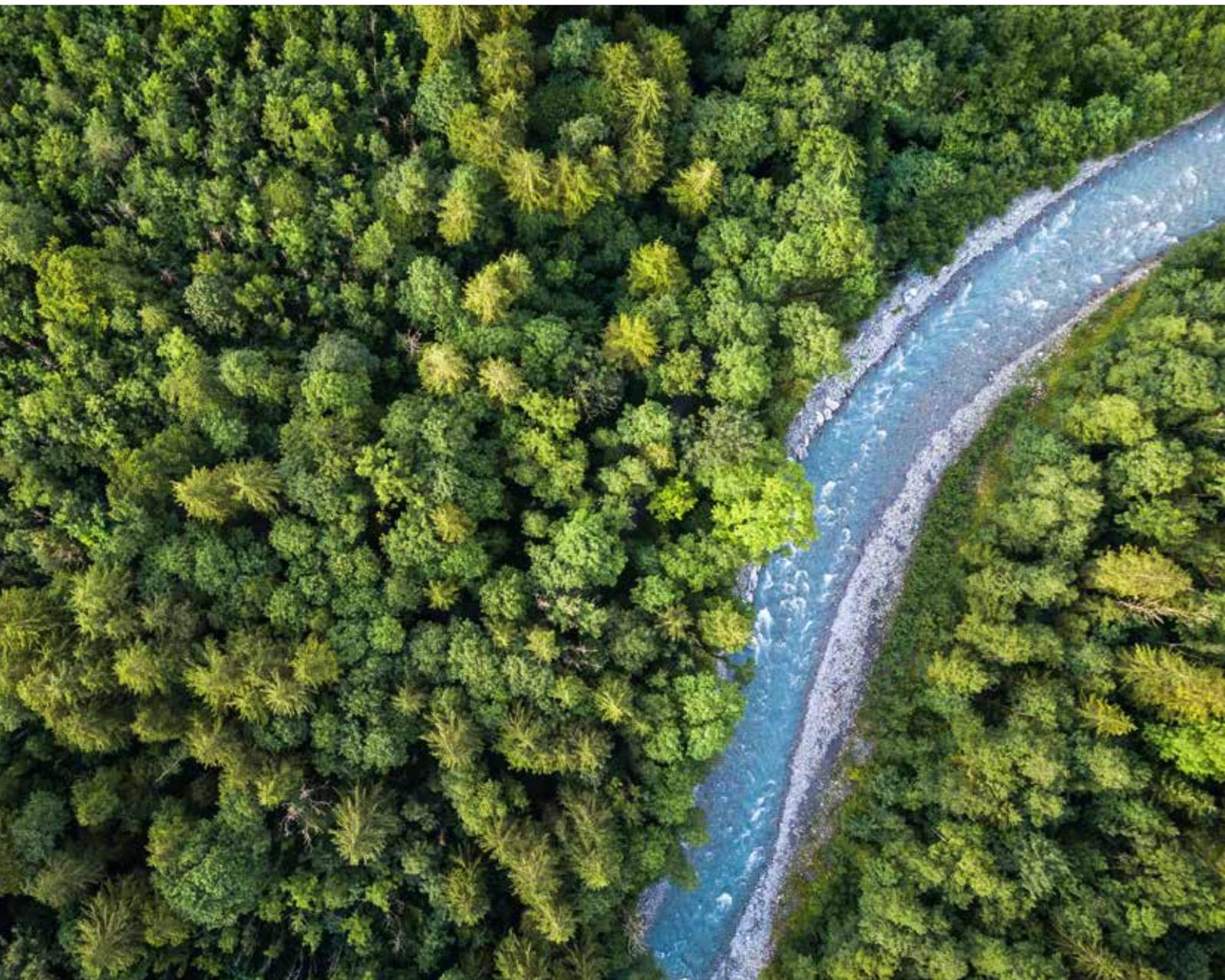


Rapporto annuale 2020



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Commissione federale delle poste PostCom



Cara lettrice, caro lettore



Anne Seydoux-Christe, presidente

Sono trascorsi poco più di dieci anni da quando, nel dicembre 2010, il Parlamento ha approvato la nuova legislazione postale. Con la legge sulle poste si perseguivano due obiettivi principali. Da un lato si mirava a garantire alla popolazione il servizio universale, con le prestazioni postali e del traffico dei pagamenti, e dall'altro si intendeva istituire le condizioni quadro per una concorrenza efficace in materia di servizi postali.

Dall'inizio di febbraio 2021, dopo aver raccolto il testimone da Géraldine Savary ed essere diventata la nuova presidente di PostCom, sono passata sul fronte regolatorio. Ogni giorno vedo e vivo in prima persona a livello pratico quali sono gli impatti della normativa postale e dove la realtà ha ormai ridimensionato o persino superato i nostri intenti sul piano legislativo. Basti pensare alla profonda trasformazione che il settore postale ha subito in questo periodo, con mutamenti che hanno registrato persino un'accelerazione negli ultimi anni. Questo rapporto annuale vuole essere un modo per ripercorrere insieme a voi le fasi salienti.

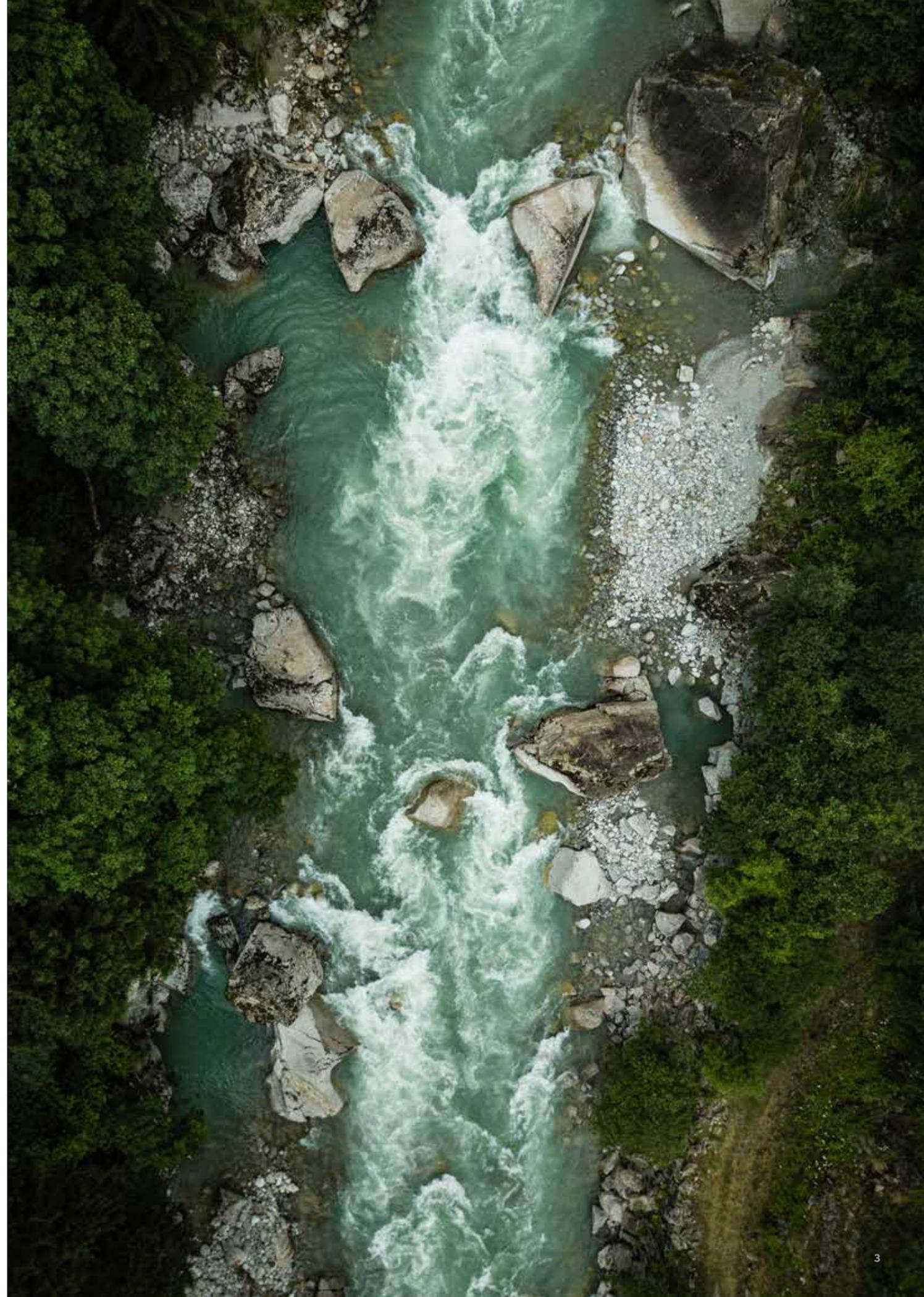
Il 2020 verrà ricordato come l'anno del coronavirus, una pandemia che ha lasciato il segno in tutti gli ambiti – e non ha risparmiato neppure il settore postale. Ne è la dimostrazione il fatto che alcune evoluzioni già in essere, come il calo dei volumi nella posta-lettere e nel traffico di pagamenti e il boom dei pacchi, si sono fatti ancora più marcati.

La pandemia di coronavirus ha spinto e sta tuttora spingendo la Posta ai limiti della propria operatività. Le quantità record di pacchi sono soltanto un aspetto. Infinitamente più complesso è gestire l'attività sul piano logistico nel rispetto delle disposizioni di sicurezza. Una sfida che la Posta ha saputo superare grazie a singoli adeguamenti delle procedure, collaborazioni con clienti e operatori privati e una performance eccezionale. A tutti coloro che vi hanno contribuito va dunque il massimo apprezzamento e ringraziamento.

Durante tutto l'anno PostCom ha tenuto sotto stretto controllo i tempi di consegna e la raggiungibilità di uffici postali e agenzie sull'intero territorio nazionale e allo stesso tempo è stata regolarmente aggiornata sulle altre evoluzioni del servizio universale da parte della Posta che, nel ruolo di garante del servizio universale, adempie ai requisiti di legge in maniera affidabile e con elevata qualità. È stato così anche nel 2020, nonostante non fosse per nulla scontato.

Nell'ottica del servizio pubblico la rete di uffici postali e agenzie rimane un tema centrale. I cambiamenti che si denotano nell'economia e tra la popolazione a livello di abitudini di comunicazione, consumo e pagamento e soprattutto gli effetti che ne conseguono sull'offerta della Posta non possono essere ignorati. Pur essendo inevitabili, gli adeguamenti devono essere presi in esame con attenzione, di caso in caso, nell'ambito del dialogo con i Comuni. È anche nell'interesse della Posta prendersi cura della propria rete, gestendo al meglio i punti d'accesso e altre offerte di servizi.

Nell'anno in rassegna, inoltre, PostCom ha proseguito attentamente la propria attività di vigilanza sul mercato postale. A inizio 2021 il numero di imprese registrate in

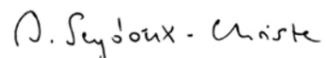


maniera ordinaria o semplificata presso PostCom ha superato per la prima volta le 200 unità. Tramite approfondite ricerche e analisi di mercato la nostra autorità individua regolarmente nuovi operatori. Perché un pacco sia definito come tale, il tipo di contenuto non è rilevante. Il «food delivery» specializzato nella consegna di piatti freddi o caldi, ad esempio, o le piattaforme devono obbligatoriamente registrarsi presso PostCom una volta soddisfatti i requisiti di legge. Tutti gli operatori postali registrati presso PostCom, infatti, devono rispettare le disposizioni legali in materia di condizioni di lavoro.

Parallelamente PostCom ha intensificato il monitoraggio delle condizioni di lavoro, organizzandolo su due livelli. La concorrenza accanita sul mercato dei pacchi e le condizioni di favore per i destinatari, ossia consegne e resi gratuiti, mettono fortemente sotto pressione gli stipendi degli autisti. In una prima fase esaminiamo dunque i dati delle imprese registrate, che nel loro rapporto annuale sono tenute a fornirci determinate informazioni sulle proprie condizioni lavorative. A un secondo livello, invece, verificiamo la situazione in alcune aziende selezionate in base a una stima dei rischi o al sospetto di possibili infrazioni. Nell'anno in esame la nostra autorità ha sanzionato varie imprese, come riportato al capitolo «Procedure e denunce rette dal diritto in materia di vigilanza».

Alla luce dei cambiamenti è fondamentale che il mercato postale evolva in maniera sostenibile, in armonia con l'ambiente e le nuove esigenze sociali. Già prima della pandemia l'acquisto di prodotti online era in continuo aumento: ne consegue un'intensificazione del traffico di veicoli di consegna in quartieri urbani, agglomerati, ma anche nelle aree periferiche. Per far fronte all'aumento di volumi occorrono nuove soluzioni improntate a una logistica intelligente ed ecologica. Sono queste le tematiche che PostCom ha affrontato in occasione del suo seminario, tenutosi nell'agosto 2020 con la partecipazione di vari esperti e di rappresentanti della Posta, degli operatori privati e delle città. Da parte di queste ultime e del mondo imprenditoriale sono stati concepiti o sono già in via di attuazione diversi piani e progetti in tal senso.

Ma la più grande trasformazione per il mercato postale e il suo principale attore nel nostro Paese, la Posta Svizzera, deve ancora arrivare. PostCom è pronta a coadiuvare questo processo in maniera efficace e a beneficio di tutti gli attori.



