

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

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



POSTCOM

RAPPORTO ANNUALE

2017



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Commissione federale delle poste PostCom

PUNTO DELLA SITUAZIONE

CARA LETTRICE, CARO LETTORE



anche nel 2017 la Posta ha rispettato le direttive in materia di qualità con risultati addirittura migliori rispetto a quanto imposto dal legislatore. Nel contempo ha battuto anche il record di invii trasportati nella posta-pacchi. Anche gli operatori privati hanno saputo incrementare le proprie prestazioni e le quote di mercato. La Svizzera beneficia tuttora di servizi postali di qualità come dimostra il fatto che i reclami dei clienti sono molto pochi rispetto ai volumi di invii. La concorrenza funziona, sebbene vi sia ancora qualche lacuna da colmare. Nell'anno in esame, nel mercato postale il contesto si presenta molto positivo.

Nonostante le buone prestazioni, la Posta si trova al centro dell'attenzione pubblica sia a causa del programma di ristrutturazione della rete di uffici postali che a causa della situazione della filiale AutoPostale.

La trasformazione della rete di uffici postali non è certo una novità. Il processo è in atto da tempo e avanza a velocità costante: dal 2000 vengono chiusi o sostituiti da agenzie o dal servizio a domicilio un centinaio di uffici postali l'anno. Alla Posta va riconosciuto il merito di dar prova di maggiore trasparenza rispetto al passato e di essere disposta a utilizzare servizi e prodotti nuovi o esistenti per attenuare le conseguenze della riorganizzazione.

L'attività di PostCom si focalizza tuttora sulla qualità del servizio a livello regionale. Sul tema sono pendenti diversi interventi parlamentari. A metà maggio il gruppo di lavoro istituito dal Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) ha elaborato una serie di raccomandazioni all'attenzione del Consiglio federale che, a sua volta, definirà i punti cardine del servizio universale. PostCom è in linea di massima aperta alle proposte volte a ottimizzare le direttive sulla raggiungibilità. Si tratta ora di esaminare nel dettaglio le raccomandazioni formulate. Finché le basi legali non cambieranno, tuttavia, PostCom deve attenersi ai criteri in vigore e fondare su di essi le proprie raccomandazioni riguardanti gli uffici postali.

La valutazione della redditività della rete di uffici postali non rientra nel mandato regolatorio di PostCom. Nonostante l'impossibilità di determinare oggettivamente il deficit effettivo della rete postale, è incontestato che la trasformazione in agenzia di un ufficio presenta un notevole potenziale di risparmio. In tutta Europa, del resto, questa soluzione trova vasta applicazione visto soprattutto che il calo delle lettere, dei pacchi e dei pagamenti allo sportello incide negativamente sul risultato.

La Posta Svizzera è tenuta a finanziare il servizio universale autonomamente. Per adempiere questo obbligo non riceve indennità dalla Confederazione o dai Cantoni. PostCom deve controllare che la Posta non effettui finanziamenti trasversali con i ricavi del monopolio di cui fanno parte gli invii della posta-lettere fino a 50 g e le prestazioni escluse dal servizio universale. A tal fine l'autorità di vigilanza esamina e approva, dopo il controllo da parte di una società di revisione sotto sorveglianza statale, i calcoli dei costi del servizio universale e il loro indennizzo. Dopo attente verifiche, la società di revisione ha confermato a PostCom che la Posta rispetta le disposizioni legali. PostCom non rileva quindi alcun indizio di irregolarità negli ambiti sottoposti alla sua vigilanza.

IMPRESSUM

Editore: Commissione federale delle poste PostCom
Layout, design: Giger Grafik, Zurigo
Stampa: Prolith AG, Schönbühl
Tiratura: tedesco 150 copie, francese 80 copie, italiano 50 copie
Testo originale in tedesco

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

PostCom tratta anche le controversie riguardanti il recapito a domicilio e l'ubicazione delle cassette delle lettere. In alcuni casi è giunta alla conclusione che la Posta sfrutta maggiormente rispetto al passato le possibilità offerte dalla legge. In materia di recapito a domicilio sarebbe opportuno che PostCom abbia in futuro la facoltà di disporre soluzioni alternative.

Negli ultimi cinque anni PostCom ha raccolto varie esperienze nell'applicazione della legge e della ordinanza sulle poste, le ha analizzate e ne ha comunicato le conclusioni al Consiglio federale che, probabilmente nell'estate 2018, fisserà il quadro della revisione della normativa postale. In adempimento al proprio mandato legale, PostCom ha definito il fabbisogno legislativo dal proprio punto di vista e lo ha motivato nel presente rapporto.

C'è però un altro grande progetto in dirittura d'arrivo. Sulla base di uno studio scientifico, i pareri dei partner sociali e le disposizioni legali in vigore, in estate PostCom metterà in consultazione gli standard minimi di lavoro che ha elaborato e che probabilmente entreranno in vigore a inizio 2019. Il boom della posta-pacchi, che assicura alla Posta e agli operatori privati volumi e fatturati maggiori, ha tuttavia un rovescio della medaglia. La pressione sulle condizioni di lavoro cresce sensibilmente. In questo contesto gli standard minimi giocano quindi un ruolo fondamentale, tanto più che saranno applicabili a tutte le imprese e al personale non assoggettato a un contratto collettivo di lavoro.

Quale autorità indipendente PostCom continuerà a vegliare per garantire la qualità elevata del servizio universale e una concorrenza equa. PostCom assume la propria funzione e i propri compiti in modo scrupoloso e con spirito critico, ma anche con circospezione e cercando il dialogo con tutti gli interessati. Un approccio, questo, che ha dato buone prove e che continueremo a seguire.



Hans Hollenstein
Presidente PostCom



6 SERVIZIO UNIVERSALE

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

23 FINANZIAMENTO DEL SERVIZIO UNIVERSALE

28 SVILUPPO GENERALE DEI MERCATI POSTALI

- OBBLIGO DI NOTIFICA
- MERCATO POSTALE
- MERCATO DELLA POSTA-PACCHI
- MERCATO DELLA POSTA-LETTERE
- GIORNALI E PERIODICI

40 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
- UFFICIO DI CONCILIAZIONE

45 POSTCOM

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

48 PROCEDURA LEGISLATIVA

- SERVIZIO UNIVERSALE
- VIGILANZA

52 PROSPETTIVE



SERVIZIO UNIVERSALE

Anche nel 2017 la Posta Svizzera ha fornito tutte le prestazioni del servizio universale assicurando un livello qualitativo elevato, chiaramente superiore agli standard, e ha saputo gestire il nuovo volume record segnato dalla posta-pacchi. La Posta porta avanti la trasformazione della propria rete di uffici postali come previsto dalla strategia 2020.

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.

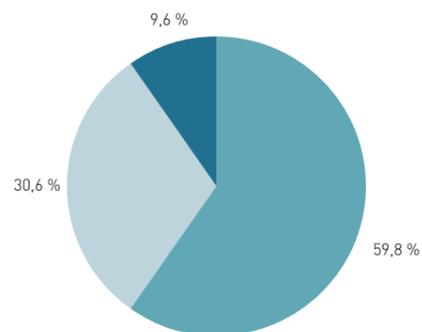
SERVIZIO UNIVERSALE		Servizi liberi (esclusi dal monopolio)
Servizi forniti esclusivamente dalla Posta	Servizi che la Posta è tenuta a fornire in concorrenza con gli operatori privati	Servizi che la Posta può fornire in concorrenza con gli operatori privati
Inviì della posta-lettere indirizzati provenienti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

SITUAZIONE DEL MERCATO

Nel 2017 i segmenti del servizio universale possono essere schematizzati come segue: il servizio universale include gli invii della posta-lettere fino a 1 kg (Svizzera e traffico transfrontaliero), i pacchi fino a 20 kg (Svizzera e traffico transfrontaliero), giornali e periodici durante il giro di recapito ordinario (Svizzera e traffico transfrontaliero).

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

- Lettere fino a 1 kg
- Pacchi fino a 20 kg
- Giornali e periodici



Fonte: PostCom

SERVIZIO UNIVERSALE (LA POSTA E OPERATORI PRIVATI)

	Fatturato in CHF	Variazione rispetto all'anno precedente
Inviì della posta-lettere fino a 1 kg (Svizzera e traffico transfrontaliero)	1 929 mio.	-1,8 %
Inviì della posta-pacchi fino a 20 kg (Svizzera e traffico transfrontaliero)	989 mio.	+5,5 %
Giornali e periodici in abbonamento con recapito mattutino	309 mio.	-3,1 %
Totale servizio universale	3 226 mio.	+0,2 %

Nel 2017 il fatturato conseguito con i prodotti del servizio universale si attesta a 3,226 miliardi di franchi. Il confronto con l'anno precedente evidenzia una lieve flessione degli invii della posta-lettere fino a 1 kg (-1,8%), riconducibile come già in passato alle possibilità offerte dalla comunicazione digitale.

Il fatturato del mercato della posta-pacchi nel servizio universale ha invece segnato un aumento del 5,5%, favorito in particolare dalla crescita del commercio online.

Il fatturato conseguito con i giornali e i periodici nel servizio universale è diminuito del 3,1%. Come già menzionato nel rapporto annuale dell'anno scorso, i giornali e i periodici con recapito mattutino sono stati rilevati separatamente poiché non rientrano nel servizio universale.

Rispetto all'anno precedente il fatturato nel servizio universale è rimasto nel complesso praticamente stabile, con un aumento di 7 milioni di franchi (+0,2%). La crescita della posta-pacchi fino a 20 kg ha compensato la flessione della posta-lettere e dei giornali.

QUOTE DI MERCATO DEL SERVIZIO UNIVERSALE

LETTERE INDIRIZZATE DELLA POSTA INTERNA FINO A 20 KG¹

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 concorrenza di carattere innovativo. Dalla valutazione emerge che nel 2017 il volume degli invii indirizzati della posta-pacchi fino a 20 kg nel servizio interno si attestava a 139 milioni di pacchi (2016: 130 milioni di invii), per un fatturato di 838 milioni di franchi (2016: 800 milioni di franchi).

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

	%	Fatturato	Volumi
La Posta Svizzera	84 %	706 mio.	119 mio.
Operatori privati	16 %	133 mio.	20 mio.
Totale	100 %	838 mio.	139 mio.

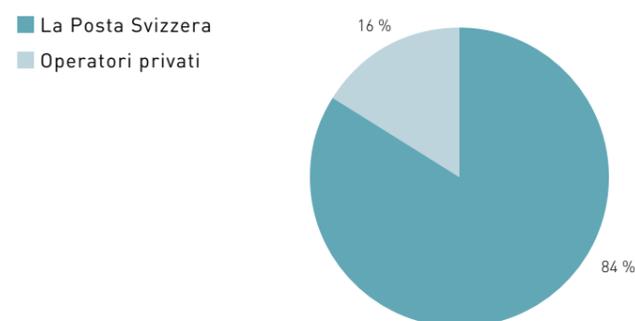
Rispetto all'anno precedente il fatturato totale della posta-pacchi fino a 20 kg nel servizio interno è cresciuto del 4,8%, i volumi del 7%.

Nonostante l'apertura completa del mercato della posta-pacchi nel 2004, la Posta Svizzera resta il leader incontestato del settore. Il fatturato per gli invii della posta-pacchi nel servizio interno fino a 20 kg ha raggiunto 706 milioni di franchi per un volume di 119 milioni di invii (2016: 677 milioni di franchi per 112 milioni di invii). Rispetto all'anno precedente si osserva una crescita del 4,2% in termini di fatturato e del 6,6% in termini di volume. Grazie all'espansione dell'e-commerce e alla vasta rete di punti di accesso e distribuzione, la Posta ha beneficiato di questo aumento generale e ha potuto difendere la posizione di leader sul mercato.

¹ SENZA INVII TRANSFRONTALIERI DELLA POSTA-PACCHI (IMPORT/EXPORT) E SENZA INVII ESPRESSO E SERVIZI DI CORRIERE.

La Posta detiene una quota di mercato pari all'84% nel settore della posta-pacchi del servizio interno (servizio universale). Quella degli operatori privati si attesta al 16%. Si osserva pertanto uno spostamento dell'1% a favore di questi ultimi, confrontati tuttavia con un ulteriore inasprimento della concorrenza. Grazie al boom del commercio online si sono imposti nuovi modelli. La crescente pressione sui prezzi, nuove esigenze in materia di velocità di consegna e qualità inaspriscono la concorrenza, permettendo lo sviluppo costante di nuove offerte orientate al cliente. Rispetto all'anno precedente gli operatori privati hanno beneficiato di un incremento più marcato del fatturato, passato da 123 milioni di franchi nel 2016 a 133 milioni nel 2017 (+7,8%).

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



Fonte: PostCom

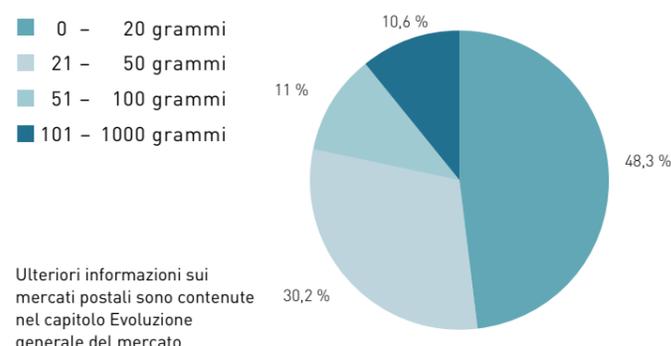
LETTERE FINO A 1 KG NEL SERVIZIO INTERNO

L'ordinanza sulle poste disciplina il servizio universale in Svizzera nel settore delle lettere fino a 1 kg². Questo è di gran lunga il maggiore segmento 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 2017 il volume dell'intero mercato si attesta a 2,039 miliardi di invii (2016: 2,12 miliardi) e il fatturato a 1,593 miliardi di franchi (2016: 1,63 miliardi di franchi)³. Il volume degli invii e il fatturato hanno registrato una flessione rispetto all'anno precedente di rispettivamente -3,8% e -1,9%.

LETTERE INDIRIZZATE DEL SERVIZIO INTERNO

Il volume degli invii e il fatturato hanno registrato una flessione rispetto all'anno precedente (-4,2% e -2,2%). Il calo del volume si ripercuote anche sul conto economico della Posta e, di riflesso, sul finanziamento del servizio universale.

LETTERE INDIRIZZATE DEL SERVIZIO INTERNO TRASPORTATE DALLA POSTA SVIZZERA 2,002 MILIARDI NEL 2017



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

Fonte: La Posta Svizzera

Secondo i dati della Posta Svizzera, con l'abbassamento del monopolio a 50 grammi effettivo dal 2009, la quota di mercato sottoposta al regime di libera concorrenza si attesta nel 2017 al 21,5% del totale delle lettere indirizzate del servizio interno (25,4% del fatturato). I dati rispecchiano sostanzialmente quelli dell'anno precedente. La concorrenza nel mercato delle lettere ristagna, sebbene gli operatori privati siano riusciti a incrementare ulteriormente le proprie quote. Grazie alla protezione del monopolio ancora in vigore e degli investimenti nella tecnologia più moderna, in particolare nel potenziamento dei centri di smistamento e nell'ottimizzazione della spartizione automatica in sequenze, la Posta mantiene la sua posizione di vantaggio sul mercato.

QUALITÀ

RAGGIUNGIBILITÀ IN LEGGERO AUMENTO

Anche quest'anno la Posta ha ampiamente superato i valori fissati dal legislatore in materia di raggiungibilità. Nel 2017 il 94,5% della popolazione residente permanente ha potuto raggiungere un ufficio postale o un'agenzia in media entro 20 minuti a piedi o con i mezzi pubblici. Nelle regioni in cui la Posta offre un servizio a domicilio (entro 30 minuti), la percentuale sale al 96,1%. Entrambi i dati sono superiori a quelli dell'anno precedente.

RAGGIUNGIBILITÀ DEGLI UFFICI E DELLE AGENZIE POSTALI IN % DELLA POPOLAZIONE

	Raggiungibilità nazionale in meno di 20 minuti			Raggiungibilità nazionale in meno di 20 minuti, con servizio a domicilio in meno di 30 minuti		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017
% della popolazione ⁴ che può raggiungere un ufficio o un'agenzia postale a piedi o con i mezzi di trasporto pubblici	94,3 %	94,3 %	94,5 %	95,8 %	95,8 %	96,1 %

La raggiungibilità è calcolata sulla base di un valore medio su scala nazionale. Pertanto, i dati esposti non forniscono indicazioni sulle differenze regionali e tanto meno permettono di tracciare un quadro realistico del servizio nelle aree rurali.

La rete deve essere organizzata in modo tale che il 90% della popolazione residente permanente possa raggiungere l'ufficio postale o l'agenzia più vicini in media entro 20 minuti. Se la Posta offre un servizio a domicilio, questo lasso di tempo è di 30 minuti (art. 33 cpv. 4 OPO). I dati riguardanti la raggiungibilità per il 2017 sono leggermente superiori grazie tra l'altro all'aumento del numero di abitazioni

con servizio a domicilio. Questa evoluzione è tuttavia imputabile anche alla crescita della popolazione nelle regioni con una densità più alta di servizi postali e a migliori collegamenti a livello di trasporti.

