFinance. Nel contempo l'azienda si è impegnata a diventare una banca commerciale e universale a tutti gli effetti, indipendentemente dalla discussione sul divieto di concessione dei crediti e delle ipoteche, ottenendo nel 2013 dalla FINMA una licenza bancaria e nel 2015 la classificazione come banca nazionale di rilevanza sistemica dalla Banca nazionale svizzera (BNS)⁹. Da allora PostFinance sottostà alle disposizioni speciali della legislazione bancaria «too big to fail» e, dal punto di vista regolatorio, è già considerata come una vera e propria banca universale nazionale.

Sulla base delle seguenti considerazioni, il Consiglio federale è giunto alla conclusione che l'articolo 3 capoverso 3 LOP non solo è diventato obsoleto, ma è anche in contrasto con importanti interessi pubblici.

⁸ Cfr. anche il messaggio del 20 maggio 2009 concernente la legge federale sull'organizzazione della Posta Svizzera (legge sull'organizzazione della Posta; LOP), FF 2009 4573, in particolare 4585

⁹ Decisione della FINMA del 6 dicembre 2012 e decisione della BNS del 29 giugno 2015

Conseguenze del mantenimento del divieto di concessione dei crediti e delle ipoteche

Senza l'abrogazione dell'articolo 3 capoverso 3 LOP, la capacità di sopravvivenza della banca di rilevanza sistemica PostFinance, la stabilità finanziaria del gruppo Posta nel suo insieme e la garanzia del servizio universale nel traffico dei pagamenti in regime di autonomia finanziaria saranno compromessi. PostFinance non è in grado di raggiungere un rendimento in linea con il settore, situazione che va a scapito della sua capacità d'investimento e, in ultima analisi, della sua competitività rispetto ad altre banche e a nuovi tipi di fornitori di servizi finanziari del settore FinTech. Il valore dell'impresa diminuisce e con esso il valore della partecipazione della Posta a PostFinance e il valore della partecipazione della Confederazione alla Posta. In un certo senso viene annientato il «patrimonio nazionale» investito nell'impresa. Siccome PostFinance non è più in grado di generare utili e di versare dividendi al gruppo nella misura in cui lo ha fatto finora, viene a mancare come fonte di finanziamento per i mandati relativi al servizio universale. Questi ultimi non potranno più essere finanziati attraverso gli utili conseguiti sul mercato dalla Posta, rendendo infine necessario un sovvenzionamento.

Secondo il Consiglio federale è particolarmente grave il fatto che PostFinance non abbia alcuna possibilità di costituire con risorse proprie il capitale per la pianificazione d'emergenza richiesto dalla FINMA (cfr. par. 1.4.2). Neanche il gruppo nel suo insieme può fornire il capitale nella misura richiesta. Senza un modello aziendale sostenibile, per PostFinance sarà molto difficile raccogliere i fondi necessari sul mercato dei capitali. In questa situazione, l'unica opzione per l'azienda sarebbe di non dover soddisfare le severe disposizioni relative al capitale d'emergenza sancite per le banche di rilevanza sistemica, con la conseguente perdita della relativa classificazione. In tal caso il bilancio dovrebbe essere ridotto in modo sostanziale, vale a dire che i fondi della clientela dovrebbero essere «liquidati» su larga scala, applicando emolumenti più elevati e/o tassi di interesse negativi. PostFinance si trasformerebbe in una banca limitata al traffico dei pagamenti. L'impresa potrebbe al massimo compensare in parte la perdita di utili derivanti dal differenziale dei tassi di interesse attraverso ulteriori offerte nell'ambito dei mandati relativi al servizio universale, applicando emolumenti più elevati e tassi di interesse negativi oppure con una strategia d'investimento più rischiosa. Questo sviluppo richiederebbe pertanto un'ottimizzazione rigorosa dei costi, che potrebbe essere raggiunta riducendo il personale e chiudendo le sedi. Non è però affatto certo che in queste circostanze la BNS declassificherebbe PostFinance in un istituto finanziario senza rilevanza sistemica, visto che l'impresa continuerebbe ad adempiere il mandato relativo al servizio universale nel traffico dei pagamenti¹⁰.

Conseguenze della revoca del divieto di concessione dei crediti e delle ipoteche

Permettendo a PostFinance di avviare attività creditizie e ipotecarie, più redditizie rispetto alle attività nel settore delle obbligazioni, migliorano notevolmente le sue prospettive di successo. In questo contesto, il mercato dei crediti alle imprese, ai privati e agli enti pubblici non garantiti da ipoteca svolge solo un ruolo secondario. Il fattore decisivo è il mercato (nazionale) dei crediti garantiti da ipoteca (ipoteche), che è molto più ampio ed efficiente in termini di costi rispetto al resto del mercato dei crediti, visto che è più facile standardizzare i processi operativi. Con l'ingresso

¹⁰ Cfr. art. 8 LBCR (Criteri e determinazione della rilevanza sistemica)

sul mercato ipotecario svizzero, PostFinance può gradualmente riconquistare un rendimento sostenibile in linea con il settore. La più ampia diversificazione del suo portafoglio le consente inoltre di ridurre i rischi d'investimento. Ciò contribuisce alla stabilizzazione finanziaria dell'intero gruppo. La prospettiva di continuare ad adempiere i mandati relativi al servizio universale della Posta in regime di autonomia finanziaria aumenta. Inoltre, si creano le condizioni affinché PostFinance possa soddisfare a lungo termine i requisiti patrimoniali regolamentari con mezzi propri.

1.4 Coordinamento di compiti e finanze

1.4.1 Delimitazione di compiti e responsabilità

Con il progetto il Consiglio federale adempie il ruolo di proprietario della Posta e di garante del servizio universale.

L'attuazione del progetto spetta alla Posta.

Lo sviluppo di una strategia aziendale adeguata per l'ingresso sul mercato dei crediti e delle ipoteche è di competenza del consiglio di amministrazione di PostFinance e deve essere sostenuto dal consiglio di amministrazione della Posta. In qualità di proprietario della Posta, nell'ambito degli strumenti di gestione a sua disposizione, ossia gli obiettivi strategici, il Consiglio federale può stabilire determinate linee direttrici per la strategia aziendale (cfr. par. 5.2.1).

1.4.2 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 vi sono forti interdipendenze tra la Confederazione e la Posta. Esse riguardano principalmente tre aspetti.

1. Rischio

In qualità di azionista unica della Posta, la Confederazione si assume il rischio imprenditoriale. Il Consiglio federale è persuaso che il progetto consentirà di ridurre notevolmente tale rischio (cfr. par. 4.1). Da un lato, il progetto permette a PostFinance di diversificare i propri investimenti e quindi di ridurre la forte dipendenza dal mercato obbligazionario, che attualmente vanta rendimenti positivi solo se i depositi della clientela vengono investiti su larga scala in obbligazioni estere con un basso grado di solvibilità ed esigui rischi di cambio. 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 (del valore aziendale).

2. Requisiti patrimoniali regolamentari

PostFinance ipotizza che, a livello regolatorio, il rischio medio d'inadempimento dei crediti e delle ipoteche di nuova acquisizione deve essere ponderato in misura superiore a quello del portafoglio obbligazionario esistente. Ciò significa che l'ingresso sul mercato dei crediti e delle ipoteche e il conseguente trasferimento del portafoglio d'investimento dalle obbligazioni e dagli attivi liquidi ai crediti e alle ipoteche com-

porta un aumento degli attivi ponderati in funzione del rischio nel bilancio di PostFinance. Questo si riflette, a sua volta, in un maggiore fabbisogno di capitale proprio da parte di PostFinance. Quest'ultima stima che per ogni 5 miliardi di franchi di attivi immobilizzati, che vengono trasferiti dal portafoglio obbligazionario esistente al portafoglio ipotecario, occorreranno circa 150 milioni di franchi di capitale proprio supplementari. Questo fabbisogno può essere finanziato con gli utili supplementari generati nell'ambito della concessione dei crediti e delle ipoteche. Si tratta di un fattore importante per la Confederazione in relazione a un terzo aspetto, che sarà trattato in modo più approfondito qui di seguito.

3. Responsabilità relativa alla legislazione «too big to fail»

Uno degli obiettivi della legislazione «too big to fail» è quello di rendere le banche di rilevanza sistemica più resistenti a future crisi finanziarie e di garantire che, in caso di fallimento, siano responsabili delle passività i proprietari delle banche e non la collettività. Per questo motivo, le banche di rilevanza sistemica devono soddisfare esigenze legali particolari¹¹. Il piano regolatorio si basa su tre pilastri: prevenzione, stabilizzazione (le cosiddette esigenze di capitale «going concern»)¹² e procedura in caso di emergenza (le cosiddette esigenze di capitale «gone concern»)¹³. Le banche interessate devono elaborare un piano di stabilizzazione e un piano d'emergenza¹⁴, da sottoporre per approvazione alla FINMA.

Nel piano di stabilizzazione approvato dalla FINMA, PostFinance può coprire il fabbisogno di capitale per adempiere le esigenze di capitale «going concern» attraverso le misure a disposizione della banca¹⁵. La grande sfida è il piano d'emergenza. Secondo l'ordinanza sui fondi propri (OFoP; RS 952.03), fino al 2026 il capitale «gone concern» deve essere costituito gradualmente, rispettando esigenze minime definite per la quota di fondi propri ponderata e non ponderata¹⁶. Secondo PostFinance sono rispettate le esigenze di cui all'OFoP. La FINMA, nell'ambito della valutazione del caso specifico, prevede invece esigenze e scadenze supplementari¹⁷. Secondo la FINMA il piano d'emergenza di PostFinance non soddisfa ancora le esigenze di un piano d'emergenza attuabile¹⁸. Per quanto riguarda il piano d'emergenza, in base all'attuale valutazione della FINMA, contestata da PostFinance, si delinea una carenza di capitale pari a circa 3 miliardi di franchi (prima del computo preferenziale di capitale)¹⁹. Secondo il Consiglio federale, per colmare detta carenza vi sono diverse opzioni, illustrate ai paragrafi 2.1.1 e 2.1.2.

¹¹ Art. 9 LBCR

¹² Art. 128 segg. OFoP

¹³ Art. 132 segg. OFoP

¹⁴ Art. 9 LBCR in combinato disposto con l'art. 64 OBCR (piano di stabilizzazione) e art. 9 cpv. 2 lett. d LBCR in combinato disposto con l'art. 10 cpv. 2 LBCR (piano d'emergenza)

¹⁵ Il fabbisogno di capitale per la stabilizzazione sostenibile della banca (adempimento delle esigenze di capitale «going concern») ammonta a 0,7 miliardi di franchi secondo l'attuale piano di stabilizzazione (stato maggio 2020). Dopo la relativa copertura, PostFinance afferma di poter attuare ancora ulteriori misure a disposizione della banca in una eventuale fase di emergenza. Il fabbisogno di capitale può variare nei futuri piani di stabilizzazione.

