

# Rapporto annuale 2019



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

**Commissione federale delle poste PostCom**



# Cara lettrice, caro lettore



Géraldine Savary, presidente

**Ripercorrere oggi, nella primavera del 2020, le attività svolte l'anno scorso da PostCom ha il sapore di un tempo ormai lontano. La pandemia di coronavirus che ci troviamo a fronteggiare ormai da diversi mesi ha infatti stravolto completamente la nostra vita, il nostro lavoro, il nostro futuro!**

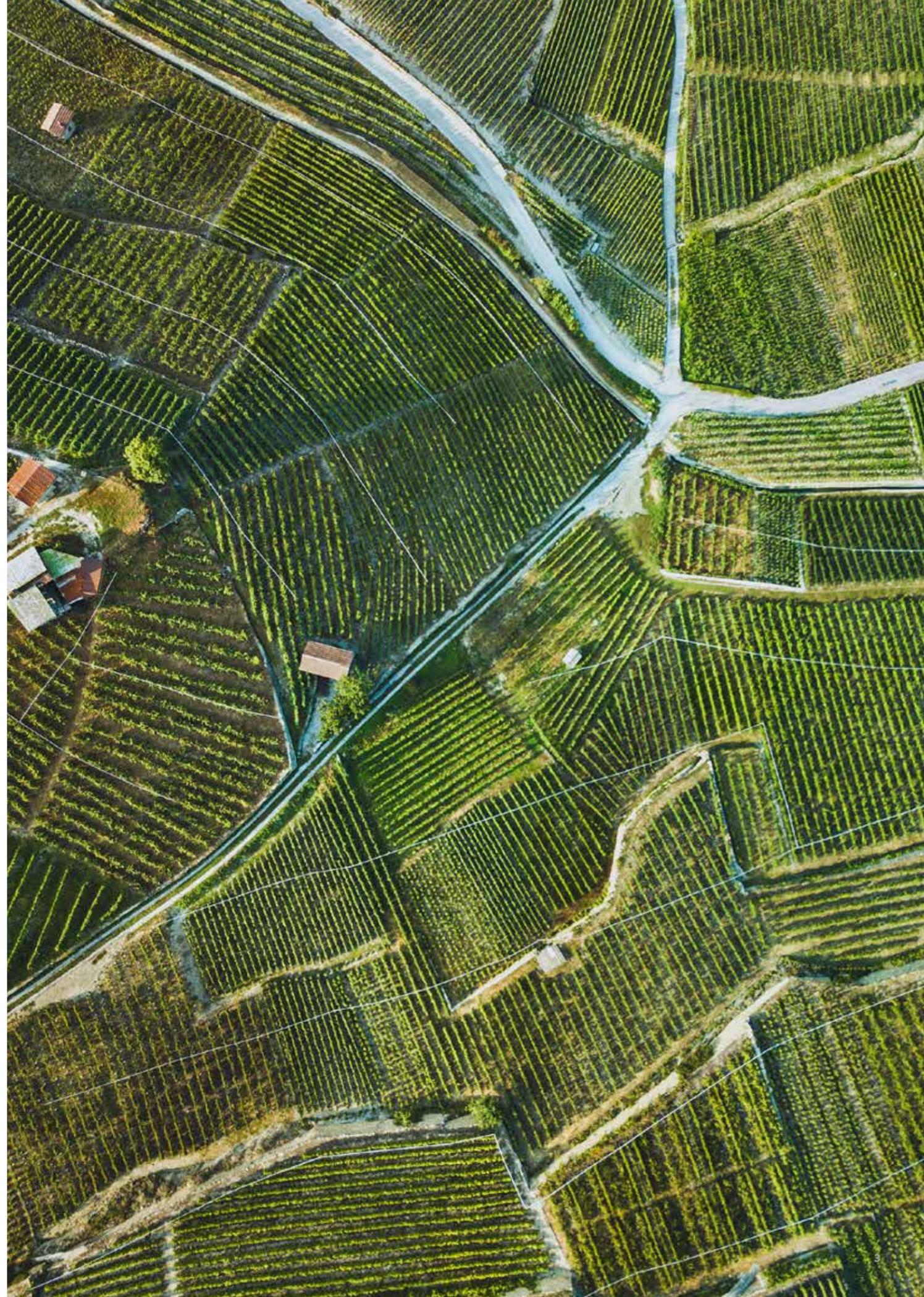
Anche il settore postale non è rimasto immune da tali sconvolgimenti. Tutt'altro. Praticamente da un giorno all'altro i fornitori di servizi postali hanno dovuto adattarsi alle mutate esigenze della popolazione e dell'economia e, nel contempo, adeguarsi alle misure introdotte dalle autorità per tutelare la salute del personale. La Posta e gli operatori privati, insieme ai principali commercianti al dettaglio e rivenditori online, sono giunti sotto la guida del DATEC a un accordo sulla collaborazione in tempi record. Spalleggiandosi a vicenda sono riusciti a gestire la domanda di servizi e a smistare lettere e pacchi per la popolazione.

Nonostante l'attualità e la crisi sanitaria che stiamo attraversando, dobbiamo comunque tracciare un bilancio complessivo dell'anno passato. Così, su una base solida e dettagliata, potremo valutare la resistenza e i punti di forza del mercato postale. Anche nel 2019 PostCom, nella sua veste di organo di sorveglianza, ha vigilato affinché la Svizzera disponesse di un servizio postale universale di buona qualità e affinché il mercato postale funzionasse in maniera equa.

La Posta attraversa un periodo non senza pericoli. Il traffico della posta-lettere in calo, i margini ridotti nel servizio pacchi e i tassi d'interesse estremamente bassi con cui PostFinance si trova a operare indeboliscono le finanze del Gigante giallo. Nel 2019 il ritmo con cui la Posta chiude gli uffici postali ha subito un certo rallentamento, ma popolazione e autorità locali continuano a opporsi con veemenza alla trasformazione della rete. Nel 2019 in 83 casi, contro i 134 del 2018, la Posta è riuscita a trovare una soluzione condivisa con i Comuni in relazione agli uffici postali. 34 casi (21 nell'anno precedente) sono stati sottoposti alla verifica da parte di PostCom a causa del mancato raggiungimento di un'intesa. A fine 2019 in Svizzera per la prima volta le agenzie hanno superato per numero gli uffici postali.

La Posta ha potuto soddisfare le disposizioni sul servizio universale previste dalla legge e dall'ordinanza sulle poste, sia per quanto riguarda la raggiungibilità dei punti d'accesso che per i tempi di consegna per la posta-lettere e la posta-pacchi. La Posta assicura quindi il servizio universale e la rete in generale è performante. Occorre inoltre sottolineare la professionalità del personale della Posta, che assicura come sempre prestazioni di altissimo livello.

Anche gli operatori postali privati hanno dato prova di altrettanta professionalità, rafforzandosi soprattutto nel servizio postale internazionale e in alcune nicchie di mercato. La presenza di nuove imprese richiede da parte di PostCom un'efficace svolgimento della sua funzione di vigilanza, sia per quanto riguarda l'avviso dell'obbligo di



notifica che il controllo dell'ordinanza sulle condizioni di lavoro minime da parte degli operatori. Questa ordinanza di PostCom, entrata in vigore all'inizio del 2019, persegue il duplice obiettivo di contrastare il dumping salariale e rafforzare le regole di concorrenza. Per assicurare il successivo adempimento e come misura di accompagnamento, PostCom ha incrementato significativamente i controlli sul rispetto delle condizioni di lavoro e ha introdotto procedure penali amministrative per le violazioni dell'obbligo di notifica e procedure amministrative per le violazioni degli standard minimi delle condizioni di lavoro.

A fine novembre 2019 il Consiglio federale mi ha nominata nuova presidente di PostCom. Dal 1° gennaio 2020 ho assunto questo incarico di grande responsabilità succedendo al precedente presidente Hans Hollenstein. Nella Commissione e nel segretariato specializzato ho l'opportunità di collaborare con persone di spiccata competenza, che svolgono con grande impegno la propria attività di organo di vigilanza e di applicazione delle leggi e ordinanze volute dalle autorità politiche del nostro Paese.

Le competenze attribuite e il loro adempimento rivestono enorme importanza per la popolazione. Dobbiamo garantire che tutti, indipendentemente dal centro dei propri interessi, dall'età o, ad esempio, dalle eventuali disabilità fisiche, possano beneficiare di un servizio postale universale di qualità. Nel suo ruolo di autorità di regolazione, PostCom deve assicurare che la Posta e gli operatori privati possano dispiegare sul mercato postale liberalizzato tutta la forza innovativa e lo spirito inventivo di cui dispongono. Dobbiamo assicurare il rispetto delle condizioni di lavoro minime riguardanti salari e orario di lavoro da parte di tutte le imprese postali, perché una equa concorrenza non può prescindere dalla correttezza di trattamento e dalla valorizzazione del personale. In qualità di organo di esperti, affianchiamo la politica e tutti gli altri attori di mercato per adempiere nel miglior modo possibile alle necessità postali del nostro Paese. Per fare ciò, osserviamo e analizziamo il contesto internazionale e partecipiamo attivamente al dibattito su come sviluppare e strutturare le reti postali e il servizio postale della Svizzera.

Negli anni a venire, a questi compiti andranno ad aggiungersi ulteriori sfide. La rete postale è sottoposta a un continuo processo di trasformazione. Sarà cruciale continuare a garantire un servizio universale di livello elevato indipendentemente dal modo di distribuzione: uffici postali, agenzie o servizio a domicilio. In generale occorrerà chiedersi se la definizione di servizio universale oggi esistente debba ampliarsi per adattarsi alle nuove abitudini e necessità della popolazione. Tale riflessione si impone non solo nel nostro Paese, ma anche a livello europeo e, addirittura, mondiale.

Il mercato postale sta attraversando un periodo di trasformazione. La Posta e gli attori privati rafforzano il proprio posizionamento in nuovi settori di attività. La vigilanza del mercato postale sarà ancora più importante. Inoltre il bilancio ambientale della rete di distribuzione non dovrà sottrarsi alle esigenze di regolazione e sorveglianza. PostCom intende anche in questo ambito consolidare il mandato indicato da leggi e ordinanze. Infine la crisi che il nostro Paese e il mondo intero stanno attraversando a causa della pandemia del coronavirus mette in discussione la capacità della rete di far fronte alla crescente domanda. Coniugata alle questioni relative alla protezione del clima, potrà sfociare in una trasformazione durevole della rete di distribuzione.

In un mondo in cui la coesione sociale è minacciata, oggi più che mai la nostra comunità dipende dalla possibilità di fare affidamento su reti solide e stabili. In questo senso, il servizio universale e l'affidabilità delle prestazioni del mercato postale rivestono un ruolo decisivo. PostCom si impegnerà al massimo per fare in modo che sia così anche in futuro.



Géraldine Savary  
La presidente

# Le principali informazioni in breve

La Svizzera deve poter contare su reti durevoli e sostenibili. Il servizio universale e l'affidabilità delle prestazioni del mercato postale rivestono un ruolo determinante in questo contesto.

La Posta ha nuovamente soddisfatto i requisiti di raggiungibilità e puntualità.

La trasformazione del mercato postale produce effetti diretti sul finanziamento e sull'offerta del servizio universale.

La concorrenza deve rimanere leale e nel contempo generare nuove prestazioni capaci di soddisfare le esigenze della popolazione e dell'economia. Le questioni ambientali e la fornitura di prestazioni secondo modalità improntate alla responsabilità sociale rivestiranno un ruolo sempre più importante. E' per questo che PostCom intravede la necessità di concentrarsi sullo sviluppo durevole del mercato postale.

In Svizzera nel 2019 il mercato postale ha registrato cifre d'affari stabili grazie all'impennata dei pacchi. Negli ultimi cinque anni fatturato globale e volumi degli invii hanno tuttavia segnato un andamento negativo.

193 operatori postali di piccole e grandi dimensioni garantiscono che il servizio postale svizzero continui a rimanere di alto livello.

Nel 2019 è entrata in vigore l'ordinanza sugli standard minimi delle condizioni di lavoro nel settore dei servizi postali. Sulla base di tale ordinanza e di controlli più approfonditi, all'inizio del 2020 PostCom ha emanato una prima decisione sanzionatoria contro un operatore a causa della violazione degli standard minimi.

Nel 2019 l'ufficio di conciliazione ha evaso complessivamente oltre 1'500 tra richieste, reclami e domande.

Dall'inizio del 2020 Géraldine Savary è la nuova presidente di PostCom. Géraldine Savary è subentrata all'ex presidente Hans Hollenstein, dimessosi per raggiunti limiti di età.

Tutti gli attori in ugual misura sono stati colti di sorpresa dalla violenza e dagli effetti della pandemia di coronavirus. Per quanto riguarda il mercato postale, per il futuro si rivela importante che le diverse autorità, istanze e imprese coinvolte coordinino le rispettive misure.





# Indice

## 10 Servizio universale

- Situazione del mercato
- Qualità
- Chiusura e trasformazione di uffici postali
- Verifica dei punti di accesso presidiati e del servizio a domicilio
- Cassette postali
- Distribuzione a domicilio
- Prestazioni del servizio universale
- Effetti transitori della pandemia di coronavirus

## 32 Finanziamento del servizio universale

## 40 Evoluzione generale dei mercati postali

- Obbligo di notifica
- Mercato postale
- Mercato della posta-pacchi, degli invii espresso e dei servizi di corriere (mercato CEP)
- Mercato della posta-lettere
- Giornali e periodici

## 50 Procedure e denunce rette dal diritto in materia di vigilanza

- Disbrigo di denunce rette dal diritto in materia di vigilanza
- Procedure riguardanti le cassette delle lettere
- Procedure riguardanti la distribuzione a domicilio
- Rapporto dell'ufficio di conciliazione

## 58 A proposito di PostCom

- Mandato e attività
- Differenze rispetto ad altre autorità di vigilanza

## 62 Prospettive

# Servizio universale

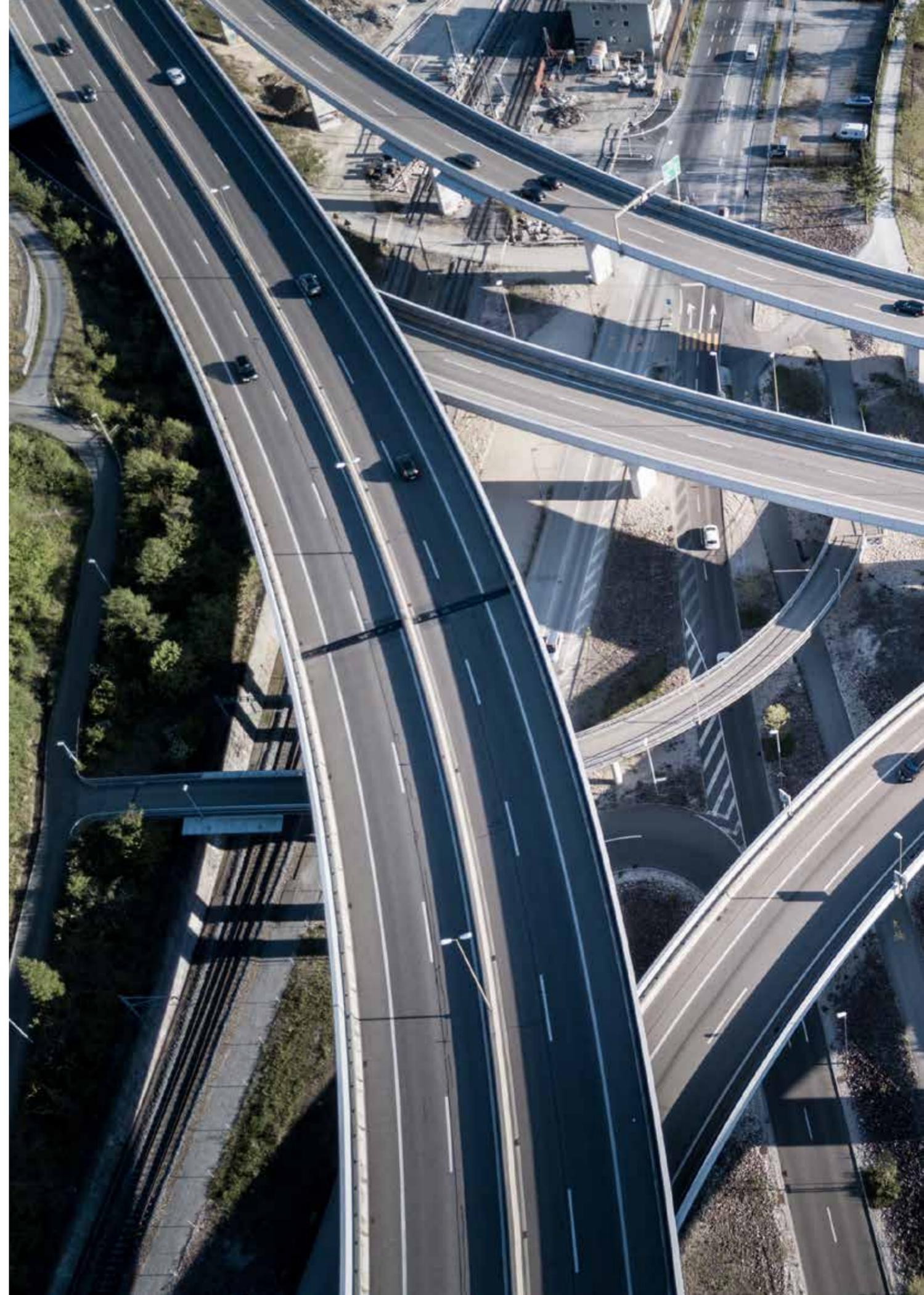
**In un contesto di mercato impegnativo, nel 2019 la Posta Svizzera ha fornito le prestazioni del servizio universale assicurando un livello qualitativo elevato e superando i valori prescritti dalle normative. I criteri inerenti i requisiti qualitativi, la capillarità del servizio universale e la raggiungibilità cantonale sono stati rispettati. Il volume di lettere in ulteriore flessione e il basso livello dei tassi d'interesse, che perdura ormai da diversi anni, hanno avuto invece un impatto negativo.**

La legge sulle poste (LPO) suddivide 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 postale universale

Servizi riservati = monopolio della Posta	Servizi non riservati che la Posta deve e gli operatori privati possono fornire	Servizi liberi (esclusi dal monopolio)  Servizi che sia la Posta sia gli operatori privati possono fornire
Invii della posta-lettere fino a 50 g inviati in Svizzera o provenienti dall'estero	Invii della posta-lettere da 50 g fino a 1 kg (Svizzera e estero) e invii della posta-lettere da 0-50 g a destinazione dell'estero	Invii della posta-lettere da 1001 a 2000 g, lettere espresse, servizi di corriere
	Pacchi indirizzati fino a 20 kg (Svizzera e estero)	Pacchi 20-30 kg (Svizzera e estero), pacchi espresse, servizi di corriere
	Giornali e periodici in abbonamento distribuiti durante il giro di recapito ordinario	Giornali e periodici in abbonamento con recapito mattutino

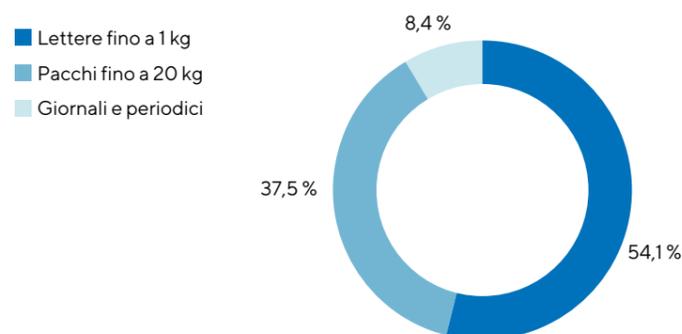
Il servizio postale universale comprende l'accettazione, il trasporto e il recapito di lettere fino a 1 kg e di pacchi fino a 20 kg in Svizzera e all'estero come pure di giornali e riviste in abbonamento. Questo servizio di spedizione deve essere garantito almeno cinque giorni alla settimana, sei per i quotidiani in abbonamento.



## Situazione del mercato

Nel 2019 i segmenti del servizio universale sono così ripartiti:

### Quote di mercato servizio universale (servizio interno, import, export)



Fonte: PostCom

### Servizio universale (Posta e operatori privati)

	Fatturato in CHF	Variazione rispetto all'anno precedente <sup>1</sup>
Invii della posta-lettere fino a 1 kg (Svizzera e traffico transfrontaliero)	1'822 mio.	-4,6%
Invii della posta-pacchi fino a 20 kg (Svizzera e traffico transfrontaliero)	1'258 mio.	4,8%
Giornali e periodici in abbonamento con recapito ordinario	283 mio.	-5,0%
<b>Totale servizio universale</b>	<b>3'363 mio.</b>	<b>-1,3%</b>

Il confronto con l'anno precedente evidenzia una flessione del 4,6% degli invii della posta-lettere fino a 1 kg, riconducibile come già in passato alle possibilità offerte dalla comunicazione digitale. Anche in futuro si attendono ulteriori cali delle lettere del servizio universale.

Il fatturato del mercato della posta-pacchi nel servizio universale ha invece segnato un aumento del 4,8%, favorito in particolare dal boom del commercio online. È prevedibile un'ulteriore crescita costante.

Il fatturato conseguito con i giornali e i periodici nel servizio universale si è attestato a 283 milioni di franchi. Anche in questo settore, le previsioni indicano ulteriori flessioni.

Il fatturato generato nel servizio universale è leggermente diminuito rispetto all'anno precedente (-1,3%). La crescita della posta-pacchi fino a 20 kg non è riuscita a compensare interamente la flessione della posta-lettere e dei giornali.

### Quote di mercato del servizio universale Pacchi indirizzati per la Svizzera fino a 20 kg

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 un'intensa ed innovativa concorrenza. Dalla valutazione emerge che nel 2019 il volume dei pacchi indirizzati fino a 20 kg del traffico nazionale si attestava a 164 milioni di pacchi (2018: 155 milioni di invii<sup>2</sup>), con un fatturato di 973 milioni di franchi (2018: 921 milioni di franchi<sup>3</sup>).

