



Raccomandazione n. 12/2019

del 3 ottobre 2019

della Commissione federale delle poste PostCom

a Posta CH SA

nella fattispecie

Ufficio postale di Comano TI

Il 12 febbraio 2019, la Posta ha notificato per iscritto al Comune di Comano la sua decisione di chiudere l'ufficio postale, sostituendolo con un'agenzia postale presso gli studi della Radiotelevisione svizzera RSI. In data 25 febbraio 2019, il Comune di Comano ha chiesto alla PostCom di esaminare tale decisione. La PostCom ha trattato il dossier nella sua seduta del 3 ottobre 2019.

I. La PostCom constata che

1. nel caso in questione, si tratta della chiusura di un ufficio postale esistente ai sensi dell'articolo 34 dell'ordinanza sulle poste (OPO);
2. il Comune, in cui è ubicato l'ufficio postale, è un Comune interessato ai sensi dell'articolo 34 capoverso 3 OPO;
3. la richiesta di esame del Comune è stata presentata nella forma e nei termini dovuti.

Le condizioni per adire la PostCom sono quindi adempiute.

II. La PostCom ha verificato in particolare se

1. prima della chiusura dell'ufficio postale, la Posta ha consultato le autorità dei Comuni interessati (art. 34 cpv. 1 e cpv. 5 lett. a OPO);
2. ha cercato una soluzione di comune accordo (art. 34 cpv. 1 e cpv. 5 lett. a OPO);
3. i criteri di raggiungibilità di cui all'articolo 33 capoversi 4 e 5^{bis} e all'articolo 44 capoverso 1 OPO sono soddisfatti anche dopo l'attuazione della decisione della Posta CH SA (art. 34 cpv. 5 lett. b OPO);

4. la decisione della Posta ha tenuto conto delle caratteristiche regionali (art. 34 cpv. 5 lett. c OPO) e ha soddisfatto in modo sufficiente le esigenze dei clienti con disabilità motorie (art. 14 cpv. 7 lett. a LPO);
5. anche dopo l'attuazione della decisione, nella regione di pianificazione in questione c'è almeno un ufficio postale che offre la gamma di prestazioni del servizio universale (art. 33 cpv. 2 OPO).

L'Ufficio federale delle comunicazioni (UFKOM) accerta il rispetto dell'obbligo concernente l'accesso alle prestazioni nel settore del traffico dei pagamenti di cui all'articolo 44 capoverso 1 OPO e le sue conclusioni vengono integrate nella procedura avviata dinanzi alla PostCom.

III. La PostCom esprime il seguente giudizio

1. In seguito alla richiesta del Comune di Comano, la Posta ha preparato un dossier all'attenzione della PostCom. Il Comune di Comano ha avuto la possibilità di prendere posizione a riguardo. Dal 1° gennaio 2019, secondo l'articolo 34 capoverso 4 OPO, la PostCom può dare la possibilità di prendere posizione ai Cantoni interessati dalla procedura di chiusura o trasformazione di un ufficio o un'agenzia postale. Per questo motivo la PostCom ha invitato il Cantone Ticino a prendere posizione. Con lettera del 13 marzo 2019 il Cantone Ticino ha comunicato la propria posizione in merito alla chiusura e alla trasformazione di uffici postali e si è appellato alla Posta affinché essa mantenesse i propri impegni in materia di servizio pubblico. Contro la volontà dei Comuni interessati, la Posta non dovrebbe chiudere nessun ufficio postale fintanto che non viene trovata una soluzione di comune accordo che tenga conto delle esigenze e delle aspettative della popolazione locale.

Procedura di dialogo

2. Si sono svolti due colloqui tra la Posta e rappresentanti del Comune di Comano. Inoltre, vi è stato un incontro con rappresentanti della Posta, del Comune e della RSI, quest'ultima come possibile partner per un'agenzia postale. A seguito di una serata informativa durante la quale è stata presentata al pubblico la possibile apertura di un'agenzia postale in collaborazione con la RSI, la popolazione ha lanciato una raccolta di firme per salvare l'ufficio postale. Entro poco tempo sono state raccolte quasi 500 firme contro la chiusura dell'ufficio postale di Comano. Alla luce dell'esito della petizione, il Comune ha comunicato alla Posta di non essere disposto a sottoscrivere una soluzione consensuale sulla trasformazione dell'ufficio postale di Comano in un'agenzia postale. La Posta ha condotto un dialogo con il Comune di Comano; le disposizioni dell'articolo 34 capoverso 1 OPO sono quindi state rispettate.

