



Rapporto esplicativo

Ordinanza del XXX sulla limitazione del servizio universale nel settore postale e del traffico dei pagamenti in una situazione di grave penuria di elettricità

N. riferimento: BAKOM-011.3-1/15/4/1
Dossier:

1. Situazione iniziale

La Posta svizzera è tenuta per legge ad assicurare il servizio postale universale (art. 13 cpv. 1 della legge del 17 dicembre 2020 sulle poste [LPO; RS 783.0]). Il relativo mandato comprende l'obbligo di accettare, trasportare e recapitare invii postali; a tale scopo la Posta deve gestire una rete capillare di punti di accesso. Le prestazioni devono essere accessibili a una distanza adeguata per tutti i gruppi della popolazione in tutte le regioni del Paese. I requisiti qualitativi da soddisfare nella fornitura di servizi ai sensi dell'articolo 29 dell'ordinanza del 29 agosto 2012 sulle poste (OPO; RS 783.01) sono disciplinati dagli articoli 31a, 32 e 33 OPO.

A complemento del servizio postale universale la legge obbliga inoltre la Posta a fornire il servizio universale nel settore del traffico dei pagamenti (art. 32 cpv. 1 LPO). Ciò include l'apertura e la tenuta di un conto per il traffico dei pagamenti, nonché prelievi, trasferimenti e versamenti (art. 43 OPO). I servizi di pagamento in contanti devono essere accessibili a tutti i gruppi della popolazione in tutte le regioni del Paese. L'obbligo di fornire il servizio universale nel settore del traffico dei pagamenti è stato conferito a PostFinance (art. 2 cpv. 2 OPO). I requisiti qualitativi sono sanciti all'articolo 44 OPO.

In caso di una grave penuria di energia elettrica, imminente o già esistente, che l'economia non è in grado di contrastare da sola, la legge federale del 17 luglio 2016 sull'approvvigionamento economico del Paese (LAP; RS 531) autorizza il Consiglio federale ad adottare misure temporanee tese a gestire l'approvvigionamento elettrico. A tale scopo il Consiglio federale ha elaborato delle cosiddette misure di gestione "contingentamento" e "contingentamento immediato" sono rivolte ai grandi consumatori finali con un consumo annuo di almeno 100 MWh. Se queste vengono implementate, per un dato periodo di tempo i grandi consumatori hanno diritto soltanto a una determinata percentuale del loro consumo abituale di energia elettrica. Con un consumo di elettricità di 130 GWh (2021), la Posta rientra tra i 20 maggiori consumatori in Svizzera. Gestisce circa 120 siti con un consumo annuo di almeno 100 MWh, anch'essi sottoposti alle regole di contingentamento della Confederazione. All'interno del gruppo Posta i maggiori consumatori di elettricità sono i servizi logistici (centri pacchi e lettere) e i servizi di informatica/tecnologia (centri dati, incl. PostFinance). I centri dati sono necessari per mantenere l'esercizio operativo e la comunicazione interna. Inoltre, per garantire la comunicazione tra i centri dati



e di produzione, la Posta dipende fortemente da prestazioni di telecomunicazione esterne. Se queste dovessero essere disponibili solo in misura ridotta o completamente interrotte, la produzione della Posta sarebbe limitata nella stessa misura o si arresterebbe. Il collegamento alla rete fissa non rientra nelle misure di gestione ed è quindi mantenuto anche in una situazione di penuria di elettricità. Per quanto riguarda la radiocomunicazione mobile, può invece essere applicata l'ordinanza concernente le misure volte a ridurre il consumo di energia elettrica da parte delle telecomunicazioni che può avere un impatto sulla disponibilità della rete di radiocomunicazione mobile.

In una situazione di grave penuria di elettricità per la Posta è importante non violare il suo mandato di servizio universale. In caso di violazioni, la Commissione federale delle poste (PostCom; servizi postali) e l'Ufficio federale delle comunicazioni (UFCOM; traffico dei pagamenti) dovranno intervenire e, se necessario, imporre sanzioni.

