



Revisione parziale dell'ordinanza sulle poste (OPO) del 18 settembre 2020

Rapporto esplicativo

Indice

1	Situazione iniziale.....	2
2	Spiegazioni relative ai singoli articoli.....	2
2.1	Ricevute	2
2.2	Autorizzazione elettronica al recapito	4
2.3	Lettera maxi per l'estero	5
2.4	Distribuzione a domicilio	5
2.5	Distribuzione entro mezzogiorno di quotidiani in abbonamento	7
2.6	Servizio universale nel settore del traffico dei pagamenti.....	9
3	Ripercussioni.....	11
3.1	Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni.....	11
3.2	Ripercussioni per la Posta	11
3.3	Ripercussioni per la Confederazione	11

1 Situazione iniziale

Con l'avamprogetto sono attuate le mozioni di contenuto identico Maire e Clottu, rispettivamente del 4 e dell'8 dicembre 2014¹, riguardanti la regolamentazione delle deroghe alla distribuzione a domicilio di invii postali (art. 31 cpv. 1, 2 lett. a e 2^{bis}, art. 60 lett. d e art. 83a dell'ordinanza sulle poste del 29 agosto 2012 [OPO]²), nonché la mozione Candinas del 30 settembre 2016³ concernente la distribuzione della posta nelle regioni prive di recapito mattutino entro mezzogiorno (art. 31a, art. 53 cpv. 1 e art. 60 cpv. 2 OPO).

Inoltre, per la conferma giuridicamente valida della ricezione di raccomandate mediante un'autorizzazione elettronica (ricevuta elettronica) è creata la base legale (art. 29 cpv. ^{bis} OPO). Ciò vale anche per il disciplinamento esplicito richiesto per ragioni probatorie dal Tribunale federale, in base a cui il destinatario può confermare la ricezione in modo giuridicamente valido mediante un apparecchio elettronico di rilevazione (art. 29 cpv. 3^{bis} OPO).

Sono inoltre precisati il campo d'applicazione (art. 43 OPO) e le fattispecie in cui si applicano deroghe al servizio universale nel traffico dei pagamenti (art. 45 OPO).

Infine, il limite di peso per gli invii all'estero viene aumentato da 1 a 2 kg (art. 29 cpv. 2 lett. a e b OPO).

2 Spiegazioni relative ai singoli articoli

2.1 Ricevute

Art. 18 (Prestazioni)

modifica redazionale (sostituzione dell'espressione avviso di ricevimento con ricevute; v. art. 29 cpv. 3)

Art. 29 (Offerta)

cpv. 1 lett. d

Secondo l'articolo 29 capoverso 1 lettera d OPO la Posta è tenuta, nell'ambito del servizio universale, ad offrire il recapito di atti giudiziari ed esecutivi con ricevuta. In questa prestazione è incluso anche il recapito della ricevuta al Tribunale o all'ufficio di esecuzione. La rispedizione è effettuata in base alle preferenze dell'autorità mittente o via posta con una ricevuta cartacea o tramite trasmissione elettronica di dati.

Nel caso di atti giudiziari i dati sono trasferiti elettronicamente in un modulo messo a disposizione dalla Posta. I dati della ricevuta sono trasmessi elettronicamente al mittente. La Posta mette a disposizione dei mittenti tali dati anche in un formato idoneo all'archiviazione, se desiderato. In alternativa, il mittente riceve un esemplare del modulo stampato. La ricezione degli atti esecutivi è confermata dalla Posta su entrambi gli originali cartacei dell'atto esecutivo conformemente alle disposizioni del diritto

¹ 14.4075/14.4091 «La Posta. Distribuzione degli invii postali per tutti!» (mozione adottata in Consiglio nazionale il 12.09.2016, e in Consiglio degli Stati il 15.06.2017)

² RS 783.01

³ 16.3848 «Distribuzione capillare della posta entro mezzogiorno» (mozione adottata in Consiglio nazionale l'08.03.2018, in Consiglio degli Stati il 28.11.2018)

delle obbligazioni e in materia di esecuzione e di fallimento. I mittenti possono recuperare le informazioni supplementari acquisite dalla Posta tramite i canali che quest'ultima mette a disposizione dalla Posta. Tali informazioni possono essere così utilizzate per il seguito della domanda di esecuzione.

Cpv. 1 lett. d 2ª parte del periodo

spostamento (cfr. cpv. 3^{bis})

Cpv. 3 lett. a^{bis}

L'espressione avviso di ricevimento è sostituita con ricevuta. Finora con l'espressione avviso di ricevimento si intendeva la consegna di invii postali dietro firma (con o senza conferma scritta al mittente). Da questo punto di vista la nozione di avviso di ricevimento è imprecisa, dal momento che potrebbe lasciar intendere che il mittente riceve la prova dell'effettivo recapito dell'invio. Ad esempio, si potrebbe ritenere che un avviso di ricevimento è andato a buon fine se, tramite il monitoraggio elettronico degli invii, venisse confermato che l'invio è stato recapitato. Questa interpretazione esulerebbe però dall'intenzione del legislatore, secondo cui la Posta nel quadro del servizio universale deve prevedere un'offerta per cui un invio postale possa essere consegnato soltanto dietro firma della persona cui è destinato. La mera possibilità di monitoraggio elettronico degli invii, o di una conferma elettronica che attesti il recapito dell'invio, non è sufficiente. D'ora in poi l'espressione avviso di ricevimento non sarà più utilizzata nell'OPO. Questo cambiamento implica che nel servizio universale la Posta dovrà prevedere solo la distribuzione con ricevuta. Le offerte con monitoraggio elettronico degli invii (ad es. Posta A Plus) non rappresentano un servizio da offrire obbligatoriamente da parte della Posta.