¹⁶ Art. 148j OFoP

¹⁷ Art. 4 LBCR

¹⁸ Cfr. comunicato stampa della FINMA del 25.2.2020, consultabile all'indirizzo <https://www.finma.ch/it/news/2020/02/20200225-mm-resolution-bericht-2020/4.5.2020>

¹⁹ Se il fabbisogno di ulteriori fondi in grado di assorbire le perdite è detenuto sotto forma di fondi propri di base di qualità primaria o sotto forma di capitale convertibile (che soddisfa le esigenze sui fondi propri di base supplementari), le esigenze sono ridotte in un rapporto 3:2 (cfr. art. 132 cpv. 4 OFoP)

1.5 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo

La legge sulle poste affida il mandato relativo al servizio universale nel settore del traffico dei pagamenti alla Posta Svizzera (art. 32 LPO). L'ordinanza sulle poste trasferisce l'adempimento del relativo mandato alla società affiliata PostFinance (art. 2 cpv. 2 OPO; RS 783.01). L'autorità di vigilanza è l'Ufficio federale delle comunicazioni (UFCOM). Il servizio universale deve essere finanziato con i ricavi della Posta e delle società del gruppo Posta (art. 46 OPO).

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 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.

Il mandato della Posta di fornire il servizio universale nel settore del traffico dei pagamenti è unico nel suo genere in Europa. Ad eccezione della Francia, a nessun'altra azienda postale viene affidato dalla legge un mandato per l'offerta di conti per il traffico dei pagamenti o di prestazioni connesse a quest'ultimo. La Banque Postale, una società a responsabilità limitata di proprietà del Groupe La Poste francese, sottosta 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. Ciò avviene tuttavia su base volontaria. La Posta austriaca, ad esempio, forniva prestazioni finanziarie nell'ambito di filiali in partenariato con la BAWAG; la collaborazione è cessata alla fine del 2019. In Belgio la bpost banque offre prestazioni finanziarie in collaborazione con la BNP Paribas Fortis. La Postbank, parte integrante della Deutsche Bank AG dal 2015, offre ai suoi clienti una combinazione di semplici prodotti bancari e servizi postali e può appoggiarsi alla rete capillare della Deutsche Post che conta circa 4000 agenzie. 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.

Stato e sviluppo del servizio universale nel settore del traffico dei pagamenti

Secondo l'articolo 33 LPO, la Posta deve presentare periodicamente al Consiglio federale un rapporto sul rispetto dell'obbligo legale di fornire il servizio universale nel traffico dei pagamenti. Il rapporto illustra, sulla base di fatti e cifre, come si sono evolute le singole prestazioni del traffico dei pagamenti erogate nell'ambito del servizio universale rispetto all'anno precedente.

PostFinance offre alla popolazione prestazioni del traffico dei pagamenti attraverso diversi canali. Oltre ai canali tradizionali della rete postale (con servizio di sportello), dei distributori automatici di banconote (senza servizio), offre anche diverse soluzioni elettroniche nel quadro dell'e-finance. La popolazione fruisce di tutte le offerte e forme di accesso. Da anni aumenta costantemente il numero di clienti che fruisce di prestazioni del traffico dei pagamenti elettroniche. Nel contempo si rileva

che il numero di ordini di pagamento cartacei, e in particolare quelli trasmessi attraverso i punti di accesso fisici della rete postale, diminuisce ogni anno in modo significativo. Questa evoluzione è da ricondurre all'aumento generale del traffico dei pagamenti digitale e, in particolare, alla sostituzione del tradizionale pagamento in contanti allo sportello. La riduzione interessa sia il numero di transazioni effettuate che il totale del volume di transazioni. Questi sviluppi riflettono il crescente trasferimento dal traffico dei pagamenti cartaceo a quello elettronico. Nei prossimi anni si prevede un ulteriore aumento delle transazioni elettroniche, con conseguente diminuzione dell'importanza delle prestazioni con pagamento in contanti.

Importanza del traffico dei pagamenti in Svizzera

Nel 2016, su mandato dell'UFCOM, 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 e sull'utilizzazione dei vari servizi e mezzi di pagamento²⁰. Lo studio illustra lo sviluppo del traffico dei pagamenti dal 2000 e l'importanza che riveste PostFinance. Esso giunge alla conclusione che l'azienda 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.

La digitalizzazione ha una grande influenza sulle abitudini di fruizione dei servizi postali della popolazione nel settore del traffico dei pagamenti e sullo sviluppo di singoli servizi. 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 tendono a diminuire. Secondo lo studio, la tendenza alle transazioni senza contanti non è un fenomeno che interessa solo PostFinance, ma una tendenza generale in forte 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) diventeranno sempre più importanti e ridurranno il fabbisogno di punti di accesso fisici e, in particolare, di sportelli serviti.

Nonostante il calo delle transazioni in contanti, queste ultime rimangono relativamente importanti nel settore del traffico dei pagamenti svizzero. È questo il risultato del sondaggio sui mezzi di pagamento condotto dalla BNS nell'autunno del 2017²¹. Il sondaggio evidenzia in particolare che i mezzi di pagamento utilizzati dalle economie domestiche private sono molto vari e che la coesistenza di mezzi di pagamento in contanti e senza contanti funziona bene. La scelta e la preferenza del mezzo di pa-

²⁰ Analisi del traffico dei pagamenti in Svizzera, BAKBASEL, 2016, consultabile all'indirizzo www.ufcom.admin.ch > Posta e sovvenzione per la stampa > Valutazione (stato: 17.12.2019)

²¹ 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: 17.12.2019)

gamento è influenzata in particolare da fattori quali l'importo del pagamento, la semplicità dell'operazione, il luogo di pagamento (ad es. stazione di servizio, Internet) e da caratteristiche sociodemografiche. Nel complesso, i risultati dello studio indicano un alto livello di soddisfazione per l'attuale situazione. È prevedibile che, a breve e a medio termine, le abitudini e le preferenze in fatto di pagamenti non cambieranno in modo determinante. Secondo molti degli intervistati, lo sviluppo dipenderà probabilmente in larga misura da come evolverà la tendenza verso una società senza contanti e da come verranno accettati i mezzi di pagamento senza contanti.

Gli sviluppi constatati durante la crisi del coronavirus confermano la tendenza ad utilizzare soluzioni digitali anziché forme di pagamento in contanti.

1.6 Attuazione

Lo sviluppo e l'attuazione di una strategia aziendale adeguata per l'ingresso sul mercato dei crediti e delle ipoteche è di competenza della Posta e di PostFinance (cfr. par. 1.4). Non è perciò opportuno illustrare in questa sede i dettagli dell'attuazione. Qui di seguito viene indicato il quadro generale relativo all'attuazione del progetto.

La costituzione del portafoglio dei crediti e delle ipoteche di PostFinance può avvenire in modo organico, attraverso i propri canali di distribuzione (principalmente digitali), o inorganico, attraverso la ripresa di un portafoglio di terzi. Il portafoglio può includere crediti e ipoteche iniziali concessi a clienti commerciali e privati, ma anche ipoteche esistenti di altri fornitori e crediti sindacati in collaborazione con altre banche. Sul lungo periodo e in considerazione della propria dimensione, alla fine PostFinance stima di raggiungere una quota del mercato ipotecario svizzero pari al 5 per cento circa, che corrisponde a 50 miliardi di franchi (cfr. cap. 3 e par. 4.3.1.).

Il volume massimo di crediti e ipoteche che PostFinance può concedere in un certo lasso di tempo è determinato, da un lato, dai fondi disponibili, in particolare dal tasso di scadenza delle obbligazioni e dagli attivi liquidi esistenti, e dall'altro, dai progressi raggiunti nell'ampliamento delle necessarie capacità di marketing e di distribuzione nonché nella costituzione di fondi propri supplementari necessari per coprire i crediti (cfr. par. 1.4.2). PostFinance stima questo volume a un massimo di 5 miliardi di franchi l'anno. Di conseguenza, il raggiungimento della posizione di mercato ambita dovrebbe richiedere almeno dieci anni. Secondo la valutazione di esperti indipendenti consultati dal Consiglio federale, si tratta di un obiettivo ambizioso che però può essere raggiunto entro il 2030.

Contributo al raggiungimento degli obiettivi climatici della Confederazione

In sintonia con la regolamentazione proposta (art. 7 cpv. 1^{bis} LOP), nel limite delle proprie possibilità aziendali, per la concessione dei crediti e delle ipoteche PostFinance deve tenere conto degli obiettivi climatici della Confederazione (cfr. par. 5.2.2). Nella strategia del proprietario il Consiglio federale può fissare requisiti più precisi. In qualità di proprietario della Posta, farà in modo che l'adempimento di tali requisiti non sia in contraddizione con l'obiettivo principale del progetto, ovvero rafforzare la stabilità finanziaria e il rendimento di PostFinance.

2 Ulteriori misure legate al progetto

2.1 Adempimento dei requisiti patrimoniali regolamentari

Come illustrato al paragrafo 1.4.2, in base all'attuale valutazione della FINMA contestata da PostFinance, alla voce fondi propri nel bilancio di PostFinance si delinea una carenza di circa 3 miliardi di franchi (prima del computo preferenziale di capitale) che non permette di adempiere le esigenze di capitale «gone concern». Il Consiglio federale presenta diverse varianti, combinabili tra loro, per colmare tale carenza.

1. Mantenimento degli utili

I fondi propri possono essere costituiti attraverso il mantenimento degli utili. Si tratta della prassi odierna che, in vista della revoca del divieto di concessione dei crediti e delle ipoteche proposta, sarà mantenuta anche a lungo termine. 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 (cfr. par. 1.6).

2. Riduzione di bilancio

Un'altra variante consiste nel ridurre in modo netto i requisiti patrimoniali regolamentari attraverso un'importante riduzione di bilancio (cfr. par. 1.3). 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 non può essere considerata un'opzione sostenibile. È però ipotizzabile un'ottimizzazione adeguata e mirata della struttura di bilancio per motivi economici.

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. CHF al 31.12.2019) e con lettere di patronage da esso emesse, ossia impegnandosi a mettere a disposizione fondi supplementari in caso di crisi (1,5 mia. CHF al 31.12.2019). 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. 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 (cfr. par. 1.1).

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 (cfr. par. 2.1.2). A differenza delle altre opzioni menzionate, la privatizzazione parziale non pregiudica il potenziale di sviluppo di PostFinance; al contrario, l'impresa può essere rafforzata grazie all'impegno di terzi. Riducendo la sua partecipazione in PostFinance, il gruppo Posta rinuncia a una parte

del suo diritto a utili e dividendi. Questo può tuttavia essere compensato con adeguati introiti derivanti dalla vendita delle azioni. Per la Confederazione la privatizzazione parziale risulta interessante, poiché permette di mantenere il controllo (indiretto) su PostFinance, di adempiere il mandato relativo al servizio universale con il traffico dei pagamenti e di trasferire a terzi una parte dei rischi aziendali e di responsabilità civile legati alla legislazione «too big to fail». Dal punto di vista giuridico è già possibile procedere a un'apertura dell'azionariato (art. 14 cpv. 2 LOP). 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 in linea con il settore di PostFinance. È probabile che ciò avvenga solo dopo l'ingresso sul mercato dei crediti e delle ipoteche. La privatizzazione parziale di PostFinance rappresenta quindi una misura per soddisfare i requisiti patrimoniali regolamentari che può essere attuata solo a medio termine.

