

Commissione federale delle poste PostCom
Monbijoustrasse 51A | 3003 Berna
Tel.: +41 58 462 50 94 | Fax: +41 58 462 50 76

www.postcom.admin.ch
info@postcom.admin.ch



POSTCOM

RAPPORTO ANNUALE

2015



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Commissione federale delle poste PostCom

PUNTO DELLA SITUAZIONE

CARA LETTRICE, CARO LETTORE



Il mercato della logistica e dei trasporti sta attraversando un periodo di grandi cambiamenti che incidono in modo radicale anche sul settore postale. Le App che permettono di effettuare ordinazioni e gestire le consegne, la sharing economy che impone una struttura completamente diversa dei processi e delle catene di consegna e i nuovi player che usano abilmente tutte le opportunità, hanno portato ben più di una semplice ventata di aria fresca.

In questa stagione di cambiamenti, la Commissione federale delle poste (PostCom) vuole giocare d'anticipo nell'ottica regolatoria e fornire alle autorità indicazioni sul futuro del settore postale. I clienti devono poter continuare a beneficiare di servizi efficaci e di qualità a condizioni adeguate.

In palio vi sono, tra l'altro, i futuri contenuti del servizio universale, che in un'epoca digitale come la nostra va oltre il singolo ufficio postale o la singola agenzia. Oggi e domani il servizio pubblico deve soddisfare altre esigenze così come chiesto da più parti e deve essere ripensato nella sua globalità (inclusi processi, distanze e comportamento dei clienti). Alla luce dei cambiamenti descritti sopra, come sarà concepito fra cinque anni il servizio pubblico? Chi riceve, come, quando e dove la propria corrispondenza? E chi effettua il trasporto? PostCom risponde a questi interrogativi con un approccio funzionale. Per quanto sia importante offrire alla popolazione e all'economia prodotti e servizi competitivi e orientati al cliente anche nelle regioni periferiche e di montagna, non è nell'interesse di nessuno mantenere strutture molto amate ma poco usate.

Nel confronto internazionale il mercato postale svizzero vanta un livello qualitativo molto alto. In generale, la Posta fornisce le proprie prestazioni secondo i criteri previsti con lodevole puntualità e affidabilità. Gli operatori privati assicurano un contributo importante al settore e stimolano la concorrenza. La Posta e i privati si contraddistinguono per la loro capacità di innovazione e creatività.

Attualmente PostCom opera in conformità alla legislazione entrata in vigore nel 2012. Questi primi tre anni sono bastati per capire che sono necessari alcuni ritocchi normativi. Bisogna tenere conto delle legittime richieste di cittadini, Comuni e Cantoni. I criteri per il calcolo della raggiungibilità degli uffici postali o delle agenzie sono ad esempio definiti in modo tale che il limite del 90 % sia sempre raggiunto su scala nazionale, mentre a livello regionale si osservano forti divergenze. Questa disposizione non aiuta le regioni periferiche e di montagna.

Anche il recapito a domicilio rimane una priorità per l'autorità di vigilanza. Sebbene la Posta continui ad affermare di sospendere la consegna a domicilio solo se la misura è adeguata e proporzionale, si osserva un inasprimento della pratica. In qualità di autorità di vigilanza, valuteremo accuratamente ogni singolo caso, pondereremo

IMPRESSUM

Editore: Commissione federale delle poste PostCom
Layout, design: Giger&Partner, Zurigo
Stampa: Prolith AG, Schönbühl
Tiratura: tedesco 130 copie, francese 80 copie, italiano 50 copie
Testo originale in tedesco

Commissione federale delle poste PostCom
www.postcom.admin.ch
info@postcom.admin.ch

gli interessi della Posta e quelli dei destinatari interessati, dedicando particolare attenzione alle soluzioni alternative valide.

Anche in materia di concorrenza ci sono punti controversi. Il diritto in vigore contempla singole disposizioni che concedono alla Posta dei vantaggi, tra cui gli sconti combinati, l'accesso a prestazioni parziali o il calcolo della remunerazione per l'accesso alle caselle postali. PostCom ha integrato le proprie osservazioni nella valutazione attualmente in corso sulla legislazione postale.

A fine 2015 PostCom ha avviato uno studio su vasta scala per determinare le condizioni di lavoro in uso nel settore postale per il quale i partner sociali (Posta, KEP&Mail e sindacati) hanno già concluso dei contratti collettivi di lavoro. I risultati sono attesi per fine 2016. Su questa base, nel 2017, elaboreremo standard minimi per le condizioni di lavoro.

L'unica costante è il cambiamento. Le nostre autorità si adopereranno affinché il mercato postale possa svilupparsi in armonia con le esigenze della popolazione e dell'economia.



Dr. rer. pol. Hans Hollenstein
Presidente



06 SERVIZIO UNIVERSALE

- SITUAZIONE DI MERCATO
- QUALITÀ
- CHIUSURA E TRASFORMAZIONE DI UFFICI POSTALI
- VERIFICA DEI PUNTI DI ACCESSO PRESIDATI E DEL SERVIZIO A DOMICILIO
- DISTRIBUZIONE A DOMICILIO
- CASSETTE POSTALI
- INVII POSTALI PERSI E RECLAMI RELATIVI AL SERVIZIO UNIVERSALE
- PRESTAZIONI DEL SERVIZIO UNIVERSALE

22 FINANZIAMENTO DEL SERVIZIO UNIVERSALE

27 SVILUPPO GENERALE DEI MERCATI POSTALI

- OBBLIGO DI NOTIFICA
- MERCATO POSTALE
- MERCATO DELLA POSTA-PACCHI, INCLUSI GLI INVII ESPRESSO E I SERVIZI DI CORRIERE (CEP)
- MERCATO DELLA POSTA-LETTERE
- UFFICIO DI CONCILIAZIONE

39 PROCEDURE E DENUNCE RETTE DAL DIRITTO IN MATERIA DI VIGILANZA

- DISBRIGO DI DENUNCE RETTE DAL DIRITTO IN MATERIA DI VIGILANZA
- PROCEDURE DI VIGILANZA
- DECISIONE SULL'ACCESSO ALLE CASELLE POSTALI
- PROCEDURE RIGUARDANTI LE CASSETTE DELLE LETTERE
- PROCEDURE RIGUARDANTI LA DISTRIBUZIONE A DOMICILIO

42 POSTCOM

- MANDATO E ATTIVITÀ
- DIFFERENZE RISPETTO AD ALTRE AUTORITÀ DI VIGILANZA

45 PROSPETTIVE



SERVIZIO UNIVERSALE

La crescente mobilità e la progressiva digitalizzazione hanno indotto la popolazione a cambiare il modo di usufruire delle prestazioni postali. Anche le esigenze della clientela sono diverse. La Posta Svizzera adempie l'obbligo di garantire un servizio universale di alta qualità cercando di mantenere il delicato equilibrio tra tradizione e innovazione.

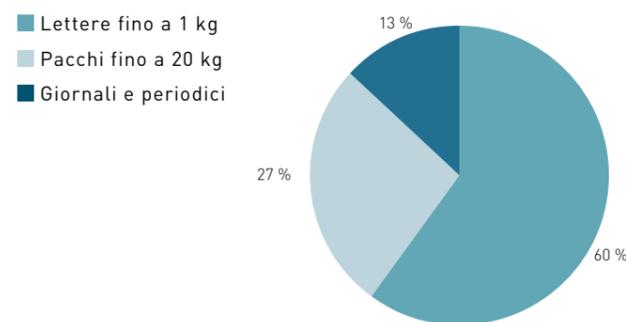
La legge sulle poste (LPo) divide il mercato postale svizzero in due segmenti: il servizio universale e i servizi liberi. La Posta Svizzera è tenuta a fornire tutte le prestazioni del servizio universale. Mentre nel settore riservato (regime di monopolio) è l'unico operatore ammesso, nel settore non riservato è sottoposta alla concorrenza.

SERVIZIO UNIVERSALE		Servizi liberi (esclusi dal monopolio)
Servizi forniti esclusivamente dalla Posta	Servizi che la Posta è tenuta a fornire in concorrenza con gli operatori privati	Servizi che la Posta può fornire in concorrenza con gli operatori privati
Inviati della posta-lettere indirizzati provenienti dall'estero o inviati in Svizzera fino a 50 g	Inviati della posta-lettere indirizzati provenienti dall'estero o inviati in Svizzera da 50 g fino a 1 kg e invii della posta-lettere indirizzati a destinazione all'estero da 0-50 g	Inviati della posta-lettere da 1001 a 2000 g, posta espresso, servizi di corriere, invii della posta lettere non indirizzati (Promopost)
	Pacchi indirizzati fino a 20 kg (Svizzera, estero)	Pacchi 20-30 kg (Svizzera e estero), posta espresso, servizi di corriere
	Giornali e periodici in abbonamento distribuiti durante il giro di recapito ordinario	Giornali e periodici in abbonamento con recapito mattutino

SITUAZIONE DEL MERCATO

I segmenti del servizio universale possono essere schematizzati come segue¹:

QUOTE DI MERCATO SERVIZIO UNIVERSALE (SERVIZIO INTERNO, IMPORT, EXPORT)



Fonte: PostCom

Il servizio universale include gli invii della posta-lettere fino a 1 kg (Svizzera e traffico transfrontaliero), i pacchi fino a 20 kg (Svizzera e traffico transfrontaliero), giornali e periodici (Svizzera e traffico transfrontaliero). Nel 2015 il servizio universale registra complessivamente un fatturato di 3,42 miliardi di franchi contro i 3,47 del 2014. La flessione, pari all'1,3 %, è riconducibile in primo luogo alla contrazione del mercato delle lettere. Il mercato dei pacchi, contraddistinto da una forte concorrenza, ha invece segnato una crescita in termini di volume e di fatturato grazie al commercio online.

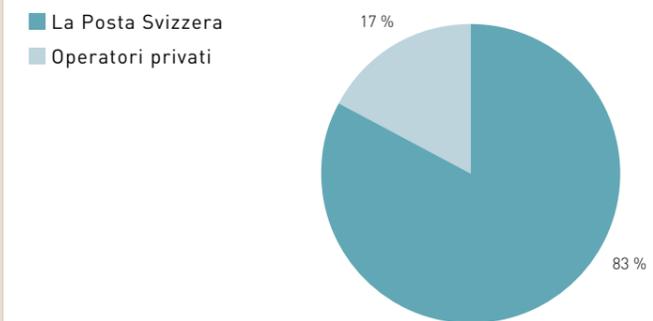
QUOTE DI MERCATO LETTERE INDIRIZZATE DELLA POSTA INTERNA FINO A 20 KG²

Nell'ottica regolatoria il settore della posta-pacchi fino a 20 kg riveste particolare interesse, dato che fa parte del servizio universale e ha sviluppato una certa concorrenza. Dalla valutazione emerge che nel 2015 il volume degli invii indirizzati della posta-pacchi fino a 20 kg nel servizio interno si attestava a 125 milioni di pacchi per un fatturato di 784 milioni di franchi (2014: 768 milioni).

Nonostante l'apertura completa del mercato della posta-pacchi nel 2004, la Posta Svizzera resta il leader incontestato del settore. Anche nel 2015 ha potuto beneficiare della crescita registrata in Svizzera dal commercio online e dalla vendita per corrispondenza. Il fatturato per gli invii della posta-pacchi nel servizio interno fino a 20 kg ha raggiunto 651 milioni di franchi; il volume 106 milioni di invii. La crescita sia in termini di fatturato che di volume è stata del 3 %³ circa.

Anche se la Posta detiene una quota di mercato nel settore della posta-pacchi del servizio interno nel servizio universale pari all'83 % contro il 17 % degli operatori privati, questo settore è imperniato alla concorrenza.

QUOTE DI MERCATO - PACCHI FINO A 20 KG NEL SERVIZIO INTERNO (SERVIZIO UNIVERSALE)



Fonte: PostCom

LETTERE FINO A 1 KG

L'ordinanza sulle poste disciplina il servizio universale in Svizzera nel settore delle lettere fino a 1 kg³. Questo è di gran lunga il maggiore segmento del servizio universale postale sia in termini di volume che di fatturato. Secondo i dati forniti dalla Posta Svizzera e dagli operatori privati, per l'esercizio 2015 il volume dell'intero mercato si attesta a 2,20 miliardi di invii (2014: 2,22 miliardi) e il fatturato a 1,73 miliardi di franchi (2014: 1,76 miliardi)⁴. Il volume degli invii e il fatturato hanno registrato una leggera flessione rispetto all'anno precedente (-1,4 % e -1,1 %).

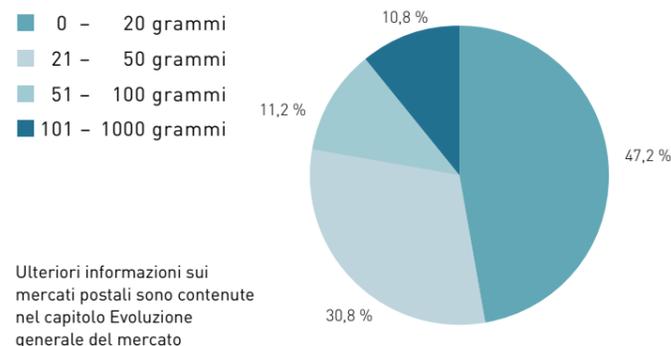
Sempre secondo i dati della Posta Svizzera, con l'abbassamento del monopolio a 50 grammi, effettivo dal 2009, la quota di mercato sottoposta al regime di libera concorrenza si attesta nel 2015 al 22 % del totale delle lettere del servizio interno (26 % del fatturato), a conferma del fatto che la concorrenza fatica tuttora a svilupparsi. La Posta beneficia della protezione del monopolio ancora in vigore e degli importanti investimenti nella tecnologia più moderna, in particolare nel potenziamento dei centri di smistamento e nella costante ottimizzazione della spartizione automatica in sequenze.

² SENZA INVII TRANSFRONTALIERI DELLA POSTA-PACCHI (IMPORT/EXPORT) E SENZA INVII ESPRESSO E SERVIZI DI CORRIERE

³ ARTICOLO 29 DELL'ORDINANZA DEL 29 AGOSTO 2012 SULLE POSTE

⁴ SENZA SERVIZI DELLA POSTA ESPRESSO E DI CORRIERE

LETTERE INDIRIZZATE DEL SERVIZIO INTERNO TRASPORTATE DALLA POSTA SVIZZERA
2,172 MILIARDI NEL 2015



Ulteriori informazioni sui mercati postali sono contenute nel capitolo Evoluzione generale del mercato

Fonte: La Posta Svizzera

QUALITÀ

RAGGIUNGIBILITÀ: VALORI IN CRESCITA

La Posta deve garantire su tutto il territorio nazionale una rete capillare di uffici e agenzie postali. Questi punti d'accesso devono essere serviti ed essere accessibili per tutta la popolazione in tutte le regioni a una distanza ragionevole.

La rete deve essere organizzata in modo tale che il 90 % della popolazione residente permanente possa raggiungere l'ufficio postale o l'agenzia più vicini in media entro 20 minuti, a piedi o con i mezzi di trasporto pubblici. Se la Posta offre un servizio a domicilio, questo lasso di tempo è di 30 minuti (art. 33 cpv. 4 OPO).

I dati riguardanti la raggiungibilità vengono calcolati ogni anno per tutta la Svizzera. Secondo la legislazione sulle poste, il metodo per il calcolo della raggiungibilità deve essere riconosciuto scientificamente, certificato da un organo indipendente e soddisfare gli standard tecnici più recenti.

Per calcolare i tempi di percorrenza tra il domicilio dell'utente e i punti d'accesso della rete postale, dal 2014 viene applicato il metodo del routing che utilizza le informazioni sui collegamenti delle FFS e i dati GPS.