Se si verifica una grave penuria di elettricità possono essere applicate le misure di gestione: contingentamento immediato e contingentamento. L'approccio multi-sito previsto per la rete di distribuzione consente alla Posta, che ha diversi grandi consumatori in varie aree di rete (i cosiddetti consumatori multi-sito), di considerare i loro contingenti in modo aggregato e di gestirli indipendentemente sull'intero territorio svizzero. I siti della Posta che sono critici per il sistema possono essere alimentati grazie ai risparmi di energia elettrica realizzati in altri siti. Per un certo periodo di tempo ciò consente alla Posta di mantenere con determinate restrizioni, le proprie prestazioni a livello del servizio postale universale e del traffico dei pagamenti: sarà però rapidamente costretta a ridurre le proprie prestazioni nel servizio universale, con il rischio di non essere più in grado di adempiere pienamente ai mandati del servizio universale previsti dalla legge. In questo caso, la Posta deve poter derogare dai requisiti qualitativi sanciti nella LPO e nell'OPO senza temere sanzioni da parte delle autorità di vigilanza (PostCom, UFCOM).

La presente ordinanza disciplina la misura in cui la Posta deve mantenere il servizio universale in una situazione di grave penuria di elettricità: il legislatore formula chiaramente le condizioni in base alle quali la Posta deve funzionare in caso di grave penuria di elettricità e le sue aspettative quanto alla garanzia del servizio universale. Allo stesso tempo, la popolazione viene informata per tempo sulla qualità (ridotta) del servizio universale nel settore postale e del traffico dei pagamenti e la Posta evita sanzioni per mancato adempimento del servizio universale. In tal modo si crea sicurezza giuridica per la Posta e i suoi clienti.

2. Commento alle singole disposizioni

Ingresso

L'articolo 32 LAP autorizza il Consiglio federale ad adottare misure temporanee per garantire l'approvvigionamento di servizi d'importanza vitale in una situazione di grave penuria di elettricità già sopraggiunta o imminente. L'articolo 12 LPO, in combinato disposto con l'articolo 28 OPO, dà al Consiglio federale la possibilità di limitare la fornitura di servizi postali in situazioni straordinarie. In caso di grave penuria di elettricità, si può presumere una situazione straordinaria ai sensi della legge sulle poste e quindi il Consiglio federale può esonerare in una certa misura la Posta dall'obbligo di fornire il servizio universale, tenendo quindi conto della penuria di elettricità.

Poiché l'articolo 12 LPO disciplina solo i servizi postali, occorre creare un'altra base per limitare i requisiti relativi alla qualità e all'offerta nel traffico dei pagamenti. Questa è stata inserita nell'ordinanza del ... concernente la modifica di una disposizione della legge sull'approvvigionamento del Paese (RS XXX), in base alla quale l'allegato 1 della LAP è modificato nella misura in cui il Consiglio federale può dichiarare l'articolo 32 LPO temporaneamente inapplicabile per la durata di una grave penuria di elettricità. Per il traffico dei pagamenti, ciò costituisce la base per l'ordinanza sulla limitazione del servizio universale nel settore postale e del traffico dei pagamenti in una situazione di grave penuria di elettricità.

Art. 1 Oggetto

Questa ordinanza disciplina la misura in cui in una situazione di grave penuria, la Posta deve mantenere il servizio universale nel settore dei servizi postali e del traffico dei pagamenti. L'obiettivo è far sì che la Posta mantenga il suo impegno a garantire il servizio universale nel miglior modo possibile evitando un'inutile riduzione delle prestazioni. Allo stesso tempo, la Posta deve essere protetta da sanzioni nel caso in cui, a causa delle misure ordinate dal Consiglio federale per far fronte alla grave penuria di energia elettrica, non sia più in grado di soddisfare i requisiti qualitativi per il servizio universale nel settore dei servizi postali e del traffico dei pagamenti.

Art. 2 Ordine di priorità

In una situazione di grave penuria di elettricità, la Posta deve dare priorità alle prestazioni del servizio universale, collocando in secondo piano i servizi e i prodotti che fornisce al di fuori del servizio universale (i cosidd. servizi soggetti alla concorrenza), per quanto tecnicamente possibile e con uno sforzo ragionevole (cpv. 1). Se è obbligata a ridurre il consumo di energia elettrica a scapito delle proprie prestazioni, deve iniziare dai servizi concorrenziali. Solo in una seconda fase la Posta può adottare misure che toccano il servizio universale (cpv. 2). In una situazione di grave penuria di elettricità, la Posta può dare la priorità agli invii dei clienti commerciali rispetto a quelli dei clienti privati, rispettando i requisiti di cui agli articoli 3 e 4 della presente ordinanza.