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 proprio. 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») ²², o le obbligazioni con rinuncia al credito («write off bond»), che devono essere ammortizzate al raggiungimento della franchigia ²³. 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 ²⁴.

In caso di crisi, sia i prestiti obbligatoriamente convertibili che le «obbligazioni bail-in» equivalgono a una privatizzazione parziale spontanea di PostFinance. I «write off bond» 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.

Il Consiglio federale è scettico nei confronti degli strumenti di «bail-in». Nel caso vi fosse una minaccia di insolvenza di PostFinance, la Confederazione quale proprietaria sarebbe messa sotto pressione e dovrebbe intraprendere il possibile per scongiurare il peggio. Sussiste pertanto il pericolo che i creditori degli strumenti di «bail-in» in ultima analisi non debbano 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 (indiretta), garantisca per il capitale d'emergenza di PostFinance, solo che in questa circostanza non si verificherebbe un deflusso di fondi verso terzi.

6. Garanzia di capitalizzazione da parte della Confederazione

Alla luce delle considerazioni fatte, ai sensi di una soluzione transitoria, il Consiglio federale propone di colmare il gap tra i requisiti patrimoniali regolamentari e i fondi propri computabili di PostFinance mediante una garanzia di capitalizzazione della Confederazione, secondo l'articolo 132a OFoP. In questo scenario, la Confederazione, in qualità di proprietaria della Posta e di garante dei mandati di servizio uni-

²² Art. 27 cpv. 3 lett. b OFoP

²³ Art. 27 cpv. 3 lett. a OFoP

²⁴ Art. 126a OFoP

versale nei settori dei servizi postali e del traffico dei pagamenti, si impegna a fornire, dietro ordine della FINMA, un ulteriore sostegno finanziario alla Posta sotto forma di prestito per imminente insolvenza di PostFinance. Il prestito viene concesso se e nella misura in cui i fondi propri e le risorse finanziarie di PostFinance e della Posta non sono sufficienti a mobilitare il necessario capitale «gone concern». La garanzia di capitalizzazione non comporta costi di rifinanziamento per la Confederazione, fintanto che l'obbligo di pagamento non viene effettivamente adempiuto.

Sono ipotizzabili le seguenti due varianti:

- Nella prima variante, in caso di crisi il Consiglio federale è autorizzato da una corrispondente nuova disposizione nella LOP a concedere alla Posta un prestito derivante dalle risorse di tesoreria. Vale a dire che in caso di crisi, sulla base della nuova disposizione della LOP, la Confederazione può concedere alla Posta direttamente il necessario capitale «gone concern» sotto forma di prestito.
- La seconda variante si basa sul preventivo della Confederazione: in una prima fase deve essere richiesto un credito d'impegno che autorizza la Confederazione ad assumere il corrispondente impegno finanziario nei confronti della Posta. Sulla base del credito d'impegno, la Confederazione stipula con la Posta un contratto di prestito. In caso di crisi, sulla base del contratto di prestito, le Camere federali autorizzano il versamento del credito aggiuntivo urgente. Per superare il periodo tra l'insorgere della crisi e l'approvazione del credito aggiuntivo, la Confederazione concede alla Posta un prestito derivante dalle risorse di tesoreria.

Indipendentemente dalla variante scelta, la garanzia di capitalizzazione deve soddisfare i seguenti criteri:

- 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 particolare occorre garantire che il prestito della Confederazione alla Posta possa essere utilizzato esclusivamente per il rifinanziamento di PostFinance.
- La Posta deve indennizzare la garanzia di capitalizzazione in base alle condizioni di mercato per evitare distorsioni della concorrenza.
- La garanzia di capitalizzazione deve essere limitata nella portata e nella durata per contenere in modo chiaro il rischio della Confederazione.
- La garanzia di capitalizzazione scade non appena il fabbisogno di fondi propri viene soddisfatto in altro modo, al più tardi al momento della privatizzazione parziale di PostFinance.

Come misura supplementare per ridurre il rischio della Confederazione, la garanzia di capitalizzazione può essere accompagnata dalla costituzione di una riserva di utili a destinazione vincolata della Posta. A causa del calo degli utili nei prossimi anni (cfr. par. 1.1), il potenziale di questa misura è limitato.

Il Consiglio federale deciderà sul futuro della garanzia di capitalizzazione non appena saranno noti i risultati della procedura di consultazione.

2.2 Privatizzazione parziale di PostFinance

L'attuale base legale consente già una privatizzazione parziale di PostFinance. Secondo l'articolo 14 capoverso 2 LOP, la Posta deve però detenere la maggioranza del capitale e dei voti di PostFinance. La decisione se, quando, come e in quale misura sia opportuna un'apertura dell'azionariato di PostFinance nei confronti di terzi, spetta in linea di massima al consiglio di amministrazione della Posta. Vista la portata per la proprietaria della Posta, tale decisione deve essere coordinata strettamente con il Consiglio federale.

La privatizzazione parziale di PostFinance non è oggetto del progetto, ma è strettamente correlata ad esso e rappresenta un elemento importante da attuare a medio termine per stabilizzare a lungo termine il gruppo Posta (cfr. par. 1.4). Per questo motivo, qui di seguito sono presentate in sintesi le considerazioni del Consiglio federale sulla privatizzazione parziale. Si tratta soprattutto di elencare procedure possibili e adeguate.

Variante 1: Ingresso in borsa con offerta pubblica iniziale di azioni (Initial Public Offering; IPO)

Durante un'operazione di IPO, l'impresa vende per la prima volta le proprie azioni al pubblico (max. 50 % meno una) e viene quotata in borsa. Le azioni in vendita sono di nuova emissione a seguito di un aumento di capitale (primary offering) o derivano dal portafoglio di azioni della Posta quale azionista esistente (secondary offering). Nel caso del primary offering la Posta, in qualità di azionista unica fino al momento in questione, rinuncia all'esercizio del diritto di sottoscrizione. In questo modo la sua partecipazione a PostFinance diminuisce nella misura auspicata. Gli introiti derivanti dall'emissione delle azioni andranno direttamente a PostFinance. Quest'ultima deve utilizzare tali fondi per la costituzione del capitale regolamentare o per soddisfare altre esigenze in materia di capitale. Nel caso del secondary offering, gli introiti derivanti dall'emissione delle azioni non vanno a PostFinance, bensì alla Posta. Quest'ultima deve utilizzare i fondi per aumentare il capitale proprio regolamentare di PostFinance. Un'eventuale eccedenza di introiti derivante dall'emissione delle azioni attraverso i requisiti patrimoniali regolamentari può essere utilizzata nell'ambito del gruppo e/o versata alla Confederazione sotto forma di dividendi.

PostFinance già soddisfa i requisiti per la quotazione alla SIX Swiss Exchange²⁵. In qualità di azienda quotata in borsa, PostFinance è tenuta a rispettare gli obblighi di comunicazione e di comportamento previsti dalla legislazione sul mercato dei capitali. La prescritta parità di trattamento di tutti gli azionisti richiede alcuni adeguamenti del modello di gestione del gruppo. Nel contempo, continua ad essere necessario garantire una gestione del gruppo Posta unitaria per adempiere gli obblighi di riferire alle diverse autorità di vigilanza.

Variante 2: Partenariato strategico

In un partenariato strategico, un'impresa giuridicamente ed economicamente indipendente dalla Posta assume una partecipazione finanziaria in PostFinance (cosiddetta equity joint venture). Questa impresa partner ha l'opzione di rilevare le azioni

²⁵ PostFinance deve disporre di un'organizzazione stabile dal punto di vista tecnico e del personale, esibire da almeno tre anni conti annuali secondo standard di presentazione dei conti generalmente riconosciuti e avere nominato una direzione e un consiglio di amministrazione, che dispongono delle esperienze e delle competenze necessarie, in particolare nell'ambito del governo d'impresa

esistenti della Posta o di acquistare nuove azioni da PostFinance, emesse nell'ambito di un aumento del capitale. A seconda delle circostanze specifiche, il partner può anche fornire un conferimento in natura (portafoglio ipotecario, infrastrutture, collaboratori, know-how). È inoltre ipotizzabile una partecipazione incrociata tra le imprese partner o la costituzione di una filiale comune.

Un partenariato strategico potrebbe fornire a PostFinance l'accesso a nuovi segmenti di clientela e a know-how tecnico specifico. Dal punto di vista del partner, risultano interessanti soprattutto la rete infrastrutturale svizzera (uffici postali) e l'ampia base di clienti di PostFinance. In questo contesto, le banche o le assicurazioni sono i partner strategici più adatti.

È anche possibile combinare le varianti 1 e 2. Nel caso di un'operazione di IPO, ad esempio, è ipotizzabile vendere al pubblico dapprima un numero limitato di azioni, considerando che per la quotazione deve essere raggiunta una proprietà diffusa pari al 20 per cento minimo. Nel contempo, o in un secondo momento, PostFinance potrebbe stipulare un equity joint venture con un partner strategico. In un ulteriore passo potrebbe essere sfruttato l'eventuale margine di manovra restante fino al raggiungimento della quota del 50 per cento meno una azione per vendere ulteriori azioni al pubblico.

A tempo debito, sarà il consiglio di amministrazione della Posta, in stretta collaborazione con il Consiglio federale, a decidere quale modello di privatizzazione attuare, valutando attentamente le circostanze specifiche del momento.

2.3 Recesso della Posta a una partecipazione minoritaria o privatizzazione completa di PostFinance

Secondo l'articolo 14 capoverso 2 LOP, la Posta deve detenere la maggioranza del capitale e dei voti di PostFinance. Non è pertanto consentito vendere una quota superiore al 50 per cento delle azioni di PostFinance.

Il recesso della Posta a una partecipazione minoritaria o la privatizzazione completa di PostFinance presentano determinati vantaggi per la Confederazione:

- come primo punto, la Confederazione potrebbe ritirarsi da un'attività imprenditoriale che non richiede necessariamente un impegno statale. Il mercato bancario svizzero funziona in modo efficiente e può, in linea di massima, essere servito in modo capillare da imprese private, anche se, per motivi storici, su questo mercato sono attivi numerosi operatori controllati dallo Stato. È compreso anche il servizio universale con le prestazioni del settore del traffico dei pagamenti, che potrebbero essere fornite da PostFinance sulla base di un modello di concessioni anziché di un mandato conferito dalla legge. In questo modo diventerebbe obsoleta la discussione relativa a un'eventuale distorsione del mercato a causa di una «banca postale» controllata (indirettamente) dallo Stato;
- secondariamente, la Confederazione potrebbe rinunciare in gran parte o completamente ai rischi imprenditoriali e ai rischi di perdita e di responsabilità civile legati alla sua partecipazione indiretta in PostFinance. Fintanto che il settore pubblico rimane proprietario di una banca con rilevanza sistemica, l'obiettivo della legislazione «*too big to fail*», secondo cui i costi di un eventuale «salvataggio»

della banca in questione non devono essere addossati alla collettività, può essere raggiunto solo in modo limitato;

- un terzo aspetto riguarda il fatto che la Confederazione sarebbe sollevata dal compito di gestire sotto il profilo strategico una grande e complessa impresa che opera in un contesto difficile. In questo modo sarebbe possibile eliminare anche i conflitti di interesse tra il suo ruolo di proprietaria (indiretta) di PostFinance, quale garante del servizio universale con le prestazioni del traffico dei pagamenti, e la sua funzione di autorità di vigilanza specifica del settore.