Per determinare i tempi di percorrenza tra il domicilio dell'utente e i punti d'accesso della rete postale, dal 2014 viene applicato il metodo del routing che utilizza le informazioni sui collegamenti delle FFS e i dati GPS. Il calcolo della raggiungibilità, rilevata ogni anno per tutta la Svizzera, si fonda inoltre sui dati demografici per il 2017 dell'Ufficio federale di statistica. Il metodo, che deve soddisfare gli standard tecnici più recenti, è riconosciuto scientificamente e certificato da un organo indipendente.

² ARTICOLO 29 DELL'ORDINANZA DEL 29 AGOSTO 2012 SULLE POSTE

³ SENZA SERVIZI DELLA POSTA ESPRESSO E DI CORRIERE

⁴ VALORE ARROTONDATO A UNA CIFRA DOPO LA VIRGOLA

CALCOLO DELLA RAGGIUNGIBILITÀ – BASE PER LO SVILUPPO DI MODELLI		
Popolazione residente permanente a fine 2017 ⁵	8 482 152	abitanti
Raggiungibilità 2017 in 20 minuti	94,5 %	
Nessuna raggiungibilità	5,5 %	
Numero di abitanti senza raggiungibilità secondo l'art. 33 cpv. 4	466 518	abitanti
Popolazione residente permanente a fine 2017	8'482'152	abitanti
Raggiungibilità 2017 con servizio a domicilio (entro 30 minuti)	96,1 %	
Nessuna raggiungibilità	3,9 %	
Numero di abitanti senza raggiungibilità secondo l'art. 33 cpv. 4	330 804	abitanti

PostCom ha esaminato i risultati trovandoli conformi alle disposizioni di legge. La Posta ha confermato per il 2017 che in ognuna delle 127 regioni di pianificazione c'è almeno un ufficio postale. Le disposizioni di cui all'articolo 33 capoverso 2 dell'ordinanza sulle poste sono pertanto adempiute.

Secondo uno studio del Gruppo indipendente dei regolatori europei per i servizi postali (ERGP), gli Stati europei applicano metodi diversi per determinare il numero ideale di uffici postali. Questi modelli prescrivono e misurano ad esempio la distanza media in chilometri fino all'ufficio postale più vicino o il numero di abitanti per ufficio postale (spesso distinguono tra regioni urbane e regioni rurali). A volte si rende necessaria una combinazione dei diversi criteri che variano da un Paese all'altro e che dipendono pure 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.

Secondo i dati più recenti dell'Unione postale universale⁶ sulla densità degli uffici postali nei Paesi limitrofi, si osserva che nel 2017 la Svizzera disponeva in media di un ufficio postale ogni 19 km² (contro 18,7 km² nel 2016) e la Germania di uno ogni 14,9 km². La differenza è dovuta al fatto che la Germania ha trasformato interamente i suoi uffici in agenzie già qualche anno fa e può quindi vantare una densità maggiore di punti d'accesso. In Francia si conta un ufficio postale ogni 32,2 km², in Italia ogni 23,5 km² e in Austria ogni 46,8 km².

PACCHI: LA POSTA TESTA UN NUOVO MODELLO CON I GRANDI DETTAGLIANTI

Nell'ambito di un progetto pilota la Posta Svizzera sta testando in collaborazione con Migros, Denner, migrolino, Coop e ALDI SUISSE, un nuovo modello che consente ai clienti di impostare e ritirare i propri pacchi in modo ancora più semplice. La fase di sperimentazione durerà dal 29 gennaio al 30 giugno 2018. In seguito i partner stileranno un bilancio e stabiliranno insieme se il nuovo modello soddisfa le esigenze dei clienti e se possa essere esteso a tutta la Svizzera.

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

Secondo l'ordinanza sulle poste, nel servizio interno il 97% di tutti gli invii singoli della posta-lettere e il 95% degli invii della posta-pacchi (fino a 20 kg) devono essere consegnati puntualmente. I risultati conseguiti superano ancora una volta chiaramente i limiti legali.

LETTERE NEL SERVIZIO INTERNO: RISPETTATI I TEMPI DI CONSEGNA					
Prodotto	2013	2014	2015	2016	2017
Posta A (E+1)	97,6 %	97,7 %	97,8 %	98,0 %	97,6 %
Posta B (E+3)	98,8 %	99,0 %	98,9 %	98,9 %	99,0 %

E = giorno di consegna

⁵ [HTTPS://WWW.BFS.ADMIN.CH/BFS/IT/HOME/STATISTICHE/POPOLAZIONE/EFFETTIVO-EVOLUZIONE/POPOLAZIONE.HTML](https://www.bfs.admin.ch/bfs/it/home/statistiche/popolazione/effettivo-evoluzione/popolazione.html)

⁶ UPU, POSTAL STATISTICS 2016

Nel 2017 la puntualità della Posta nella consegna delle lettere della posta A è diminuita leggermente passando al 97,6% (2016: 98,0%). Per le lettere della posta B ha invece segnato un leggero aumento: 99,0% contro il 98,9% del 2016. Complessivamente la Posta ha smistato circa 2 miliardi di lettere nel servizio interno, di cui – come in passato – oltre il 70% della posta B.

PACCHI NEL SERVIZIO INTERNO: RISPETTATI I TEMPI DI CONSEGNA					
Prodotto	2013	2014	2015	2016	2017
PostPac Priority (E+1)	97,3 %	97,4 %	97,5 %	98,1 %	96,0 %
PostPac Economy (E+2)	97,7 %	97,5 %	97,5 %	97,2 %	97,5 %

E = giorno di consegna

Per quanto riguarda il segmento dei pacchi la Posta presenta i dati seguenti: il 96,0% dei pacchi Priority (PostPac Priority) è stato consegnato puntualmente, un risultato nettamente inferiore a quello dell'anno precedente (98,1%). Tra i motivi sono stati citati ad esempio problemi tecnici nei centri e ritardi tra i centri.

Un leggero miglioramento si osserva invece per la puntualità dei pacchi Economy (Postpac Economy): 97,5% contro il 97,2% del 2016.

Per PostCom la puntualità costituisce un indicatore importante per la qualità del servizio universale. Si tratta di una dimensione quantificabile grazie a tecnologie in tempo reale che permette di giudicare la qualità e di individuare il potenziale di miglioramento. I dati per il 2017 confermano che la puntualità del servizio universale è garantita in tutte le regioni svizzere.

CONFRONTO CON L'ESTERO

Secondo lo studio più recente sulla qualità condotto dai Regolatori europei (ERGP), la Svizzera occupa il primo posto per quanto riguarda il tempo di consegna per le lettere della posta prioritaria nel servizio interno (posta A), davanti a Slovenia e Paesi Bassi. Con il 97%, è il Paese con l'obiettivo più alto: nel resto dell'Europa vigono limiti più bassi che oscillano tra l'80% (Bulgaria, Germania, Italia e Serbia) e il 95% (Austria, Malta, Paesi Bassi e Slovenia). I risultati delle misurazioni dei tempi di consegna per la posta-lettere prioritaria sono stati pubblicati in 28 Stati europei. La media si attesta all'85,5% ed è inferiore al valore del 2016 (86,7%). Tra i motivi di questo calo di qualità figurano tra l'altro la flessione del volume in atto dal 2008 e le conseguenti chiusure dei centri di smistamento nonché le riorganizzazioni dei giri di recapito.

Stando al rapporto ERGP, in Europa esistono diversi metodi per rilevare i tempi di consegna per la posta-pacchi. Il più diffuso è quello citato del tracciamento elettronico (routing). I dettagli tecnici sono descritti nella norma europea TR 15472, attualmente applicata da quattro Paesi europei. Complessivamente sono 22 gli Stati che hanno fissato valori per i tempi di consegna, anche se in cinque di essi le misurazioni non sono state effettuate (Austria, Germania, Lituania, Romania e Serbia).

TEMPI DI CONSEGNA: SOLO UN CASO DI FORZA MAGGIORE NELLA POSTA-PACCHI

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.

Nel 2017 nessun invio di prova ha dovuto essere escluso per forza maggiore dalle misurazioni nella posta-lettere e solo uno lo è stato nella posta-pacchi. Conformemente alle disposizioni europee e alle istruzioni in materia di qualità di PostCom, la

Posta deve notificare i casi imputabili a forza maggiore all'autorità di vigilanza. La Posta ha comunicato che l'invio nella posta-pacchi non ha potuto essere consegnato a causa del maltempo e delle alluvioni che a metà agosto si sono abbattuti sulla Svizzera orientale. PostCom concorda con la classificazione quale forza maggiore del caso segnalato.

A livello europeo le autorità di regolazione raccolgono sistematicamente tali eventi e li analizzano nel loro rapporto annuale sulla qualità⁷. Nel 2016 gli eventi e le esclusioni che hanno compromesso la misurazione dei tempi di consegna hanno avuto una durata compresa tra 0 e 15 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 sono registrate in Belgio (15 giorni) e sono imputabili ad allarmi bomba e attentati.

ISTRUZIONE SUL CONTROLLO DELLA QUALITÀ DEL SERVIZIO UNIVERSALE

La Posta è tenuta a far controllare ogni anno da un organo indipendente la qualità del servizio universale. PostCom verifica e pubblica i risultati. Nel 2013 ha approvato tra l'altro i metodi per la misurazione dei tempi di consegna validi per cinque anni. L'approvazione dei metodi e degli strumenti per la misurazione nel settore delle lettere e in quello dei pacchi si trovano attualmente in fase di verifica.

CHIUSURA E TRASFORMAZIONE DI UFFICI POSTALI

Nel 2017 la Posta ha inviato una decisione sul servizio postale a 24 Comuni di ubicazione e sei Comuni interessati. Questi dati sono nettamente inferiori a quelli all'anno precedente in cui sono state comunicate decisioni a 43 Comuni di ubicazione e cinque Comuni interessati. Rimangono comunque quasi il doppio rispetto a quelle degli anni 2013-2015. È importante rilevare che nella maggior parte dei casi è stato possibile giungere a un'intesa con i Comuni.

RACCOMANDAZIONI DI POSTCOM					
	2013	2014	2015	2016	2017
- Accordi tra i Comuni e la Posta	108	101	115	127	104
- Casi portati dinanzi alla Commissione	6	7	11	30	19*
Casi trattati nell'anno in esame:	5	4	12	20*	24
- Raccomandazione favorevole	5	3	10	16	19
- Raccomandazione negativa	-	-	2	2	1
- Rinvio per ulteriori accertamenti**	-	1	-	2	4
- Altro***	-	-	1	1	-
Casi in sospenso	1	4	2	13	11

* In due casi, oltre al Comune di ubicazione, anche un Comune interessato si è appellato a PostCom. Uno di questi ricorsi era già in sospenso a fine anno. Nell'anno in esame, PostCom ha quindi ricevuto complessivamente 21 ricorsi riguardanti 19 uffici postali.

** Tre casi rimangono in sospenso fino alla raccomandazione di PostCom (un caso è stato valutato nel 2017).

*** Casi stralciati di ruolo ad esempio perché la Posta e il Comune hanno trovato una soluzione consensuale dopo aver inoltrato ricorso a PostCom.

CASI CONCRETI NEL 2017

Anche nel 2017 PostCom ha affinato ulteriormente la propria prassi esprimendosi in particolare su temi quali la redditività di un ufficio postale, l'opportunità di sottoporre una decisione di chiusura al giudizio di un giudice, la moratoria chiesta da più parti sulla ristrutturazione della rete di uffici postali e il carattere di conciliazione attribuito alla procedura di raccomandazione in merito agli uffici postali.

NESSUNA VERIFICA GIUDIZIARIA

Secondo PostCom, il diritto vigente esclude la verifica in sede giudiziaria delle raccomandazioni di PostCom e delle decisioni della Posta in merito alla chiusura o al trasferimento di uffici postali e agenzie. Il problema si è posto concretamente nel caso della trasformazione in agenzia dell'ufficio postale di Balerna (TI) che secondo il Municipio di questo Comune costituisce una violazione dell'articolo 6 cifra 1 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU; RS 0.101) e dell'articolo 29a e 30 capoverso 1 della Costituzione federale della Confederazione svizzera (Cost.; RS 101).

PostCom ha esaminato gli argomenti addotti, giungendo tuttavia alla conclusione che le disposizioni del diritto postale sono conformi sia alla CEDU che alla Costituzione federale (raccomandazione 19/2017 del 5 ottobre 2017 nella fattispecie Ufficio postale di Balerna). Il Comune ha impugnato la raccomandazione di PostCom e la decisione definitiva della Posta davanti al Tribunale amministrativo federale. Il ricorso è attualmente pendente.

LA SOSPENSIONE DELLA PROCEDURA È SPROPORZIONATA

A seguito di diversi interventi parlamentari, il Capo del DATEC ha istituito un gruppo di lavoro incaricato di elaborare possibili soluzioni per il futuro assetto della rete di uffici postali. Su questa base il Consiglio federale dovrebbe decidere a metà 2018 come procedere.

Nei propri ricorsi molti Comuni chiedono a PostCom di sospendere la chiusura del loro ufficio postale finché non verrà fatta chiarezza sulle direttive che il diritto contemplerà per lo sviluppo della rete. L'articolo 34 capoverso 5 OPO concede a PostCom un termine ordinatorio di sei mesi per pronunciare la propria raccomandazione. Oltre ad altri dubbi giuridici, sarebbe palesemente sproporzionato sospendere a tempo indeterminato in virtù dell'articolo 34 OPO tutte le procedure pendenti nell'ipotesi di una modifica del diritto (raccomandazione 19/2017 del 5 ottobre 2017 nella fattispecie Ufficio postale Balerna con ulteriori note [cifra III. 3]).

LA PROCEDURA SECONDO L'ARTICOLO 34 OPO, UNA PROCEDURA DI CONCILIAZIONE

La procedura di cui all'articolo 34 OPO è una procedura di conciliazione (art. 14 cpv. 6 LPO). La cognizione, ossia la competenza di verifica che spetta a PostCom, non è una verifica giuridica globale ed è quindi limitata (art. 34 cpv. 5 OPO). Si tratta infatti in primo luogo di cercare un compromesso tra la Posta e le autorità comunali. In questo senso PostCom attribuisce particolare importanza al dialogo diretto tra le parti.

In diverse raccomandazioni PostCom ha definito i principi alla base della procedura di dialogo tra la Posta e le autorità del Comune interessato⁸.

- Il cambiamento previsto è prima di tutto punto di partenza o spunto e non oggetto del dialogo tra la Posta e il Comune, che devono discutere soprattutto le circostanze e la soluzione alternativa e non il cambiamento in quanto tale.
- La Posta deve invitare le autorità comunali al tavolo delle discussioni indicando le trattande.
- In linea di massima un incontro non basta, a meno che le autorità comunali non rinuncino spontaneamente a ulteriori sedute.
- Occorre tenere un verbale dei colloqui.
- Tra i singoli incontri va previsto un intervallo adeguato. Bisogna tenere conto delle capacità delle autorità comunali.

⁸ RACCOMANDAZIONE 15/2017 DEL 24 AGOSTO 2017 NELLA FATTISPECIE UFFICIO POSTALE GINEVRA 13 CHARMILLES, RACCOMANDAZIONE 17/2017 DEL 5 OTTOBRE 2017 NELLA FATTISPECIE UFFICIO POSTALE MELCHNAU BE E RACCOMANDAZIONE 3/2018 DEL 25 GENNAIO 2018 NELLA FATTISPECIE UFFICIO POSTALE SCHÄNIS

- La Posta deve valutare seriamente le alternative proposte dalle autorità comunali.
- La Posta non deve sentire le autorità comunali solo sull'alternativa scelta ma anche coinvolgerle nella concretizzazione (ad esempio nella scelta del partner che gestirà l'agenzia).
- PostCom interpreta le soluzioni consensuali con i Comuni limitrofi come la conferma del fatto che la Posta ha tenuto conto adeguatamente delle specificità regionali.

PostCom cerca di mediare tra la Posta e le autorità comunali anche per quanto concerne le condizioni.

- PostCom suggerisce, ad esempio, di garantire le esigenze di riservatezza apponendo un cartello che invita la clientela a rispettare la distanza di cortesia nelle agenzie postali con banchi di servizio che dispongono di spazi sufficienti (cfr. raccomandazione 19/2017 del 5 ottobre 2017 nella fattispecie Ufficio postale Balerna [cifra III. 12.4]).
- In relazione alla chiusura degli uffici postali viene sollevata regolarmente la questione degli impianti di caselle postali che può creare qualche problema alle aziende per le quali il recapito mattutino è importante. In molti casi Post Com raccomanda alla Posta di attenuare gli effetti della chiusura installando impianti con orario di fine distribuzione nei giorni feriali alle 9.00.