RAGGIUNGIBILITÀ DEGLI UFFICI E DELLE AGENZIE POSTALI
IN % DELLA POPOLAZIONE

	Raggiungibilità nazionale in meno di 20 minuti		Raggiungibilità nazionale in meno di 20 minuti, con servizio a domicilio in meno di 30 minuti	
	2014	2015	2014	2015
% della popolazione che può raggiungere un ufficio o un'agenzia postale a piedi o con i mezzi di trasporto pubblici	93,7 %	94,3 %	95,3 %	95,8 %

La tabella contiene i dati sulla raggiungibilità per il 2014 e il 2015 calcolati secondo il metodo del routing. Nel 2015 la raggiungibilità si attestava al 94,3 % (+0,6 %) per le economie domestiche che possono raggiungere il punto d'accesso più vicino in meno di 20 minuti, al 95,8 % (2014: 95,3 %) se si considera anche il servizio a domicilio. Il miglioramento è riconducibile a due fattori: primo, gli abitanti delle regioni rurali con collegamenti meno buoni si sono trasferiti in regioni più popolate; secondo il nuovo orario introdotto nel dicembre 2015 ha permesso di ottimizzare ulteriormente i trasporti pubblici e di raggiungere più rapidamente i punti di accesso della Posta.

PostCom ha esaminato accuratamente i risultati, trovandoli conformi alle disposizioni di legge. I dati forniscono tuttavia solo un quadro della raggiungibilità globale su scala nazionale, ossia non evidenziano differenze regionali per la raggiungibilità dei punti di accesso e non rispecchiano la realtà del servizio nelle regioni rurali.

La Posta ha confermato che in tutte le regioni di pianificazione c'è almeno un ufficio postale. Le disposizioni di cui all'articolo 33 capoverso 2 dell'ordinanza sulle poste sono pertanto adempite.

Secondo uno studio⁵ del Gruppo dei regolatori europei per i servizi postali (ERGP), gli Stati europei applicano metodi diversi per determinare il numero ideale di uffici postali. Questi modelli prescrivono e misurano ad esempio la distanza media in chilometri fino all'ufficio postale più vicino o il numero di abitanti per ufficio postale (spesso distinguono tra regioni urbane e regioni rurali). A volte variano da un Paese all'altro in funzione anche delle specificità geografiche e demografiche. Secondo le direttive europee, tuttavia, gli Stati membri devono provvedere affinché la densità dei punti di contatto e di accesso corrisponda alle esigenze degli utenti.

Secondo i dati più recenti dell'Unione postale universale⁶ sulla densità degli uffici postali nei Paesi limitrofi, si osserva che nel 2014 la Svizzera disponeva in media di un ufficio postale ogni 18,5 km² e la Germania di uno ogni 14,3 km². Grazie alle agenzie, quindi, la Germania può vantare una densità maggiore rispetto alla Svizzera. In Francia si conta un ufficio postale ogni 32,3 km², in Italia ogni 23,2 km² e in Austria ogni 45,9 km².

In particolare in Germania sono stati attuati importanti cambiamenti: negli ultimi anni tutti gli uffici postali sono stati trasformati in agenzie. Inoltre, la concorrenza nel mercato della posta-pacchi ha favorito l'apertura di nuove filiali. L'E-Commerce, motore della crescita per le strutture stazionarie, ha incentivato la costruzione e il potenziamento delle strutture per la consegna o la spedizione di pacchi. Molti operatori prevedono di aprire nuovi shop in tutta la Germania⁷.

VALUTAZIONE DA PARTE DI POSTCOM

Secondo il diritto vigente, la raggiungibilità è calcolata sulla base di un valore medio annuale su scala nazionale equiparando agenzie e uffici postali (art. 33 cpv. 4 OPO). Poiché il calcolo permette sempre di raggiungere i valori prescritti dall'ordinanza anche nelle regioni rurali, i valori sono poco significativi e le disposizioni dell'OPO non offrono alcun riferimento per lo sviluppo della rete di punti d'accesso presidiati.

PostCom fissa due obiettivi prioritari per quanto riguarda la rete di uffici postali:

- le regioni periferiche e di montagna devono disporre di un buon servizio,
- occorre definire da un'ottica funzionale indicatori adeguati per lo sviluppo della rete di punti d'accesso.

PostCom auspica che i dati sulla raggiungibilità vengano calcolati anche su scala regionale e che nella legge vengano inseriti criteri più efficaci.

⁵ ERGP (15) 26 – REPORT ON QoS, CONSUMER PROTECTION AND COMPLAINT HANDLING, PAG. 29

⁶ UPU, POSTAL STATISTICS 2014

⁷ BUNDESNETZAGENTUR, TÄTIGKEITSBERICHT POST 2014/2015, PAG. 60

TEMPI DI CONSEGNA PER LA POSTA-LETTERE E LA POSTA-PACCHI

Nel 2015 la Posta ha consegnato puntualmente il 97,8 % delle lettere della posta A, segnando un leggero miglioramento rispetto al 2014 (97,7 %). Il risultato per la posta B è praticamente uguale a quello dell'anno precedente: 98,9 % contro 99,0 %. Complessivamente la Posta ha smistato circa 2,203 miliardi di lettere nel servizio interno, di cui oltre il 70 % della posta B.

I livelli qualitativi sono risultati elevati anche per quanto riguarda la puntualità nel recapito della posta-pacchi. I tempi di consegna sono leggermente migliorati per i pacchi Priority (PostPac Priority): 97,5 % contro il 97,4 % dell'anno precedente. La puntualità per i pacchi Economy (PostPac Economy) si mantiene invece sugli stessi livelli attestandosi nuovamente al 97,5 %.

La legislazione sulle poste, nella sua ordinanza esecutiva, disciplina concretamente i tempi di consegna: nel servizio interno il 97 % di tutti gli invii singoli della posta-lettere e il 95 % degli invii della posta-pacchi (fino a 20 kg) devono essere consegnati puntualmente. La Posta ha adempiuto le disposizioni.

Si può affermare che il tempo di consegna della Posta Svizzera si mantiene a ottimi livelli qualitativi anche nel mercato dei pacchi, completamente liberalizzato dal 2004. Nel confronto sugli ultimi anni si osserva una stabilizzazione a un livello chiaramente superiore al 95 %. Di fronte al volume di invii in costante crescita della posta-pacchi, il risultato è da considerare eccellente.

ISTRUZIONE SUL CONTROLLO DELLA QUALITÀ DEL SERVIZIO UNIVERSALE

La Posta è tenuta a far controllare ogni anno da un organo indipendente la qualità del servizio universale. PostCom verifica e pubblica i risultati e approva i metodi per la misurazione dei tempi di consegna.

Nel 2013 PostCom ha elaborato un'istruzione sugli standard minimi richiesti per il controllo della qualità⁸ tenendo conto della prassi applicata finora come pure della nuova normativa postale e dell'esigenza di rafforzare il controllo. Per la Posta l'istruzione funge da riferimento per la misurazione annuale della qualità del servizio universale. PostCom verifica ogni anno sistematicamente se tale qualità è garantita.

TEMPI DI CONSEGNA PER LA POSTA-LETTERE

Da tre anni viene applicata la moderna tecnologia RFID che assicura grande precisione, permettendo in particolare di rilevare tempestivamente errori e ritardi. Questa tecnologia ha già dato buoni esiti.

Conformemente alle disposizioni di legge, la misurazione è stata eseguita da un organo indipendente, la GfK Switzerland AG. Le modalità di misurazione devono orientarsi agli standard internazionali. Il Comitato europeo di normazione (CEN) ha emanato una norma per le lettere indirizzate di prima classe nel servizio interno (lettere posta A) e per le lettere di seconda classe (lettere posta B), la cui applicazione è obbligatoria per i Paesi dell'UE. Anche la Posta Svizzera si basa su questa norma per le sue misurazioni, come è stato confermato da GfK Switzerland AG.

Per PostCom è fondamentale mantenere ottimi tempi di consegna poiché la puntualità della posta-lettere (A e B) costituisce un indicatore importante per la qualità del servizio universale. È una dimensione quantificabile che permette di giudicare la qualità e di individuare il potenziale di miglioramento. I dati per il 2015 confermano che la puntualità del servizio universale è garantita in tutte le regioni svizzere.

TEMPI DI CONSEGNA PER LA POSTA-PACCHI

I tempi di consegna nella posta-pacchi sono spesso rilevati individualmente con l'ausilio di un sistema elettronico di tracciamento (sistemi track and trace) che fornisce informazioni sullo stato aggiornato dell'invio e consente di seguirne il percorso in qualsiasi momento. In Svizzera, questo servizio è offerto da molti operatori privati oltre che dalla Posta.

Il tempo di consegna per la posta-pacchi è stato rilevato con una procedura di campionamento scientificamente provata. Anche questo rilevamento è stato sorvegliato da un ufficio indipendente, la Consult AG, che ha confermato la correttezza della misurazione.

CONFRONTO CON L'ESTERO

Secondo lo studio più recente sulla qualità condotto dal Gruppo dei regolatori europei, la Svizzera occupa il primo posto per quanto riguarda il tempo di consegna per le lettere della posta prioritaria nel servizio interno (posta A), davanti a Slovenia, Paesi Bassi e Lussemburgo. Con il 97 %, è il Paese con l'obiettivo più alto: nel resto dell'Europa vigono limiti più bassi che oscillano tra l'80 % e il 95 %. I risultati delle misurazioni dei tempi di consegna sono stati pubblicati in 29 Stati europei. La media si attesta all'89,3 %.

Stando al rapporto ERGP, in Europa esistono diversi metodi per rilevare i tempi di consegna per la posta-pacchi del servizio universale. Il più diffuso è quello citato del tracciamento elettronico. I dettagli tecnici sono descritti nella norma europea TR 15472 attualmente applicata da quattro Paesi europei. In totale sono 22 i Paesi che rilevano i tempi di consegna o che definiscono degli obiettivi. Oltre al tracciamento elettronico, vengono usati i sistemi applicati per le lettere o sistemi fondati su altri dati tecnici.

LA MISURAZIONE DEI TEMPI DI CONSEGNA COMPROMESSA DA «FORZA MAGGIORE»

Si parla di «forza maggiore» in presenza di un evento straordinario, imprevedibile e inevitabile. Secondo la giurisprudenza svizzera l'evento deve essere prodursi in modo assolutamente inatteso e indipendente dal comportamento umano.

Nel 2015 alcuni invii di prova hanno dovuto essere esclusi dalle misurazioni del tempo di consegna. Conformemente alle disposizioni europee e alle istruzioni in materia di qualità di PostCom, la Posta deve notificare i casi imputabili a forza maggiore all'autorità di vigilanza. La Posta ha comunicato che le esclusioni sono state causate prevalentemente dall'incidente ferroviario avvenuto a Dailens a fine aprile 2015. PostCom concorda con la classificazione dei casi segnalati. A livello europeo le autorità di regolazione raccolgono sistematicamente tali eventi e li analizzano nel loro rapporto annuale sulla qualità. Gli eventi e le esclusioni, che hanno compromesso la misurazione dei tempi di consegna, hanno avuto una durata da 0 a 7 giorni⁹.

⁸ MAGGIORI INFORMAZIONI AL SITO: WWW.POSTCOM.ADMIN.CH, DOCUMENTAZIONE/ISTRUZIONI

⁹ ERGP (15) 26 – REPORT ON QoS, CONSUMER PROTECTION AND COMPLAINT HANDLING (PAGINE 15 E 54)

VALUTAZIONE DA PARTE DI POSTCOM

Come previsto dalla legge, PostCom ha proceduto alla verifica della misurazione dei tempi di consegna sia per le lettere che per i pacchi. Nel 2015 le disposizioni legali sono state rispettate e i tempi di consegna sono risultati perfino migliori rispetto a quanto imposto dal legislatore. Gli indicatori della qualità, definiti su basi oggettive, si sono rivelati riferimenti validi per il servizio universale. PostCom guarda con soddisfazione a questi risultati grazie ai quali si può affermare che la Posta fornisce prestazioni di qualità nella consegna di lettere e pacchi.

Questa qualità deve essere garantita anche in futuro. PostCom si adopera attivamente affinché la Posta mantenga questi importanti indicatori della qualità del servizio universale ai livelli attuali. PostCom ritiene positivo il fatto che la Posta investa costantemente nella propria infrastruttura tanto più che così facendo assicura a lungo termine la qualità del servizio universale in tutta la Svizzera.

CHIUSURA E TRASFORMAZIONE DI UFFICI POSTALI

La trasformazione della rete di uffici postali prosegue come finora. Come negli scorsi anni, solo una piccola parte dei casi è arrivata a PostCom. Tutti i ricorsi riguardavano la chiusura di uffici postali. Da questa tendenza non si può tuttavia desumere che PostCom verrà chiamata in causa più spesso. Contro il trasferimento di uffici postali o contro la chiusura o il trasferimento di agenzie non sono stati presentati ricorsi.

RACCOMANDAZIONI DI POSTCOM

	2015	2014	2013
- Accordi tra i Comuni e la Posta	115	101	108
- Casi portati dinanzi alla commissione	11	7	6
Casi trattati nell'anno in esame:	12	4	5
- Raccomandazione favorevole	10	3	5
- Raccomandazione negativa	2	-	-
- Rinvio per ulteriori accertamenti	-	1	-
Casi in sospenso	2*	4	1

*Oltre ai ricorsi trattati da PostCom, c'è un caso che si è risolto con il ritiro della notifica della decisione da parte della Posta dopo che il partner scelto per la gestione dell'agenzia ha ritrattato la sua disponibilità. La Posta si è vista costretta a cercare una nuova soluzione per garantire i servizi postali nel Comune interessato.

La chiusura degli uffici postali è un tema che interessa la popolazione e come tale attira l'attenzione dei media, sia quando PostCom emana raccomandazioni negative sia per quelle positive.

Nell'anno in esame PostCom ha emanato una raccomandazione negativa in merito alla chiusura degli uffici postali di Ramsen (SH) e Grandvillard (FR). In mancanza di un partner per un'agenzia, la Posta prevedeva di introdurre il servizio a domicilio. Tuttavia, nei due Comuni vi erano diversi partner potenziali e, rispetto ad altri casi, il tragitto per raggiungere gli uffici postali della zona risultava eccessivamente lungo. A Ramsen bisognava tenere conto anche della particolare situazione geografica: con i Comuni di Buch e Hemishofen, in cui è già in vigore il servizio a domicilio, Ramsen si trova a nord-ovest di Stein am Rhein in una regione di circa 25 km², quasi interamente circondata da territorio tedesco. La soluzione auspicata dalla Posta avrebbe privato una regione composta di tre villaggi sia di un ufficio postale che di un'agenzia. Tenuto conto delle specificità locali concrete, PostCom ha quindi raccomandato alla Posta di rinunciare alla chiusura e di cercare in collaborazione con i Comuni un partner per l'apertura di un'agenzia. Nel caso di Ramsen, il presidente di PostCom ha partecipato in qualità di mediatore a un colloquio tra le autorità comunali e la Posta.

Prendendo spunto da un caso concreto, PostCom si è inoltre adoperata affinché la Posta mantenesse l'offerta fatta ai Comuni di aprire un'agenzia anche dopo l'eventuale notifica della decisione. La Posta ha dato seguito al suggerimento di PostCom.

RICORSO RIGUARDANTE L'UFFICIO POSTALE DI GRONO

Nel 2014 PostCom ha rinviato alla Posta il caso dell'ufficio postale di Grono ritenendo che le trattative condotte non fossero sufficienti. A fine 2014 i Comuni interessati hanno chiesto a PostCom di adottare misure di sorveglianza nei confronti della Posta nell'ambito della soluzione transitoria e dei contatti tra la Posta e i Comuni. Dall'esame del ricorso è emerso che la denuncia all'autorità di vigilanza non era lo strumento giusto per far valere le rivendicazioni dei Comuni interessati. Sarebbe più opportuno avviare una procedura ai sensi dell'articolo 34 OPO al termine della fase negoziale.

DECISIONI VERSO RACCOMANDAZIONI

Contro la prevista chiusura di uffici postali possono presentare reclamo a PostCom le autorità del Comune interessato ma non i privati. PostCom può pronunciare solo raccomandazioni, non decisioni. Nell'anno in rassegna singoli stakeholder hanno espresso, anche in altri contesti, il loro malcontento in merito e hanno chiesto rimedi giuridici vincolanti per procedere contro le decisioni della Posta di chiudere un ufficio postale. Questo non rispecchia tuttavia l'idea del legislatore. Per PostCom le possibilità esistenti sono sufficienti tanto più che, di fatto, la Posta attribuisce alle raccomandazioni dell'autorità di vigilanza lo stesso grado di obbligatorietà di una decisione.

