



Raccomandazione n. 9/2019

del 29 agosto 2019

della Commissione federale delle poste PostCom

a Posta CH SA

nella fattispecie

Ufficio postale di Muzzano (TI)

Il 31 ottobre 2018, la Posta ha notificato per iscritto al Comune di Muzzano la sua decisione di chiudere l'ufficio postale, sostituendolo con il servizio a domicilio. In data 30 novembre 2018, il Comune di Muzzano ha chiesto alla PostCom di esaminare tale decisione. La PostCom ha trattato il dossier nella sua seduta del 29 agosto 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 (UFCOM) 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 Muzzano, la Posta ha preparato un dossier all'attenzione della PostCom. Il Comune di Muzzano 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 16 gennaio 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. Dalla documentazione emerge che complessivamente sono stati condotti tre colloqui. Nel quadro dei colloqui è stata accertata l'idoneità dell'amministrazione comunale e di un'azienda per la gestione un'agenzia postale. In nessuno dei casi è stato possibile concludere un partenariato. L'amministrazione comunale non dispone di sufficiente personale per gestire un'agenzia postale. Il Comune si è dichiarato contrario al partenariato con l'altra azienda perché questa non si trova sul suo territorio. La Posta ha ritenuto quindi l'introduzione del servizio a domicilio una valida alternativa. Dopo il terzo colloquio il Comune di Muzzano ha rinunciato a proseguire il dialogo con la Posta. Le disposizioni dell'articolo 34 capoverso 1 OPO sono quindi state rispettate.

Prescrizioni in materia di raggiungibilità

3. Nella sua richiesta, il Comune di Muzzano ha fatto valere che, a causa della chiusura di uffici postali, negli anni passati, la posta non gestisce più una rete capillare di uffici e di agenzie postali. Inoltre, il Comune di Muzzano mette in discussione la legalità della strategia di rete della Posta. Nella sua decisione, quest'ultima non avrebbe indicato in modo chiaro a quale regione di pianificazione appartiene Muzzano e non avrebbe nemmeno fornito informazioni dettagliate sulla struttura e lo sviluppo di questa regione di pianificazione e dei relativi servizi postali. La decisione della Posta sarebbe quindi poco chiara e creerebbe incertezza tra la popolazione locale. Le preoccupazioni del Comune, in particolare l'esigenza di una pianificazione pluriennale del servizio postale nella regione, sono comprensibili. Tuttavia, secondo le disposizioni di legge, la Posta non è obbligata a notificare una simile pianificazione a lungo termine e, del resto, è lecito chiedersi se questo genere di pianificazione vincolante sia possibile in situazioni su piccola scala.

4. L'OPO prescrive che in ogni regione di pianificazione debba essere presente almeno un ufficio postale. Muzzano appartiene alla regione di pianificazione di Lugano. Nella regione di pianificazione 2104 (Lugano), in seguito alla chiusura prevista dell'ufficio postale di Muzzano, alla relativa sostituzione con un servizio a domicilio nonché alla trasformazione dell'ufficio postale di Sorengo in un'agenzia postale, saranno presenti sul territorio 38 uffici postali, 16 agenzie postali e 55 soluzioni che prevedono il servizio a domicilio (stato: 03.01.2019). A questi si aggiungono quattro automatici My Post 24, un ufficio per clienti commerciali e un sito PickPost esterno.
5. 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, come nel caso di Muzzano, questo arco di tempo è di 30 minuti. Il Comune fa notare che a Muzzano questo requisito non verrà soddisfatto. Tale valore, tuttavia, non viene calcolato per i singoli Comuni, bensì, in virtù della legislazione anteriore, 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 calcolato secondo il nuovo metodo risulterà inferiore al 90 per cento (cfr. art. 33 cpv. 6 e 7 OPO).
6. 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. Secondo il 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), 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).

Muzzano è un Comune di circa 800 abitanti, con una superficie di 1,56 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. Muzzano 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 38 punti d'accesso con servizio (30 uffici postali e otto 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).

7. 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 10 luglio 2019 (cfr. allegato concernente la presente raccomandazione), l'UFCOM ha considerato soddisfatte le prescrizioni in materia di raggiungibilità nel settore del traffico dei pagamenti di cui all'articolo 44 capoverso 1 OPO.