PROCEDURE DI CONCILIAZIONE

Nel 2017 PostCom ha condotto due procedure di conciliazione, una a Ginevra, l'altra a Balerna, ma per nessuna delle due è stato possibile trovare una soluzione consensuale, tanto che PostCom ha dovuto emanare una raccomandazione. Nel caso del trasferimento dell'ufficio postale di Ginevra 13 Charmilles, ha consigliato alla Posta di riprendere il dialogo con la Città di Ginevra (raccomandazione 15/2017 del 24 agosto 2017 nella fattispecie Ufficio postale Ginevra 13 Charmilles). Per la trasformazione in agenzia dell'ufficio di Balerna ha invece emesso direttamente una raccomandazione sui contenuti (raccomandazione 19/2017 del 5 ottobre 2017 nella fattispecie Ufficio postale Balerna).

STRATEGIA DI SVILUPPO DELLA RETE, CRESCE L'INTERESSE PER L'ATTIVITÀ DI POSTCOM

Il fatto che la Posta abbia reso pubblica la propria strategia per lo sviluppo della rete e comunicato quali uffici postali verranno sottoposti a verifica entro il 2020 ha suscitato vivo interesse per l'attività di vigilanza di PostCom.

- Comuni e privati si sono attivati a sostegno del loro ufficio postale e hanno interpellato PostCom prima ancora che iniziasse la procedura di dialogo, in oltrandole direttamente ricorso o inviandole una copia dei loro interventi all'attenzione della Posta Svizzera. Nel 2017 PostCom ha ricevuto complessivamente 27 scritti di questo tipo.
- Si è osservato un netto aumento anche delle richieste da parte di giornalisti (21).
- Su richiesta del sindacato Transfair il presidente di PostCom ha partecipato a un incontro informativo tra rappresentanti dei Comuni e della Posta.

PostCom ha rielaborato la documentazione sulla procedura in caso di chiusura e trasferimento di uffici postali (art. 34 OPO). La documentazione include i principi messi a punto da PostCom negli scorsi anni in merito al diritto alla consultazione dei

Comuni e alla procedura davanti a PostCom. La documentazione, scaricabile online, serve in particolare per informare le autorità comunali (https://www.postcom.admin.ch/inhalte/PDF/Divers/Dokumentation_Verfahren_Poststellen_IT_20170824.pdf).

ASPETTI ECONOMICI

Per legge la Posta è tenuta a gestire una rete di uffici postali e agenzie su scala nazionale e garantire il servizio universale a una distanza adeguata a tutti i gruppi di popolazione in tutte le regioni. L'ordinanza sulle poste concretizza questa disposizione e la integra con altre.

Finché queste prescrizioni sono rispettate, la Posta può chiudere gli uffici postali. Di solito, motiva la sua decisione adducendo motivi di risparmio. In questo senso informa anche i Comuni che però sono convinti di poter salvare il proprio ufficio se quest'ultimo presenta maggiori introiti o minori costi. Durante la procedura di dialogo, molti Comuni chiedono quindi di vedere i conti del loro ufficio o addirittura quelli di tutti gli uffici postali della regione.

La Posta comunica solo i dati riguardanti i volumi dell'ufficio postale nei segmenti lettere, pacchi, pagamenti e presa in consegna di invii. Molte autorità comunali lo deplorano e si rivolgono a PostCom affinché intimi alla Posta di fornire i dati richiesti. Alcuni Comuni si dicono addirittura disposti a versare un contributo finanziario per migliorare la redditività del proprio ufficio postale.

PostCom ritiene invece che basti comunicare i volumi di lettere, pacchi e prese in consegna di invii per l'ufficio in questione tanto più che la redditività non è un criterio sufficientemente valido per determinarne la chiusura o il mantenimento (cfr. raccomandazione 19/2017 del 5 ottobre 2017 nella fattispecie Ufficio postale Balerna con ulteriori note [cifra III. 11]). Quando emana una raccomandazione, PostCom non può verificare né considerare la redditività dell'ufficio: deve semplicemente verificare il rispetto delle disposizioni in materia di raggiungibilità e procedura di dialogo come pure controllare che la Posta tenga adeguatamente conto dei criteri regionali.

REDDITIVITÀ DELLA RETE DI UFFICI POSTALI

Nelle discussioni pubbliche sulla ristrutturazione della rete di uffici postali entro il 2020 si è parlato anche dell'ammontare del deficit esposto dalla Posta nel rapporto finanziario per il segmento RetePostale (fino al 2016 Uffici postali e vendita). La tabella qui appresso indica l'evoluzione nel tempo del deficit in milioni di franchi⁹.

RETEPOSTALE - EVOLUZIONE NEL TEMPO DEL DEFICIT				
	2014	2015	2016	2017
Ricavi d'esercizio	1 663	1 601	1 196	1 102
di cui con i clienti	1 026	982	485	437
di cui internamente	637	619	711	665
Risultato d'esercizio	-100	100	-193	-159
Oneri aziendali	1 763	1 701	1 389	1 261

La tabella mostra, da un canto, che i ricavi d'esercizio e gli oneri aziendali calcolati quale differenza tra ricavi e risultato d'esercizio hanno segnato nel tempo una flessione marcata. Particolarmente forte è la variazione nel 2016, anno in cui si registra un calo degli oneri aziendali di 312 milioni di franchi e del ricavo d'esercizio con i clienti di 497 milioni, mentre il ricavo interno è aumentato di 92 milioni. Secondo la Posta, questa evoluzione è imputabile a una riorganizzazione dei mandati di prestazioni e delle responsabilità dei prodotti in seno ai segmenti del gruppo come pure a

⁹ DATI SECONDO LE TABELLE DEI RISULTATI PER SEGMENTO E REGIONE IN ALLEGATO AI CONTI ANNUALI DEL GRUPPO POSTA PER GLI ANNI 2012 - 2017. GLI ONERI AZIENDALI SONO STATI CALCOLATI QUALE DIFFERENZA TRA IL RICAVO E IL RISULTATO D'ESERCIZIO ESPOSTI AL LORDO DELLE TASSE DI GESTIONE E DI LICENZA E DELLA COMPENSAZIONE DEI COSTI NETTI.

un adeguamento della logica di gestione finanziaria, oltre che a un adeguamento del sistema per la contabilizzazione interna delle prestazioni nel gruppo. In totale, nel 2016 queste misure hanno provocato una contrazione del risultato d'esercizio esposto di 93 milioni di franchi.

La Posta calcola i risultati dei segmenti aziendali esposti nel rapporto del gruppo conformemente a principi economici in linea con gli standard riconosciuti internazionalmente. Le prestazioni scambiate tra singoli segmenti sono calcolate sulla base di prezzi di trasferimento interni definiti dall'azienda stessa. Poiché tali prezzi dipendono dal metodo scelto e rientrano nella discrezionalità imprenditoriale della Posta, non è possibile stabilire oggettivamente il loro importo e, di riflesso, nemmeno il deficit effettivo della rete postale. PostCom ritiene pertanto inopportuno utilizzare il deficit della rete postale presentato dalla Posta nel rapporto del gruppo quale unico metro a suffragio della necessità di ristrutturare ulteriormente la rete.

VALUTAZIONE DA PARTE DI POSTCOM

La valutazione della redditività della rete di uffici postali non rientra nel mandato regolatorio di PostCom ai sensi della legislazione postale. L'autorità di vigilanza si è tuttavia occupata da vicino della questione a seguito delle discussioni politiche attualmente in corso.

Nonostante l'impossibilità di determinare oggettivamente il deficit effettivo della rete postale, è incontestato che la trasformazione in agenzia di un ufficio implica un notevole potenziale di risparmio. In tutta Europa, del resto, questa soluzione trova vasta applicazione poiché il calo delle lettere, dei pacchi e dei pagamenti allo sportello incide negativamente sul risultato.

Con la strategia 2020 la Posta Svizzera gestisce tuttora una rete molto densa nel confronto europeo. PostCom riconosce che, in considerazione dell'obbligo di garantire il servizio universale, la Posta assume un onere finanziario che, se tale obbligo venisse a cadere, supera chiaramente la necessità economica. L'onere finanziario supplementare della Posta va quantificato in base ai costi netti del servizio universale che nel 2017 si attestano a 325 milioni di franchi (cfr. presentazione dettagliata nel capitolo Finanziamento del servizio universale).

VERIFICA DEI PUNTI DI ACCESSO PRESIDATI E DEL SERVIZIO A DOMICILIO

Dall'entrata in vigore della nuova legislazione postale, gli uffici postali e le agenzie sono detti punti di accesso presidiati. A fine 2017 la Posta vantava una rete con 1189 uffici postali gestiti direttamente e 968 agenzie per un totale di 2157 punti di accesso presidiati contro i 2172 dell'anno precedente (-15).

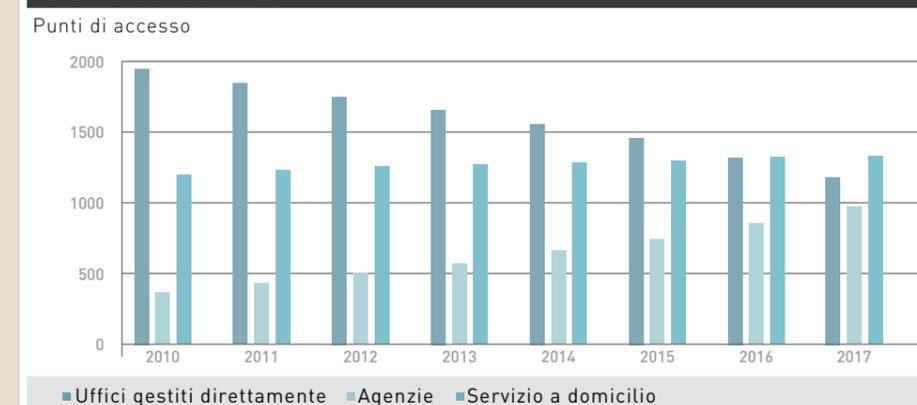
PUNTI D'ACCESSO					
	2013	2014	2015	2016	2017
Uffici postali	1 662	1 562	1 464	1 323	1 189
di cui senza traffico pagamenti	14	7	7	6	5
Agenzie	569	660	735	849	968
Regioni con servizio a domicilio	1 269	1 278	1 295	1 319	1 326
Totale	3 500	3 500	3 494	3 491	3 483

Nel 2017 la Posta ha inoltre fornito prestazioni del servizio universale nell'ambito del servizio a domicilio in 1326 località. Nel 2017, per la prima volta, il numero delle regioni con soluzioni di servizio a domicilio ha superato quello degli uffici postali. Il servizio a domicilio non è tuttavia equiparato a un ufficio postale o a un'agenzia ai sensi dell'ordinanza sulle poste, pur essendo considerata un punto di accesso ai fini della misurazione della raggiungibilità (regola del 90%).

Il numero dei punti di accesso nell'insieme, ossia il totale degli uffici postali gestiti direttamente, delle agenzie e delle soluzioni di servizio a domicilio, è rimasto praticamente invariato negli ultimi anni.

Come l'anno precedente, il numero degli uffici gestiti direttamente è diminuito, mentre quello delle agenzie e delle soluzioni di servizio a domicilio è cresciuto costantemente. Il numero dei punti di accesso è rimasto praticamente invariato negli ultimi anni (3483).

RETE DI UFFICI POSTALI



Nell'ottobre 2016 la Posta ha presentato la sua strategia di rete, nella quale esprime l'intenzione di gestire entro il 2020 solo 800 - 900 uffici postali tradizionali. Per raggiungere questo obiettivo propone prioritariamente la trasformazione di uffici in agenzie e la creazione di nuove possibilità di accesso. Intende in ogni caso evitare chiusure senza alternative. Con questa strategia la Posta si riallaccia alla prassi attuale nel senso che sfrutta lo spazio di manovra concesso dal legislatore e, come già in passato, trasformando un centinaio di uffici l'anno.

Le agenzie offrono numerosi servizi anche se la loro offerta è leggermente diversa da quella degli uffici postali gestiti direttamente e il personale non dispone dello stesso livello di formazione in ambito postale. In un'agenzia è possibile inviare lettere e pacchi, ritirare invii, acquistare francobolli, effettuare pagamenti senza contanti con la carta Postfinance e con le carte Maestro emesse dalle banche; è pure possibile prelevare contanti, ma in questo caso solo con la carta Postfinance. Non è invece possibile effettuare pagamenti in contanti o ritirare ad esempio atti giudiziari.

Dal 1° settembre 2017 si possono effettuare versamenti in contanti sulla porta di casa in tutte le località in cui l'ufficio postale è stato o verrà trasformato in agenzia. Dalla stessa data è inoltre possibile impostare presso le agenzie invii in grandi quantità per il commercio locale – sempre che vi sia spazio a sufficienza. La Posta ha presentato queste proposte indicando che si tratta di misure fiancheggiatrici previste nell'ambito della ristrutturazione della rete di uffici postali entro il 2020.

CONFRONTO CON L'ESTERO: AUMENTANO LE AGENZIE

In Europa si osserva una tendenza analoga a quella svizzera. Gli operatori tradizionalmente preferiscono rinunciare agli uffici gestiti direttamente per puntare sulle agenzie.

Tra i Paesi limitrofi, solo l'Italia presenta una quota di uffici gestiti direttamente per 10 000 abitanti più alta di quella svizzera; in Francia e Austria la quota risulta in parte nettamente più bassa. In Germania esistono solo agenzie, mentre nei Paesi Bassi, in Danimarca e nel Regno Unito rimangono pochissimi uffici postali e la rete è composta quasi esclusivamente da agenzie.

All'estero le agenzie trovano di solito spazio in negozietti di generi alimentari, distributori di benzina, chioschi o bar e offrono altri vantaggi¹⁰. Le imprese postali possono ridurre i costi infrastrutturali, i partner possono incrementare il fatturato e ampliare la clientela. I clienti beneficiano di orari di apertura più lunghi e di distanze più brevi dalle filiali più vicine.

ORARI DI APERTURA DI UFFICI POSTALI E AGENZIE

PostCom non ha la facoltà di prescrivere orari di apertura per gli uffici postali e le agenzie. 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 05.12.2017) IN %		
ORARI DI APERTURA	UFFICI	AGENZIE
Fino a 2 ore al giorno	1 %	0 %
2 - 4 ore al giorno	3 %	4 %
4 - 6 ore al giorno	10 %	8 %
6 - 8 ore al giorno	49 %	13 %
8 ore e più al giorno	37 %	74 %

Si constata con piacere che gli orari di apertura si adeguano vieppiù alle esigenze locali della popolazione e dell'economia. Da questo punto di vista la Posta segue la raccomandazione di PostCom.

L'86% degli uffici e l'88% delle agenzie sono aperti per più di 6 ore al giorno. Come negli scorsi anni, anche nel 2017 la maggior parte degli uffici postali è aperta dalle sei alle otto ore al giorno (49%), mentre circa tre quarti delle agenzie superano le otto ore (74%). Quando un ufficio postale viene trasformato in agenzia offre in generale orari di apertura più lunghi. Tendenzialmente gli orari di apertura si allungano di anno in anno.

FREQUENZA DI CLIENTI IN UFFICI POSTALI E AGENZIE

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

Come negli anni scorsi, la frequenza media giornaliera per le agenzie¹¹ è nettamente inferiore a quella degli uffici postali, ma se si considerano unicamente le agenzie si osserva una stabilizzazione sull'arco degli anni.

¹⁰ ERGP (16)37-REPORT ON QoS, CONSUMER PROTECTION AND COMPLAINT HANDLING (PAGINA 39)

¹¹ LA FREQUENZA MEDIA GIORNALIERA PER LE AGENZIE È CALCOLATA DIVIDENDO IL TOTALE DELLE TRANSAZIONI PER LA MEDIA DELLE TRANSAZIONI PER CLIENTE.

FREQUENZA MEDIA GIORNALIERA IN UFFICI E AGENZIE POSTALI

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Uffici postali	302	308	321	330	343	360	372
Agenzie	27	27	28	29	29	29	28

A tenore della nuova normativa sulle poste, i servizi postali devono essere proposti in modo da risultare fruibili ai disabili a condizioni che dal profilo qualitativo, quantitativo ed economico siano comparabili a quelle offerte ai non disabili¹². In particolare, i punti di accesso devono essere conformi alle esigenze dei disabili sensoriali (disabilità uditive e visive) e di quelli con mobilità ridotta (ad es. persone in sedia a rotelle o con deambulatore).

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

La Posta cita gli esempi seguenti:

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

Dall'analisi di PostCom emerge che nel 2017 la Posta ha adempiuto i requisiti che garantiscono l'accesso senza barriere e la realizzazione di sportelli adatti ai disabili nell'ambito della costruzione di nuovi edifici adibiti a uffici postali o della ristrutturazione di edifici esistenti. Lo ha fatto in buona parte anche per la costruzione o la ristrutturazione di agenzie. Nelle strutture nuove o trasformate vengono sempre installati moduli adatti ai disabili.

Nel rapporto del Gruppo dei regolatori europei per i servizi postali (ERGP) vengono menzionati altri Paesi, oltre alla Svizzera, in cui i disabili possono accedere facilmente alla maggior parte delle strutture postali¹³.