VALUTAZIONE DA PARTE DI POSTCOM

Nei casi che le vengono sottoposti PostCom procede a un'analisi globale del servizio postale nella regione interessata. In particolare verifica l'accessibilità degli uffici postali e delle agenzie dei dintorni, le soluzioni di servizio a domicilio attuate, il numero di cassette delle lettere o la distanza da altri Postomat. Nelle regioni scarsamente popolate occorre inoltre rilevare che le economie domestiche senza recapito a domicilio non beneficiano nemmeno del servizio a domicilio e devono percorrere lunghi tragitti per far capo alle prestazioni postali o per ritirare un pacco.

PostCom si aspetta che la Posta fornisca le proprie prestazioni avvalendosi di una pianificazione globale che prevede un numero sufficiente di cassette delle lettere e Postomat, uffici postali centrali e una rete d'appoggio composta da agenzie e soluzioni di servizio a domicilio. Oltre a considerazioni economiche si dovrà tenere conto anche delle condizioni di fornitura nelle regioni periferiche e di montagna.

VERIFICA DEI PUNTI DI ACCESSO PRESIDATI E DEL SERVIZIO A DOMICILIO

Dall'entrata in vigore il 1° ottobre 2012 della nuova legislazione postale, gli uffici postali e le agenzie sono detti punti di accesso presidiati. A fine 2015 la Posta vantava una rete con 1464 uffici postali gestiti direttamente e 735 agenzie per un totale di 2199 punti di accesso presidiati contro i 2222 dell'anno precedente (-23). Nel 2015 la Posta ha inoltre fornito prestazioni del servizio universale nell'ambito del servizio a domicilio in 1295 località. Questa soluzione non è tuttavia equiparata a un ufficio postale o a un'agenzia ai sensi dell'ordinanza sulle poste, pur essendo considerata un punto di accesso ai fini della misurazione della raggiungibilità.

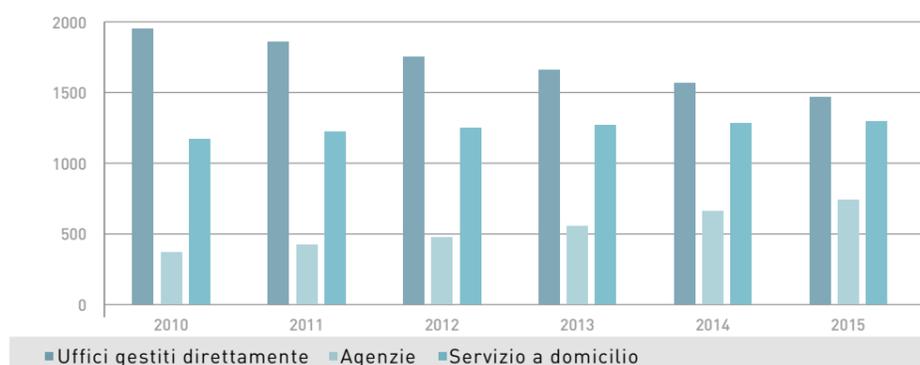
PUNTI DI ACCESSO

	2013	2014	2015
Uffici postali di cui senza traffico pagamenti	1 662	1 562	1 464
	14	7	7
Agenzie	569	660	735
Servizio a domicilio	1 269	1 278	1 295
Totale	3 500	3 500	3 494

La Posta sfrutta lo spazio di manovra concesso dal legislatore. Come l'anno precedente, il numero degli uffici gestiti direttamente è diminuito nella stessa misura in cui cresce quello delle agenzie e delle soluzioni di servizio a domicilio. Per contro, il numero dei punti di accesso, ossia il totale degli uffici postali gestiti direttamente, delle agenzie e delle soluzioni di servizio a domicilio, è rimasto praticamente invariato negli ultimi anni (3494).

RETE DI UFFICI POSTALI

Punti di accesso



Le agenzie offrono numerosi servizi anche se, per natura, la loro offerta è leggermente diversa da quella degli uffici postali gestiti direttamente: in un'agenzia è possibile inviare lettere e pacchi, ritirare invii, acquistare francobolli, effettuare pagamenti senza contanti con la carta Postfinance e con le carte Maestro emesse dalle banche e prelevare contanti, ma in questo caso solo con la carta Postfinance. Complessivamente le agenzie assicurano un servizio universale adeguato con prestazioni postali e di traffico pagamenti. L'offerta di servizi non è tuttavia uguale nemmeno per tutti gli uffici postali gestiti direttamente: determinati servizi finanziari e gli invii di massa, ad esempio, non sono possibili ovunque. Infine, ci sono alcuni uffici postali (7) senza traffico pagamenti in contanti.

VENDITA CONTESTATA DI PRODOTTI TERZI

La Posta ha ripensato la propria politica in materia di vendita di prodotti terzi negli uffici postali. Secondo la Posta, la vendita di questi prodotti assicura un fatturato di circa 500 milioni di franchi ed è una fonte importante per coprire il deficit della rete di uffici postali. A seguito delle critiche reiterate, nel novembre 2015 ha tuttavia deciso di rivedere il proprio assortimento e concentrarsi sulle offerte di servizi amministrativi e assicurazioni, prodotti e servizi nell'ambito delle telecomunicazioni e di mantenere libri, articoli di cartoleria o le carte regalo a titolo di complemento.

CONFRONTO CON L'ESTERO

È difficile effettuare un confronto con l'Europa in merito ai punti di accesso presidiati poiché manca una definizione unitaria del concetto di servizio postale universale¹⁰. Alcuni Paesi escludono i servizi finanziari, altri includono gli invii della posta-pacchi

fino a 10 kg. In generale si osservano tuttavia tendenze simili a quelle svizzere: un calo degli uffici postali gestiti direttamente a fronte di un aumento delle agenzie. Di solito, le agenzie trovano spazio in negozietti di generi alimentari, distributori di benzina o chioschi¹¹ e offrono una situazione win-win a tutte le parti coinvolte: la Posta può ridurre i costi infrastrutturali, i gestori possono incrementare fatturato e clientela e i clienti beneficiano di orari di apertura più lunghi.

VALUTAZIONE DA PARTE DI POSTCOM

I costanti cambiamenti strutturali in atto sia sul piano internazionale che nazionale costituiscono una grossa sfida per le imprese postali che devono in particolare stabilire se il numero di punti di contatto è sufficiente a soddisfare le esigenze dei cittadini. Inoltre, il servizio universale deve essere garantito tenendo conto dell'efficienza dei costi.

PostCom rileva l'assenza di direttive efficaci e di una visione d'insieme che permettano lo sviluppo di una rete di punti d'accesso. L'articolo 33 capoverso 2 dell'ordinanza sulle poste stabilisce che la Posta deve gestire almeno un ufficio postale in ogni regione di pianificazione. Considerato che a fine 2015, in Svizzera si contavano 127 regioni di pianificazione, in teoria la rete di punti d'accesso presidiati dovrebbe essere costituita da 127 uffici postali e da un numero maggiore di agenzie. La Posta ha tuttavia affermato di non voler procedere a una ristrutturazione tanto importante. Visto il limite irrealisticamente basso previsto dall'OPO, la Posta non è tenuta a dotarsi di una pianificazione strategica della rete ma può procedere caso per caso e chiudere gli uffici postali laddove se ne presenta l'opportunità (ad esempio a seguito del pensionamento del responsabile, la disdetta del contratto d'affitto, la necessità d'investimento). Questa prassi pone alcuni problemi e risulta poco trasparente.

PostCom si aspetta che la Posta sviluppi la rete di uffici postali sulla base di una pianificazione e di una visione d'insieme. La decisione sull'impostazione della rete, fondamentale per il servizio pubblico, non dovrebbe incombere unicamente alla Posta.

ORARI DI APERTURA DI UFFICI POSTALI E AGENZIE

PostCom non prescrive orari di apertura per gli uffici postali e le agenzie. Gli orari di apertura dei singoli uffici e delle agenzie possono essere consultati nel sito web della Posta: www.posta.ch (-> ubicazioni).

Dal rilevamento degli orari di apertura aggregati di uffici postali e agenzie emerge il quadro seguente:

TABELLA ORARI DI APERTURA DI UFFICI POSTALI E AGENZIE (GIORNO DI RIFERIMENTO 1.12.2015) IN %

ORARI DI APERTURA:	UFFICI POSTALI	AGENZIE
Fino a due ore al giorno	1 %	0 %
2 - 4 ore al giorno	5 %	5 %
4 - 6 ore al giorno	13 %	9 %
6 - 8 ore al giorno	47 %	15 %
8 ore e più al giorno	33 %	71 %

Come già esposto negli scorsi anni, anche nel 2015 la maggior parte degli uffici postali è aperta dalle sei alle otto ore al giorno (47 %) mentre tre quarti delle agenzie superano le otto ore (71 %). Quando un ufficio postale viene trasformato in agenzia offre in generale orari di apertura più lunghi.

¹⁰ ERGP PL (15) 27 – REPORT ON CORE INDICATORS FOR MONITORING THE EUROPEAN POSTAL MARKET, PAG. 11

¹¹ ERGP (15) 26 – REPORT ON QoS, CONSUMER PROTECTION AND COMPLAINT HANDLING, PAGINE 33 E 34

Nel rapporto annuale 2013 PostCom aveva invitato la Posta a rivedere gli orari di apertura degli uffici postali per tenere conto della nuova realtà sociale (la popolazione è coinvolta maggiormente nel processo lavorativo e di giorno è fuori casa). Di seguito, la Posta ha avviato uno studio dal quale è emerso che i clienti privati auspicano orari di apertura serali più lunghi, mentre quelli commerciali preferirebbero che gli uffici postali aprano prima al mattino. Se si tenesse conto delle esigenze di tutti, si imporrebbe un'estensione generale degli orari con costi maggiori. Sulla base di questi risultati, la Posta ha concluso che un adeguamento generale, deciso in modo centrale, non sarebbe opportuno, mentre potrebbe essere utile procedere ad adeguamenti a livello locale e regionale in funzione delle esigenze della clientela. PostCom ne osserverà l'applicazione e continuerà a discuterne con la Posta.

LAVORO DOMENICALE

Con la trasformazione, il 1° gennaio 2016, in una società anonima di diritto speciale e l'assoggettamento alla legge sul lavoro, la Posta non può più impiegare personale tra le ore 23.00 del sabato e le ore 23.00 della domenica o lo può fare solo previa autorizzazione della Segreteria di Stato dell'economia (SECO). Nel novembre 2015 la Posta ha quindi inoltrato una domanda d'autorizzazione per poter lavorare la domenica negli uffici postali situati nei centri di alcune grandi città, adducendo l'irrinunciabilità di questa attività dal punto di vista economico ai sensi dell'articolo 19 capoverso 2 della legge sul lavoro. La Posta ha fatto inoltre valere la gestione di uno sportello per le emergenze in risposta alle esigenze particolari dei clienti che devono sbrigare operazioni al di fuori degli orari di apertura. La frequenza di clienti in questi uffici documenta l'effettività dell'esigenza che deve essere soddisfatta anche in futuro – non da ultimo nell'interesse del servizio pubblico. Non bisogna nemmeno dimenticare la grande importanza giuridica del timbro postale. Non entra invece in linea di conto un ulteriore potenziamento dello sportello per le emergenze, dato che non sarebbe compatibile con il mandato legale e le esigenze attuali dei consumatori.

Nel dicembre 2015 la SECO ha rilasciato l'autorizzazione seppur con qualche vincolo. La domenica non possono ad esempio essere aperti conti postali né essere venduti prodotti di terzi. Secondo la Posta, questi vincoli comprometterebbero ulteriormente l'economicità del servizio domenicale, che già di per sé non copre i costi. La Posta ha quindi deciso, con effetto dal 1° febbraio 2016, di tenere aperti fino a revoca solo cinque uffici postali a Losanna, Berna, Basilea, Lucerna e Zurigo per i quali la domanda è maggiore.

FREQUENZA DI CLIENTI IN UFFICI POSTALI E AGENZIE

La frequenza media giornaliera di clienti negli uffici postali è leggermente superiore rispetto all'anno precedente. Ciò è imputabile soprattutto alla trasformazione in agenzie di uffici postali più piccoli scarsamente frequentati e all'introduzione del servizio a domicilio.

Come negli anni scorsi, la frequenza media giornaliera per le agenzie¹² è nettamente inferiore a quella degli uffici postali, ma se si considerano unicamente le agenzie si osserva una stabilizzazione sull'arco degli anni.

FREQUENZA MEDIA GIORNALIERA IN UFFICI POSTALI E AGENZIE					
	2011	2012	2013	2014	2015
Uffici postali	302	308	321	330	343
Agenzie	27	27	28	29	29

¹² LA FREQUENZA MEDIA GIORNALIERA PER LE AGENZIE È CALCOLATA DIVIDENDO IL TOTALE DELLE TRANSAZIONI PER LA MEDIA DELLE TRANSAZIONI PER CLIENTE.

ACCESSIBILITÀ PER I DISABILI

Secondo la normativa sulle poste, i servizi postali devono essere proposti in modo da risultare fruibili ai disabili a condizioni che dal profilo qualitativo, quantitativo ed economico siano comparabili a quelle offerte ai non disabili¹³. In particolare, i punti di accesso devono essere conformi alle esigenze dei disabili sensoriali (disabilità uditive e visive) e di quelli con mobilità ridotta (ad es. persone in sedia a rotelle o con deambulatore).

La Posta ha confermato a PostCom di adempiere le disposizioni legali in materia di accessibilità per disabili nei casi di nuovi edifici per uffici postali. Per la progettazione, l'aggiudicazione e la realizzazione delle modifiche edilizie negli uffici postali, la Posta rinvia alla norma SIA 500;2009 «Costruire senza barriere». Questa norma è applicata sistematicamente nell'ambito delle ristrutturazioni senza barriere.

La Posta cita gli esempi seguenti:

- quando vengono stipulati nuovi contratti d'affitto, si scelgono locali che non presentano barriere architettoniche o che possono essere adeguati in tal senso;
- negli edifici nuovi e in quelli ristrutturati viene montato uno sportello per i disabili;
- l'accesso senza barriere è un criterio importante ai fini della scelta dei partner per le nuove agenzie;
- da novembre 2015 la Posta installa nelle agenzie in edifici nuovi o ristrutturati moduli appositamente sviluppati che tengono ulteriormente conto delle esigenze dei disabili.

Dall'analisi della PostCom emerge che nel 2015 la Posta ha adempiuto i requisiti che garantiscono l'accesso senza barriere e la realizzazione di sportelli adatti ai disabili nell'ambito della costruzione di nuovi edifici per uffici postali o della ristrutturazione di edifici esistenti. Lo ha fatto in buona parte anche per la costruzione o la ristrutturazione di agenzie. Per quanto riguarda le nuove aperture di uffici postali e agenzie, questi requisiti sono sempre soddisfatti.

Nel rapporto del Gruppo dei regolatori europei per i servizi postali (ERGP) vengono menzionati altri otto Paesi, oltre alla Svizzera¹⁴, in cui i disabili possono accedere facilmente alla maggior parte delle strutture postali.

INVII DESTINATI A PERSONE CON DISABILITÀ VISIVE O SPEDITI DA QUESTE ULTIME

- La Posta trasporta gratuitamente i cecogrammi fino a 7 kg alle condizioni seguenti:
- gli invii contengono documenti scritti in Braille, registrazioni sonore o materiale che serve ai ciechi/ipovedenti per superare l'handicap;
 - sul lato dell'indirizzo è indicata la denominazione «Cecogramma»;
 - gli invii sono indirizzati/spediti a/da persone cieche o ipovedenti o agli istituti che si occupano di queste persone;
 - gli invii non servono a scopi lucrativi.
 - gli invii non sono chiusi.