Anne Seydoux-Christe

La presidente

Le principali informazioni in breve

Il settore postale, quale ingranaggio essenziale della macchina logistica, è stato per natura uno degli ambiti più colpiti dalla pandemia di coronavirus. I sforzi della Posta Svizzera e quelli degli operatori privati sono stati indispensabili e di rilevanza sistemica.

La Posta ha superato ancora una volta i valori di legge e ha, con un allentamento delle condizioni regolatorie, adempito ai criteri previsti.

La rete di uffici postali e agenzie rimane un tema centrale. Pur essendo inevitabili, gli adeguamenti devono essere presi in esame con attenzione, caso per caso, nell'ambito del dialogo con i Comuni. È anche nell'interesse della Posta prendersi cura della propria rete, gestendo al meglio i punti d'accesso e altre offerte di servizi.

Al momento i costi netti del servizio universale possono ancora essere sostenuti dalla Posta. In futuro, tuttavia, bisognerà fare i conti con ulteriori diminuzioni dei ricavi, soprattutto sul fronte del monopolio della posta-lettere – un trend ulteriormente accentuato dall'impatto della digitalizzazione dovuto alla pandemia di coronavirus.

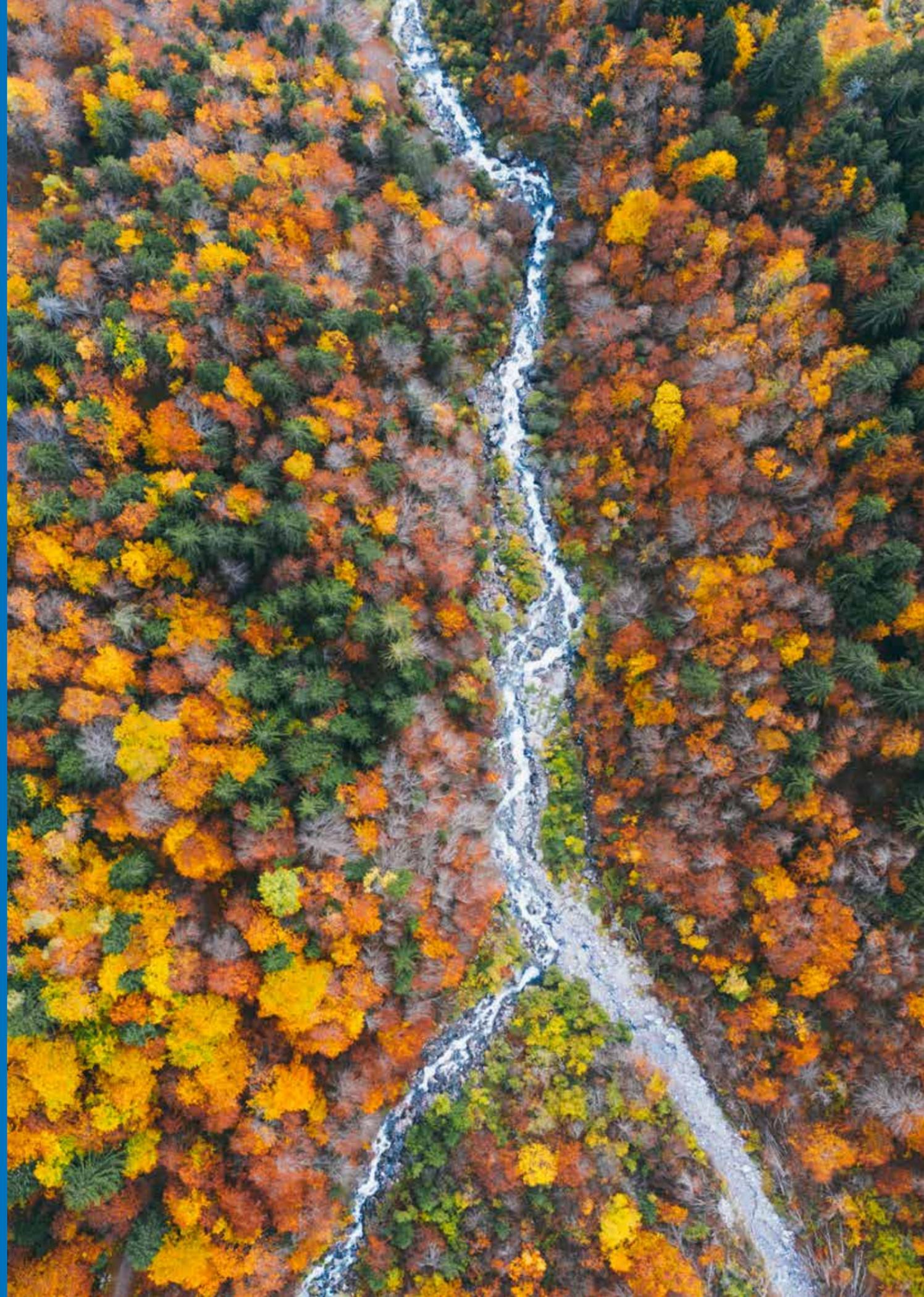
Con un aumento complessivo del fatturato del 3%, il settore postale svizzero ha beneficiato degli sviluppi del mercato e in particolare del boom dei pacchi.

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

Dall'inizio del 2019 PostCom ha verificato approfonditamente 22 imprese, istruendo in sette casi una procedura di vigilanza. Inoltre, nello stesso periodo, essa ha contattato 50 imprese allo scopo di verificare se queste dovessero essere sottoposte all'obbligo di notifica. In questo modo PostCom cerca di assicurare una sorveglianza minuziosa del settore postale così da garantire una concorrenza leale in particolare per quanto attiene alle condizioni di lavoro.

PostCom ha commissionato uno studio di approfondimento sulle condizioni lavorative nel mercato postale. Gli esiti di questo studio confluiranno nella revisione dell'ordinanza sugli standard minimi delle condizioni di lavoro, che subirà le prime modifiche a partire dal 2023.

La più grande trasformazione per il mercato postale e il suo principale attore nel nostro Paese, la Posta Svizzera, deve ancora arrivare. PostCom è pronta a coadiuvare questo processo in maniera efficace e a beneficio di tutti gli attori.



Indice

10 Servizio universale

- Situazione del mercato
- Qualità
- Raggiungibilità e criterio di densità
- Chiusura e trasformazione di uffici postali
- Verifica dei punti di accesso presidiati e del servizio a domicilio
- Cassette postali
- Distribuzione a domicilio
- Prestazioni del servizio universale
- La revisione dell'ordinanza sulle poste comporta svariate modifiche per il 2021

34 Finanziamento del servizio universale

44 Evoluzione generale dei mercati postali

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

54 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
- Prassi decisionale di PostCom nelle procedure di vigilanza
- Rapporto dell'ufficio di conciliazione

62 A proposito di PostCom

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

66 Prospettive

70 Attaccamento

Servizio universale

Nel 2020 gli effetti della pandemia di coronavirus hanno posto l'intera economia mondiale dinanzi a enormi sfide. Il settore postale, quale ingragnaggio essenziale della macchina logistica, è stato uno degli ambiti più colpiti. In questo scenario difficile, la Posta Svizzera ha dovuto spingersi ai limiti dell'operatività (e a volte anche oltre) per garantire l'erogazione di servizi postali e prodotti essenziali. I suoi sforzi, e quelli degli operatori privati, sono stati indispensabili e di rilevanza sistemica.

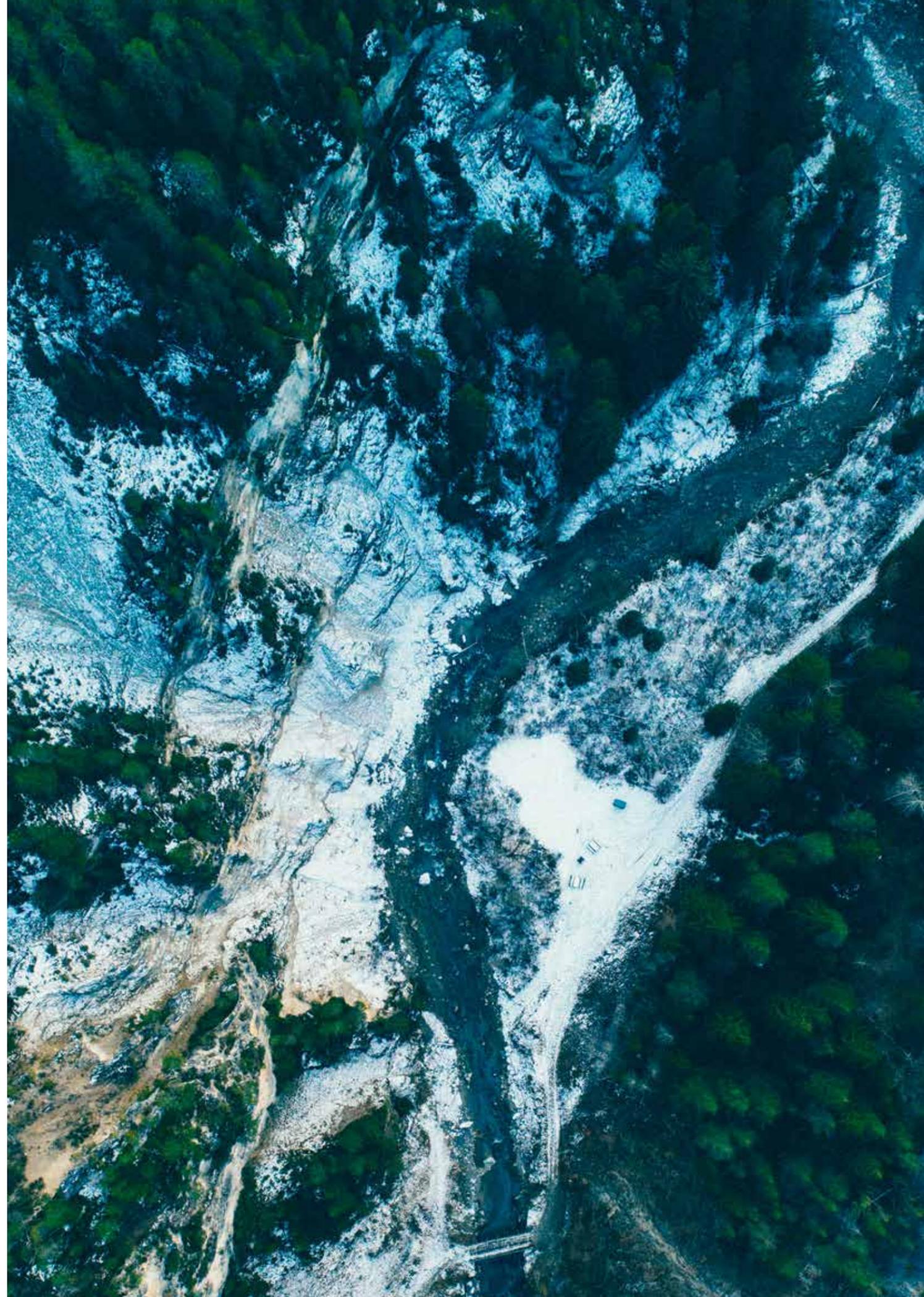
Nonostante le avversità la Posta ha fornito le prestazioni del servizio universale con un livello qualitativo elevato, superando ancora una volta i valori di legge e adempiendo ai criteri previsti, sebbene vi sia stato un allentamento delle condizioni regolatorie.

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

Servizio postale universale

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

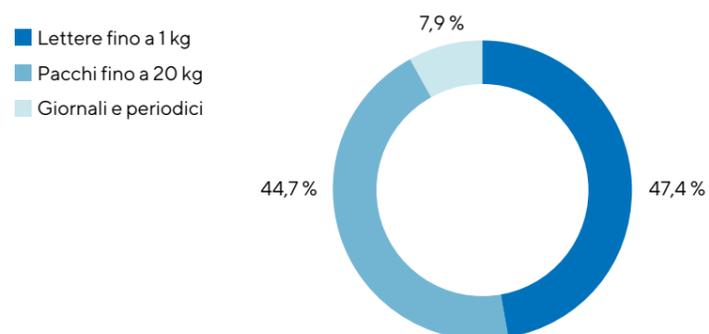
Il servizio postale universale comprende l'accettazione, il trasporto e il recapito di lettere fino a 1 kg e di pacchi fino a 20 kg in Svizzera e all'estero come pure di giornali e riviste in abbonamento. Questo servizio di spedizione deve essere garantito almeno cinque giorni alla settimana, sei per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



Situazione del mercato

Nel 2020 i segmenti del servizio universale sono così ripartiti:

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



Fonte: PostCom

Servizio universale (Posta e operatori privati)

	Fatturato in CHF	Variazione rispetto all'anno precedente ¹
Invii della posta-lettere fino a 1 kg (traffico nazionale e transfrontaliero)	1'570 Mio.	-13,8 %
Invii della posta-pacchi fino a 20 kg (traffico nazionale e transfrontaliero)	1'482 Mio.	32,5 %
Giornali e periodici in abbonamento con recapito ordinario	263 Mio.	-7,2 %
Totale servizio universale	3'315 Mio.	2,8 %

Gli invii della posta-lettere nel servizio universale evidenziano una forte flessione di fatturato. Se da un lato si tratta di una conseguenza diretta della pandemia, vista l'enorme importanza acquisita dalla comunicazione virtuale a causa delle norme di distanziamento sociale, dall'altro sono anni ormai che i volumi di questo segmento sono in costante calo. Questa dinamica non è destinata ad arrestarsi, dal momento che la digitalizzazione continuerà ad alimentare il processo di trasformazione.