Prescrizioni in materia di raggiungibilità

3. L'OPO prescrive che in ogni regione di pianificazione debba essere presente almeno un ufficio postale. Comano appartiene alla regione di pianificazione di Lugano. Nella regione di pianificazione 2104 (Lugano), in seguito alla chiusura prevista degli uffici postali di Comano, Manno e Muzzano nonché alle relative sostituzioni, saranno presenti sul territorio 34 uffici postali, 18 agenzie postali e 57 soluzioni che prevedono il servizio a domicilio (stato: 2 settembre 2019). A questi si aggiungono tre automatici My Post 24, un ufficio per clienti commerciali e sette siti PickPost esterni.
4. Secondo l'articolo 33 capoverso 4 OPO, la rete di agenzie e uffici postali deve garantire che il 90 per cento della popolazione residente permanente di un Cantone possa raggiungere, a piedi o con i mezzi pubblici, un ufficio o un'agenzia postale nell'arco di 20 minuti. Se la Posta offre un servizio a domicilio, questo arco di tempo è di 30 minuti. In virtù della legislazione anteriore, tale valore è

stato calcolato quale valore medio annuale nazionale. Dal 1° gennaio 2019 il calcolo deve essere svolto a livello cantonale. Il valore provvisorio calcolato dalla Posta per il Cantone Ticino relativo alla raggiungibilità di uffici e agenzie postali ammonta a poco più del 97 per cento. Le prescrizioni dell'articolo 33 capoverso 4 OPO sono quindi rispettate e si può escludere che nel Cantone Ticino il valore relativo alla raggiungibilità a fine 2019, calcolato secondo il nuovo metodo, risulterà inferiore al 90 per cento (cfr. art. 33 cpv. 6 e 7 OPO). La Posta ha rispettato le norme vigenti sulla raggiungibilità degli uffici postali e delle agenzie.

5. Nelle regioni urbane e negli agglomerati, definiti come tali nella statistica federale, nonché nelle altre Città statistiche non considerate deve essere garantito almeno un punto d'accesso con servizio per agglomerato, conformemente all'articolo 33 capoverso 5^{bis} OPO. Se la soglia di 15 000 abitanti o occupati viene superata, deve essere aperto un ulteriore punto d'accesso con servizio. Per la definizione delle regioni urbane e degli agglomerati sono determinanti la tipologia dei Comuni dell'Ufficio federale di statistica (UST) e la definizione di spazio a carattere urbano 2012. La definizione di spazio a carattere urbano distingue sei categorie (zona nucleo, nucleo principale, nucleo secondario, Comune della cintura dell'agglomerazione, Comune pluriorientato e Comune-nucleo al di fuori delle agglomerazioni). Per l'applicazione del criterio di densità in termini di servizio universale della posta vengono prese in considerazione le categorie di Comune 1, 2, 3 e 6 (zona nucleo, nucleo principale, nucleo secondario e Comune-nucleo al di fuori delle agglomerazioni).

Il Comune di Comano ha 2032 abitanti (stato al 31.12.2017) e una superficie di 2 km², definito come Comune-nucleo dell'agglomerazione (nucleo principale). Il criterio di densità per le regioni urbane e gli agglomerati di cui all'articolo 33 capoverso 5^{bis} viene quindi applicato. Comano appartiene alla regione urbana dell'agglomerato di Lugano. Quest'ultimo conta 120 590 abitanti e 96 597 impiegati. Per calcolare il numero di punti d'accesso necessari si fa riferimento al valore più elevato (abitanti o impiegati). Nel caso della regione urbana dell'agglomerato di Lugano questo valore corrisponde al numero di abitanti. Per far sì che sia disponibile almeno un punto d'accesso ogni 15 000 abitanti, sono necessari nove punti d'accesso con servizio. Secondo l'articolo 33 capoverso 5^{bis} OPO, per punto d'accesso con servizio s'intendono sia gli uffici postali che le agenzie. Attualmente, nella regione urbana dell'agglomerato di Lugano, la Posta offre 37 punti d'accesso con servizio (27 uffici postali e dieci agenzie). Le prescrizioni dell'articolo 33 capoverso 5^{bis} OPO relative alle Città e agli agglomerati sono quindi rispettate (riguardo al metodo di calcolo, cfr. pagina 5 del rapporto esplicativo dell'UFCOM (DATEC) del 30 novembre 2018 relativo alla modifica dell'ordinanza sulle poste e in particolare alle nuove prescrizioni in materia di raggiungibilità: https://www.admin.ch/ch/i/gg/pc/documents/2968/OPO-Nuove-prescrizioni-in-materia-di-raggiungibilita_Rapporto-espl_it.pdf).