ACCESSO AI SERVIZI ONLINE DELLA POSTA

Dal 1° gennaio 2004 le offerte online delle autorità federali e della Posta devono essere accessibili a tutte le persone disabili. Dal 2008 la Posta assicura sistematicamente l'accesso a Internet senza barriere. Il sito della Posta si adatta molto bene alle persone con disabilità sensoriali e fisiche.

¹² ARTICOLO 14 CAPOVERSO 7 LPO

¹³ ERGP (16)35-REPORT ON QoS, CONSUMER PROTECTION AND COMPLAINT HANDLING (PAG. 36)

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 e ha motivato 131 eccezioni (località senza cassetta 2016: 134) adducendo lo scarso uso o la decisione del Comune di rinunciare a una determinata cassetta.

Tra le eccezioni figurano 38 località che non hanno mai avuto una cassetta, ossia due in meno rispetto all'anno precedente. Ciò è imputabile alla definizione di località: sono infatti stati eliminati due numeri d'avviamento postale a sei cifre. In 87 località, le cassette sono state tolte tra il 2007 e il 2010 d'intesa con i Comuni interessati (rispetto all'anno precedente, è stata stralciata una località conformemente alle indicazioni dell'Ufficio federale di statistica).

A fine 2017 la Posta gestiva 14 617 cassette postali pubbliche.

CASSETTE POSTALI PUBBLICHE							
	2013	2014	2015	2016	2017	Variazione	Variazione in % 2016/2017
Numero	15 002	14 927	14 823	14 729	14 617	-112	-0,8 %

Rispetto all'anno precedente si registra una leggera flessione del numero di cassette postali pubbliche (-0,8% contro -0,6%), ascrivibile, secondo la Posta, soprattutto all'evoluzione della rete. Ad esempio, nell'ambito della trasformazione di un ufficio in agenzia, si toglie la cassetta dell'ufficio e se ne installa una nuova nell'agenzia, ma se vicino all'agenzia si trova già una cassetta la si rimuove. La Posta ritiene che altrimenti non ci sia una distanza sufficiente tra le cassette. Negli ultimi anni si osserva una flessione analoga anche in altri Paesi europei¹⁴.

INVII POSTALI PERSI E RECLAMI RELATIVI AL SERVIZIO UNIVERSALE

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

In analogia alla pertinente norma europea¹⁵ i dati sono stati esposti conformemente alle esigenze di regolazione. I dati sui ricorsi e i reclami provengono dal sistema di gestione interno della Posta. In merito va rilevato che lo scorso anno sono stati approntati adeguamenti al sistema IT del servizio clienti.

RECLAMI PERVENUTI ALLA POSTA NEL 2017

La Posta ha ricevuto complessivamente 268 993 reclami da parte di clienti¹⁶, ossia il 16% in più rispetto all'anno precedente. Questo forte aumento è imputabile principalmente agli adeguamenti del sistema IT del servizio clienti. Ora vengono rilevati come tali anche i reclami che non comportano ulteriori chiarimenti o approfondimenti. In termini assoluti, i reclami sono tuttora inferiori all'1 per mille. Sono pervenuti 0,012 reclami su 1000 lettere e 0,44 su 1000 pacchi. Nel confronto con l'anno precedente i reclami rispetto ai volumi di invii sono rimasti stabili.

La maggior parte dei reclami sono stati presentati verbalmente per telefono o allo sportello. Per quanto riguarda i prodotti del servizio universale, i clienti si sono la-

mentati soprattutto per gli invii persi nella posta-pacchi Priority e Economy e nella posta-lettere prioritaria. Sono aumentati anche i reclami per errori nel recapito della posta-lettere prioritaria.

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.

A tenore dell'articolo 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 delle 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 case abitate tutto l'anno su una superficie massima di un ettaro e se la casa è raggiungibile con un tragitto aggiuntivo non superiore ai due minuti (totale andata e ritorno) a partire da un insediamento abitato tutto l'anno.

Il diritto alla distribuzione a domicilio decade invece se:

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

Se non è tenuta a effettuare la distribuzione a domicilio, la Posta deve offrire al destinatario una soluzione alternativa. Ad esempio può ridurre la frequenza o designare un altro punto di distribuzione. Il destinatario deve essere previamente consultato (art. 31 cpv. 3 OPO).

A fine 2017 in Svizzera si contavano 1 743 006 edifici abitati tutto l'anno (2016: 1 729 439). Stando alle indicazioni della Posta, 1277 indirizzi (2016: 1133) non hanno beneficiato di una distribuzione regolare a domicilio. In alternativa sono state convenute soluzioni quali il recapito in una casella postale, un impianto o in una cassetta al di fuori del fondo o la limitazione della frequenza del recapito (ossia meno di sei volte a settimana).

In caso di controversie tra i destinatari e la Posta riguardanti l'obbligo della distribuzione a domicilio, PostCom verifica su richiesta, nell'ambito di una procedura, se vige un diritto a tale servizio ed emana una decisione. Nel 2017 ha avviato complessivamente sette procedure e emanato cinque decisioni. In due casi ha confermato l'obbligo della distribuzione a domicilio. In tre casi il diritto vigente non ha invece fornito una base legale sufficiente. Per tutti e tre PostCom ha ritenuto che l'alternativa offerta dalla Posta fosse adeguata (cfr. capitolo Procedure e denunce rette dal diritto in materia di vigilanza).

Il tema della distribuzione a domicilio è stato discusso intensamente anche a livello politico. Il 15 giugno 2017 il Consiglio degli Stati (come già il Consiglio nazionale il

¹⁴ ERGP (16)35 – REPORT ON QoS, CONSUMER PROTECTION AND COMPLAINT HANDLING (PAG. 33 E 65)

¹⁵ SERVIZI POSTALI – QUALITÀ DEL SERVIZIO – PRINCIPI DI TRATTAMENTO DEI RECLAMI EN 14012:2008

¹⁶ IL TOTALE DEI RECLAMI PRESENTATI DAI CLIENTI INCLUDE TUTTI I PRODOTTI POSTALI, ANCHE QUELLI LIBERI.

12 settembre 2016) ha adottato due mozioni all'attenzione del Consiglio federale che chiedevano di estendere l'obbligo della Posta di garantire la distribuzione a domicilio.

Occorre distinguere tra distribuzione e servizio a domicilio. Quest'ultimo viene 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. Il presupposto per garantire il servizio a domicilio è la distribuzione a domicilio. Ciò significa che, se l'ufficio postale viene chiuso, le economie domestiche alle quali non viene recapitata la posta non possono beneficiare dell'alternativa del servizio a domicilio.

VALUTAZIONE DA PARTE DI POSTCOM

Dalla distribuzione a domicilio è attualmente escluso lo 0,07% degli edifici abitati tutto l'anno. Per quanto la densità sia tuttora molto alta, l'aumento delle eccezioni e delle soluzioni alternative si attesta tuttavia al 12,7% come nell'anno precedente. PostCom rileva che la Posta applica sistematicamente la prassi secondo cui sospende o limita la distribuzione a domicilio quando cambia il proprietario o l'inquilino di un edificio escluso dall'obbligo di recapito. Il Tribunale amministrativo federale ha sostenuto questa prassi. Considerato che a tenore dell'ordinanza sulle poste l'obbligo della distribuzione a domicilio vige solo nelle regioni relativamente popolate, un'applicazione coerente potrebbe in futuro portare la Posta a sospendere la distribuzione a domicilio non solo nelle regioni discoste ma anche negli insediamenti sparsi.

Finora PostCom ha attribuito grande importanza al criterio della proporzionalità delle soluzioni alternative e dell'adeguata ponderazione degli interessi della Posta e di quelli delle persone colpite dal provvedimento. Nella sentenza del 17 marzo 2017 (A-6195/2015) il Tribunale amministrativo federale ha tuttavia rilevato che nel singolo caso la ponderazione degli interessi e la disposizione di un'altra soluzione non rientra nelle competenze di sorveglianza di PostCom, non essendoci base legale. In futuro PostCom si esprimerà quindi unicamente sulle alternative offerte nel singolo caso e non potrà più proporre direttamente soluzioni di compromesso nel processo decisionale.

PRESTAZIONI DEL SERVIZIO UNIVERSALE

Nel rispetto dell'ordinanza sulle poste, la Posta stabilisce quali delle sue prestazioni rientrano nel servizio universale e presenta annualmente l'elenco delle prestazioni corrispondenti 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 2017 l'offerta per i clienti privati e commerciali è rimasta invariata rispetto al 2016. La Posta ha apportato unicamente due modifiche formali, tra cui il cambiamento di denominazione del servizio MiniPac ribattezzato Maxibrief.

PostCom ha approvato le prestazioni assegnate al servizio universale per il 2017 con decisione del 25 gennaio 2017. L'elenco è disponibile sul sito di PostCom.

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 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 come pure il deficit della rete di uffici postali. Tanto meno li può verificare. Le competenze di PostCom sono disciplinate dettagliatamente nella legislazione postale.

DIVIETO DI SOVVENZIONAMENTO TRASVERSALE NEL CASO SPECIFICO

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

Conformemente all'articolo 58 dell'ordinanza sulle poste (OPO), 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'articolo 19 capoverso 3 LPO, PostCom può – su denuncia o d'ufficio – obbligare la Posta a fornire la prova che il divieto di sovvenzionamento trasversale è stato rispettato nel caso specifico. Questa possibilità non è stata utilizzata nel 2017.

COSTI NETTI DERIVANTI DALL'OBBLIGO DI FORNIRE IL SERVIZIO UNIVERSALE

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

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

L'articolo 49 capoverso 2 OPO precisa il metodo per determinare i costi netti. A tal fine la Posta presenta a PostCom lo scenario ipotetico senza l'obbligo di fornire il servizio universale, il cui risultato viene confrontato con quello dello scenario effettivo, ossia con l'obbligo di fornire il servizio universale. I costi netti si calcolano deducendo dal risultato che conseguono effettivamente il risultato ipotetico che la Posta e le società del gruppo Posta conseguirebbero se non fossero obbligate a fornire il servizio universale. Ciò corrisponde alla differenza tra i costi che la Posta potrebbe evitare senza il mandato di servizio universale e i ricavi che non realizzerebbe senza questo mandato (art. 50 cpv. 1 OPO).

PostCom ha approvato il metodo di calcolo (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, decisione 10/2016 del 12 maggio 2016) già nel 2013.

CALCOLO DEI COSTI NETTI

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

La tabella qui appresso riassume il risultato di questo calcolo.

COSTI NETTI DERIVANTI DALL'OBBLIGO DI FORNIRE IL SERVIZIO UNIVERSALE					
In mio. franchi	2013	2014	2015	2016	2017
-Ricavi non conseguiti	576	577	546	499	452
+Costi proporzionali evitati	335	343	327	291	262
+Costi strutturali evitati	649	627	590	554	515
RISULTATO	409	392	371	346	325

Fonte: La Posta Svizzera SA

Dal 2013 i costi netti totali imputabili all'obbligo di fornire il servizio universale registrano un costante calo. Nel 2017 i costi netti complessivi dovuti all'obbligo di fornire il servizio universale si sono attestati a 325 milioni di franchi, ossia 21 milioni in meno rispetto all'anno precedente. Come negli anni scorsi, questo risparmio è imputabile in primo luogo alla trasformazione di uffici postali (-134) in agenzie (+119) e all'ottimizzazione del recapito nella posta-lettere. Secondo la società di revisione incaricata dalla Posta conformemente all'articolo 57 OPO (cfr. capitolo Risultato della verifica indipendente), i costi netti per il 2017 sono stati calcolati in conformità con l'OPO in tutti gli aspetti rilevati.

FINANZIAMENTO DEL SERVIZIO UNIVERSALE

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

In cambio la Posta ha il diritto esclusivo di trasportare lettere fino a 50 g (servizio riservato). Dal servizio riservato sono escluse le lettere trasportate per un prezzo due volte e mezzo superiore a quello applicato dalla Posta per il trasporto più rapido di

una lettera della prima categoria di peso e di formato 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 quindi compensare i costi netti derivanti dall'obbligo di fornire il servizio universale nei settori dei servizi postali e del traffico pagamenti trasferendo fondi tra i singoli settori aziendali e le società del gruppo (art. 51 cpv. 1 OPO).

Tali trasferimenti sono ammessi a condizione che,

- i servizi riservati coprano i propri costi 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).

La tabella seguente riassume e pone a diretto confronto i risultati dei servizi riservati per gli anni 2013-2017.

RISULTATO DEI SERVIZI RISERVATI (LETTERE FINO A 50 G)	SERVIZI RISERVATI				
	2013	2014	2015	2016	2017
In mio. franchi					
Ricavi	1 237	1 213	1 225	1 161	1 153
Costi	1 196	1 097	1 118	1 115	1 057
RISULTATO					
Costi derivanti dalla compensazione dei costi netti	41	116	107	46	96
Costi netti della Posta	409	392	371	346	325

Fonte: La Posta Svizzera SA

Da questi dati emerge che i servizi riservati coprono i costi. Il risultato prima della compensazione dei costi netti ammonta a 192 milioni di franchi (96 mio. + 96 mio.), dopo la compensazione a 96 milioni. Nell'ambito della compensazione dei costi netti sono stati trasferiti 96 milioni di franchi, un importo inferiore ai costi netti derivanti dall'obbligo di fornire il servizio universale nei settori dei servizi postali e del traffico pagamenti (325 milioni di franchi).

La tabella seguente riassume gli importi e la ripartizione della compensazione dei costi netti per il 2017. 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	RetePostale	PostFinance
Compensazione dei costi netti	127	-38	-	-89

Fonte: La Posta Svizzera SA

Nel 2017 la Posta ha fatto capo alla possibilità prevista dall'articolo 51 capoverso 1 OPO di compensare i costi netti dell'anno precedente e di attribuirli ai singoli servizi e prodotti. In base al calcolo approvato da PostCom il 9 maggio 2017 (decisione 29/2017 del 4 maggio 2017 relativa all'approvazione del calcolo dei costi netti per il 2016) tali costi ammontano a 346 milioni di franchi, di cui 127 sono stati impiegati per la compensazione tra i segmenti. Va rilevato che la compensazione dei costi netti per il 2017 si fonda sui costi netti del 2016.

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

COMPENSAZIONE DEI COSTI NETTI		
In mio. franchi	Servizi postali	Servizi finanziari
Compensazione dei costi netti	89	-89
Costi netti	229	96

Fonte: la Posta Svizzera SA

La tabella seguente illustra la ripartizione dei risultati conseguiti dal gruppo Posta sia con i servizi inclusi nel servizio universale sia con quelli che ne sono esclusi.

Dalla tabella si evince che il servizio universale ha coperto i propri costi e in quale misura ha contribuito al fatturato totale. Il servizio universale ha generato il 42,2% dei ricavi del gruppo, cosa che corrisponde al totale dei servizi forniti nell'ambito del servizio universale (3473 milioni) sul totale delle entrate del gruppo (8224 milioni). Di conseguenza, il 57,8% dei ricavi proviene da altri servizi.

A fronte di ciò, il 40,9% dei costi riguarda il servizio universale (totale dei costi del servizio universale, pari a 3295 milioni di franchi, sul totale dei costi del gruppo, pari a 8051 milioni). Ciò significa che il 59,1% dei costi è imputabile ad altri servizi.

Come già nell'anno precedente, nel 2017 i costi netti sono stati compensati solo nell'ambito del servizio universale.

RISULTATI DELLE PRESTAZIONI DEL SERVIZIO UNIVERSALE E DEL GRUPPO					
In mio. CHF	Prestazioni del servizio universale			Prestazioni non incluse nel servizio universale	Totale gruppo
	Servizi postali	Traffico pagamenti	Totale		
Ricavi	2 701	772	3 473	4 751	8 224
Costi	2 468	827	3 295	4 756	8 051
Risultato prima della compensazione dei costi netti	233	-55	178	-5	173
Compensazione dei costi netti	89	-89	0	0	0
Risultato dopo la compensazione dei costi netti	144	34	178	-5	173

Fonte: la Posta Svizzera SA

Secondo i dati della tabella, il risultato del gruppo prima della compensazione dei costi netti ammonta a 173 milioni di franchi ed è inferiore a quello del servizio universale che si attesta a 178 milioni. I servizi forniti al di fuori del servizio universale presentano infatti un risultato negativo di 5 milioni.

A tenore dell'articolo 55 capoverso 3 OPO il rispetto del divieto di finanziamento trasversale è comprovato se il risultato del gruppo è superiore alla somma dei risultati dei servizi forniti nell'ambito del servizio universale e, di riflesso, il risultato degli altri servizi è positivo. Per il 2017 non è stato possibile fornire la prova in questa forma poiché, diversamente dagli anni precedenti, il risultato dei servizi esclusi dal

servizio universale è risultato negativo. La causa è imputabile a un onere speciale unico in relazione alla restituzione delle indennità ottenute in eccesso nel segmento Autopostale per gli anni 2007 - 2017, come convenuto con l'Ufficio federale dei trasporti (UFT). Senza questo onere, il risultato dei servizi esclusi dal servizio universale sarebbe stato positivo.