Va aggiunto che la percentuale della posta-lettere è calata anche perché le lettere internazionali pesanti vengono ora assegnate al settore dei pacchi come invii di merci di piccole dimensioni. Si tratta di pacchi di dimensioni ridotte, il cui contenuto viene spedito in genere sigillato in buste imbottite o in involucri di plastica. La percentuale dei pacchi è dunque aumentata anche per effetto di questa nuova ripartizione.

Pur senza considerare questo fattore contingente, tuttavia, il fatturato del mercato dei pacchi nel servizio universale ha assistito a una vera e propria impennata. A contribuire in maniera determinante a questo rialzo sono stati gli ordini online, cresciuti a dismisura durante il lockdown - quando i negozi fisici erano rimasti chiusi. Secondo un sondaggio condotto tra i siti di vendita online, l'e-commerce continuerà a generare una solida crescita².

Il fatturato conseguito con i giornali e i periodici nel servizio universale si è attestato a 263 milioni di franchi, con un calo del -7,2%. Le previsioni indicano ulteriori flessioni.

Il fatturato totale generato nel servizio universale è aumento del 2,8% rispetto all'anno precedente. La forte crescita della posta-pacchi fino a 20 kg è riuscita dunque a compensare la flessione della posta-lettere e dei giornali/delle riviste. Per ulteriori dettagli si rimanda al capitolo «Sviluppo generale dei mercati postali».

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

Nell'ottica regolatoria il settore della posta-pacchi fino a 20 kg riveste particolare interesse, dato che fa parte del servizio universale e ha sviluppato un'intensa ed innovativa concorrenza. Dalla valutazione emerge che nel 2020 il volume dei pacchi indirizzati fino a 20 kg del traffico nazionale si attestava a 210,5 milioni di pacchi (2019: 164 milioni di invii), con un fatturato di 1,227 miliardi di franchi (2019: 973 milioni di franchi).

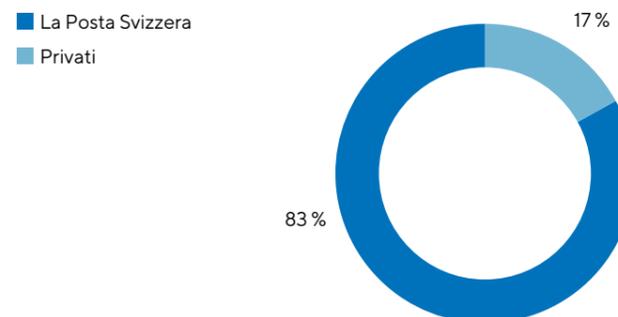
Quote di mercato - pacchi nazionali fino a 20 kg

	%	Fatturato	Volume
La Posta Svizzera	83 %	1,013 mld.	180,5 mio.
Privati	17 %	214 mio.	30 mio.
Totale	100 %	1,227 mld.	210,5 mio.

Rispetto all'anno precedente il fatturato totale dei pacchi nazionali fino a 20 kg è cresciuto del 26,1% (2019: 5,7%), i volumi del 28,4 % (2019: 5,8%). Sia la Posta sia gli operatori privati hanno, in egual misura, sensibilmente incrementato i loro fatturati.

Nonostante l'apertura completa del mercato della posta-pacchi nel 2004, la Posta Svizzera resta il leader incontestato del settore. Il fatturato della Posta dei pacchi nazionali fino a 20 kg ha raggiunto 1,013 miliardi di franchi, per un volume di 180,5 milioni di invii. Rispetto all'anno precedente si osserva una crescita pari a +23,9% in termini di fatturato (2019: 4,8%) e +27,3% in termini di volume (2019: 6,2%). Gli operatori privati hanno incrementato il fatturato del 37,8% (2019: 11%), da 155 a 214 milioni di franchi.

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



Fonte: PostCom

La Posta detiene una quota di mercato pari all'83% nel settore dei pacchi nazionali (servizio universale). Quella degli operatori privati si attesta al 17%. Questo rapporto, pressoché costante ormai da anni, non ha subito grosse variazioni anche durante la pandemia.

La vasta rete di punti di accesso e distribuzione ha fatto sì che la Posta approfittasse del massiccio aumento dei volumi di pacchi. Ulteriori investimenti sono previsti a livello dei centri di distribuzione e spartizione regionali. Allo stesso tempo, la Posta ha intenzione di fare leva sulle nuove tecnologie per rendere il recapito delle merci più rapido, diretto ed ecologico.

Per far fronte alle enormi quantità di pacchi, la Posta ha proceduto a una serie di interventi, tra cui la spartizione dei pacchi più piccoli nei centri lettere, la spartizione preliminare per determinati grandi clienti e l'assunzione di ulteriore personale. Anche gli operatori privati hanno gestito il boom di pacchi con un rafforzamento delle risorse di personale, nonché con l'innovazione e una maggiore cooperazione.

¹ A seguito di valutazioni in merito alla ripartizione nel reporting annuale, i valori del 2019 sono stati adeguati a posteriori.

² Cfr. sondaggio operatori online 2020, ZHAW School of Management and Law, settembre 2020

Lettere nazionali fino a 1 kg

L'ordinanza sulle poste ha disciplinato il servizio universale in Svizzera nel settore delle lettere fino a 1 kg. Questo è di gran lunga il segmento più importante del servizio universale postale sia in termini di volume di invii che di fatturato. Stando ai dati forniti dalla Posta Svizzera e dagli operatori privati, per l'esercizio 2020 il volume dell'intero mercato si attesta a 1,785 miliardi di invii (2019: 1,895 miliardi) e il fatturato a 1,403 miliardi di franchi (2019: 1,513 miliardi di franchi). Il volume degli invii e il fatturato hanno registrato una netta flessione rispetto all'anno precedente: il primo del 5,8% (2019: 3,8%), il secondo del 7,2% (2019: 3,6%).

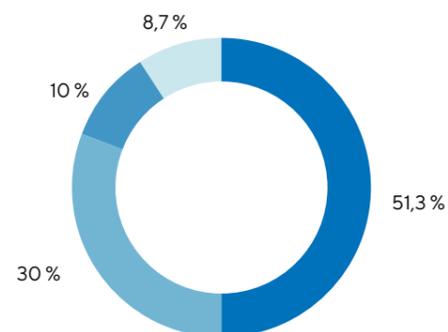
Lettere nazionali indirizzate

Nel 2020 la Posta Svizzera ha trasportato in totale 1,706 miliardi di lettere nazionali indirizzate fino a 1 kg³. In termini numerici ciò equivale a un calo del 5,6% (2019: -4,8%), con il fatturato in flessione del 5,1% (2019: -4,6%).

Ripartizione per categorie di peso:

Lettere nazionali indirizzate trasportate dalla Posta Svizzera 1,706 miliardi nel 2020

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



Fonte: La Posta Svizzera SA

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

La maggioranza delle lettere trasportate dalla Posta in Svizzera fa parte del servizio riservato, costituito esclusivamente da lettere fino a 50 grammi. Sono esclusi dal servizio riservato tutti gli invii speciali (lettere trasportate per un prezzo due volte e mezzo superiore a quello applicato dalla Posta per il trasporto più rapido di una lettera della prima categoria di peso e di formato; art. 18 legge sulle poste LPO). Nemmeno le raccomandate, gli atti giudiziari e gli atti esecutivi al di sotto dei 50 g e determinati prodotti per i clienti commerciali fanno parte del servizio riservato.

Degli 1,706 miliardi di lettere fino a 1 kg trasportate dalla Posta Svizzera nel servizio interno, 1,357 miliardi (79,5%) fanno parte del servizio riservato (lettere soggette a monopolio). La Posta Svizzera realizza il 67,2% del fatturato in monopolio e il 32,8% nel mercato parziale liberalizzato alla concorrenza.

Sondaggio: recapito giornaliero di pacchi più importante di quello delle lettere

Nel settembre del 2019 l'Ufficio federale delle comunicazioni (UFCOM) ha commissionato all'istituto LINK un sondaggio sul futuro del servizio universale nei settori dei servizi postali e del traffico di pagamenti in Svizzera (www.bakom.admin.ch). Il recapito giornaliero è stato giudicato più o meno importante a seconda del prodotto postale. Agli occhi della popolazione le lettere della posta A continuano a rappresentare un pilastro fondamentale del servizio universale, e le loro tempistiche di

recapito vengono ritenute nel complesso molto importanti. Alla domanda relativa a quali invii acquisteranno più importanza in futuro, gli intervistati hanno privilegiato il recapito giornaliero dei pacchi a quello della posta-lettere.

Qualità

Gli effetti su vasta scala della pandemia di coronavirus

Come è noto, in seguito alla pandemia di coronavirus, il 16 marzo 2020 il Consiglio federale ha dichiarato lo stato d'emergenza (situazione straordinaria), poi nuovamente rimosso il 19 giugno 2020. Da allora (ossia fino al momento della redazione del presente rapporto), in Svizzera vige la situazione particolare, come previsto dalla legge sulle epidemie.

La pandemia di coronavirus pone la Posta dinanzi a una serie di sfide e criticità che si accumulano l'una sull'altra. Da un lato, nel 2020 ha dovuto far fronte a una quantità esorbitante di pacchi in seguito all'introduzione dell'obbligo di smart working e alle restrizioni imposte sugli acquisti presso i negozi fisici. Dall'altro non bastava semplicemente aumentare le risorse di personale, dal momento che l'impiego dei collaboratori era limitato e ostacolato da varie misure di sicurezza.

Molti processi postali hanno subito forti restrizioni o adeguamenti, comportando tra l'altro una modifica degli orari di recapito. I criteri relativi ai tempi di consegna di lettere e pacchi sono stati temporaneamente sospesi. Le procedure modificate, il distanziamento sociale o il rispetto delle norme di igiene hanno rallentato i processi. Alla luce di tale situazione, la Posta ha deciso internamente di trasferire a PostMail le attività di smistamento e recapito delle merci e dei pacchi di piccole dimensioni. Allo stesso tempo ha predisposto la chiusura temporanea di vari uffici postali per modificare le aree aperte degli sportelli. Per un certo periodo varie agenzie non hanno potuto rimanere operative a causa delle restrizioni imposte, per cui anche i partner di agenzia hanno dovuto interrompere la loro attività. Gli orari di apertura degli uffici postali e delle agenzie ancora disponibili, inoltre, hanno subito parziali limitazioni.

Queste misure, sommate alle modifiche necessarie, hanno impedito alla Posta di rispettare sempre e ovunque i criteri di qualità. Durante la situazione straordinaria il DATEC ha consentito alla Posta, in virtù dell'ordinanza Covid-19⁴ all'epoca vigente, di derogare dalle prescrizioni di legge previste nel servizio universale, impegnandosi a fornire tutte le prestazioni, soprattutto anche nel recapito, secondo il principio del «best effort».

Con il sostegno della Confederazione, quale proprietaria, nell'aprile del 2020 la Posta ha organizzato una «tavola rotonda» con i principali clienti della posta-pacchi e gli attori del settore, in cui ha definito una serie di misure atte a gestire i volumi di pacchi durante la situazione straordinaria. In precedenza, la Posta aveva ricevuto dal DATEC un'autorizzazione, della durata di una settimana, al contingentamento dei volumi per gli invii di pacchi in grande quantità, con la facoltà di adeguare l'evasione delle spedizioni al proprio limite di capacità garantendo il pari trattamento dei grandi clienti interessati. Parallelamente la Posta ha rafforzato la propria collaborazione con i partner esterni.

Un altro nodo da sciogliere per la Posta sono stati i consistenti arretrati accumulati nei volumi di pacchi destinati all'esportazione. Il DATEC l'ha pertanto autorizzata a

³ Include le lettere con avviso di ricevimento

⁴ Cfr. RS 818.101.24 - Ordinanza 2 del 13 marzo 2020 sui provvedimenti per combattere il coronavirus (COVID 19) (Ordinanza 2 COVID 19) (admin.ch) <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2020/141/it>

non prendere più in carico invii postali internazionali per la durata della situazione straordinaria, qualora l'avviamento all'estero non fosse stato possibile. Di conseguenza, anche l'offerta di prestazioni sul fronte degli invii postali internazionali (esportazione) e i relativi tempi di consegna non hanno più potuto essere rispettati.

Che cosa s'intende per forza maggiore?

Secondo la norma europea EN 13850 sulla misurazione del tempo di transito della posta-lettere, la forza maggiore è un principio generale con differenti modi operandi in funzione del decorso e delle conoscenze relative a tale evento. La norma trae il concetto di evento di forza maggiore dagli «Unidroit principles of international commercial contracts (2004)»⁷ e lo definisce come segue:

- L'evento non dev'essere cagionato dalla Posta o da un subappaltatore, dev'essere imprevedibile e inevitabile. Deve inoltre trattarsi di un evento raro.
- Il mancato adempimento di una delle parti è giustificato qualora essa dimostri che l'inadempienza è dovuta a una motivazione di fondo al di fuori della propria sfera di influenza e che non ci si poteva ragionevolmente attendere da essa (...) che evitasse o superasse detta motivazione di fondo o le sue conseguenze.
- Come esempi di forza maggiore vengono citati: calamità naturali (che comportano la distruzione ad es. di beni e infrastrutture e il ferimento di persone, e che impediscono all'operatore postale l'adempimento dei propri obblighi), guerre o atti terroristici e scioperi generali.
- Non sono considerati forza maggiore: periodi dell'anno o giorni con un volume di invii e/o pacchi eccezionalmente elevato indipendentemente dal punto di consegna. Ciò nonostante, in determinati Paesi sono ammesse semplificazioni nella misurazione dei tempi di consegna durante le festività nazionali o nel periodo natalizio⁸.