### Quote di mercato - pacchi nazionali fino a 20 kg

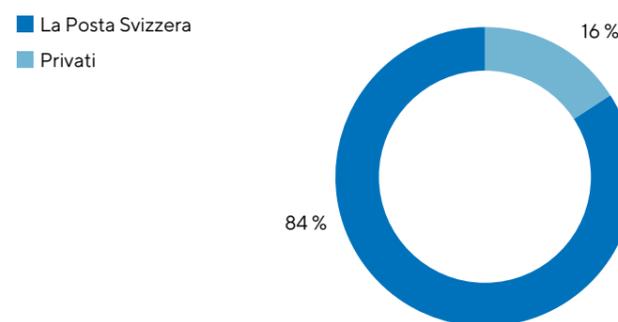
	%	Fatturato	Volumi
La Posta Svizzera	84%	818 mio.	142 mio.
Operatori privati	16%	155 mio.	22 mio.
<b>Totale</b>	<b>100%</b>	<b>973 mio.</b>	<b>164 mio.</b>

Rispetto all'anno precedente, il fatturato totale dei pacchi nazionali fino a 20 kg è cresciuto del 5,7%, i volumi del 5,8%.

Nonostante l'apertura completa del mercato della posta-pacchi nel 2004, la Posta Svizzera resta il leader incontestato del settore. Il fatturato della Posta dei pacchi nazionali fino a 20 kg ha raggiunto 818 milioni di franchi, per un volume di 142 milioni di invii. Rispetto all'anno precedente si osserva una crescita pari a +4,8% in termini di fatturato e +6,2% in termini di volume.

Grazie all'espansione globale del commercio online e alla sua vasta rete di punti di accesso e distribuzione, la Posta può continuare a beneficiare di questo aumento generale. Il costante aumento del volume di pacchi ha indotto la Posta a operare importanti investimenti in centri di distribuzione e smistamento.

### Quote di mercato - pacchi nazionali fino a 20 kg (servizio universale)



Fonte: PostCom

La Posta detiene una quota di mercato pari all'84% nel settore dei pacchi nazionali (servizio universale). Quella degli operatori privati si attesta al 16%. Da un confronto pluriennale, tale ripartizione si mantiene pressoché costante. La Posta e gli operatori privati conseguono continui aumenti di fatturato. Gli operatori privati hanno beneficiato di un incremento del fatturato dell'11%, da 140 milioni di franchi<sup>4</sup> a 155 milioni di franchi.

Perdura la progressione positiva nel mercato della posta-pacchi. Il servizio universale è sempre più caratterizzato dalla dinamica espansione dell'e-commerce. Grazie alle innovazioni digitali, sebbene sottoposto a un'aspra concorrenza l'e-commerce garantirà anche in futuro ulteriori diversificate opportunità di crescita.

### Lettere nazionali fino a 1 kg

L'ordinanza sulle poste ha disciplinato il servizio universale in Svizzera nel settore delle lettere fino a 1 kg. Questo è di gran lunga il segmento più importante del servizio universale postale sia in termini di volume di invii che di fatturato. Stando ai dati forniti dalla Posta Svizzera e dagli operatori privati, per l'esercizio 2019 il volume dell'intero mercato si attesta a 1,895 miliardi di invii e il fatturato a 1,519 miliardi di franchi. Il volume degli invii e il fatturato hanno registrato una netta flessione rispetto all'anno precedente, ossia rispettivamente -3,8% e -3,6%.

<sup>1</sup> A seguito di valutazioni, sono state apportate delle correzioni nei numeri dell'anno precedente. Ulteriori informazioni si trovano nel capitolo «Sviluppo generale dei mercati postali»

<sup>2</sup> valore 2018 adeguato retroattivamente

<sup>3</sup> valore 2018 adeguato retroattivamente

<sup>4</sup> valore 2018 adeguato retroattivamente

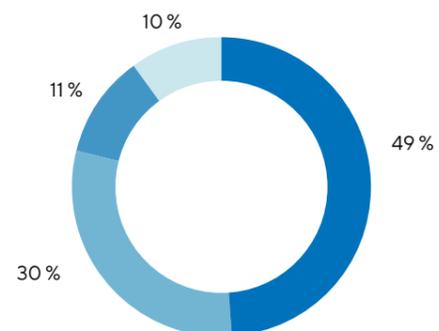
## Lettere nazionali indirizzate

Nel 2019 la Posta Svizzera ha trasportato in totale 1,807 miliardi di lettere nazionali indirizzate fino a 1 kg. In termini numerici ciò equivale a un calo del 4,8% rispetto all'anno scorso, con il fatturato in flessione del 4,6%.

### Ripartizione per categorie di peso:

#### Lettere nazionali indirizzate trasportate dalla posta svizzera 1,807 miliardi nel 2019

- 0 - 20 grammi
- 21 - 50 grammi
- 51 - 100 grammi
- 101 - 1000 grammi



Fonte: La Posta Svizzera SA

### Servizio riservato (lettere soggette a monopolio) contro mercato parziale liberalizzato (senza importazione)

La maggioranza delle lettere trasportate dalla Posta in Svizzera fa parte del servizio riservato, costituito esclusivamente da lettere fino a 50 grammi. Sono esclusi dal servizio riservato tutti gli invii speciali (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; art. 18 legge sulle poste LPO). Nemmeno le lettere quali raccomandate, atti giudiziari e atti esecutivi fanno parte del servizio riservato.

Degli 1,807 miliardi di lettere fino a 1 kg trasportate dalla Posta Svizzera nel servizio interno, il 79% fa parte del servizio riservato (lettere soggette a monopolio) e il 21% del mercato parziale, liberalizzato alla concorrenza. La Posta Svizzera realizza il 67% del fatturato in monopolio e il 33% nel mercato parziale liberalizzato alla concorrenza (2018: 33%<sup>5</sup>).

## Qualità

### Nuovo calcolo della raggiungibilità dal 1° gennaio 2019 (cfr. anche capitolo «Chiusura e trasformazione di uffici postali»)

#### Calcolo della raggiungibilità cantonale

Dal 1° gennaio 2019 la rete di uffici e agenzie postali deve garantire che il 90% della popolazione residente permanente di un Cantone possa raggiungere, a piedi o con i mezzi pubblici, un ufficio o un'agenzia postale nell'arco di 20 minuti. Se la Posta offre un servizio a domicilio, questo arco di tempo è di 30 minuti (art. 33 cpv. 4 OPO). Calcolando la raggiungibilità a livello cantonale, si attribuisce maggiore peso alla parità di trattamento tra le regioni rispetto al calcolo della media nazionale adottato fino alla fine del 2018.

Sulla base di queste nuove prescrizioni, la Posta ha dovuto adeguare e far nuovamente certificare il metodo di misurazione della raggiungibilità. PostCom ha autorizzato il nuovo metodo di misurazione con decisione 19/2019 del 5 dicembre 2019<sup>6</sup>.

La misurazione si basa come in precedenza sul cosiddetto metodo del «routing», che utilizza come base i dati relativi agli orari dei trasporti pubblici. Si rileva che nei Cantoni con dispersione degli insediamenti e nelle regioni prealpine collinari viene incluso il sistema dell'autobus a richiesta, se previsto dall'offerta del trasporto pubblico. Nel sistema dell'autobus a richiesta gli autobus circolano solo quando è necessario e non secondo un determinato orario. I risultati del calcolo della raggiungibilità sono riportati nella seguente tabella. Il sistema dell'autobus a richiesta è tenuto in considerazione unicamente nel Cantone di Appenzello Interno.

#### Raggiungibilità di uffici postali e agenzie

Valori per il 2019	Raggiungibilità ≤ 20 minuti	Raggiungibilità ≤ 20 minuti, se servizio a domicilio ≤ 30 minuti
Raggiungibilità (a piedi o con mezzi pubblici) in percentuale della popolazione per Cantone		
<b>Obiettivo</b>	<b>90 %</b>	<b>90 %</b>
AG	98,32 %	98,07 %
AI <sup>(1)</sup>	96,40 %	97,94 %
AR	88,72 %	91,86 %
BE	91,55 %	93,88 %
BL	97,20 %	98,97 %
BS	99,99 %	99,99 %
FR	83,15 %	91,07 %
GE	99,26 %	99,56 %
GL	96,26 %	97,78 %
GR	93,16 %	96,86 %
JU	91,28 %	95,14 %
LU	93,20 %	94,00 %
NE	94,68 %	96,59 %
NW	89,70 %	93,52 %
OW	83,50 %	92,77 %
SG	94,90 %	95,85 %
SH	97,09 %	98,27 %
SO	95,91 %	97,91 %
SZ	92,03 %	94,07 %
TG	92,44 %	95,22 %
TI	96,28 %	98,01 %
UR	92,35 %	93,03 %
VD	93,03 %	96,31 %
VS	89,32 %	92,06 %
ZG	95,95 %	96,01 %
ZH	98,50 %	98,73 %
Nazionale	94,66 %	96,45 %

<sup>(1)</sup> incluso autobus a richiesta

5  
Valore per il 2018 adeguato

6  
Per ulteriori dettagli: <https://www.postcom.admin.ch/it/documentazione/decisioni/>

### La Posta soddisfa i requisiti di raggiungibilità

PostCom verifica il rispetto dei requisiti di raggiungibilità conformemente alle disposizioni dell'ordinanza sulle poste. Questa prescrive in modo vincolante che il 90% della popolazione residente permanente di tutti i Cantoni possa raggiungere, a piedi o con i mezzi pubblici, un ufficio o un'agenzia postale nell'arco di 20 minuti o di 30 minuti, se la Posta offre un servizio a domicilio.

PostCom ha verificato i risultati del calcolo della raggiungibilità. La Posta ha soddisfatto tali criteri anche nel 2019.

### Prassi informativa della PostCom

In aggiunta alle nuove disposizioni giuridiche imperative dell'art. 33 cpv. 4 OPO, nei suoi rapporti annuali PostCom ha sempre indicato per prassi costante anche la raggiungibilità di uffici postali e agenzie nell'arco di 20 minuti su scala nazionale. Si tratta di un valore finalizzato unicamente a fornire un'informazione integrativa, non di un obbligo di legge. Superando i requisiti minimi di legge, nel 2019 per il 94,66% della popolazione residente permanente della Svizzera era possibile raggiungere un ufficio postale o un'agenzia addirittura in meno di 20 minuti. Tale valore è stato raggiunto nella maggioranza dei Cantoni. Solo nei Cantoni Appenzello Esterno, Friburgo, Nidvaldo, Obvaldo e Vallese meno del 90% della popolazione residente permanente poteva raggiungere un ufficio postale o un'agenzia in un arco di tempo di 20 minuti. Tuttavia i requisiti legislativi di raggiungibilità sono stati soddisfatti anche in questi Cantoni, se si tiene conto della tempistica più lunga di 30 minuti quando viene offerto un servizio a domicilio.

### Il criterio di densità

Nelle città e negli agglomerati il solo criterio temporale di raggiungibilità di uffici postali e agenzie non sarebbe sufficiente. Pertanto ora nelle regioni urbane e negli agglomerati definiti secondo la statistica federale, deve essere garantito almeno un punto d'accesso con servizio. Ogni volta che è superata la soglia di 15'000 abitanti o occupati, si deve predisporre un ulteriore punto d'accesso con servizio (art. 33 cpv. 5<sup>bis</sup>, OPO). La Posta ha indicato per la prima volta il calcolo del numero di punti d'accesso secondo il nuovo criterio di densità per il 2019.

La Posta rispetta i nuovi criteri in 82 agglomerati e regioni urbane su 83. L'unica eccezione è Einsiedeln. Qui la Posta deve ora garantire un secondo punto d'accesso. In accordo con il Consiglio distrettuale di Einsiedeln, ha in progetto un punto d'accesso la cui apertura era prevista nel corso del 2020. Dopo l'ulteriore slittamento della realizzazione, la Posta ha deciso di concordare come procedere con il Consiglio distrettuale di Einsiedeln. Secondo la verifica di PostCom, con esclusione di tale eccezione, la Posta soddisfa i requisiti di legge in relazione al criterio di densità.

### Regioni di pianificazione

Anche per il 2019 la Posta ha confermato che in ognuna delle 127 regioni di pianificazione vi è almeno un ufficio postale. Essa adempie quindi alle disposizioni vigenti di cui all'art. 33 cpv. 2 dell'ordinanza sulle poste.

### Dialogo regolare sulla pianificazione con tutti i Cantoni

A norma dell'art. 33 cpv. 8 dell'ordinanza sulle poste, ora la Posta intrattiene un dialogo regolare sulla pianificazione con tutti i Cantoni, normalmente una volta all'anno. Il dialogo si prefigge lo scopo di armonizzare e coordinare i diversi servizi e le diverse infrastrutture (ad esempio attraverso i piani direttori cantonali). Tra i contenuti del dialogo sulla pianificazione rientrano in particolare i valori relativi alla raggiungibilità,

le specifiche esigenze dal punto di vista postale e i nuovi sviluppi regionali. I Cantoni assicurano il coordinamento e la comunicazione adeguati con i propri Comuni. L'orizzonte di pianificazione discusso nel dialogo è di almeno quattro anni. Secondo le informazioni in possesso di PostCom, il dialogo sulla pianificazione si è svolto regolarmente nel 2019.

### Mappa interattiva in Internet

La Posta deve mettere a disposizione su internet un sistema interattivo con una mappa in grado di offrire informazioni approfondite sulle ubicazioni dei vari punti d'accesso, sull'offerta in essi proposta e sui relativi orari di apertura. Il sistema interattivo è consultabile al seguente link: <https://places.post.ch/>

La Posta aggiorna regolarmente il sistema, in modo da offrire in ogni momento alla clientela la massima trasparenza sulle ubicazioni attuali dei punti d'accesso. Il sistema deve inoltre garantire l'accesso senza barriere alle persone con disabilità visiva.

### Confronto con l'Europa

Secondo le direttive europee, gli Stati membri dell'UE devono garantire che la densità dei punti di ritiro e accesso sia conforme alle esigenze degli utenti<sup>7</sup>. Il numero e la tipologia di punti d'accesso e l'offerta di servizi vengono tuttavia definiti specificamente da ogni singolo Paese.

Secondo l'ultima analisi del Gruppo indipendente dei regolatori per i servizi postali (ERGP)<sup>8</sup>, per determinare il numero ideale di uffici postali gli Stati europei applicano metodi diversi. Questi modelli prescrivono e misurano, ad esempio, la distanza massima in chilometri fino all'ufficio postale più vicino o il numero di abitanti per bacino d'utenza dell'ufficio postale (spesso distinguono tra regioni urbane e regioni rurali) o un punto d'accesso per Comune. A volte si rende necessaria una combinazione dei diversi criteri che variano da un Paese all'altro e che dipendono altresì dalle 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. In 30 Paesi europei esiste un criterio definito relativo ai punti d'accesso per assicurare il numero (minimo) adeguato di strutture postali che gli operatori postali tradizionali devono predisporre (i cosiddetti «incumbent», ovvero, nella maggior parte dei casi, le ex poste statali). In Danimarca e Spagna, al contrario, non sono previsti criteri legislativi per quanto riguarda il numero minimo di strutture postali.

Va inoltre rilevato che in Europa dal 2014 al 2018 la densità della rete di uffici postali ha evidenziato solo una lieve flessione per quanto riguarda i fornitori di servizi postali tradizionali (-0,3%)<sup>9</sup>.

Secondo uno studio europeo sull'individuazione delle esigenze, i consumatori sono soddisfatti del numero e della densità dei punti d'accesso postali. Per contro, auspicerebbero un prolungamento degli orari di apertura, in particolare, per poter ritirare pacchi ordinati online. Anche per il futuro – nei prossimi 5–10 anni – la maggioranza dei consumatori considera indispensabile una densa rete di uffici postali<sup>10</sup>.

Secondo gli ultimi dati disponibili (2018) dell'Unione postale universale sulla densità degli uffici postali, si osserva che la Svizzera disponeva di un ufficio postale ogni 19,30 km<sup>2</sup> (contro i 19,14 km<sup>2</sup> dell'anno precedente). In Germania il valore si attesta a 27,46 km<sup>2</sup>. In Francia si conta un ufficio postale ogni 31,81 km<sup>2</sup>, in Italia ogni 23,51 km<sup>2</sup> e in Austria ogni 46,82 km<sup>2</sup>. Si tratta di valori che hanno subito modifiche minime rispetto all'anno precedente.

7 Article 3, 2 of Directive 2008/06/EC: «Member States shall take steps to ensure that the density of the points of contact and of the access points takes account of the needs of users».

8 9 dicembre 2019: ERGP Report on the quality of service, consumer protection and complaint handling 2018 – an analysis of trends, pagina 34

9 17 dicembre 2019: ERGP Report on core indicators for monitoring the European postal market, pagina 63

10 17 settembre 2019: WIK, User needs in the postal sector, pagina 20

### Tempi di consegna per la posta-lettere

Secondo l'ordinanza sulle poste, nel servizio interno il 97% di tutti gli invii singoli della posta-lettere deve essere recapitato il giorno successivo o entro tre giorni dalla consegna. Nel 2019 la Posta ha superato ancora una volta tali limiti legali.

#### Lettere nazionali

Risultato prodotto	2015	2016	2017	2018	2019
Posta A (I+1)	97,8 %	98,0 %	97,6 %	97,4 %	<b>98,0 %</b>
Posta B (I+3)	98,9 %	98,9 %	99,0 %	98,9 %	<b>99,3 %</b>

I = giorno di consegna

Nel 2019 la Posta ha incrementato ulteriormente rispetto all'anno precedente la puntualità di recapito delle lettere della Posta A e B. Il 98% delle lettere della Posta A è arrivato ai destinatari il giorno successivo. Per le lettere della Posta B la puntualità si è attestata al 99,3%. Questi risultati superano dello 0,6% (Posta A) e dello 0,4% (Posta B) quelli dell'anno scorso.

Complessivamente, nell'anno in esame la Posta ha smistato circa 1,8 miliardi di lettere nel servizio interno, di cui, come in passato, oltre il 70% della Posta B<sup>11</sup>. Nel 2018 le lettere nel servizio interno erano state circa due miliardi.

#### Metodo di misurazione dei tempi di consegna per la posta-lettere

Secondo l'ordinanza sulle poste, il metodo per misurare i tempi di consegna deve essere scientificamente riconosciuto e certificato da un organo indipendente. Deve inoltre basarsi su standard di qualità internazionali e tenere conto dello stato della tecnica<sup>12</sup>. Il metodo di misurazione utilizzato soddisfa questi requisiti ed è conforme alle normative europee<sup>13</sup>.

#### Misurazione dei tempi di consegna delle lettere – Confronto con l'Europa

Secondo l'ultimo studio sulla qualità condotto dai Regolatori europei (ERGP), la Svizzera continua a occupare il primo posto per quanto riguarda il tempo di consegna per le lettere della posta prioritaria nel servizio interno (Posta A), davanti a Slovenia (95,7%), Malta (95,1%) e Paesi Bassi (95,0%)<sup>14</sup>. Con il 97%, è il Paese con l'obiettivo di puntualità più alto: nel resto d'Europa vigono limiti più bassi che oscillano tra l'80% (ad esempio in Germania) e il 95% (Paesi Bassi, Malta, Austria, Slovenia).

Una differenza analoga si riscontra anche a livello dei parametri minimi relativi alla velocità di trasporto delle lettere. In 25 Paesi i criteri relativi al recapito più rapido (entro 24 ore) sono vincolanti. Cinque Paesi prevedono una tempistica più lunga (entro 48 ore o più). In tre Paesi<sup>15</sup>, infine, non si effettua alcuna misurazione di questo tipo.

Nel 2018 la media della misurazione dei tempi di consegna delle lettere nei Paesi europei si è attestata all'85,14%. Il valore risulta leggermente superiore rispetto all'anno precedente (2017), perché nel 2018 alcuni Paesi dell'Europa orientale hanno registrato risultati migliori per quanto riguarda i tempi di consegna. In futuro si vedrà se in Europa proseguirà il generale miglioramento della qualità media, molti Paesi Ue hanno infatti subito un deterioramento qualitativo. Dal 2015 in diversi Paesi europei si osserva sempre più una tendenza negativa tuttora in corso.

In tutta Europa si riscontra un peggioramento dei risultati nei tempi di consegna delle lettere non prioritarie (Posta B). Diversi Paesi hanno fissato disposizioni sui tempi di consegna meno severe oppure è previsto solo un recapito a giorni alterni. I Paesi interessati reagiscono così ai drammatici cali di volume degli invii e in tal modo

vogliono anche mettere in sicurezza il finanziamento sostenibile del servizio universale sul lungo periodo. Tra essi si possono citare Danimarca, Finlandia, Italia, Paesi Bassi e Svezia<sup>16</sup>. In Belgio il recapito a giorni alterni sarà adottato nell'estate 2020 e in Germania è ancora in fase di discussione.

#### Tempi di consegna per la posta-pacchi

Secondo l'ordinanza sulle poste, il 95% dei pacchi nazionali del servizio universale deve essere recapitato il giorno successivo o entro due giorni dalla consegna. Con i valori conseguiti nel 2019 la Posta supera tali limiti legali, seppure con un margine nettamente più esiguo rispetto agli anni passati.

#### Pacchi nazionali

Risultato prodotto	2015	2016	2017	2018	2019
PostPac Priority (I+1)	97,5 %	98,1 %	96,0 %	97,2 %	<b>95,3 %</b>
PostPac Economy (I+2)	97,5 %	97,2 %	97,5 %	97,7 %	<b>95,9 %</b>

I = giorno di consegna

Il 95,3% dei pacchi Priority (PostPac Priority) è giunto a destinazione puntualmente. Il risultato è nettamente inferiore a quello del 2018 (97,2%). Un leggero peggioramento della puntualità misurata si osserva anche per i pacchi Economy (PostPac Economy): 95,9% contro il 97,7% del 2018.