Tuttavia, a questi vantaggi si contrappone uno svantaggio decisivo:

- Il recesso della Posta a una partecipazione minoritaria o una cessione completa comporterebbe lo scorporo di PostFinance dal gruppo Posta. Ciò allenterebbero notevolmente, se non completamente, l'attuale stretta interdipendenza operativa e finanziaria tra le varie società del gruppo con mandato relativo al servizio universale. Tale interdipendenza risulta evidente soprattutto nella rete di uffici postali, utilizzata e finanziata congiuntamente da PostMail, PostLogistics e PostFinance per l'adempimento dei vari mandati relativi al servizio universale. In questo caso vengono sfruttate importanti sinergie. Se PostFinance venisse scorporata dal gruppo, verrebbero a mancare tali sinergie. Di conseguenza, aumenterebbero notevolmente i costi del servizio universale. Nel contempo, diminuirebbe la base economica per finanziare il servizio universale nel settore dei servizi postali a causa della mancanza dei contributi di PostFinance. Per i motivi esposti, la privatizzazione parziale o completa di PostFinance può avvenire solo previa revisione totale della legislazione postale e riorganizzazione del servizio universale.

Il Consiglio federale considera pertanto l'abrogazione dell'articolo 14 capoverso 2 LOP quale opzione a lungo termine, da valutare nel quadro di una verifica globale del futuro della Posta e del servizio universale con i servizi postali e le prestazioni del traffico dei pagamenti.

2.4 Allentamento temporaneo del divieto di cessione di crediti nel quadro dell'ordinanza sulle fidejussioni solidali COVID-19

In virtù dell'ordinanza del 15 marzo 2020 concernente la concessione dei crediti e fidejussioni solidali in seguito al coronavirus (RS 951.261), PostFinance può partecipare al programma volto alla concessione di fidejussioni per attenuare gli effetti del coronavirus. In virtù di tale ordinanza, è autorizzata a concedere fino a 500 000 franchi ai clienti presenti prima del 26 marzo 2020; ulteriori concessioni di crediti COVID-19 sono esclusi. Per il resto si applica il divieto di concessione di crediti secondo l'articolo 3 capoverso 3 LOP.

Nella prima fase (26 marzo – 12 maggio 2020) PostFinance ha concesso in totale 819 milioni di limite di scoperto del conto a 15 030 clienti commerciali. Di questo importo, sono stati utilizzati effettivamente circa 265 milioni di franchi (crediti) in totale. Il limite di credito medio è di circa 50 000 franchi, un importo relativamente basso rispetto a quelli concessi da altre banche; questo dato è espressione dell'ampia base di piccoli clienti commerciali di PostFinance. Quest'ultima, al netto dei costi di stipula

e di disbrigo, non conseguirà utili degni di nota derivanti dalla concessione dei crediti COVID-19 (senza interessi), come previsto dal programma di aiuti.

Visto che i crediti COVID-19 concessi da PostFinance sono garantiti interamente dalla Confederazione, l'attività creditizia si ripercuote solo in modo marginale sui requisiti patrimoniali regolamentari della banca e non inasprisce le difficoltà relative al capitale di PostFinance²⁶.

In futuro i crediti COVID-19 saranno soggetti alla limitazione del volume di concessione dei crediti e delle ipoteche sancito all'articolo 3 capoverso 1b^{bis} del progetto preliminare LOP. Secondo PostFinance, tali ripercussioni sono tuttavia trascurabili, visto che il volume di crediti COVID-19 è relativamente esiguo e che per principio tali crediti sono limitati al 2025.

In questa situazione di crisi PostFinance ha dimostrato di essere in grado di concedere in tempi brevi un elevato numero di crediti. L'allentamento temporaneo del divieto di cessione di crediti nel quadro dell'ordinanza sulle fidejussioni solidali COVID-19 tuttavia non modifica affatto la situazione iniziale e le prospettive future illustrate al paragrafo 1.1.

3 Spiegazioni relative ai singoli articoli

Art. 3 LOP Scopo dell'azienda

Art. 3 cpv. 1 lett. b n. 4^{bis} e art. 3 cpv. 3

Il capoverso 1 definisce l'attività della Posta Svizzera e costituisce la base giuridica delle tre principali unità operative dell'azienda. Le attività dell'unità operativa «Prestitazioni finanziarie» (cpv. 1 lett. b) sono effettuate da PostFinance²⁷.

D'ora in poi PostFinance dovrà avere la possibilità di 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 4bis. 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 nazionali²⁸.

Art. 3 cpv. 1^{bis}

Il volume dei crediti e delle ipoteche che possono essere concessi da PostFinance è limitato dal capoverso 1bis. Questa limitazione si fonda sul diritto costituzionale, secondo il quale ogni attività economica dello Stato deve essere in relazione con il

²⁶ I crediti COVID-19 non hanno ripercussioni sulle esigenze di fondi propri con posizioni ponderate (secondo RWA), poiché quelli fino a 500 000 franchi sono garantiti interamente dalla Confederazione e non richiedono una copertura con fondi propri. Vi sono ripercussioni marginali sulle esigenze di fondi propri senza posizioni ponderate (*leverage ratio*), poiché i limiti non utilizzati devono essere considerati posizioni fuori bilancio e, di conseguenza, fanno aumentare lievemente l'impegno generale.

²⁷ Cfr. art. 14 cpv. 1 LOP sulle prestazioni del traffico dei pagamenti e del mandato relativo al servizio universale

²⁸ Questa restrizione deriva dal principio di costituzionalità, vedi par. 6.1

compito federale sancito dalla Costituzione ed è limitata in un certo senso da quest'ultimo²⁹.

Con l'avvio dell'attività creditizia e ipotecaria PostFinance intraprende un'attività economica legata al mandato costituzionale relativo al servizio universale nel traffico dei pagamenti (art. 92 Cost.). Il volume di crediti e ipoteche concessi è pertanto limitato ai depositi della clientela che PostFinance riceve mediante tale mandato. 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 CHF in Svizzera» (al 31 dicembre 2019: 65 243 mia. CHF)³⁰.

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»³¹. 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. PostFinance era attiva nel settore dei prestiti su titoli di credito già prima del divieto di concessione dei crediti ai sensi dell'attuale articolo 3 capoverso 3. 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 concernente la LOP³² e nel quadro dell'introduzione del divieto di concessione dei crediti e ipoteche, il Consiglio federale si è espresso in merito 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 saranno in futuro soggetti al limite di cui al capoverso 1^{bis} (prestiti su titoli di credito al 31 dicembre 2019: 3889 mia. CHF [Crediti nei confronti di banche] e 12 075 mia. CHF [Crediti nei confronti della clientela]).

²⁹ Sulla costituzionalità vedi par. 6.1

³⁰ I «depositi a vista in CHF in Svizzera» corrispondono a 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. Cfr. anche il rapporto di gestione PostFinance 2019, n. 20, pag. 74, consultabile all'indirizzo https://geschaeftsbericht.post.ch/19/ar/app/uploads/IT_PostFinance_Geschaeftsbericht_2019.pdf (stato 14.5.2020) nonché perizia del prof. Vincent Martenet (università di Losanna) del 15 febbraio 2019 sulla costituzionalità della concessione di crediti e di ipoteche da parte di PostFinance SA, n. III lett. C/1, consultabile all'indirizzo: <https://www.uvek.admin.ch/pog> (in tedesco), <https://www.uvek.admin.ch/lop> (in francese)

³¹ Ordinanza sulle banche (RS 952.02), voci 1.2, 1.4 e 1.5

³² Messaggio del 10 giugno 1996 concernente la legge sull'organizzazione delle poste: FF 2009 4573, 4615

Tuttavia non sono interessati dal limite gli «Impegni risultanti da operazioni di finanziamento di titoli» (ad es. operazioni di securities lending e reverse repurchase)³³. 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 nelle voci di credito.

Il Consiglio federale guida le imprese controllate dalla Confederazione³⁴ principalmente attraverso obiettivi strategici (art. 8 cpv. 5 LOGA e art. 7 LOP). Il consiglio di amministrazione dell'azienda riferisce 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} devono essere rispettate in ogni momento e che tale rispetto deve essere verificato da un servizio esterno (nell'ambito della chiusura annuale ed eventualmente anche della chiusura 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 in termini misurabili, 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 CHF in Svizzera pari a circa 65 miliardi di franchi (stato 31 dicembre 2019) e il previsto avvio delle operazioni creditizie e ipotecarie, con una crescita organica fino ad un massimo di cinque miliardi di franchi all'anno, è improbabile invece che tali sforamenti si verifichino nei primi dieci anni successivi alla revoca del divieto di concessione di crediti e di ipoteche, soprattutto perché la banca costituirà le necessarie riserve. Nella fase avanzata di costituzione della voce relativa a crediti e ipoteche, non è escluso tuttavia che particolari eventi di mercato

³³ Allegato 1 ordinanza sulle banche, voce 1.3

³⁴ 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 della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione, LOGA, RS 172.010).

possano portare a prelievi di denaro superiori alla media. Fluttuazioni così forti possono consumare il buffer e portare al superamento del limite³⁵, che deve essere corretto con misure adeguate. Le misure correttive possono interessare i depositi a vista (p.es. acquisizione) o i prestiti (p.es. blocco 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. 7 LOP Strategia del proprietario

Art. 7 cpv 1^{bis}

Tenendo conto delle osservazioni di cui sopra relative agli adeguamenti dell'articolo 3 LOP, in linea di principio PostFinance è libera di concedere ipoteche e crediti. Il Consiglio federale ritiene tuttavia che la Posta (compresa PostFinance), in quanto impresa parastatale, debba dare l'esempio anche nel settore della protezione del clima e contribuire al raggiungimento degli obiettivi di riduzione delle emissioni di CO₂ della Svizzera (cfr. le osservazioni al par. 5.2.2). La Posta è infatti uno dei promotori dell'iniziativa «Energia esemplare», che è una delle misure della Strategia energetica 2050. L'iniziativa si rivolge ad aziende parastatali e paracantonali che intendono agire in modo innovativo ed esemplare nel settore energetico. Firmando una dichiarazione d'intenti esse s'impegnano a dare un importante contributo per aumentare l'efficienza energetica e l'impiego delle energie rinnovabili in Svizzera. Oltre a ciò, negli obiettivi strategici 2017-2020³⁶ (par. 2.6), il Consiglio federale si attende dalla Posta che, nell'ambito del suo margine di manovra, essa persegua una strategia aziendale sostenibile.