APPROVAZIONE

PostCom ha esaminato accuratamente la questione sulla base dei dati a sua disposizione ed è giunta alla conclusione che la Posta ha fornito la prova del rispetto del divieto di sovvenzionamento trasversale anche nel 2017, nonostante il risultato negativo dei servizi al di fuori del servizio universale. Questa conclusione si fonda, da un canto, sul fatto che la perdita è esigua rispetto all'utile del gruppo e, dall'altro, che l'onere particolare è imputabile alla restituzione delle indennità ottenute in eccesso sull'arco di un decennio. Se si considerasse solo l'importo per il 2017 o la media dei risultati per gli anni 2016 e 2017 (nel 2016 il risultato dei servizi esclusi dal servizio universale ammontava a 134 milioni di franchi), il divieto di sovvenzionamento trasversale sarebbe rispettato. La prova è stata approvata sulla base dei dati e delle informazioni a disposizione al momento della stesura del presente rapporto.

RISULTATO DELLA VERIFICA INDIPENDENTE

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

La Posta ha incaricato la società KPMG AG di procedere al controllo indipendente. La società di revisione verifica all'attenzione di PostCom:

- il calcolo dei costi netti derivanti dall'obbligo di fornire il servizio universale,
- il rispetto dei requisiti relativi alla compensazione dei costi netti,
- 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.

Nell'anno contabile 2017 la verifica è toccata a Post CH SA, PostFinance SA, Post Immobilien AG, Post Immobilien Management e Service AG.

Nel suo 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 sotto tutti gli aspetti rilevanti. Essa attira inoltre espressamente l'attenzione sulle cause all'origine dell'onere speciale e sulle conseguenze per la prova del rispetto del divieto di sovvenzionamento trasversale. Nel contempo constatata tuttavia che non limitano il risultato complessivo della verifica.

PostCom ha preso atto del rapporto della KPMG e, a fronte del risultato complessivo positivo, ha verificato e approvato il calcolo dei costi netti, la prova del rispetto delle direttive in materia di compensazione dei costi netti e quella del rispetto del divieto di sovvenzionamento trasversale per il 2017.



SVILUPPO GENERALE DEI MERCATI POSTALI

Anche nel 2017 i mercati della posta-lettere e della posta-pacchi hanno segnato evoluzioni contrapposte. Mentre quello della posta-lettere è in calo, quello della posta-pacchi è in aumento. Oggi i clienti vogliono ordinare la propria merce sette giorni su sette e riceverla il più presto possibile, anche dall'estero. Nonostante la forte concorrenza le quote di mercato degli operatori postali tradizionali rimangono praticamente invariate. Sullo sfondo si stagliano tuttavia le ombre di giganti come Amazon e Aliexpress.

Il rovescio della medaglia del boom della posta-pacchi e della contrazione dei tempi di consegna si traduce in una crescente pressione sulle condizioni di lavoro. Per contrastare il rischio di dumping salariale e altre situazioni precarie, nel corso del 2018 PostCom emanerà standard minimi per le imprese che non hanno aderito a un contratto collettivo di lavoro.

OBBLIGO DI NOTIFICA

Ogni azienda che offre a proprio nome e a titolo professionale servizi postali deve notificarlo a PostCom entro due mesi dal momento in cui avvia la propria attività. Gli operatori trasportano invii indirizzati della posta-pacchi fino a 30 kg, invii indirizzati della posta-lettere fino a 2 kg, invii espresso, giornali e periodici e offrono servizi di corriere.

A seconda della cifra d'affari che realizza annualmente con questa attività sono assoggettati all'obbligo di notifica ordinaria (fatturato di 500 000 franchi o più) o semplificata (fatturato inferiore a 500 000 franchi).

Nel 2017 il numero delle imprese soggette all'obbligo di notifica ordinaria è rimasto praticamente stabile a quota 44, mentre ha segnato un lieve aumento il numero di quelle con obbligo di notifica semplificata, che sono ora 128. A maggio 2018 le imprese registrate con obbligo di notifica erano 172 (2017: 165). Gli elenchi, costantemente aggiornati, possono essere consultati sul sito di PostCom.

Nel luglio 2017 PostCom ha aperto una procedura penale amministrativa nei confronti del titolare e del presidente del consiglio di amministrazione di una casa di spedizioni per violazione dell'obbligo di notifica a tenore dell'articolo 4 capoverso 1 LPO. Nel dicembre 2017 ha pronunciato un decreto d'accusa nella procedura abbreviata conformemente

all'articolo 31 LPO e ha comminato una multa per violazione intenzionale dell'obbligo di notifica.

TASSE DI VIGILANZA

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

Se un operatore contesta la fattura sulle tasse di vigilanza, PostCom emana una decisione impugnabile.

DESCRIZIONE DELLE PRESTAZIONI E DELL'ORGANIZZAZIONE

A tenore dell'ordinanza sulle poste, gli operatori assoggettati all'obbligo di notifica ordinario devono indicare a PostCom¹⁷ quali prestazioni forniscono e come sono organizzati. Finora queste indicazioni sono state chieste in termini generali.

Per tracciare un quadro preciso della struttura dei settori e dei modelli commerciali, nel 2017 il segretariato specializzato di PostCom ha inviato per la prima volta un questionario dettagliato a tutte le imprese con obbligo di notifica ordinario allo scopo in particolare di rilevare la ripartizione tra clienti commerciali e privati, i processi di creazione di valore, informazioni sull'ubicazione delle sedi e sull'organizzazione dei punti di accettazione. La Posta è stata esclusa dal sondaggio poiché nell'ambito del reporting fornisce già informazioni dettagliate sul servizio universale, la contabilità e la qualità (art. 56 e art. 60 OPO).

Tutte le ditte contattate hanno risposto al questionario. La qualità delle risposte è risultata eterogenea visto che soprattutto le ditte più piccole hanno adottato modelli aziendali molto generali o, viceversa, molto specifici. Riassumendo è possibile affermare quanto segue:

- Le ditte operano prevalentemente nel segmento pacchi (35 operatori) con clienti commerciali (B2B¹⁸, 40 operatori).
- Circa un terzo delle ditte opera nell'ambito del brokeraggio¹⁹, in prevalenza nel mercato dei pacchi.
- Le ditte non effettuano una distinzione netta tra servizi espresso e di corriere.
- Le ditte che coprono il recapito mattutino non offrono servizi espresso, di corriere e di corriere in bicicletta poiché questi ultimi non sono compatibili con il primo.
- I servizi espresso e di corriere sono fortemente caratterizzati dalle attività B2B (24 ditte attive nei servizi di corriere e 22 nei servizi espresso offrono B2B).
- Lungo tutta la catena postale di creazione di valore la maggior parte dei collaboratori è attiva nel processo di recapito (in maggioranza impieghi a tempo parziale). Spesso presa in consegna e recapito si concentrano nella stessa corsa.
- I punti di accettazione delle ditte con notifica ordinaria sono in prevalenza gestiti da terzi.
- Le ditte, inclusa la Posta, contano oltre 3989 punti di accettazione. Le ditte con notifica ordinaria ne gestiscono il 46%; la Posta il 54% (anche gli uffici postali e le agenzie vanno considerati punti di accettazione).

PROVA DEL RISPETTO DELLE CONDIZIONI DI LAVORO IN USO NEL SETTORE

Tutte le imprese assoggettate all'obbligo di notifica devono rispettare le condizioni di lavoro in uso nel settore.

PostCom vigila affinché tali condizioni vengano rispettate. Gli operatori con obbligo di notifica ordinaria devono fornire ogni anno nell'ambito del reporting la prova che soddisfano le condizioni richieste.

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

¹⁷ ARTICOLO 4 CAPOVERSO 1 LETTERE B E C OPO

¹⁸ B2B: BUSINESS TO BUSINESS, INVII DA CLIENTE COMMERCIALE A CLIENTE COMMERCIALE

¹⁹ ATTIVITÀ AMMINISTRATIVE NELL'AMBITO DEI SERVIZI POSTALI. IN SOSTANZA IL BROKERAGGIO CONSISTE NELL'ACQUISTARE E VENDERE SERVIZI A NOME PROPRIO PER CONTO TERZI E NELLA RICERCA DI PARTNER COMMERCIALI

Inoltre, gli operatori sono tenuti a provvedere affinché anche i subappaltatori che conseguono più della metà della cifra d'affari annua con i servizi postali rispettino le condizioni di lavoro in uso nel settore.

ANALISI DELLE CONDIZIONI DI LAVORO IN USO NEL SETTORE E

DEFINIZIONE DI STANDARD MINIMI

L'articolo 61 capoverso 3 dell'ordinanza sulle poste assegna a PostCom il compito di definire standard minimi per le condizioni di lavoro in uso nel settore. A tenore della normativa postale l'autorità di vigilanza ne è responsabile sotto il profilo funzionale e materiale.

L'autorità di vigilanza ha deciso di commissionare agli esperti Roman Graf e prof. dr. Yves Flückiger dell'Università di Ginevra una perizia scientifica per rilevare gli standard minimi in materia di salario annuale, orario di lavoro e diritto alle vacanze sulla base delle disposizioni contemplate dall'ordinanza sulle poste. I ricercatori hanno valutato le condizioni di lavoro di un centinaio di aziende e circa 28 000 dati salariali individuali a livello operativo (senza amministrazione). I partner sociali sono stati coinvolti in tutte le fasi dello studio e hanno avuto la possibilità di prendere posizione. Ad esempio hanno potuto esprimersi in merito al questionario utilizzato.

I valori di riferimento e le informazioni raccolte sono stati successivamente integrati nelle discussioni di un gruppo di esperti istituito e diretto da PostCom. Oltre che da Roman Graf in qualità di autore della ricerca, il gruppo è composto da rappresentanti di KEP&Mail (associazione dei fornitori privati di servizi postali), la Posta, i sindacati Syndicom e Transfair come pure da un rappresentante della Direzione del lavoro della SECO. Il gruppo si è riunito tre volte tra novembre 2017 e febbraio 2018. Nelle discussioni sono stati approfonditi diversi aspetti, tra cui questioni legate alla segmentazione del mercato, il campo di applicazione, gli impieghi temporanei e la remunerazione a cottimo. I membri del gruppo di esperti non sono giunti a un accordo consensuale in merito agli standard minimi (orario di lavoro, vacanze e salario).

Oltre a quelle raccolte grazie allo studio condotto da Graf-Flückiger, PostCom ha ricevuto una discreta quantità di informazioni supplementari, ad esempio grazie alle posizioni dei membri del gruppo di esperti e alle discussioni sui salari minimi condotte tra i partner sociali nell'ambito dei contratti collettivi. Queste informazioni sono state utili nella misura in cui hanno permesso di completare la visione d'insieme del mercato postale.

In questo contesto non bisogna perdere di vista lo scopo degli standard minimi. Si tratta di prescrizioni volte a contrastare il dumping salariale e, nel contempo, a consentire l'accesso al mercato a nuovi operatori. Pertanto, questi standard – che verranno resi noti dopo la pubblicazione del presente rapporto – si distinguono dal minimo vitale la cui determinazione rientra prevalentemente nelle competenze dei Cantoni.

In base agli accertamenti giuridici condotti dal segretariato specializzato, la decisione con la quale PostCom fissa gli standard minimi deve essere emanata sotto forma di ordinanza. Nella seconda metà del 2018 PostCom ne sottoporrà una bozza agli attori interessati nell'ambito di una consultazione informale. Pertanto, si prevede che l'ordinanza entrerà in vigore solo il **1° gennaio 2019**.

CROWDSHIPPING/PIATTAFORME ONLINE

Nell'anno in esame PostCom si è occupata concretamente di sharing economy concentrandosi soprattutto sul cosiddetto crowdshipping, un termine che si potrebbe

tradurre con spedizioni fatte per mezzo della folla. Si tratta di un sistema di trasporto con il quale un privato esegue una consegna o parte di essa.

Per la prima volta è stata analizzata un'azienda che grazie a una piattaforma informatica fornisce servizi postali avvalendosi del crowdshipping. In merito va rilevato che gli interrogativi sollevati da questo tipo di imprese non si sono mai posti prima e quindi non sono chiaramente disciplinati dalla normativa attualmente in vigore.

Dalle informazioni fornite è emerso chiaramente che l'azienda Z. assume tutta la responsabilità per la catena di creazione del valore nei confronti dei clienti. Al termine di un attento esame, PostCom ha confermato che soggiace all'obbligo di notifica. Questo caso crea quindi un precedente nell'ambito della valutazione di altre imprese che offrono servizi postali attraverso una piattaforma IT. L'azienda in questione ha dovuto registrarsi – cosa che peraltro ha fatto immediatamente.

Sulla base delle indicazioni a disposizione del segretariato specializzato è tuttavia troppo presto per stabilire se l'azienda in questione rispetti effettivamente le condizioni di lavoro come deve del resto fare ogni operatore che fornisce servizi postali. In Svizzera PostCom si è già occupata di un caso. L'operatore è fondamentalmente assoggettato all'obbligo di notifica e dovrebbe rispettare le condizioni di lavoro in uso nel settore. Il segretariato specializzato segue gli sviluppi con attenzione.

VALUTAZIONE DA PARTE DI POSTCOM

La rapida evoluzione del mercato postale impone delle direttive. Per questo motivo è molto importante che PostCom definisca standard minimi. Tali standard dovrebbero entrare in vigore il 1° gennaio 2019 ed essere applicabili a tutte le aziende e ai dipendenti che non sono assoggettati a un contratto collettivo di lavoro.

In generale, si pone la domanda se i fornitori di nuovi modelli logistici e di trasporto siano assoggettati all'obbligo di notifica o no. PostCom conferma l'obbligo di notifica e lo applica. Anche se i nuovi attori non operano direttamente nel processo logistico, con i propri modelli aziendali e l'orientamento in qualità di mediatori o committenti influenzano comunque in modo determinante le condizioni di lavoro delle persone che eseguono la consegna postale di beni e merci.

MERCATO POSTALE

EVOLUZIONE GENERALE DEL MERCATO

Il mercato postale svizzero si compone dei seguenti segmenti: posta-lettere fino a 2 kg, posta-pacchi fino a 30 kg, invii espresso e servizi di corriere, servizi di corriere in bicicletta, giornali e periodici, Import e Export. Nel 2017 ha realizzato complessivamente un fatturato di 3,828 miliardi di franchi (2016: 3,838) per un volume di 3,573 miliardi di invii (2016: 3,704). Rispetto all'anno precedente si osserva un leggero calo in termini di fatturato (-0,3%), mentre i volumi hanno fatto segnare una flessione più marcata (-3,5%). A livello di fatturato gli operatori privati hanno incrementato le proprie quote di mercato. D'altro canto, tuttavia, sono aumentate anche le notifiche di aziende attive nel settore delle spedizioni dopo che l'obbligo di notifica è stato precisato in collaborazione con l'associazione SpedlogSwiss.

MERCATO POSTALE	
Fatturato 2017 in mio. CHF	
Lettere fino a 2 kg (servizio interno, traffico transfrontaliero) con gli invii espresso e i servizi di corriere	2 056
di cui: lettere fino a 2 kg nel servizio interno con gli invii espresso e i servizi di corriere	1 599
Invii della posta-pacchi fino a 30kg (Svizzera e traffico transfrontaliero)	1 331
di cui: pacchi fino a 30 kg nel servizio interno (con corrieri in bicicletta)	953
di cui: corrieri in bicicletta	19
Giornali e periodici (servizio interno, traffico transfrontaliero)	431
di cui: giornali/periodici nel servizio interno con recapito mattutino	122
Imprese con obbligo di notifica semplificata	10
Totale mercato postale	3 828

Le imprese assoggettate all'obbligo di notifica semplificata hanno prodotto un fatturato di circa 10 milioni di franchi. Questo importo è incluso nel mercato postale globale ma non è considerato nella ripartizione per segmenti.

Come in Svizzera, anche altrove si registra un'ondata di piccoli pacchi provenienti dalla Cina e da altri Paesi asiatici. Ogni giorno arrivano in Svizzera circa 40 000 invii di questo tipo per i quali gli indennizzi (rimborso dei costi finali) sono troppo bassi. L'Unione postale universale si sta occupando della questione.

REPORTING ANNUALE

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

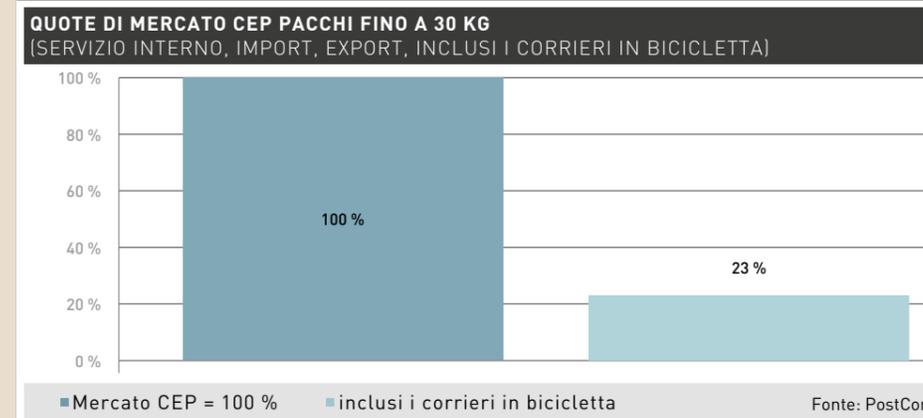
In questo contesto occorre precisare che i servizi e l'offerta del mercato postale svizzero sono molto eterogenei. A PostCom sono registrate sia imprese che trasportano pacchi a titolo generico sia imprese che lo fanno esclusivamente per rami specifici. Ad esse si aggiungono gli operatori specializzati nei servizi della posta-lettere, le

ditte distributrici di pubblicità e gli editori di giornali e periodici, come pure le cooperative di corrieri in bicicletta, broker e consolidatori.