Cpv. 3^{bis}

Le ricevute possono essere rilasciate in forma cartacea o elettronica. Nel caso di una ricevuta elettronica, il destinatario appone una «firma» su un apparecchio di rilevazione, il quale la registra con una sorta di procedimento di scansione. I dati sono trasferiti elettronicamente in un modulo messo a disposizione dalla Posta. Il mittente riceve un esemplare del modulo stampato. In alternativa è anche possibile trasmettere quest'ultimo per via elettronica (ad es. in formato pdf).

La conferma di ricezione assume un importante ruolo di prova nello scambio di atti giuridici. Nel recapito di atti giudiziari ed esecutivi, l'onere della prova incombe all'autorità mittente. La conferma di ricezione funge da prova del recapito e quindi della notifica conforme di una comunicazione o di una decisione. Nel diritto procedurale, conforme significa da un lato che l'invio è stato consegnato contro conferma di ricezione e, dall'altro, che è stato recapitato a una persona avente diritto ai sensi delle relative disposizioni procedurali.

La validità della conferma di ricezione disciplinata nell'ambito della legislazione postale va distinta dal recapito regolamentato nell'ambito del diritto procedurale applicabile. Le pertinenti disposizioni procedurali dei vari ambiti legislativi non regolamentano i criteri che una conferma di ricezione deve soddisfare. In particolare, non precisano se sia necessaria una firma apposta di propria mano ai sensi dell'articolo 14 del Codice delle obbligazioni del 30 marzo 1911⁴ (CO). Tale incertezza giuridica, qualora la persona cui è indirizzato l'invio sostenga di non averlo affatto ricevuto, può portare l'autorità mittente ad uno stato di impossibilità della prova nell'ambito di eventuali misure d'esecuzione di tipo giudiziario.

Il nuovo disciplinamento è volto a contrastare tale incertezza giuridica. A questo scopo si stabilisce infatti in modo esplicito quando si è in presenza di una conferma di ricezione valida ai sensi della legislazione postale. La formulazione dovrà esplicitare chiaramente che per una conferma di ricezione valida non è necessaria una firma di propria mano ai sensi dell'articolo 14 CO o una firma equiparata. Una conferma su un apparecchio elettronico vale in linea di principio quale mezzo autorizzato atto a confermare il ricevimento di un invio. Decisivo per la validità di una conferma di ricezione ai sensi della

⁴ RS 220

legislazione postale è il fatto che da tale ricevuta risulti con sufficiente chiarezza quale invio è stato recapitato personalmente a chi, e in quale momento. La conferma di ricezione serve così da prova che la consegna fisica di un determinato invio è avvenuta e che tale invio è stato preso in consegna da una persona fisica.

La ricevuta fa riferimento unicamente all'adempimento degli obblighi risultanti dal contratto per il trasporto stipulato tra la Posta e il mittente. Nell'ambito della distribuzione, il postino agisce in base alle condizioni commerciali generali (CCG) della Posta, che non corrispondono per forza alle disposizioni procedurali nei vari settori giuridici. Le varie normative procedurali contengono formulazioni differenti in merito alle persone che sono autorizzate a prendere in consegna un invio. Conformemente all'articolo 138 capoverso 2 del Codice di procedura civile (CPC)⁵ e all'articolo 85 capoverso 3 del Codice di procedura penale (CPP)⁶ il recapito risulta effettuato se l'invio è preso in consegna da una persona che vive nella stessa economia domestica del destinatario e avente almeno 16 anni. Secondo le vigenti CCG della Posta invece il contratto per il trasporto autorizza la presa in consegna da parte di persone almeno dodicenni che vivono nella stessa economia domestica. Il mittente deve pertanto disporre della possibilità di vietare la consegna a persone minori di 16 anni, pena il non soddisfacimento dei requisiti formali posti dal CPC e dal CPP.

Poiché le CCG disciplinano esclusivamente il rapporto tra il mittente e la Posta, la ricevuta non produce alcun effetto giuridico al di fuori del settore postale. La validità della ricevuta non consente nemmeno di presupporre che la distribuzione sia avvenuta conformemente al dritto procedurale. L'onere della prova continua a incombere al mittente anche in presenza di una ricevuta valida. Come per la ricevuta cartacea, a posteriori o nell'ambito di un'eventuale misura d'esecuzione, la persona cui è indirizzato l'invio può affermare che la persona che ha preso in consegna l'invio non è quella che aveva detto di essere o che non era affatto autorizzata, in base alle disposizioni procedurali pertinenti, a prenderlo in consegna.