Varie decisioni di forza maggiore come conseguenza

Dopo il passaggio dalla situazione straordinaria alla situazione particolare sono venute meno, in ambito postale, le misure previste dall'ordinanza 2 COVID 19, per cui sono stati ripristinati anche i requisiti di qualità del servizio universale. Alla luce delle molteplici criticità incontrate dalla Posta nell'assicurare il servizio universale in conformità alle disposizioni di legge, PostCom ha riconosciuto, per quanto attiene ai tempi di consegna, la presenza di un evento di forza maggiore ai sensi dell'art. 32 cpv. 2 OPO, in combinato disposto con la norma EN 13850:2012, per una serie di periodi:

- 19 giugno - 31 luglio 2020 per lettere e pacchi del servizio interno
- da ottobre a dicembre 2020 per pacchi del servizio interno
- dicembre 2020 per lettere del servizio interno

Nella misurazione dei tempi di consegna delle lettere, nel 2020 sono stati in tutto 5,5 mesi – la seconda metà di marzo⁵, aprile, maggio, giugno, luglio e dicembre⁶ – i periodi riconosciuti come colpiti da forza maggiore e quindi esclusi dalla misurazione. Per quanto riguarda i pacchi, invece, PostCom ha quantificato tali periodi in otto mesi, ossia marzo, aprile, maggio, giugno, luglio, ottobre, novembre e dicembre. Gli eventi di forza maggiore sono sempre stati confermati dagli organismi di misurazione indipendenti.

Le decisioni emanate sono riportate nell'allegato in calce al presente rapporto. I risultati concreti sono oggetto di disamina approfondita nel capitolo seguente relativo ai tempi di consegna.

Raggiungibilità e criterio di densità

Requisiti di raggiungibilità nell'Ordinanza sulle poste

Ai sensi dell'Ordinanza sulle poste, la Posta deve garantire che il 90 per cento della popolazione residente permanente di un Cantone possa raggiungere, a piedi o con i mezzi pubblici, un ufficio o un'agenzia postale nell'arco di 20 minuti. Se la Posta offre un servizio a domicilio, questo arco di tempo è di 30 minuti (art. 33 cpv. 4 OPO).

Sospensione dell'obbligo di rispettare i requisiti di raggiungibilità

Per tutta la durata della situazione straordinaria il DATEC ha autorizzato la sospensione dell'obbligo di rispettare i requisiti di raggiungibilità. La Posta ha potuto chiudere degli uffici postali, se ciò era inevitabile a causa della mancanza di personale.

Durante la situazione straordinaria il Consiglio federale ha invitato la cittadinanza a restare il più possibile a casa. Alla Posta è stato inoltre richiesto di gestire la rete di uffici postali secondo il principio del «best effort». A causa della pandemia, prima di Pasqua numerosi uffici postali sono stati chiusi o hanno avuto orari di apertura limitati. Il sabato di Pasqua, tra l'altro, sono tutti rimasti chiusi. La Posta ha tuttavia fatto del proprio meglio per riaprire gli uffici chiusi il prima possibile.

Nelle settimane dalla 14 alla 17 (dal 30 marzo al 26 aprile 2020) la maggior parte degli uffici postali e delle agenzie è rimasta chiusa o aperta a orari limitati. Durante quel periodo sono risultati temporaneamente chiusi fino a 19 uffici postali e 102 agenzie. Questo numero elevato era dovuto principalmente alle chiusure imposte a determinati esercizi (tra cui ristoranti e musei) o ai piani di sicurezza (ad esempio nelle amministrazioni comunali o nelle case di riposo) implementati in seguito alla pandemia di coronavirus. Con il sopraggiungere dell'estate il numero di tali chiusure è nuovamente calato.

I valori cantonali relativi alla raggiungibilità di uffici e agenzie postali vengono misurati annualmente con il metodo del «routing», che utilizza come base i dati relativi agli orari dei trasporti pubblici. Per tenere conto del cambio di orario e considerare vacanze e festività, come giornata normale «tipo» si è scelto martedì 12 gennaio 2021 (e non, ad esempio, il 31 dicembre), che ha anche funto da giorno di riferimento.

Oltre ai dati relativi agli orari dei trasporti pubblici, nei Cantoni con dispersione degli insediamenti e nelle regioni prealpine collinari viene incluso il sistema dell'autobus a richiesta, se previsto dall'offerta del trasporto pubblico. Nel sistema dell'autobus a richiesta gli autobus circolano solo quando è necessario e non secondo un determinato orario. I risultati del calcolo della raggiungibilità per il 2020 sono riportati nella seguente tabella. Il sistema dell'autobus a richiesta è tenuto in considerazione unicamente nel Cantone Appenzello Interno.

5 Per la seconda metà di marzo non sono disponibili, a posteriori, dati validi.

6 Cfr. anche <https://www.post.ch/it/chi-siamo/media/comunicati-stampa/2021/nonostante-le-difficili-condizioni-di-lavoro-dovute-al-coronavirus-la-posta-ha-recapitato-pacchi-e-lettere-in-modo-affidabile>

7 <https://www.unidroit.org/instruments/commercial-contracts/unidroit-principles-2004>

8 Cfr. ERGP report on the quality of service, consumer protection and complaint handling 2019, 14 dicembre 2020, pagina 61

Raggiungibilità di uffici postali e agenzie

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

⁽¹⁾ incluso autobus a richiesta

La Posta soddisfa i requisiti di raggiungibilità

PostCom ha verificato i risultati del calcolo della raggiungibilità. Nonostante le criticità dovute alla pandemia di coronavirus, nel 2020 la Posta ha soddisfatto i requisiti di legge in tutti i Cantoni con una percentuale superiore al 90% (incluso il servizio a domicilio). I Cantoni con la densità di popolazione maggiore evidenziano i valori più alti (Cantone Basilea-Città, Ginevra, Zurigo), mentre il valore più basso (92,65%) si registra nel Cantone Appenzello Esterno. A causa delle chiusure temporanee, durante la situazione straordinaria la raggiungibilità nel Cantone Friburgo è provvisoriamente scesa al di sotto della soglia del 90%. Il suo valore annuo, tuttavia, è ritornato in linea con il requisito di raggiungibilità, salendo a quota 92,75%.

A livello nazionale il valore annuo risulta pari al 96,70%, comprensivo del servizio a domicilio. L'anno scorso era stato del 96,45%. Attualmente questo valore nazionale è leggermente superiore a quello dei 12 mesi precedenti. Si può pertanto concludere che – nonostante si riscontri una riduzione del numero di uffici postali – vi è stata una compensazione, da un lato, per effetto del maggior numero di agenzie postali e dall'altro

anche per aver considerato i dati aggiornati relativi agli orari dei trasporti pubblici e per aver tenuto conto della popolazione residente stabilmente nelle località densamente popolate.

Il criterio di densità

Nelle regioni urbane e negli agglomerati definiti secondo la statistica federale, inoltre, deve essere garantito almeno un punto d'accesso con servizio. Ogni volta che è superata la soglia di 15 000 abitanti o occupati, si deve predisporre un ulteriore punto d'accesso con servizio (art. 33 cpv. 5bis, OPO).

La Posta ha indicato il calcolo del numero di punti d'accesso secondo il criterio di densità per il 2020: i nuovi criteri risultano rispettati in 82 agglomerati e regioni urbane su 83. L'unica eccezione è Einsiedeln. Qui la Posta deve garantire un secondo punto d'accesso. In accordo con il Consiglio distrettuale di Einsiedeln, vi era un progetto di apertura, che tuttavia non ha potuto essere realizzato nel 2020. Nonostante il ritardo si mantiene invariata la soluzione prevista. Secondo la verifica di PostCom, escludendo questa eccezione la Posta soddisfa i requisiti di legge in relazione al criterio di densità.

Regioni di pianificazione

Per il 2020 la Posta ha confermato che in ognuna delle regioni di pianificazione vi era almeno un ufficio postale. Essa adempie quindi alle disposizioni vigenti di cui all'art. 33 cpv. 2 dell'Ordinanza sulle poste.

Dialogo regolare sulla pianificazione con tutti i Cantoni

A norma dell'art. 33 cpv. 8 dell'Ordinanza sulle poste, la Posta intrattiene un dialogo regolare sulla pianificazione con tutti i Cantoni, in genere una volta all'anno. Il dialogo si prefigge lo scopo di armonizzare e coordinare i diversi servizi e le diverse infrastrutture (ad esempio attraverso i piani direttori cantonali). Tra i contenuti del dialogo sulla pianificazione rientrano in particolare i valori relativi alla raggiungibilità, le specifiche esigenze dal punto di vista postale e i nuovi sviluppi regionali. I Cantoni assicurano il coordinamento e la comunicazione adeguati con i propri Comuni. L'orizzonte di pianificazione discusso nel dialogo è di almeno quattro anni. Secondo le informazioni in possesso di PostCom, il dialogo sulla pianificazione si è svolto regolarmente.

Mappa interattiva in Internet

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

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

Risultati della misurazione dei tempi di consegna 2020 per la posta-lettere

Secondo l'Ordinanza sulle poste, nel servizio interno il 97% di tutti gli invii singoli della posta-lettere deve essere recapitato il giorno successivo o entro tre giorni della presa in consegna¹⁰. In seguito agli eventi di forza maggiore citati precedentemente, si è determinato un periodo rilevante pari a 6,5 mesi (gennaio, febbraio, prima metà di marzo, agosto, settembre, ottobre, novembre). Per tale periodo i risultati sono i seguenti:

Lettere nazionali

Prodotto	2015	2016	2017	2017	2019	2020 (6,5 mesi)
Lettere posta A (I+1) ¹⁰	97,8 %	98,0 %	97,6 %	97,6 %	98,0 %	98,0 %
Lettere posta B (I+3)	98,9 %	98,9 %	99,0 %	99,0 %	99,3 %	99,2 %

Tenendo conto degli eventi di forza maggiore, la Posta ha nuovamente superato il requisito del 97%, registrando un valore del 98,0% per la posta A e del 99,2% per la posta B. Rispetto all'anno precedente i risultati si sono mantenuti pressoché allo stesso livello elevato.

Risultati della misurazione dei tempi di consegna 2020 per la posta-pacchi

Secondo l'ordinanza sulle poste, il 95% dei pacchi nazionali del servizio universale deve essere recapitato il giorno successivo o entro tre giorni della presa in consegna¹¹. In seguito agli eventi di forza maggiore, per la misurazione dei tempi di consegna della posta-pacchi si è determinato un periodo rilevante pari a quattro mesi (gennaio, febbraio, agosto, settembre). Per tale periodo i risultati sono i seguenti:

Pacchi nazionali

Prodotto	2015	2016	2017	2018	2019	2020 (4 mesi)
PostPac Priority (I+1)	97,5 %	98,1 %	96,0 %	97,2 %	95,3 %	95,4 %
PostPac Economy (I+2)	97,5 %	97,2 %	97,5 %	97,7 %	95,9 %	95,5 %

Tenendo conto degli eventi di forza maggiore, la Posta ha superato il requisito del 95%, registrando un valore del 95,4 % per i pacchi Priority e del 95,5% per i pacchi Economy.

Monitoraggio mensile dei tempi di consegna

Durante la pandemia la Posta ha informato mensilmente in merito alla situazione in corso e alla qualità del recapito. Questa tempestività ha consentito a PostCom di inquadrare meglio la situazione del servizio universale e l'andamento degli indicatori di qualità.

Senza esclusione dei mesi colpiti da eventi di forza maggiore, per le lettere della posta A si è registrato un recapito puntuale nel 97,1% dei casi, mentre le lettere della posta B sono arrivate puntuali al destinatario nel 99,1% dei casi. Questi risultati si riferiscono a un periodo di 11,5 mesi nel 2020¹². Anch'essi si attestano pertanto al di sopra del valore prestabilito dall'ordinanza sulle poste pari al 97%.

Per quanto riguarda la misurazione dei tempi di consegna della posta-pacchi, senza esclusione dei mesi con eventi di forza maggiore, si registra, per i pacchi Priority, una puntualità del 97%, mentre per i pacchi Economy tale valore si ferma all'89,9%. Questi risultati si riferiscono alla totalità dei 12 mesi e si attestano al di sotto del valore prestabilito dall'ordinanza sulle poste pari al 95%.

Metodo di misurazione dei tempi di consegna per la posta-lettere e la posta-pacchi

Secondo l'ordinanza sulle poste, il metodo per misurare i tempi di consegna deve essere scientificamente riconosciuto e certificato da un organo indipendente. Deve inoltre basarsi su standard di qualità internazionali e tenere conto dello stato della tecnica¹³.