6. La vigilanza sul servizio universale nel settore del traffico dei pagamenti è di competenza dell'Ufficio federale delle comunicazioni (UFCOM) conformemente all'articolo 63 lettera a dell'ordinanza sulle poste (OPO). Fra i suoi compiti rientra anche l'approvazione del metodo di misurazione dell'accesso alle prestazioni nel settore del traffico dei pagamenti (art. 44 cpv. 3 OPO). Secondo il rapporto esplicativo del 30 novembre 2018 dell'UFCOM relativo alla modifica dell'ordinanza sulle poste e in particolare alle nuove prescrizioni in materia di raggiungibilità (commento relativo all'art. 34 cpv. 5 lett. b a pagina 6: https://www.admin.ch/ch/i/gg/pc/documents/2968/OPO-Nuove-prescrizioni-in-materia-di-raggiungibilita_Rapporto-espl_it.pdf), la Posta deve presentare sia all'UFCOM, quale autorità di vigilanza competente per il servizio universale nel campo del traffico dei pagamenti, sia alla PostCom un dossier sulle chiusure e le trasformazioni previste. L'UFCOM inoltra il suo parere entro un termine ragionevole alla PostCom; quest'ultima lo integra nella sua raccomandazione.

Nel suo parere del 3 settembre 2019 (cfr. allegato alla presente raccomandazione), l'UFCOM ha considerato soddisfatte le prescrizioni in materia di raggiungibilità nel settore del traffico dei pagamenti di cui all'articolo 44 cpv. 1 OPO.

Specificità regionali

7. Nella sua richiesta di verifica, il Comune di Comano sottolinea la raggiungibilità insoddisfacente dell'agenzia postale e la mancanza di parcheggi per la clientela. Un problema, quello dei parcheggi, che si acuirà notevolmente se verranno chiusi altri uffici postali nelle vicinanze. Se in questi Comuni verrà introdotto un servizio a domicilio, l'utenza di questi uffici postali si trasferirà verso l'agenzia postale di Comano. Il territorio del Comune di Comano si trova su una collina, con un'altimetria importante che non facilita gli spostamenti a piedi. La sede della RSI si trova a 450 m s.l.m. mentre il comprensorio insediativo raggiunge i 550 m s.l.m. Un tragitto a piedi anche di breve distanza non risulta quindi praticabile per tutti gli abitanti. L'agenzia postale sarebbe sì comunque raggiungibile pure con il trasporto pubblico, tuttavia il tragitto andata e ritorno richiede almeno un'ora. La Posta replica sostenendo che molte case sono già oggi molto distanti dall'ufficio postale esistente e, di conseguenza, solo una piccola minoranza della popolazione raggiunge l'ufficio postale a piedi. La maggior parte dei clienti utilizza infatti un veicolo privato.

Dal nucleo del Comune di Comano c'è un collegamento bus diretto fino all'agenzia postale. Il tempo di percorrenza per l'andata è di due minuti e per il ritorno di quattro. Durante la settimana e negli orari di apertura, i bus circolano ogni 30 minuti. Siccome l'agenzia postale è aperta sette giorni a settimana e in particolare durante la settimana fino alle 19.00, la clientela può distribuirsi meglio sull'arco della giornata. Inoltre la RSI, in qualità di agenzia, ha garantito due parcheggi all'entrata dell'edificio riservati per l'utenza della Posta. Quattro ulteriori parcheggi sono situati in «Zona posteggio Campagna» a circa 50 metri di distanza dall'agenzia postale.