La nuova regolamentazione è intesa a impedire che la validità della ricevuta in quanto tale sia messa in discussione, ad esempio sostenendo che una firma su un apparecchio elettronico non sia sufficiente per confermare in modo giuridicamente valido il ricevimento di una raccomandata. Tuttavia continuerà a spettare ai tribunali, nell'ambito della valutazione delle prove, stabilire se il recapito sia da considerarsi avvenuto ai sensi delle disposizioni procedurali. Se esiste una ricevuta valida ai sensi della disposizione in questione, potrà rappresentare un indizio importante nell'ambito di tale valutazione.

Art. 30 cpv. 2

modifica redazionale (sostituzione dell'espressione avviso di ricevimento con ricevuta; v. art. 29 cpv. 3a)

2.2 Autorizzazione elettronica al recapito

Cpv. 4^{bis}

Il servizio universale comprende almeno un'offerta con ricevuta. Gli invii con ricevuta rivestono un ruolo importante nel traffico postale odierno e, dal punto di vista giuridico, assolvono una funzione centrale in qualità di prova. Per restare al passo con l'evoluzione tecnologica e la digitalizzazione, occorre garantire sia alla Posta sia ai destinatari maggiore flessibilità nella distribuzione di lettere raccomandate. La Posta deve infatti poter affiancare ai servizi su supporto cartaceo anche alternative elettroniche. Può prevedere offerte che consentono ai destinatari di farsi recapitare invii con ricevuta anche in propria assenza. A titolo di esempio, alla Posta può essere data in anticipo per via elettronica

⁵ RS 272

⁶ RS 312.0

l'autorizzazione a recapitare l'invio nella cassetta delle lettere o a depositarlo nella casella postale (solo per le lettere). L'autorizzazione elettronica sostituisce la conferma fisica su carta o la firma su un apparecchio di rilevazione elettronico. A differenza della ricevuta di cui al capoverso 3 l'autorizzazione elettronica al recapito rappresenta una prestazione della Posta per i destinatari. Si tratta di un'alternativa alla ricevuta e non è parte integrante del servizio universale che deve obbligatoriamente essere fornito dalla Posta.

Le misure che la Posta deve adottare a livello tecnico e organizzativo ai fini della ricevuta elettronica di cui al capoverso 9 si applicano per analogia. La Posta deve inoltre allestire la prestazione in modo tale che al destinatario sia garantita la possibilità di scelta per ciascun invio. In ogni singolo caso questi deve poter decidere se desidera mantenere la consegna dietro firma o se autorizzare elettronicamente il recapito dell'invio direttamente nella cassetta delle lettere o nella casella postale, confermandone così al contempo la ricezione. Ai mittenti che adempiono funzioni pubbliche la Posta deve offrire la possibilità di escludere a priori e in modo generalizzato l'autorizzazione elettronica al recapito per la spedizione delle proprie lettere raccomandate. In questa categoria di mittenti rientrano segnatamente le autorità amministrative (centrali, decentralizzate o autonome sul piano organizzativo, appartenenti alla Confederazione, ai Cantoni o ai Comuni), le autorità giudiziarie nonché altri enti cui sono affidati compiti statali (ad es. organo svizzero di riscossione per il canone radiotelevisivo). In considerazione della rilevanza che i propri invii rivestono nelle relazioni giuridiche, questi enti devono potersi assicurare che i propri invii siano consegnati soltanto dietro firma (elettronica o su carta). L'autorizzazione elettronica al recapito deve essere esclusa per la distribuzione di atti giudiziari ed esecutivi, che devono essere recapitati obbligatoriamente tramite ricevuta, inclusa la trasmissione della ricevuta al mittente conformemente al capoverso 1 lettera d.

2.3 Lettera maxi per l'estero

Cpv. 2 lett. a e b

La convenzione postale universale dell'Unione postale universale (UPU) definisce le condizioni quadro per il traffico postale transfrontaliero. Se un pacco viene spedito in Svizzera in modo tradizionale, avviene uno scambio con altre società postali nazionali ai sensi di tale convenzione di diritto internazionale. La Posta Svizzera è tenuta a distribuire ai destinatari tutti gli invii che vengono trasportati in base al cosiddetto obbligo di trasporto o di distribuzione sancito dalle disposizioni dell'UPU.

Nel settore dei servizi postali transfrontalieri la Posta è obbligata a offrire la cosiddetta lettera maxi (fino a 2 kg, somma massima di lunghezza, larghezza e altezza di 90 cm, nessuna estensione oltre 60 cm). Nonostante in base al vigente articolo 29 capoverso 2 lettere a e b il servizio universale nel settore dei servizi postali transfrontalieri preveda unicamente il trasporto di lettere sino a 1 kg, la Posta offre già oggi un tale prodotto, conformemente alle prescrizioni. Con l'adeguamento del prodotto lettera per gli invii all'estero, l'OPO viene armonizzata sotto il profilo redazionale alle disposizioni di diritto internazionale e alla prassi della Posta.

2.4 Distribuzione a domicilio

Art. 31

L'articolo 14 capoverso 3 della legge sulle poste del 17 dicembre 2010⁷ (LPO) stabilisce che la Posta è tenuta a fornire la distribuzione a domicilio in tutti gli insediamenti abitati tutto l'anno. È considerato come distribuzione a domicilio il recapito di invii postali al domicilio indicato nell'indirizzo. L'articolo 31 OPO disciplina in quali circostanze una casa non conta come un insediamento ai sensi della LPO e la Posta non è quindi tenuta ad effettuare la distribuzione a domicilio. Qualora non vi sia alcun obbligo di effettuare la distribuzione a domicilio, la Posta deve offrire una soluzione alternativa. Con abitato tutto

⁷ RS 783.0

l'anno s'intende che le case di villeggiatura e per il fine settimana non sono contemplate da tale disposizione. Le case che non sono abitate durante assenze usuali come vacanze, malattia, ecc. contano invece come abitate tutto l'anno.