Il metodo di misurazione utilizzato soddisfa questi requisiti, è certificato ed è conforme alle normative internazionali (norma EN13850 per le lettere della posta A ed EN14508 per lettere della posta B). La stratificazione geografica delle oltre 80'000 lettere di prova sottoposte alla misurazione dei tempi di consegna, inviate su tutto il territorio nazionale nell'arco di 52 settimane, è effettuata come previsto dalla norma.

Anche il metodo di misurazione dei tempi di consegna della posta-pacchi è in linea con i requisiti dell'ordinanza sulle poste. Si differenzia tuttavia sostanzialmente dal metodo di misurazione utilizzato per le lettere, non essendo previsti in Europa standard qualitativi internazionali per la misurazione dei tempi di consegna dei pacchi.

Il metodo di misurazione attuale era stato precedentemente testato per un lungo periodo e ha potuto essere implementato nel 2020. Anch'esso è certificato e si basa sul rilevamento totale degli invii singoli della posta-pacchi. Per quanto concerne la forza maggiore il metodo si basa, come menzionato, sulla norma EN13850.

Confronto con l'Europa

Durante la pandemia il Gruppo indipendente dei regolatori per i servizi postali (ERGP), che assiste l'UE a titolo di organismo consultivo, ha condotto vari sondaggi sulla situazione del mercato postale e sulle conseguenze del Covid-19 e dei casi di forza maggiore¹⁴. Anche PostCom vi ha partecipato.

In base ai risultati di queste indagini, i regolatori dell'ERGP hanno appurato che a marzo e aprile 2020 la maggioranza dei Paesi europei ha segnalato, soprattutto rispetto alle possibilità e alle tempistiche di recapito, una modifica nell'erogazione del servizio universale dovuta alla presenza di focolai di Covid-19.

Nei primi sei mesi successivi allo scoppio della pandemia hanno invocato la forza maggiore almeno sette Paesi, ossia Belgio, Danimarca, Islanda, Norvegia, Austria, Spagna e Svizzera. Da altri dieci Paesi¹⁵ è stato reso noto che in determinati periodi, durante la pandemia, non è stato possibile adempiere ad alcuni obblighi legati alla garanzia del servizio universale (inerenti a standard di qualità o frequenza di recapito).

Sono state citate, nello specifico, le seguenti variazioni o interruzioni:

- interruzione del recapito della posta internazionale, dovuta tra l'altro all'assenza di capacità di carico sui voli passeggeri
- chiusura di uffici postali o orari di apertura ridotti
- qualità dei servizi ridotta
- frequenza di recapito ridotta
- recapito di invii raccomandati nelle cassette delle lettere senza la firma del destinatario.

Certi Paesi hanno citato i seguenti adeguamenti apportati da imprese postali tradizionali (operatori del servizio universale) nel corso della pandemia:

- aumento del limite di peso da 2 a 4 chilogrammi per i pacchi consegnati nella cassetta delle lettere del destinatario (Norvegia)

9
Art. 29 cpv. 1 lett. a OPO

10
I = giorno di impostazione

11
Art. 29 cpv. 1 lett. a OPO

12
Per la seconda metà del mese di marzo non sono disponibili dati validi.

13
Art. 32 cpv. 2 OPO

14
ERGP, Report on the consequences of COVID-19 on the postal sector, 27.11.2020

15
Bulgaria, Germania, Estonia, Francia, Malta, Svezia, Slovacchia, Repubblica Ceca, Ungheria, Cipro

- possibilità di spostare gratuitamente la consegna a un'altra località in caso di recapito in aree sottoposte a quarantena (Repubblica Ceca)
- nessun recapito di documenti o pacchi ufficiali a persone sottoposte a quarantena medica (Ungheria)
- sospensione temporanea di alcuni servizi universali (redirection e mailminder) (Irlanda)
- recapito di sabato (Italia, Gran Bretagna)
- ricezione digitale gratuita di invii postali (Liechtenstein)
- sospensione temporanea del servizio espresso (Serbia)
- impiego dell'esercito austriaco per un breve periodo in due centri di smistamento dopo un focolaio di Covid-19 tra gli impiegati postali.

Servizi postali internazionali

Lo scoppio e la rapida diffusione del Covid-19 a livello globale hanno messo a dura prova il servizio postale internazionale. In tutto il mondo, la chiusura delle frontiere e degli aeroporti internazionali ha comportato inconvenienti e disagi nel trasporto degli invii postali. Secondo i dati delle autorità di regolazione, gli operatori del servizio universale si sono trovati a dover affrontare enormi ritardi nelle consegne di articoli, soprattutto oltreoceano, a causa dell'interruzione totale o parziale del traffico aereo internazionale. Il trasporto aereo degli invii al di fuori dei confini nazionali è stato pressoché impossibile vista la sospensione dei voli, mentre nella catena logistica postale si sono accumulati forti ritardi. Le misure igienico-sanitarie e di sicurezza imposte dalle autorità per il contenimento della pandemia hanno comportato restrizioni e un rallentamento delle procedure doganali, del trasporto su strada e dell'operatività quotidiana delle aziende interessate.

Nonostante le circostanze avverse, gli operatori postali pubblici e privati hanno azionato tutte le leve possibili per preservare il servizio postale e soddisfare la crescente domanda del mercato dovuta ai divieti di uscire di casa o all'obbligo di smart working.

I flussi postali sono tornati alla normalità ad agosto/settembre 2020. Con il progressivo ripristino del traffico aereo gli obiettivi di consegna oltreoceano sono risultati più facilmente raggiungibili.

Chiusura e trasformazione di uffici postali

Nel corso dell'anno in rassegna PostCom ha emanato 24 raccomandazioni. Essa ha altresì deciso di non entrare in materia riguardo a due domande di riesame avanzate da altrettanti Comuni. Questi due reclami non figurano tra i 13 casi portati dinnanzi alla Commissione, dal momento che non sono rivolti contro decisioni notificate dalla Posta. In un caso si trattava della domanda di riesame da parte di un Comune che, con la Posta, aveva trovato una soluzione consensuale (decisione 13/2020 del 7 maggio 2020 relativa all'ufficio postale di Muotathal SZ). PostCom non dà seguito ai reclami di Comuni che sono sopraggiunti a una tale soluzione con la Posta e hanno sottoscritto una cosiddetta conferma di dialogo. Nel secondo caso, invece, un Comune richiedeva a PostCom di riesaminare due raccomandazioni, cosa tuttavia impossibile (decisione 14/2020 del 23 giugno 2020 relativa alla domanda di riesame del Comune di Milvignes).

Raccomandazioni di PostCom

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
- Accordi tra Comuni e Posta	108	101	115	127	104	134	83	83
- Casi portati dinnanzi alla Commissione	6	7	11	30	19	22	34	13
Trattati nell'anno in esame	5	4	12	20	24	18	18	24
Risultato:								
- raccomandazione affermativa	5	3	10	16	19	17	18	21
- raccomandazione contraria	-	-	2	2	1	1	-	3
- rigetto per ulteriori chiarimenti	-	1	-	2	4	-	-	-
- altre modalità di evasione ¹⁾	-	-	1	1	-	2	1	-
Reclami in sospenso presso PostCom	1	4	2	13	11	12	27	16

¹⁾ Stralci, ad esempio perché la Posta e il Comune hanno trovato una soluzione consensuale dopo essersi appellati a PostCom.

Ai sensi dell'art. 34 cpv. 5 OPO PostCom è tenuta a emettere una raccomandazione entro sei mesi dal ricevimento del reclamo da parte di un Comune. Al momento PostCom e il suo segretariato specializzato non sono in grado di rispettare tale termine d'ordine: motivo del ritardo è l'elevato numero di reclami pervenuti nel 2019. Il segretariato specializzato ha pertanto provveduto a uno spostamento interno di risorse, il che gli ha consentito di incrementare di circa un terzo il numero di raccomandazioni emesse nell'anno in esame 2020.

PostCom è consapevole del fatto che il protrarsi dei procedimenti pendenti può comportare conseguenze finanziarie per la Posta. Viceversa, la Commissione è tenuta a esaminare con attenzione i reclami dei Comuni e le decisioni della Posta, il che assorbe una notevole quantità di tempo.

Maggiori soluzioni di rimpiazzo con servizio a domicilio

Negli anni passati il servizio a domicilio veniva utilizzato principalmente come soluzione efficace per i Comuni più piccoli, in particolare per i cosiddetti insediamenti sparsi. Oggi la Posta ne fa un uso crescente anche nei Comuni più grandi come soluzione alternativa all'ufficio postale, nel caso in cui non trovi un partner di agenzia. In seguito a questo nuovo orientamento strategico, il numero di soluzioni di rimpiazzo con servizio a domicilio è aumentato sensibilmente tra i casi sottoposti al vaglio di PostCom.

Alla luce di tale evoluzione, nel corso dell'anno in esame PostCom ha iniziato a definire i criteri con cui stabilire i presupposti per poter autorizzare la chiusura di un ufficio postale a fronte di una soluzione di rimpiazzo con servizio a domicilio (raccomandazione 25/2020 del 10 dicembre 2020 relativa all'ufficio postale di Forel, Lavaux, VD). Nelle sue riflessioni sui casi concreti essa si basa sull'obbligo di tenere conto delle «caratteristiche regionali» ai sensi dell'art. 34 cpv. 5 lett. c OPO. Oltre ai criteri attuali quali le dimensioni del Comune (numero di abitanti e di posti di lavoro), la distanza e il tempo impiegato per raggiungere altri punti di accesso presidiati ecc., ora PostCom distingue anche tra i Comuni in cui esiste ancora un'infrastruttura per i beni di prima necessità e quelli in cui non vi sono più possibilità d'acquisto in loco. Se anche nei Comuni più grandi gli abitanti devono spostarsi in un altro Comune per acquistare i beni di prima necessità, di norma si risulterà in linea con le caratteristiche regionali se la Posta non dovesse più offrire punti di accesso presidiati in quel determinato luogo.

Altre raccomandazioni relative a casi concreti

- Molte autorità comunali temono che, collaborando con la Posta alla realizzazione di una soluzione d'agenzia, non abbiano più il diritto di appellarsi a PostCom contro

la chiusura dell'ufficio postale. Non è così. Nella sua prassi, PostCom parte sempre dal presupposto che le autorità comunali riescano a concordare con la Posta, a titolo di piano B, una determinata soluzione d'agenzia senza perdere il proprio diritto di adire la Commissione.

In due casi del Cantone Ticino, la partner d'agenzia designata è stata la stessa città di Bellinzona, che ha sottoscritto una dichiarazione d'intenti con cui s'impegnava a gestire un'agenzia postale presso lo sportello di quartiere della sua Amministrazione. Allo stesso tempo si è rivolta a PostCom chiedendo di respingere la decisione di chiusura della Posta e la relativa soluzione di rimpiazzo. Nelle sue raccomandazioni 4/2020 e 5/2020, entrambe del 7 maggio 2020, relative rispettivamente all'ufficio postale di Claro e a quello di Camorino, PostCom ha stabilito che la sottoscrizione di una dichiarazione d'intenti non è in conflitto con un'eventuale ricorso alla Commissione. Soltanto nel caso in cui un'autorità comunale abbia sottoscritto una cosiddetta conferma di dialogo con cui rinuncia esplicitamente ad appellarsi a PostCom, quest'ultima non entra nel merito di un eventuale reclamo da parte della suddetta autorità (decisione 13/2020 del 7 maggio 2020 relativa all'ufficio postale di Muotathal; riesame).

- La procedura di dialogo di cui all'art. 34 cpv. 1 OPO non è una negoziazione contrattuale di natura privata, bensì un iter disciplinato dal diritto pubblico della Confederazione. La Posta non ha la libertà di trattare i Comuni diversamente gli uni dagli altri a proprio piacimento, ed è altresì tenuta a comportarsi in maniera corretta e trasparente. In merito a quest'ultimo punto, in ogni caso ha l'obbligo di informare le autorità comunali in merito a eventuali fatti rilevanti ai fini della procedura (raccomandazione 23/2020 dell'8 ottobre 2020 relativa all'ufficio postale di Bossonnens).
- Ai sensi dell'art. 34 cpv. 4 OPO PostCom può invitare le parti in causa ad aderire a una procedura di conciliazione. In pratica, sinora sono state esclusivamente le autorità comunali a richiedere l'avvio di una tale trattativa. La procedura di conciliazione è finalizzata alla mediazione di una soluzione consensuale tra le parti, cosa impossibile se entrambe rimangono ferme sulla posizione che avevano assunto nella precedente procedura di dialogo, non andata a buon fine. Per tale motivo PostCom esige dall'autorità comunale che formuli una proposta su come intende eventualmente andare incontro alla Posta. Se non vi è disponibilità in tal senso, è comunque ancora possibile procedere a un'audizione da parte di una rappresentanza di PostCom (raccomandazione 8/2020 del 7 maggio 2020 relativa all'ufficio postale di Rickenbach LU). Tra l'altro la decisione in merito all'esecuzione di una procedura di conciliazione o di un'audizione non rappresenta un pregiudizio per la raccomandazione di PostCom (raccomandazione 23/2020 dell'8 ottobre 2020 relativa all'ufficio postale di Bossonnens).

Accesso per disabili a uffici e agenzie postali

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

Su richiesta la Posta ha confermato di adempiere alle disposizioni legali in materia di accessibilità per disabili nei casi di uffici postali insediati in edifici di nuova costruzione (cfr. in merito anche il capitolo seguente «Verifica dei punti di accesso presidiati e del servizio a domicilio»). Non è escluso, tuttavia, che nella ricerca di un partner d'agenzia essa abbia un unico interlocutore in loco. In tal caso il contratto verrebbe stipulato anche qualora la sede di tale soggetto non adempisse, se non in parte, ai criteri previsti dalla legge sull'eliminazione di svantaggi nei confronti dei disabili (LDis).