ACCESSO AI SERVIZI ONLINE DELLA POSTA

Dal 1° gennaio 2004 le offerte online delle autorità federali e della Posta devono essere accessibili a tutte le persone disabili. Dal 2008 la Posta assicura sistematicamente l'accesso a Internet senza barriere. Il nuovo sito, attivo dal 1° giugno 2015, si adatta molto bene alle persone con disabilità sensoriali e fisiche. La Posta con il portale post.ch ha vinto l'ambito Master of Swiss Web assegnato nell'ambito dei Best of Swiss Web Awards 2016.

¹³ ARTICOLO 14 CAPOVERSO 7 LEGGE SULLE POSTE

¹⁴ BELGIO, BULGARIA, CROAZIA, CIPRO, REPUBBLICA CECA, FINLANDIA, GRECIA, UNGHERIA E POLONIA; ERGP (15) 26 – REPORT ON QoS, CONSUMER PROTECTION AND COMPLAINT HANDLING, PAG. 31

DISTRIBUZIONE A DOMICILIO

QUADRO GIURIDICO

La distribuzione a domicilio rimane un elemento importante del servizio universale: mira a garantire a tutti i gruppi della popolazione in tutte le regioni del Paese prestazioni fondamentali adeguate tra cui l'accesso alla rete di uffici postali e il recapito al domicilio. PostCom le attribuisce grande importanza.

La Posta è tenuta per legge a garantire la distribuzione a domicilio negli insediamenti abitati tutto l'anno. Secondo l'articolo 14 capoverso 3 LPo, tuttavia, il Consiglio federale può prevedere delle eccezioni per le economie domestiche raggiungibili soltanto con estrema difficoltà. L'ordinanza sulle poste precisa che la Posta è tenuta a consegnare gli invii postali a domicilio se la casa si trova in un insediamento costituito da almeno cinque case abitate tutto l'anno su una superficie massima di un ettaro e se la casa è raggiungibile con un tragitto aggiuntivo non superiore ai due minuti (totale andata e ritorno) a partire da un insediamento abitato tutto l'anno (art. 31 cpv. 1 lett. a e b OPO).

Il diritto alla distribuzione a domicilio decade invece se:

- la distribuzione comporta difficoltà eccessive, come cattive condizioni stradali oppure pericoli per il personale di distribuzione;
- il destinatario e la Posta hanno concordato un altro punto (ad es. casella postale) o un'altra forma di distribuzione;
- non sono soddisfatte le disposizioni concernenti le cassette delle lettere e gli impianti di cassette per le lettere di cui agli articoli 73-75 dell'ordinanza sulle poste (art. 31 cpv. 2 OPO).

Se non è tenuta a effettuare la distribuzione a domicilio, la Posta deve offrire al destinatario una soluzione alternativa. Può ridurre la frequenza o designare un altro punto di distribuzione. Il destinatario deve essere previamente consultato (art. 31 cpv. 3 OPO). Per PostCom l'impostazione e l'adeguatezza delle soluzioni alternative sono parte integrante del servizio universale.

Occorre distinguere tra distribuzione e servizio a domicilio. Quest'ultimo viene spesso proposto quando si chiude un ufficio postale o un'agenzia e include l'accettazione di invii postali e la fornitura di prestazioni del traffico pagamenti al domicilio del cliente («La Posta sull'uscio di casa»). La Posta offre il servizio a domicilio solo in determinate regioni; in linea di principio non vi è un diritto a questo servizio. Il presupposto per garantire il servizio a domicilio è la distribuzione a domicilio. Ciò significa che, se l'ufficio postale viene chiuso, le economie domestiche alle quali non viene recapitata la posta non possono beneficiare dell'alternativa del servizio a domicilio.

In caso di controversie tra i destinatari e la Posta riguardanti l'obbligo della distribuzione a domicilio, PostCom verifica su richiesta nell'ambito di una procedura amministrativa se vige un diritto a tale servizio e se la soluzione proposta dalla Posta è adeguata e emana una decisione. Nell'anno in rassegna PostCom si è occupata tra l'altro dell'interpretazione della «regola dei due minuti» e della qualità di parte del richiedente (cfr. anche precisazioni al capitolo 4).

La Posta ha comunicato che, nel 2015, 1005 indirizzi (2014: 897) su un totale di 1 794 037, di cui 1 715 157 edifici abitati tutto l'anno con obbligo di recapito da parte della Posta non hanno beneficiato di una distribuzione regolare a domicilio. In questi casi sono state convenute soluzioni alternative quali il recapito in una casella postale, in

un impianto o in una cassetta al di fuori del fondo o la limitazione della frequenza del recapito (ossia meno di sei volte a settimana).

VALUTAZIONE DA PARTE DI POSTCOM

Davanti all'autorità di vigilanza la Posta sostiene di valutare la soppressione del recapito a domicilio secondo principi di adeguatezza e proporzionalità. Il numero delle abitazioni escluse dalla distribuzione regolare è esiguo sia in termini assoluti che in rapporto al totale delle economie domestiche servite. PostCom ha tuttavia l'impressione che la Posta abbia inasprito la propria prassi. Ciò potrebbe comportare un aumento delle abitazioni escluse dalla distribuzione a domicilio.

Occorre domandarsi se gli adeguamenti del servizio pubblico, che colpiscono così duramente singole persone, sono compatibili con l'esigenza di un servizio universale di qualità garantito a tutti i gruppi di popolazione in tutte le regioni del Paese. La storia della legge sulle poste lascia supporre che il legislatore avesse l'intenzione di mantenere la prassi attuale in materia di distribuzione. La Posta, nella sua verifica, dovrebbe tenere conto anche degli interessi legittimi delle economie domestiche colpite dalla misura. Soluzioni alternative valide potrebbero ridurre sostanzialmente i problemi derivanti dalla soppressione del recapito a domicilio. PostCom continuerà a valutare attentamente i ricorsi presentati dai diretti interessati e a decidere ponderando gli interessi legittimi di entrambe le parti.

CASSETTE POSTALI

Il numero delle cassette postali e il momento della vuotatura sono parametri importanti del servizio universale. La normativa sulle poste impone alla Posta di mettere a disposizione cassette pubbliche in quantità sufficiente, ma almeno una per località¹⁵.

La Posta ha confermato a PostCom che in tutte le località si trova almeno una cassetta postale pubblica e ha motivato 132 eccezioni (località senza cassetta, 2014: 129). La Posta adduce l'assenza di ubicazioni sostitutive, lo scarso uso o la decisione del Comune di rinunciare a una determinata cassetta.

Per quanto concerne le eccezioni, sono 41 le località che non hanno mai avuto una cassetta. In 87 località, le cassette sono state tolte tra il 2007 e il 2010 d'intesa con i Comuni interessati. La Posta spiega in particolare che molte di queste 87 località contano una sola abitazione o costituiscono un'unità con un'altra località pur essendo indipendenti dal punto di vista politico e/o postale.

Al 31 dicembre 2015 la Posta gestiva 14 823 cassette postali pubbliche.

CASSETTE POSTALI PUBBLICHE				
	2014	2015	Variazione	Variazione in %
Numero	14 927	14 823	-104	-0,7 %

Rispetto all'anno precedente si registra una leggera flessione del numero di cassette postali pubbliche (-0,7 %) ascrivibile, secondo la Posta, soprattutto all'evoluzione della rete. Ad esempio, nell'ambito della trasformazione di un ufficio in agenzia, si toglie la cassetta dell'ufficio e se ne installa una nuova nell'agenzia ma se vicino all'agenzia si trova già una cassetta la si rimuove. La Posta ritiene che altrimenti non ci sia una distanza sufficiente tra le cassette.

La diminuzione del numero di cassette postali pubbliche non è un fenomeno che riguarda solo la Svizzera. Negli ultimi anni si osserva una flessione analoga anche in altri Paesi europei¹⁶.

INVII POSTALI PERSI E RECLAMI RELATIVI AL SERVIZIO UNIVERSALE

Poiché l'articolo 60 dell'ordinanza sulle poste menziona chiaramente l'obbligo della Posta di fornire informazioni sugli invii persi e sui reclami, PostCom fornisce i dettagli sui reclami e i ricorsi riguardanti il servizio universale.

In analogia alla pertinente norma internazionale¹⁷ i dati sono stati esposti conformemente alle esigenze di regolazione. I dati sui ricorsi e i reclami provengono dal sistema di gestione interno della Posta.

RECLAMI PERVENUTI ALLA POSTA NEL 2015

La Posta ha ricevuto complessivamente 208 024 reclami da parte di clienti¹⁸, ossia il 2,5 % in più rispetto all'anno precedente.

La maggior parte dei reclami sono stati presentati per telefono o allo sportello. Per quanto riguarda i prodotti del servizio universale, i clienti si sono lamentati soprattutto per gli invii della posta-pacchi persi nel segmento Priority e degli invii persi della posta-lettere prioritaria. Sono aumentati anche i reclami per gli errori nel recapito.

VALUTAZIONE DA PARTE DI POSTCOM

Gli errori commessi nel recapito di documenti sensibili come i certificati di stipendio o gli estratti bancari suscitano comprensibilmente le ire dei diretti interessati. Se però si rapporta il numero assoluto di reclami pervenuti al volume totale di invii, si può affermare che, come negli anni precedenti, il numero di reclami rimane ampiamente al di sotto della soglia dell'1 %. In rapporto al totale degli invii indirizzati della posta-lettere nel servizio interno, infatti, la percentuale di reclami si attesta circa allo 0,00091 %. Nella posta-pacchi si contano 0,034 reclami per 100 invii.

Il fatto che PostCom riceva direttamente pochissime lamentele è un indicatore della qualità del sistema di gestione dei reclami adottato dalla Posta.

PRESTAZIONI DEL SERVIZIO UNIVERSALE

Nel rispetto delle disposizioni dell'ordinanza sulle poste, la Posta stabilisce quali delle sue prestazioni rientrano nel servizio universale e presenta l'elenco delle prestazioni assegnate per l'anno in corso a PostCom, che lo controlla e lo approva. L'elenco approvato funge da riferimento per la corretta attribuzione dei costi e dei ricavi e serve, di riflesso, per la prova del rispetto del divieto di sovvenzionamento trasversale.

Nel 2015 l'elenco delle prestazioni che rientrano nel servizio universale è stato rielaborato. In particolare, sono state stralciate diverse prestazioni per i clienti commerciali che non rispondevano ai principi del servizio universale (Dispomail, Direct-Response Card supplementare, supplemento invii commerciali-risposta, OnTime Mail, lettera con rimborso (con) prestazioni complementari, avviso di ricevimento, mani proprie, seconda distribuzione, lettera Value Added Service Export con

avviso di ricevimento). La Posta può continuare a offrire questi servizi, sebbene non siano più inclusi nel servizio universale ma non li può finanziare con i proventi del monopolio.

PostCom ha approvato le prestazioni assegnate al servizio universale per il 2015 con decisione del 10 febbraio 2015. L'elenco è disponibile sul sito di PostCom.

¹⁶ ERGP (15) 26 – REPORT ON QoS, CONSUMER PROTECTION AND COMPLAINT HANDLING, PAG. 28

¹⁷ SERVIZI POSTALI – QUALITÀ DEL SERVIZIO – PRINCIPI DI TRATTAMENTO DEI RECLAMI EN 14012:2008

¹⁸ IL TOTALE DEI RECLAMI PRESENTATI DAI CLIENTI INCLUDE TUTTI I PRODOTTI POSTALI, ANCHE QUELLI LIBERI.

FINANZIAMENTO DEL SERVIZIO UNIVERSALE

La Posta Svizzera SA e i suoi subappaltatori devono finanziare il servizio universale postale autonomamente. Per raggiungere tale obiettivo possono utilizzare i proventi sia dei servizi inclusi nel servizio universale sia di quelli che ne sono esclusi. Non possono tuttavia utilizzare i ricavi della vendita di prestazioni dei servizi riservati (invii della posta-lettere fino a 50 grammi inclusi nel monopolio) per accordare riduzioni di prezzo sulle prestazioni che non riguardano il servizio universale (divieto di sovvenzionamento trasversale).

La Posta Svizzera è obbligata a dichiarare ogni anno i costi netti dovuti all'obbligo di fornire il servizio universale e a documentare l'adempimento delle condizioni per la compensazione dei costi. Presenta i rispettivi documenti a PostCom per approvazione. Le procedure e le competenze sono definite nella normativa sulle poste.

DIVIETO DI SOVVENZIONAMENTO TRASVERSALE NEL CASO SPECIFICO

L'articolo 19 capoverso 1 della legge sulle poste (LPo) sancisce il principio del divieto di sovvenzionamento trasversale, secondo cui la Posta può utilizzare i proventi dei servizi riservati esclusivamente per coprire i costi del servizio universale e non per accordare sconti sulle prestazioni non contemplate dai due mandati di servizio universale (servizi postali e traffico pagamenti).

Conformemente all'articolo 58 dell'ordinanza sulle poste (OPO), PostCom ha emanato l'istruzione 1/2013, in cui fissa le prescrizioni amministrative in base alle quali la Posta deve fornire la prova del rispetto del divieto di sovvenzionamento trasversale nel caso specifico. L'istruzione riassume i principi vigenti e definisce i criteri tecnici applicabili ai fini di questa prova e della rispettiva verifica.

A tenore dell'articolo 19 capoverso 3 LPo, PostCom può – su denuncia o d'ufficio – obbligare la Posta a fornire la prova che il divieto di sovvenzionamento trasversale è stato rispettato nel caso specifico. Questa possibilità non è stata utilizzata nel 2015.

COSTI NETTI DERIVANTI DALL'OBBLIGO DI FORNIRE IL SERVIZIO UNIVERSALE

La nuova normativa sulle poste permette di esporre come costi netti i maggiori costi imputabili all'obbligo di fornire il servizio universale.

Secondo l'articolo 49 capoverso 1 OPO, i costi netti risultano dal confronto tra il risultato che la Posta e le società del gruppo Posta conseguono adempiendo a tale obbligo (situazione effettiva) e il risultato che realizzerebbero senza tale obbligo (risultato ipotetico).

L'articolo 49 capoverso 2 OPO precisa il metodo per determinare i costi netti. A tal fine la Posta presenta a PostCom lo scenario ipotetico senza l'obbligo di fornire il servizio universale, il cui risultato viene confrontato con quello dello scenario effettivo, ossia con l'obbligo di fornire il servizio universale. I costi netti si calcolano deducendo dal risultato che conseguono effettivamente il risultato ipotetico che la Posta e le società del gruppo Posta conseguirebbero se non fossero obbligate a fornire il servizio universale. Ciò corrisponde alla differenza tra i costi che la Posta

potrebbe evitare senza il mandato di servizio universale e i ricavi che non realizzerebbe senza questo mandato (art. 50 cpv. 1 OPO).

Nel 2013 PostCom ha controllato e approvato sia il metodo di calcolo (decisione 1/2013 del 7 febbraio 2013) sia lo scenario senza l'obbligo di fornire il servizio universale (decisione 7/2013 del 4 settembre 2013).

CALCOLO DEI COSTI NETTI

La Posta presenta ogni anno il calcolo dei costi netti dovuti all'obbligo di fornire il servizio universale ai sensi degli articoli 49 (principio per il calcolo dei costi netti) e 50 OPO (dettagli concernenti il calcolo dei costi netti) entro il 31 marzo (art. 56 cpv. 1 OPO).

La tabella qui appresso riassume il risultato di questo calcolo.

COSTI NETTI DERIVANTI DALL'OBBLIGO DI FORNIRE IL SERVIZIO UNIVERSALE			
In mio. CHF	2015	2014	2013
Ricavi non conseguiti	546	577	576
Costi proporzionali evitati	327	343	335
Costi strutturali evitati	590	627	649
RISULTATO	371	392	409

Fonte: la Posta Svizzera SA

Nel 2015 i costi netti complessivi dovuti all'obbligo di fornire il servizio universale si attestavano a 371 milioni di franchi, ossia 21 milioni in meno rispetto all'anno precedente. Questo risparmio è imputabile in primo luogo alla trasformazione di uffici postali (-98) in agenzie (+75) e all'ottimizzazione del recapito nella posta-lettere.

