

I. Situazione iniziale e mandato

Secondo l'articolo 92 capoverso 2 della Costituzione (Cost.; RS 101) la Confederazione provvede affinché in tutte le regioni del Paese vi siano servizi postali e di telecomunicazione di base sufficienti e a prezzo ragionevole. Perizie precedenti (su questioni in parte diverse) presupponevano che questo mandato di servizio universale includesse anche il traffico dei pagamenti¹. Oggi, il servizio universale nel settore del traffico dei pagamenti è disciplinato nella legge sulle poste (LPO; RS 783.0) e nell'ordinanza sulle poste (OPO; RS 783.01)². Tramite la Posta e la sua filiale PostFinance, la Confederazione adempie al mandato di servizio universale affidatole. PostFinance è tenuta per legge a offrire a persone fisiche e giuridiche con domicilio, sede o stabile organizzazione in Svizzera la possibilità di aprire e tenere un conto per il traffico dei pagamenti. Il mandato di servizio universale comprende anche i trasferimenti dal proprio conto a quello di un terzo, i trasferimenti contanti sul conto di un terzo, il versamento di contanti sul proprio conto per il traffico dei pagamenti e il prelievo di contanti dal proprio conto per il traffico dei pagamenti (art. 43 cpv. 1 OPO).

Nell'ambito della verifica delle condizioni quadro della Posta e di PostFinance, il 26 aprile 2021 i sottoscritti sono stati incaricati di chiarire le seguenti problematiche³:

1. In linea di principio, un'abrogazione completa e senza sostituzione del mandato di servizio universale previsto dalla legge è compatibile con l'articolo 92 capoverso 2 Cost.?
2. In cosa consiste in dettaglio la responsabilità della Confederazione sancita all'articolo 92 capoverso 2 Cost. in termini concreti e organizzativi?
3. Quali forme di intervento sono a disposizione della Confederazione nell'esercizio della sua responsabilità e quali sono i vantaggi e gli svantaggi che ne risultano?
4. In che misura sarebbe ammissibile una modifica dell'attuale mandato di servizio universale verso un assetto neutrale sul piano tecnologico o un adattamento alla digitalizzazione?
5. È possibile conformarsi al conto di base sancito nel diritto europeo?
6. A quali condizioni PostFinance potrebbe continuare a fornire il servizio universale nel settore del traffico dei pagamenti anche come impresa completamente privatizzata?

Per rispondere a queste domande, la presente analisi è suddivisa in quattro sezioni. Dopo le **osservazioni sulla metodologia** dell'analisi (A.), è oggetto di discussione approfondita dapprima la **portata concreta** del "sistema postale" o dei "servizi postali" (B.). Tra l'altro, si approfondiscono gli sviluppi nell'Unione Europea e le possibilità di modificare il servizio universale. In seguito la discussione si concentra sulla **responsabilità statale** nel settore del servizio universale (C.). In questo contesto, si chiarisce innanzitutto quali possibilità ha la Confederazione per adempiere alla sua responsabilità costituzionale. In una quarta sezione,

¹ UFFICIO FEDERALE DI GIUSTIZIA, analisi Postbank pag. 135; MARTENET, analisi 2019 pag. 3.

² Cfr. art. 32 seg. LPO e art. 43 segg. OPO.

³ Cfr. Postulato 20.4066 Schaffner del 23.09.2020 "Mandato di servizio universale nel settore del traffico dei pagamenti. Quali sono le esigenze future?"

viene chiarito come possa essere fondamentale determinato un **fornitore di prestazioni del servizio universale** e quali effetti ciò abbia sul finanziamento del servizio (D.).

II. Risultato

1. **In linea di principio, un'abrogazione completa e senza sostituzione del mandato di servizio universale previsto dalla legge è compatibile con l'articolo 92 capoverso 2 Cost.?**

La dottrina odierna è unanime nel ritenere che il mandato di servizio universale ai sensi dell'articolo 92 capoverso 2 Cost. comprende anche **le prestazioni del traffico dei pagamenti** oltre ai servizi postali. Di conseguenza, un'abrogazione completa e senza sostituzione del mandato di servizio universale previsto dalla legge in questo settore appare **oggi incompatibile con l'articolo 92 capoverso 2 Cost.**