Nell'anno in esame PostCom si è occupata in due casi di tali questioni. Nel primo caso ha raccomandato alla Posta di trasformare l'ufficio postale in agenzia soltanto una volta garantito l'accesso a persone con mobilità ridotta (raccomandazione 4/2020 del 7 maggio 2020 relativa all'ufficio postale di Claro). Nel secondo caso, riguardante l'ufficio postale di Friburgo 2 Bourg, PostCom ha consigliato alla Posta di non procedere alla trasformazione, dal momento che l'agenzia designata non è accessibile a persone con disabilità motorie. PostCom è partita dal presupposto che si possa trovare, nel centro storico di Friburgo, un partner d'agenzia con una sede priva di barriere architettoniche. A suo avviso la Posta non ha tenuto sufficientemente conto delle caratteristiche regionali (raccomandazione 20/2020 del 27 agosto 2020 relativa all'ufficio di Friburgo 2 Bourg).

PostCom le ha pertanto raccomandato di definire un'istanza presso un ufficio centrale di RetePostale, che verifichi per tutte le nuove agenzie postali la loro accessibilità a persone con disabilità motorie.

Chiarimenti preliminari da parte della Posta presso i Comuni

Nell'anno in esame PostCom ha scoperto che la Posta, a volte ancor prima che venga emanata una raccomandazione, effettua accertamenti preliminari presso i Comuni in questione in vista dell'attuazione della sua decisione. Essa specifica di svolgere tali attività a proprio rischio e pericolo, e di voler continuare in tal senso. Dal punto di vista di PostCom, sebbene questi chiarimenti preliminari siano in contrasto con la funzione «pacificatrice» della procedura di conciliazione ai sensi dell'art. 34 OPO, non lo sono rispetto a quanto sancito dall'art. 34 cpv. 8 OPO. Secondo tale disposizione, infatti, la Posta non può chiudere né trasferire l'ufficio o l'agenzia postale prima che sia stata notificata la raccomandazione di PostCom. La Posta ha confermato che intende continuare ad attenersi a tale principio.

Verifica dei punti di accesso presidiati e del servizio a domicilio

Dall'entrata in vigore della nuova legislazione postale nel 2012, gli uffici postali e le agenzie sono raggruppati sotto l'appellativo generico di punti di accesso presidiati. A fine 2020 la Posta presentava una rete di 902 uffici postali gestiti in proprio e 1'185 agenzie, per un totale di 2'087 punti di accesso presidiati. Come già negli anni passati, il calo degli uffici postali è stato maggiore dell'aumento registrato sul fronte delle agenzie. Secondo la nuova strategia «La Posta di domani», l'obiettivo è raggiungere una stabilizzazione entro il 2024 con 800 uffici postali.

Rispetto al 2019, nel complesso si riscontra una diminuzione di 30 punti di accesso presidiati, un calo leggermente superiore a quello degli anni precedenti. Nella maggioranza dei casi, gli uffici postali sono stati trasformati in agenzie. Secondo i dati della Posta, dove non era possibile realizzare un'agenzia si è optato per la soluzione alternativa del servizio a domicilio.

Punti di accesso presidiati (giorno di riferimento 31.12.2020)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Uffici postali	1'662	1'562	1'464	1'323	1'189	1'078	981	902
Agenzie	569	660	735	849	968	1'061	1'136	1'185
Totale uffici postali e agenzie	2'231	2'222	2'199	2'172	2'157	2'139	2'117	2'087
Differenza rispetto all'anno precedente	-23	-9	-23	-27	-15	-18	-22	-30

Il numero di località con servizio a domicilio è salito a quota 1'797, 22 in più rispetto all'anno precedente (1'775 località). Anche la percentuale di economie domestiche che beneficiano di un servizio a domicilio in Svizzera è leggermente aumentata, raggiungendo il 9,5%.

Nel servizio a domicilio, inoltre, la Posta entra in un ambito completamente nuovo passando dalla targhetta analogica applicata alla cassetta delle lettere a una soluzione online. Dal suo punto di vista, il nuovo metodo di accesso digitale offre una serie di vantaggi alla clientela, che d'ora in avanti potrà usufruire del servizio non più soltanto a domicilio, ma anche fuori casa. Dall'esterno, inoltre, non sarà più visibile quando i clienti lasciano un documento da ritirare nella loro cassetta delle lettere. Con pochi clic, essi potranno selezionare le prestazioni desiderate e far passare il postino da casa il giorno stesso, se la richiesta è stata inoltrata prima delle ore 7:30, oppure il giorno di recapito successivo (dal lunedì al venerdì). Dal punto di vista della Posta, in questo modo si evitano inutili viaggi durante i giri di recapito, il che a sua volta riduce le emissioni di CO₂. Tutto sommato, grazie a questa soluzione si utilizzano le risorse in maniera più mirata e si risparmiano costi. Contro questo nuovo sistema, tuttavia, sono state espresse forti critiche da più parti e le discussioni non accennano a calmarsi.

Coloro che non hanno accesso al servizio a domicilio online, inoltre, possono richiedere gratuitamente una penna per ordini (97% di copertura territoriale in Svizzera).

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

Servizio a domicilio	2019	2020	Diff.
Numero località con servizio a domicilio	1'775	1'797	22
N° economie domestiche in località con servizio a domicilio	380'925	413'195	32'270
di cui numero economie domestiche senza servizio a domicilio in località con servizio a domicilio*	2'288**	2'565	277
Numero totale economie domestiche (nazionale)	4'288'429	4'355'741	67'312
Quota % numero economie domestiche con servizio a domicilio nazionale	8,9 %	9,5 %	0,6 %

* Queste economie domestiche escluse dal perimetro di recapito non beneficiano della distribuzione a domicilio e non possono quindi richiedere il servizio a domicilio.
 ** Il valore del 2019 è stato adeguato dal momento che per gli impianti di cassette delle lettere sprovvisti di indirizzo non si effettua più il servizio a domicilio.

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

Orari di apertura di uffici postali e agenzie

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

Orari di apertura di uffici postali e agenzie (giorno di riferimento 1° dicembre 2020) in %

Orari di apertura	Uffici postali	Agenzie
fino a 2 ore al giorno	0%	0%
2 - 4 ore al giorno	2%	4%
4 - 6 ore al giorno	7%	7%
6 - 8 ore al giorno	52%	12%
8 e più ore al giorno	38%	77%

(lievi differenze di arrotondamento)

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

Soltanto il 2% degli uffici postali rimane aperto meno di quattro ore al giorno. La stragrande maggioranza di uffici e agenzie rimane aperta per più di 6 ore al giorno. Come negli scorsi anni, anche nel 2020 la maggior parte degli uffici postali rimane aperta dalle 6 alle 8 ore al giorno (52%). Tuttavia, in oltre tre quarti delle agenzie si possono effettuare operazioni postali durante più di 8 ore al giorno (77%).

In termini assoluti, a fronte di una percentuale di agenzie in costante crescita aumenta la quota di quelle con un orario di apertura giornaliero di 8 ore e più. Al 1° dicembre 2020 (giorno di riferimento) 906 agenzie restavano aperte giornalmente 8 ore e più. L'anno scorso le agenzie con orario di apertura più lungo erano 867. Per effetto della continua trasformazione in agenzie, la clientela beneficia di orari di apertura più estesi.

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

Frequenza di clienti in uffici postali e agenzie

Frequenza media giornaliera in uffici postali e agenzie

Tipo di ufficio postale	2019	2020	Diff.
Uffici postali	410	381	-29
Agenzie	35	38	3

Rispetto all'anno scorso, gli uffici postali hanno registrato una frequenza notevolmente inferiore, con 381 clienti al giorno. Il massiccio calo è dovuto principalmente alla pandemia di coronavirus, ad esempio in seguito alle chiusure temporanee e al fatto che la popolazione si è recata meno all'ufficio postale nel periodo in cui è stata in vigore la situazione straordinaria.

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

Accesso ai servizi online della Posta

Dal 2004 le offerte online delle autorità federali (Confederazione, Cantoni, Comuni e tutte le altre organizzazioni pubbliche) e della Posta devono essere accessibili a tutte le persone disabili. Dal 2008 la Posta assicura sistematicamente l'accesso a Internet senza barriere.

Le persone affette da cecità possono fruire dei contenuti attraverso la funzione di lettura a voce alta. Gli ipovedenti possono ingrandire tutti i testi e le immagini. Chi è affetto da disabilità fisiche ha la possibilità di navigare all'interno del sito con un solo tasto. Grazie ai sottotitoli presenti nei supporti audiovisivi (o, in alcuni casi, con video nella lingua dei segni), i non udenti possono seguire tutte le registrazioni audio. Queste migliorie sono utili anche alle persone con disabilità senili.

Buche delle lettere

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

La Posta ha confermato a PostCom che in tutte le località si trova almeno una buca delle lettere pubblica. In 132 località si registrano tuttavia delle eccezioni, vale a dire che non è presente alcuna buca delle lettere pubblica. Rispetto all'anno scorso vi è una località in più. Delle 132 località prive di buche delle lettere, 38 non hanno mai beneficiato di questo tipo di servizio della Posta. Le restanti buche delle lettere sono state rimosse d'intesa con i Comuni negli anni scorsi.

La Posta offre una ricerca delle ubicazioni interattiva per le buche delle lettere sulla sua Post-App. Sulla app o sul portale della Posta si può trovare velocemente la buca delle lettere più vicina. Informazioni pratiche, come ad esempio l'orario di levata della buca più vicina, permettono di localizzare quella ottimale nelle vicinanze.

Buche delle lettere pubbliche

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Numero buche delle lettere pubbliche	15'002	14'927	14'823	14'729	14'617	14'583	14'495	14'451

Il numero di buche delle lettere pubbliche è in lieve, ma costante diminuzione. A fine 2020 la Posta gestiva 14'451 buche delle lettere pubbliche. Rispetto all'anno scorso sono 44 buche in meno. Secondo la Posta, il motivo è da ricondurre soprattutto al minore utilizzo di tali buche. La soppressione delle buche delle lettere viene sempre effettuata in accordo con il Comune interessato. In seguito alla trasformazione degli uffici postali in agenzie, l'anno scorso sono state rimosse 189 buche delle lettere, ma in cambio ne sono state attivate 159.

Anche in Europa si registra una costante diminuzione delle buche delle lettere pubbliche, ovvero quelle gestite dagli operatori postali tradizionali¹⁶. Questa tendenza dovrebbe continuare anche negli anni a venire, in particolare alla luce del fatto – accelerato dalla pandemia di coronavirus – che lo scambio di informazioni si sposterà sempre più massicciamente dal canale fisico a quello digitale.

Invii postali persi e reclami relativi al servizio universale

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

Fondandosi sulle norme europee¹⁷ inerenti ai reclami, la Posta allestisce dunque ogni anno un rapporto regolatorio circa le perdite di invii e i reclami in relazione al servizio universale. Oltre ai reclami relativi al servizio universale, la Posta include nel rapporto anche tutti i restanti reclami riconducibili agli altri settori.

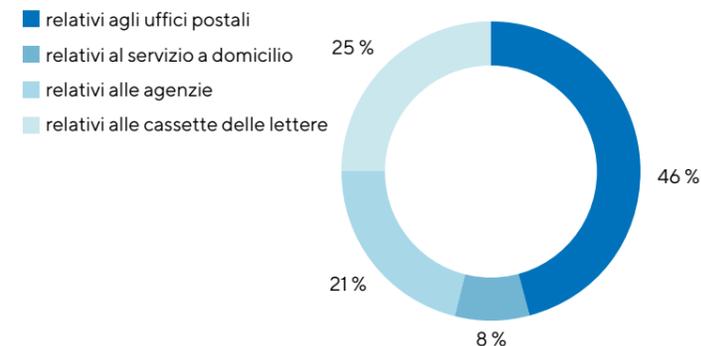
Per quanto riguarda il servizio universale, come l'anno scorso i clienti si sono lamentati per gli invii persi soprattutto nel settore dei pacchi Priority e dei pacchi Economy. L'aumento dei reclami sul fronte dei pacchi va di pari passo con l'enorme crescita dei quantitativi. La Posta fa notare che, nonostante i vincoli imposti dall'UFSP sul processo di elaborazione a causa del coronavirus, i reclami non sono aumentati in rapporto al volume di pacchi. La comprensione dimostrata dai clienti nei confronti della situazione speciale, tuttavia, è andata diminuendo nella seconda metà dell'anno.

Per quanto concerne le lettere indirizzate, i reclami hanno evidenziato complessivamente un calo, dovuto in larga misura alla minore quantità di invii di questo tipo. Per le lettere della posta A, la maggior parte di essi ha riguardato lo smarrimento di invii o il loro recapito errato.

Nel 2020 la Posta ha ricevuto complessivamente 362'425 reclami da parte di clienti. Su 1'000 lettere ne sono pervenuti 0,026, mentre per quanto riguarda i pacchi sono stati 0,8 su 1'000. La maggior parte dei clienti continua a prediligere il reclamo verbale diretto (al telefono o allo sportello).