8. Il Comune di Comano è dell'opinione che i servizi postali offerti in un'agenzia postale non corrispondano a quelli di un ufficio postale. Gli uffici postali nei dintorni non sono ben raggiungibili; quello più vicino, Lugano 8 Massagno, dispone infatti di pochi parcheggi e chi vuole recarsi con l'AutoPostale deve calcolare almeno un'ora di viaggio. Anche gli altri due uffici postali nei Comuni limitrofi di Lamone e Tesserete non sembrano costituire una valida alternativa per il Comune di Comano.

La PostCom verifica caso per caso, e nell'ottica delle caratteristiche regionali, se le condizioni generali di raggiungibilità prescritte dalla OPO sono soddisfatte, quali possibilità hanno gli abitanti del Comune per raggiungere gli uffici postali situati nelle vicinanze e come si presenta la situazione nel caso specifico. La filiale di Lamone-Cadempino si trova a circa 3,6 km di distanza dall'ufficio postale di Comano. Il tempo di percorrenza tra le due filiali, con il bus (incl. distanze da percorrere a piedi), è di 15 minuti. Durante la settimana, negli orari di apertura dell'ufficio postale di Lamone-Cadempino ci sono almeno due collegamenti ogni ora. In automobile, il tragitto dura otto minuti. L'ufficio postale di Lugano 8 Massagno dista circa 3,6 km dall'ufficio postale di Comano. Il tempo di percorrenza tra le due filiali, con il bus (incl. distanze da percorrere a piedi), è di 15 – 17 minuti. Durante la settimana, negli orari di apertura dell'ufficio postale di Lugano 8 Massagno ci sono almeno due collegamenti ogni ora. In automobile, il tragitto dura nove minuti. Visto che la Posta intende aprire un'agenzia a Comano, gli abitanti del Comune devono recarsi in un ufficio postale solo in casi eccezionali. Le agenzie postali offrono un'ampia gamma di servizi: è possibile inviare lettere e pacchi in Svizzera e all'estero e ritirare invii con avvisi (ad eccezione di invii speciali quali gli atti esecutivi). Per compensare l'impossibilità di versamenti in contanti, i pagamenti possono essere effettuati come di consueto con la carta PostFinance o con una carta V PAY / Maestro di tutte le banche. Con la carta PostFinance è possibile prelevare contanti dal proprio conto. Da settembre 2017, la Posta offre inoltre la possibilità di versamento in contanti a domicilio in tutte le località che dispongono solo di agenzie postali. Dal 1° gennaio 2019 ciò è persino obbligatorio sul piano giuridico (art. 44 cpv. 1^{bis} OPO). Per poter usufruire di questo servizio da casa, ai clienti privati basta registrarsi una sola volta. In particolare le persone più anziane, che di giorno solitamente sono a casa, potranno beneficiare di tale offerta. La Posta prende regolarmente contatto con i clienti commerciali per concordare con loro le soluzioni individuali. L'agenzia postale di Comano offrirà orari di apertura nettamente più estesi rispetto all'ufficio postale attuale (57 ore contro 32 ore alla settimana) per sette giorni a settimana. La PostCom parte dal presupposto che la Posta abbia ottenuto le eventuali autorizzazioni

necessarie per l'apertura domenicale dell'agenzia. Un altro importante vantaggio dell'agenzia postale è costituito dal fatto che è accessibile al piano terra, senza scalini, e la porta si apre automaticamente. L'agenzia postale è perciò liberamente accessibile anche alle persone con disabilità motorie. Per accedere all'ufficio postale occorre invece superare un gradino e aprire manualmente la porta d'ingresso.