Gli invii d'importanza vitale, che anche in una situazione di grave penuria di elettricità sono essenziali per il mantenimento delle infrastrutture critiche e del loro funzionamento (ad es. la logistica medica o l'approvvigionamento di studi medici e farmacie), sono esclusi dall'ordine di priorità ai sensi del capoverso 1 (cpv. 3).

Art. 3 Fornitura del servizio universale in caso di contingentamento immediato, contingentamento o disinserimento di reti elettriche

In una situazione di grave penuria di elettricità con relativo contingentamento immediato, contingentamento o disconnessione della rete, l'articolo 3 esenta la Posta dai requisiti relativi alla fornitura e alla qualità, applicabili nell'ambito del suo mandato di servizio universale. In linea di principio, tuttavia, la Posta dovrebbe soddisfare sempre al meglio i requisiti dei due mandati di servizio universale nell'ambito dei servizi postali e del traffico dei pagamenti. La Posta dipende fortemente dall'energia elettrica nei settori della logistica (pacchi) e della comunicazione (lettere, giornali, pubblicità indirizzata), del traffico dei pagamenti (PostFinance) e della rete postale. Per garantire il servizio universale nel campo delle lettere, dei pacchi e delle operazioni di pagamento, entrambi i centri dati della Posta devono funzionare. I requisiti per i tempi di consegna previsti dalla legge possono essere soddisfatti solo se i grandi centri di smistamento delle lettere e dei pacchi ricevono un'alimentazione elettrica sufficiente. Non sono possibili risparmi nei siti medici, di logistica ospedaliera e per le merci pericolose.

La disponibilità delle reti di comunicazione di Sunrise, UPC e Swisscom, nonché l'accessibilità di SIX sono requisiti essenziali al mantenimento del traffico dei pagamenti. Secondo la Posta, solo i centri dati possono essere alimentati per circa 72 ore con corrente di emergenza; fintanto che questi sono in funzione, il traffico dei pagamenti può essere mantenuto seppure con alcune limitazioni.

In questo contesto, si applica l'approccio "best-effort". La Posta è tenuta a mantenere le prestazioni del servizio universale nel modo più completo possibile e a ridurre al minimo l'impatto sull'economia e sulla popolazione.

La Posta ha simulato le condizioni in cui potrebbe essere mantenuta la massima fornitura di servizi: con un risparmio di elettricità fino al 10 per cento, in linea di principio dovrebbe essere possibile continuare a soddisfare i requisiti di fornitura e qualità del servizio universale. Se il Consiglio federale fissa un obiettivo di risparmio di elettricità superiore al 10 per cento, la Posta stima che il servizio universale, soprattutto a livello dei servizi postali, non potrebbe più essere fornito nella misura richiesta dalla

legge ma solo nel miglior modo possibile. La tabella seguente mostra l'impatto che diversi scenari di risparmio potrebbero avere sulla fornitura del servizio universale:

	Offerta servizi postali	Tempi di consegna lettere / pacchi / giornali	Offerta nel traffico dei pagamenti	Accessibilità traffico postale/ dei pagamenti
Scenario < 10 %				
Scenario 10-20		Best-Effort		Orari di apertura limitati
Scenario >20%		Lettere: modalità di emergenza; pacchi: best-effort	Possibili limitazioni	Limitazione degli orari di apertura e/o chiusura

Questi risultati si basano sull'ipotesi che in caso di un contingentamento immediato o di un contingentamento, venga applicato l'approccio multi-sito, che le reti di comunicazione (Telco e Internet) e il trasporto del denaro contante funzionino e che i volumi di lettere e pacchi diminuiscano proporzionalmente al contingentamento. Se uno o più di questi presupposti non fossero validi, ossia se, ad esempio, la manutenzione delle reti di comunicazione non fosse più garantita, la Posta dovrebbe passare già prima all'approccio "best-effort". Secondo le stime della Posta e di PostFinance, con un risparmio fino al 20-30 per cento, il traffico dei pagamenti dovrebbe continuare a funzionare senza limitazioni, a condizione che le reti di telecomunicazione e quindi anche l'informatica funzionino correttamente.