Tuttavia, il traffico dei pagamenti non è un "servizio postale" vero e proprio: piuttosto, il traffico dei pagamenti postali è venuto a crearsi sul piano storico attraverso un'estensione del compito del trasporto lettere. Quindi in origine si trattava del trasporto fisico dei mezzi di pagamento. Sebbene questo aspetto abbia perso importanza, il traffico dei pagamenti è rimasto parte integrante del servizio universale postale. Questo dimostra anche che il concetto di servizio universale secondo l'articolo 92 capoverso 2 Cost. è soggetto a cambiamenti e non è definito una volta per tutte. Se la formulazione aperta del mandato costituzionale ha permesso in passato soprattutto un'espansione del servizio universale (telegrafo), è ipotizzabile anche un restringimento del servizio universale (cabine telefoniche pubbliche). Se un (futuro) legislatore, tenendo in considerazione le esigenze di politica economica, sociale e regionale, arriva alla conclusione che un servizio universale nel settore del traffico dei pagamenti non sia più necessario, questo potrebbe essere eliminato dal catalogo dei compiti del servizio universale anche senza una modifica della Costituzione. Quanto rapidamente si verifichi una situazione che svincoli il traffico dei pagamenti dal concetto di servizio universale postale dipende anche dalla forma giuridica del mandato - ad esempio la sua fornitura tramite uffici postali fisici o semplicemente agenzie.

2. **In cosa consiste in dettaglio la responsabilità della Confederazione sancita all'articolo 92 capoverso 2 della Costituzione federale in termini di portata e di organizzazione?**

La Confederazione dispone di un ampio **marginale di manovra per quanto riguarda il modo in cui assume la sua responsabilità nel settore del traffico dei pagamenti**. Dal tenore dell'articolo 92 capoverso 2 Cost. si evince che la Confederazione ha una responsabilità di garanzia nell'ambito delle prestazioni postali del servizio universale e quindi anche nel settore del traffico dei pagamenti. Per esercitare questa responsabilità, tuttavia, la Confederazione non deve adempiere essa stessa i compiti (responsabilità di adempiere). Può anche trasferire la fornitura del servizio universale al settore privato e impegnarsi a suo favore, emanando condizioni quadro adeguate (responsabilità di garanzia). **Se i servizi del traffico dei pagamenti fossero forniti in misura sufficiente dal mercato, la Confederazione potrebbe**

limitarsi ad assumere un semplice ruolo di osservatore. Tuttavia, nel quadro della sua responsabilità di garanzia, dovrebbe assicurare, oltre alla valutazione regolare di una possibilità sussidiaria di intervento, che il servizio universale rimanga garantito anche se le prestazioni dei partecipanti al mercato (pubblici e/o privati) non soddisfano i criteri di qualità (prezzo/quantità) politicamente predefiniti (responsabilità sussidiaria). Se il governo federale si assume solo una responsabilità sussidiaria, è probabile che il restringimento del summenzionato catalogo del servizio universale venga accelerato.

3. Quali forme di intervento sono a disposizione della Confederazione nell'esercizio della sua responsabilità e quali sono i vantaggi e gli svantaggi che ne risultano?

Poiché la Costituzione stessa non definisce un fornitore del servizio universale, **spetta al legislatore regolare chi sia e la procedura da adottare per determinarlo.** L'attuale legislazione postale affida il servizio universale direttamente a uno specifico fornitore di servizi (la Posta); ciò crea certezza giuridica per i partecipanti al mercato a scapito della flessibilità. Anche qui sarebbero però concepibili delle alternative: il diritto delle telecomunicazioni prevede l'aggiudicazione di **una concessione per il servizio universale tramite gara pubblica** (con possibilità di compensazione); tale concessione può essere assegnata in via sussidiaria per **ordine** dell'autorità di vigilanza. Secondo l'opinione qui sostenuta, per il servizio universale nel settore del traffico dei pagamenti il legislatore potrebbe responsabilizzare, oltre alla Posta e ad altri fornitori di servizi postali, anche le banche (il ricorso obbligatorio a privati per adempiere il compito statale del servizio universale è concepibile ma sarebbe inusuale nel diritto svizzero).

Una limitazione al solo sostegno finanziario per la fornitura di prestazioni per transazioni in contanti (ossia aiuti finanziari) è, perlomeno oggi, ancora una questione delicata, poiché la prestazione perderebbe il suo carattere di compito statale; il suo adempimento non può quindi essere "legalmente garantito". Se le transazioni in contanti vengono rimosse dal catalogo del servizio universale, **l'assistenza finanziaria può essere un'opzione per organizzare la fase di transizione.**

Le cosiddette soluzioni orientate al mercato lasciano di solito ai fornitori un margine di manovra in cui determinano secondo i propri criteri come eseguire un certo compito. Generalmente quale vantaggio di tali soluzioni viene citata la speranza che i **servizi** in questione **siano forniti in modo più efficiente (più economico) e più in linea con la domanda (più mirati al cliente).** Una volta implementata una soluzione orientata al mercato, i relativi fornitori dovrebbero quindi potersi meglio affermare in un ambiente innovativo e dinamico sul piano tecnologico – e quindi economicamente esigente. Il successo delle soluzioni orientate al mercato – ossia il raggiungimento degli obiettivi perseguiti (servizio universale su tutto il territorio, sufficiente e accessibile) – dipende da un quadro normativo organizzato minuziosamente che crei fiducia e impegno reciproci: la fiducia della comunità nella fornitura di servizi di alta qualità è altrettanto importante quanto la fiducia del fornitore di servizi nella stabilità delle sue condizioni quadro commerciali (specialmente la compensazione dei servizi).