Il Consiglio federale non ritiene probabile un mancato funzionamento del mercato creditizio e ipotecario in ambito climatico che giustifichi un sovvenzionamento di questi strumenti, sia mediante un tasso d'interesse inferiore a quello di mercato che con una garanzia. Tuttavia, anche senza il verificarsi di una tale circostanza, la concessione di crediti e di ipoteche può contribuire al raggiungimento degli obiettivi climatici. A tale scopo il Consiglio federale dovrà ottenere le competenze affinché una determinata quota dei crediti e delle ipoteche concesse da PostFinance venga destinata a progetti a sostegno di obiettivi climatici. Secondo il Consiglio federale, mediante la concessione di crediti e ipoteche nei settori clima, ambiente e mobilità elettrica, PostFinance può fornire un contributo al raggiungimento degli obiettivi climatici della Confederazione. Ciò non significa destinare in generale le ipoteche e i crediti di PostFinance a progetti nel settore della protezione del clima, ma determinare una certa quota in relazione al volume complessivo di crediti e ipoteche concessi da PostFinance a sostegno degli obiettivi climatici. In questo modo il Governo

³⁵ A tal proposito vedi anche le considerazioni della perizia del prof. Vincent Martenet (università di Losanna) del 15 febbraio 2019 sulla costituzionalità della concessione di crediti e di ipoteche da parte di PostFinance SA, n. III lett. C/1, consultabili all'indirizzo <https://www.uvek.admin.ch/pog>, secondo le quali 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.

³⁶ FF 2017 125

dispone della flessibilità per determinare il volume necessario di tali crediti e ipoteche in funzione delle possibilità economiche della Posta, del grado di raggiungimento degli obiettivi di riduzione del CO2 della Svizzera nonché degli sviluppi tecnologici. Analogamente, gli obiettivi strategici e l'elenco degli indicatori possono 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. La verifica della prescrizione del Consiglio federale in materia di misure a favore del clima avviene su base annua, nel quadro del rendiconto del consiglio di amministrazione della Posta sul raggiungimento degli obiettivi strategici, conformemente all'articolo 7 capoverso 3 LOP.

4. Ripercussioni

4.1 Ripercussioni sulla Confederazione

4.1.1 Ripercussioni finanziarie

L'abrogazione dell'articolo 3 capoverso 3 LOP migliora nettamente la possibilità della Posta di mantenere la sua stabilità finanziaria. Con essa si riducono i rischi finanziari della Confederazione in qualità di proprietaria dell'azienda e di garante del servizio universale. 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:

1. Responsabilità in caso di fallimento (legislazione «too big to fail»)

Il progetto rafforza la capacità di PostFinance di soddisfare i requisiti patrimoniali regolamentari con risorse proprie. Si riduce la carenza di capitale nella fase che precede la privatizzazione parziale, nella quale né PostFinance né la Posta sono in grado di mettere a disposizione tutto il capitale d'emergenza richiesto dalla FINMA (cfr. par. 1.4.2). Di conseguenza diminuisce il fabbisogno di fondi provenienti da finanziatori esterni al gruppo (capitale di terzi per assorbire le perdite e/o garanzia di capitalizzazione da parte della Confederazione). Ancora più importante è il fatto che, grazie alla stabilizzazione finanziaria di PostFinance, sarà meno probabile che il piano d'emergenza debba mai essere effettivamente attivato.

2. Finanziamento del servizio universale

Le migliori prospettive di PostFinance sul fronte dei ricavi aumentano la capacità della Posta di fornire il servizio universale con mezzi propri. Uno sguardo alla situazione negli altri Paesi mostra che al giorno d'oggi il sovvenzionamento di aziende postali è più una regola che un'eccezione. Il progetto riduce la probabilità che ciò si verifichi anche in Svizzera e che la Confederazione debba concedere aiuti per garantire il servizio universale nel settore dei servizi postali e del traffico dei pagamenti.

3. 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 2019 la Posta ha versato alla Confederazione una parte del suo utile, di norma 200 milioni di franchi all'anno (2019 50 mio. CHF). Alla luce delle sfide descritte al paragrafo 1.1, ciò non sarà sostenibile nei prossimi anni e nemmeno l'abrogazione dell'articolo 3 capoverso 3 LOP cambierà la situazione. Il progetto ha tuttavia un effetto positivo per la Confederazione in quanto proprietaria della Posta, poiché contribuisce a stabilizzare il valore dell'azienda, che alla fine del 2019 era valutato a ben 7 miliardi di franchi.

4. Gettito fiscale

Nella misura in cui la Posta potrà conseguire utili supplementari a seguito dell'abrogazione dell'articolo 3 capoverso 3 LOP, aumenterà di conseguenza il gettito fiscale (sugli utili) della Confederazione. Finora quest'ultima ha riscosso circa il 35 per cento delle imposte sugli utili.

5. Privatizzazione parziale di PostFinance

Il progetto crea le condizioni economiche per una privatizzazione parziale di PostFinance (cfr. par. 2.1.2) che, per diversi aspetti, ha un impatto finanziario positivo sulla Confederazione. Come primo punto, il rischio finanziario che la Confederazione corre a causa della sua partecipazione (indiretta) in PostFinance viene ridotto o trasferito a terzi. Secondariamente, viene meno la necessità di un impegno finanziario da parte della Confederazione in relazione alla legislazione «too big to fail». Un terzo aspetto riguarda il fatto che, al momento della privatizzazione parziale, a livello federale si generano proventi della tassa di emissione sui titoli di partecipazione nazionali (nel caso di primary offering) o del trasferimento a pagamento della proprietà dei titoli (nel caso di secondary offering). Quarto aspetto: se il ricavato dell'emissione supera il valore contabile delle azioni vendute, valido ai fini fiscali o commerciali, si ottiene un utile contabile soggetto all'imposta ordinaria. Infine, se i proventi della vendita derivante dalla privatizzazione parziale non sono interamente necessari per soddisfare i requisiti patrimoniali regolamentari di PostFinance o per altri scopi all'interno del gruppo, si può prendere in considerazione la possibilità di distribuirli alla Confederazione sotto forma di dividendi (speciali).

4.1.2 Ripercussioni sulle risorse umane

Il progetto non ha alcuna ripercussione sul personale della Confederazione.

4.1.3 Altre ripercussioni

Non si prevedono altre ripercussioni sulla Confederazione.

4.2 Ripercussioni sui Cantoni e i Comuni, nonché sui centri urbani, agglomerati e regioni di montagna

Il progetto rafforza l'azienda della Posta e contribuisce alla garanzia delle prestazioni del servizio universale della Posta e di PostFinance, che continua a svolgere un ruolo importante per la coesione nazionale e le pari opportunità economiche di tutte le regioni del Paese. Inoltre diminuisce la pressione sui posti di lavoro legati alla presenza della Posta e di PostFinance nelle regioni.

Il progetto comporta un aumento del rendimento del gruppo della Posta e quindi maggiori entrate fiscali a livello regionale (in particolare imposte sugli utili e sul capitale). La Posta è soggetta alle imposte in tutti i Cantoni, lo stesso vale per PostFinance, ad esclusione di Appenzello Interno e Obvaldo. Finora circa il 65 per cento circa delle imposte sugli utili è stato riscosso dai Cantoni e dai Comuni.

Un aumento del capitale nell'ambito di una privatizzazione parziale ha effetti positivi sul livello dell'imposta sul capitale imponibile, di cui beneficiano anche i Cantoni (le aliquote cantonali variano).

Il Consiglio federale ritiene ingiustificati eventuali timori, secondo cui l'ingresso di PostFinance sul mercato dei crediti e delle ipoteche possa ridurre in maniera sensibile il rendimento delle banche cantonali, con conseguente minore distribuzione di utili ai Cantoni (cfr. par. 4.3.1).

4.3 Ripercussioni sull'economia

4.3.1 Ripercussioni sulla stabilità finanziaria

In generale, il protrarsi del regime dei bassi tassi di interesse cela dei rischi per la stabilità dei mercati finanziari³⁷. In particolare, ne sono derivati squilibri sul mercato ipotecario e immobiliare. Diverse misure preventive (macroprudenziali), come 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 o l'attivazione e il successivo aumento del cuscinetto anticiclico di capitale, hanno contribuito a contenere detti squilibri. La BNS ritiene tuttavia necessari ulteriori provvedimenti³⁸, ma considera che le banche orientate alla clientela interna dispongano di un'adeguata tenuta.

³⁷ Vedi anche il rapporto della BNS sulla stabilità finanziaria 2019 (disponibile in tedesco, francese e inglese), consultabile all'indirizzo https://www.snb.ch/it/ia-bout/pub/oeepub/id/pub_oeepub_stabrep (stato 11.11.2019). Il rapporto si basa sui dati disponibili fino al 31.5.2019.

³⁸ Si tratta ad esempio della maggiore ponderazione del rischio per crediti ipotecari con loan to value (LTV) elevato, destinati al finanziamento di immobili residenziali da reddito, nonché della riduzione della durata di ammortamento per le relative nuove ipoteche, nel quadro della rielaborazione delle direttive in materia di autodisciplina. La nuova versione di queste direttive è entrata in vigore all'inizio del 2020.

Il Consiglio federale è del parere che l'ingresso di PostFinance sul mercato creditizio e ipotecario non costituisca un rischio ulteriore per la stabilità del sistema finanziario e basa la sua valutazione in particolare sulle seguenti considerazioni:

- La capacità massima per la concessione di crediti ipotecari da parte di PostFinance è commisurata al volume dei depositi della clientela che PostFinance riceve nel quadro del suo mandato relativo al servizio universale nel traffico dei pagamenti, al netto di determinate voci di credito (ad esempio prestiti su titoli di credito). Alla fine del 2019 tale capacità equivaleva a circa 50 miliardi di franchi (cfr. cap. 3). Non si tratta di un importo eccessivo se confrontato con il volume complessivo del mercato ipotecario nazionale pari a circa 1000 miliardi di franchi³⁹.
- PostFinance non libera tale capacità in un colpo solo, ma la sviluppa gradualmente su un periodo di circa dieci anni. Il portafoglio ipotecario viene ampliato ogni anno di massimo cinque miliardi di franchi, ovvero circa lo 0,5 per cento dell'intero mercato (cfr. par. 1.4.2 e 1.6). L'ampliamento è rallentato dai requisiti di fondi propri. In alternativa l'ampliamento del portafoglio ipotecario può avvenire anche attraverso l'acquisizione di un portafoglio di terzi.
- Il mercato ipotecario svizzero continua a crescere. Negli ultimi anni il volume dei prestiti è aumentato costantemente di circa 30 miliardi (3% annuo)⁴⁰. L'ingresso sul mercato di PostFinance non comporterebbe quindi effetti di spiazzamento eccessivi.
- PostFinance non è l'unico nuovo attore sul mercato ipotecario svizzero. Da qualche tempo si stanno facendo avanti anche enti esterni al settore bancario, come le assicurazioni e le casse pensioni, senza che ciò abbia comportato reazioni di rifiuto. Tale tendenza dovrebbe rafforzarsi in futuro, in quanto con la digitalizzazione faranno il loro ingresso forme di prestazioni finanziarie completamente nuove.