Secondo la società di revisione incaricata dalla Posta conformemente all'articolo 57 OPO (cfr. capitolo Risultato della verifica indipendente), i costi netti per il 2015 sono stati calcolati in conformità con l'OPO in tutti gli aspetti rilevati. PostCom ha approvato il calcolo il 6 maggio 2016.

FINANZIAMENTO DEL SERVIZIO UNIVERSALE

Conformemente al principio di cui all'articolo 46 OPO, la Posta e le società del gruppo Posta finanziano il servizio universale con i loro ricavi. Fissano i prezzi delle proprie prestazioni secondo principi economici e tenendo conto del finanziamento del servizio universale (art. 47 cpv. 1 OPO).

In cambio la Posta ha il diritto esclusivo di trasportare lettere fino a 50 g (servizio riservato). Dal servizio riservato sono escluse le lettere trasportate per un prezzo due volte e mezzo superiore a quello applicato dalla Posta per il trasporto più rapido di una lettera della prima categoria di peso e di formato e le lettere a destinazione dell'estero (art. 18 cpv. 1 e 2 LPo).

La Posta può utilizzare il ricavato dei servizi riservati unicamente per coprire i costi del servizio universale per i servizi postali e il traffico pagamenti (art. 19 cpv. 1 LPo). Può quindi compensare i costi netti derivanti dall'obbligo di fornire il servizio universale nei settori dei servizi postali e del traffico pagamenti trasferendo fondi tra i singoli settori aziendali e le società del gruppo (art. 51 cpv. 1 OPO).

Tali trasferimenti sono ammessi a condizione che:

- i servizi riservati coprano i propri costi;
- siano gravati al massimo dei costi netti derivanti dall'obbligo di fornire il servizio

universale nei settori dei servizi postali e del traffico pagamenti

(art. 51 cpv. 2 lett. b OPO);

- i servizi finanziari si facciano carico al massimo dei costi netti derivanti dall'obbligo di fornire il servizio universale nei settori dei servizi postali e del traffico pagamenti (art. 51 cpv. 2 lett. c OPO).

La tabella seguente riassume e pone a diretto confronto i risultati dei servizi riservati per il 2015, 2014 e 2013.

RISULTATO DEI SERVIZI RISERVATI (LETTERE FINO A 50 G) IN MIO. CHF	SERVIZI RISERVATI		
	2015	2014	2013
Ricavi	1 225	1 213	1 237
Costi	1 118	1 097	1 196
RISULTATO	107	116	41
Costi derivanti dalla compensazione dei costi netti	106	80	153
Costi netti della Posta	371	392	409

Fonte: la Posta Svizzera SA

Da questi dati emerge che i servizi riservati coprono i costi. Il risultato prima della compensazione dei costi netti ammonta a 213 milioni di franchi (+8,7 % rispetto all'anno precedente), a 107 milioni dopo la compensazione. Nell'ambito della compensazione dei costi netti sono stati trasferiti 106 milioni di franchi, un importo inferiore ai costi netti derivanti dall'obbligo di fornire il servizio universale nei settori dei servizi postali e del traffico pagamenti (371 milioni).

La tabella seguente riassume gli importi e la ripartizione della compensazione dei costi netti per il 2015. I valori positivi indicano i pagamenti effettuati; quelli negativi gli accrediti ricevuti a titolo di compensazione.

COMPENSAZIONE DEI COSTI NETTI				
Mio. CHF	PostMail	PostLogistics	Uffici postali e vendita	PostFinance
Compensazione dei costi netti	218	36	-128	-126

Fonte: la Posta Svizzera SA

Nel 2014 la Posta ha fatto capo alla possibilità prevista dall'articolo 51 capoverso 1 OPO di compensare i costi netti dell'anno precedente e di attribuirli ai singoli servizi e prodotti. La compensazione dei costi netti per il 2015 si fonda quindi sui costi netti del 2014. In base al calcolo approvato da PostCom il 12 maggio 2015 (decisione 10/2015), tali costi ammontano a 392 milioni di franchi, di cui 254 sono stati impiegati per la compensazione tra i segmenti.

I settori Uffici postali e vendita e PostFinance sono stati sgravati rispettivamente di 128 e 126 milioni: questa misura è stata applicata per consentire a PostFinance di rispettare l'iter per la costituzione di capitale convenuto con la FINMA (decisione della FINMA del 6 dicembre 2012).

L'indicazione dei costi netti derivanti dall'obbligo di fornire il servizio universale nei settori dei servizi postali e del traffico pagamenti permette di verificare se le disposizioni di cui all'articolo 51 capoverso 2 lettera c OPO sono state rispettate. A tenore di questo articolo, infatti, i servizi finanziari offerti da PostFinance possono coprire al massimo i costi netti derivanti dall'obbligo di fornire il servizio universale nei settori dei servizi postali e del traffico dei pagamenti.

La tabella seguente documenta che le direttive sono state rispettate.

COMPENSAZIONE DEI COSTI NETTI		
In mio. CHF	Servizi postali	Servizi finanziari
Compensazione dei costi netti	126	-126
Costi netti	244	127

Fonte: la Posta Svizzera SA

La tabella seguente illustra la ripartizione dei risultati conseguiti dal gruppo Posta sia con i servizi inclusi nel servizio universale sia con quelli che ne sono esclusi. Da un lato si evince che il servizio universale ha coperto i propri costi; dall'altro che a fronte di una quota di solo il 44,0 % del fatturato del gruppo le prestazioni del servizio universale assicurano l'85,9 % dell'utile. I servizi postali con il 66,3 % dell'utile (dopo la compensazione dei costi netti) sono la voce più importante. Come già nell'anno precedente, nel 2015 i costi netti sono stati compensati solo nell'ambito del servizio universale.

In mio. CHF	Prestazioni del servizio universale			Prestazioni non incluse nel servizio universale	Totale gruppo
	Servizi postali	Traffico pagamenti	Totale		
Ricavi	2 836	811	3 647	4 642	8 289
Costi	2 527	883	3 410	4 602	8 012
Risultato prima della compensazione dei costi netti	309	-72	237	39	276
Compensazione dei costi netti	126	-126	0	0	0
Risultato dopo la compensazione dei costi netti	183	54	237	39	276

Fonte: la Posta Svizzera SA

Dai dati esposti nella tabella emerge una differenza di 276 milioni di franchi tra i ricavi e i costi del gruppo. Questo importo è superiore al risultato del servizio universale pari a 237 milioni ed equivale alla somma delle differenze tra i ricavi e i costi derivanti dall'obbligo di fornire il servizio universale nei settori dei servizi postali (309 milioni) del traffico pagamenti (-72 milioni). Pertanto, la prova annuale del rispetto del divieto di sovvenzionamento trasversale ai sensi dell'articolo 55 capoverso 3 OPO è fornita anche per il 2015 e PostCom l'ha approvata il 6 maggio 2016.

RISULTATO DELLA VERIFICA INDIPENDENTE

In virtù dell'articolo 57 OPO, la Posta incarica una società di revisione sotto sorveglianza statale secondo l'articolo 7 della legge del 16 dicembre 2005 sui revisori di effettuare una verifica indipendente di costi e importi.

La Posta ha incaricato la società KPMG AG di procedere al controllo indipendente.

La società di revisione verifica all'attenzione di PostCom:

- il calcolo dei costi netti derivanti dall'obbligo di fornire il servizio universale,
- il rispetto dei requisiti relativi alla compensazione dei costi netti,
- le direttive contabili,
- l'attribuzione dei costi e dei ricavi dei diversi servizi in base all'elenco delle prestazioni assegnate al servizio universale,
- la prova annuale del rispetto del divieto di sovvenzionamento trasversale.

Con decisione del 2 settembre 2014 sulla designazione delle società del gruppo Posta (Designazione delle società del gruppo Posta ai sensi dell'art. 52 OPO), PostCom ha designato dieci società che negli anni 2014-2017 dovranno esporre nella contabilità d'esercizio i costi e i ricavi delle loro prestazioni sulla base di un modello che ripartisce i costi tra le prestazioni interessate e poggia su principi contabili oggettivamente giustificabili. La verifica indipendente del rispetto delle disposizioni contabili è effettuata a turno. Nell'anno contabile 2015 è toccata 2015 a Post CH SA, PostFinance SA, SPI Logistics SA e SwissSign SA.

Nel suo rapporto all'attenzione di PostCom, la società di revisione rileva che nel 2015 tutte le disposizioni contemplate dalla normativa postale, applicabili ai fini del controllo indipendente ai sensi dell'articolo 57 OPO, sono state rispettate sotto tutti gli aspetti rilevanti. In particolare, è stata fornita la prova annuale del rispetto del divieto di sovvenzionamento trasversale.



SVILUPPO GENERALE DEI MERCATI POSTALI

La situazione per quanto riguarda la concorrenza nei mercati postali rimane stabile nel senso che le quote di mercato degli operatori tradizionali non hanno praticamente subito modifiche. Nel settore dei pacchi, l'E-Commerce e la vendita per corrispondenza continuano a sostenere la crescita del volume di invii.

All'orizzonte si avvicinano tuttavia le nuvole minacciose di nuovi modelli come Uber o la sharing economy. PostCom intravede l'esigenza di intervenire e di regolamentare. Nel 2015 ha intensificato la sua attività di sorveglianza nei confronti delle imprese soggette all'obbligo di notifica e ha riscosso per la seconda volta dal 2014 le tasse di vigilanza. Per poter fissare standard minimi per le condizioni di lavoro in uso nel settore, PostCom ha commissionato una perizia scientifica.

OBBLIGO DI NOTIFICA

Dall'entrata in vigore della nuova normativa postale, ogni azienda che offre a proprio nome e a titolo professionale servizi postali deve notificarlo a PostCom. Gli operatori trasportano invii indirizzati della posta-pacchi fino a 30 kg, invii indirizzati della posta-lettere fino a 2 kg, invii espresso, giornali e periodici e offrono servizi di corriere. A seconda della cifra d'affari che realizzano annualmente con questa attività sono assoggettati all'obbligo di notifica ordinaria (fatturato di 500 000 franchi o più) o semplificata (fatturato inferiore a 500 000 franchi).

REGISTRAZIONE

Allo scopo di semplificare le procedure, PostCom offre ai fornitori di servizi postali, tenuti per legge a notificare entro due mesi l'inizio dell'attività, la possibilità di registrarsi online attraverso il suo sito.

Nel 2015 il numero delle imprese soggette all'obbligo di notifica ordinaria è rimasto praticamente stabile. Ha invece segnato un aumento il numero di quelle con obbligo di notifica semplificata. A maggio 2016 le imprese registrate erano 157, di cui 41 con obbligo di notifica ordinaria e 116 con obbligo di notifica semplificata, contro le 140 dell'anno precedente.

Gli elenchi, costantemente aggiornati, possono essere consultati nel sito di PostCom.

PROCEDURA CONTRO LE IMPRESE INADEMPIENTI

La normativa postale in vigore disciplina in modo esplicito l'obbligo di notifica all'autorità di vigilanza per gli operatori del settore. PostCom ha tuttavia portato avanti anche nell'anno in esame il piano d'azione approvato nel 2013 per esplorare il mercato alla ricerca di operatori non ancora registrati e sensibilizzare le imprese sull'eventuale obbligo di notifica. PostCom ha, ad esempio, chiesto espressamente attraverso le associazioni e i gruppi di interesse alle imprese di annunciarsi e di presentare i dati e i documenti come previsto dalla legge (obbligo di notifica ordinaria).

Nel 2015 PostCom si è vista costretta ad avviare una procedura nei confronti di un'impresa che nonostante numerosi solleciti non aveva adempiuto l'obbligo di fornire informazioni (compilazione del questionario per il reporting) di cui all'articolo 59 dell'ordinanza sulle poste e non aveva informato i clienti sulla possibilità di appellarsi all'organo di conciliazione in caso di controversie di diritto civile (violazione dell'obbligo di informazione secondo l'articolo 12 OPO). PostCom ha quindi pronunciato una sanzione amministrativa nei confronti dell'impresa inadempiente (cfr. decisione 16/2015 pubblicata nel sito).

Il questionario per le imprese con obbligo di notifica funge da base per il reporting e deve essere compilato entro il 31 marzo di ogni anno. Con i dati rilevati PostCom può quindi fare il punto della situazione sul mercato postale svizzero, operare un confronto diretto con l'anno precedente e individuare l'eventuale necessità di adottare misure.

PostCom segue con grande attenzione gli sviluppi imputabili all'arrivo nel settore della logistica o del trasporto di oggetti di operatori come Uber. Ritene che nei prossimi anni si assisterà a un cambiamento radicale le cui ripercussioni devono essere monitorate anche nell'ottica dell'obbligo di notifica.

TASSE DI VIGILANZA

In virtù dell'articolo 30 della legge sulle poste, PostCom può riscuotere tasse amministrative a copertura dei costi per le proprie decisioni e prestazioni e può fatturare alle imprese soggette all'obbligo di notifica ordinaria una tassa annua per la vigilanza calcolata sulla base dei costi dell'anno precedente. I dettagli sono disciplinati dagli articoli 78-80 dell'ordinanza sulle poste.

La tassa di vigilanza è calcolata sulla base del fatturato annuo e dell'entità dei servizi postali forniti dall'impresa in rapporto al fatturato totale del mercato postale svizzero. L'assoggettamento inizia al momento in cui decorre l'obbligo di notifica e termina con la cessazione dell'attività. Se un operatore contesta la fattura, PostCom emana una decisione.

Nel luglio 2015 PostCom ha fatturato la tassa per l'anno d'esercizio 2014 sulla base della chiave definita dall'autorità che tiene conto in misura uguale del fatturato e del volume.

PROVA DEL RISPETTO DELLE CONDIZIONI DI LAVORO IN USO NEL SETTORE

Per PostCom è importante che le condizioni di lavoro in uso nel settore vengano rispettate. Gli operatori con obbligo di notifica ordinaria devono fornire ogni anno nell'ambito del reporting la prova che soddisfano le condizioni richieste.

La prova è parte integrante dell'obbligo di informazione che gli operatori postali hanno nei confronti di PostCom. Se un operatore ha concluso con il proprio personale un contratto collettivo, si presume che le condizioni in uso nel settore siano rispettate.

Inoltre, gli operatori sono tenuti a convenire in forma scritta il rispetto delle condizioni di lavoro abituali nel settore anche con i subappaltatori che conseguono più della metà della cifra d'affari annua con i servizi postali.

PROVE DEL RISPETTO DELL'OBBLIGO DI NEGOZIARE UN CONTRATTO COLLETTIVO DI LAVORO

Secondo l'articolo 6 dell'ordinanza sulle poste (OPO) gli operatori assoggettati all'obbligo di notifica ordinaria devono provare, sulla base di documenti adeguati, di aver

condotto negoziati per la conclusione di un contratto collettivo di lavoro con sindacati riconosciuti, rappresentativi e autorizzati. Questa prova deve essere prodotta entro sei mesi dal momento in cui inizia a decorrere l'obbligo di notifica.

Il 2 marzo 2015 la Posta Svizzera, il sindacato Syndicom e l'associazione del personale Transfair hanno annunciato la conclusione dei negoziati riguardanti i nuovi contratti collettivi di lavoro (CCL) per Posta CH SA, AutoPostale Svizzera SA e Post-Finance SA. L'accordo è stato approvato dai consigli direttivi delle parti sociali aprile 2015. I nuovi contratti sono entrati in vigore il 1° gennaio 2016.

Dal canto suo, la principale associazione degli operatori privati (KEP&Mail) ha firmato con i sindacati Syndicom e Transfair il primo contratto collettivo di lavoro per il settore postale privato che entrerà in vigore il 1° luglio 2016.

PostCom intrattiene contatti regolari con la Posta, KEP&Mail e i sindacati e considera positivamente questi accordi convenuti nell'interesse di tutte le parti.

ANALISI DELLE CONDIZIONI DI LAVORO IN USO NEL SETTORE E DEFINIZIONE DI STANDARD MINIMI

L'articolo 61 capoverso 3 dell'ordinanza sulle poste assegna a PostCom il compito di definire standard minimi anche a prescindere dall'esito delle trattative tra i sindacati e gli operatori postali. Alla stessa stregua, PostCom è tenuta a analizzare periodicamente le condizioni di lavoro in uso nel settore postale. In pratica tuttavia i dati raccolti nell'ambito del reporting annuale non permettono di definire standard minimi per il personale d'esercizio.