MERCATO DELLA POSTA-PACCHI

MERCATO DELLA POSTA-PACCHI, INCLUSI GLI INVII ESPRESSO, I SERVIZI DI CORRIERE E I CORRIERI IN BICICLETTA

Il mercato CEP può essere riprodotto come segue:



Il fatturato totale si attesta a 1,331 miliardi di franchi a fronte di un volume di 171 milioni di invii. Si osserva una crescita sia in termini di fatturato (+2,6%) che di volume (+7,4%). I servizi di corriere, gli invii espresso e i corrieri in bicicletta coprono il 23% dell'intero mercato CEP contro il 25,1% del 2016.

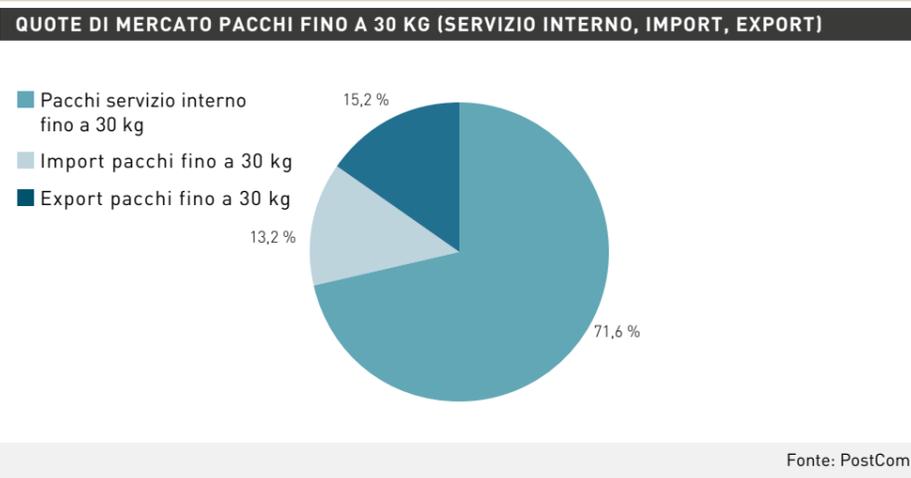
TENDENZA IN CRESCITA PER GLI ACQUISTI ONLINE

La dinamica del commercio online è cresciuta ulteriormente. La disponibilità agli investimenti si mantiene su livelli molto alti e la concorrenza in fatto di prestazioni è forte. Nei prossimi cinque anni non è attesa un'inversione di tendenza. Al contrario: le forme di interazione mediante browser e applicazioni per dispositivi mobili verranno ampliate con soluzioni supportate da chat. Potrebbero poi seguire dialoghi in lingua naturale, processi di acquisto completamente automatizzati e assistenti digitali. Un giorno questi ultimi sostituiranno i consumatori nella ricerca dei prodotti, i confronti tra i prezzi, la scelta dei fornitori e altri aspetti legati all'acquisto. Questa evoluzione è appena agli inizi anche nell'ambito del commercio online.

Prosegue anche lo spostamento dal commercio stazionario a quello online. Secondo i dati dell'Associazione svizzera di vendita per corrispondenza, nel 2017 il commercio online è cresciuto del 10%²⁰. Gli acquisti effettuati online all'estero continueranno a segnare una crescita molto marcata. Dal 2015 la Svizzera è confrontata con la prima ondata di importazioni dirette dalla Cina e si presume che la tendenza si manterrà fino al 2020 esercitando ulteriore pressione sui prezzi del mercato.

²⁰ COMUNICATO STAMPA
DELL'ASSOCIAZIONE
SVIZZERA DI VENDITA
PER CORRISPONDENZA E
DI GfK, 20.2.2018

Il grafico seguente illustra il fatturato della posta-pacchi fino a 30 kg nel servizio interno, Import e Export (inclusi i corrieri in bicicletta):

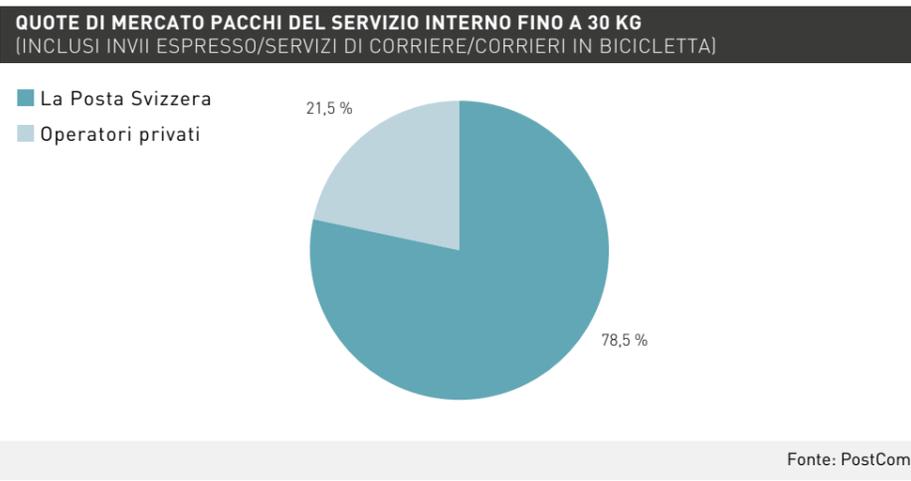


Gli operatori privati detengono una quota del 78,3% sul fatturato della posta-pacchi nel segmento Import e del 79,9% nel segmento Export. Qui la Posta Svizzera occupa una posizione meno significativa. Rispetto al 2016 la ripartizione rimane praticamente costante per tutti i principali concorrenti.

A norma di legge i servizi liberi del mercato postale sono assoggettati all'obbligo di notifica, in particolare i servizi della posta espreso e per corriere. Questi servizi devono essere offerti liberamente dalle imprese. Spesso è difficile delimitare le singole offerte, visto soprattutto che i clienti commerciali pongono agli operatori postali esigenze elevate in fatto di prezzi e qualità.

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

L'analisi evidenzia che nel 2017 il volume di invii della posta-pacchi fino a 30 kg nel servizio interno si quantificava in 149 milioni di invii (2016: 139 milioni di invii) con un fatturato di 953 milioni di franchi (contro 912 milioni di franchi nel 2016). Questi dati riguardano la quota di mercato dei pacchi fino a 30 kg e i pacchi della posta espreso, corrieri e corrieri in bicicletta.



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

POSTA ESPRESSO, SERVIZI DI CORRIERE E CORRIERI IN BICICLETTA

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

Per alcune ditte è difficile distinguere tra posta-lettere e posta-pacchi, poiché l'attività nel mercato degli invii di corriere è di norma organizzata sulla base di mandati. I corrieri in bicicletta sono stati rilevati separatamente.

Per l'esercizio 2017 si registrano i fatturati seguenti:

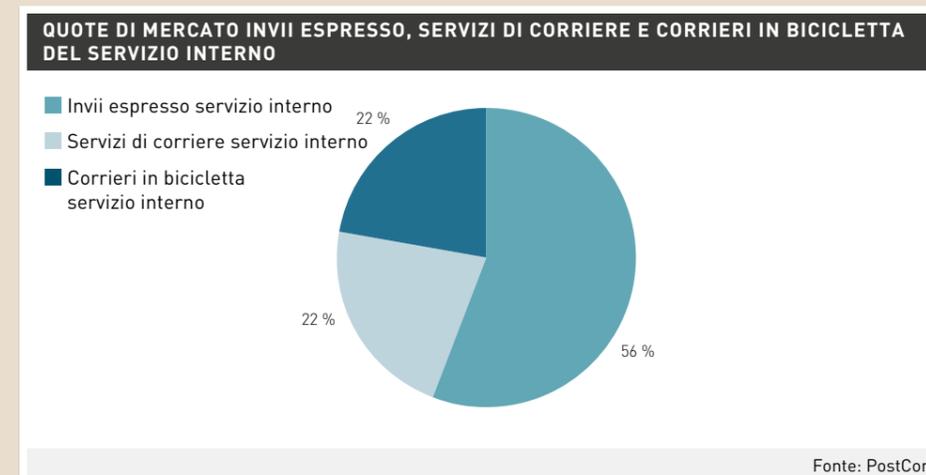
	SERVIZIO INTERNO LETTERE FINO A 1 KG E PACCHI FINO A 20 KG (SENZA CORRIERI IN BICICLETTA)	SERVIZIO INTERNO LETTERE FINO A 2 KG E PACCHI FINO A 30 KG (CON CORRIERI IN BICICLETTA)	ESTERO IMPORT, EXPORT (LETTERE FINO A 2 KG E PACCHI FINO A 30 KG)
Totale fatturato in CHF	2 432 Mio.	2 552 Mio.	835 Mio.
Quota invii espreso e servizi di corriere	1,7 %	3,4 % (con corrieri in bicicletta)	40,9 %

In termini di quantità i fornitori di servizi della posta espreso e di corriere giocano un ruolo secondario nel mercato nazionale, dato che sono in concorrenza con i fornitori regolari che recapitano lettere e pacchi. In Svizzera i clienti rinunciano spesso alla garanzia dell'ora di consegna e, per risparmiare, molti clienti scelgono i prodotti standard più economici. Rispetto all'anno precedente il fatturato totale del servizio interno – lettere fino a 2 kg, pacchi fino a 30 kg e corrieri in bicicletta – è aumentato. La quota degli invii espreso e dei servizi di corriere è rimasta tuttavia invariata (3,4%).

Sul piano internazionale le ditte che offrono servizi della posta espreso e di corriere beneficiano soprattutto della crescente domanda da parte dell'economia di trasporti puntuali. Come si evince dalla tabella qui sopra, la percentuale della posta espreso e di corriere a livello internazionale è del 40,9%, ossia leggermente inferiore rispetto all'anno precedente.

MERCATO DEGLI INVII ESPRESSO, DEI SERVIZI DI CORRIERE E DEI CORRIERI IN BICICLETTA NEL SERVIZIO INTERNO

Il fatturato in questo mercato, che include le lettere fino a 2 kg e i pacchi fino a 30 kg, ammonta complessivamente a 88 milioni di franchi. I corrieri in bicicletta, rilevati separatamente, detengono il 22% del fatturato del mercato nel servizio interno degli invii espreso, i servizi di corriere e i corrieri in bicicletta, pari a 19 milioni di franchi. Rispetto all'anno precedente si osserva un incremento del fatturato dei corrieri in bicicletta del 9%.



Le quote per gli invii espresso e i servizi di corriere includono sia la posta-lettere che la posta-pacchi. Va rilevato che la suddivisione in invii espresso e di corriere è spesso definita in funzione delle imprese. Ad esempio, le consegne in Svizzera entro sei ore sono suddivise a seconda dell'impresa in servizi di corriere o invii espresso.

Secondo il rapporto esplicativo all'ordinanza sulle poste, per invii espresso e di corriere si intendono le lettere e i pacchi indirizzati che di norma vengono trasportati più rapidamente, al di fuori degli orari ordinari di recapito della Posta, separatamente e a prezzi superiori. La legge sulle poste non distingue invece tra le due categorie. Anche a livello europeo le definizioni e le suddivisioni dipendono spesso dai singoli Paesi. L'UE non opera una distinzione nel rilevamento tra i dati degli invii espresso e quelli dei servizi di corriere²¹.

VALUTAZIONE DEL MERCATO DELLA POSTA-PACCHI

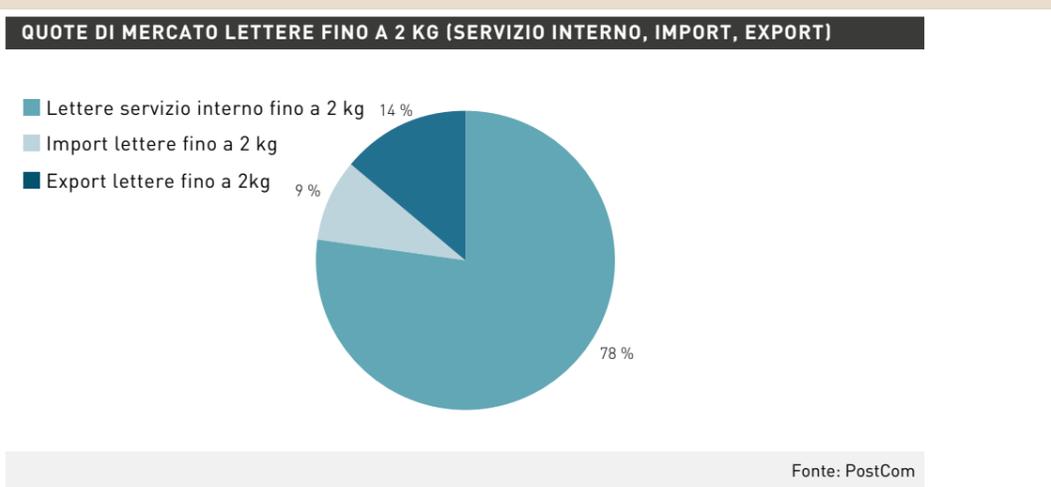
Lungo tutta la catena di creazione del valore nel mercato della posta-pacchi sono ben visibili gli effetti della crescita del commercio online, delle innovazioni tecnologiche e della digitalizzazione. In un contesto in cui la concorrenza è sempre più intensa e le esigenze in costante crescita, gli operatori postali cercano di profilarsi attraverso i prodotti convenience e la vicinanza al cliente, ad esempio effettuando consegne direttamente nel bagagliaio di un'autovettura parcheggiata (In-Car-Delivery).

Da metà marzo 2017 la Posta Svizzera e l'Ente ospedaliero ticinese impiegano i droni per il trasporto di campioni di laboratorio a Lugano tra l'Ospedale Italiano e l'Ospedale Civico.

Misure innovative nel settore della mobilità, abbinate a nuovi servizi di corriere in bicicletta o a offerte di logistica urbana, dovrebbero costituire un elemento fondamentale delle cosiddette Smart Cities²². Questa evoluzione logica e coerente del recapito urbano ecologico crescerà ulteriormente e si estenderà ad altre regioni attorno alle città. A titolo di esempio si possono citare i progetti pilota con i quali i centri commerciali consegnano le merci ordinate mediante corriere in bicicletta.

MERCATO DELLA POSTA-LETTERE

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



L'intero fatturato si attesta a 2,056 miliardi di franchi per un volume di 2,359 miliardi di invii. Si osserva quindi un calo meno marcato rispetto all'anno precedente in termini di fatturato (-1,4%; 2016: -5,7%). La flessione dei volumi è stata più netta e si è attestata

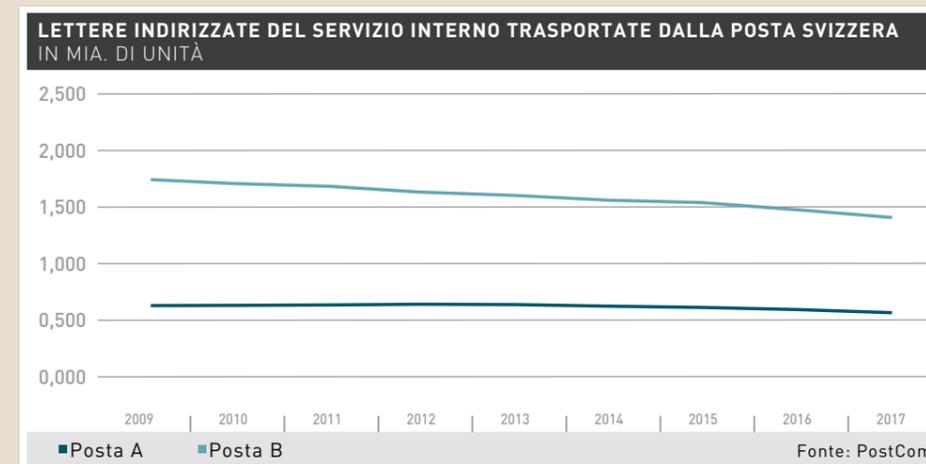
a -3,6% contro -2,9% nel 2016. Anche la Posta ha registrato una contrazione del fatturato (-2,4%) inferiore a quella del volume (-4,3%). Buona parte degli operatori privati ha saputo mantenere e ampliare ulteriormente le proprie quote di mercato.

Il fatturato delle lettere Import sul mercato globale fino a 2 kg raggiunge 179 milioni di franchi. La quota degli operatori privati copre il 21% (2016: 20%). Il fatturato delle lettere Export si quantifica in 278 milioni di franchi. Gli operatori privati ne detengono il 40% (2016: 37%).