Alla luce di queste considerazioni e della situazione oggettiva, il Consiglio federale ritiene ingiustificato negare a PostFinance l'accesso al mercato ipotecario, adducendo come motivo un possibile rischio per la stabilità finanziaria. Anche da un punto di vista politico, il Governo considera errata una tale esclusione di PostFinance. La stabilità del mercato finanziario non deve essere protetta mediante una restrizione selettiva della concorrenza, ad esempio con l'esclusione di singoli attori, bensì tramite misure regolatorie (macroprudenziali) che valgano per tutti i partecipanti al mercato.

Il progetto comporterà una diminuzione della domanda di prestiti in franchi svizzeri da parte di PostFinance. Questa, grazie all'attuale portafoglio pari a circa 50 miliardi di franchi, può essere considerata uno dei maggiori investitori in Svizzera. PostFinance è in concorrenza con le casse pensioni e le assicurazioni, che a loro volta soffrono dei bassi tassi di interesse sul mercato dei capitali, e in diversi casi sono già attive sul mercato creditizio e ipotecario.

³⁹ Cfr. Datenportal der Schweizerischen Nationalbank (in tedesco, francese e inglese), consultabile all'indirizzo <https://data.snb.ch/de>; dati alla fine del 2019 (stato 13.1.2020)

⁴⁰ Cfr. Datenportal der Schweizerischen Nationalbank (in tedesco, francese e inglese), consultabile all'indirizzo <https://data.snb.ch/de>; dati alla fine del 2019 (stato 13.1.2020)

Non meno importante è che, in linea di massima, il progetto consente di aumentare la stabilità finanziaria per il fatto che contribuisce ad assicurare la sopravvivenza a rischio di una banca di rilevanza sistemica.

4.3.2 Ripercussioni sulla concorrenza

Il progetto ravviva la concorrenza sul mercato creditizio e ipotecario svizzero e il Consiglio federale considera positivo questo sviluppo. Una concorrenza efficace è nell'interesse sia dei consumatori, che tendenzialmente possono contare su un'offerta e prezzi migliori, che dell'economia produttiva, che può contare su prestazioni finanziarie più innovative e più efficienti.

A giudizio del Consiglio federale, l'ingresso di PostFinance, quale impresa controllata dallo Stato, sul mercato creditizio e ipotecario nazionale per principio non comporta una distorsione della concorrenza. Va da sé che, nel caso di un'impresa parastatale, una certa distorsione del mercato non può essere esclusa, ragione per cui si mira a una privatizzazione parziale di PostFinance. Siccome di proprietà pubblica, le imprese parastatali sono esposte a un minor rischio di fallimento. Tale protezione non è però concessa in modo arbitrario, ma è subordinata al mandato pubblico a cui le imprese devono adempiere. Lo stesso principio si applica anche alle banche cantonali, attive sul mercato e beneficiarie di una garanzia statale. Il Governo basa la sua valutazione sull'assenza di distorsioni della concorrenza essenzialmente sulle seguenti considerazioni:

- Le banche controllate dallo Stato sono già presenti su buona parte del mercato ipotecario e creditizio nazionale. La quota delle 24 banche cantonali è del 37 per cento per quanto riguarda le ipoteche e del 29 per cento per gli altri crediti⁴¹. Le banche cantonali del gruppo Raiffeisen e delle grandi banche sono leader sul mercato ipotecario interno. 21 banche cantonali, tra cui la Zürcher Kantonalbank, considerata di rilevanza sistemica, beneficiano di una garanzia dello Stato, vale a dire che il rispettivo Cantone è garante dei loro impegni. Al contrario, dal 2017 PostFinance non beneficia più di una garanzia dello Stato⁴².
- È evidente che la presenza di banche controllate dallo Stato non pregiudica la funzionalità e l'efficienza del mercato creditizio e ipotecario nazionale. Non si constatano carenze dell'offerta, né tantomeno vi è la possibilità da parte di un attore del mercato di conseguire rendite di monopolio. L'ingresso di PostFinance non modificherà la situazione. È vero, da una parte, che le agenzie di rating partono dal presupposto che essa (come tutte le imprese controllate dallo Stato) può beneficiare di agevolazioni finanziarie⁴³, in particolare in caso di fallimento, quando è molto alta la probabilità di un sostegno finanziario da parte della Confederazione, a garanzia dell'adempimento del mandato relativo al servizio universale nel traffico dei pagamenti. Dall'altra, tuttavia, questo vantaggio teorico non è di alcuna utilità pratica per PostFinance, fintanto che essa non si rifinanzia

⁴¹ Cfr. Datenportal der Schweizerischen Nationalbank (in tedesco, francese e inglese), consultabile all'indirizzo <https://data.snb.ch/de>; dati alla fine del 2019 (stato 13.1.2020)

⁴² Cfr. art. 15 cpv. 3 LOP e messaggio del 20 maggio 2009 concernente la legge sull'organizzazione della Posta, FF 4573

⁴³ «Rating-Uplift», nel caso in questione di tre tacche. Cfr. Standard & Poor's Rating PostFinance del 14 dicembre 2018, consultabile all'indirizzo https://www.postfinance.ch/content/dam/pfch/doc/ueber_uns/pf_sp_ratingreport_en_pdf (stato 11 novembre 2019)

sul mercato dei capitali. In tale contesto è significativo il fatto che lo sviluppo del portafoglio creditizio e ipotecario non avviene mediante gli strumenti del mercato dei capitali, bensì tramite una redistribuzione degli attivi di bilancio (ad es. soppressione del portafoglio di obbligazioni e delle liquidità).

- Nell'assunzione di capitale di terzi in grado di assorbire le perdite nell'adempimento dei requisiti patrimoniali regolamentari (cfr. par. 2.1), PostFinance potrebbe beneficiare di agevolazioni finanziarie rispetto a banche interamente private (non quelle cantonali). Questo eventuale vantaggio viene contrastato a medio termine dalla privatizzazione parziale e da un'eventuale restituzione del capitale di terzi. Per evitare una distorsione della concorrenza a causa dell'ipotizzata garanzia di capitalizzazione della Confederazione, la Posta dovrà indenizzare quest'ultima in base alle condizioni di mercato.
- Al vantaggio piuttosto teorico di beneficiare di agevolazioni finanziarie rispetto a banche interamente private (non quelle cantonali) si contrappone l'effettivo svantaggio concorrenziale di PostFinance, che deve sostenere l'onere del servizio universale nel traffico dei pagamenti. Secondo PostCom, l'onere è pari a circa 100 milioni di franchi all'anno⁴⁴.
- Con la separazione giuridica, istituzionale e amministrativa dei suoi ruoli di proprietaria, di organo di regolazione del mercato e di sorveglianza nonché di garante del servizio universale, la Confederazione ha creato un presupposto fondamentale affinché le imprese controllate dallo Stato e quelle private possano beneficiare delle stesse condizioni di concorrenza. Il governo d'impresa della Confederazione è conforme alle norme internazionali a riguardo, in particolare le pertinenti direttive dell'OCSE.

4.3.3 Ripercussioni sulla creazione di valore aggiunto e sull'occupazione

Una maggiore concorrenza si ripercuote tendenzialmente in modo positivo sull'efficienza dei mercati, liberando così nuovi potenziali di crescita. La realizzazione effettiva di questi potenziali dipende tuttavia da molti altri fattori difficilmente identificabili né tantomeno pronosticabili. Una stima sufficientemente indicativa degli effetti del progetto sulla crescita e sull'occupazione in Svizzera non è pertanto possibile.

Secondo il parere degli esperti consultati dal Consiglio federale, un lieve aumento dell'occupazione complessiva dovrebbe risultare dal fatto che PostFinance necessita di assumere personale specializzato, mentre i concorrenti non dovrebbero ricorrere a riduzioni del personale.

⁴⁴ La cifra corrisponde ai costi netti imputabili al servizio universale nel traffico dei pagamenti che l'articolo 49 segg. OPO definisce come la differenza tra il risultato che PostFinance consegue adempiendo a tale obbligo e il risultato che essa conseguirebbe senza tale obbligo (costi non sostenuti e ricavi non conseguiti). Nel rispetto di determinate condizioni quadro, PostFinance può compensare i costi netti del servizio universale mediante trasferimenti tra singole unità aziendali e società del gruppo. PostFinance ha potuto finora beneficiare di tali compensazioni. Cfr. anche il rapporto annuale di PostCom, consultabile all'indirizzo <https://www.postcom.admin.ch/it/documentazione/rapporti-annuali/> (stato 6 febbraio 2020)

4.4 Ripercussioni sulla società

Il progetto migliora le condizioni per un adempimento duraturo dei mandati relativi al servizio universale di Posta e PostFinance con risorse proprie. Secondo il Consiglio federale, il servizio universale con servizi postali e prestazioni nel traffico dei pagamenti continua a rappresentare un elemento indispensabile per la coesione sociale e la parità di opportunità economiche nel nostro Paese. Pertanto il progetto riveste un interesse sociale diretto. Inoltre dà ai responsabili delle decisioni il tempo necessario per analizzare e definire l'ulteriore sviluppo del servizio universale nell'era della digitalizzazione al servizio della società.

Non sono previste ripercussioni negative sulla società, come ad esempio maggiori rischi o effetti redistributivi non auspicati.

4.5 Ripercussioni sull'ambiente

Il progetto non ha effetti diretti 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 1bis LOP ha un effetto indiretto positivo sull'ambiente.

4.6 Altre ripercussioni

Il progetto non ha altre ripercussioni.

5. Relazione con il programma di legislatura e altre strategie del Consiglio federale

5.1 Relazione con il piano di legislatura

Il progetto non è stato annunciato né nel messaggio del 27 gennaio 2016⁴⁵ sul programma di legislatura 2015-2019 né nel decreto federale del 14 giugno 2016⁴⁶ sul programma di legislatura 2015-2019.

Il progetto non è stato annunciato né nel messaggio del 27 gennaio 2016⁴⁷ sul programma di legislatura 2015-2019 né nel decreto federale del 14 giugno 2016⁴⁸ sul programma di legislatura 2015-2019.

Il progetto non è stato annunciato nel messaggio del 29 gennaio 2020⁴⁹ sul programma di legislatura 2019-2023.