PostCom ha quindi deciso di commissionare agli esperti Roman Graf e Yves Flückiger dell'Università di Ginevra una perizia scientifica per rilevare le condizioni di lavoro nel settore postale.

La perizia è stata allestita in tre tappe. Nella prima fase, da dicembre 2015 a metà febbraio 2016, sono state individuate le imprese partecipanti, ossia il mercato di riferimento e le aziende con dipendenti operativi. Non si è tenuto conto dei subappaltatori che con i servizi postali conseguono un fatturato inferiore al 50 % e nemmeno delle imprese con un solo dipendente e dei broker. Nella primavera 2016 PostCom ha redatto l'elenco delle imprese per la seconda fase, focalizzata sul rilevamento delle condizioni di lavoro minime. La terza fase concerne la raccolta dei dati salariali per il rapporto finale. Dopo aver valutato i risultati dello studio, PostCom definirà gli standard minimi per le condizioni di lavoro in uso nel settore a tenore dell'articolo 61 capoverso 3 dell'ordinanza sulle poste.

OBBLIGO D'INFORMAZIONE

Conformemente agli articoli 11 – 15 dell'ordinanza sulle poste, le imprese soggette all'obbligo di notifica ordinaria devono fornire determinate informazioni e soddisfare alcune disposizioni in materia di protezione dei consumatori.

- Devono pubblicare i prezzi di listino delle prestazioni offerte e le proprie condizioni generali.
- Devono segnalare ai propri clienti la possibilità di adire l'organo di conciliazione di cui all'articolo 65 OPO (www.ombud-postcom.ch).
- Devono informare i propri clienti in merito all'impiego dei dati di indirizzi e alle possibilità di opposizione di cui possono avvalersi.
- Gli invii postali, i veicoli e il personale di distribuzione devono essere contras-

- segnati in modo tale che un terzo possa ascriverli al fornitore responsabile.
- Devono pubblicare informazioni sulla qualità dei loro servizi, in particolare sui tempi di recapito dei singoli invii nonché sull'impatto ambientale e sulla fornitura socialmente sostenibile di prestazioni.

VALUTAZIONE DA PARTE DI POSTCOM

PostCom persegue tuttora una politica attiva per individuare le imprese assoggettate all'obbligo di notifica. Non dispone tuttavia di competenze sufficienti per agire con più efficacia nei confronti delle imprese morose, ad esempio non ha accesso agli atti delle imprese sottoposte a revisione né ai dati sui consolidatori. I consolidatori sono spedizionieri che raccolgono più spedizioni per organizzare una consolidata, ossia una spedizione unica consegnata da uno spedizioniere ad un vettore ma composta da più partite che hanno la stessa destinazione o almeno un tratto di percorso in comune.

A PostCom preme inoltre che gli operatori partecipino al rilevamento delle condizioni di lavoro. I risultati di questo studio sono importanti sia per i datori di lavoro sia per i lavoratori. Risposte corrette ed esaustive permetteranno di elaborare standard minimi che fungeranno da riferimento per il settore. Maggiore sarà il tasso di risposta, maggiori saranno anche le probabilità che la situazione delle imprese verrà considerata adeguatamente.

MERCATO POSTALE

EVOLUZIONE GENERALE DEL MERCATO

Nel 2015 il mercato postale svizzero ha realizzato complessivamente un fatturato di circa 3,94 miliardi di franchi contro i 3,98 dell'anno precedente per un volume di 3,836 miliardi di invii contro i 3,849 del 2014 (posta-lettere fino a 2 kg, posta-pacchi fino a 30 kg, invii espresso e servizi di corriere, giornali e periodici, Import e Export). Secondo le imprese, il leggero calo osservato sia in termini di fatturato che di volume è riconducibile tra l'altro alla concorrenza più agguerrita. In particolare, i clienti commerciali più grandi chiedono sconti sempre maggiori. Il mercato presenta tuttora un contesto difficile.

REPORTING ANNUALE

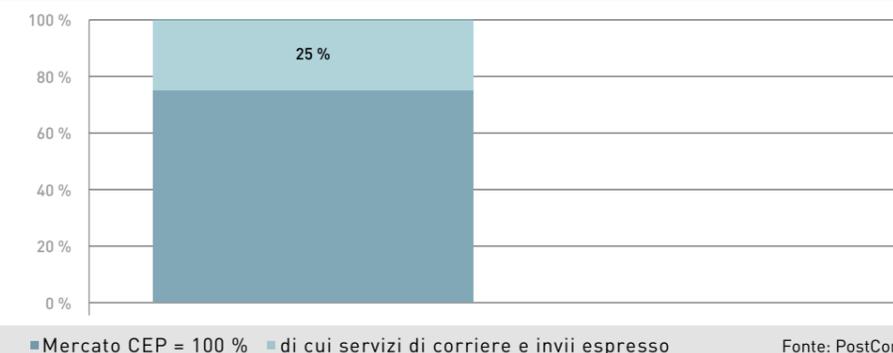
I dati riguardanti i diversi segmenti del mercato postale sono stati elaborati sulla base di quelli forniti da tutte le imprese attive sul mercato, inclusa la Posta Svizzera (reporting). PostCom li ha valutati per adempiere il proprio obbligo di sorvegliare e osservare il mercato.

In questo contesto occorre precisare che i servizi e l'offerta del mercato postale svizzero sono molto eterogenei. A PostCom sono registrate sia imprese che trasportano pacchi a titolo generico sia imprese che lo fanno esclusivamente per rami specifici. Ad essi si aggiungono gli operatori specializzati nei servizi della posta-lettere, le ditte distributrici di pubblicità e di giornali e periodici come pure le cooperative di corrieri in bicicletta, broker e consolidatori.

MERCATO DELLA POSTA-PACCHI, INCLUSI GLI INVII ESPRESSO E I SERVIZI DI CORRIERE (MERCATO CEP)

Il mercato CEP¹⁹ può essere riprodotto come segue:

QUOTE DI MERCATO CEP PACCHI FINO A 30 KG (SERVIZIO INTERNO, IMPORT, EXPORT)

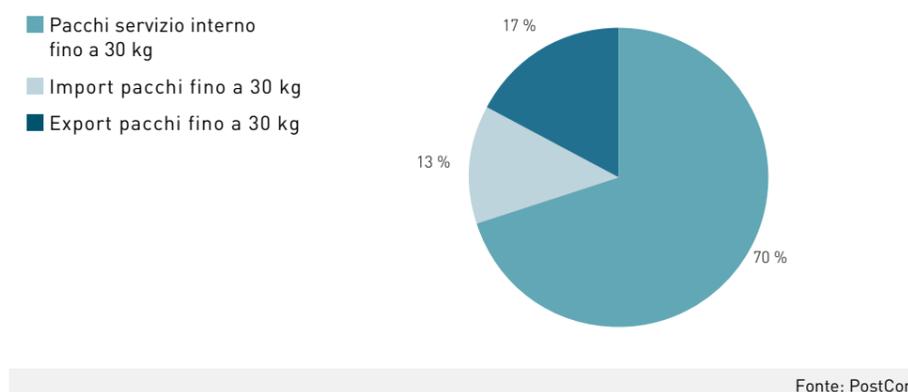


Il fatturato totale si attesta a 1,25 miliardi di franchi a fronte di un volume di 150 milioni di invii. In generale si osserva una crescita sia in termini di fatturato (+2 %) che di volume (+5 %), imputabile soprattutto al commercio online. Trascinata dal commercio online, è aumentata soprattutto la quota degli invii leggeri di piccole dimensioni. In questo segmento, contraddistinto da una crescita dinamica, è tuttavia spesso difficile distinguere tra pacchi e lettere.

Rispetto all'intero mercato CEP (pacchi fino a 30 kg, inclusi gli invii espresso e i servizi di corriere), i servizi espresso e di corriere coprono complessivamente il 25 %.

Il fatturato della posta-pacchi fino a 30 kg si suddivide come segue:

QUOTE DI MERCATO PACCHI FINO A 30 KG (SERVIZIO INTERNO, IMPORT, EXPORT)



Gli operatori privati detengono una quota del 78 % sul fatturato della posta-pacchi nel segmento Import e dell'80 % per Export.

A norma di legge tutti i servizi liberi del mercato postale sono assoggettati all'obbligo di notifica, in particolare i servizi della posta espresso e per corriere: sono servizi liberi che la Posta non è obbligata a fornire. Spesso è difficile delimitare le singole offerte, visto soprattutto che i clienti commerciali pongono esigenze elevate in fatto di prezzi e qualità. Pertanto, non è sempre evidente distinguere tra pacchi del servizio universale e pacchi della posta rapida. Stando al rapporto esplicativo sulla nuova ordinanza, sono considerati invii espresso o per corriere gli invii indirizzati di lettere

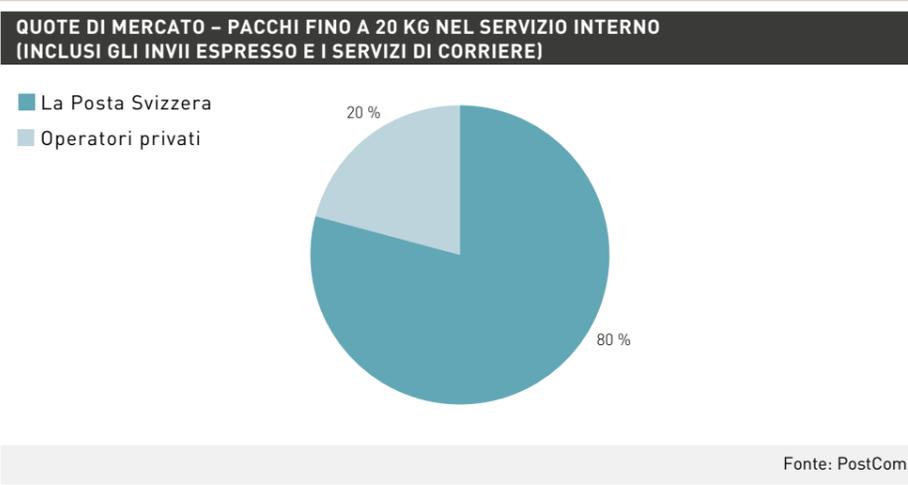
¹⁹ CEP = CORRIERE, ESPRESSO E PACCHI FINO A 30 KG

e pacchi che di norma vengono trasportati più rapidamente, al di fuori della distribuzione regolare, separatamente e a prezzi superiori rispetto agli invii che rispondono alla definizione del servizio universale²⁰.

QUOTE DI MERCATO: INVII DELLA POSTA-PACCHI FINO A 30 KG

L'analisi evidenzia che nel 2015 il volume di invii della posta-pacchi fino a 30 kg nel servizio interno si quantificava in 132 milioni di invii con un fatturato di 882 milioni di franchi. Questi dati riguardano la quota di mercato dei pacchi fino a 30 kg e i pacchi della posta rapida. Anche qui si rileva una leggera crescita sia in termini di fatturato che di volume. Tra le possibili cause, vi è anche il calo dei prezzi del carburante²¹. Secondo l'UST non è possibile desumere un trasferimento dei trasporti dalla ferrovia alla strada²².

La Posta, DPD e DHL Express sono tuttora gli operatori più importanti sul mercato svizzero dei pacchi.



SERVIZI DI CORRIERE E DELLA POSTA ESPRESSO

A PostCom si sono presentate ditte di corriere classiche che consegnano invii direttamente (in Svizzera e all'estero), corrieri urbani (ad es. corrieri in bicicletta) e ditte attive sul mercato della posta espresso (in Svizzera e all'estero).

Per alcune ditte non è stato possibile distinguere tra posta-lettere e posta-pacchi, poiché l'attività nel mercato degli invii di corriere è di norma organizzata sulla base di mandati. D'intesa con le singole imprese si è quindi proceduto a una stima.

Per l'esercizio 2015 si registrano i fatturati seguenti:

	NAZIONALE LETTERE FINO A 1 KG E PACCHI FINO A 20 KG	NAZIONALE LETTERE FINO A 2 KG E PACCHI FINO A 30 KG	ESTERO (IMPORT, EXPORT, LETTERE FINO A 2 KG E PACCHI FINO A 30KG)
Totale fatturati CHF	2 516 mio.	2 631 mio.	831 mio.
Quota espressi e servizi di corriere	2 %	3 %	45 %

²⁰ RAPPORTO ESPLICATIVO, ORDINANZA DEL 29 AGOSTO 2012 SULLE POSTE, PAG. 16

²¹ [HTTP://WWW.ASTAG.CH/UPLOAD/DOCS/ASTAG/DIESELPREISE_2015_BASIS%201.20.PDF](http://www.astag.ch/upload/docs/astag/dieselpreise_2015_basis%201.20.pdf)

²² BFS, 7.12.2015: PIÙ TRASPORTO DI MERCI CHE MAI, [HTTPS://WWW.NEWS.ADMIN.CH/MESSAGE/INDEX.HTM-L?LANG=DE&MSG-ID=59817](https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=59817)

Complessivamente i fornitori di servizi della posta espresso e di corriere giocano un ruolo secondario nel mercato nazionale, dato che sono in concorrenza con i fornitori regolari che recapitano lettere e pacchi. In Svizzera i clienti rinunciano alla garanzia dell'ora di consegna e, per risparmiare, scelgono i prodotti standard più economici.

Sul piano internazionale le ditte che offrono servizi della posta espresso e di corriere beneficiano soprattutto della crescente domanda da parte dell'economia di trasporti puntuali. Come si evince dalla tabella qui sopra, la percentuale della posta espresso e di corriere a livello internazionale è del 45 %²³.

VALUTAZIONE DEL MERCATO DELLA POSTA-PACCHI

Nel mercato della posta-pacchi, caratterizzato da una concorrenza più marcata, sono attivi diversi operatori che dispongono di una rete nazionale – ma non solo – di punti di accettazione o di ritiro per clienti privati e commerciali.

La concorrenza favorisce l'innovazione e incrementa la qualità. Tra i motori di questo fenomeno figura la crescente digitalizzazione, grazie alla quale i clienti possono sapere dove si trovano i loro invii e, se necessario, definire a breve termine un altro luogo di recapito. Presto la cosiddetta tecnologia indossabile – in inglese wearable technology²⁴ – come lo smartwatch verrà ad aggiungersi agli smartphone o agli altri dispositivi usati per gestire gli invii o informare i destinatari sui recapiti.

Il progresso tecnologico, la sharing economy e, in generale, la tendenza alla Convenience fanno aumentare le aspettative dei clienti per i quali è ormai ovvio disporre di forniture sempre più rapide e affidabili e avere la possibilità di restituire la merce ordinata in modo semplice e gratuito. Le imprese, ossia i fornitori di beni e prodotti come pure gli operatori postali, investono sempre di più in tecnologie e software moderni per tenere conto delle esigenze dei clienti lungo l'intera catena di produzione e fornitura.

Per rispondere all'esigenza dei clienti di ricevere la merce già il giorno stesso, diversi operatori hanno lanciato offerte speciali o progetti pilota. Fino a fine estate 2016, la Posta testa nella regione di Berna una piattaforma online con recapito il giorno stesso che dovrebbe garantire alle piccole imprese locali l'accesso all'E-Commerce, un segmento in forte crescita. La consegna è effettuata dal servizio di corriere di una startup. In alternativa, i clienti ricevono la merce per posta normale o la ritirano direttamente in negozio.

Anche l'Internet delle cose è una tendenza da tenere d'occhio. L'idea arriva da un settore sempre più importante per gli operatori postali: la logistica che quotidianamente trasporta milioni di oggetti. Grazie a una rete supportata da Internet si vorrebbe creare un sistema in grado di autogestirsi completamente. Nei centri di spedizione, ad esempio, sono i robot e non più il personale a percorrere i lunghi tratti per prendere i pacchi dagli scaffali e caricarli per il trasporto. Insieme alle stampanti 3D, che stampano sul posto gli oggetti in base alle specifiche che vengono loro trasmesse, l'Internet delle cose potrebbe ridurre ulteriormente lo stoccaggio e i tempi di consegna e indirizzare il trasporto di merci verso nuove vie.