Quale svantaggio vanno menzionati i **costi di transizione**: il trasferimento del servizio universale a un terzo privato è accompagnato, in una fase "precontrattuale", da costi di ricerca, informazione, negoziazione e gestione del contratto. Una volta ultimata la transizione, sopraggiungono costi per monitorare ed eventualmente sanzionare il fornitore di servizi. Le leggi e i contratti sono sempre incompleti, per cui si presentano possibilità (reciproche) di deroghe alle volontà delle parti; in aree particolarmente sensibili (ad es. lo smaltimento dei rifiuti in un monopolio), un fornitore di servizi può eventualmente imporre molto facilmente successivi adeguamenti contrattuali a suo favore. Per contro, è nettamente più semplice imporre cambiamenti nella fornitura di servizi a un ente controllato dalla comunità (in questo caso le possibilità di controllo politico rimangono quasi completamente intatte).

4. In che misura sarebbe ammissibile una modifica dell'attuale mandato di servizio universale verso un assetto neutrale sul piano tecnologico o un adattamento alla digitalizzazione?

Un assetto neutrale sul piano tecnologico serve a garantire la stabilità del quadro giuridico che evolve in un ambiente tecnologicamente dinamico. Idealmente, si evitano così distorsioni della concorrenza tra i diversi fornitori. Tuttavia, la fornitura di servizi mediante tecniche diverse può portare a risultati di mercato diversi. Di conseguenza, un assetto del servizio universale neutrale sul piano tecnologico è **ragionevole (ed è ammissibile a livello costituzionale) se gli obiettivi perseguiti con il servizio universale sono raggiunti indipendentemente dalla tecnologia utilizzata.**

In particolare, una rinuncia ai servizi per le transazioni in contanti è concepibile se parti significative della popolazione possono gestire il loro traffico dei pagamenti anche senza contatto fisico con un fornitore. In questo contesto non va trascurato il fatto che il progresso tecnologico nel campo dei mezzi di pagamento e la pandemia di coronavirus hanno ulteriormente ridotto l'importanza del denaro contante. Ciononostante, al momento quest'ultimo gioca ancora un ruolo importante in Svizzera come mezzo di pagamento. Per questo motivo, i punti di accesso fisici sembrano tuttora essenziali per il funzionamento del sistema di pagamento. Un assetto neutrale sul piano tecnologico del servizio universale per il traffico dei pagamenti, ossia la rinuncia alla fornitura fisica di servizi, non sembra ancora possibile, almeno nelle condizioni attuali. Indipendentemente da questo, vi è un ampio ventaglio di forme di fornitura diverse sotto il profilo organizzativo o tecnologico (ad es. tramite agenzie, distributori automatici), che sarebbero tollerabili da un punto di vista costituzionale.

5. È possibile conformarsi al conto di base sancito nel diritto europeo?

Nell'Unione Europea, gli istituti di credito sono oggi obbligati a offrire servizi di base nel settore del traffico dei pagamenti (obbligo di contrarre nell'ambito del cosiddetto "conto di base"). Per quanto riguarda l'accesso a un punto di contatto fisico, il diritto europeo si accontenta della condizione secondo cui il conto di base sia offerto da un numero sufficientemente elevato di istituti di credito. Poiché il mandato di servizio universale secondo

l'articolo 92 capoverso 2 Cost. lascia il legislatore definire il fornitore di servizi, un obbligo analogo sarebbe concepibile ma richiederebbe sicuramente l'obbligo di osservazione menzionato in precedenza, affiancato da una possibilità sussidiaria di intervento se il settore privato non fornisse (in modo sufficiente) il servizio universale.

6. A quali condizioni PostFinance potrebbe continuare a fornire il servizio universale nel settore del traffico dei pagamenti anche come impresa completamente privatizzata?

Il servizio universale può essere fornito anche da una PostFinance completamente privatizzata, per la quale valgono anche qui i già citati vantaggi e svantaggi delle soluzioni orientate al mercato.