⁴⁵ La cifra corrisponde ai costi netti imputabili al servizio universale nel traffico dei pagamenti che l'articolo 49 segg. OPO definisce come la differenza tra il risultato che PostFinance consegue adempiendo a tale obbligo e il risultato che essa conseguirebbe senza tale obbligo (costi non sostenuti e ricavi non conseguiti). Nel rispetto di determinate condizioni quadro, PostFinance può compensare i costi netti del servizio universale mediante trasferimenti tra singole unità aziendali e società del gruppo. PostFinance ha potuto finora beneficiare di tali compensazioni. Cfr. anche il rapporto annuale di PostCom, consultabile all'indirizzo <https://www.postcom.admin.ch/it/documentazione/rapporti-annuali/> (stato 6 febbraio 2020)

⁴⁶ La cifra corrisponde ai costi netti imputabili al servizio universale nel traffico dei pagamenti che l'articolo 49 segg. OPO definisce come la differenza tra il risultato che PostFinance consegue adempiendo a tale obbligo e il risultato che essa conseguirebbe senza tale obbligo (costi non sostenuti e ricavi non conseguiti). Nel rispetto di determinate condizioni quadro, PostFinance può compensare i costi netti del servizio universale mediante trasferimenti tra singole unità aziendali e società del gruppo. PostFinance ha potuto finora beneficiare di tali compensazioni. Cfr. anche il rapporto annuale di PostCom, consultabile all'indirizzo <https://www.postcom.admin.ch/it/documentazione/rapporti-annuali/> (stato 6 febbraio 2020)

⁴⁷ La cifra corrisponde ai costi netti imputabili al servizio universale nel traffico dei pagamenti che l'articolo 49 segg. OPO definisce come la differenza tra il risultato che PostFinance consegue adempiendo a tale obbligo e il risultato che essa conseguirebbe senza tale obbligo (costi non sostenuti e ricavi non conseguiti). Nel rispetto di determinate condizioni quadro, PostFinance può compensare i costi netti del servizio universale mediante trasferimenti tra singole unità aziendali e società del gruppo. PostFinance ha potuto finora beneficiare di tali compensazioni. Cfr. anche il rapporto annuale di PostCom, consultabile all'indirizzo <https://www.postcom.admin.ch/it/documentazione/rapporti-annuali/> (stato 6 febbraio 2020)

⁴⁸ La cifra corrisponde ai costi netti imputabili al servizio universale nel traffico dei pagamenti che l'articolo 49 segg. OPO definisce come la differenza tra il risultato che PostFinance consegue adempiendo a tale obbligo e il risultato che essa conseguirebbe senza tale obbligo (costi non sostenuti e ricavi non conseguiti). Nel rispetto di determinate condizioni quadro, PostFinance può compensare i costi netti del servizio universale mediante trasferimenti tra singole unità aziendali e società del gruppo. PostFinance ha potuto finora beneficiare di tali compensazioni. Cfr. anche il rapporto annuale di PostCom, consultabile all'indirizzo <https://www.postcom.admin.ch/it/documentazione/rapporti-annuali/> (stato 6 febbraio 2020)

⁴⁹ La cifra corrisponde ai costi netti imputabili al servizio universale nel traffico dei pagamenti che l'articolo 49 segg. OPO definisce come la differenza tra il risultato che PostFinance consegue adempiendo a tale obbligo e il risultato che essa conseguirebbe senza tale obbligo (costi non sostenuti e ricavi non conseguiti). Nel rispetto di determinate condizioni quadro, PostFinance può compensare i costi netti del servizio universale mediante trasferimenti tra singole unità aziendali e società del gruppo. PostFinance ha potuto finora beneficiare di tali compensazioni. Cfr. anche il rapporto annuale di PostCom, consultabile all'indirizzo <https://www.postcom.admin.ch/it/documentazione/rapporti-annuali/> (stato 6 febbraio 2020)

Il 5 settembre 2018 il Consiglio federale ha incaricato il DATEC di elaborare, in collaborazione con il DFF (AFF) un progetto di revisione parziale della legge sull'organizzazione della Posta LOP (abrogazione dell'art. 3 cpv. 3) per la procedura di consultazione, da sottoporli entro il 30 giugno 2019. 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 2019-2023. A causa di complessi adeguamenti si sono verificati tuttavia dei ritardi rispetto allo scadenziario iniziale. Il progetto è contenuto negli obiettivi strategici 2019 del Consiglio federale⁵⁰.

5.2 Rapporto con le strategie del Consiglio federale

5.2.1 Rapporto con la strategia della Confederazione sul governo d'impresa

Il progetto si inserisce senza soluzione di continuità nell'attuale strategia del Consiglio federale sul governo d'impresa⁵¹. Non sono necessari adeguamenti del modello di gestione delle unità della Confederazione scorporate. Ovviamente occorrono singoli adeguamenti della gestione strategica della Posta, in particolare a livello di obiettivi strategici e, non appena conclusa la privatizzazione parziale, a livello di flusso di informazioni tra la Posta e il Consiglio federale. A partire da un IPO, questo flusso di informazioni dovrà tenere conto della normativa in materia di borsa per la pubblicità ad hoc, nonché del principio della parità di trattamento di tutti gli azionisti sancito dal diritto sulla società anonima, nella misura in cui si tratta di fatti rilevanti per la quotazione di PostFinance. Ciò non costituisce un elemento nuovo per il governo d'impresa della Confederazione: in effetti, anche Swisscom SA è da anni un'impresa parzialmente privatizzata, quotata in borsa, con partecipazione della Confederazione.

Il progetto non ha alcun influsso sulla gestione delle altre imprese parastatali FFS, Swisscom, RUAG e Skyguide.

L'ampliamento del modello operativo di PostFinance, unitamente alla privatizzazione parziale, è conforme alla strategia attuata nei confronti di altre imprese parastatali come Swisscom, FFS Cargo e RUAG International, in particolare per quanto

⁵⁰ La cifra corrisponde ai costi netti imputabili al servizio universale nel traffico dei pagamenti che l'articolo 49 segg. OPO definisce come la differenza tra il risultato che PostFinance consegue adempiendo a tale obbligo e il risultato che essa conseguirebbe senza tale obbligo (costi non sostenuti e ricavi non conseguiti). Nel rispetto di determinate condizioni quadro, PostFinance può compensare i costi netti del servizio universale mediante trasferimenti tra singole unità aziendali e società del gruppo. PostFinance ha potuto finora beneficiare di tali compensazioni. Cfr. anche il rapporto annuale di PostCom, consultabile all'indirizzo <https://www.postcom.admin.ch/it/documentazione/rapporti-annuali/> (stato 6 febbraio 2020)

⁵¹ La cifra corrisponde ai costi netti imputabili al servizio universale nel traffico dei pagamenti che l'articolo 49 segg. OPO definisce come la differenza tra il risultato che PostFinance consegue adempiendo a tale obbligo e il risultato che essa conseguirebbe senza tale obbligo (costi non sostenuti e ricavi non conseguiti). Nel rispetto di determinate condizioni quadro, PostFinance può compensare i costi netti del servizio universale mediante trasferimenti tra singole unità aziendali e società del gruppo. PostFinance ha potuto finora beneficiare di tali compensazioni. Cfr. anche il rapporto annuale di PostCom, consultabile all'indirizzo <https://www.postcom.admin.ch/it/documentazione/rapporti-annuali/> (stato 6 febbraio 2020)

concerne l'obiettivo di ridurre i rischi per la Confederazione legati alle partecipazioni e il rafforzamento della base imprenditoriale grazie al coinvolgimento di terzi.

5.2.2 Rapporto con la strategia climatica della Confederazione

Il 28 agosto 2019 il Consiglio federale ha deciso che la Svizzera dovrà ridurre completamente le sue emissioni di gas serra a un saldo netto pari a zero entro il 2050. A partire dal 2050, la Svizzera non dovrà più emettere nell'atmosfera gas serra che non possono essere riassorbiti mediante serbatoi naturali o tecnici («emissioni nette pari a zero»). Ciò richiede un'ampia riduzione delle emissioni principalmente nei settori edifici, trasporti e industria. Questo obiettivo garantisce il contributo svizzero alla limitazione del riscaldamento climatico a livello mondiale a meno di 1,5 gradi. Il suo raggiungimento richiede un pacchetto di misure volontarie e statali.

Con il mandato a sostegno del clima, illustrato al capitolo 3, PostFinance contribuisce al raggiungimento degli obiettivi di riduzione del CO₂ della Svizzera.

6. Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità

In virtù dell'articolo 94 capoverso 1 della Costituzione federale della Confederazione Svizzera (Cost.)⁵² 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.). Il progetto è basato sull'articolo 92 capoverso 1 Cost., secondo il quale il settore delle poste compete alla Confederazione. Tale disposizione autorizza quest'ultima a erogare servizi postali: il settore postale è indiscutibilmente un suo compito e comprende anche il servizio universale con il traffico dei pagamenti⁵³. L'articolo 92 Cost. legittima quindi la Confederazione a

⁵² La cifra corrisponde ai costi netti imputabili al servizio universale nel traffico dei pagamenti che l'articolo 49 segg. OPO definisce come la differenza tra il risultato che PostFinance consegue adempiendo a tale obbligo e il risultato che essa conseguirebbe senza tale obbligo (costi non sostenuti e ricavi non conseguiti). Nel rispetto di determinate condizioni quadro, PostFinance può compensare i costi netti del servizio universale mediante trasferimenti tra singole unità aziendali e società del gruppo. PostFinance ha potuto finora beneficiare di tali compensazioni. Cfr. anche il rapporto annuale di PostCom, consultabile all'indirizzo <https://www.postcom.admin.ch/it/documentazione/rapporti-annuali/> (stato 6 febbraio 2020)

⁵³ La cifra corrisponde ai costi netti imputabili al servizio universale nel traffico dei pagamenti che l'articolo 49 segg. OPO definisce come la differenza tra il risultato che PostFinance consegue adempiendo a tale obbligo e il risultato che essa conseguirebbe senza tale obbligo (costi non sostenuti e ricavi non conseguiti). Nel rispetto di determinate condizioni quadro, PostFinance può compensare i costi netti del servizio universale mediante trasferimenti tra singole unità aziendali e società del gruppo. PostFinance ha potuto finora beneficiare di tali compensazioni. Cfr. anche il rapporto annuale di PostCom, consultabile all'indirizzo <https://www.postcom.admin.ch/it/documentazione/rapporti-annuali/> (stato 6 febbraio 2020)

svolgere tali attività economiche, che possono essere ricondotte al concetto di «settore postale».

Con la revoca del divieto di concessione di crediti e di ipoteche, PostFinance è autorizzata a operare sul mercato. Viste le considerazioni precedenti, ciò è ammesso dalla Costituzione, nella misura in cui il concetto di «settore postale» secondo l'articolo 92 Cost. comprende la concessione di crediti e di ipoteche. Nella sua perizia del 2006⁵⁴, l'Ufficio federale di giustizia (UFG) giungeva alla conclusione che ciò non è il caso.

L'UFG argomenta che, in base alla suddivisione dei compiti federali la Confederazione necessita di una base costituzionale per esercitare una banca postale. 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 attualmente in vigore 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 tuttora.