Soprattutto durante la situazione straordinaria della scorsa primavera e il conseguente aumento dei volumi di pacchi nelle vendite online, le reazioni da parte dei clienti hanno subito una vera e propria impennata. Nonostante il rafforzamento delle risorse di personale da parte della Posta, in tale periodo le tempistiche di risposta si sono allungate, con una durata media dell'evasione per ciascun reclamo di 7,4 giorni (2019: 6,3 giorni).

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



Per quanto concerne i punti d'accesso rilevanti sotto il profilo regolatorio, sono pervenuti alla Posta 6'751 reclami (anno precedente: 5'027). Quasi la metà di essi (46%) riguardava gli uffici postali ed era legata principalmente alle conseguenze della pandemia di coronavirus. Nello specifico, i clienti si sono rivolti più spesso alla Posta per tematiche e quesiti di vario genere (ad esempio in merito agli orari di apertura e alle misure di sicurezza in uffici postali e agenzie).

Anche sul fronte del servizio a domicilio sono pervenute molte più reazioni da parte della clientela, principalmente in seguito al passaggio dalla targhetta applicata alla cassetta delle lettere alla citata applicazione digitale, per richiedere il servizio. La Posta ha riferito che le lamentele dei clienti hanno riguardato problemi nell'utilizzo della nuova soluzione digitale o il fatto di non conoscerne l'esistenza. Altri motivi sono stati la pandemia e il sovraccarico degli addetti al recapito a causa del forte aumento del numero di pacchi.

¹⁶ ERGP 20(23) Report on core indicators for monitoring the European postal market, 22.12.2020, pagina 69

¹⁷ EN14012 (Servizi postali – Qualità del servizio – Principi di trattamento dei reclami)

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 pertanto grande importanza.

A fine 2020 in Svizzera si contavano 1'783'250 edifici abitati tutto l'anno. Stando alle indicazioni della Posta, 2'159 indirizzi non hanno beneficiato di una distribuzione regolare a domicilio. In alternativa sono state convenute soluzioni quali il recapito in una casella postale o in un impianto di cassette delle lettere, il recapito in una cassetta delle lettere al di fuori del fondo oppure la limitazione della frequenza del recapito (ossia meno di sei volte a settimana).

Servizio a domicilio	2019	2020	Diff.
Numero località con servizio a domicilio	1'775	1'797	22
N° economie domestiche in località con servizio a domicilio	380'925	413'195	32'270
di cui numero economie domestiche senza servizio a domicilio in località con servizio a domicilio*	2'288**	2'565	277
Numero totale economie domestiche (nazionale)	4'288'429	4'355'741	67'312
Quota % numero economie domestiche con servizio a domicilio nazionale	8,9 %	9,5 %	0,6 %

* Queste economie domestiche escluse dal perimetro di recapito non beneficiano della distribuzione a domicilio e non possono quindi richiedere il servizio a domicilio.
** Il valore del 2019 è stato adeguato dal momento che per gli impianti di cassette delle lettere sprovvisti di indirizzo non si effettua più il servizio a domicilio.

Il numero di edifici abitati tutto l'anno con soluzione di rimpiazzo continua a crescere (8,9%) di anno in anno più marcatamente rispetto al numero di edifici abitati tutto l'anno (0,7%). Le soluzioni di rimpiazzo si contano invece in per mille se le si compara con il numero totale di edifici abitati tutto l'anno.

In caso di controversie riguardanti l'obbligo di distribuzione a domicilio della Posta, PostCom ne verifica l'obbligo di recapito in una procedura di vigilanza ed emana una decisione. Quest'ultima può essere impugnata dall'interessato o dalla Posta dinanzi al Tribunale amministrativo federale (TAF). Nell'anno in esame PostCom non ha emanato decisioni sulla distribuzione a domicilio.

Nuove disposizioni

Conformemente all'art. 14 LPO, la Posta è tenuta a garantire la distribuzione a domicilio negli insediamenti abitati tutto l'anno. Il 1° gennaio 2021 il Consiglio federale ha provveduto ad adeguare, nell'ordinanza sulle poste, le disposizioni relative alla distribuzione a domicilio a seguito di due mozioni parlamentari (Maire, 14.4091 e Clottu, 14.4075). Per quanto concerne l'obbligo della Posta di assicurare la distribuzione a domicilio, nell'anno in esame si sono tuttavia ancora applicate le regole seguenti di cui all'art. 31 cpv. 1 dell'ordinanza sulle poste:

- la Posta è tenuta a consegnare gli invii postali a domicilio solo se la casa si trova in un insediamento costituito da almeno cinque edifici abitati tutto l'anno su una superficie massima di un ettaro,
- o 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.

Dal 1° gennaio 2021 l'obbligo della distribuzione a domicilio è disciplinato dalle seguenti disposizioni:

- In linea di principio, la Posta è tenuta a distribuire a domicilio gli invii postali in ogni

casa abitata tutto l'anno, quindi anche al di fuori degli insediamenti (art. 31 cpv. 1 OPO).

- Le eccezioni all'obbligo di cui all'art. 31 cpv. 2 OPO sono rimaste pressoché identiche. Il diritto alla distribuzione a domicilio decade invece se:
 - a) la distribuzione comporta difficoltà eccessive, come cattive condizioni stradali oppure pericoli per il personale di distribuzione o terzi;
 - b) il destinatario e la Posta hanno concordato un altro punto (ad es. casella postale) o un'altra forma di distribuzione; oppure
 - c) non sono soddisfatte le disposizioni concernenti le cassette delle lettere e gli impianti di cassette per le lettere.
- Un'eccezione all'obbligo di distribuzione a domicilio è prevista qualora essa comporti spese e oneri eccessivi (art. 31 cpv. 2bis OPO).
- È stata aggiunta un'eccezione anche a titolo di disposizione transitoria per eventuali soluzioni alternative esistenti. Qualora una simile soluzione sia stata adottata prima del 1° gennaio 2021, si continua ad applicare la disciplina sinora in vigore, ossia la regola summenzionata inerente alla definizione di insediamento e al tragitto (art. 83a 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 di distribuzione o designare un altro punto di distribuzione. Il destinatario deve essere previamente consultato (art. 31 cpv. 3 OPO). Questa disposizione è rimasta invariata.

PostCom considera la distribuzione a domicilio una parte essenziale del servizio universale e ne è particolarmente attenta, in quanto le abitazioni escluse dalla distribuzione a domicilio non possono neanche beneficiare del servizio a domicilio come soluzione alternativa agli uffici postali o alle agenzie. Quest'ultimo, spesso proposto quando si chiude un ufficio postale o un'agenzia, permette l'accettazione di invii postali e la fornitura di prestazioni del traffico pagamenti al domicilio del cliente («La Posta sull'uscio di casa»). La Posta offre il servizio a domicilio solo in determinate regioni; in linea di principio non vi è un diritto a questo servizio.

Prestazioni del servizio universale

Nel rispetto dell'ordinanza sulle poste, la Posta stabilisce quali delle sue prestazioni rientrano nel servizio universale e ne presenta annualmente l'elenco a PostCom, che lo controlla e lo approva.

L'elenco approvato funge da riferimento per la corretta attribuzione dei costi e dei ricavi e serve, di riflesso, per la prova del rispetto del divieto di sovvenzionamento trasversale.

Nel 2020 la Posta ha apportato nello specifico una serie di adeguamenti formali e redazionali che non hanno influito sul perimetro del servizio universale.

PostCom ha approvato le prestazioni assegnate al servizio universale per il 2020 con decisione del 3 febbraio 2020. L'elenco è disponibile sul sito di PostCom.

La revisione dell'ordinanza sulle poste comporta svariate modifiche per il 2021

Il 18 settembre 2020 il Consiglio federale ha deciso di apportare vari adeguamenti all'ordinanza sulle poste, di cui la maggior parte è entrata in vigore il 1° gennaio 2021. Esse riguardano, tra i vari aspetti, i punti elencati di seguito.

Offerta nel servizio universale

Ricevuta

- Terminologia: l'espressione «avviso di ricevimento» viene sostituita da «ricevuta».
- La firma su un apparecchio elettronico di rilevazione è equiparata, per tutte le ricevute, alla firma su carta (art. 29 cpv. 3bis OPO).
- All'art. 29 cpv. 3bis OPO viene ora stabilito quando un invio postale con ricevuta è da considerarsi ricevuto. Per quanto concerne le persone autorizzate a ricevere gli invii, la disposizione rimanda alle condizioni generali della Posta. I mittenti hanno tuttavia la possibilità di bloccare la consegna a persone al di sotto dei 16 anni d'età.

Autorizzazione elettronica al recapito (art. 29 cpv. 4bis OPO)

Nel nuovo art. 29 cpv. 4bis OPO viene inserita una base giuridica inerente all'autorizzazione elettronica al recapito, che tutela dal punto di vista legale la prassi sinora adottata dalla Posta. Il funzionamento è il seguente: se è a conoscenza dell'imminente ricevimento di una raccomandata, il destinatario può autorizzare la Posta per via elettronica a recapitare la lettera direttamente nella cassetta delle lettere o nella casella postale. L'autorizzazione sostituisce la firma cartacea o su pad. I mittenti che agiscono in adempimento di compiti di diritto pubblico hanno la possibilità di escludere questa modalità di recapito. L'autorizzazione elettronica al recapito è esclusa anche in caso di atti esecutivi e giudiziali.

Definizione di lettere a destinazione dell'estero («lettera maxi»)

Il servizio universale per le lettere a destinazione dell'estero viene ridefinito e allineato al regolamento dell'Unione postale universale (UPU), sia per quanto riguarda il limite massimo di peso sia rispetto al formato (art. 29 cpv. 2 e 2bis OPO).

Nuova regolamentazione relativa all'obbligo di distribuzione a domicilio

La nuova regolamentazione relativa alla distribuzione a domicilio è frutto delle mozioni Maire e Clottu (si vedano le spiegazioni dettagliate in merito al precedente capitolo sul tema della distribuzione a domicilio).

Distribuzione di quotidiani in abbonamento entro mezzogiorno

D'ora in avanti la Posta è tenuta a distribuire i quotidiani in abbonamento nelle zone senza recapito mattutino al più tardi entro le ore 12.30 (art. 31a cpv. 1 OPO). Tale disposizione è scaturita dalla mozione Candinas (16.3848). Il metodo di misurazione dei tempi di consegna necessario per rispettare questa condizione potrà essere implementato per la prima volta nel 2022, per cui i primi esiti dei controlli saranno disponibili a marzo 2023. Il limite di orario summenzionato non si applica, tuttavia, nel caso in cui i giornali siano stati recapitati troppo tardi dall'editore o in presenza di situazioni che impediscono la distribuzione puntuale e che esulano dalla responsabilità della Posta e dell'editore (art. 31a cpv. 2 lett. a e b). L'orario di distribuzione dev'essere rispettato al 95% su base annuale e su tutto il territorio svizzero (art. 31a cpv. 3).

PostCom approva il metodo e gli strumenti di misurazione (art. 31a cpv. 5 OPO). La verifica annuale dei risultati e la pubblicazione dei medesimi sono a cura di PostCom, analogamente alla verifica degli odierni requisiti qualitativi dei servizi postali (art. 53 OPO).

Finanziamento del servizio universale

La Posta Svizzera e le società del gruppo devono finanziare il servizio postale universale 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 del monopolio della posta-lettere (invii fino a 50 grammi) 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 e tanto meno li può verificare. Le competenze di PostCom sono disciplinate dettagliatamente nella legislazione postale.