Nel complesso, nell'anno in esame, la Posta ha recapitato circa 148 milioni di pacchi, ovvero circa 10 milioni di pacchi in più rispetto all'anno scorso. La Posta sottolinea l'impegnativa sfida rappresentata dal volume record trattato e recapitato per la sua infrastruttura. Per questo motivo, per poter recapitare puntualmente anche in futuro il volume di pacchi in costante crescita, la Posta investirà tra l'altro in nuovi impianti di smistamento e centri pacchi<sup>17</sup>.

La puntualità della distribuzione costituisce un indicatore importante per la qualità del servizio universale. Misurato grazie a tecnologie in tempo reale, questo indicatore permette anno per anno di giudicare in dettaglio la qualità in Svizzera individuandone il potenziale di miglioramento.

#### Metodo di misurazione dei tempi di consegna per la posta-pacchi

Come già specificato con riferimento alla misurazione dei tempi di consegna, secondo l'ordinanza sulle poste il metodo di misura deve essere scientificamente riconosciuto e certificato da un organo indipendente. Deve inoltre basarsi su standard di qualità internazionali e tenere conto dello stato della tecnica<sup>18</sup>. La misurazione presentata è certificata e soddisfa le disposizioni legali. Si differenzia tuttavia sostanzialmente dal metodo di misurazione utilizzato per le lettere, non essendo previsti in Europa standard qualitativi internazionali per la misurazione dei tempi di consegna dei pacchi.

I metodi e gli strumenti di misurazione attuali erano stati autorizzati da PostCom fino a fine 2019. Per l'autorizzazione della misurazione a partire dal 2020 sono ancora in corso chiarimenti.

#### Misurazione dei tempi di consegna dei pacchi – Confronto con l'Europa

Contrariamente alla misurazione normalizzata dei tempi di consegna delle lettere, in Europa per i pacchi sono previsti metodi di misurazione dei tempi di consegna diversi<sup>19</sup>. Il tracciamento elettronico tramite Track and Trace, ad esempio, i cui dettagli tecnici sono descritti nella norma europea TR 15472, viene attualmente impiegato da quattro Paesi europei. In cinque Paesi si utilizzano le stesse norme vigenti per i metodi

11  
Invii singoli o di massa

12  
Art. 32 cpv. 2 OPO

13  
EN 13850 e EN 14508

14  
19 dicembre 2019: ERGP Report on the quality of service, consumer protection and complaint handling 2018 – an analysis of trends, pagina 17

15  
Danimarca, Finlandia e Macedonia del Nord

16  
WIK, User needs in the postal sector, 17 settembre 2019, pagina 10

17  
Cfr. comunicato stampa della Posta 26.3.2020

18  
Art. 32 cpv. 2 OPO

19  
19 dicembre 2019: ERGP Report on the quality of service, consumer protection and complaint handling 2018 – an analysis of trends, pagina 22

di misurazione dei tempi di consegna della posta-lettere oppure – come in Svizzera – si applica una procedura di misurazione diversa.

Dalle misurazioni dei tempi di consegna dei pacchi prioritari nei Paesi europei è emersa una puntualità media dell'82,5%. L'analisi ha riguardato i risultati di sette Paesi. I dati si basano sull'esercizio 2018. Il valore è mediamente inferiore rispetto all'anno precedente (2017), in particolare per effetto dei bassi risultati registrati da Bulgaria e Polonia.

Secondo le attese, tendenzialmente in futuro i diversi Paesi europei saranno perlopiù in grado di rispettare i requisiti qualitativi per la misurazione dei tempi di consegna della posta-pacchi<sup>20</sup>. Le esigenze di qualità dei clienti che operano nell'e-commerce in termini di recapito puntuale, Track and Trace, finestra temporale definita e recapito ripetuto sono più che mai di attualità.

#### **Individuazione delle esigenze a livello europeo**

Nella primavera del 2019 si è svolta una valutazione a livello europeo (Svizzera inclusa) delle possibili esigenze future della clientela nel settore postale. In tale contesto è stata esaminata anche l'efficienza delle direttive sui servizi postali in vigore da ormai 20 anni. Il progetto è stato realizzato su mandato dell'Unione Europea. Lo studio doveva fornire delle indicazioni circa i soggetti che potrebbero rientrare tra i possibili clienti futuri importanti. Particolare attenzione è stata dedicata a comprendere se le esigenze postali dei clienti più anziani o residenti in aree rurali si differenzino da quelle della popolazione urbana. Si è valutato anche quali servizi dovranno far parte in futuro del servizio universale e quale potrebbe essere l'impatto di eventuali cambiamenti della frequenza di recapito e dei criteri di qualità.

Sono stati divulgati i primi risultati della valutazione paneuropea, da cui emerge che nel prossimo futuro i clienti accetterebbero un recapito ridotto. In particolare, i clienti privati accetterebbero un recapito limitato a quattro soli giorni lavorativi a settimana. Nelle raccomandazioni si sottolinea anche la possibilità di un recapito soltanto a giorni alterni. Per tutti i cittadini dell'Unione Europea si dovrebbe garantire una nuova frequenza di recapito minima per un servizio postale affidabile. Le direttive sui servizi postali in vigore prevedono una certa flessibilità nella definizione del servizio universale nei singoli Paesi. Secondo lo studio, tale flessibilità andrebbe mantenuta.

L'Unione Europea presenterà successivamente ulteriori analisi sulle esigenze degli utenti nel settore postale e sulla valutazione dell'adeguatezza delle direttive europee sui servizi postali<sup>21</sup>.

#### **Misurazione dei tempi di consegna: svariati casi di forza maggiore in seguito alle condizioni meteo precarie**

Si parla di «forza maggiore» in presenza di un evento straordinario, imprevedibile e inevitabile. Secondo la giurisprudenza svizzera l'evento deve prodursi in modo assolutamente inatteso e indipendente dal comportamento umano. In seguito a forza maggiore, 44 invii di prova in totale sono stati esclusi dalla misurazione dei tempi di consegna della posta-lettere relativa all'anno 2019. Per i pacchi sono stati invece tenuti in considerazione tutti gli invii.

Conformemente alle disposizioni europee e alle istruzioni in materia di controllo di qualità di PostCom, la Posta è tenuta a notificare questi casi all'autorità di vigilanza, cosa che provvede a effettuare in maniera tempestiva. Nel 2019 si è trattato di episodi causati da condizioni meteorologiche invernali estreme, fuori dal controllo della Posta

e verificatesi inaspettatamente. PostCom ha dunque ammesso la classificazione dei casi segnalati come forza maggiore.

#### **Casi di forza maggiore in altri Paesi**

A livello europeo le autorità di regolazione raccolgono sistematicamente i casi di forza maggiore nel corso della misurazione dei tempi di consegna della posta-lettere e li analizzano nel rapporto annuale sulla qualità<sup>22</sup>. Nell'ultimo rapporto (pubblicato a dicembre 2019 per l'esercizio 2018) gli eventi e le esclusioni che hanno compromesso la misurazione dei tempi di consegna hanno avuto una durata compresa tra zero e sette giorni. Tra i motivi che hanno causato le esclusioni sono stati citati condizioni meteo estreme, scioperi e rischi per la sicurezza. La maggior parte delle esclusioni si è registrata in Portogallo, anche a seguito di condizioni meteorologiche estreme nelle Azzorre e a Madeira.

#### **Misurazioni supplementari della qualità europee**

Oltre alla misurazione dei tempi di consegna di lettere e pacchi, in Europa vengono rilevati anche altri indicatori qualitativi. Si citano ad esempio le misurazioni della consegna tardiva di invii o degli invii persi. In alcuni Paesi sono previsti criteri relativi ai tempi di consegna delle lettere commerciali (invii di massa) o degli invii raccomandati e ancora di giornali e periodici. Per quanto riguarda il metodo relativo ai tempi di consegna di giornali e periodici, si applicano perlopiù le norme per gli invii singoli non prioritari (EN 14508) o i criteri per gli invii in grandi quantità definiti dalla norma EN 14534.

### **Chiusura e trasformazione di uffici postali**

Nel 2019 la Posta ha notificato delle decisioni sul servizio postale a 43 Comuni di ubicazione dell'ufficio postale e a 14 Comuni interessati. Gli uffici postali interessati erano 43 in totale. Nel 2019 hanno richiesto una raccomandazione a PostCom 34 Comuni di ubicazione e due Comuni interessati, per un totale di 36 Comuni. Tra di essi figura anche un Comune interessato a cui la Posta non aveva comunicato alcuna decisione.

Nel 2019 si può rilevare un netto calo della percentuale di soluzioni consensuali rispetto all'anno precedente. Il numero di decisioni notificate dalla Posta, e quindi anche di reclami a PostCom, al contrario, ha evidenziato un aumento costante nel corso del 2019. Nei soli ultimi tre mesi del 2019 (ottobre-dicembre), sono state notificate 26 decisioni a 21 Comuni di ubicazione dell'ufficio postale e cinque Comuni interessati. Ciò è da ricondursi in particolare alla circostanza che per diverse procedure di dialogo protrattesi nel tempo nell'ambito della pianificazione della rete 2017-2020 non vi è stata possibilità di una soluzione consensuale tra Posta e autorità comunali.

20  
Cfr. studio WIK: User Needs, pagina 11

21  
WIK <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/37121?locale=en>

22  
19 dicembre 2019: ERGP Report on the quality of service, consumer protection and complaint handling 2018 – an analysis of trends, pagina 19

## Raccomandazioni di PostCom

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
- Accordi tra Comuni e Posta	108	101	115	127	104	134	83
- Casi portati dinnanzi alla Commissione	6	7	11	30	19	21 <sup>1)</sup>	34
Trattati nell'anno in esame Risultato:	5	4	12	20	24	18	18 <sup>4)</sup>
- raccomandazione affermativa	5	3	10	16	19	17	18
- raccomandazione contraria	-	-	2	2	1	1	-
- rigetto per ulteriori chiarimenti <sup>2)</sup>	-	1	-	2	4	-	-
- altre modalità di evasione <sup>3)</sup>	-	-	1	1	-	2	1
Reclami in sospeso presso PostCom	1	4	2	13	11	12	27

<sup>1)</sup> In quattro casi, oltre al Comune di ubicazione ha presentato reclamo a PostCom anche un altro Comune direttamente interessato. Uno di questi ricorsi riguardava un caso pendente a fine anno. Nel corso dell'anno in esame sono quindi pervenuti alla Commissione 25 reclami totali, riguardanti 21 uffici postali.

<sup>2)</sup> Un caso del 2017 rimane tutt'ora pendente fino alla raccomandazione conclusiva di PostCom.

<sup>3)</sup> Straisci, ad esempio perché la Posta e il Comune hanno trovato una soluzione consensuale dopo essersi appellati a PostCom.

<sup>4)</sup> La decisione di non entrata in materia è indicata nelle raccomandazioni favorevoli.

Nell'anno in esame PostCom ha emanato 17 raccomandazioni. Essa ha altresì deciso di non entrare in materia riguardo al reclamo di un Comune, essendo stato presentato solo una volta scaduto il termine di 30 giorni per appellarsi a PostCom.

### Termine per appellarsi a PostCom

- In linea di principio, dopo la comunicazione della decisione della Posta gli esecutivi comunali hanno 30 giorni di tempo per adire PostCom (art. 34 cpv. 3 OPO). Nella notifica della decisione la Posta informa regolarmente le autorità comunali riguardo a tale termine di 30 giorni. Da tempo ormai, tuttavia, PostCom applica per analogia le disposizioni sulla sospensione dei termini fissate nell'art. 22a della Legge federale sulla procedura amministrativa (RS 172.021). Il termine di 30 giorni per adire la PostCom non decorre quindi:

- dal settimo giorno precedente la Pasqua al settimo giorno successivo alla Pasqua incluso;
- dal 15 luglio al 15 agosto incluso;
- dal 18 dicembre al 2 gennaio incluso.

Per le decisioni notificate prima delle ferie giudiziarie PostCom ha invitato la Posta a segnalare non solo il termine per appellarsi a PostCom di 30 giorni a tenore dell'art. 34 cpv. 3 OPO, ma anche la sospensione di tale termine durante le ferie giudiziarie secondo la prassi PostCom.

- Per PostCom il termine di 30 giorni ai sensi dell'art. 34 cpv. 3 OPO non è un termine d'ordine ma serve piuttosto alla sicurezza del diritto. Alla scadenza del termine inutilizzato, la Posta può dare esecuzione alla decisione sul servizio postale. Per questo PostCom non è entrata in materia riguardo al reclamo ritardato di un'autorità comunale. In casu, erano stati negati i requisiti per la restituzione del termine per inosservanza incolpevole (decisione 18/2019).

### Casi concreti nel 2019

Nell'anno in esame PostCom si è pronunciata su cinque chiusure di uffici postali con un servizio a domicilio come soluzione alternativa. Dodici raccomandazioni hanno riguardato la trasformazione di uffici postali in agenzie. In quattordici casi PostCom ha raccomandato alla Posta l'adozione di ulteriori provvedimenti al fine di migliorare l'impatto della prevista chiusura dell'ufficio postale. Le raccomandazioni riguardavano in particolare provvedimenti a tutela della discrezione nelle agenzie e la realizzazione di caselle postali con recapito garantito entro le ore 9.00 nei giorni feriali. Diverse riserve richiedevano misure a beneficio della clientela commerciale, come l'introduzione di un punto clienti commerciali automatico in caso di necessità compro-

vata e provvedimenti per garantire i flussi di denaro contante in uscita dalle imprese locali. Data l'importanza della piazza economica di Manno, è stato raccomandato alla Posta lo sviluppo di un sistema di assistenza alla clientela commerciale (raccomandazione 10/2019).

### Entrata in vigore delle nuove norme Valori della raggiungibilità cantonale

Secondo l'art. 33 cpv. 4 OPO, la rete di agenzie e uffici postali deve garantire che il 90 per cento della popolazione residente permanente di un Cantone possa raggiungere, a piedi o con i mezzi pubblici, un ufficio o un'agenzia postale nell'arco di 20 minuti. Se la Posta offre un servizio a domicilio, questo arco di tempo è di 30 minuti. Fino alla fine del 2018 tale valore era calcolato come media nazionale annua. A partire dal 1° gennaio 2019 è previsto il calcolo per Cantone.

Per formulare le raccomandazioni, nel 2019 PostCom si è basata sulle stime dei valori di raggiungibilità cantonali risultanti dai calcoli di prova della Posta. Nel 2019 PostCom ha formulato raccomandazioni sugli uffici postali solo nei Cantoni in cui il livello dei predetti valori di raggiungibilità forniti dalle stime risultava abbastanza elevato da consentire di escludere che i valori eventualmente calcolati con il metodo definitivo (vale a dire definitivamente approvato) potessero scendere sotto il 90%.

### Il criterio di densità

Ai sensi dell'art. 33 cpv. 5<sup>bis</sup> OPO, nelle regioni urbane e negli agglomerati secondo la statistica federale e nelle altre città non considerate statisticamente deve essere garantito almeno un punto d'accesso con servizio per ogni agglomerato. Ogni volta che è superata la soglia di 15 000 abitanti o occupati, si deve predisporre un ulteriore punto d'accesso presidiato. Per la definizione delle regioni urbane e degli agglomerati è determinante la tipologia dei comuni dell'Ufficio federale di statistica (UST) rispettivamente la definizione di spazio a carattere urbano del 2012.

Per la formulazione delle raccomandazioni nel 2019 il rispetto di questi criteri è stato controllato caso per caso.

### Rispetto delle disposizioni sul traffico dei pagamenti

In virtù dell'art. 63 lett. a OPO, la vigilanza sul servizio universale nel settore del traffico dei pagamenti è di competenza dell'Ufficio federale delle comunicazioni (UFCOM). Ciò comprende anche l'approvazione del metodo di misurazione dell'accesso ai servizi del traffico dei pagamenti (art. 44 cpv. 3 OPO). Per la formulazione delle raccomandazioni PostCom richiede un parere dell'UFCOM e lo allega alla sua raccomandazione.

### Conclusioni

- Dall'entrata in vigore del nuovo diritto postale nel 2012, PostCom ha emanato 101 raccomandazioni (inclusa una decisione di non entrata in materia). Complessivamente in 6 dei 101 casi, PostCom ha suggerito alla Posta di rinunciare del tutto alla soluzione prospettata.
- In altri 46 casi, invece, PostCom ha consigliato alla Posta di adottare uno o più misure supplementari al fine di mitigare l'impatto della prevista chiusura dell'ufficio postale (raccomandazioni con riserva).
- In sette casi PostCom ha considerato insufficiente il dialogo instaurato tra la Posta e il Comune, per cui ha respinto la pratica rimandandola al mittente ai fini di un miglioramento del dialogo.
- Infine in 42 casi PostCom ha emanato una raccomandazione affermativa sui provvedimenti previsti dalla Posta, senza disporre di misure d'accompagnamento.

## Verifica dei punti di accesso presidiati e del servizio a domicilio

Dall'entrata in vigore della nuova legislazione postale nel 2012, gli uffici postali e le agenzie sono raggruppati sotto l'appellativo generico di punti di accesso presidiati. A fine 2019 la Posta vantava una rete di 981 uffici postali gestiti in proprio e 1'136 agenzie, per un totale di 2'117 punti di accesso presidiati. Per la prima volta il numero di agenzie superava quello degli uffici postali gestiti in proprio.

Nel complesso, si riscontra una diminuzione di 22 punti d'accesso presidiati rispetto all'anno precedente. Tale diminuzione rientra nel quadro dei dati dell'anno scorso. Nella maggioranza dei casi, gli uffici postali sono stati trasformati in agenzie. Secondo i dati della Posta, dove non era possibile realizzare un'agenzia si è optato per la soluzione alternativa del servizio a domicilio.

### Numero uffici postali e agenzie

Punti di accesso presidiati	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Uffici postali	1'662	1'562	1'464	1'323	1'189	1'078	<b>981</b>
Agenzie	569	660	735	849	968	1'061	<b>1'136</b>
Totale uffici postali e agenzie	2'231	2'222	2'199	2'172	2'157	2'139	<b>2'117</b>
Differenza rispetto all'anno precedente	-23	-9	-23	-27	-15	-18	<b>-22</b>

### Servizio a domicilio

Dal 2019 è in vigore una nuova definizione delle località con servizio a domicilio. La precedente definizione interna della Posta è stata sostituita da una definizione coerente e capillare di località basata su dati pubblicamente accessibili. Il termine «località» fa ora riferimento all'elenco ufficiale delle località dell'Ufficio federale di statistica.

### Punti d'accesso

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2019 (dopo la nuova definizione delle località)
Uffici postali	1'662	1'562	1'464	1'323	1'189	1'078	981	981
di cui escluso il traffico dei pagamenti in contanti	14	7	7	6	5	3	1	1
Agenzie	569	660	735	849	968	1'061	1'136	1'136
Numero località con servizio a domicilio	1'269	1'278	1'295	1'319	1'326	1'341	1'384	1'775
<b>Totale</b>	<b>3'500</b>	<b>3'500</b>	<b>3'494</b>	<b>3'491</b>	<b>3'483</b>	<b>3'480</b>	<b>3'501</b>	<b>3'892</b>

La nuova definizione incide sul numero delle località con servizio a domicilio. La Posta fornisce ora prestazioni del servizio universale nell'ambito del servizio a domicilio in 1'775 località. Secondo il vecchio metodo di calcolo, le località con servizio a domicilio sarebbero 1'384. L'aumento effettivo delle località con servizio a domicilio è quindi in linea con gli anni precedenti.

Nell'ottica regolatoria gli uffici postali gestiti in proprio, le agenzie e il servizio a domicilio sono essenziali per la rete postale. In termini meramente numerici, le soluzioni di servizio a domicilio ne rappresentano la percentuale maggiore.

Servizio a domicilio	2019
Numero località con servizio a domicilio	1'775
Numero economie domestiche in località con servizio a domicilio	380'925
di cui numero economie domestiche senza servizio a domicilio in località con servizio a domicilio*	2'893
Numero totale economie domestiche (nazionale)	4'288'429
Quota % numero economie domestiche con servizio a domicilio nazionale	8.9 %

\* Queste economie domestiche escluse dal perimetro di recapito non beneficiano della distribuzione a domicilio e non possono quindi richiedere il servizio a domicilio.

La percentuale di economie domestiche che beneficiano di un servizio a domicilio in Svizzera è pari all'8,9%. Considerando la topografia relativamente alpina della Svizzera, si tratta di un valore piuttosto basso.

Oltre ai punti d'accesso rilevanti sotto il profilo regolatorio, la Posta offre punti d'accesso alternativi. Questi comprendono in particolare nuove tipologie di punti di consegna o ritiro (ad esempio sportelli automatici per pacchi o il ritiro dei pacchi presso dettaglianti).

### Orari di apertura di uffici postali e agenzie

PostCom non ha la facoltà di prescrivere direttamente orari di apertura per gli uffici postali e le agenzie, nonostante tenga conto di questo aspetto nel suo esame globale della situazione. Dal rilevamento degli orari di apertura aggregati di uffici postali e agenzie emerge il quadro seguente:

### Orari di apertura di uffici postali e agenzie (giorno di riferimento 3.12.2019) in %

Orari di apertura	Uffici postali	Agenzie
fino a 2 ore al giorno	1%	1%
2 - 4 ore al giorno	2%	4%
4 - 6 ore al giorno	8%	7%
6 - 8 ore al giorno	<b>50%</b>	12%
8 e più ore al giorno	38%	<b>76%</b>

(lievi differenze di arrotondamento)

In termini percentuali, i valori relativi agli orari di apertura, con variazioni marginali, si mantengono pressoché costanti rispetto all'anno scorso.

Soltanto il 3% degli uffici postali rimane aperto meno di quattro ore al giorno. La stragrande maggioranza di uffici e agenzie rimane aperta per più di 6 ore al giorno (88% per entrambe le categorie). Come negli scorsi anni, anche nel 2019 la maggior parte degli uffici postali rimane aperta dalle 6 alle 8 ore al giorno (50%). Tuttavia, in oltre tre quarti delle agenzie si possono effettuare operazioni postali durante più di 8 ore al giorno (76%).