Bisogna quindi supporre che nel prossimo futuro il mercato dei pacchi si svilupperà in modo ancora più rapido e dinamico. Considerato che molti clienti vivono in centri urbani o agglomerati, si fa più impellente anche il problema della logistica urbana, ossia la fornitura fisica in queste aree, dove dissuasori stradali, barriere o altri arredi urbani finalizzati alla riduzione del traffico si trasformano di fatto in ostacoli alla

²³ NOTA: PER DIVERSE IMPRESE NON È STATO POSSIBILE DISTINGUERE LA PERCENTUALE DEI SERVIZI DELLA POSTA ESPRESSO E QUELLA DEI SERVIZI DI CORRIERE NEL MERCATO INTERNAZIONALE.

²⁴ [HTTP://WWW.WIK.ORG/FILEADMIN/STUDIEN/2015/WIK_TUEV_MONITORING_2014.PDF](http://www.wik.org/fileadmin/Studien/2015/WIK_TUEV_MONITORING_2014.pdf)

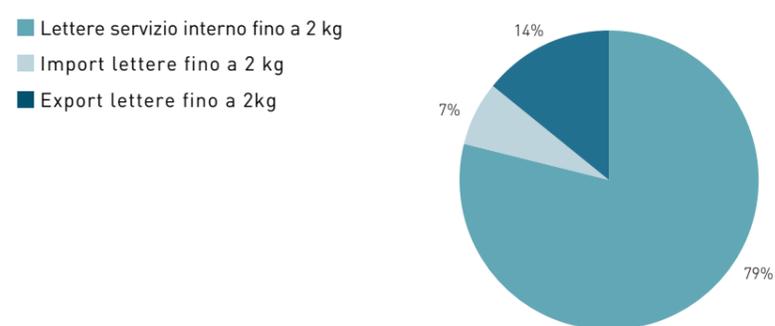
concorrenza. PostCom ha fatto osservare alle autorità di alcune città che le misure di rallentamento del traffico avrebbero potuto provocare effetti collaterali indesiderati e ha chiesto una parità di trattamento per tutti gli operatori postali, ad esempio nell'ambito della concessione delle autorizzazioni di accesso.

Oltre ai centri urbani, anche le regioni difficilmente accessibili potrebbero beneficiare dell'impiego di droni, con i quali diversi operatori postali hanno già condotto test su vasta scala. Anche da questo punto di vista si attendono ulteriori sviluppi tecnologici che potrebbero influenzare soprattutto il mercato della posta-pacchi.

MERCATO DELLA POSTA-LETTERE

Il fatturato della posta-lettere fino a 2 kg si suddivide come segue:

QUOTE DI MERCATO LETTERE FINO A 2 KG (SERVIZIO INTERNO, IMPORT, EXPORT)



Fonte: PostCom

Il fatturato totale ammonta a 2,212 miliardi di franchi con un volume di 2,520 miliardi di invii. Rispetto all'anno precedente si osserva una flessione sia in termini di fatturato (-3,1 %) che di volume (-1,6 %). Se il volume diminuisce moderatamente, il fatturato cala in modo più marcato. La tendenza negativa è imputabile soprattutto alle misure di razionalizzazione adottate dalle imprese e dalla progressiva digitalizzazione.

Il fatturato dell'intero mercato interno della posta-lettere fino a 2 kg ammonta a 158 milioni di franchi. Gli operatori privati ne detengono il 27 %. Il fatturato delle lettere Export si attesta a 303 milioni di franchi. Gli operatori privati ne detengono il 39 %.

QUOTE DI MERCATO: INVII INDIRIZZATI DELLA POSTA-LETTERE NEL SERVIZIO INTERNO FINO A 2 KG ²⁵

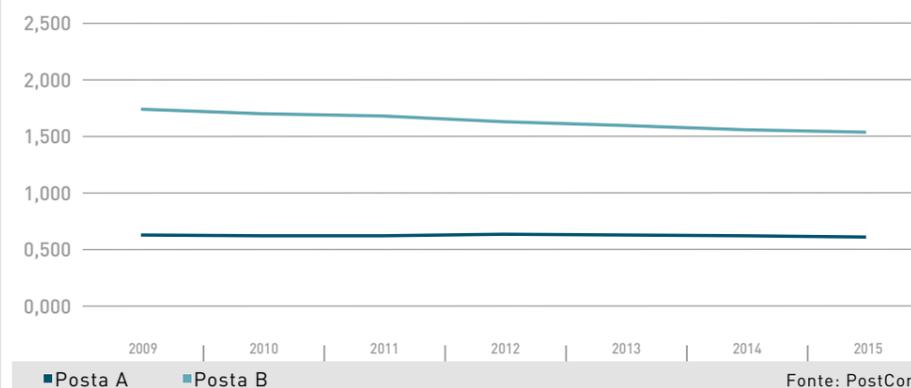
Secondo i dati forniti dalla Posta Svizzera e dai fornitori privati di servizi postali, per l'esercizio 2015 il volume dell'intero mercato interno della posta-lettere fino a 2 kg si è attestato a 2,199 miliardi di invii con un fatturato di 1,751 miliardi di franchi ²⁶. Grazie al suo elevato volume di invii, la Posta Svizzera detiene tuttora una quota di mercato di quasi il 99 % sia in termini di fatturato che di volume nel segmento liberalizzato delle lettere della posta interna.

Il volume della posta-lettere indirizzata del servizio interno ha subito una lieve erosione anche nel 2015: -1,5 % contro il -2,5 % del 2014. Questo andamento negativo persisterà ma in modo più moderato a causa soprattutto della progressiva tendenza ad avvalersi dei media elettronici.

²⁵ CON SERVIZI DELLA POSTA ESPRESSO E DI CORRIERE

²⁶ CON SERVIZI DELLA POSTA ESPRESSO E DI CORRIERE

LETTERE INDIRIZZATE DEL SERVIZIO INTERNO TRASPORTATE DALLA POSTA SVIZZERA IN MIA. DI UNITÀ



Fonte: PostCom

Nel confronto europeo la Svizzera, con il suo eccezionale volume di invii e l'elevata densità demografica, figura tuttora tra i Paesi con il più alto volume di invii pro capite. In base ai dati dell'Ufficio federale di statistica (settembre 2015) e al volume della posta-lettere indirizzata fino a 2 kg della Posta (servizio interno, Import, Export), ogni abitante riceve in media per anno oltre 300 lettere indirizzate. Questo volume considerevole permette alla Posta di realizzare importanti sinergie e economie di scala nonostante la saturazione del mercato.

VALUTAZIONE DEL MERCATO DELLA POSTA-LETTERE

In Europa il mercato della posta-lettere è interamente aperto alla concorrenza dal 2013. In Svizzera, dall'abbassamento del limite del monopolio a 50 grammi, è stato liberalizzato il 22 % del volume e il 26 % del fatturato nel mercato nazionale della posta-lettere fino a 1 kg. Gli operatori privati attivi sul mercato nazionale sono riusciti a conquistarne solo una quota esigua.

Diversamente da quanto si osserva sul piano internazionale, soprattutto in Inghilterra, Francia e Germania, in Svizzera manca la concorrenza tra consolidatori. È tuttora attuale la questione dell'accesso degli operatori privati alle prestazioni parziali della Posta che, secondo l'articolo 5 della legge sulle poste, deve essere trasparente, tempestivo e non discriminatorio. In sostanza si tratta di garantire agli operatori privati la possibilità di ricevere dai clienti lettere dei servizi riservati e di consegnarle in blocco alla Posta per la distribuzione.

In conclusione occorre rilevare che, nei Paesi europei, il volume della posta-lettere continua a diminuire a causa come noto del progressivo passaggio alla comunicazione e alla fatturazione elettroniche. Questa tendenza persisterà anche in Svizzera.

GIORNALI E PERIODICI

Giornali e periodici in abbonamento sono quotidiani e settimanali pubblicati a livello locale, regionale o interregionale come pure riviste divulgative e specializzate che di solito vengono pubblicate a cadenza settimanale o più lunga. Nel 2015 i giornali e periodici in abbonamento hanno generato un fatturato pari a 459 milioni di franchi per un volume complessivo di 1,165 miliardi di invii (inclusi Import e Export). Leader incontestato di questo mercato parziale è la Posta Svizzera con la sua società del gruppo Presto.

Rispetto all'anno precedente si osserva un aumento sia in termini di volume che di fatturato sebbene i rilevamenti dell'Ufficio federale di statistica indichino che il nu-

mero di giornali in Svizzera segna da decenni un calo costante²⁷. L'aumento è imputabile alla maggiore precisione dei dati forniti dagli operatori nell'ambito del reporting.

OCCUPAZIONE NEL MERCATO POSTALE

Nel settore postale sono occupate per estrapolazione circa 38 000 persone. Informazioni più dettagliate potranno essere fornite con i prossimi rapporti di attività poiché, come auspicato dal legislatore, nell'esercizio in corso si sta procedendo al rilevamento delle condizioni di lavoro in uso nel settore.

RELAZIONI INTERNAZIONALI

In qualità di osservatrice ad hoc, nel 2015 PostCom ha fornito un prezioso contributo all'attività del Gruppo dei regolatori europei per i servizi postali (ERGP). Il presidente e il responsabile della segreteria partecipano alle conferenze internazionali mentre i collaboratori siedono in commissioni tecniche.

PostCom è rappresentata anche nel Comitato europeo di normazione (CEN) che ha il compito di definire le norme europee in materia di servizi postali in base alle misure di armonizzazione adottate sul piano internazionale. L'autorità di regolazione identifica le norme vigenti e valuta il loro impatto sulla legislazione postale svizzera. Ha aderito all'Associazione svizzera di normalizzazione (SNV), che svolge un ruolo di coordinamento nel campo delle norme nazionali e internazionali in Svizzera.

UFFICIO DI CONCILIAZIONE

Nel 2015 sono state complessivamente 151 le persone che si sono rivolte all'ufficio di conciliazione. Nel 60 % circa dei casi è stato possibile appianare verbalmente per la via negoziale le divergenze tra il cliente e l'operatore. Nel rimanente 40 % si è dovuto aprire una procedura. In 18 di esse è stato possibile trovare rapidamente una soluzione equa e soddisfacente per tutte le parti. In 6 casi è stata indetta a Berna un'udienza di conciliazione alla presenza di tutte le parti coinvolte. In 17 casi l'operatore ha riconosciuto la fondatezza della richiesta. In una ventina di casi il cliente ha ritirato la richiesta poiché nel frattempo il problema si era risolto o perché le spiegazioni ricevute gli hanno permesso di capire che l'operatore aveva agito correttamente o perché lui stesso non ha presentato la documentazione necessaria. Solo in un caso non è stato possibile giungere a un accordo.

Nell'anno in esame nessun cliente si è rivolto a un tribunale. L'ufficio di conciliazione ha quindi raggiunto il proprio obiettivo.

STATISTICA

A. Domande nell'anno in esame				151
Totale delle richieste dal 1° gennaio al 31 dicembre 2015 che adempiono le condizioni per l'entrata in materia				
B. Casi nell'anno in esame				56
Totale di casi aperti dal 1° gennaio al 31 dicembre 2015				
C. Motivi di reclamo e richieste	Un caso può includere più di un motivo e di una richiesta.			
Perdita di un invio	13	Danno consecutivo	8	
Ritardo	7	Recapito negato	8	
Indennizzo	19	Altri motivi	25	
D. Lingue				
Tedesco	35			
Francese	19			
Italiano	2			
E. Esito della procedura				
Confronto				18
Ammissione				17
Ritiro poiché il problema si è risolto o per mancanza di prospettive di successo				20
Nessun confronto				1

Il rapporto esaustivo dell'ufficio di conciliazione può essere scaricato dal sito www.ombud-postcom.ch.

VALUTAZIONE DA PARTE DI POSTCOM

L'ufficio di conciliazione risponde a un'esigenza effettiva e ha comprovato la propria efficacia. Affronta con professionalità e apertura le difficoltà dei clienti. Con informazioni dettagliate e attraverso il dialogo, contribuisce all'appianamento di dubbi e incertezze, evitando così la via giudiziale.



PROCEDURE E DENUNCE RETTE DAL DIRITTO IN MATERIA DI VIGILANZA

DISBRIGO DI DENUNCE RETTE DAL DIRITTO IN MATERIA DI VIGILANZA

Nell'anno in esame la segreteria di PostCom ha ricevuto complessivamente 36 lettere da cittadini scontenti della Posta contro le 44 del 2014. Buona parte di queste lettere, 21 per la precisione (2014: 26), riguardavano il recapito.

Gli altri operatori postali sono stati oggetto di due lettere di reclamo da parte dei cittadini (2014: 4).

I reclami vengono esaminati e evasi. Se necessario, si invita l'operatore postale interessato a prendere posizione. Se dai chiarimenti emerge che sono state violate delle disposizioni giuridiche di sua competenza, PostCom può avviare una procedura di vigilanza e, dato il caso, disporre misure o sanzioni amministrative.

PROCEDURE DI VIGILANZA

In relazione ai negoziati sul contratto collettivo di lavoro, il Tribunale federale è stato chiamato a decidere in merito al ricorso presentato da un sindacato che chiedeva a PostCom di imporre alla Posta di coinvolgerlo nelle trattative.

Il Tribunale federale ha stabilito che PostCom non può entrare nel merito di questo genere di richieste ma deve limitarsi a verificare che i negoziati vengano effettivamente condotti e che gli operatori postali rispettino le condizioni di lavoro in uso nel settore. Se un operatore ha concluso un CCL, si può supporre che tali condizioni siano osservate. Le associazioni del personale che un operatore esclude dalle trattative possono appellarsi ai rimedi contemplati dal diritto civile (sentenza 2C_118/2014 del 22 marzo 2015).

Verso la fine del 2014 PostCom ha disposto misure di vigilanza nei confronti della Posta che, dopo aver introdotto il servizio a domicilio (in sostituzione dell'ufficio postale), aveva sottoposto a verifica il recapito a domicilio nella regione interessata e lo aveva ridotto a sette nuclei familiari. Poiché durante i negoziati sulla chiusura dell'ufficio postale, la Posta non aveva comunicato al Comune l'intenzione di rivedere il recapito a domicilio, PostCom ha ritenuto che vi fosse una violazione del principio della buona fede. Dopo l'intervento di PostCom, la Posta ha adottato diverse misure per coordinare le procedure in vista dell'introduzione del servizio a domicilio e dell'ottimizzazione del recapito a domicilio. PostCom ha tuttavia ritenuto che le misure non fossero sufficienti e ha disposto provvedimenti supplementari. La Posta ha contestato sia la competenza di PostCom a disporre provvedimenti sia la violazione del principio della buona fede. Pur confermando la competenza di PostCom, il Tribunale amministrativo federale ha ritenuto che il principio della buona fede non fosse stato violato e ha annullato la decisione di PostCom (sentenza A-173/2015 dell'8 giugno 2015). In conclusione, spetta quindi unicamente alla Posta adottare misure affinché i negoziati con i Comuni si svolgano nel rispetto della buona fede.

DECISIONE SULL'ACCESSO ALLE CASELLE POSTALI

La legge sulle poste concede ai fornitori di servizi postali un diritto reciproco all'accesso alle caselle postali di altri operatori. In linea di massima le condizioni (inclusa la remunerazione) devono essere definite per contratto. Gli operatori possono rivolgersi a PostCom, che decide in merito alla conclusione di un contratto, solo se non trovano un accordo sull'accesso.