Specificità regionali

8. Il Comune di Muzzano sostiene che la riduzione degli orari di apertura sia la causa del minore utilizzo dell'ufficio postale. La Posta si adopererebbe affinché gli uffici postali vengano sostituiti con agenzie che possono offrire orari di apertura più lunghi, in modo da rispondere alle esigenze della popolazione. A Muzzano però non è stato trovato un partner, ragione per cui si intende ora introdurre il servizio a domicilio. Il Comune di Muzzano ritiene inoltre che il servizio a domicilio non sia una buona soluzione per gli abitanti di Muzzano e che la rete di uffici postali nella regione sia difficilmente raggiungibile con i mezzi pubblici. 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 Breganzona si trova a circa 1,3 km di distanza dall'ufficio postale di Muzzano. Il tempo di percorrenza tra le due filiali, con il bus, è di tre minuti (incl. distanze da percorrere a piedi). Durante la settimana, negli orari di apertura dell'ufficio postale di Breganzona, c'è un collegamento ogni ora e, nelle ore di punta (tra le 8.00 e le 9.00 nonché tra le 16.00 e le 18.00), addirittura uno ogni mezzora. In automobile, il tragitto dura tre minuti. Il servizio a domicilio sostanzialmente offre le stesse prestazioni degli uffici postali. Si parla quindi di «Sportello postale a domicilio»: è possibile inviare lettere e pacchi in Svizzera e all'estero nonché effettuare versamenti e prelievi in contanti a domicilio. Questo servizio è un vantaggio in particolare per le persone a mobilità ridotta; presuppone però che esse siano a casa durante il giorno. La Posta prende regolarmente contatto con i clienti commerciali, che non possono approfittare del servizio a domicilio, per concordare con loro soluzioni individuali.

La PostCom, peraltro, non può esaminare né la redditività degli uffici postali né la relativa gestione e strategia aziendale della Posta. Conformemente all'articolo 34 capoverso 5 lettere a-c OPO, la PostCom verifica se la Posta ha soddisfatto i requisiti per condurre un dialogo con i Comuni interessati, i requisiti riguardanti la raggiungibilità e se ha tenuto sufficientemente conto delle caratteristiche regionali.

9. Infine il Comune di Muzzano è del parere che la procedura di contestazione della decisione della Posta presenti delle lacune poiché la PostCom può solamente emettere una raccomandazione e non una decisione impugnabile.

La PostCom emette delle raccomandazioni conformemente all'articolo 14 capoverso 6 in combinato disposto con l'articolo 22 capoverso 2 lettera f LPO di cui all'articolo 34 OPO. Con decisione del 26 aprile 2018 (A-6351/2017), il Tribunale amministrativo federale non è entrato nel merito del ricorso di un Comune che, al posto di una raccomandazione, aveva chiesto una decisione impugnabile o una decisione vincolante. Inoltre, di norma la Posta si attiene alle raccomandazioni della PostCom.

Sintesi del giudizio

10. Anche dopo la chiusura dell'ufficio postale di Muzzano e l'introduzione del servizio a domicilio, la Posta soddisfa le disposizioni legali in materia di raggiungibilità conformemente alla OPO. Ad una distanza di 1.3 km e in un tempo di percorrenza di tre minuti in bus si trova l'ufficio postale di Brenganzona (garantito fino al 2020).

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 tale decisione non possa essere contestata.

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 Muzzano, Piazza delle Scuole 3, 6933 Muzzano
- 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 10 luglio 2019 «Sostituzione dell'ufficio postale nel Comune di Muzzano (TI) con un servizio a domicilio»



Sostituzione dell'ufficio postale nel Comune di Muzzano (TI) con un servizio a domicilio: parere dell'UFCOM del 10 luglio 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 Muzzano (TI) con un servizio a domicilio.

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. Per quanto riguarda le prestazioni nel settore del traffico dei pagamenti si può in generale affermare che la sostituzione di un ufficio postale con un servizio a domicilio non comporta una significativa riduzione delle prestazioni del servizio universale, fintanto che nel quadro del servizio a domicilio la Posta continua a fornire l'offerta attuale per i servizi di pagamento in contanti (versamento di contanti sul proprio conto e sul conto di terzi nonché il prelievo di contanti) e a garantire, nell'area interessata, la distribuzione a domicilio per tutte le economie domestiche. Il servizio a domicilio soddisfa pertanto le prescrizioni di cui all'articolo 44 OPO.

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 postale o agenzia 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