In termini assoluti, a fronte di una percentuale di agenzie in costante crescita aumenta la quota di quelle con un orario di apertura giornaliero di 8 ore e più. Al 3.12.2019 (giorno di riferimento) 867 agenzie restavano aperte giornalmente 8 ore e più. L'anno scorso le agenzie con orario di apertura più lungo erano 803. Per effetto della continua trasformazione in agenzie, la clientela beneficia di orari di apertura più estesi.

Gli orari di apertura di ogni ufficio postale e agenzia sono consultabili online sul sito della Posta al seguente link: [www.places.post.ch](http://www.places.post.ch)

### Frequenza di clienti in uffici postali e agenzie

La frequenza media giornaliera di clienti negli uffici postali è ancora leggermente superiore rispetto all'anno precedente. Come già specificato in precedenza, tuttavia, si tratta di un effetto statistico, in quanto con la trasformazione in agenzie di uffici postali più piccoli scarsamente frequentati, la frequenza media di clienti dei restanti uffici postali aumenta automaticamente.

Nelle agenzie la frequenza media giornaliera di clienti è significativamente inferiore rispetto agli uffici postali. Nel confronto con l'anno precedente, tuttavia, nel 2019 la frequenza giornaliera di clienti nelle agenzie è rimasta praticamente stabile.

#### Frequenza media giornaliera in uffici postali e agenzie

Tipo di ufficio postale	2018*	2019	Aumento rispetto all'anno precedente
Uffici postali	398	410	+12
Agenzie	34	35	+1

\* valori adeguati

Nel 2019 un ufficio postale era frequentato in media giornalmente da 410 clienti. Le agenzie, al contrario, presentavano una frequenza giornaliera circa 10 volte inferiore. Si tratta tuttavia solo di una media nazionale. Localmente la situazione della frequenza di clienti varia enormemente. Dai dati a disposizione risulta che, sebbene il numero di agenzie sia prevalente, la clientela preferisce comunque sempre svolgere le proprie operazioni in un ufficio postale piuttosto che in un'agenzia.

### Accesso per disabili

In base alla legislazione sulle poste, i servizi postali devono essere tali da risultare fruibili ai disabili a condizioni che, sotto il profilo qualitativo, quantitativo ed economico siano comparabili a quelle offerte ai non disabili. 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 alle disposizioni legali in materia di accessibilità per disabili nei casi di uffici postali insediati in edifici di nuova costruzione. Inoltre 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 ove vi sono delle barriere.

Dall'analisi di PostCom emerge che nel 2019 la Posta, nell'ambito della costruzione di nuovi uffici postali o della ristrutturazione di quelli esistenti, ha adempiuto ai requisiti che garantiscono l'accesso senza barriere e la realizzazione di sportelli adatti ai disabili. Lo ha fatto in buona parte anche per la costruzione o la ristrutturazione di agenzie.

A beneficio di una maggiore trasparenza, su iniziativa di PostCom deve essere possibile consultare online puntualmente i diversi accessi ai singoli uffici postali e agenzie. A riguardo, sono ancora in corso i necessari chiarimenti.

### Accesso ai servizi online della Posta

Dal 2004 le offerte online delle autorità federali (Confederazione, Cantoni, Comuni e tutte le altre organizzazioni pubbliche) e della Posta devono essere accessibili a tutte le persone disabili. Dal 2008 la Posta assicura sistematicamente l'accesso a Internet senza barriere. Il sito della Posta si adatta molto bene alle persone con disabilità sensoriali e motorie. La Posta ha sottolineato che attualmente il nuovo sito internet, online dal 30 giugno 2019, è ancora in fase di certificazione.

### Cassette postali

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

La Posta ha confermato a PostCom che in tutte le località si trova almeno una cassetta postale pubblica. Come l'anno scorso, però, in 131 località si registrano delle eccezioni, vale a dire che non è presente alcuna cassetta postale pubblica. Delle 131 località prive di cassette, 38 non hanno mai beneficiato di questo tipo di servizio della Posta. Le restanti cassette postali sono state rimosse d'intesa con i Comuni negli anni scorsi.

La Posta offre una ricerca delle ubicazioni interattiva per le cassette postali sulla sua Post-App<sup>23</sup>. Con una ricerca basata su mappa, sulla app o sul portale della Posta si può trovare velocemente la cassetta postale più vicina. Informazioni pratiche, come ad esempio l'orario di levata della cassetta più vicina, permettono di localizzare quella ottimale nelle vicinanze.

A fine 2019 la Posta gestiva 14'495 cassette postali.

#### Buche delle lettere pubbliche

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variazione 2018/2019	% Variazione 2018/2019
Numero buche delle lettere pubbliche	15'002	14'927	14'823	14'729	14'617	14'583	14'495	-88	-0,6 %

Rispetto agli anni scorsi, il numero di buche delle lettere pubbliche è in lieve, ma costante diminuzione (2019: -0,6%, 2018: -0,2%); secondo la Posta, il motivo è da ricondurre soprattutto al minore utilizzo o alla soppressione delle cassette postali effettuata d'accordo con il Comune interessato.

Anche in Europa si registra una costante diminuzione delle buche delle lettere pubbliche, vale a dire gestite dagli operatori postali tradizionali<sup>24</sup>. In futuro lo scambio delle informazioni si convertirà ancora più massicciamente da fisico a digitale. Gli utenti si trovano sempre più spesso a dover scegliere se preferiscono ricevere le lettere nelle cassette delle lettere come da tradizione o, piuttosto, in formato elettronico. Va rilevato che in particolare i giovani (millennials) inviano e ricevono meno lettere rispetto alle persone più anziane. Per contro, ricevono più pacchi<sup>25</sup>.

### Invii postali persi e reclami relativi al servizio universale

Ai sensi dell'art. 60 dell'ordinanza sulle poste, la Posta è tenuta a fornire annualmente informazioni sugli invii postali persi e sui reclami relativi al servizio universale.

23 Applicazione per smartphone «Posta Svizzera»

24 ERGP Report on core indicators for monitoring the European postal market, pag. 71

25 WIK, User Needs in the Postal Sector, pag. 16

Fondandosi sulle norme europee<sup>26</sup> inerenti i reclami, la Posta espone dunque ogni anno un rapporto regolatorio circa le perdite di invii e i reclami in relazione al servizio universale. La Posta espone ora anche, conformemente alle esigenze di regolazione, tutti i restanti reclami riconducibili agli altri settori.

Per quanto riguarda il servizio universale, come l'anno scorso i clienti si sono lamentati per gli invii persi soprattutto nel settore dei pacchi Priority e dei pacchi Economy. Sono aumentati anche i reclami per errori nel recapito di lettere della Posta A.

Nel 2019 la Posta ha ricevuto complessivamente 316'379 reclami da parte di clienti. I reclami sono aumentati in tutti i settori. Come affermato dalla Posta, le cause sono varie e vanno considerate in modo differente a seconda del settore.

PostLogistics, ad esempio, ha comunicato un aumento dei reclami per effetto della forte crescita di volume della posta-pacchi. Volumi di invii superiori comportano necessariamente anche l'aumento dei reclami. Un altro motivo è riconducibile all'incremento nell'utilizzo dei servizi online della Posta da parte della clientela (ad esempio «Il mio invio»). Il cliente è informato preventivamente via SMS o e-mail dell'arrivo dell'invio e può decidere il momento e il luogo del recapito. In caso di discordanze rispetto al punto di distribuzione o al momento previsto, ma non garantito, molti clienti reagiscono subito con un reclamo.

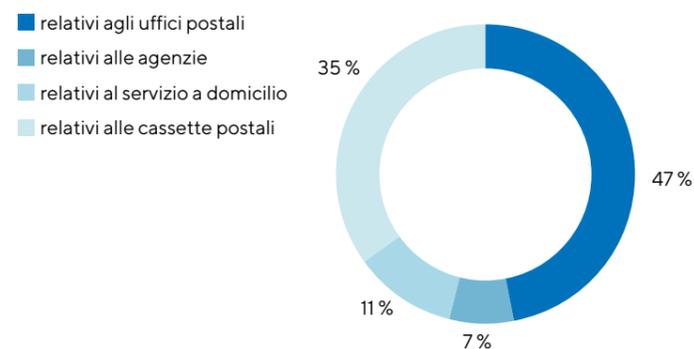
I reclami pervenuti a PostMail riguardavano in particolare le lettere raccomandate e gli atti giudiziari, in relazione a problemi nel trattamento dei ritorni che hanno provocato numerosi reclami da parte di clienti.

In termini assoluti, i reclami sono tuttora di gran lunga inferiori all'1 per mille. Su 1'000 lettere ne sono pervenuti 0,028, mentre per quanto riguarda i pacchi sono stati 0,83 su 1'000.

Nel 2019 la maggior parte dei clienti, tuttavia, continua a prediligere il reclamo verbale diretto (al telefono o allo sportello). La durata media dell'evasione di un reclamo è stata di 6,3 giorni, in crescita rispetto all'anno scorso (2018: 3,8 giorni).

Per quanto concerne i punti d'accesso rilevanti sotto il profilo regolatorio, sono pervenuti alla Posta 5'027 reclami.

#### Quota di reclami relativi ai punti d'accesso rilevanti sotto il profilo regolatorio della Posta



Quasi la metà dei reclami (47%) era relativa agli uffici postali. La Posta ha quindi ricevuto in media circa due reclami di clienti per ogni ufficio postale. Per le agenzie i reclami sono nettamente inferiori.

In rapporto al numero complessivo di reclami da parte di clienti, le contestazioni complessivamente inerenti ai punti d'accesso rilevanti sotto il profilo regolatorio sono da considerarsi minime.

### Distribuzione a domicilio

La distribuzione a domicilio rimane un elemento importante del servizio universale: fa parte di un servizio adeguato per tutti i gruppi della popolazione in tutte le regioni del Paese e assicura prestazioni fondamentali. PostCom le attribuisce grande importanza.

Conformemente all'art. 14 LPO, la Posta è tenuta a garantire la distribuzione a domicilio negli insediamenti abitati tutto l'anno. Nell'ordinanza sulle poste, tuttavia, il Consiglio federale ammette eccezioni per le economie domestiche raggiungibili soltanto con estrema difficoltà. Secondo l'articolo 31 cpv. 1 lett. a e b OPO la Posta è infatti tenuta a consegnare gli invii postali a domicilio solo se la casa si trova in un insediamento costituito da almeno cinque edifici abitati 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.

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 art. 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. Ad esempio può ridurre la frequenza o designare un altro punto di distribuzione. Il destinatario deve essere previamente consultato (art. 31 cpv. 3 OPO).

#### Distribuzione a domicilio

	2015	2016	2017	2018	2019
Numero edifici abitati tutto l'anno	1'715'157	1'729'439	1'743'000	1'757'842	<b>1'770'713</b>
Variazione rispetto all'anno precedente in %		0,8%	0,8%	0,9%	<b>0,7%</b>
Numero edifici abitati tutto l'anno con Soluzione di rimpiazzo*	1'005	1'133	1'277	1'524	<b>1'983</b>
Variazione rispetto all'anno precedente in %		12,7%	12,7%	19,3%	<b>30,1%</b>

\* Essendo ubicati esternamente al perimetro di recapito, gli edifici abitati tutto l'anno con soluzione di rimpiazzo non beneficiano della distribuzione a domicilio regolare.

A fine 2019 in Svizzera si contavano 1'770'713 edifici abitati tutto l'anno (2018: 1'757'842). Stando alle indicazioni della Posta, 1'983 indirizzi (2018: 1'524) non hanno beneficiato di una distribuzione regolare a domicilio. In alternativa sono state convenute soluzioni quali il recapito in una casella postale, in un impianto o in una cassetta al di fuori del fondo oppure la limitazione della frequenza del recapito (ossia meno di sei volte a settimana).

Da un confronto pluriennale, il numero di edifici abitati tutto l'anno con soluzione di rimpiazzo è in costante crescita. Rispetto all'anno scorso si registra un incremento più significativo nel numero di tali edifici (30,1%). Questo numero di casi si conta in per mille se lo si compara con il numero totale di edifici abitati tutto l'anno.

In caso di controversie riguardanti l'obbligo di distribuzione a domicilio della Posta, PostCom ne verifica l'obbligo di recapito in una procedura di vigilanza ed emana una decisione. La decisione può essere impugnata dall'interessato o dalla Posta dinanzi al Tribunale amministrativo federale (TAF).

Nell'anno in esame PostCom ha emanato due decisioni sulla distribuzione a domicilio. Entrambi i casi vertevano su abitazioni isolate in regioni scarsamente abitate. Un'abitazione era tornata ad essere abitata tutto l'anno e la Posta riteneva non essere tenuta alla distribuzione a domicilio. L'altra beneficiava da lungo tempo della distribuzione a domicilio, ma chiaramente non soddisfaceva i requisiti ai sensi dell'art. 31 cpv. 1 OPO. In entrambi i casi PostCom ha negato l'obbligo di recapito della Posta. Nella sentenza A-2274/2019 del 9 ottobre 2019, il Tribunale amministrativo federale ha confermato una decisione di PostCom contro cui l'interessato aveva ricorso (cfr. anche quanto esposto al capitolo Procedure e denunce rette dal diritto in materia di vigilanza).

PostCom considera la distribuzione a domicilio una parte essenziale del servizio universale e ne è particolarmente attenta, in quanto le abitazioni escluse dalla distribuzione a domicilio non possono neanche beneficiare del servizio a domicilio come soluzione alternativa agli uffici postali o alle agenzie.

Occorre fare una distinzione tra distribuzione a domicilio e servizio a domicilio. Quest'ultimo, spesso proposto quando si chiude un ufficio postale o un'agenzia, permette 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.

## Prestazioni del servizio universale

Nel rispetto dell'ordinanza sulle poste, la Posta stabilisce quali delle sue prestazioni rientrano nel servizio universale e ne presenta annualmente l'elenco 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 2019 la Posta ha apportato in particolare le seguenti modifiche all'offerta relativa al servizio universale:

- Il limite massimo di peso per la lettera maxi all'estero è stato aumentato da 1 kg a 2 kg nell'assortimento per i clienti commerciali. Il provvedimento rappresenta un adeguamento al regolamento dell'Unione postale universale e determina un alli-

neamento all'assortimento per clienti privati, in cui il limite massimo di peso era già fissato a 2 kg. L'assortimento del servizio universale per clienti privati resta invariato.

- La Posta ha riorganizzato l'offerta per la rispedizione della corrispondenza (in precedenza «ordine di rispedizione temporaneo»). La rispedizione della corrispondenza nel segmento dei clienti commerciali vale ancora solo per una durata massima di 3 mesi come prestazione del servizio universale («Rispedizione della corrispondenza fino a 3 mesi»). Per la rispedizione della corrispondenza per periodi superiori o a tempo indeterminato la Posta ha sviluppato una prestazione rivolta ai clienti commerciali che non viene assegnata al servizio universale. Nell'assortimento per clienti privati la prestazione è stata ridenominata «Rispedizione della corrispondenza a un indirizzo diverso» e viene offerta anche a tempo indeterminato come prestazione del servizio universale.

PostCom ha approvato le prestazioni assegnate al servizio universale per il 2019 con decisione del 28 gennaio 2019. L'elenco è disponibile sul sito di PostCom.

## Effetti transitori della pandemia di coronavirus

Ai sensi dell'art. 12 LPO e dell'art. 28 OPO, in situazione di urgenza il Consiglio federale dispone di ampie competenze inerenti alla garanzia o alla limitazione dei servizi postali. Nell'ordinanza sullo stato di necessità (Ordinanza 2 COVID-19; RS 818.101.24), il Consiglio federale ha autorizzato il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) ad approvare, su richiesta della Posta, limitazioni o soppressioni temporanee del servizio universale. A fronte delle limitazioni alla capacità di trattamento e trasporto, della carenza di personale e del forte incremento nel volume della posta-pacchi, il DATEC ha autorizzato diverse limitazioni nel servizio postale universale, segnatamente in relazione alla qualità del servizio (tempi di consegna e raggiungibilità).

A seguito del massiccio aumento di pacchi e delle limitazioni subite dalle capacità di trattamento – riconducibili tra l'altro alle disposizioni federali sul distanziamento sociale – la Posta ha voluto contingentare i volumi della posta-pacchi per grandi speditori. Il DATEC ha autorizzato la limitazione dei volumi per la durata di una settimana, per l'esattezza la settimana di Pasqua 2020. Per contro, il 7 aprile 2020 si è tenuta una tavola rotonda con gli attori del commercio online (imprese commerciali, operatori della logistica, parti sociali), in occasione della quale sono stati deliberati diversi provvedimenti per allentare la pressione sui centri pacchi della Posta.

La Posta ha inoltre limitato il trasporto degli invii ingombranti nel settore dei pacchi, riducendo le dimensioni massime. Gli invii di dimensioni tali da richiedere due persone per la movimentazione non consentono il rispetto delle regole di distanziamento sociale. La Posta era libera di introdurre tali limitazioni perché, contrariamente ai pacchi standard, gli invii ingombranti non rientrano nel servizio universale.

A causa delle carenze nella capacità di trasporto, il DATEC ha autorizzato la Posta a non accettare più, per la durata della situazione straordinaria, gli invii internazionali (esportazione) per i Paesi in cui non è possibile un inoltro. Analogamente, anche l'importazione di invii ha subito significative perturbazioni.

D'altro canto il Consiglio federale ha autorizzato i fornitori di servizi postali notificati a PostCom a distribuire le derrate alimentari e gli oggetti d'uso quotidiano ordinati online anche la domenica. Non è stata necessaria un'autorizzazione eccezionale.

# Finanziamento del servizio universale

**La Posta Svizzera e le società del gruppo 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 invece 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 i due mandati di servizio universale (divieto di sovvenzionamento trasversale).**

## **Costi netti**

La Posta Svizzera è tenuta a finanziare il servizio universale autonomamente. Per compensare i costi derivanti dall'obbligo di garantire il servizio universale (i cosiddetti costi netti) può trasferire fondi tra le società del gruppo («compensazione dei costi netti»). Per legge la Posta può avvalersi di tutti i servizi per finanziare il servizio universale. PostCom approva ogni anno il calcolo dei costi netti e la prova del rispetto delle disposizioni sulla loro compensazione.

La compensazione dei costi netti non influisce sul risultato finanziario del gruppo né su quello dei singoli segmenti aziendali. La verifica del reporting finanziario del gruppo Posta non rientra nei compiti di PostCom. L'autorità di vigilanza non ha quindi alcun influsso sui metodi con cui vengono calcolati i risultati dei singoli segmenti in seno al gruppo e tanto meno li può verificare. Le competenze di PostCom sono disciplinate dettagliatamente nella legislazione postale.

## **Divieto di sovvenzionamento trasversale nel caso specifico**

L'art. 19 cpv. 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 (monopolio) 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'art. 58 dell'ordinanza sulle poste (OPO), il 15 marzo 2013 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'art. 19 cpv. 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. PostCom ha utilizzato questa possibilità nel 2018 e nel 2019. Le procedure dettagliate sono illustrate al capitolo «Prova del rispetto del divieto di sovvenzionamento trasversale nel caso specifico».

## **Costi netti derivanti dall'obbligo di fornire il servizio universale**

La legislazione sulle poste permette di esporre come costi netti i maggiori costi imputabili all'obbligo di fornire il servizio universale. Secondo l'art. 49 cpv. 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 realizzarebbero senza tale obbligo (risultato ipotetico). L'art. 49 cpv. 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).

PostCom ha approvato il metodo di calcolo dei costi netti (decisione 1/2013 del 7 febbraio 2013) e lo scenario ipotetico senza l'obbligo di fornire il servizio universale (decisione 7/2013 del 4 settembre 2013) già nel 2013. Nel 2016 PostCom ha approvato un aggiornamento dello scenario ipotetico per il calcolo dei costi netti (decisione 10/2016 di PostCom del 12 maggio 2016).

### 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 art. 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.

In mio. franchi	2014	2015	2016	2017	2018	2019
- Ricavi non conseguiti	577	546	499	452	428	<b>343</b>
+ Costi proporzionali evitati	343	327	291	262	244	<b>174</b>
+ Costi strutturali evitati	627	590	554	515	455	<b>450</b>
<b>Risultato</b>	<b>392</b>	<b>371</b>	<b>346</b>	<b>325</b>	<b>271</b>	<b>281</b>

Fonte: La Posta Svizzera SA

Nel 2019 i costi netti sono risultati pari a 281 milioni di franchi, ovvero 10 milioni di franchi in più rispetto all'anno scorso. L'aumento è da ricondursi principalmente a costi di riorganizzazione una tantum generati dall'organizzazione degli uffici postali. Senza tali costi di riorganizzazione, in base alle dichiarazioni della Posta, per effetto del costante sviluppo della rete postale e degli incrementi di efficienza, i costi netti per il 2019 sarebbero risultati nuovamente inferiori al livello dell'anno scorso. Da un confronto pluriennale si riscontra una continua riduzione dei costi netti.

Secondo la società di revisione incaricata dalla Posta conformemente all'art. 57 OPO (cfr. capitolo «Risultato della verifica indipendente»), i costi netti per il 2019 sono stati calcolati in conformità all'OPO in tutti gli aspetti essenziali.

### Finanziamento del servizio universale

Conformemente al principio di cui all'art. 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 come pure 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 però 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 e 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).

### Risultato servizi riservati

La tabella seguente riassume e pone a diretto confronto i risultati dei servizi riservati per gli anni 2014-2019.

Risultato dei servizi riservati (lettere fino a 50 g)	Servizi riservati					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
In mio. franchi						
Ricavi	1'213	1'225	1'161	1'153	1'106	1'046
Costi	1'097	1'118	1'115	1'057	966*	935
<b>Risultato</b>	<b>116</b>	<b>107</b>	<b>46</b>	<b>96</b>	<b>139</b>	<b>112</b>
Costi derivanti dalla compensazione dei costi netti	80	106	81	96	96*	96
<b>Costi netti della Posta</b>	<b>392</b>	<b>371</b>	<b>346</b>	<b>325</b>	<b>271</b>	<b>281</b>

\* valore adeguato retroattivamente

Fonte: La Posta Svizzera SA

Da questi dati emerge che i servizi riservati coprono interamente i costi. Il risultato dopo la compensazione dei costi netti ammonta a 112 milioni di franchi. Tale importo è comprensivo dell'addebito legato alla compensazione dei costi netti, per un totale di 96 milioni di franchi, ed è inferiore ai costi netti totali derivanti dall'obbligo di fornire il servizio universale nei settori dei servizi postali e del traffico pagamenti (281 milioni di franchi). Esso è pertanto in linea con quanto sancito dall'ordinanza sulle poste.