9. Le preoccupazioni del Comune di Comano concernenti la mancanza di confidenzialità e discrezione nonché di competenze nella gestione di reclami sono comprensibili. Il personale di un'agenzia viene tuttavia formato dalla Posta in modo mirato. L'istruzione comprende anche le misure per la protezione del segreto postale e la discrezione. Anche la gestione dei reclami rientra tra gli argomenti trattati nel corso di formazione destinato al personale dell'agenzia postale. Inoltre, la Posta impartisce ai partner per un'agenzia postale prescrizioni specifiche riguardanti la custodia degli invii e/o le ricevute di avvenute transazioni, in particolare anche per proteggere questi documenti da un qualsiasi accesso non autorizzato. In considerazione delle circostanze, la PostCom raccomanda tuttavia alla Posta di adottare misure affinché l'accortezza e la discrezione siano garantite rigorosamente. Per poter garantire in modo effettivo la discrezione, si consiglia in particolare di prevedere un cartello in cui si invitano i clienti in fila a rispettare la distanza di cortesia.
10. Il Comune di Comano contesta il calo dei volumi registrato all'ufficio postale, adducendo il fatto che nei dati e nei calcoli presentati dalla Posta non sono stati considerati i clienti commerciali. La PostCom ha esaminato la prassi condotta dalla Posta in merito al conteggio degli invii di clienti commerciali (cfr. n. III. 8 della raccomandazione 10/2015 del 15 ottobre 2015 concernente l'ufficio postale di Vitznau). La Posta applica una regola contabile basata su prescrizioni della FINMA e utilizzata pure per i processi di pagamento per PostFinance SA. Dopo gli accertamenti del caso, la PostCom ritiene corretta la prassi adottata dalla Posta.

Sintesi del giudizio

11. Le 500 firme raccolte in breve tempo a favore del mantenimento dell'ufficio postale a Comano sono impressionanti e degne di nota. Anche dopo la chiusura dell'ufficio postale di Comano e l'apertura di un'agenzia postale nei locali della RSI come soluzione sostitutiva, la Posta soddisfa le disposizioni legali in materia di raggiungibilità per il Cantone Ticino conformemente alla OPO. L'agenzia postale è raggiungibile con i trasporti pubblici. A 3,6 km di distanza dall'ufficio postale di Comano e con un tempo di percorrenza di 15 minuti con il bus, almeno fino al 2020, ci saranno gli uffici postali di Lamone-Cadempino e Lugano 8 Massagno. Gli orari di apertura più lunghi dell'agenzia postale costituiscono un vantaggio non solo per gli abitanti di Comano ma anche per la popolazione dei Comuni limitrofi.

IV. Raccomandazione

La decisione della Posta è conforme alle condizioni quadro legali e permetterà anche in futuro la fornitura di un servizio universale di buona qualità nella regione in questione. Di conseguenza, la PostCom ritiene che, fatto salvo quanto affermato qui di seguito, tale decisione non possa essere contestata.

In considerazione delle circostanze, la PostCom raccomanda tuttavia alla Posta di adottare misure affinché l'accortezza e la discrezione siano garantite rigorosamente. La Commissione raccomanda in particolare alla Posta di far sì che nell'agenzia postale venga apposto un cartello che inviti i clienti in fila a rispettare la distanza di cortesia nell'interesse della discrezione.

Commissione federale delle poste PostCom



Dr. Hans Hollenstein
Presidente



Dr. Michel Noguét
Responsabile Segretariato specializzato

Copia p.c. a:

- Posta CH SA, Wankdorfallee 4, Casella postale, 3030 Berna
- Comune di Comano, Municipio, Via Cantonale 47, 6949 Comano
- Ufficio federale delle comunicazioni, Sezione Posta, Zukunftstrasse 44, Casella postale, 2501 Bienne
- Dipartimento delle finanze e dell'economia, Palazzo amministrativo, 6500 Bellinzona

Allegato

Parere dell'UFCOM del 3 settembre 2019 «Sostituzione dell'ufficio postale nel Comune di Comano (TI) con un'agenzia»



Sostituzione dell'ufficio postale nel Comune di Comano (TI) con un'agenzia: parere dell'UFCOM del 3 settembre 2019

L'Ufficio federale delle comunicazioni (UFCOM) è incaricato di valutare il rispetto dell'obbligo di accesso nel settore del traffico dei pagamenti secondo l'articolo 44 capoverso 1 dell'ordinanza del 29 agosto 2012 sulle poste (OPO; RS 783.01). Con la presente, nell'ambito della procedura di cui all'articolo 34 OPO eseguita dalla Commissione federale delle poste (PostCom) in caso di chiusura o trasferimento di un ufficio o un'agenzia postale, l'UFCOM assume la seguente posizione in merito alla prevista sostituzione dell'ufficio postale nel Comune di Comano (TI) con un'agenzia.