A partire da una restrizione del 20 per cento, la Posta conclude che occorrerebbe instaurare una modalità di emergenza, soprattutto per le lettere. Tale modalità di emergenza mira a mantenere le infrastrutture critiche e il loro funzionamento, si pensi al processo di logistica medica, alla sicurezza dei dipendenti, della clientela e dei materiali. In modalità di emergenza, determinati servizi e prodotti sono considerati prioritari: ad esempio, i pacchi potrebbero avere la priorità sulle lettere. In questa fase, potrebbe essere rifiutata anche l'accettazione di invii da parte di privati. Inoltre, la Posta prevede che a partire da risparmi del 20-30 per cento, non potrebbero più essere pienamente soddisfatti i requisiti del servizio universale in termini di qualità e offerta nel traffico dei pagamenti. Per questo motivo, in caso di grave penuria di elettricità, l'approccio "best effort" dovrebbe essere applicato anche al mandato di servizio universale nel traffico dei pagamenti.

Se si verificano interruzioni cicliche della rete, può succedere che la Posta non sia più in grado di mantenere i propri servizi postali. Le interruzioni della rete equivalgono quindi a un blackout. Mentre in una situazione di esercizio normale, le macchine dei centri di smistamento funzionano generalmente in modo continuo, in caso di interruzioni della rete devono essere spente e riavviate più volte, il che le danneggia più rapidamente. Inoltre, a causa della conseguente perdita di tempo, l'esercizio non sarebbe più redditizio.

Secondo la Posta, in caso di interruzioni cicliche della rete, PostFinance può in linea di massima continuare a funzionare grazie all'alimentazione d'emergenza. Tuttavia, non è più garantito un flusso continuo di dati da e verso i clienti, i loro pagamenti non potrebbero eventualmente più essere elaborati. Infatti, per far funzionare un sistema finanziario occorrono reti di telecomunicazione disponibili in tutta la Svizzera senza limitazioni. Al fine di mantenere per quanto possibile il traffico dei pagamenti, l'ordinanza del ... sul disinserimento della rete elettrica per garantire l'approvvigionamento di elettricità (RS XXX) prevede una variante che permette l'introduzione di una finestra temporale di circa quattro ore durante la quale tutta la Svizzera viene contemporaneamente alimentata in energia elettrica (il cosidd. corridoio elettrico). Questo consente di elaborare le transazioni accumulate nel periodo di interruzione delle telecomunicazioni.

Una grave penuria di elettricità può anche portare a limitazioni o interruzioni delle consegne a domicilio a causa del mancato rispetto dei tempi di consegna. Tuttavia, poiché non si tratta di una limitazione o

di un'interruzione permanente, non si applica l'articolo 31 capoverso 3 OPO, secondo il quale il destinatario deve essere previamente consultato in caso di riduzione o interruzione della distribuzione a domicilio.

Art. 4 Verifica e responsabilità

La Posta deve informare settimanalmente il Consiglio federale e le autorità di vigilanza PostCom e UFCOM sulle attuali restrizioni al servizio universale nel settore dei servizi postali e del traffico dei pagamenti.

In questo modo si garantisce che in una situazione di penuria di elettricità sul lungo periodo il Consiglio federale sia informato su dove e in che misura vi siano restrizioni e strozzature nell'adempimento del servizio universale. Ciò consente al Consiglio federale di intervenire se necessario e di adottare ulteriori misure per garantire almeno un mantenimento minimo del servizio universale.

La Posta deve inoltre informare adeguatamente la popolazione e l'economia sulle attuali restrizioni del servizio universale in funzione della disponibilità dei canali di comunicazione. La clientela deve sempre sapere dove e in che misura sono offerti i servizi.

Le due autorità di vigilanza necessitano di queste informazioni per l'esercizio delle rispettive funzioni di vigilanza ai sensi degli articoli 22 LPO e 63 OPO.

Nell'esaminare la relazione annuale sull'adempimento dei mandati del servizio universale, tengono conto del periodo di validità della presente ordinanza e dei relativi effetti sui requisiti per l'offerta e la qualità del servizio universale. Le autorità di vigilanza devono considerare anche i fattori che la Posta non può influenzare, tra cui, la disponibilità delle reti di telecomunicazione e delle tecnologie informatiche, nonché le restrizioni di trasporto su strada e ferrovia o la disponibilità di dati archiviati in cloud all'estero. Alla Posta non devono essere imposte sanzioni per il mancato raggiungimento dei requisiti qualitativi.