L'Amministrazione federale delle finanze (AFF) ha incaricato il professor Vincent Martenet, ordinario presso la Facoltà di diritto dell'Università di Losanna, di redigere una perizia giuridica sulla costituzionalità della concessione di crediti e ipoteche da parte di PostFinance. Sulla base di tale perizia⁵⁵ il Consiglio federale ritiene che la concessione dei crediti e delle ipoteche sia compatibile con il diritto costituzionale.

Stando alla perizia la concessione di crediti e di ipoteche da parte di PostFinance è un'attività economica⁵⁶ Tale riconduzione dell'attività economica all'articolo 92

⁵⁴ La cifra corrisponde ai costi netti imputabili al servizio universale nel traffico dei pagamenti che l'articolo 49 segg. OPO definisce come la differenza tra il risultato che PostFinance consegue adempiendo a tale obbligo e il risultato che essa conseguirebbe senza tale obbligo (costi non sostenuti e ricavi non conseguiti). Nel rispetto di determinate condizioni quadro, PostFinance può compensare i costi netti del servizio universale mediante trasferimenti tra singole unità aziendali e società del gruppo. PostFinance ha potuto finora beneficiare di tali compensazioni. Cfr. anche il rapporto annuale di PostCom, consultabile all'indirizzo <https://www.postcom.admin.ch/it/documentazione/rapporti-annuali/> (stato 6 febbraio 2020)

⁵⁵ La cifra corrisponde ai costi netti imputabili al servizio universale nel traffico dei pagamenti che l'articolo 49 segg. OPO definisce come la differenza tra il risultato che PostFinance consegue adempiendo a tale obbligo e il risultato che essa conseguirebbe senza tale obbligo (costi non sostenuti e ricavi non conseguiti). Nel rispetto di determinate condizioni quadro, PostFinance può compensare i costi netti del servizio universale mediante trasferimenti tra singole unità aziendali e società del gruppo. PostFinance ha potuto finora beneficiare di tali compensazioni. Cfr. anche il rapporto annuale di PostCom, consultabile all'indirizzo <https://www.postcom.admin.ch/it/documentazione/rapporti-annuali/> (stato 6 febbraio 2020)

⁵⁶ La cifra corrisponde ai costi netti imputabili al servizio universale nel traffico dei pagamenti che l'articolo 49 segg. OPO definisce come la differenza tra il risultato che PostFinance consegue adempiendo a tale obbligo e il risultato che essa conseguirebbe senza tale obbligo (costi non sostenuti e ricavi non conseguiti). Nel rispetto di determinate condizioni quadro, PostFinance può compensare i costi netti del servizio universale mediante trasferimenti tra singole unità aziendali e società del gruppo. PostFinance ha potuto finora beneficiare di tali compensazioni. Cfr. anche il rapporto annuale di PostCom, consultabile all'indirizzo <https://www.postcom.admin.ch/it/documentazione/rapporti-annuali/> (stato 6 febbraio 2020)

Cost. presuppone che essa sia in relazione con il compito federale, senza pregiudicarla⁵⁷. 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 stessa⁵⁸. Pertanto, a livello di legge, l'attività economica deve essere definita in maniera restrittiva in termini quantitativi⁵⁹. Infine, l'ingresso sul mercato dei crediti e delle ipoteche deve essere di pubblico interesse, proporzionale e non deve incidere sulla concorrenza⁶⁰.

Il mandato relativo al servizio universale nel traffico dei pagamenti viene adempiuto da PostFinance (art. 14 cpv. 1 LOP) e comprende la tenuta dei conti per il traffico dei pagamenti e quindi anche l'accettazione del denaro della clientela su tali conti (art. 43 OPO). Pertanto PostFinance è tenuta a ricevere i depositi dei clienti nel volume corrispondente al mandato relativo al servizio universale. Da questo compito federale derivano due settori di attività economica per PostFinance essenzialmente correlati: da una parte quello delle prestazioni per il quale essa percepisce una commissione (le cosiddette operazioni in commissione, ad es. tasse per la tenuta dei conti), dall'altra le operazioni sul differenziale degli interessi. In quest'ultimo caso i ricavi sono il risultato della differenza tra l'utile sugli interessi sui depositi e i costi degli interessi passivi (il cosiddetto margine di interessi).

⁵⁷ La cifra corrisponde ai costi netti imputabili al servizio universale nel traffico dei pagamenti che l'articolo 49 segg. OPO definisce come la differenza tra il risultato che PostFinance consegue adempiendo a tale obbligo e il risultato che essa conseguirebbe senza tale obbligo (costi non sostenuti e ricavi non conseguiti). Nel rispetto di determinate condizioni quadro, PostFinance può compensare i costi netti del servizio universale mediante trasferimenti tra singole unità aziendali e società del gruppo. PostFinance ha potuto finora beneficiare di tali compensazioni. Cfr. anche il rapporto annuale di PostCom, consultabile all'indirizzo <https://www.postcom.admin.ch/it/documentazione/rapporti-annuali/> (stato 6 febbraio 2020)

⁵⁸ La cifra corrisponde ai costi netti imputabili al servizio universale nel traffico dei pagamenti che l'articolo 49 segg. OPO definisce come la differenza tra il risultato che PostFinance consegue adempiendo a tale obbligo e il risultato che essa conseguirebbe senza tale obbligo (costi non sostenuti e ricavi non conseguiti). Nel rispetto di determinate condizioni quadro, PostFinance può compensare i costi netti del servizio universale mediante trasferimenti tra singole unità aziendali e società del gruppo. PostFinance ha potuto finora beneficiare di tali compensazioni. Cfr. anche il rapporto annuale di PostCom, consultabile all'indirizzo <https://www.postcom.admin.ch/it/documentazione/rapporti-annuali/> (stato 6 febbraio 2020)

⁵⁹ La cifra corrisponde ai costi netti imputabili al servizio universale nel traffico dei pagamenti che l'articolo 49 segg. OPO definisce come la differenza tra il risultato che PostFinance consegue adempiendo a tale obbligo e il risultato che essa conseguirebbe senza tale obbligo (costi non sostenuti e ricavi non conseguiti). Nel rispetto di determinate condizioni quadro, PostFinance può compensare i costi netti del servizio universale mediante trasferimenti tra singole unità aziendali e società del gruppo. PostFinance ha potuto finora beneficiare di tali compensazioni. Cfr. anche il rapporto annuale di PostCom, consultabile all'indirizzo <https://www.postcom.admin.ch/it/documentazione/rapporti-annuali/> (stato 6 febbraio 2020)

⁶⁰ La cifra corrisponde ai costi netti imputabili al servizio universale nel traffico dei pagamenti che l'articolo 49 segg. OPO definisce come la differenza tra il risultato che PostFinance consegue adempiendo a tale obbligo e il risultato che essa conseguirebbe senza tale obbligo (costi non sostenuti e ricavi non conseguiti). Nel rispetto di determinate condizioni quadro, PostFinance può compensare i costi netti del servizio universale mediante trasferimenti tra singole unità aziendali e società del gruppo. PostFinance ha potuto finora beneficiare di tali compensazioni. Cfr. anche il rapporto annuale di PostCom, consultabile all'indirizzo <https://www.postcom.admin.ch/it/documentazione/rapporti-annuali/> (stato 6 febbraio 2020)

Contrariamente ad altre banche, le operazioni sul differenziale degli interessi sono attualmente limitate per PostFinance, la quale, secondo la legislazione attuale, non può concedere crediti e ipoteche (art. 3 cpv. 3 LOP). L'unità aziendale può effettuare investimenti finanziari (acquisto di obbligazioni, prestiti, ecc.) e prestiti alla clientela, nel limite degli scoperti di conto alle condizioni praticate sul mercato nell'ambito del traffico dei pagamenti. Al momento dell'emanazione del divieto di concessione di crediti e di ipoteche, il legislatore era partito dal presupposto che, considerata la situazione del mercato e degli interessi di allora, PostFinance sarebbe stata in grado, malgrado la restrizione alle operazioni sul differenziale degli interessi, di generare un utile conforme al mercato esclusivamente mediante gli investimenti finanziari consentiti e in larga misura 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 autofinanziamento⁶¹ Questa valutazione non è più valida se si considera l'attuale situazione del mercato e dei tassi di interesse. 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 con il quale alimentare il servizio universale a lungo termine. Le operazioni sul mercato dei crediti e delle ipoteche non pregiudicano il compito della Confederazione. Infatti nell'insieme esse si possono considerare meno rischiose rispetto alle attività che PostFinance svolgerebbe in alternativa, in base alla legislazione attuale, per conseguire ricavi comparabili. In termini di volume, la concessione di crediti e di ipoteche è limitata a quei fondi della clientela che PostFinance riceve nell'ambito del traffico dei pagamenti in adempimento del mandato relativo al servizio universale (nuovo art. 3 cpv. 1bis).

L'accesso al mercato dei crediti e delle ipoteche è di grande importanza per lo sviluppo sostenibile di tutto il gruppo della Posta e per il finanziamento con mezzi propri del servizio universale. L'apertura del mercato dei crediti e delle ipoteche è quindi di pubblico interesse ed è in particolare da considerare proporzionata, se si tiene conto del limite di volume stabilito.

6.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Il progetto è in linea con tutti gli accordi in vigore e con quelli già negoziati della Svizzera.

⁶¹ La cifra corrisponde ai costi netti imputabili al servizio universale nel traffico dei pagamenti che l'articolo 49 segg. OPO definisce come la differenza tra il risultato che PostFinance consegue adempiendo a tale obbligo e il risultato che essa conseguirebbe senza tale obbligo (costi non sostenuti e ricavi non conseguiti). Nel rispetto di determinate condizioni quadro, PostFinance può compensare i costi netti del servizio universale mediante trasferimenti tra singole unità aziendali e società del gruppo. PostFinance ha potuto finora beneficiare di tali compensazioni. Cfr. anche il rapporto annuale di PostCom, consultabile all'indirizzo <https://www.postcom.admin.ch/it/documentazione/rapporti-annuali/> (stato 6 febbraio 2020)

6.3 Forma dell'atto

Con il progetto si propone la modifica di una legge federale.

6.4 Subordinazione al freno alle spese

Il progetto non contiene né nuove disposizioni in materia di sussidi né crediti d'impegno o dotazioni finanziarie. Pertanto non è subordinato al freno alle spese ai sensi dell'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost.

6.5 Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di equità fiscale

Il progetto è conforme al principio di sussidiarietà, in quanto le sfide della Posta descritte al paragrafo 1.1 richiedono un intervento a livello federale.

Il progetto è conforme al principio di equità fiscale, in quanto la Confederazione si assume buona parte delle conseguenze finanziarie (cfr. par. 4.1). Le conseguenze per i Cantoni e i Comuni sono tendenzialmente positive (cfr. par. 4.2).

6.6 Conformità alla legge sui sussidi

Il progetto non contiene nuove disposizioni in materia di sussidi.

6.7 Delega di competenze legislative

Il progetto non contiene alcuna delega di competenze legislative.

6.8 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.