Il mandato di servizio universale nel settore del traffico dei pagamenti comprende le prestazioni di cui all'articolo 43 capoverso 1 lettere a–e OPO. Secondo l'articolo 32 capoverso 3 della legge del 17 dicembre 2010 sulle poste (LPO; RS 783.0), le prestazioni del servizio universale nel settore del traffico dei pagamenti devono essere accessibili in modo adeguato a tutti i gruppi della popolazione in tutte le regioni del Paese. Per organizzare l'accesso, la Posta si orienta alle necessità della popolazione. PostFinance può assicurare l'accesso in diversi modi. Per le persone disabili, garantisce un accesso senza barriere al traffico elettronico dei pagamenti.

Nell'articolo 44 OPO, il Consiglio federale ha disciplinato la raggiungibilità delle prestazioni nel settore del pagamento in contanti. Fino al 31 dicembre 2018 la Posta doveva garantire che le prestazioni nel settore del traffico dei pagamenti in contanti fossero raggiungibili per il 90 per cento della popolazione residente permanente, a piedi o con i mezzi pubblici, nell'arco di 30 minuti (cfr. LPO del 29.8.2012 [stato 28.7.2015]). Nell'ambito della relazione annuale in merito al rispetto del mandato di prestazioni nel settore del traffico dei pagamenti, la Posta presenta all'UFCOM i dati sulla raggiungibilità.

Tale disposizione è stata adeguata con effetto dal 1° gennaio 2019. Ora la raggiungibilità deve essere rispettata a livello cantonale e il criterio temporale è stato ridotto da 30 a 20 minuti. Di conseguenza la Posta deve garantire che il 90 per cento della popolazione residente permanente di ogni Cantone abbia accesso ai servizi di pagamento in contanti entro 20 minuti (cfr. OPO del 29.8.2012 [stato 1.1.2019]).

La Posta non è tuttavia tenuta a fornire all'UFCOM le informazioni necessarie affinché quest'ultimo possa pronunciarsi, nel caso specifico, sugli effetti in termini di raggiungibilità della trasformazione di un ufficio postale. In generale occorre notare che la trasformazione di un ufficio postale in agenzia, a seconda della copertura postale della regione, può comportare almeno per alcune economie domestiche un netto calo della qualità della copertura nel settore del traffico dei pagamenti. Per contrastare un'eventuale restrizione delle offerte nelle località in cui vi è solo un'agenzia, dal 1° gennaio 2019 la Posta è tenuta per legge ad offrire la possibilità di effettuare versamenti in contanti a domicilio o in altro modo adeguato. In combinazione con il servizio di pagamento in contanti offerto dalle agenzie, questo copre tutti i servizi inerenti il pagamento in contanti.

Nella primavera del 2020, nel quadro del rapporto di gestione 2019, la Posta dovrà comunicare per la prima volta i nuovi valori cantonali alle autorità di vigilanza. Per l'esercizio 2018, la Posta ha ancora fornito il suo rendiconto in base al valore medio a livello svizzero, che si fonda su un metodo di calcolo certificato. Di conseguenza, l'UFCOM valuta la raggiungibilità dei servizi di pagamento in contanti per

il 2018 sulla base di tale valore fintanto che non è disponibile un metodo di calcolo certificato per i valori cantonali di raggiungibilità.

I risultati per l'anno 2018 indicano che le prestazioni del settore dei pagamenti in contanti negli uffici postali erano raggiungibili nell'arco di 30 minuti per il 96,4 per cento della popolazione residente permanente. Se si tiene presente che in certi luoghi privi di ufficio e agenzia postale è messo a disposizione un servizio a domicilio, alla fine del 2018 l'accessibilità era garantita al 98,1 per cento della popolazione. Pertanto le disposizioni dell'OPO (stato 28.7.2015) sono state rispettate.

La Posta, in collaborazione con le autorità di vigilanza competenti sta adattando il metodo di misurazione precedente affinché si possano calcolare i valori cantonali di raggiungibilità. In questo contesto, la Posta ha calcolato dei valori cantonali provvisori. Come già menzionato in precedenza, la certificazione e l'approvazione del nuovo metodo di misurazione da parte delle autorità di vigilanza è ancora in sospeso. Il valore di raggiungibilità per il Cantone Ticino, calcolato in via provvisoria dalla Posta, dimostra tuttavia che l'accesso ai servizi di pagamento è garantito in misura sufficiente anche in base alle nuove disposizioni.

Ufficio federale delle comunicazioni (UFCOM)


Annette Scherrer
Responsabile Sezione Posta