La tabella seguente riassume gli importi e la ripartizione della compensazione dei costi netti per il 2019. I valori positivi indicano i pagamenti effettuati; quelli negativi gli accrediti ricevuti a titolo di compensazione.

### Compensazione dei costi netti

In mio. franchi	PostMail	PostLogistics	PostFinance
Compensazione dei costi netti*	107	-36	-71

\* I valori positivi indicano i pagamenti; quelli negativi gli accrediti.

Fonte: La Posta Svizzera

Nel 2019 la Posta ha usufruito della possibilità prevista dall'art. 51 cpv. 1 OPO di compensare i costi netti dell'anno precedente e di attribuirli ai singoli servizi e prodotti. Nel 2018, in base al calcolo approvato da PostCom il 9 maggio 2019, tali costi ammontavano complessivamente a 271 milioni di franchi, di cui nel 2019 ne sono stati impiegati complessivamente 107 per la compensazione tra i segmenti. Tale importo è stato interamente addebitato al settore PostMail. Una quota pari a 36 milioni di franchi è stata accreditata a PostLogistics e una quota di 71 milioni di franchi a PostFinance.

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 dispo-

zioni di cui all'art. 51 cpv. 2 lett. c OPO sono state rispettate. Conformemente a 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:

#### Confronto costi netti / compensazione dei costi netti

In mio. franchi	Servizi postali	Servizi finanziari
Compensazione dei costi netti*	71	- 71
Costi netti	214	67

\* I valori positivi indicano gli addebiti, quelli negativi gli accrediti.

Fonte: La Posta Svizzera SA

#### Prova annuale del rispetto del divieto di sovvenzionamento trasversale 2019

Per la prova annuale, ai sensi dell'art. 55 cpv. 3 OPO la Posta fornisce la prova che la differenza tra i ricavi e i costi del gruppo è almeno pari alla somma delle differenze tra i ricavi e i costi derivanti dai due mandati di servizio universale. In altre parole, il risultato delle prestazioni non incluse nel servizio universale non può essere negativo.

Per il 2019 la Posta ha attestato i seguenti risultati nel suo reporting conformemente alle esigenze di regolazione:

#### Risultati dei servizi del servizio universale e del Gruppo

Mio. franchi	Servizi del servizio universale			Prestazioni non incluse nel servizio universale	Totale Gruppo
	Servizi postali	Traffico dei pagamenti	Totale		
Ricavi	2'588	690	3'278	4'102	7'380
Costi	2'344	701	3'045	4'381	7'426
Ricavi prima della compensazione dei costi netti	244	-11	<b>233</b>	<b>-279</b>	<b>-46</b>
compensazione dei costi netti	71	-71	0	0	0
Risultato dopo compensazione dei costi netti	173	60	233	-279	-46

Fonte: La Posta Svizzera SA

Al risultato regolatorio dei due mandati di servizio universale, complessivamente pari a 233 milioni di franchi, si contrappone un risultato regolatorio del gruppo di -46 milioni di franchi. Di conseguenza, si registra un risultato negativo delle prestazioni non incluse nel servizio universale pari a -279 milioni di franchi.

Come già nel 2018, quindi, per il 2019 la Posta non può fornire la prova annuale del rispetto del divieto di sovvenzionamento trasversale ai sensi dell'art. 55 cpv. 3 OPO. La prova annuale ai sensi dell'art. 55 cpv. 3 OPO mette a confronto il risultato del gruppo e i risultati dei due mandati di servizio universale. Attraverso tale confronto viene rappresentato un eventuale deflusso di capitale dal servizio universale ai settori non inclusi nel servizio universale. Deflusso di capitale vietato però solo qualora si tratti di proventi derivanti dai servizi riservati<sup>27</sup>. La omessa fornitura della prova annuale ai sensi dell'art. 55 cpv. 3 OPO non è pertanto una dimostrazione sufficiente, ma solo un indicatore della possibile sussistenza di un sovvenzionamento trasversale vietato nel caso specifico.

#### Prova del rispetto del divieto di sovvenzionamento trasversale nel caso specifico

Per provare un sovvenzionamento trasversale vietato nel caso specifico<sup>28</sup> devono risultare soddisfatti contemporaneamente due criteri:

1. La cifra d'affari realizzata con una determinata prestazione non inclusa nel servizio universale non è sufficiente a coprire i costi incrementali di tale prestazione (potenziale scopo del sovvenzionamento trasversale).
2. La cifra d'affari realizzata con singole prestazioni o con settori aziendali facenti parte del servizio riservato supera i costi unici di tale prestazione o settore (potenziale fonte del sovvenzionamento trasversale).

I costi incrementali si calcolano sulla base dei costi marginali di una prestazione e dei costi fissi specifici a una prestazione (art. 1 lett. g OPO). I costi unici sono i costi che avrebbe una prestazione se fosse l'unica ad essere offerta (art. 1 lett. h OPO).

Si ha un sovvenzionamento trasversale vietato nel caso specifico solo se sono soddisfatti entrambi i criteri (presenza di uno scopo e di una fonte del sovvenzionamento trasversale). Poiché per il 2018 la Posta non ha potuto fornire la prova annuale del rispetto del divieto di sovvenzionamento trasversale ai sensi dell'art. 55 cpv. 3 OPO, PostCom ha richiesto la prova nel caso specifico. Con la decisione 20/2019 del 5 dicembre 2019, PostCom ha stabilito che per singoli prodotti di terzi negli uffici postali non era stata fornita la prova ai sensi dell'art. 55 cpv. 4 OPO (copertura dei costi incrementali nelle prestazioni non incluse nel servizio universale). Al contrario, ha approvato la prova mediante i costi unici attestati nei servizi riservati ai sensi dell'art. 55 cpv. 5 OPO. PostCom ha quindi stabilito che non sussisteva un sovvenzionamento trasversale vietato e ha divulgato il risultato con il comunicato stampa del 17 dicembre 2019. La decisione è pubblicata sul sito PostCom ([www.postcom.admin.ch/it/documentazione/decisioni/](http://www.postcom.admin.ch/it/documentazione/decisioni/)). Per il 2019 PostCom ha adottato una analoga modalità di procedere.

#### Calcolo dei costi incrementali non inclusi nel servizio universale per il 2019 (art. 48 cpv. 1 lett. a OPO)

Il risultato delle prestazioni non incluse nel servizio universale, pari a -279 milioni di franchi, è da ricondursi principalmente a PostFinance. La Posta rammenta il contesto di mercato caratterizzato dal perdurare del basso livello dei tassi e il modello aziendale di PostFinance. Per quanto concerne AutoPostale, il risultato negativo non incluso nel servizio universale è da attribuirsi a un fattore straordinario. Per RetePostale, i principali responsabili del deficit sono stati individuati in prodotti di terzi non redditizi. Anche per il futuro ci si attende dalla Posta un risultato negativo delle prestazioni non incluse nel servizio universale. Nell'ottica regolatoria, il risultato negativo di RetePostale è largamente imputabile alla struttura dei costi dei prodotti di terzi non redditizi. L'analisi della struttura dei costi di tali prodotti di terzi ha evidenziato come a livello di singoli prodotti essa non copra i costi incrementali in determinati prodotti di terzi.

Per questi prodotti di terzi, i costi incrementali non sono coperti dai ricavi netti. Può pertanto configurarsi un sovvenzionamento trasversale di singoli prodotti. Questo, tuttavia, è vietato solo qualora sia avvenuto con i ricavi realizzati con i servizi riservati (ai sensi dell'art. 48 cpv. 1 lett. b OPO).

Per quanto concerne i prodotti di terzi, la Posta ha sottolineato che presso RetePostale è attualmente in corso un'ottimizzazione dell'assortimento di prodotti di terzi. Nel 2019 era già stata effettuata un'ottimizzazione dell'assortimento che ha interessato numerosi prodotti e sono stati disdetti contratti (in alcuni casi di lunga durata) per

27  
Cfr. art. 19 LPO

28  
Cfr. art. 48 cpv. 1 OPO

determinati prodotti di terzi. Secondo quanto comunicato dalla Posta, l'ottimizzazione dell'assortimento di prodotti di terzi prosegue anche nel 2020. Nelle intenzioni della Posta, tutti i prodotti di terzi dovranno coprire almeno i relativi costi incrementali.

#### Calcolo dei costi unici nei servizi riservati per il 2019 (art. 48 cpv. 1 lett. b OPO)

I costi unici (stand-alone costs) sono i costi che la Posta dovrebbe sostenere se offrisse esclusivamente le prestazioni dei servizi riservati. Per calcolare i costi unici, occorre formulare provvisoriamente uno scenario ipotetico («scenario stand-alone») in cui si ipotizzi che la Posta offra solamente le prestazioni dei servizi riservati.

Si ricordi che le prestazioni del servizio riservato includono il trasporto delle lettere fino a 50 grammi. 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 (ad esempio invii espresso e raccomandato. Sono escluse dalle prestazioni del servizio riservato anche le lettere a destinazione dell'estero (esportazioni)<sup>29</sup>.

La Posta ha sviluppato il metodo applicabile ed elaborato lo «scenario stand-alone» nel corso dell'anno passato. Nella primavera 2020 PostCom ha espresso il proprio assenso allo scenario. La plausibilità delle supposizioni e la determinazione del risultato sono state inoltre verificate e confermate da una società di revisione indipendente.

In seguito alla determinazione dettagliata dello «scenario stand-alone», la Posta ha calcolato i costi unici attestandoli per il 2019 a 1'357 milioni di franchi.

Confronto tra i ricavi dei servizi riservati e i costi unici:

#### Confronto tra costi unici e ricavi dei servizi riservati

In mio. franchi	2019
Ricavi dei servizi riservati <sup>30</sup>	1'046
Costi unici (escl. compensazione dei costi netti)	<b>1'357</b>
<b>Differenza (escl. compensazione dei costi netti)</b>	<b>-311</b>
Compensazione dei costi netti	-96
Costi unici (incl. compensazione dei costi netti)	1'454
Differenza (incl. compensazione dei costi netti)	-407

Ai ricavi dei servizi riservati, pari a 1 046 milioni di franchi, si contrappongono costi unici per 1'357 milioni di franchi. La differenza ammonta a 311 milioni di franchi. Tenendo conto dei costi netti riscossi nell'ambito della compensazione dei costi netti, risulta addirittura una differenza di 407 milioni di franchi. Poiché i costi unici eccedono i ricavi del servizio riservato, nel 2019 non si rileva un sovvenzionamento trasversale vietato ai sensi dell'art. 48 cpv. 1 lett. b OPO.

Sintesi:

- Per il 2019 la posta non è stata in grado di fornire la prova annuale del rispetto del divieto di sovvenzionamento trasversale ai sensi dell'art. 55 cpv. 3 OPO.
- Non è stato tuttavia possibile riscontrare un sovvenzionamento trasversale vietato nel caso specifico ai sensi dell'art. 19 cpv. 1 LPO e dell'art. 48 cpv. 1 OPO. Certamente determinati prodotti di terzi non redditizi di RetePostale non inclusi nel servizio universale non coprono i relativi costi incrementali. Esiste quindi un possibile scopo di sovvenzionamento trasversale. Poiché, tuttavia, i costi unici del servizio riservato

sono superiori ai relativi ricavi, manca la fonte per un sovvenzionamento trasversale vietato.

- La Posta ha quindi potuto fornire la prova del rispetto del divieto di sovvenzionamento trasversale nel caso specifico per mezzo dei costi unici attestati nel servizio riservato ai sensi dell'art. 55 cpv. 5 OPO.

PostCom non ha quindi potuto riscontrare un sovvenzionamento trasversale vietato per il 2019.

#### Risultato della verifica indipendente

In virtù dell'art. 57 OPO, la Posta incarica una società di revisione sotto sorveglianza statale secondo l'art. 7 della legge del 16 dicembre 2005 sui revisori di effettuare una verifica indipendente. Dal 2019 la Posta ha incaricato della verifica indipendente la società Ernst & Young AG (EY). 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,
- il rispetto delle 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 per mezzo dei costi unici attestati nel servizio riservato.

Nell'anno contabile 2019 la verifica è stata condotta per Posta CH SA, PostFinance SA e SecurePost SA.

Nel rapporto all'attenzione di PostCom, la società di revisione rileva che tutte le disposizioni contemplate dalla normativa postale, applicabili ai fini del controllo indipendente, sono state rispettate in tutti gli aspetti rilevanti.

#### Approvazione

PostCom ha preso atto del rapporto stilato dalla società di revisione incaricata e, a fronte del giudizio complessivamente positivo della società e dell'approfondito chiarimento dei fattori responsabili del conseguimento del risultato negativo non incluso nel servizio universale, ha approvato il calcolo dei costi netti, la prova del rispetto delle direttive in materia di compensazione dei costi netti e la prova del rispetto del divieto di sovvenzionamento trasversale per l'anno 2019 per mezzo dei costi unici attestati nel servizio riservato.

29  
Art. 18 cpv. 1 e 2 LPO

30  
Cfr. tabella «Risultato servizi riservati (lettere fino a 50 g)»

# Evoluzione generale dei mercati postali

La trasformazione del settore postale continua a essere ampiamente influenzata dal processo di digitalizzazione e dalle nuove abitudini di consumo e di comunicazione che ne derivano, di cui non si conosce ancora appieno la portata. In questo mercato dinamico, nel 2019 per la prima volta PostCom ha vigilato in particolare sul rispetto da parte degli operatori degli standard minimi per le condizioni di lavoro stabiliti dalla nuova ordinanza di PostCom. Inoltre, PostCom ha analizzato in quale misura le imprese pubblicano i dati relativi all'impatto ambientale dei propri servizi.

## Obbligo di notifica

Nel mese di maggio 2020, il numero di imprese registrate presso PostCom in qualità di fornitore di servizi postali si attesta a 193, con un aumento di 14 rispetto all'anno precedente. Di queste imprese, 52 (+5) sono sottoposte all'obbligo di notifica ordinaria e 141 (+9) all'obbligo di notifica semplificata. I relativi elenchi, costantemente aggiornati, possono essere consultati sul sito Internet di PostCom.

Le nuove registrazioni sono dovute principalmente a un intervento da parte di PostCom. Dopo aver constatato, con le sue indagini periodiche, che sul mercato postale operavano imprese non registrate, il segretariato specializzato di PostCom le ha infatti invitate a osservare l'obbligo di notifica. Parallelamente alla procedura di registrazione, PostCom ha proceduto anche ad accertamenti tesi all'eventuale apertura di una procedura penale amministrativa contro i soggetti responsabili dell'obbligo di notifica. Al fine di agevolare l'identificazione delle attività postali e la delimitazione dei differenti servizi, PostCom sta attualmente aggiornando la propria guida relativa all'obbligo di notifica.

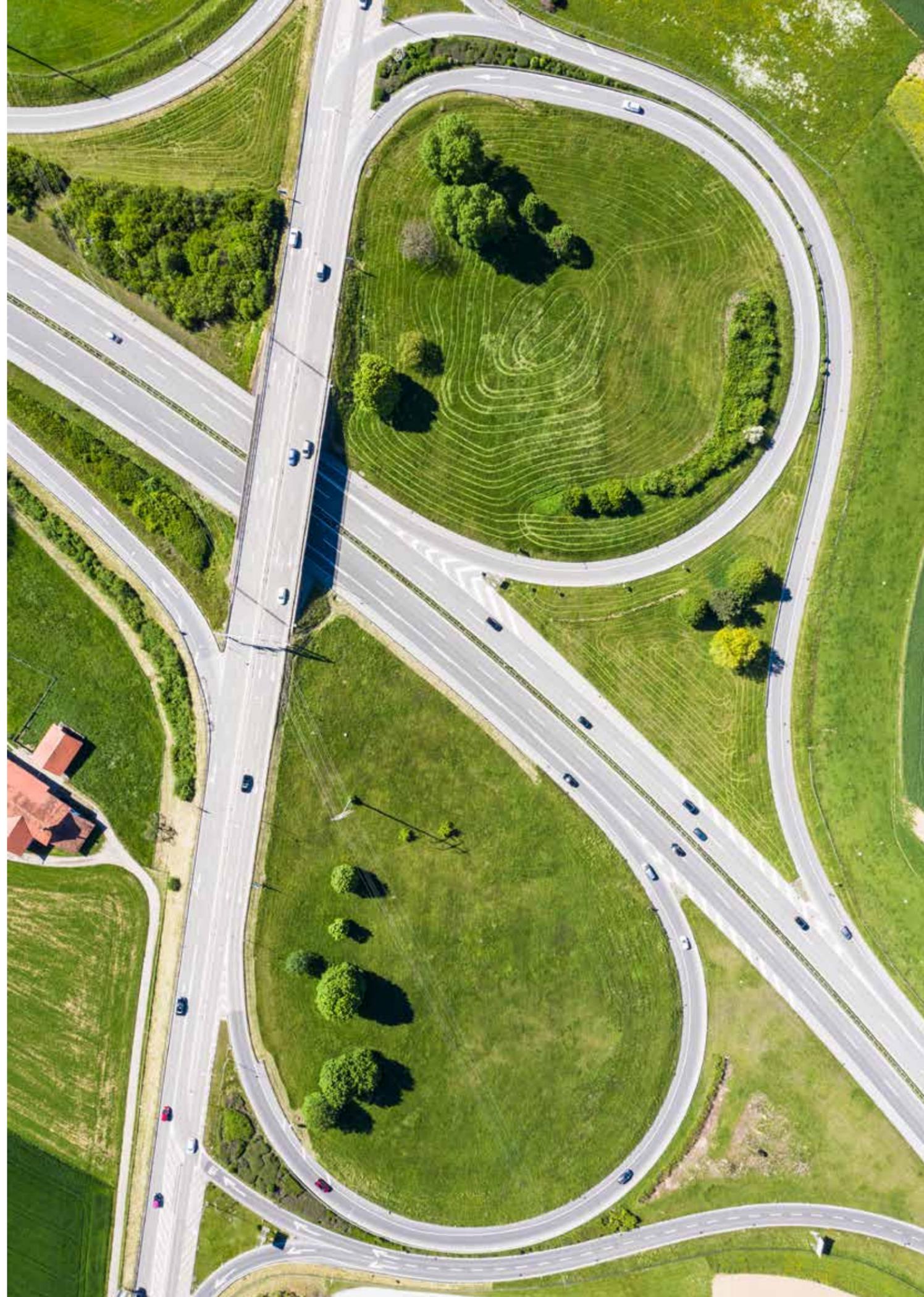
Ogni impresa che offre a proprio nome e a titolo professionale servizi postali deve notificarlo a PostCom entro due mesi dall'avvio dell'attività. I fornitori di servizi postali trasportano invii indirizzati della posta-pacchi fino a 30 kg, invii indirizzati della posta-lettere fino a 2 kg, giornali e periodici, invii espresso, e offrono servizi di corriere. Essi sono sottoposti all'obbligo di notifica ordinaria se la cifra d'affari è pari ad almeno 500 000 franchi e all'obbligo di notifica semplificata se è inferiore.

## Tassa di vigilanza

L'art. 30 LPO obbliga PostCom a riscuotere tasse amministrative a copertura dei costi per le proprie decisioni e prestazioni. Dalle imprese sottoposte all'obbligo di notifica ordinaria essa riscuote inoltre una tassa annuale di vigilanza basata sui costi di vigilanza che ha sostenuto nell'anno precedente. I dettagli sono disciplinati agli articoli 78-80 OPO. Se un fornitore di servizi postali contesta la fattura della tassa di vigilanza, PostCom emana una decisione impugnabile.

## Prova del rispetto delle condizioni di lavoro in uso nel settore

Tutte le imprese sottoposte all'obbligo di notifica sono tenute a rispettare le condizioni di lavoro in uso nel settore. PostCom vigila sul rispetto di queste condizioni. Nell'ambito del reporting annuale, i fornitori di servizi postali sottoposti all'obbligo di notifica ordinaria sono tenuti a segnalare se hanno concluso un contratto collettivo di lavoro (CCL) oppure se soddisfano gli standard minimi fissati dall'ordinanza della Commissione delle poste sugli standard minimi delle condizioni di lavoro nel settore dei servizi postali (OSMLP, RS 783.016.2). Se l'operatore ha concluso un CCL con il suo



personale, si presume che le condizioni di lavoro in uso del settore siano rispettate. Infine, ogni operatore deve imporre ai propri subappaltatori di rispettare a loro volta le condizioni di lavoro in uso nel settore se generano oltre la metà della propria cifra d'affari con i servizi postali.

### Standard minimi stabiliti fino a fine 2022

Il 30 agosto 2018, in virtù del mandato conferito all'articolo 61, cpv. 3 OPO, con la suddetta ordinanza PostCom ha fissato gli standard minimi relativi alle condizioni di lavoro nel settore postale. Gli standard sono in vigore dal 1° gennaio 2019 e dovranno essere adeguati per la prima volta il 1° gennaio 2023. Gli standard minimi stabiliscono un salario orario minimo lordo di 18,27 franchi e limitano la durata massima della settimana lavorativa a non oltre 44 ore.

### Controllo del rispetto delle condizioni di lavoro

Nel 2019 PostCom ha implementato un sistema di controllo approfondito delle condizioni di lavoro. Il controllo va ad aggiungersi alle dichiarazioni presentate dalle imprese nel quadro del reporting annuale. Esso riguarda da una parte le imprese che dichiarano di non rispettare gli standard minimi e dall'altra alcune imprese selezionate da PostCom. Le imprese controllate sono invitate a dimostrare che hanno concluso un CCL oppure che rispettano gli standard minimi.