Le persone per le quali il diritto alla distribuzione a domicilio da parte della Posta è messo in discussione possono richiedere alla PostCom una decisione impugnabile al riguardo (art. 22 cpv. 1 e 2 lett. e LPO). Come sinora, per ciascuna procedura la PostCom continuerà a esaminare per ogni singolo caso i criteri di cui all'articolo 31 capoversi 1, 2 e 2^{bis} LPO.

Cpv. 1

Il *capoverso 1* stabilisce il principio secondo cui in futuro la Posta dovrà distribuire gli invii postali a tutte le case abitate tutto l'anno, salvo in presenza di una delle eccezioni ai sensi dei *capoversi 2, 2^{bis} o dell'articolo 83a*. L'elenco è esaustivo.

Cpv. 2 lett. a-c

In base alla *lettera a* la Posta continua a non essere tenuta ad effettuare la distribuzione a domicilio quando questa comporti difficoltà eccessive, come cattive condizioni stradali oppure pericoli per il personale di distribuzione. D'ora in poi l'elenco delle deroghe includerà anche i pericoli per terzi. Un tale rischio sussiste ad esempio quando percorrere un sentiero che conduce a una casa potrebbe causare una caduta di massi su una o più strade o sentieri situati più in basso, costituendo così un potenziale pericolo per le persone che vi sostano.

Entrambe le deroghe di cui alle lettere *b* e *c* sono state riprese tali quali dalle vigenti disposizioni in materia di distribuzione. In particolare, la Posta dovrà continuare ad avere la possibilità di trovare una soluzione di comune accordo con i destinatari in merito al luogo o alla forma di distribuzione. Anche in caso di mancato rispetto delle disposizioni in merito alle cassette delle lettere o agli impianti di cassette delle lettere, la Posta dovrà continuare ad avere il diritto di sospendere temporaneamente la distribuzione a domicilio o di effettuarla mediante una soluzione alternativa.

Cpv. 2^{bis}

Il *capoverso 2^{bis}* consentirà alla Posta di distribuire gli invii postali mediante una soluzione alternativa qualora, nel caso specifico, la distribuzione a domicilio implicasse costi o un dispendio eccessivi. Tale deroga si applicherà soltanto alle case che, conformemente all'articolo 31 capoverso 1 OPO nel testo del 29 agosto 2012, si trovano al di fuori della zona definita come insediamento o non sono contemplate dalla regolamentazione dei due minuti. Nei casi più estremi, ciò garantirà alla Posta un certo margine di manovra per contenere i costi.

In alcune circostanze si parla di costi o di un dispendio eccessivi qualora la distribuzione a domicilio possa avvenire unicamente a piedi o non sia più possibile con i mezzi di distribuzione propri della Posta e occorra ricorrere a funicolari, teleferiche, battelli o altri mezzi di trasporto di terzi. L'onere per la distribuzione risulterebbe altresì sproporzionato nel caso in cui il veicolo venisse eccessivamente rovinato a causa della configurazione del terreno. La Posta valuta i casi concreti singolarmente. Nell'ambito di tale valutazione, deve sempre considerare anche il tempo di tragitto risparmiato, il numero di economie domestiche e imprese interessate nonché le quantità di invii che risultano nelle relative località. Se si tratta di volumi di invii nella media, o superiori ad essa, la distribuzione a domicilio va in linea di principio mantenuta. Nelle decisioni riguardanti zone dotate di servizio a domicilio la Posta deve tener conto del fatto che una cessazione della distribuzione a domicilio implicherebbe per le persone coinvolte anche un peggior accesso ai servizi postali e del traffico dei pagamenti.

Cpv. 3

La disposizione secondo cui la Posta, nei casi di cui al capoverso 2, deve fornire una soluzione alternativa rimane immutata.

Quando le condizioni locali lo consentono, nella scelta della soluzione alternativa la Posta dovrebbe considerare di proporre alle persone coinvolte anche un luogo di consegna alternativo presso il punto di distribuzione più vicino o un punto di passaggio del postino. La Posta dovrebbe tener conto, nelle riflessioni concernenti la soluzione alternativa, anche dei fattori che potrebbero comportare disagi eccessivi per le persone in questione a causa del loro stato di salute.

Art. 60 lett. d

Si tratta in questo caso di un adeguamento formale in occasione delle modifiche di cui all'articolo 31 OPO.