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

Per l'esercizio 2017 il volume dell'intero mercato interno della posta-lettere fino a 2 kg si è attestato a 2,039 miliardi di invii con un fatturato di 1,599 miliardi di franchi. Grazie al suo elevato volume di invii, la Posta Svizzera detiene tuttora una quota di mercato del 98,2% nel segmento liberalizzato delle lettere della posta interna. Il volume della posta-lettere indirizzata del servizio interno ha subito un'erosione anche nel 2017: -4,2% contro il -3,8% del 2016. Mentre il volume delle lettere della posta A sull'arco di più anni rimane relativamente stabile dal 2009, quello delle lettere della posta B ha segnato un calo più marcato.

Anche il fatturato della posta-lettere indirizzata del servizio interno ha subito una diminuzione nel 2017 attestandosi a 1,576 miliardi di franchi. La flessione (-2,2%) è risultata tuttavia più contenuta rispetto a quella del volume (-4,2%).



VALUTAZIONE DEL MERCATO DELLA POSTA-LETTERE

Rispetto all'estero la Svizzera figura tuttora tra i Paesi con il più alto volume di invii della posta-lettere pro capite. In base ai dati dell'Ufficio federale di statistica (stato fine 2017) e al volume di invii della posta-lettere indirizzata fino a 2 kg della Posta (servizio interno, Import, Export), nel 2017 ogni abitante ha ricevuto in media 278 lettere indirizzate, ossia 13 in meno rispetto all'anno precedente (-4,3%). Questo volume considerevole permette alla Posta di realizzare importanti sinergie e economie di scala nonostante la saturazione del mercato.

In tutta Europa, ma anche nel resto del mondo, il volume della posta-lettere è in calo soprattutto a causa della sostituzione da parte dei mezzi di comunicazione elettronica. L'evoluzione avanza a grande velocità, tanto da avere il sopravvento anche sulla posta elettronica, che viene viepiù sostituita da altri servizi per la trasmissione di informazioni e canali di diffusione tra cui i nuovi servizi di messaggistica come Facebook e WhatsApp. Non bisogna poi dimenticare che i mittenti con grandi volumi di invii come banche, assicurazioni, casse malati o autorità puntano sempre di più

²¹ DEFINIZIONE SECONDO LA COMMISSIONE EUROPEA, GLOSSARY OF POSTAL STATISTICS, REVISION 2017, PAGINA 8

²² SMART CITY SVIZZERA; CFR.: HTTP://WWW.SMARTCITY-SCHWEIZ.CH/IT/SMART-CITY/

sui canali elettronici per motivi di risparmio e riducono la corrispondenza cartacea, prediligendo progressivamente soluzioni quali E-Invoice, Online Banking o sportelli elettronici.

Rispetto ad altri Paesi il mercato della posta-lettere in Svizzera si è dimostrato finora relativamente solido. Il futuro dipende tuttavia ampiamente dal settore pubblico: finché sbrigherà la propria corrispondenza in buona parte in forma cartacea e parzialmente imporrà la forma scritta per gli obblighi informativi dell'economia, non si dovrebbero verificare crolli drastici dei volumi.

In Europa il mercato della posta-lettere è interamente aperto alla concorrenza dal 2013. In Svizzera, dall'abbassamento del limite del monopolio a 50 grammi è stato liberalizzato il 21,5% del volume e il 25,4% del fatturato nel mercato nazionale della posta-lettere fino a 1 kg. Gli operatori privati attivi sul mercato nazionale sono riusciti a conquistare solo una quota esigua, che però cresce ogni anno.

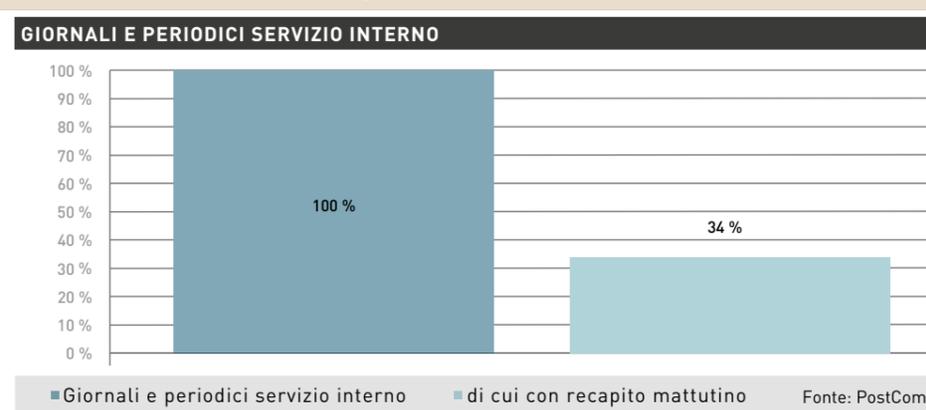
In particolare occorre infine menzionare che la Commissione della concorrenza (COMCO) accusa la Posta di abusare della propria posizione dominante nel mercato degli invii in grandi quantità nella posta-lettere. La Posta ha impugnato la decisione della COMCO del dicembre 2017 davanti al Tribunale amministrativo federale.

GIORNALI E PERIODICI

Secondo la definizione della legge, il servizio universale include esclusivamente i giornali e i periodici con distribuzione regolare (cfr. capitolo Servizio universale). Giornali e periodici in abbonamento sono quotidiani e settimanali pubblicati a livello locale, regionale o interregionale come pure riviste divulgative e specializzate.

Giornali e periodici in abbonamento hanno generato un fatturato pari a 431 milioni di franchi per un volume complessivo di 1,043 miliardi di invii (inclusi Import e Export). Leader di questo mercato parziale è la Posta Svizzera con la sua società del gruppo Presto. Rispetto all'anno precedente si osserva una diminuzione sia in termini di fatturato (-3,3%) che di volume (-4,8%).

Il grafico seguente illustra la ripartizione del volume del mercato nazionale di giornali e periodici tra distribuzione regolare e recapito mattutino.



Il volume del mercato nazionale di giornali e periodici si attesta globalmente a 1,016 miliardi di invii. In Svizzera oltre un terzo di tutti i giornali e periodici in abbonamento vengono recapitati al mattino.

Secondo i rilevamenti dell'Ufficio federale di statistica il numero di giornali in Svizzera segna da decenni un costante calo. La progressiva digitalizzazione trasforma la disponibilità di conoscenze in ogni luogo e in qualsiasi momento. In Svizzera è ormai già il 41% della popolazione a informarsi prevalentemente via news website o social media²².

Nel suo documento di discussione la Commissione federale dei media (COFEM) ha rilevato che il sistema mediatico svizzero, comprendente offerte, case editrici e piattaforme, è sempre stato caratterizzato dalle dimensioni ridotte del territorio e dalle specificità linguistico-culturali. Parte inoltre dal principio che la digitalizzazione rafforzerà ulteriormente aspettative e esigenze diverse riguardo ai servizi mediatici²⁴. Il paesaggio mediatico e comunicativo va considerato come un tutt'uno. La COFEM raccomanda al settore dei media di differenziare maggiormente il proprio profilo in ambito di blog, comunicazione aziendale (corporate publishing), content marketing, pubblicità nativa (native advertising) e altre offerte alternative, e di difendere efficacemente le proprie prestazioni editoriali e il relativo codice deontologico.

RELAZIONI INTERNAZIONALI

In qualità di osservatrice ad hoc, nel 2017 PostCom ha fornito un prezioso contributo all'attività del Gruppo dei regolatori europei per i servizi postali (ERGP). Il presidente e il responsabile del segretariato specializzato partecipano alle conferenze internazionali, mentre i collaboratori del Segretariato specializzato siedono in commissioni tecniche.

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 svolge in Svizzera un ruolo di coordinamento nel campo delle norme nazionali e internazionali.

²³ QUALITÀ DEI MEDIA, ANNUARIO 2017, FÖG/ UNIVERSITÀ DI ZURIGO, SCHWABE

²⁴ IL FUTURO DELL'ORDINAMENTO DEI MEDIA E DELLA COMUNICAZIONE IN SVIZZERA: TENDENZE, SCENARI, RACCOMANDAZIONI, UFCOM, 30.10.2017



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 32 lettere da cittadini scontenti della Posta (2016: 40) che riguardavano tra l'altro le modalità di recapito nella posta-pacchi, contestazioni relative agli uffici postali e alle agenzie, problemi con i mandati di rispeditura e invii persi o recapitati in ritardo. Visto il numero esiguo, i reclami non possono essere ritenuti rappresentativi. Ad essi si aggiunge un numero analogo di lettere che contenevano varie richieste o che, per ragioni di competenza, hanno dovuto essere trasmesse all'UFCOM, alla Posta o al Sorvegliante dei prezzi.

Gli altri operatori postali sono stati oggetto di una sola lettera di reclamo come nel 2016.

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

PROCEDURE RIGUARDANTI LE CASSETTE DELLE LETTERE

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

NUMERO DI PROCEDURE

Nel 2017 sono pervenute 87 contestazioni riguardanti l'ubicazione delle cassette delle lettere contro 45 nel 2016. In alcuni casi la vertenza è stata risolta bonariamente, spiegando il quadro giuridico o incoraggiando le parti a riprendere il dialogo. In 42 casi (2016: 27) è stata aperta una procedura amministrativa. Dopo la forte progressione tra il 2013 e il 2015 e la flessione registrata nel 2016, nell'anno in esame si è nuovamente registrato un aumento marcato delle richieste. La metà delle procedure, ossia 21, è stata avviata nel quarto trimestre.

Nel 2017 PostCom ha emanato 16 decisioni sull'ubicazione delle cassette delle lettere (2016: 33). In 13 casi PostCom ha respinto le richieste; in due le ha accolte. Una procedura si è conclusa con un'approvazione parziale. In 12 casi (2016: 16) la procedura è stata dichiarata priva d'oggetto: le parti hanno trovato una soluzione

consensuale o i richiedenti hanno ritirato la propria richiesta. Nessuna delle decisioni emesse nel 2017 in materia di cassette delle lettere è stata impugnata davanti al Tribunale amministrativo federale.

Nell'anno in esame il Tribunale amministrativo federale ha respinto un ricorso contro la decisione 19/2016 di PostCom del 23 giugno 2016 (sentenza A-5165/2016 del 23 gennaio 2017).

CASI CONCRETI

Nella maggior parte dei casi le decisioni riguardavano case mono o bifamiliari. PostCom è per lo più giunta alla conclusione che la Posta ha chiesto a ragione lo spostamento della cassetta ai confini della proprietà. Ha quindi respinto le richieste dei proprietari dell'immobile. PostCom ha approvato una richiesta adducendo che l'immobile in questione andava considerato stabile commerciale. In questi casi le cassette possono essere collocate all'entrata (decisione n. 8/2017 del 4 maggio 2017). Un'altra richiesta accolta riguardava il caso di una cassetta che per circostanze particolari non poteva essere posata direttamente al confine della proprietà.

In due casi PostCom si è occupata per la prima volta dell'applicabilità dell'eccezione per gli edifici considerati beni culturali. L'articolo 75 capoverso 1 lettera b OPO ammette eccezioni se l'attuazione del diritto pregiudica l'estetica di edifici che l'autorità ha designato come degni di protezione. Per essere tale l'eccezione deve quindi includere la tutela dei beni culturali e la compromissione dell'estetica. PostCom osserva che la compromissione deve tuttavia avere una certa rilevanza. Un esempio tipico per l'applicazione dell'articolo 75 capoverso 1 lettera b OPO può essere quello di un quartiere nel centro storico dove le cassette all'esterno comprometterebbero l'estetica del paesaggio e quindi vengono posate all'ingresso degli edifici (cfr. decisioni n. 22 e 23/2017 del 7 dicembre 2017).

Nel 2017 PostCom ha intimato alla Posta, nell'ambito di misure precauzionali, di ripristinare immediatamente la distribuzione a domicilio per 63 economie domestiche nella Città di Neuchâtel. PostCom ha motivato la sua decisione adducendo che la ponderazione degli interessi delle parti emersa dalla verifica giuridica dell'ubicazione delle cassette ammette il mantenimento dello status quo. La Posta ha quindi dato seguito alle richieste e ha accettato gli impianti di cassette attuali e conformi all'ordinanza posati all'entrata principale delle case plurifamiliari.

Nella sentenza A-5165/2016 del 23 gennaio 2017 il Tribunale amministrativo federale si è espresso in merito all'accesso generalmente usato per un edificio. Ha inoltre respinto le ragioni fatte valere dalla richiedente, adducendo l'obbligo di parità di trattamento, la tutela della fiducia, il diritto consuetudinario e il principio di proporzionalità. Il Tribunale amministrativo federale ha inoltre confermato la giurisprudenza elaborata sulla base del diritto previgente riguardante i disagi comportati dal fatto di dover recapitare la posta in una cassetta non conforme. Tali disagi non devono essere considerati solo nel caso concreto ma, tenuto conto dell'obbligo di garantire il servizio universale in tutta la Svizzera, devono essere estesi a tutti i clienti della Posta in una situazione simile.

PROCEDURE RIGUARDANTI LA DISTRIBUZIONE A DOMICILIO

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

Per quanto riguarda le controversie tra la Posta e i destinatari di invii postali sulla distribuzione a domicilio, nel 2017 PostCom ha avviato una procedura in sette casi (2016: 3) e in cinque casi ha emanato una decisione (2016: 1). In tre casi PostCom ha respinto la richiesta di recapito a domicilio (decisione n. 13/2017 del 28 giugno 2017, decisioni n. 20 e 21/2017 del 5 ottobre 2017). In due casi ha invece accolto le richieste (decisioni n. 19/2017 del 5 ottobre 2017 e n. 24/2017 del 7 dicembre 2017). Due casi sono stati stralciati di ruolo dopo che le parti hanno trovato un accordo sulla soluzione sostitutiva per il recapito a domicilio. In un caso PostCom ha disposto il ripristino del recapito a domicilio nell'ambito di misure precauzionali. Nel 2017 nessuna decisione è stata impugnata davanti al Tribunale amministrativo federale.

CASI CONCRETI

- Nella decisione n. 13/2017 del 28 giugno 2017 PostCom ha respinto la domanda di mantenere il recapito a domicilio in un'abitazione che dista 2,1 km dall'agglomerato, ritenendo adeguata la soluzione proposta in alternativa dalla Posta, ossia una casella nel centro dell'agglomerato. La decisione è stata emessa dopo che il Tribunale amministrativo federale ha respinto l'obbligo di recapito in una casa vicina e ha approvato l'alternativa offerta dalla Posta (sentenza A-6195/2015 del 17 marzo 2017).
- In due decisioni PostCom ha difeso la scelta della Posta di sopprimere il recapito a domicilio dopo un cambio di proprietà, rilevando che le alternative proposte rispettano le disposizioni contemplate dall'ordinanza (cfr. decisioni n. 20 e 21/2017 del 5 ottobre 2017).
- Con decisione n. 19/2017 del 5 ottobre 2017 riguardante sette edifici abitati tutto l'anno nel Canton Giura, PostCom ha analizzato il concetto di insediamento ai sensi dell'articolo 14 capoverso 3 LPO. Dalla sua interpretazione è giunta alla conclusione che, per quanto concerne la definizione di insediamento (lett. a) e la regola dei due minuti (lett. b), il tenore dell'articolo 31 capoverso 1 OPO presuppone una densità piuttosto elevata, diversamente da quanto previsto dall'articolo 14 capoverso 3 LPO. Nel caso in questione PostCom ha ritenuto che una delle sette abitazioni fa parte di un insediamento abitato tutto l'anno, la cui struttura poco compatta non corrisponde al concetto di insediamento ai sensi dell'articolo 31 capoverso 1 OPO per il quale vige un obbligo di recapito in virtù dell'articolo 14 capoverso 3 LPO. Per le altre sei abitazioni che non hanno diritto al recapito a domicilio PostCom ha chiesto una soluzione alternativa adeguata.
- In una decisione ha confermato l'obbligo della Posta di fornire il recapito a domicilio visto che con un veicolo a motore è possibile percorrere (andata e ritorno) in due minuti il tratto che separa il margine dell'insediamento dall'abitazione. La durata del tragitto va misurata secondo criteri oggettivi a prescindere dal veicolo impiegato nel caso concreto dalla Posta (cfr. decisione n. 24/2017 del 7 dicembre 2017).
- In una procedura ancora pendente la Posta ha soppresso il recapito a domicilio sebbene PostCom avesse già avviato una procedura su richiesta di diverse parti. La Posta ha giustificato la propria decisione adducendo che lo smottamento verificatosi diversi mesi prima sulla strada costituiva un pericolo per il personale postale. Secondo PostCom non vi è alcun pericolo diretto e il 2 giugno 2017 ha disposto il ripristino immediato del recapito a domicilio nell'ambito di una misura precauzionale.