I primi controlli effettuati mostrano che alcune imprese non rispettano gli standard minimi. Diversi operatori sono risultati inadempienti perché ritenevano erroneamente che alcune indennità versate al personale in aggiunta allo stipendio di base potessero essere considerate all'interno dello stipendio determinante per il controllo delle condizioni di lavoro (ad esempio indennità di vacanza, premi variabili, lavoro notturno). Inoltre, in diverse imprese controllate la durata della settimana lavorativa era superiore a 44 ore. Nel caso in cui l'impresa controllata non dimostri di rispettare le disposizioni legislative e regolamentari relative alle condizioni di lavoro, PostCom apre una procedura di vigilanza e può disporre misure e sanzioni in conformità agli art. 24 e 25 LPO.

La prima decisione di questo tipo è stata emanata da PostCom nei confronti di Epsilon SA, una filiale della Posta CH SA, impresa attiva nella distribuzione di invii non indirizzati e recapito mattutino di giornali agli abbonati (vedere i commenti nel capitolo sui reclami e le procedure di vigilanza).

## Mercato postale

### Evoluzione del mercato

Il mercato postale svizzero comprende il trasporto e la distribuzione di pacchi, lettere, giornali e periodici, a prescindere dalle risorse tecniche od organizzative impiegate per fornire questi servizi (tipologia di trasporto, dimensioni dell'impresa) e dalla categoria a cui appartengono (invii espresso, corriere, recapito mattutino). Salvo diversa indicazione, tutti i dati presentati nei grafici e nelle analisi che seguono sono tratti dal reporting annuale che le imprese registrate secondo la procedura di notifica ordinaria sono tenute a trasmettere a PostCom. PostCom analizza questi dati nello svolgimento delle funzioni ad essa affidate in qualità di autorità di vigilanza del mercato.

Nel 2019 per alcune imprese i controlli e i chiarimenti relativamente alla convalida dei dati hanno condotto alla modifica dei valori comunicati. Al fine di garantire il paragone con gli anni passati, i valori precedenti sono stati adeguati. Inoltre, PostCom ha

chiarito la posizione delle imprese di «food delivery» che, come qualunque impresa che offre servizi postali, sono sottoposte all'obbligo di notifica a PostCom.

I modelli di business dei differenti fornitori di servizi postali presentano importanti differenze. Alcune imprese sono altamente diversificate e propongono un'ampia scelta di servizi logistici, mentre altre concentrano la propria offerta su nicchie di mercato specifiche, come i servizi di corriere in bicicletta o il recapito mattutino di giornali. Per altre imprese, in particolare per quelle che mettono a disposizione della propria clientela un vasto assortimento di servizi logistici, i servizi postali rappresentano semplicemente un'attività accessoria. Oltre il 99% della cifra d'affari del settore postale svizzero è realizzato dalle imprese sottoposte all'obbligo di notifica ordinaria.

### Mercato postale: cifra d'affari stabile nel 2019

Nel 2019, la cifra d'affari totale del mercato postale ammonta a 4,1 miliardi di franchi, con un volume di 3,2 miliardi di invii. Rispetto al 2018, la cifra d'affari postale è rimasta sostanzialmente invariata. Per contro, il numero di invii è calato nettamente, con una riduzione del -4,2%. Questa tendenza negativa è dovuta all'importante contrazione dei volumi di lettere, giornali e periodici consegnati. La stabilità del fatturato postale è stata garantita unicamente grazie all'espansione del segmento della posta-pacchi.

Negli ultimi cinque anni l'evoluzione del settore postale resta negativa sia sul fronte della cifra d'affari sia dei volumi, con contrazioni annuali medie di rispettivamente -0,2% e -3,6%. Il mercato della posta-lettere in particolare continua a diminuire di anno in anno: nel 2019 la sua quota sulla cifra d'affari totale del mercato postale svizzero, pari al 45%, rappresenta chiaramente ormai meno della metà dell'attività del settore, quando solo nel 2015 era ancora superiore al 50%. Dal punto di vista dei volumi, le variazioni sono meno evidenti dato che la posta-pacchi, compresi gli invii espresso e i servizi di corriere, rappresentano ora il 6,6% dell'attività, rispetto al 4,5% di quattro anni prima.

Per le imprese tradizionalmente forti sul mercato della posta-lettere, la transizione verso un mercato postale maggiormente orientato agli invii più pesanti e voluminosi implica dei cambiamenti importanti dal punto di vista dell'organizzazione delle risorse (centri di smistamento, canali di distribuzione). In Svizzera, la Posta prevede infatti prossimamente l'apertura di quattro nuovi centri pacchi regionali<sup>31</sup>. In alcune imprese postali tradizionali, attualmente i pacchi di piccola taglia sono trattati all'interno degli impianti finora dedicati alle lettere, sempre meno utilizzati. Alla luce dell'importante crescita del volume dei pacchi in occasione del confinamento parziale in Svizzera nella primavera 2020 a seguito del Coronavirus, la Posta ha dirottato anche parte dei suoi pacchi verso il canale delle lettere<sup>32</sup>.

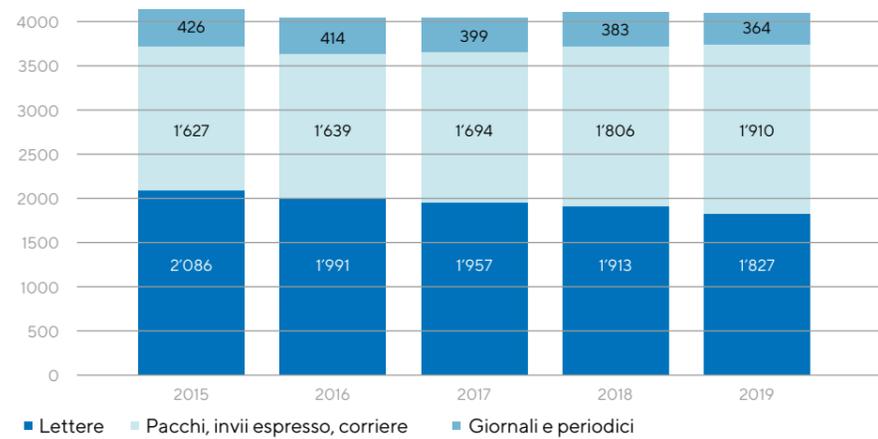
Secondo gli ultimi dati disponibili, l'evoluzione dell'attività postale svizzera è tendenzialmente meno positiva rispetto a quella osservata negli altri mercati europei. Tra il 2014 e il 2018, i 33 Paesi considerati nel sondaggio dell'ERGP sugli indicatori postali hanno registrato una crescita media annuale dell'1% del fatturato postale, a fronte di una contrazione del -3% dei volumi nello stesso periodo<sup>33</sup>, rispetto a -0,2% e rispettivamente -3,6% in Svizzera. Mentre negli anni precedenti il mercato postale svizzero registrava tendenzialmente una contrazione meno marcata dei volumi, i nuovi dati sembrano indicare un'affievolirsi di questa differenza.

31 Comunicato stampa della Posta Svizzera SA del 26 marzo 2020 «Operativo il nuovo centro pacchi di Ostermundigen».

32 Comunicato stampa della Posta Svizzera SA dell'8 aprile 2020 «La Posta, il settore del commercio e della logistica e le parti sociali garantiscono insieme l'approvvigionamento dei pacchi in Svizzera».

33 ERGP PL II (19) 37 Report on core indicators, pagine 43 e 52.

**Evoluzione della cifra d'affari annuale del mercato postale svizzero 2015\*-2019, in milioni di franchi**



\* I valori degli anni precedenti (2015-2018) sono stati adeguati (cfr. anche «Evoluzione del mercato»).

### Mercato della posta-pacchi, degli invii espresso e dei servizi di corriere (mercato CEP)

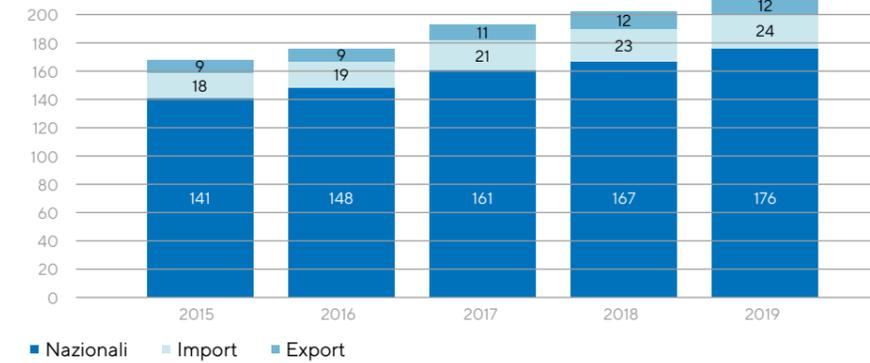
Il mercato CEP (posta-pacchi, invii espresso e servizi di corriere) comprende sia i pacchi standard sia gli invii celeri che devono essere recapitati entro una determinata fascia oraria garantita (espresso), oppure che devono essere consegnati direttamente al destinatario senza preventivo stoccaggio e smistamento (servizi di corriere).

Da diversi anni il mercato CEP registra un ottimo dinamismo, dovuto principalmente alla crescita del commercio elettronico. Nel 2019 la cifra d'affari totale del mercato CEP ha raggiunto 1'910 miliardi di franchi, con un volume di 212 milioni di invii. Sia la cifra d'affari sia il volume registrano dei tassi di crescita compresi tra 5% e 6%, che confermano l'evoluzione positiva degli anni precedenti, anche se con un ritmo leggermente più lento rispetto all'anno precedente.

Il rallentamento della crescita si fa sentire maggiormente sui volumi transfrontalieri, con tassi di crescita vicini al 5% per gli invii CEP d'importazione, e del 3% per quelli d'esportazione. Nei cinque anni precedenti, queste percentuali si aggiravano in media intorno al 7% per gli invii d'importazione e al 9% per quelli d'esportazione. Le ragioni e la durata della perdita di dinamismo osservata devono ancora essere chiarite. Una possibile risposta potrebbe essere che nel 2019, per la prima volta da diversi anni, il commercio online transfrontaliero ha registrato una crescita inferiore rispetto al settore interno<sup>34</sup>. Diverse imprese estere di vendita per corrispondenza, come ad esempio Zalando, non si limitano più a vendere i prodotti dai siti Internet svizzeri, ma spediscono anche dalla Svizzera gli articoli ordinati, con conseguente riduzione del traffico postale transfrontaliero. Gli aspetti fiscali (IVA) e doganali hanno un impatto importante sull'evoluzione del traffico postale internazionale.

Per quanto concerne la cifra d'affari, nel 2019 la progressione è stata particolarmente importante per gli invii CEP d'importazione, con un aumento superiore al 12%. La cifra d'affari d'importazione ha registrato una crescita ben superiore rispetto ai volumi nel 2019, mentre negli anni precedenti la situazione era generalmente opposta. L'evoluzione dei volumi e della cifra d'affari, che spesso vanno in direzioni opposte, può essere attribuibile a modifiche tariffarie, alla qualità richiesta dei servizi (espresso/standard) e a cambiamenti nel peso medio degli invii.

**Evoluzione dei volumi di invii cep 2015\*-2019, in milioni di invii**

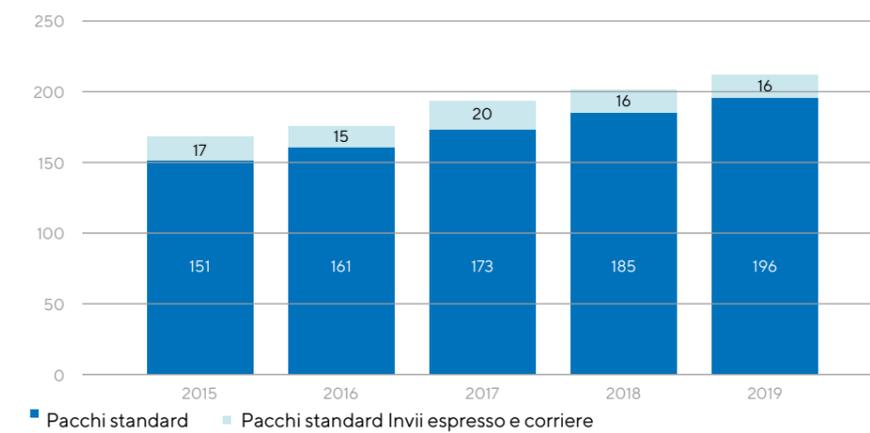


\* I valori degli anni precedenti (2015-2018) sono stati adeguati (cfr. anche «Evoluzione del mercato»).

Gli invii nazionali rappresentano il principale segmento del mercato CEP in termini sia di volumi sia di cifra d'affari. Nel 2019 questo segmento ha continuato a crescere: il numero di invii è aumentato del 5,5% e la cifra d'affari del 5,4%, grosso modo in linea con la media dei cinque anni precedenti (numero di invii: 6%; cifra d'affari: 4%).

Un esame più approfondito della situazione mostra che l'evoluzione positiva del mercato CEP dal punto di vista dei volumi è attribuibile più ai pacchi standard che agli invii espresso e ai servizi di corriere. Contrariamente ad alcune previsioni pubblicate negli anni scorsi, le consegne con termini estremamente brevi o in serata non hanno finora registrato l'espansione preventivata. Nel 2019, i volumi di invii espresso e di servizi di corriere registrano un'ulteriore contrazione, pari a -0,7% rispetto all'anno precedente, valore non lontano dal ribasso annuale medio registrato negli ultimi cinque anni (-1%). La cifra d'affari emersa dal sondaggio dell'Associazione svizzera di vendita a distanza (ASVAD) mostra chiaramente che la volontà di accelerare la consegna postale si realizza prevalentemente con un maggiore ricorso ai servizi postali prioritari. Secondo questa stessa fonte, nel 2015 i pacchi «eco» rappresentavano il 64% degli invii espresso dalle imprese di vendita per corrispondenza, mentre nel 2019 la situazione era invertita, con il 60% rappresentato dal servizio prioritario.

**Evoluzione dei volumi dei pacchi standard e dei servizi espresso e di corriere 2015\*-2019, in milioni di invii**



\* I valori degli anni precedenti (2015-2018) sono stati adeguati (cfr. anche «Evoluzione del mercato»).

Negli ultimi anni, diversi studi evidenziano un minor dinamismo della crescita del mercato CEP in Svizzera rispetto ad altri mercati europei. I dati più recenti pubblicati dall'ERGP giungono alle medesime conclusioni, con una crescita media dei volumi registrata nel periodo 2014-2018 che si attesta al 7% in Europa, contro il 6% del nostro

34 ASVAD, La Posta Svizzera, GfK, Sondaggio su membri ASVAD 2019, Mercato svizzero del commercio online, marzo 2020, <https://www.vsv-versandhandel.ch/wp-content/uploads/2020/05/Online-und-Versandhandelsmarkt-Schweiz-2019-für-Medien-1.pdf>.

Paese. In termini di cifra d'affari, la Svizzera registra tuttavia un aumento annuale sempre del 4%, superiore quindi alla crescita media del 3% registrata in Europa. Considerando il numero di invii CEP per abitante come criterio di misura, la Svizzera, con 25 invii a testa, sembra posizionarsi al di sopra della media europea (18 nel 2018)<sup>35</sup>. Alcuni Paesi, come ad esempio la Germania (40) o il Regno Unito (38), registrano però volumi per abitante nettamente più elevati.

#### Quote di mercato sostanzialmente stabili

In termini di cifra d'affari, la Posta Svizzera SA è il principale operatore del mercato CEP, con una quota di mercato del 52% (-1% rispetto all'anno precedente). La Posta deve il suo primato principalmente alla forza e alla stabilità della sua posizione sul mercato CEP nazionale, che controlla all'80%. Nel traffico internazionale, sono invece gli operatori privati a detenere congiuntamente la quota di mercato più grande, peraltro con una tendenza all'aumento. Essi controllano infatti l'88% (+2%) del mercato d'importazione e addirittura il 91% (+1%) del mercato d'esportazione. Questi dati suggeriscono che gli operatori privati abbiano approfittato della crescita del commercio digitale transfrontaliero in misura maggiore rispetto alla Posta. La Posta Svizzera SA, DHL Express, UPS e DPD sono i principali operatori del mercato CEP.

#### Preoccupazioni sulle tematiche ambientali

Per effetto del crescente utilizzo di applicazioni digitali e dello sviluppo della comunicazione online, il mercato postale, così come altri mercati, sta attraversando una fase di profonda trasformazione. Questa fase è accompagnata da un netto aumento della pressione competitiva, ma anche da esigenze e aspettative sempre più elevate espresse da una clientela molto sensibile al prezzo. Di fronte a questa evoluzione, gli operatori si stanno adoperando per servire i propri clienti in modo ancora più rapido, proponendo servizi che rispondano ancora meglio alle loro esigenze.

In un'epoca in cui la popolazione è sensibile alla tematica del riscaldamento climatico, il settore postale deve essere particolarmente attento a questo aspetto, in ragione in particolare dell'enorme parco veicoli che utilizza e dell'elevatissimo numero di corse effettuate in ambito urbano. Per questo motivo, sulla base dell'obbligo di informazione a cui sono sottoposti i fornitori di servizi postali a norma dell'art. 9 LPO, nell'ambito del reporting 2019 PostCom ha esaminato in quale misura gli operatori comunicano informazioni riguardanti l'impatto ambientale dei propri servizi.

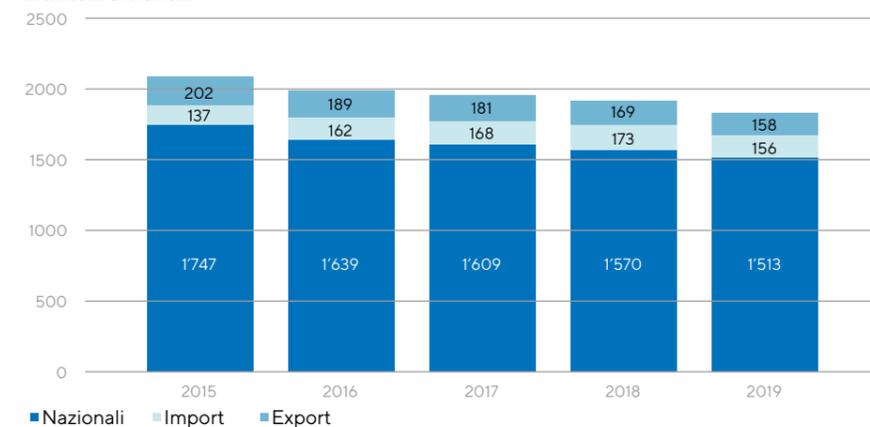
Analogamente alla diversità di modelli di business e di dimensioni che si osservano tra gli operatori del mercato postale, anche la comunicazione degli operatori in materia di impatto ambientale è molto eterogenea. Le imprese più grandi, in particolare quelle attive a livello internazionale, dispongono talvolta di strumenti molto elaborati di valutazione, con i quali la clientela può misurare e addirittura compensare l'impatto ambientale dei servizi consumati. Per contro, solitamente gli operatori di dimensioni minori e che lavorano essenzialmente per una clientela commerciale comunicano poche informazioni sugli aspetti ambientali. Queste imprese segnalano invece spesso di poter fornire dei dati alla clientela su richiesta. Sorprende in primo luogo il fatto che alcune imprese, benché godano di buona reputazione per il loro parco veicoli particolarmente rispettoso dell'ambiente (si pensi ad esempio alle imprese di corrieri in bicicletta), si limitino a una pubblicazione solo marginale di informazioni relative all'impatto ambientale dei propri servizi.

## Mercato della posta-lettere

Il mercato della posta-lettere comprende la spedizione di corrispondenza e gli invii di merci fino a 2 kg in formato lettera.

Nel 2019 la cifra d'affari totale del mercato della posta-lettere ammonta a 1,8 miliardi di franchi, con un volume di 2,2 miliardi di invii. Rispetto all'anno precedente, la cifra d'affari della posta-lettere registra una contrazione del -4,5%, superiore alla media registrata nel corso dei cinque anni precedenti (-3,3%). Anche i volumi sono diminuiti in proporzione analoga (-4,7%).

**Evoluzione della cifra d'affari della posta-lettere nazionale e internazionale 2015\*-2019, in milioni di franchi**



\* I valori degli anni precedenti (2015-2018) sono stati adeguati (cfr. anche «Evoluzione del mercato»).

Come nel caso del mercato CEP, i diversi segmenti del mercato della posta-lettere hanno registrato un'evoluzione contrastata, anche se nel 2019 l'andamento registrato è negativo su tutti i segmenti considerati. Con una cifra d'affari in calo del -10%, la posta-lettere di provenienza estera è quella che ha registrato la contrazione più importante rispetto all'anno precedente. La rilevanza di questa riduzione va però differenziata in ragione di alcuni aggiustamenti tecnici realizzati da diversi operatori. Rimane comunque il fatto che per la prima volta, nei cinque anni considerati, calano sia la cifra d'affari sia il volume della posta-lettere d'importazione. La cifra d'affari della posta-lettere nazionale diminuisce invece del -3,6%, mentre quella della posta-lettere destinata all'estero segna una contrazione del -6,6%.

Se verosimilmente negli ultimi anni l'aumento del numero di piccoli pacchi importati aveva sostenuto l'attività del settore della posta-lettere, questa dinamica sembra oggi aver perso di intensità. I dati pubblicati dall'ASVAD sul numero di piccoli invii provenienti dall'estero sembrano supportare tale impressione, perché mostrano un calo dei volumi di questi invii da 33 milioni di unità nel 2018 a 31 milioni di unità nel 2019.