Art. 83a

Al 31 dicembre 2019 erano state servite dalla Posta mediante una soluzione alternativa 1983 case, ossia lo 0.11 per cento delle case abitate tutto l'anno. La Posta non dev'essere obbligata a riprendere la distribuzione a domicilio in questi casi, anche qualora non si applicasse alcuna delle eccezioni di cui all'articolo 31 capoverso 2 lettera a-c o all'articolo 31 capoverso 2^{bis}. Per questo motivo la presente disposizione statuisce che la Posta non è tenuta alla distribuzione a domicilio se al momento dell'entrata in vigore della nuova disposizione è presente già una soluzione alternativa di cui all'articolo 31 capoverso 3. Ciò vale solo nel caso in cui il destinatario sia lo stesso soggetto che aveva convenuto con la Posta la soluzione alternativa. Se dovesse prodursi un cambiamento di destinatario, la Posta dovrà concordare nuovamente la soluzione. La soluzione alternativa non è infatti legata a un'abitazione, si tratta bensì di un accordo tra la Posta e il relativo destinatario. Questa è la ragione per cui quando subentra un nuovo destinatario la soluzione alternativa dev'essere nuovamente concordata. Le restanti deroghe che prevedono l'adozione di soluzioni alternative per la distribuzione sono invece legate alla casa e non ai destinatari, pertanto le soluzioni adottate possono essere mantenute anche in caso di cambiamento di proprietà o degli affittuari.

In aggiunta, la Posta dovrà adottare provvedimenti adeguati nel caso in cui la situazione di un abitante che fruisce di una soluzione alternativa dovesse cambiare sostanzialmente, così da rendere impraticabile la soluzione alternativa adottata in precedenza. In un caso simile, alla Posta non è fatto l'obbligo di riprendere la distribuzione a domicilio. Sarà però chiamata a vagliare se non sia disponibile una soluzione alternativa adeguata più confacente alle mutate condizioni. Una soluzione alternativa che prevede il recapito degli invii postali in una casella postale collocata nel paese più vicino potrebbe ad esempio essere rimpiazzata con il recapito alla biforcazione più vicina raggiunta dal postino nel suo giro di distribuzione. Si potrebbe anche prendere in considerazione la possibilità di effettuare la distribuzione a domicilio con minore frequenza. In tal modo, nei casi di rigore più estremi dovrà essere possibile riconsiderare la soluzione alternativa, anche se questa rispetta fundamentalmente i requisiti legali.

2.5 Distribuzione entro mezzogiorno di quotidiani in abbonamento

Art. 31^{bis}

Cpv. 1

Il capoverso 1 sancisce il principio per cui nelle zone in cui i quotidiani in abbonamento non rientrano nel recapito mattutino ma sono distribuiti regolarmente tramite il canale ordinario degli invii postali, la loro consegna deve essere effettuata al più tardi entro le ore 12:30. In questo modo si vuole garantire che i lettori ricevano le notizie del giorno entro un lasso di tempo ragionevole. La regolamentazione si fonda sull'articolo 14 LPO e definisce i requisiti qualitativi per la distribuzione dei quotidiani in abbonamento. Riguarda tutti i quotidiani in abbonamento, ma non i quotidiani editi in grandi tirature e non in abbonamento. Per contro per la distribuzione non è prevista alcuna limitazione al principale bacino d'utenza del giornale.

La Posta è tenuta a effettuare la distribuzione dei quotidiani in abbonamento entro le ore 12:30 nelle zone in cui non è previsto il recapito mattutino. Si tratta di aree in cui non opera nessuna azienda che offre il recapito mattutino e nelle quali pertanto questo genere di offerta è del tutto assente. La norma non si applica invece se in una zona l'offerta del recapito mattutino è potenzialmente presente ma è

l'editore del quotidiano che rinuncia volontariamente a far recapitare la propria testata tramite questo canale. Le modalità per definire una zona devono essere stabilite a livello metodologico. Sarebbe razionale far coincidere tali zone con le ripartizioni correntemente in uso per la distribuzione.

Cpv. 2

Il capoverso 2 elenca le casistiche escluse dalla misurazione della prestazione. Si pensi, ad esempio, all'eventualità in cui alla Posta i giornali in abbonamento vengano consegnati dall'editore in ritardo. Nella sequenza di operazioni necessarie alla produzione del giornale e fino alla distribuzione agli abbonati il tempo è contato. I ritardi accumulati dall'editore o in fase di stampa non devono svantaggiare la Posta. Sono inoltre esclusi i ritardi dovuti a situazioni (ad es. catastrofi naturali) sulle quali né la Posta né gli editori possono esercitare alcuna influenza.

Cpv. 3

Il capoverso 3 della norma definisce i requisiti qualitativi minimi che la Posta deve rispettare e comprovare di fronte all'autorità di vigilanza competente. Il recapito dei quotidiani in abbonamento entro mezzogiorno prescritto al capoverso 1 deve essere garantito almeno nel 95 per cento dei casi su base annuale e su tutto il territorio svizzero. Siccome numerosi fattori possono influire sull'adempimento dei requisiti di cui al capoverso 1, alla Posta è concesso un piccolo margine di manovra per il loro soddisfacimento. La quantità di invii recapitata insieme ai quotidiani in abbonamento infatti può subire oscillazioni, o un giro di distribuzione, per diversi motivi, può essere accorpato ad un altro in via temporanea. La puntualità nel recapito può essere influenzata anche dalle condizioni atmosferiche. Una direttiva che imponesse alla Posta di fornire la prestazione nel 100 per cento dei casi sarebbe dunque irrealistica. Il valore fissato al 95 per cento è peraltro in linea con i vigenti requisiti qualitativi per lettere e pacchi (cfr. art. 32 OPO).