A metà 2015 PostCom ha ricevuto una richiesta in tal senso. Le parti avevano trovato un accordo su tutte le condizioni contrattuali ad eccezione della remunerazione. L'articolo 20 dell'ordinanza sulle poste disciplina le modalità di calcolo se la remunerazione deve essere stabilita da PostCom. In questi casi, tuttavia, il prezzo risulta molto alto. In particolare, l'articolo 20 capoverso 1 lettera c OPO assegna al gestore dell'impianto l'intero utile risultante dalla prestazione fornita. Nello specifico l'operatore privato faceva valere che la remunerazione calcolata conformemente all'articolo 20 OPO comportasse prezzi proibitivi e che ciò fosse contrario all'articolo 6 LPo, volto a promuovere l'accesso alle caselle postali nell'interesse della concorrenza e della clientela. L'operatore chiedeva in sostanza di non applicare l'articolo 20 OPO e di calcolare la remunerazione supplementare in modo tale che risultasse più conveniente. Nella decisione del 4 marzo 2016, PostCom non ha accordato la deroga all'ordinanza adducendo che tale deroga genererebbe arbitrarietà. Dato il caso, spetterebbe inoltre al Consiglio federale e non a PostCom correggere l'ordinanza. La decisione di PostCom è stata impugnata.

PROCEDURE RIGUARDANTI LE CASSETTE DELLE LETTERE

Le cassette delle lettere e gli impianti di cassette delle lettere devono soddisfare determinate disposizioni contemplate dall'ordinanza sulle poste. In particolare, devono essere liberamente accessibili e collocati ai confini della proprietà, nei pressi dell'accesso all'abitazione generalmente utilizzato. Nel caso di abitazioni plurifamiliari e di edifici adibiti ad uso commerciale, le cassette possono essere collocate nel perimetro di accesso alla casa, sempre che sia possibile raggiungerle dalla strada. Se l'ubicazione o la forma (dimensioni minime) non corrispondono alle disposizioni dell'ordinanza sulle poste, la Posta può sospendere la distribuzione a domicilio dopo debito preavviso. In caso di controversie PostCom apre una procedura amministrativa su richiesta del proprietario dello stabile per accertare se le disposizioni sull'ubicazione o le dimensioni delle cassette sono rispettate e emana una decisione che può essere impugnata davanti al Tribunale amministrativo federale.

Nell'anno in esame PostCom ha emanato 12 decisioni riguardanti l'ubicazione delle cassette postali (2014: 3), di cui 10 a sfavore dei richiedenti e 2 a favore. In uno dei due casi in cui la decisione (8/2015 del 7 maggio 2015) è stata favorevole al richiedente, la Posta ha inoltrato ricorso. Il Tribunale amministrativo federale ha confermato la decisione della PostCom (sentenza A-3713/2015 dal 27 aprile 2016). Le decisioni sono pubblicate nel sito di PostCom (www.postcom.admin.ch/dokumentation_verfuegungen.htm). In sette casi (2014: 5) la procedura è stata abbandonata poiché priva d'oggetto: o la Posta ha fatto concessioni o il richiedente ha ritirato la domanda.

Nel 2015 sono pervenute poco meno di una sessantina di contestazioni riguardanti l'ubicazione delle cassette postali contro le due dozzine del 2014. In alcuni casi la vertenza è stata risolta spiegando il quadro giuridico o incoraggiando le parti a riprendere il dialogo. In 42 casi (2014: 17) è stata aperta una procedura amministrativa. Va

precisato che una procedura riguarda sei richiedenti. Come nell'anno precedente si osserva un sensibile aumento delle richieste, in particolare nella seconda metà dell'anno: 29 delle 42 procedure sono state aperte tra luglio e dicembre.

Nel 2015 PostCom ha concretizzato nelle sue decisioni il concetto di abitazioni plurifamiliari e di edifici adibiti ad uso commerciale di cui all'articolo 74 capoverso 3 OPO. Le abitazioni plurifamiliari sono predisposte per più di due nuclei familiari. In questa categoria rientrano anche le case a schiera o quelle terrazzate con accesso comune. Gli edifici adibiti ad uso commerciale sono immobili in cui si esercitano prevalentemente attività commerciali. Nell'anno in rassegna PostCom ha stabilito che un edificio che include un'abitazione unifamiliare e bifamiliare con un unico seminterrato e un piazzale antistante comune è considerato un'abitazione plurifamiliare (decisione 8/2015 del 7 maggio 2015). In un altro caso ha deciso che una casa unifamiliare che accoglie l'ufficio di un'azienda artigianale non può essere considerata edificio adibito ad uso commerciale (decisione 21/2015 del 10 dicembre 2015). PostCom ha inoltre accolto una richiesta riguardante il caso di un accesso utilizzato in comune (decisione 22/2015 del 10 dicembre 2015) e ha respinto 10 richieste poiché le cassette delle case unifamiliari o bifamiliari in questione non erano collocate ai confini della proprietà.

PROCEDURE RIGUARDANTI LA DISTRIBUZIONE A DOMICILIO

(cfr. anche spiegazioni sulle basi giuridiche al capitolo 1)

Per quanto riguarda le controversie sulla distribuzione a domicilio, nel 2015 PostCom ha avviato una procedura in cinque casi proprio come nel 2014. Va precisato che un caso concerne sette richiedenti. PostCom ha emanato una decisione in quattro casi: in due ha accolto la richiesta degli abitanti di beneficiare del recapito a domicilio (decisioni 19 e 20/2015 del 27 agosto 2015) mentre negli altri due l'ha respinta (decisioni 18/2015 del 27 agosto 2015 e 23/2015 del 10 dicembre 2015).

- La Posta ha rifiutato il recapito a domicilio a un'azienda agricola che si trova a circa un chilometro dall'agglomerato. PostCom ha respinto l'interpretazione rigida e letterale delle basi giuridiche sulla distribuzione a domicilio contemplate dall'ordinanza sulle poste e, nel caso specifico, ha approvato il recapito a domicilio in applicazione della regola dei due minuti (decisione 19/2015 del 27 agosto 2015; impugnata).
- La richiedente che vive in un'abitazione situata poco sopra il tragitto percorso dal postino ha proposto, quale soluzione sostitutiva, di posizionare la cassetta delle lettere sul ciglio della strada. La Posta ha respinto la proposta e ha offerto una casella postale nell'agglomerato più vicino, situato a circa 1,4 km di distanza. Considerandosi competente a statuire circa la proporzionalità dell'alternativa, PostCom ha ritenuto che la soluzione sostitutiva del recapito a domicilio fosse parte integrante del servizio universale. Nello specifico, non ha riconosciuto la proporzionalità e ha invitato la Posta a procedere quotidianamente alla distribuzione a domicilio attraverso la cassetta delle lettere sul percorso del postino (decisione 20/2015 del 27 agosto 2015; impugnata).
- In una frazione situata in collina a circa 2,6 km dall'agglomerato più vicino la Posta ha rifiutato di riprendere la distribuzione a domicilio e ha proposto di recapitare quotidianamente la corrispondenza in una cassetta delle lettere sul percorso del postino a circa 240 m di distanza. PostCom ha ritenuto che la soluzione fosse proporzionata (decisione 18/2015 del 27 agosto 2015; impugnata).

- Nel caso di un ristorante situato a 7 km dall'agglomerato più vicino, PostCom ha ritenuto che il recapito giornaliero degli invii della posta-lettere in una casella a circa 800 m di distanza e degli invii della posta-pacchi all'ufficio postale più vicino, per quanto a 7 km di distanza, fosse una soluzione proporzionata (decisione 23/2015 del 10 dicembre 2015).

PostCom è un'autorità indipendente subordinata al DATEC unicamente dal punto di vista amministrativo. Vigila sul mercato postale svizzero, assicura l'equità della concorrenza e provvede affinché il servizio universale venga fornito con una buona qualità.

È composta da sette membri nominati dal Consiglio federale. Per il nuovo periodo di legislatura 2016-2019, iniziato il 1° gennaio 2016, sono stati eletti:

- Dr. rer. pol. Hans Hollenstein, ex consigliere di Stato di Zurigo, presidente (uscente), Winterthur ZH
- Georges Champoud, già Posta Svizzera e CEO DPD, vicepresidente (uscente), Freienbach SZ
- Prof. Dr. rer. pol. Robert Göx, professore ordinario, cattedra di managerial accounting, Università di Zurigo (uscente), Tentlingen FR
- Prof. dr. iur. Clémence Grisel Rapin, professoressa associata per il diritto pubblico, cattedra di diritto amministrativo, Università di Friburgo (nuova), Lutry VD
- Lic. iur. Micol Morganti Perucchi, avvocato e notaio (uscente), Sonvico TI
- Reto Müllhaupt, geografo diplomato, ex segretario generale della Posta Svizzera (uscente), Losanna VD
- Clemens Poltera, analista economico e perito revisore (uscente), Rona GR

PostCom dispone di una propria segreteria, diretta dal dott. Michel Noguét, che si occupa dei settori diritto, economia, amministrazione e comunicazione.



I membri di PostCom (da sinistra a destra): Florence Grisel Rapin, Michel Noguét (responsabile del segretariato), Georges Champoud (vicepresidente), Reto Müllhaupt, Hans Hollenstein (presidente), Robert F. Göx, Micol Morganti Perucchi e Clemens Poltera.

MANDATO E ATTIVITÀ

PostCom emana le decisioni che le competono secondo la legge sulle poste e le pertinenti disposizioni esecutive.

PostCom svolge in particolare i seguenti compiti:

- Sorveglia il rispetto del mandato legale di servizio universale, in particolare per quanto riguarda l'ubicazione delle cassette delle lettere e la distribuzione a domicilio.
- Emanando raccomandazioni in caso di chiusure e trasferimenti di punti d'accesso presidiati (uffici e agenzie postali).
- Garantisce il controllo della qualità dei servizi postali del servizio universale.
- Verifica il rispetto del divieto di sovvenzionamento trasversale e dell'esposizione dei costi netti.
- Presenta un rapporto d'attività al Consiglio federale e al Parlamento. Se del caso, propone al Consiglio federale provvedimenti adeguati per garantire il servizio universale.
- Registra i fornitori di servizi postali.
- Verifica se le condizioni di lavoro in uso nel settore sono rispettate e se vengono svolti negoziati per la conclusione di un contratto collettivo di lavoro.
- Decide in caso di controversie relative all'accesso alle caselle postali e al trattamento degli indirizzi.
- Verifica il rispetto dell'obbligo d'informazione e dell'obbligo di fornire informazioni.
- Persegue e giudica le contravvenzioni.
- Osserva l'evoluzione del mercato postale al fine di garantire un'ampia gamma di prestazioni a prezzi contenuti e di alta qualità in tutte le regioni del Paese. A tal fine intrattiene uno scambio regolare con tutti gli attori.
- Risponde alle lettere dei cittadini. Informa il pubblico e tutti i gruppi interessati sulla sua attività con un rapporto annuale.

DIFFERENZE RISPETTO AD ALTRE AUTORITÀ DI VIGILANZA

Nell'ambito della revisione totale della normativa sulle poste sono state ridistribuite le competenze delle diverse autorità responsabili. Oltre a PostCom, dal 1° ottobre 2012 nella vigilanza del settore postale sono coinvolte le autorità seguenti:

La Confederazione dirige sul piano strategico le unità rese autonome, fissandone gli obiettivi di livello superiore da raggiungere a medio termine. Gli obiettivi strategici del Consiglio federale sono quindi uno strumento centrale della politica della Confederazione in quanto proprietario. Il Parlamento esercita l'alta vigilanza e può impartire al Consiglio federale il mandato di definire o modificare gli obiettivi strategici (art. 28 cpv. 1 e 1bis LParl).

In questo contesto il Consiglio federale adempie la sua funzione di proprietario nei confronti della Posta. Il Dipartimento dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC), quale dipartimento competente, e l'Amministrazione federale delle finanze si dividono i compiti per la preparazione e il coordinamento dei dossier all'attenzione del Consiglio federale ed esercitano per conto di quest'ultimo i diritti di azionista nei confronti della Posta. Questo modello duale trova applicazione in particolare per le unità rese autonome, come la Posta, che offrono prestazioni sul mercato e/o a carattere monopolistico e, nel contempo, rivestono grande importanza per il bilancio della Confederazione (cfr. rapporto del Consiglio federale sul governo

d'impresa del 13 settembre 2006, pag. 8294 seg.; http://www.efv.admin.ch/i/themen/finanzpolitik_grundlagen/cgov.php).

L'Ufficio federale delle comunicazioni (UFCOM) elabora le questioni di politica postale per conto del DATEC. Prepara le decisioni del Consiglio federale riguardanti i prezzi nel settore protetto dal monopolio e le riduzioni dei prezzi per il trasporto nell'ambito del sostegno indiretto alla stampa. Inoltre si occupa di diversi compiti disciplinati dalla legge sulle poste: assume per esempio la vigilanza sul servizio universale per il traffico dei pagamenti, valuta le richieste per il sostegno indiretto alla stampa e coordina la rappresentanza degli interessi svizzeri presso organismi internazionali.

Il Sorvegliante dei prezzi, dal canto suo, è competente per quanto riguarda le tariffe dei servizi esclusi dal monopolio. Viene consultato in merito agli adeguamenti di prezzo dei servizi assoggettati al monopolio e emana raccomandazioni.

La sorveglianza giuridico-finanziaria su PostFinance SA è invece affidata all'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA).



PROSPETTIVE

All'inizio del nuovo periodo di legislatura 2016-2019, PostCom ha disposto un'analisi globale della situazione, dalla quale è emerso che in Svizzera come all'estero sono in atto o si profilano diversi sviluppi che influenzeranno il mercato postale. Oltre a tendenze già note, come il calo del volume della posta-lettere, le nuove esigenze dei clienti o i problemi di finanziamento del servizio universale, PostCom intravede la progressiva sostituzione dell'uomo con la macchina. Anche la digitalizzazione porterà ulteriori e sensibili cambiamenti nel settore postale.

È opinione diffusa che anche la sharing economy avrà importanti conseguenze. Diversamente dalle imprese attualmente assoggettate all'obbligo di notifica conformemente alla legge sulle poste e alla pertinente ordinanza, i nuovi concorrenti sull'«ultimo miglio» non sono (ancora) registrati e non versano tasse o tributi per queste attività. Di fronte alla digitalizzazione, ai rapidi cambiamenti strutturali e alla disruption dei processi e delle catene di fornitura attuali, PostCom valuterà con le altre autorità la necessità di modificare o intensificare la regolamentazione.

Anche le cassette delle lettere «intelligenti» creano nuove dimensioni che la Posta Svizzera vuole testare con prove pilota nell'estate 2016. Queste cassette sono munite di un dispositivo di chiusura che permette di depositare pacchi o altri invii senza che terzi vi abbiano accesso. La prassi di notifica non viene modificata. Il destinatario gestisce tramite app l'accesso alla cassetta, che è per principio garantito anche ad altri operatori postali. Questo è uno dei punti problematici che PostCom vuole tenere sotto controllo, pur riconoscendo la necessità di innovazione di un mercato esposto a una forte concorrenza come quello della posta-pacchi. Tuttavia, le innovazioni tecniche non devono causare distorsioni della concorrenza né indurre ogni operatore ad allestire una propria rete di cassette per la consegna di pacchi.

L'aumento del traffico nei centri ha indotto le autorità di diverse città a intervenire adottando misure di contenimento e limitando l'accesso motorizzato a singoli quartieri, ad esempio con paracarri o barriere. In questi casi vi è il rischio che una prassi non unitaria per la concessione delle autorizzazioni o dei codici di accesso possa discriminare singoli operatori postali. PostCom ha quindi più volte fatto da intermediario sensibilizzando le autorità su questo aspetto. A prescindere da ciò, PostCom ritiene che il settore debba interrogarsi sulla logistica urbana e indica, quali possibili soluzioni, modalità di consegna innovative per l'ultimo miglio e l'uso di biciclette e veicoli a basse emissioni o elettrici.

In conformità con i propri compiti e obiettivi, PostCom ha definito anche altre priorità.

VIGILARE SUL MERCATO POSTALE SVIZZERO

Nel 2017 PostCom elaborerà standard minimi per le condizioni di lavoro e si adopererà affinché si possano registrare de lege ferenda anche i consolidatori. I consolidatori sono spedizionieri che raccolgono più spedizioni per organizzare una consolidata, ossia una spedizione unica consegnata da uno spedizioniere ad un vettore ma composta da più partite che hanno la stessa destinazione o almeno un tratto di percorso in comune.

GARANTIRE UN SERVIZIO UNIVERSALE DI ELEVATA QUALITÀ

Tenendo conto in particolare delle esigenze delle varie regioni (centri, agglomerati,