Rispetto alla media europea, il mercato svizzero della posta-lettere si è quindi mostrato finora piuttosto resistente. Tra il 2014 e il 2018, la contrazione della posta-lettere (compresi giornali e periodici) registrata da tutti i Paesi rappresentati all'interno dell'ERGP si attesta a -2% per la cifra d'affari e -5% per i volumi annuali medi. Per la Svizzera, queste percentuali sono rispettivamente -3,3% e -3,8%. Dal punto di vista dei volumi, la contrazione in Svizzera si conferma quindi più favorevole rispetto al contesto internazionale. Una differenza che potrebbe spiegare la contrazione più significativa della cifra d'affari in Svizzera è il fatto che numerosi operatori europei hanno sostanzialmente ritoccato al rialzo le proprie tariffe pubbliche per la spedizione di

lettere nazionali<sup>36</sup>, mentre le tariffe per invii singoli nazionali della Posta non aumentano da diversi anni.

### Lettere per abitante: la Svizzera si conferma al vertice

Nel 2019 il numero di lettere spedite per abitante si è attestato a 250 unità in Svizzera. Aggiungendo i giornali periodici, si arriva a 349 unità. Rispetto alla media europea, la Svizzera resta il paese in cui si registra il numero più elevato di lettere per abitante, malgrado la riduzione costante del loro volume complessivo in atto da diversi anni.

La contrazione del volume di lettere è riconducibile principalmente alla sostituzione delle lettere cartacee con strumenti di comunicazione elettronica. A prescindere da questo fenomeno dovuto al cambiamento di comportamento della popolazione, tuttavia, la contrazione è dovuta anche al fatto che i soggetti che spediscono in grandi volumi, come ad esempio le banche, le assicurazioni, le casse malattia e le autorità, stanno passando in misura sempre maggiore verso i meno costosi canali di informazione e di distribuzione digitali, sostituendo progressivamente la corrispondenza cartacea con soluzioni di fatturazione elettronica, online banking e sportelli automatici.

### Movimenti nelle quote di mercato

Con una quota di mercato totale (cifra d'affari) del 96,1% (-0,2%), la Posta Svizzera SA si conferma leader incontrastato del mercato della posta-lettere, davanti a Quickmail SA. Nel 2019 la quota di mercato nazionale della Posta è scesa leggermente rispetto all'anno precedente, passando da 97,5% a 96,6%. Sul mercato della posta-lettere d'importazione, la sua quota di mercato è invece aumentata, salendo dal 91,1% al 96,7%. Infine, sul mercato della posta-lettere d'esportazione, la sua quota di mercato è rimasta stabile al 90,9%.

Mentre il mercato europeo della posta-lettere è stato totalmente liberalizzato, in Svizzera permane un monopolio sulle lettere fino a 50 g. Tenuto conto di questo monopolio, circa il 25% del volume e il 33% della cifra d'affari del mercato nazionale della posta-lettere fino a 2 kg risulta aperto alla concorrenza<sup>37</sup>. Gli operatori privati sono però riusciti ad accaparrarsi finora solo una piccola quota di questo mercato, anche se in crescita anno dopo anno.

### Europa: il mercato della posta-lettere resta dominato dai vecchi operatori pubblici

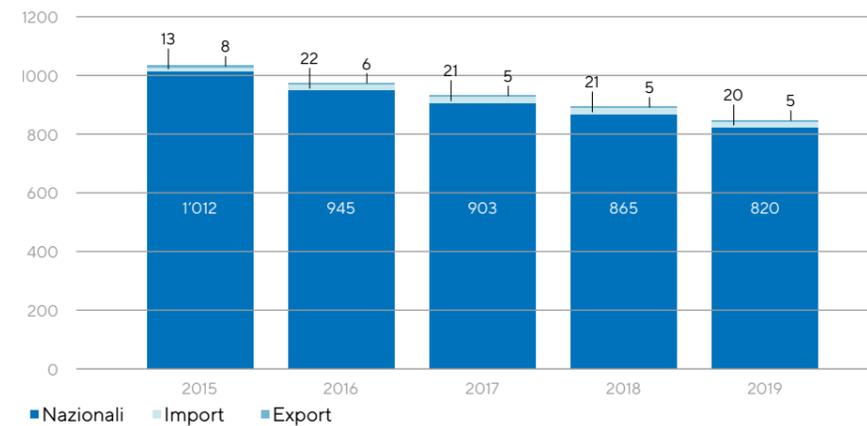
In tutti i Paesi europei sul mercato della posta-lettere si osserva un dominio degli operatori postali storici, che riescono a difendere con successo la propria importante quota di mercato. Dei 23 Paesi che hanno fornito dei dati all'ERGP nel 2018, solo i Paesi Bassi, la Grecia, la Romania e l'Estonia segnalano quote di mercato dell'operatore storico inferiori all'80% (compresi giornali e periodici). Negli altri Paesi, questa quota è rimasta più elevata e complessivamente stabile dal 2014<sup>38</sup>.

## Giornali e periodici

Il segmento dei giornali e dei periodici comprende il recapito di pubblicazioni in abbonamento, ovvero quotidiani e settimanali a diffusione locale, regionale o interregionale, e riviste di divulgazione o specialistiche. Il recapito di queste pubblicazioni può avvenire il mattino presto, con «recapito mattutino», oppure nel corso della giornata, la maggior parte delle volte insieme ad altri invii, nel «giro di recapito ordinario».

Nel 2019, la cifra d'affari totale del settore dei giornali e dei periodici si attesta a 364 milioni di franchi, in contrazione del -5% rispetto all'anno precedente. Per quanto concerne i volumi degli invii, si attestano a 845 milioni di unità, con una riduzione equivalente alla cifra d'affari. Proprio come gli anni precedenti, la tendenza negativa è particolarmente marcata nel recapito mattutino, con una riduzione dei volumi prossima all'8% nell'anno in esame. Questa percentuale è identica a quella dell'anno precedente. Tale importante riduzione è dovuta al fatto che il pubblico di lettori si rivolge sempre più ai canali di informazione digitali.

### Evoluzione del volume di giornali e periodici 2015\*-2019, in milioni di unità



\* I valori degli anni precedenti (2015-2018) sono stati adeguati (cfr. anche «Evoluzione del mercato»).

I leader di questo segmento sono la Posta Svizzera SA e Presto, società del gruppo Posta che propone servizi di recapito mattutino.

### Relazioni internazionali

In qualità di osservatrice ad hoc, nel 2019 PostCom ha preso parte alle riunioni e ai workshop del Gruppo dei regolatori europei per i servizi postali (ERGP), partecipando ai tavoli di lavoro. Nella homepage dell'ERGP sono disponibili relazioni sulla rilevazione europea dei dati sulle tematiche postali. È possibile visualizzare anche la strategia a medio termine e il programma di lavoro dell'ERGP per il 2020. I documenti possono essere scaricati a questo indirizzo: [https://ec.europa.eu/growth/sectors/postal-services/ergp\\_en](https://ec.europa.eu/growth/sectors/postal-services/ergp_en)

PostCom è rappresentata anche nel Comitato europeo di normazione (CEN) incaricato di definire le norme europee in materia di servizi postali. Ha inoltre aderito all'Associazione svizzera di normalizzazione (SNV), che in Svizzera svolge un ruolo di coordinamento nel campo delle norme nazionali e internazionali.

36 ERGP PL II (19) 37 Report on core indicators, pagina 20.

37 I valori degli anni precedenti (2015-2018) sono stati adeguati. Anche in questo caso, queste tariffe tengono conto del fatto che 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 sono escluse dal monopolio (art. 18 legge sulle poste LPO).

38 ERGP PL II (19) 37 Report on core indicators, pagina 39.

# Procedure e denunce rette dal diritto in materia di vigilanza

## Disbrigo di denunce rette dal diritto in materia di vigilanza

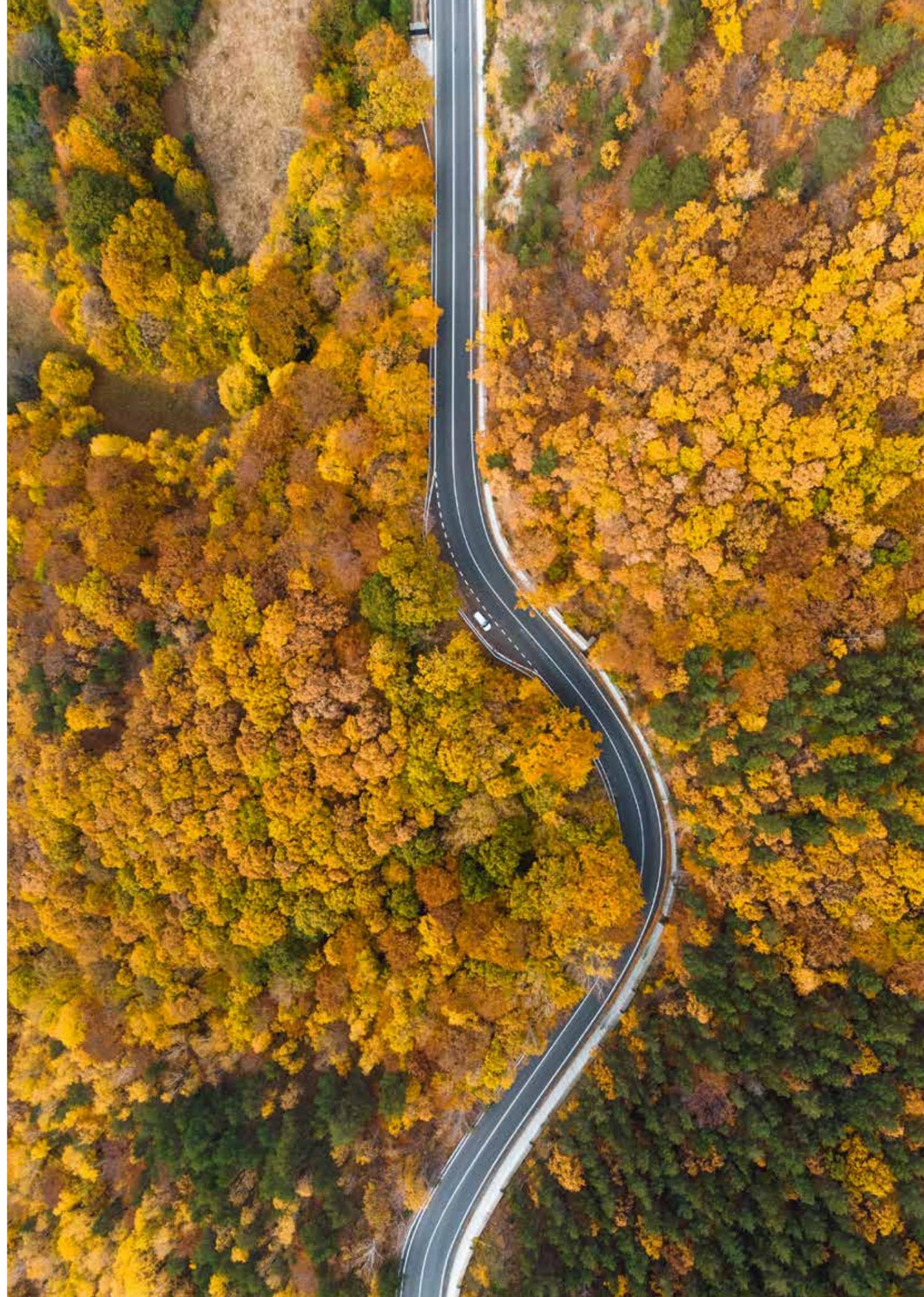
Nell'anno in esame il segretariato specializzato di PostCom ha ricevuto complessivamente 27 lettere da cittadini scontenti della Posta (2018: 41). Le lettere riguardavano tra l'altro errori di recapito, invii persi o recapitati in ritardo, il deposito di pacchi e contestazioni relative agli uffici postali. Dato il numero esiguo, tuttavia, i reclami non possono essere considerati rappresentativi.

In più vi sono state una quarantina di lettere che contenevano varie richieste (escluse quelle inerenti alle cassette delle lettere, cfr. capitolo successivo). Per ragioni di competenza alcune lettere hanno dovuto essere trasmesse all'UFCOM, alla Posta o al Sorvegliante dei prezzi. Le contestazioni relative al settore del traffico dei pagamenti o sul recapito di pubblicità non indirizzata, infatti, non sono di competenza di PostCom. Secondo la legislazione in materia postale, gli invii non indirizzati non sono considerati invii postali, per cui il loro recapito non è soggetto a regolamentazione statale.

Anche nell'anno in esame ha fatto notizia la questione del recapito dei pacchi che, se troppo ingombranti per entrare nell'apposito scomparto, vengono spesso lasciati dai postini davanti alla porta di casa o sulle scale, se non è stata rilasciata un'apposita autorizzazione di recapito. Il rischio di furto o danneggiamento dell'invio aumenta. Chi vuole evitare il deposito incustodito dei propri invii può rivolgersi al servizio clienti della Posta e richiedere l'inserimento di un'apposita annotazione nel sistema.

È stata trovata una soluzione alla questione degli invii di ritorno di pacchi indirizzati a una casella postale. Dall'autunno del 2017 la Posta recapita al domicilio del destinatario i pacchi indirizzati a una casella postale. Se a tale indirizzo il personale di distribuzione non trova nessuno, la Posta avvisa l'invio per il ritiro e lascia un invito di ritiro nella cassetta delle lettere. In mancanza di una cassetta delle lettere, tuttavia, finora la Posta considerava gli invii non recapitabili e provvedeva a rinviarli al mittente. Adesso la Posta ha elaborato una soluzione speciale per queste casistiche. Le persone interessate possono notificarsi al servizio clienti della Posta, vengono censite nel sistema della Posta e in questo modo i pacchi vengono spediti nuovamente all'indirizzo di casella postale, dove sono avvisati per il ritiro.

Nel 2019 gli altri operatori postali sono stati oggetto di una sola lettera di reclamo (2018: 1).



I reclami vengono esaminati ed evasi. Se necessario, si invita l'operatore postale interessato a prendere posizione. Se dai chiarimenti emerge che sono state violate disposizioni giuridiche di sua competenza, PostCom può avviare una procedura di vigilanza e, se del caso, disporre misure o sanzioni amministrative, cosa non avvenuta nell'anno in esame.

### **Mancato rispetto delle condizioni di lavoro in uso nel settore**

Il 30 gennaio 2020 PostCom ha emanato una prima decisione sanzionatoria a causa della violazione degli standard minimi inerenti alle condizioni di lavoro nel settore dei servizi postali. Ai sensi dell'art. 25 della legge sulle poste (LPO), PostCom ha ingiunto all'azienda Epsilon SA, operante nel recapito mattutino, di pagare una multa di 180 000 franchi e di compensare le irregolarità salariali con effetto retroattivo per l'intero anno 2019. Ai sensi dell'art. 24 cpv. 2 lett. b LPO la decisione, nel frattempo passata in giudicato, è stata pubblicata sulla homepage di PostCom.

Quando un'impresa non ha sottoscritto alcun contratto collettivo di lavoro (CCL), PostCom verifica che siano soddisfatti gli standard minimi per le condizioni di lavoro nel settore dei servizi postali. Questi requisiti, disciplinati nell'ordinanza del 30 agosto 2018 della Commissione delle poste sugli standard minimi delle condizioni di lavoro nel settore dei servizi postali (OSMLP, RS 783.016.2), sono entrati in vigore il 1° gennaio 2019.

A seguito di un servizio della trasmissione «10 vor 10» della televisione svizzera di lingua tedesca SRF del 9 novembre 2018, il 13 novembre PostCom ha inviato una richiesta di chiarimenti a Epsilon SA, società attiva nel campo della distribuzione di invii non indirizzati e del recapito mattutino di giornali agli abbonati. PostCom nel corso delle indagini preliminari, ha rilevato delle irregolarità per quanto riguarda i salari comunicati dall'impresa. Si è constatato che le modalità di calcolo dei salari comunicati originariamente da Epsilon, differivano notevolmente da quelle per il calcolo dei salari determinanti ai fini della verifica del rispetto delle condizioni di lavoro abituali nel settore.

Dagli esami preliminari è emerso che queste differenze erano dovute in particolare all'approccio utilizzato per calcolare il tempo dei giri di distribuzione e il premio di qualità, nonché al mancato compenso per il lavoro notturno. Per questi motivi, il salario orario più basso pagato dall'azienda nel marzo 2019 era chiaramente inferiore al salario minimo fissato dall'art. 2 cpv. 1 OSMLP, che è di 18,27 franchi.

I lavori per la revisione dei salari sono stati avviati subito dopo la presa di contatto della PostCom, prima ancora dell'avvio della procedura. Inoltre, Epsilon ha già annunciato di aver adattato tutti i salari che richiedono un adeguamento al rialzo e di aver compensato le irregolarità salariali pagando le differenze con effetto retroattivo al 1° gennaio 2019, con un interesse di mora del 5%. PostCom ha tenuto conto di questi sforzi e li ha considerati come circostanza attenuante nel calcolo della sanzione.

### **Procedure riguardanti le cassette delle lettere**

In caso di controversie relative a cassette o impianti di cassette delle lettere, PostCom emana una decisione impugnabile. La procedura è retta dalla legge federale sulla procedura amministrativa (PA, SR. 172.021) e si svolge in forma scritta. Se è possibile accertare la fattispecie giuridicamente rilevante sulla base degli atti (piani, foto, Street-view, ecc.), si rinuncia ai sopralluoghi.

### **Numero di procedure**

Nel 2019 sono pervenute 28 contestazioni e richieste riguardanti le cassette delle lettere (2018: 70). La maggior parte ha potuto essere risolta bonariamente dopo aver esposto la situazione giuridica o riavviato i colloqui tra il richiedente e la Posta. In quattro casi è stata avviata una procedura amministrativa (2018: 29).

Nel corso dell'anno in esame PostCom ha concluso 14 procedure con una decisione sostanziale (2018: 17). Ha respinto dodici domande e ne ha approvate due (2018: 15 rigetti, due accoglimenti). Quattro procedure sono state stralciate a seguito di accordo tra le parti o ritiro richiedente (2018: 19). Nell'anno in esame nessuna decisione di PostCom è stata impugnata dinanzi al Tribunale amministrativo federale, né sono state pronunciate sentenze da parte di quest'ultimo in materia di cassette delle lettere.

### **Casi concreti**

Le cassette e gli impianti di cassette delle lettere devono soddisfare determinati criteri sanciti dall'ordinanza sulle poste. Devono essere liberamente accessibili e di norma 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, l'impianto di cassette delle lettere può essere collocato nel perimetro di accesso allo stabile, se è possibile raggiungerlo dalla strada. L'ordinanza sulle poste prevede una serie di eccezioni a tali ubicazioni qualora comportino disagi eccessivi agli abitanti per motivi di salute oppure se, nel caso di immobili considerati beni culturali, l'usuale collocazione della cassetta delle lettere dovesse pregiudicare in misura significativa l'estetica degli stessi. Se la collocazione o la configurazione (dimensioni minime) non è conforme alle disposizioni dell'ordinanza, la Posta può sospendere, dietro preavviso, la distribuzione a domicilio.

Nella maggioranza delle procedure PostCom ha respinto le domande dei proprietari di immobili stabilendo che la Posta aveva avuto ragione nell'esortarli a spostare le cassette delle lettere al confine della proprietà o a sostituirle con modelli rispondenti ai requisiti dell'ordinanza sulle poste e del relativo allegato 1. Non è possibile tenere conto di argomentazioni quali la protezione dagli agenti atmosferici, la comodità o l'estetica (se l'abitazione non è classificata quale monumento storico).

Un caso particolare ha riguardato una casa a schiera formata da sei unità abitative frazionate in particelle, accessibili solo tramite una ripida scala di oltre cento scalini. Le cassette delle lettere erano situate in prossimità delle singole porte di ingresso delle unità abitative. La Posta ha chiesto di realizzare un impianto di cassette delle lettere comune alla base della scala, mentre i proprietari volevano mantenere le ubicazioni delle cassette delle lettere esistenti. PostCom ha respinto l'istanza dei proprietari. In deroga al principio in base al quale le cassette delle lettere devono essere installate sulla propria particella, PostCom è arrivata alla conclusione che nel caso concreto l'utilizzo delle cassette delle lettere ubicate presso le singole unità abitative equivarrebbe a un recapito al piano e non sarebbe in linea con il senso e lo scopo delle disposizioni di cui all'OPO (decisione 12/2019 del 13 giugno 2019).

Le decisioni vengono pubblicate sulla homepage di PostCom in forma anonimizzata (<https://www.postcom.admin.ch/it/documentazione/decisioni/>).

## Procedure riguardanti la distribuzione a domicilio

(cfr. anche spiegazioni al capitolo 1, servizio universale, distribuzione a domicilio)

Per quanto riguarda le controversie tra la Posta e i destinatari di invii postali sulla distribuzione a domicilio, nel 2019 PostCom non ha avviato nuove procedure. (2018: 2). Nell'anno in esame ha emanato due decisioni inerenti alla distribuzione a domicilio, in particolare la decisione 6/2019 del 22 marzo 2019 e la decisione 7/2019 del 9 maggio 2019. Le decisioni sono pubblicate sulla homepage di PostCom (<https://www.postcom.admin.ch/it/documentazione/decisioni/>). Entrambe le istanze sono state respinte (anno precedente 2018: 2 decisioni). Con la sentenza A-2274/2019, il Tribunale amministrativo federale ha confermato la decisione di PostCom del 22 marzo 2019 inerente alla distribuzione a domicilio.

## Rapporto dell'ufficio di conciliazione

L'ufficio di conciliazione viene interpellato quasi quotidianamente in qualità di interlocutore neutrale per i clienti<sup>39</sup> dei fornitori di servizi postali. I clienti si informano sulla situazione giuridica e sui propri diritti in caso di controversie oppure usano l'ufficio di conciliazione come valvola di sfogo quando sono irritati perché ritengono di non essere stati trattati correttamente da un fornitore. Nella maggior parte dei casi, le richieste concernono pretese finanziarie relativamente modeste, troppo esigue per avventurarsi in una costosa procedura giudiziaria.

Nell'esercizio 2019 l'ufficio di conciliazione ha riscontrato da parte dei fornitori una maggiore disponibilità verso i clienti. L'ufficio di conciliazione ha quindi anche un effetto preventivo e, in ultima analisi, svolge un ruolo utile a tutti gli interessati.