Cpv. 4 e 5

La misurazione dei requisiti qualitativi per la distribuzione dei quotidiani in abbonamento dovrà essere precisa ma al contempo realizzabile senza oneri eccessivi. Il metodo di misurazione qualitativa deve essere certificato da un organo indipendente e riconosciuto. La Commissione federale delle poste (PostCom) approva il metodo e le relative modifiche. Le spese per la misurazione sono assunte dalla Posta.

Dal momento che il requisito di qualità concernente la misurazione dei tempi di consegna si differenzia in modo considerevole tra lettere e pacchi, nell'ambito di un progetto pilota la Posta ha sviluppato un nuovo metodo di misurazione, che è stato testato e ha dato buoni risultati. Nell'approvare il metodo di misurazione la PostCom deve tener conto delle esperienze positive realizzate con questo metodo. La procedura sviluppata dalla Posta si basa su un conteggio effettuato dal postino, che deve comprovare il numero di esemplari presi con sé nel giro di distribuzione e il numero di esemplari che ha recapitato dopo le ore 12:30. Il rilevamento avviene sotto forma di prova a campione in ciascun settore di distribuzione di un postino. Sono considerati tutti i quotidiani in abbonamento. Il valore qualitativo è dato dal rapporto tra le copie distribuite dopo le 12:30 e il totale di quelle da distribuire.

Art. 53 cpv. 1

Il vigente capoverso 1 della disposizione viene completato precisando che oltre ai tempi di consegna di cui all'articolo 32 e la raggiungibilità di cui all'articolo 33, la Posta deve incaricare un organo indipendente di misurare annualmente anche i requisiti di cui all'articolo 31a. I capoversi 2 e 3 restano immutati.

Art. 60 cpv. 2

L'articolo 60 è completato da un nuovo capoverso 2, in cui si statuisce che la Posta è tenuta a presentare entro il 31 marzo di ogni anno alla PostCom un rapporto sul rispetto dei requisiti qualitativi per la distribuzione di quotidiani in abbonamento di cui all'articolo 31a. Nel quadro del procedimento di approvazione del metodo di misurazione di cui all'articolo 31a capoverso 5, la PostCom definisce con la

Posta quali dati quest'ultima sia tenuta a fornire nel proprio resoconto. Siccome dopo l'entrata in vigore della disposizione il metodo dovrà ancora essere approvato, la Posta dovrà fornire la prova di cui all'articolo 31a per la prima volta per l'esercizio 2021. Per l'esercizio 2020 pertanto non deve ancora essere presentato alla PostCom uno specifico rapporto.

2.6 Servizio universale nel settore del traffico dei pagamenti

Art. 43 cpv. 1^{bis} (Offerta)

Il servizio universale comprende, di base, l'offerta delle prestazioni elencate all'articolo 43 capoverso 1 lettere a–e. Nel ventaglio di prestazioni è previsto un conto per ricevere ed effettuare trasferimenti di denaro. L'intento è quello di garantire che la popolazione residente in Svizzera disponga di un'offerta di prestazioni di base per il traffico dei pagamenti.

Il mandato di servizio universale nel settore del traffico dei pagamenti è formulato in modo neutrale dal punto di vista tecnologico, non se ne può dedurre infatti alcun tipo di diritto in merito a una determinata forma di accesso alle prestazioni. Si noti, in particolare, che offerte elettroniche come «e-finance» non fanno necessariamente parte del servizio universale, ma che PostFinance è libera di fornire questo genere di servizi. Se, per chi e in che modo le prestazioni che esulano dal servizio universale siano erogate da PostFinance sono aspetti che rientrano appunto nella sua libertà imprenditoriale e che vengono stabiliti nelle condizioni contrattuali tra l'azienda e la propria clientela.

La Posta garantisce in tutte le regioni del Paese una fornitura sufficiente, capillare e a prezzi convenienti di prestazioni nel settore del traffico dei pagamenti. Lo scopo principale di istituire un servizio universale per prestazioni nel traffico dei pagamenti è offrire alla clientela privata e commerciale residente in Svizzera la possibilità di saldare fatture il più agevolmente possibile. L'offerta di base è appunto concepita per creare le condizioni necessarie a soddisfare il fabbisogno di beni personali ed economici.

Nel caso delle persone giuridiche, il servizio universale dovrà soddisfare le necessità normalmente legate a un'attività commerciale. Tuttavia, dal mandato di servizio universale non si può desumere di per sé un diritto a rendere tale prestazione la base di un'attività commerciale o di un modello commerciale, che la renderebbe il presupposto vero e proprio di un'attività professionale. Di conseguenza, il mandato di servizio universale non include, segnatamente, attività professionali finalizzate allo svolgimento di prestazioni nel settore del traffico di pagamenti per conto di terzi.