Nel 2017 il Tribunale amministrativo federale ha emesso due decisioni sul recapito a domicilio:

- Nel ricorso contro la decisione 19/2015 di PostCom del 27 agosto 2015 il Tribunale amministrativo federale ha rinviato l'incanto a PostCom per ulteriori chiarimenti e una nuova decisione (sentenza A-6192/2015 dell'11 gennaio 2017).
- Il Tribunale amministrativo federale ha revocato la decisione 20/2015 del 27 agosto 2015 con la quale PostCom ha disposto una soluzione alternativa contro il parere della Posta, adducendo che l'autorità di vigilanza può valutare la praticabilità delle soluzioni alternative ma non disporre soluzioni diverse da quelle proposte dalla Posta (sentenza A-6195/2015 del 17 marzo 2017).

UFFICIO DI CONCILIAZIONE

L'ufficio di conciliazione è stato creato per conciliare contenziosi civili e così alleggerire i Tribunali. Il concetto «accesso alla giustizia» ha conquistato una vasta importanza e trova applicazione anche nell'ambito della tutela extragiudiziale. Proprio qui interviene l'ufficio di conciliazione, il cui scopo è di permettere ai clienti di far valere i propri diritti nella vita di tutti i giorni. Assicura inoltre un accesso a bassa soglia al diritto, elimina le barriere e offre la possibilità di compensare la disparità e l'asimmetria informativa che si vengono inevitabilmente a creare tra cliente e operatore in caso di controversie. La sua parola chiave è dialogo: il colloquio individuale sostituisce una comunicazione informativa unilaterale, fatta spesso di affermazioni generiche, frasi fatte o blocchi di testo e che rinvia alle condizioni generali.

Nell'anno in esame tutte le controversie hanno potuto essere appianate in sede extragiudiziale a conferma della validità dell'approccio scelto dal legislatore per la ricerca di soluzioni bonali. Una parte importante del lavoro è costituita dalle richieste inoltrate per telefono o posta elettronica. Nel 2017 sono state evase complessivamente 1500 richieste. Si osserva un netto incremento della quota di informazione e consulenza.

Le statistiche non rilevano le richieste che esulano dalle competenze dell'ufficio di conciliazione. Queste richieste vengono esaminate e in seguito trasmesse a PostCom (ubicazione cassette delle lettere), all'Ombudsman delle banche svizzere (divergenze con PostFinance), all'Ombudscom (controversie con operatori di telecomunicazione o fornitori di servizi a valore aggiunto) o a un altro ufficio di ricorso, mediazione o consulenza competente.

Escluse l'informazione e la consulenza, il volume dei casi concreti rispecchia praticamente quello dell'anno precedente. Lo stesso vale per la percentuale di riuscita. Tutte le controversie hanno potuto essere risolte in sede extragiudiziale. Un caso è ancora pendente poiché necessita di ulteriori chiarimenti.

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

STATISTICA			
A. Domande nell'anno in esame Totale delle comunicazioni inoltrate per telefono o posta elettronica dal 1° gennaio al 31 dicembre 2017			1486
B. Casi nell'anno in esame Totale dei casi aperti dal 1° gennaio al 31 dicembre 2017			68
C. Motivi di reclamo e richieste Un caso può includere più di un motivo e di una richiesta, ad es. perdita o ritardo e risarcimento.			
Perdita di un invio	25	Danno consecutivo	2
Ritardo	2	Recapito negato	12
Indennizzo	21	Altri motivi	24
D. Lingue			
Tedesco	49		
Francese	15		
Italiano	4		
E. Esito della procedura			
Confronto			36
Ammissione			17
Ritiro poiché il problema si è risolto o per mancanza di prospettive di successo			14
Nessun confronto/pendente			1



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

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

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

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



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

MANDATO E ATTIVITÀ

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

PostCom svolge in particolare i seguenti compiti:

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

DIFFERENZE RISPETTO AD ALTRE AUTORITÀ DI VIGILANZA

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

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

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

mercato e/o a carattere monopolistico e, nel contempo, rivestono grande importanza per il bilancio della Confederazione.

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

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

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



PROCEDURA LEGISLATIVA

L'attuale normativa postale è in vigore dall'ottobre 2012. Negli ultimi cinque anni PostCom ha maturato varie esperienze nell'applicazione della legge e della ordinanza sulle poste, le ha analizzate e, in parte, le ha formalizzate in rapporti e prese di posizione all'attenzione del Consiglio federale e altri uffici.

Nella previsione che il Consiglio federale definisca entro l'estate 2018 le basi della legislazione postale, PostCom ha approntato, dal suo punto di vista, una panoramica esaustiva del fabbisogno legislativo. Ha inoltre elaborato delle proposte ordinandole in base ai vari ambiti.

DELIMITAZIONE DELLE COMPETENZE TRA LE AUTORITÀ

La questione dell'interdisciplinarietà dei settori di competenza è tuttora attuale. Serve un'attribuzione chiara dei compiti e PostCom invita a trovare una soluzione.

Raccomandazione: i compiti e le rispettive competenze vanno attribuiti alle varie autorità affinché ognuna di esse ne assuma anche l'intera responsabilità e disponga di una visione d'insieme. Sarebbe ad esempio più razionale trasferire a PostCom i compiti regolatori dell'UFCOM in materia di traffico dei pagamenti nell'interesse non da ultimo di una semplificazione delle procedure.

Possibile attribuzione dei compiti

- La preparazione delle normative con tutte le rispettive funzioni e mansioni (policy development and evaluation) compete al DATEC, segnatamente all'UFCOM, che adempie anche i compiti concernenti la promozione della stampa.
- Il controllo operativo/la vigilanza sul servizio universale e l'attività regolatoria, con tutti i compiti che ne conseguono, sono assegnati a PostCom (policy implementation).
- L'assunzione della funzione di proprietario incombe al Dipartimento federale delle finanze (Amministrazione federale delle finanze).

SERVIZIO UNIVERSALE

DIRETTIVE PER LO SVILUPPO DELLA RETE DI UFFICI POSTALE

Per quanto associati alle direttive dell'ordinanza sulle poste OPO, i valori medi nazionali non costituiscono un criterio efficace per lo sviluppo della rete di uffici postali. Lo stesso vale per la condizione secondo cui la Posta deve gestire almeno un ufficio postale per ogni regione di pianificazione. Vanno elaborate nuove direttive.

Raccomandazione: l'assenza di direttive efficaci ha permesso alla Posta di procedere a lungo caso per caso e di prendere da sola decisioni importanti per lo sviluppo della rete di uffici postali e, di riflesso, per il servizio pubblico. La richiesta di introdurre nuove direttive è stata nel frattempo accolta. È positivo che il DATEC abbia istituito una tavola rotonda.

SISTEMA DI CONTROLLO DELLA QUALITÀ PER LE AGENZIE POSTALI

La rete di agenzie postali viene potenziata costantemente e assume maggiore importanza (2017: 1189 uffici postali e 968 agenzie). Sarebbe pertanto opportuno garantire la professionalizzazione delle operazioni.

Raccomandazione: di fronte alla progressiva trasformazione di uffici postali in agenzie, PostCom ritiene necessario adottare una regolamentazione per le agenzie postali. La Posta dovrebbe essere tenuta ad introdurre un sistema di controllo della qualità.

TRAFFICO DEI PAGAMENTI E FLUSSO DI CONTANTI PER LE PMI

Il fatto che la Posta offra solo ai clienti privati e non a quelli commerciali la possibilità di effettuare pagamenti in contanti sulla porta di casa nelle località in cui esistono solo agenzie costituisce una lacuna.

Raccomandazione: la Posta dovrebbe cercare soluzioni per offrire alle PMI la possibilità di effettuare i propri pagamenti laddove non esiste un ufficio postale.

TRASFORMAZIONE DI UFFICI POSTALI – LA PROCEDURA SECONDO L'ARTICOLO 34 OPO È UNA PROCEDURA DI CONCILIAZIONE

Il ricorso a PostCom non è un rimedio giuridico ma una procedura di conciliazione. Questo dato di fatto dovrebbe essere citato chiaramente anche nell'ordinanza.

Raccomandazione: l'articolo 34 capoverso 4 OPO va completato come segue: «PostCom funge da mediatore tra la Posta e i Comuni interessati. Può invitare i servizi interessati ad una trattativa».

AMPLIAMENTO DEL MARGINE DI MANOVRA DI POSTCOM NEL DISBRIGO DEI RICORSI CONTRO LA CHIUSURA DI UFFICI POSTALI

Nell'ambito del disbrigo degli incarti riguardanti gli uffici postali è risultato controproducente a livello operativo il fatto che PostCom non abbia la competenza di ritornare alla Posta un incarto per permettere di chiarire una determinata soluzione prima di emanare una raccomandazione all'attenzione della Posta e del Comune.

Raccomandazione: nelle procedure a tenore dell'articolo 34 OPO, prima di emanare la propria raccomandazione PostCom deve poter ritornare alla Posta un incarto per permettere di analizzare una determinata soluzione.

PROCEDURA SERVIZIO A DOMICILIO

L'importanza del servizio a domicilio ha segnato una forte crescita. Secondo una sentenza del Tribunale amministrativo federale le modifiche in questo ambito rientrano tuttavia nella discrezionalità esclusiva della Posta. L'ordinanza sulle poste non contempla disposizioni in merito.

Raccomandazione: per le modifiche del servizio a domicilio dovrebbero trovare applicazione le stesse disposizioni applicabili al trasferimento o alla chiusura di uffici postali e agenzie per quanto concerne il coinvolgimento dei Comuni. Ciò significa che la Posta deve cercare il dialogo con i Comuni interessati e concedere loro il diritto di appellarsi a PostCom.

PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ PER IL RECAPITO A DOMICILIO NELLE REGIONI SCARSAMENTE POPOLATE

Se non si tiene adeguatamente conto del principio di proporzionalità, l'interpretazione letterale dell'articolo 31 capoverso 1 OPO e il conseguente diritto al recapito a domicilio sulla base di dati quantitativi comportano una modifica sostanziale della prassi di distribuzione nelle regioni scarsamente popolate.

Raccomandazione: se si analizza il contesto che ha portato all'emanazione della legge e dell'ordinanza sulle poste è facile desumere che il legislatore intendeva mantenere la prassi di allora. L'articolo 31 OPO va quindi formulato in questo senso.

PANORAMICA DELLE SOLUZIONI ALTERNATIVE PER IL RECAPITO A DOMICILIO

Secondo una sentenza del Tribunale amministrativo federale PostCom non può disporre soluzioni alternative a tenore dell'articolo 31 capoverso 3 OPO. Visto lo stretto legame e l'importanza della questione per i diretti interessati, sarebbe tuttavia opportuno cambiare questa prassi.

Raccomandazione: nelle procedure riguardanti il recapito a domicilio PostCom deve poter esaminare l'adeguatezza delle soluzioni offerte dalla Posta e, dato il caso, disporre alternative.

DIRITTO AL RECAPITO A DOMICILIO NELLE REGIONI CON SERVIZIO A DOMICILIO

Nelle regioni con servizio a domicilio le persone che non dispongono di un recapito a domicilio sono particolarmente penalizzate dalla chiusura dell'ufficio postale o dell'agenzia poiché non possono usufruire nemmeno di altre prestazioni postali in un punto d'accesso presidiato. Problemi insorgono anche nei casi in cui non viene più offerto un punto d'accesso pubblico con caselle. A volte l'utenza deve affrontare trasferte estremamente lunghe.

Raccomandazione: PostCom consiglia di rinunciare alle limitazioni del servizio pubblico che colpiscono duramente singoli cittadini. Nelle regioni in cui chiude l'ufficio postale e viene introdotto il servizio a domicilio, la Posta dovrebbe garantire il recapito a domicilio a tutte le economie domestiche.

VIGILANZA

COMPETENZE DI CONTROLLO DI POSTCOM SUI DATI FORNITI DALLE AZIENDE CON OBBLIGO DI NOTIFICA

In alcuni casi PostCom ha l'impressione che i dati delle aziende con obbligo di notifica non siano plausibili ma non può verificarli meglio visto che non dispone degli strumenti necessari per il controllo effettivo.

Raccomandazione: PostCom deve avere la competenza di esigere dalle aziende con obbligo di notifica una conferma per campione dei dati relativi al fatturato e ai volumi.

OBBLIGO DI NOTIFICA

Molte imprese non interpretano correttamente la legislazione postale attuale e ritengono che riguardi solo gli operatori postali tradizionali. Tendono a non registrarsi o a posticipare la registrazione, anche se offrono certi servizi postali.

Raccomandazione: Allo scopo di garantire la parità di trattamento tra tutti gli attori presenti sul mercato, sarebbe opportuno definire meglio il concetto di operatore postale. Gli operatori assoggettati all'obbligo di notifica sono tenuti per legge ad annunciare direttamente il volume di pacchi e a versare una tassa di vigilanza.

OSTACOLI ALLA CONCORRENZA

Gli sconti combinati non sono vietati (il prezzo di un prodotto escluso dal monopolio dipende dall'acquisto di un prodotto del monopolio). Gli sconti concessi andrebbero inoltre comunicati a PostCom.

Vanno inoltre affrontati i problemi seguenti:

- Mancano meccanismi che consentano di accedere a prestazioni parziali.
- I prezzi per accedere agli impianti di caselle e lo scambio di indirizzi sono eccessivi.
- Manca un sistema efficace per garantire a tutti gli operatori sul mercato l'accesso a cassette non liberamente accessibili.

Tutte queste distorsioni della concorrenza vanno a scapito dei concorrenti della Posta.

Raccomandazione: l'assenza di disposizioni giuridiche sugli sconti concessi dalla Posta può creare vantaggi concorrenziali. Per diversi motivi esistono altri ostacoli (concreti) che distorcono la concorrenza voluta dal legislatore. PostCom è tuttora del parere che urge adeguare le basi giuridiche per garantire una concorrenza efficace.

Indicazione: Il Consiglio federale ha approvato una mozione in questo ambito della Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni (17.3011), il Consiglio degli Stati l'ha però in seguito bocciata.



PROSPETTIVE

SERVIZIO UNIVERSALE

In Europa gli operatori del servizio universale, sempre più confrontati con difficoltà finanziarie imputabili alla diminuzione della domanda (lettere, servizi allo sportello), cercano di contenere i costi adottando varie misure. Norvegia e Svezia, ad esempio, valutano la possibilità di allentare le direttive che reggono il servizio universale affinché la corrispondenza non debba più essere recapitata quotidianamente.

In Svizzera gli effetti della sostituzione della posta-lettere con la posta elettronica si sono finora sentiti poco ma la situazione potrebbe presto cambiare. Nel 2017 la contrazione del volume delle lettere del servizio interno ha toccato il 4,2% contro una media del 2% circa negli anni precedenti. Non resta che aspettare e vedere se questa tendenza si protrarrà.

L'accelerazione segnata dalla digitalizzazione nell'economia e nel commercio online interessa anche il trasporto e la consegna dei pacchi. L'intero settore postale è confrontato con la sfida di modificare i sistemi di distribuzione per orientare in misura sempre più marcata il recapito dei pacchi alle esigenze individuali dei destinatari. Se finora il recapito seguiva un percorso definito dall'operatore postale stesso, oggi il destinatario può esercitare un influsso diretto sull'organizzazione della catena logistica, nella misura in cui può ad esempio determinare il luogo del recapito. Oltre alla tendenza finalizzata alla personalizzazione del recapito, gli operatori postali devono affrontare anche l'incremento della forza negoziale dei grandi corrieri e una maggiore pressione sui prezzi. Visto che a causa della forte concorrenza i margini nel recapito dei pacchi sono già relativamente esigui, l'evoluzione del commercio online potrebbe inasprire ulteriormente la pressione sugli operatori postali.

La Posta svizzera, dal canto suo, cerca di determinare attraverso progetti pilota come può gestire in modo ancora più efficace l'ultimo miglio con i clienti che oggi considerano scontato il recapito il giorno stesso e come ampliare la rete con ulteriori punti d'accesso. È stata ad esempio avviata una fase di test nella quale i clienti possono ritirare e consegnare pacchi in determinati punti vendita dei grandi distributori del commercio al dettaglio.

PostCom continuerà a seguire con attenzione l'evoluzione che caratterizza il mercato della posta-lettere e quello della posta-pacchi per capire se queste tendenze si manterranno e come incideranno sull'offerta e sul finanziamento del servizio universale.

CONCORRENZA

Parallelamente allo sviluppo di nuove forme di recapito, si osserva un aumento del numero di attori. Accanto agli operatori privati «tradizionali», ai blocchi di partenza si preparano o sono già in corsa nuovi concorrenti del settore IT o giganti del commercio online. È pertanto sempre più difficile capire esattamente quali sono gli operatori postali presenti sul mercato, cosa che rende la vigilanza del mercato ancora più difficile.

La Posta segue anche questi sviluppi con attenzione. Ad esempio, ritiene che le piattaforme ispirate alla sharing economy debbano essere equiparate agli operatori postali se assumono la responsabilità globale per tutta la catena del valore. Di riflesso, queste aziende devono registrarsi presso PostCom e rispettare gli standard

minimi in materia di condizioni di lavoro. Inoltre, da quando è stata istituita, PostCom monitora il mercato postale nell'intento di garantire che gli operatori rispettino le disposizioni legali affinché viga una sana concorrenza. In questo senso, PostCom non lesinerà i propri sforzi nemmeno in futuro.