Per legge l'ufficio di conciliazione può occuparsi esclusivamente di questioni di diritto civile. Rientrano tra esse anche le violazioni dei diritti della personalità e della protezione dei dati. PostCom è invece competente per le questioni di diritto pubblico (ad es. l'ubicazione delle cassette delle lettere). Secondo la prassi dell'ufficio di conciliazione, possono presentare un'istanza di conciliazione sia il mittente che il destinatario di un invio postale e chiunque faccia valere un diritto di carattere civile nei confronti di un operatore. Possono farlo anche gli operatori anche se ad oggi non è ancora successo.

La procedura di conciliazione si svolge perlopiù in forma scritta, vale a dire via e-mail o per corrispondenza. Si fa spesso ricorso anche a chiarimenti tramite colloqui telefonici. Viene fissata un'udienza di conciliazione orale solo se la responsabile dell'ufficio di conciliazione la ritiene necessaria perché la forma scritta risulterebbe troppo onerosa e le parti non intendono o non possono accordarsi senza udienza.

### Problematiche del 2019

Le richieste di conciliazione riguardavano per la maggior parte la perdita, la sottrazione o il danneggiamento di invii. Alcuni casi erano inoltre riferiti a recapiti tardivi o irregolari. Nonostante l'aumento delle consegne internazionali determinato dal commercio online, nel 2019 l'ufficio di conciliazione si è occupato in prevalenza di fattispecie nazionali. Nel commercio online lo sdoganamento viene effettuato dagli operatori. In tale ambito, l'obbligo doganale e l'assoggettamento ad IVA determinano problematiche e controversie sempre più frequenti.

I clienti non sono evidentemente a conoscenza del fatto che Posta CH SA applica, al pari degli altri operatori, delle Condizioni Generali (CG). Tale circostanza va nuovamente sottolineata in questa sede. Anche la Posta CH SA, così come gli altri operatori, offre diversi prodotti per i quali valgono condizioni di responsabilità diverse. I clienti ritengono di avvalersi come sempre di un servizio pubblico (completo) e non conoscono la situazione giuridica inerente alle limitazioni della responsabilità. Diversamente da quanto previsto per gli acquisti online, allo sportello i clienti non mettono un segno di spunta sotto le CG. Di conseguenza, non sono consapevoli dell'esistenza di tali condizioni che restringono o escludono integralmente la responsabilità.

In particolare la limitazione della responsabilità per gli invii raccomandati è fonte di incomprensioni. Ciò vale soprattutto nel caso delle disdette dei contratti di lavoro o locazione e delle polizze di assicurazione malattia, che sono soggette a ricezione. Se una lettera va persa o viene recapitata tardivamente, per un cliente possono determinarsi conseguenze finanziarie non trascurabili. Le CG prevedono un'esclusione della responsabilità per danni conseguenti. Naturalmente il dovere di diligenza vale anche per il cliente. Egli deve tenere conto che non sempre il destinatario riceverà la sua lettera il giorno successivo. Anche il cliente deve essere consapevole che non può inviare una disdetta di venerdì se l'ultimo giorno del mese cade nel fine settimana. La situazione è diversa se una lettera di disdetta è stata impostata con adeguato anticipo ed è andata persa o è stata recapitata solo diversi giorni dopo. In questi casi l'ufficio di conciliazione può contribuire al raggiungimento di una soluzione soddisfacente. Al cliente va consigliato di impostare per tempo gli invii importanti e di seguirli su Internet utilizzando il numero di spedizione.

Può accadere anche che il contenuto di un invio sia privo di valore di mercato, ma abbia un valore affettivo. Se un invio di questo tipo o il suo contenuto va perso, il cliente non subisce un danno sotto il profilo giuridico. In un caso, il richiedente aveva inviato a un museo un oggetto naturale molto raro a mezzo lettera raccomandata. Il museo però ha ricevuto una busta vuota. La perdita di un tale invio non era senz'altro compensabile. Le parti hanno tuttavia trovato una soluzione.

In un altro caso un operatore si era avvalso a buon diritto della limitazione di responsabilità in un caso in cui il richiedente aveva inviato metalli preziosi per un valore di circa CHF 50'000.00 ma il senza scegliere il servizio adatto per tale contenuto.

Sempre più spesso accade che gli invii con passaporti o visti subiscano danni o arrivino al destinatario privi di contenuto. In un caso una richiedente non ha dovuto solo farsi nuovamente rilasciare entrambi i documenti – danno diretto di cui l'operatore ha dovuto senz'altro rispondere – ma ha anche dovuto cambiare il volo e acquistare un nuovo biglietto. Poiché in linea generale la Posta non risponde dei danni conseguenti e non avrebbe dovuto risarcire tali danni, è stato trovato un compromesso.

Per informazioni dettagliate in merito ad altri aspetti fondamentali dell'attività dell'ufficio di conciliazione, si invita a consultare il relativo sito Internet all'indirizzo <http://www.ombud-postcom.ch/it/documenti/>.

### Retrospectiva

La parte preponderante del lavoro è rappresentata da richieste telefoniche o via e-mail. Nel 2019 sono state evase complessivamente circa 1'557 richieste (domande, solleciti, richieste). In questa statistica non sono compresi i reclami e le richieste che esulano dalla sfera di competenza dell'ufficio di conciliazione, che vengono verificati brevemente e trasmessi agli organi competenti.

La maggioranza dei casi trattati era costituita come ogni anno da informazioni e consulenze alla clientela. Si tratta di richieste gestite senza aprire una vera e propria procedura di conciliazione e coinvolgere gli operatori, evitando dunque controversie giuridiche. Il numero di conflitti che hanno richiesto una procedura in cui sono intervenute due parti, ovvero in cui sono stati coinvolti anche gli operatori e che vengono definite veri e propri «casi», è diminuito rispetto all'anno scorso. La ragione, come già detto, è riconducibile alla tendenza degli operatori a evitare il più possibile le procedure di conciliazione.

Nel 2019 in due controversie non è stato possibile giungere a una soluzione positiva. Per quanto noto a PostCom, in entrambi i casi non è stata avviata una procedura giudiziaria.

### Statistica

<b>A. Domande nell'anno in esame</b>			
Totale delle comunicazioni inoltrate per telefono o posta elettronica dal 1° gennaio al 31 dicembre 2019		1'557	
<b>B. Casi nell'anno in esame</b>			
Totale dei casi aperti dal 1° gennaio al 31 dicembre 2019		64	
<b>C. Motivi di reclamo e richieste nei 64 casi</b>			
Un caso può includere più di un motivo e più di una richiesta, ad es. perdita o ritardo e risarcimento.			
Perdita di un invio	13	Danno consecutivo	2
Ritardo	6	Recapito negato	16
Indennizzo	15	Altri motivi	18
<b>D. Lingue nei 64 casi</b>			
Tedesco	53		
Francese	11		
Italiano	0		
<b>E. Esito della procedura nei 64 casi</b>			
Confronto			30
Ammissione			14
Ritiro poiché il problema si è risolto o per mancanza di prospettive di successo			18
Nessun confronto / pendente			2

# A proposito di PostCom

**PostCom è un'autorità indipendente che ha per missione di sorvegliare il mercato postale svizzero, assicurare l'equità della concorrenza e vigilare la qualità del servizio universale. PostCom adempie ai mandati ad essa affidati in conformità con quanto sancito dalla legislazione postale. Nell'ambito delle procedure, verifica ciascun caso individualmente nonché secondo il proprio mandato legale e sulla base della prassi da essa sviluppata. PostCom è subordinata al DATEC unicamente dal punto di vista amministrativo.**

È composta da sette membri nominati dal Consiglio federale. Per il periodo di legislatura 2016-2019, terminato il 31 dicembre 2019, il Consiglio federale aveva eletto:

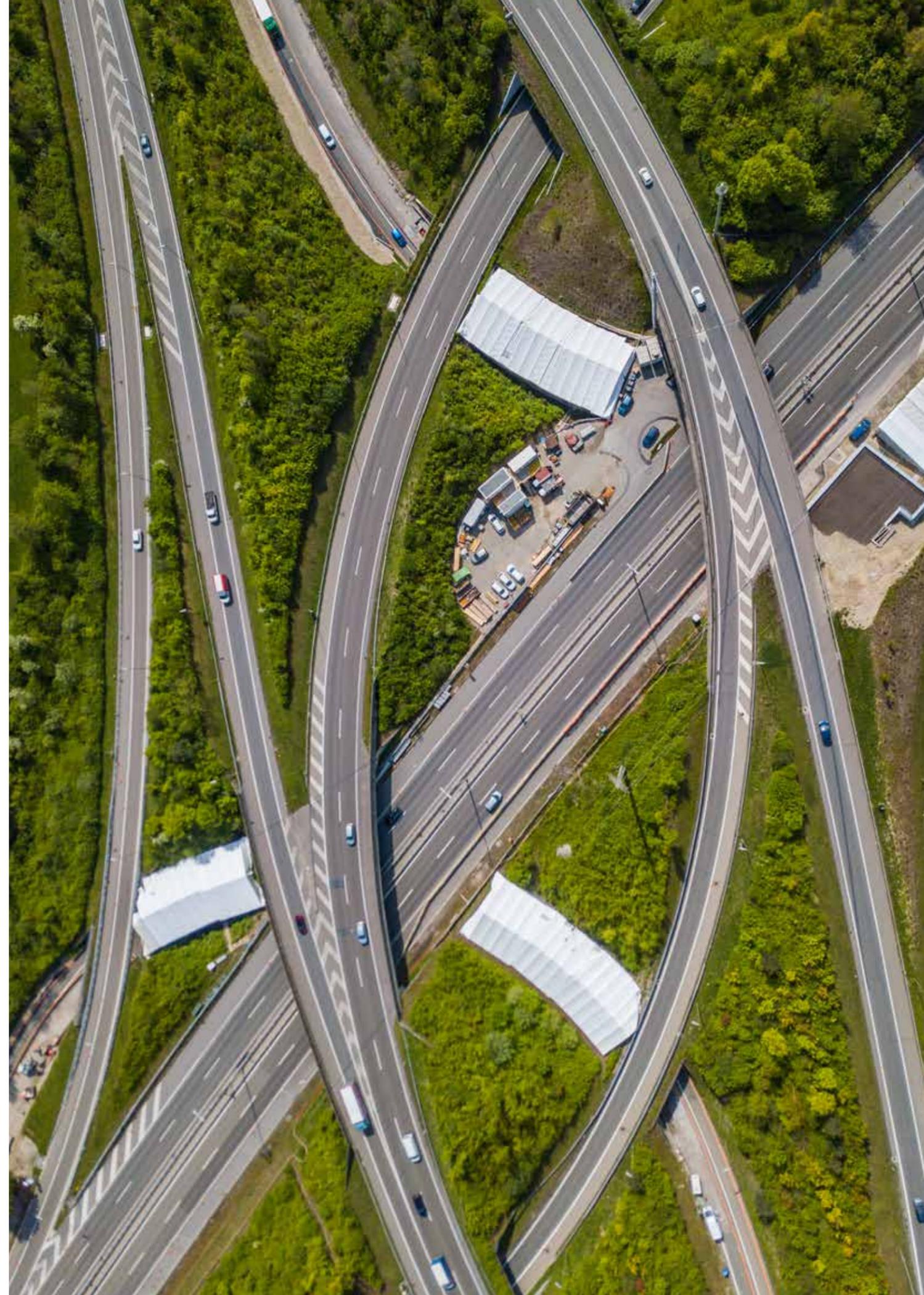
- Hans Hollenstein, Dr. rer.pol., ex consigliere di Stato di Zurigo, presidente, Winterthur ZH
- Georges Champoud, già Posta Svizzera e CEO DPD, vicepresidente, Freienbach SZ
- Valérie Défago Gaudin, avvocato e dottoressa in giurisprudenza, professoressa ordinaria di diritto, cattedra di diritto amministrativo generale e speciale, Università di Neuchâtel, Nyon VD
- Robert Göx, Prof. Dr. rer.pol., professore ordinario, cattedra di managerial accounting, Università di Zurigo, Tentlingen FR
- Micol Morganti Perucchi, lic. iur., avvocato e notaio, Lugano TI
- Reto Müllhaupt, geografo diplomato, ex segretario generale della Posta Svizzera, Losanna VD
- Clemens Poltera, analista economico ed esperto in materia di rendicontazione e controlling, Rona GR.



I membri di PostCom (2016-2019, da sinistra a destra): Reto Müllhaupt, Georges Champoud, Clemens Poltera, Hans Hollenstein, Valérie Défago Gaudin, Micol Morganti Perucchi, Robert Göx und Michel Noguét.

PostCom dispone di una propria segreteria, diretta da Michel Noguét, Dr. es sc. écon., che si occupa dei settori diritto, economia, amministrazione e comunicazione.

Fa parte di PostCom l'ufficio di conciliazione indipendente (cfr. capitolo precedente), diretto dalla dott.ssa Marianne Sonder.



### Géraldine Savary nuova presidente

A fine novembre 2019 il Consiglio federale ha nominato la ex consigliera agli Stati Géraldine Savary nuova presidente della Commissione federale delle poste (PostCom). Géraldine Savary è entrata in carica il 1° gennaio 2020 insieme a Patrick Salamin, nominato nuovo membro di questa Commissione. L'ex presidente di PostCom, Hans Hollenstein, e il membro della Commissione Reto Müllhaupt hanno lasciato l'autorità di vigilanza il 31 dicembre 2019 per raggiunti limiti di età. Dal 2011 Hollenstein, dapprima come presidente designato, è stato responsabile della costituzione della nuova Commissione che ha poi diretto dall'ottobre 2012 sotto la nuova legislazione postale.

Géraldine Savary è la prima donna al vertice della PostCom. Ex giornalista, ha iniziato la sua carriera politica nel 1998 nel Consiglio comunale di Losanna. Nel 2003 è stata eletta nel Consiglio nazionale, quattro anni più tardi è entrata nel Consiglio degli Stati per il Cantone di Vaud. Quale membro di diversi organi, fra cui la Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni, si è occupata in modo approfondito anche di questioni in ambito postale.



I membri di PostCom 2020-2023: <sup>1</sup>Géraldine Savary, <sup>2</sup>Georges Champoud, <sup>3</sup>Robert Göx, <sup>4</sup>Clemens Poltera, <sup>5</sup>Micol Morganti Perucchi, <sup>6</sup>Valérie Defago Gaudin, <sup>7</sup>Patrick Salamin und <sup>8</sup>Michel Noguet

Patrick Salamin, il nuovo membro della PostCom, ha lavorato per la Posta Svizzera a partire dal 2003 al luglio 2013. Dal 2007 al luglio 2013 è stato membro della direzione del gruppo e responsabile della divisione Rete postale e vendita. Oggi è attivo come consulente aziendale e consigliere di amministrazione.

### 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 1 bis LParl).

In questo contesto il Consiglio federale adempie alla 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 suddividono 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.

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 ed 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 2020-2023, sulla base delle esperienze maturate e alla luce degli sviluppi anticipati PostCom ha ridefinito completamente i propri obiettivi strategici. Questo documento strategico verrà sottoposto al Consiglio federale. Si espongono sommariamente di seguito gli assi prioritari e i primi riscontri.

## Un servizio universale di qualità resta il fattore chiave

I confini tra le prestazioni del servizio universale e le offerte di prestazioni pubbliche o private all'interno della rete postale vanno gradualmente confondendosi. PostCom prevede che il contenuto del servizio universale cambierà inesorabilmente, imponendo la necessità di una ridefinizione dello stesso. I possibili cambiamenti in seno alla stessa Posta, con riferimento sia all'organizzazione che alla rete di recapito (uffici postali, agenzie, servizio a domicilio, recapito ecc.), e lo sviluppo del mercato postale incideranno sulla qualità del servizio universale; i compiti di vigilanza diventeranno sempre più complessi. Per tenere conto di tutti questi cambiamenti, anche e soprattutto con riferimento alla digitalizzazione, occorrerà integrare e adeguare gli strumenti e il mandato di vigilanza assegnato a PostCom dal legislatore. Un servizio universale di qualità è e rimane un fattore chiave per il buon funzionamento del mercato postale.

PostCom continuerà ad assicurarsi che i diritti dei destinatari degli invii postali vengano rafforzati. Particolare attenzione sarà riservata ai singoli gruppi della popolazione, alle diverse regioni e ai diversi Comuni. Nel corso del periodo di legislatura 2020-2023 PostCom si concentrerà sulle questioni dell'accesso al servizio universale e della distribuzione a domicilio.

## Il mercato postale deve svilupparsi in maniera sostenibile

Il mercato postale sta attraversando una rapida e profonda trasformazione. Questa trasformazione produce effetti diretti sul finanziamento e sull'offerta del servizio universale e porta con sé un'accresciuta necessità di trasparenza. Per permettere una concorrenza equa e contrastare, in particolare, il dumping salariale, occorre vigilare anche sulle attività dei nuovi attori che si affacciano sul mercato. Nel contempo, la concorrenza deve generare innovazioni e nuove prestazioni capaci di soddisfare le esigenze della popolazione e dell'economia. Le questioni e le problematiche ambientali rivestiranno sempre più un ruolo di primo piano, così come la fornitura di prestazioni secondo modalità improntate alla responsabilità sociale. PostCom affronterà prioritariamente proprio tali aspetti nella legislatura 2020-2023.

## Dialogo con tutti gli attori

PostCom intrattiene rapporti con gruppi di stakeholder molto eterogenei. Spiccano tra di essi le imprese presenti sul mercato, i sindacati, le associazioni di tutela dei consumatori, i Comuni, i Cantoni, il DATEC, il Consiglio federale, il Parlamento e – oltre i media – la popolazione. Nella legislatura 2020-2023 PostCom intensificherà ulteriormente il dialogo con tali interlocutori. Intende così adempiere in modo appropriato al suo mandato, anche per quanto concerne possibili adeguamenti della legislazione in materia postale, e mettere a disposizione le proprie ampie conoscenze del mercato postale e competenze professionali. Rafforzerà inoltre i contatti con le altre autorità di



vigilanza del settore e implementerà una serie di «best practices» grazie allo scambio con i regolatori europei.

#### **Pandemia di coronavirus: riflessioni sul ruolo di PostCom**

La gravissima crisi che la Svizzera, così come moltissimi altri Paesi, sta ancora vivendo a causa della pandemia di coronavirus ha forti ripercussioni anche sul mercato postale. Il commercio online è esploso, spingendo al limite il trattamento dei pacchi da parte della Posta. A seguito delle chiusure per malattie dei collaboratori o delle disposizioni delle autorità, la rete di uffici postali e agenzie è risultata a più riprese pesantemente decimata. Ulteriori questioni o problematiche sono emerse tra l'altro sul fronte della protezione della salute dei collaboratori, dell'allentamento delle disposizioni in materia di diritto del lavoro, dello status del «food delivery» e dei punti d'accesso dei fornitori di servizi postali privati, che in una prima fase hanno dovuto rimanere chiusi.

Sulla base degli eventi dei mesi passati PostCom ha formulato alcune conclusioni provvisorie, di cui terrà conto nella riflessione sul proprio mandato e ruolo:

**Prima constatazione:** Tutti gli attori in ugual misura sono stati colti di sorpresa dalla violenza e dagli effetti della pandemia di coronavirus. Dovendosi ipotizzare che una crisi sanitaria analogica possa ripetersi anche in futuro, occorre definire per il mercato postale una procedura che individui le misure da adottare e i soggetti che devono adottarle. A tal fine è imprescindibile una visione globale del mercato postale e di tutti i suoi attori. Altrettanto importante risulta il coordinamento delle diverse misure tra le varie autorità, istanze e imprese coinvolte. Ultimo aspetto fondamentale: dotare PostCom, in veste di autorità di regolazione, di poteri adeguati che le consentano di prendere posizione o agire rapidamente in caso di necessità.

**Seconda constatazione:** Durante la situazione straordinaria, i criteri di qualità del servizio universale sono stati temporaneamente sospesi; ciò significa che ora il ritorno alla normalità, e quindi tra l'altro il rispetto dei criteri di qualità, sarà seguito con altrettanta determinazione. In piena crisi sanitaria i diversi attori del mercato postale, in particolare i fornitori di servizi postali, sono riusciti a mettersi d'accordo su una migliore distribuzione degli invii postali. In concreto, si è instaurata una certa collaborazione tra la Posta e gli operatori privati, nonostante ci si trovasse come di consueto in un regime di concorrenza. Resta da vedere se questa «coopetizione» generata dalle circostanze proseguirà anche una volta superata la fase più critica della pandemia, soprattutto in un'ottica di migliore interoperabilità delle reti. Sarà altresì interessante osservare come si svolgerà il ritorno alla normalità.

**Terza constatazione:** La crisi e i suoi effetti diretti e indiretti modificheranno profondamente le abitudini e i comportamenti della popolazione. La digitalizzazione ha ricevuto un ulteriore enorme impulso. I clienti svolgeranno sempre di più le proprie operazioni online, con ripercussioni sulle affluenze in uffici postali e agenzie. I precedenti partner della Posta nel settore delle agenzie potrebbero non riuscire a riprendersi e risultare esclusi. Gli effetti sulla raggiungibilità non sono ancora completamente prevedibili. Nel contempo si pone più che mai la questione se sia opportuno ridefinire il servizio universale, tenendo conto delle prestazioni online e della sicurezza dei dati digitali, e con quali modalità.

**Quarta constatazione:** Il commercio online acquisisce importanza, la logistica delle consegne è già divenuta un fattore concorrenziale decisivo. Sempre più operatori faranno il loro ingresso nel settore logistico per coprire la crescente domanda. Si pone quindi più che mai la questione se le merci fornite siano da considerare invii postali.

In caso di risposta affermativa, i fornitori di servizi logistici sarebbero assoggettati all'obbligo di notifica e controllo in qualità di operatori postali, con particolare riferimento al rispetto degli standard minimi.

Anche i regolatori degli altri Paesi si trovano attualmente alle prese con constatazioni uguali o simili. PostCom seguirà con attenzione le opzioni esaminate in tale ottica ad esempio a livello europeo, per trarne eventuali riscontri a beneficio della Svizzera.





Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

**Commissione federale delle poste PostCom**