La cerchia di destinatari dell'offerta del servizio universale si limita, nell'ambito delle persone giuridiche, a quanti dispongono di una sede e di una stabile organizzazione in Svizzera. L'offerta di prestazioni prevista dal servizio universale nel settore del traffico dei pagamenti è destinata esclusivamente alle persone fisiche e giuridiche che hanno un legame sufficiente con la Svizzera. La nozione di stabile organizzazione comprende sia lo stabilimento principale che la succursale. La stabile organizzazione si situa nel luogo in cui la persona giuridica è effettivamente attiva. Il presupposto è che il luogo sia l'epicentro di un'attività aziendale che stabilisce un legame operativo con la Svizzera. Lo stabilimento principale coincide con il luogo in cui si trova in linea di massima la direzione, o dove ha la propria sede fissa, e con il luogo da cui sono dirette le attività correnti dell'azienda. È la presenza fisica, e non la sede statutaria, ad essere determinante a questo proposito. Nel caso delle succursali, conformemente alla giurisprudenza del Tribunale federale, si tratta di aziende dislocate rispetto alla sede principale, che vi sottostanno giuridicamente, ma che conservano una certa autonomia economica. Anche in questo caso, il prerequisito è che vi si svolga una determinata attività aziendale.

Il mandato di servizio universale include unicamente i servizi nel settore del traffico dei pagamenti in franchi svizzeri, che riguardano trasferimenti di denaro all'interno del territorio nazionale e senza legame con l'estero. Il traffico dei pagamenti transfrontaliero con trasferimenti in franchi svizzeri o altre valute non rientra nel servizio universale.

Art. 45 cpv. 1 (Eccezioni)

Let. a

In certi casi, a interessarsi alle prestazioni di PostFinance sono persone con cui le banche solitamente, per ragioni di sicurezza e reputazione, non intrattengono relazioni commerciali. Alcune prestazioni sono soggette a un rischio più elevato, come ad esempio il trasferimento di denaro e di valori (money transmitting) o l'origine di beni patrimoniali di clienti provenienti da Paesi a rischio. Nell'intrattenere le relazioni con questa clientela, il rispetto dell'obbligo di diligenza prescritto dalla legislazione sul riciclaggio di denaro implica un onere aggiuntivo considerevole. Il motivo è da ricercarsi nel fatto che per attività come il money transmitting, ad esempio, si devono effettuare considerevoli versamenti cumulativi e in denaro contante. Spesso queste somme restano sui conti per un brevissimo lasso di tempo, per poi essere nuovamente trasferite. Questa clientela ha bisogno di un conto presso PostFinance soprattutto per poter esercitare la propria attività commerciale. In questa casistica occorrono misure particolari, segnatamente per poter contenere il rischio di riciclaggio di denaro. Nei casi in cui il rispetto dell'obbligo di diligenza prescritto dalla legislazione sul riciclaggio di denaro e l'adempimento dei relativi criteri enunciati in base alla prassi della FINMA comportino per PostFinance un onere eccessivo, l'azienda ha il diritto di non contrarre una relazione contrattuale con questo tipo di clientela o di recedere dal contratto. La giurisprudenza ha evidenziato che le disposizioni vigenti non sono sufficientemente precise e che, in particolare, non disciplinano in modo abbastanza chiaro quando PostFinance sia autorizzata a precludere alla clientela la fruizione di una prestazione prevista dal servizio universale (eccezione all'obbligo di contrarre). Le eccezioni disciplinate dalla normativa vigente e le relative spiegazioni vengono riformulate e completate proprio per chiarire questo aspetto.

Per determinare se un onere è eccessivo si può prendere come riferimento l'onere che il rispetto dell'obbligo di diligenza comporta normalmente nelle relazioni con un cliente standard (*retail banking*). Un onere "normale" è causato segnatamente dall'identificazione del cliente, dalla determinazione dell'avente diritto a effettuare le operazioni commerciali e dalla verifica standard del comportamento delle transazioni. Se l'avvio e il mantenimento di una relazione commerciale comportano un onere insolitamente elevato rispetto al cliente standard, tale onere diventa sproporzionato e non è più sostenibile. Un onere aggiuntivo minimo non è più sufficiente. Come riferimento per la valutazione si può prendere per esempio il numero approssimativo di ore impiegate al mese o all'anno per rispettare l'obbligo di diligenza, l'onere di lavoro per il personale per rispettare tale obbligo e anche i conseguenti costi.

Let. b

Il mandato di servizio universale ha primariamente la funzione di garantire un accesso capillare su tutto il territorio nazionale alle prestazioni essenziali nel settore del traffico dei pagamenti. La natura e lo scopo di questa norma constano nella possibilità per le persone residenti in Svizzera di trasferire denaro a terzi per saldare fatture e altri debiti, nonché di depositare e prelevare contanti (pagamento in contanti) su un conto svizzero (art. 43 OPO). Il mandato di servizio universale assume così, da una parte, la funzione di trasferire denaro a favore di terzi e, dall'altra, di versare denaro contante sul proprio conto per il traffico dei pagamenti depositandolo così in modo sicuro. Il mero trasferimento di beni patrimoniali, che permette a terzi di trasferire beni patrimoniali ad altri, non è per contro incluso nel mandato di servizio universale. Anche il traffico transfrontaliero dei pagamenti e i trasferimenti di denaro tra conti propri, come ad esempio i versamenti tra il conto delle filiali e quello della persona che ha diritto economico sulle aziende, sono prestazioni escluse dal servizio universale.

L'obbligo iscritto all'articolo 43 capoverso 1 lettera a OPO, che impone a PostFinance di offrire un conto, non è mirato a far diventare questo servizio un'infrastruttura per esercitare una data attività commerciale. Se l'obbligo di contrarre non prevedesse nessun genere di eccezione contravverrebbe al significato e allo scopo del servizio universale. In particolare, l'obbligo di erogare le prestazioni del servizio universale non può essere sfruttato per esercitare attività commerciali illegali. Questo genere di prassi sarebbe controproducente per PostFinance.

Già soltanto l'elevato rischio, astratto, di compromettere la credibilità o di danneggiare legalmente l'azienda costituisce un motivo sufficiente per giustificare una limitazione del mandato di servizio universale. A tal fine, il fatto che un cliente sia già stato condannato con una sentenza passata in giudicato non è un presupposto necessario. La minaccia per la reputazione o di un danno legale sussiste già all'avvio di una procedura (di diritto penale o civile) dinnanzi al Tribunale nei confronti del titolare del conto o di persone in relazione con quest'ultima. Questa circostanza si verifica se nella procedura è coinvolto un organo del titolare del conto o dell'impresa di cui detiene il controllo. Un danno sotto il profilo legale è cagionato dal momento in cui PostFinance subisce uno svantaggio economico, che può prodursi segnatamente se PostFinance è perseguita civilmente a causa di attività fraudolente di un cliente. Se la stipula di un contratto o il proseguimento dello stesso sono gravate da simili rischi finanziari, si applica il regime derogatorio e PostFinance ha la possibilità di rifiutare o recedere unilateralmente dalla relazione contrattuale. Oltre al danno pecuniario, la pubblicità procurata da una procedura penale o civile compromette in modo sostanziale la credibilità dell'azienda, con ricadute finanziarie potenzialmente considerevoli. Neanche un'eventuale sospensione del procedimento potrà bastare per riguadagnarne o ristabilirne completamente la credibilità. In caso di assoluzione invece, PostFinance non potrà più rifiutare, con la precedente motivazione, di stabilire nuovamente una relazione contrattuale con la persona assolta.

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

Le modifiche che interessano, in particolare, l'ambito della distribuzione a domicilio e della distribuzione entro mezzogiorno di quotidiani in zone prive di recapito mattutino rappresentano per la popolazione e l'economia un sostanziale miglioramento rispetto alla regolamentazione vigente.

3.2 Ripercussioni per la Posta

Oggi la Posta effettua in molti luoghi la distribuzione a domicilio, nonostante secondo la regolamentazione in vigore non vi sia di fatto tenuta. Se riducesse la distribuzione a domicilio al livello richiesto dalla legislazione vigente potrebbe risparmiare circa 30 milioni di franchi. La nuova definizione di distribuzione a domicilio preclude del tutto la possibilità di contenere questi costi.

La distribuzione a tutte le economie domestiche dei giornali al massimo entro le ore 12:30, nelle zone in cui non è offerto il recapito mattutino, comporta costi supplementari. La Posta ha già applicato questa esigenza di propria volontà. Nel 2017, secondo i calcoli della Posta, i relativi costi si aggiravano circa sui 3,5 milioni di franchi. A ogni anno successivo il risultato finale del gruppo si ridurrà di circa 0,5 milioni di franchi siccome il potenziale di ottimizzazione e di riduzione dell'infrastruttura, che avrebbe potuto essere realizzato visto il calo dei volumi, diventa inattuabile dopo l'introduzione di questo obbligo. Inoltre, per effetto del calo del consumo dei giornali, si riduce il numero di zone in cui è offerto il recapito mattutino, per cui la nuova regolamentazione interesserà, anno dopo anno, porzioni di territorio sempre più ampie. Secondo la Posta, nel 2030 la diminuzione di valore ammonterà a circa 10 milioni di franchi. La regolamentazione del limite di orario per la distribuzione impedisce oltretutto ulteriori ottimizzazioni trasversali nei processi di smistamento e consegna, che consentirebbero di per sé un ampio potenziale di risparmio (secondo stime della Posta: circa 20 mio. fr.).

La modifica che riguarda il servizio universale nel campo del traffico dei pagamenti apporta maggiore sicurezza giuridica per la Posta.

3.3 Ripercussioni per la Confederazione

In veste di unica proprietaria della Posta, la Confederazione è interessata tanto a un finanziamento del servizio universale sostenibile sul lungo periodo, quanto alla stabilità economica della Posta. Le mutate abitudini della clientela e la digitalizzazione incalzante portano a un costante calo nella domanda delle tradizionali prestazioni fisiche del servizio universale nel settore postale e del traffico dei pagamenti. Sulla rete postale e di distribuzione su scala europea, che rappresenta un caso unico per la

propria densità, circolano sempre meno invii. Le perdite di ricavi che ne conseguono non possono essere compensate dalla Posta ridimensionando il servizio universale, le disposizioni legali lo vietano. Questo progetto di ordinanza realizza un ampliamento del servizio universale, in confronto ad altri ordinamenti già oggi molto elevato. Al contempo le nuove disposizioni limitano la flessibilità della Posta nell'allestimento delle proprie prestazioni operative. Il ridotto margine d'intervento e la relativa pressione finanziaria limitano la Posta nella propria libertà di organizzare il finanziamento del servizio universale con mezzi propri. I costi supplementari sono sì proporzionati alla prestazione, ma si precludono così elevati potenziali di ottimizzazione, e l'unione dei due fattori comporta rischi per la garanzia di finanziamento a medio e a lungo termine del servizio universale.