Divieto di sovvenzionamento trasversale nel caso specifico

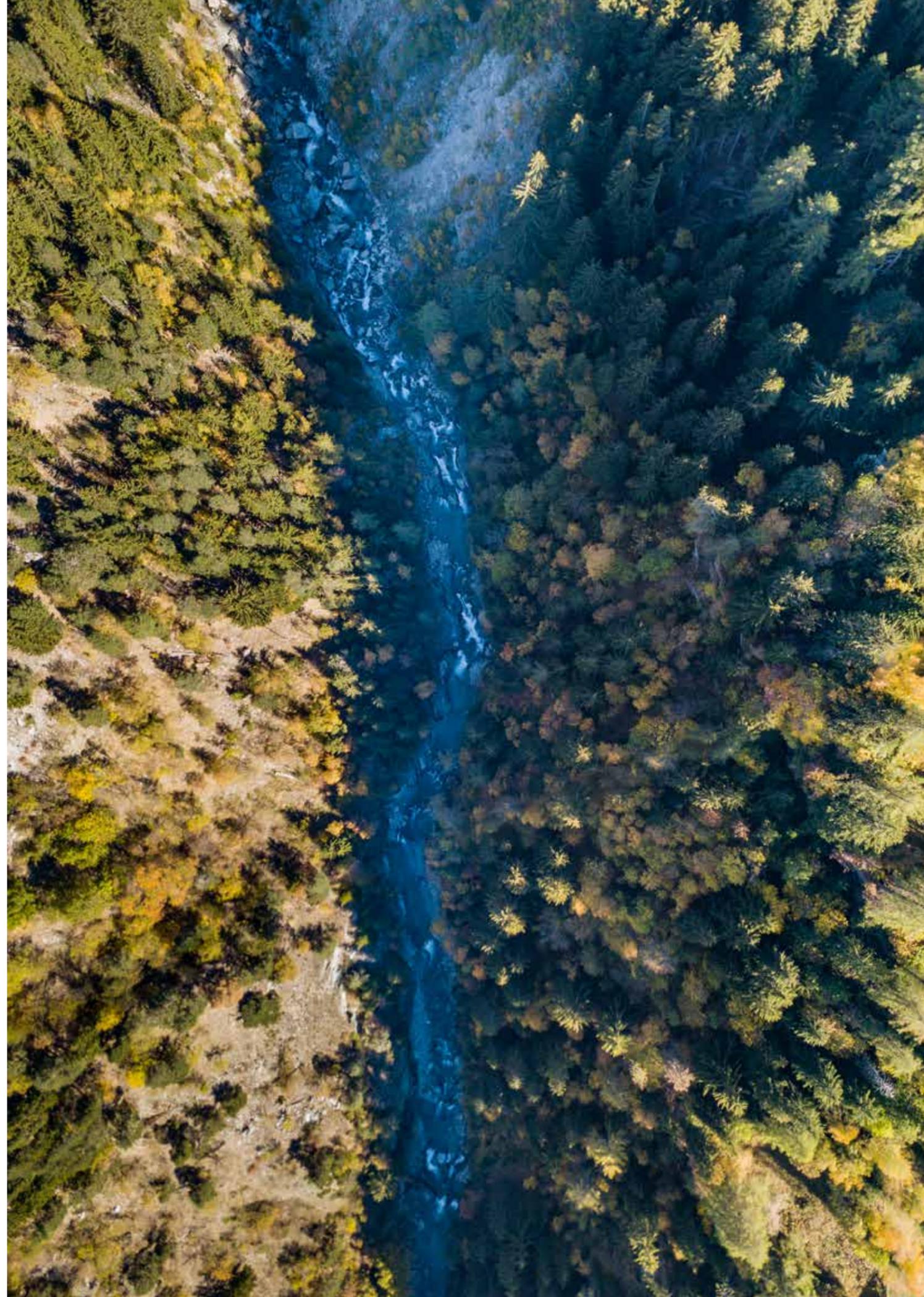
L'art. 19 cpv. 1 della Legge sulle poste (LPO) sancisce il principio del divieto di sovvenzionamento trasversale, secondo cui la Posta può utilizzare i proventi dei servizi riservati (monopolio delle lettere) esclusivamente per coprire i costi del servizio universale e non per accordare sconti sulle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

A tenore dell'art. 19 cpv. 3 LPO, PostCom può – su denuncia o d'ufficio – obbligare la Posta a fornire la prova che il divieto di sovvenzionamento trasversale è stato rispettato nel caso specifico. PostCom ha utilizzato questa possibilità negli anni dal 2018 al 2020. Le procedure dettagliate sono illustrate al capitolo «Prova del rispetto del divieto di sovvenzionamento trasversale nel caso specifico».

Costi netti derivanti dall'obbligo di fornire il servizio universale

La legislazione sulle poste permette di esporre come costi netti i maggiori costi imputabili all'obbligo di fornire il servizio universale. Secondo l'articolo 49 capoverso 1 OPO, i costi netti risultano dal confronto tra il risultato che la Posta e le società del gruppo Posta conseguono adempiendo a tale obbligo (situazione effettiva) e il risultato che realizzerebbero senza tale obbligo (risultato ipotetico).

L'art. 49 cpv. 2 OPO precisa il metodo per calcolare 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). I costi netti risultano dalla differenza tra i ricavi non conseguiti e i costi evitati.

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

Calcolo dei costi netti

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

In mio. franchi	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
- Ricavi non conseguiti	576	577	546	499	452	428	343	188
+ Costi proporzionali evitati	335	343	327	291	262	244	174	31
+ Costi strutturali evitati	649	627	590	554	515	455	450	388
Risultato	409	392	371	346	325	271	281	231

Fonte: La Posta Svizzera SA

Nel 2020 i costi netti sono risultati pari a 231 milioni di franchi, ovvero 50 milioni di franchi in meno rispetto all'anno precedente.

Considerato il fatto che nella rete di uffici postali ipotetica le variazioni nelle operazioni allo sportello sono predefinite a livello statico, il risultato effettivo del 2020 ha avuto un forte impatto sui ricavi non conseguiti alla luce delle evoluzioni dovute al coronavirus. Anche il calo dei costi proporzionali evitati si ripercuote sulla netta diminuzione di fatturato registrata nella rete effettiva. Per quanto riguarda i costi strutturali evitati, invece, la riduzione è da ricondurre alle continue misure di ottimizzazione.

Un altro fattore responsabile del calo dei costi netti è l'effetto una-tantum del 2019 (con i costi di riorganizzazione sostenuti nell'organizzazione degli uffici postali). Anche il ridimensionamento persistente ormai da anni della rete di uffici postali reale e quindi l'allineamento alla rete postale ipotetica hanno comportato una contrazione dei costi netti. Dal 2013 si riscontra di anno in anno una diminuzione dei costi netti pari in media al -8%.

Secondo la società di revisione incaricata dalla Posta conformemente all'articolo 57 OPO (cfr. capitolo «Risultato della verifica indipendente»), i costi netti per il 2020 sono stati calcolati in conformità all'OPO in tutti gli aspetti essenziali.

Finanziamento del servizio universale

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

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

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

Tali trasferimenti sono ammessi a condizione che,

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

Risultato servizi riservati

La tabella seguente riassume e pone a diretto confronto i risultati dei servizi riservati per gli anni 2014-2020.

Risultato dei servizi riservati lettere fino a 50 g)	Servizi riservati						
In mio. franchi	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ricavi	1213	1225	1161	1153	1106	1046	994
Costi	1097	1118	1115	1057	966*	935	912
Risultato	116	107	46	96	139	112	82
Costi derivanti dalla compensazione dei costi netti	80	106	81	96	96*	96	90
Costi netti della Posta	392	371	346	325	271	281	231

* valore adeguato retroattivamente

Fonte: La Posta Svizzera SA

Da questi dati emerge che i servizi riservati coprono i costi. Sebbene i ricavi siano in calo da anni e tale andamento non sia stato neutralizzato mediante adeguati risparmi sui costi, il bilancio che si ricava è positivo. Il risultato dopo la compensazione dei costi netti ammonta a 82 milioni di franchi. Tale importo è comprensivo dell'addebito legato alla compensazione dei costi netti, per un totale di 90 milioni di franchi, ed è inferiore ai costi netti totali derivanti dall'obbligo di fornire il servizio universale nei settori dei servizi postali e del traffico pagamenti (231 milioni di franchi). Esso è pertanto in linea con quanto sancito dall'ordinanza sulle poste.

La tabella seguente riassume gli importi e la ripartizione della compensazione dei costi netti per il 2020. I valori positivi indicano i pagamenti effettuati; quelli negativi gli accrediti ricevuti a titolo di compensazione.

Compensazione dei costi netti

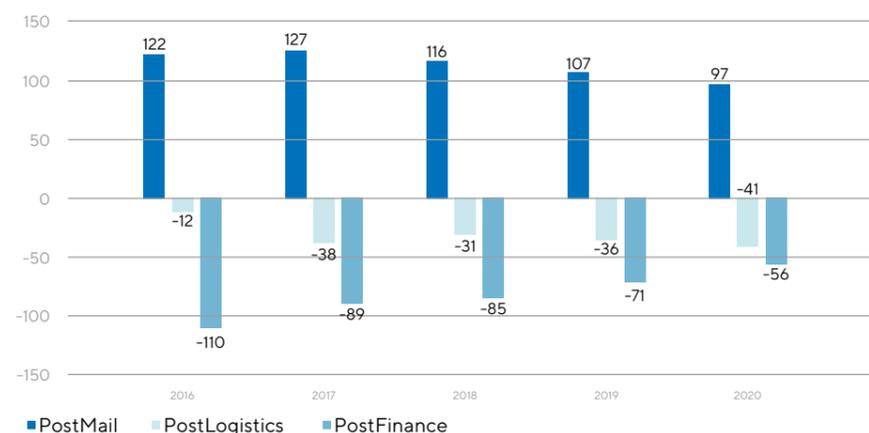
Mio. Franken	PostMail	PostLogistics	PostFinance
Compensazione dei costi netti*	97	-41	-56
	Posta CH SA		PostFinance
Totale compensazione dei costi netti	56		-56

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

Fonte: La Posta Svizzera SA

Nel 2020 la Posta ha usufruito della possibilità prevista dall'art. 51 cpv. 1 OPO di compensare i costi netti dell'anno precedente e di attribuirli ai singoli servizi e prodotti. Nel 2019, in base al calcolo approvato da PostCom il 7 maggio 2020, tali costi ammontavano complessivamente a 281 milioni di franchi, di cui nel 2020 ne sono stati impiegati in tutto 97 per la compensazione tra i segmenti. Tale importo è stato interamente addebitato al settore PostMail. Una quota pari a 41 milioni di franchi è stata accreditata a PostLogistics e una quota di 56 milioni di franchi a PostFinance¹⁸.

Compensazione dei costi netti tra i settori in mio. franchi



Tenendo conto di quanto stabilito all'art. 51 OPO, la Posta può imputare liberamente ai settori i costi netti del servizio universale. In tale ottica, nell'ambito della compensazione dei costi netti la percentuale di questi ultimi addebitata al settore PostMail è sempre relativamente stabile. I settori PostLogistics e PostFinance, invece, beneficiano sistematicamente di accrediti sui costi netti.

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'art. 51 cpv. 2 lett. c OPO sono state rispettate. Conformemente a questo articolo, infatti, i servizi finanziari offerti da PostFinance possono coprire al massimo i costi netti derivanti dall'obbligo di fornire il servizio universale nei settori dei servizi postali e del traffico dei pagamenti. La tabella seguente documenta che le direttive sono state rispettate:

Confronto costi netti / compensazione dei costi netti

In mio. franchi	Servizi postali	Servizi finanziari
Compensazione dei costi netti	56	-56
Costi netti	173	58

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

Fonte: La Posta Svizzera SA

Utilizzo dei contributi di incentivazione per il recapito di giornali e riviste in abbonamento

Per il 2020 il Consiglio federale ha approvato una riduzione per la distribuzione pari a 30 milioni di franchi (27 centesimi per esemplare) per la stampa locale e regionale e a 20 milioni di franchi (18 centesimi per esemplare) per la stampa associativa e delle fondazioni. La Posta ha trasferito questi contributi a beneficio della propria clientela. I criteri previsti dall'art. 51 cpv. 2 lett. a OPO in merito alla compensazione dei costi netti sono stati rispettati.

Prova annuale del rispetto del divieto di sovvenzionamento trasversale 2020

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

Per il 2020 la Posta ha attestato i seguenti risultati nel suo reporting conformemente alle esigenze di regolazione:

Risultati dei servizi del servizio universale e del Gruppo

Mio. franchi	Servizi del servizio universale			Prestazioni non incluse nel servizio universale			Totale prestazioni non incluse nel servizio universale	Totale Gruppo
	Servizi postali	Traffico dei pagamenti	Totale	Servizi postali	Traffico dei pagamenti	Trasporto di passeggeri		
Ricavi	2687	701	3388	2205	839	809	3853	7241
Costi	2510	698	3208	2195	1101	922	4218	7426
Ricavi prima della compensazione dei costi netti	178	3	180	10	-262	-114	-365	-185
Compensazione dei costi netti	56	-56	0	0	0	0	0	0
Risultato dopo compensazione dei costi netti	122	59	180	10	-262	-114	-365	-185

Fonte: La Posta Svizzera SA

Al risultato regolatorio dei due mandati di servizio universale, complessivamente pari a 180 milioni di franchi, si contrappone un risultato regolatorio del gruppo di -185 milioni di franchi. Di conseguenza, si registra un risultato negativo delle prestazioni non incluse nel servizio universale pari a -365 milioni di franchi, di cui la maggior parte (-262 milioni di franchi) imputabili al traffico dei pagamenti.

Come già nel 2018 e 2019, quindi, per il 2020 la Posta non può fornire la prova annuale del rispetto del divieto di sovvenzionamento trasversale ai sensi dell'art. 55 cpv. 3 OPO. La prova annuale ai sensi dell'art. 55 cpv. 3 OPO mette a confronto il risultato del gruppo e i risultati dei due mandati di servizio universale. Attraverso tale confronto viene rappresentato un eventuale deflusso di capitale dal servizio universale ai settori non inclusi nel servizio universale. Deflusso di capitale vietato però solo qualora si tratti di proventi derivanti dai servizi riservati¹⁹. La omessa fornitura della prova annuale ai sensi dell'art. 55 cpv. 3 OPO non è pertanto una dimostrazione sufficiente, ma solo un indicatore della possibile sussistenza di un sovvenzionamento trasversale vietato nel caso specifico.

Prova del rispetto del divieto di sovvenzionamento trasversale nel caso specifico

Per provare un sovvenzionamento trasversale vietato nel caso specifico²⁰ devono risultare soddisfatti contemporaneamente due criteri:

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

18

Ulteriori spiegazioni sulla distribuzione dei costi: «Aktuelle Herausforderungen im Bereich der Grundversorgung mit Post- und Zahlungsverkehrsdiensten» (Sfide attuali nel servizio universale con le prestazioni postali e del traffico dei pagamenti), rapporto dell'UF-COM, 22.1.2021, pagina 55 (in tedesco)

19

Cfr. art. 19 LPO

20

Cfr. art. 48 cpv. 1 OPO

Si ha un sovvenzionamento trasversale vietato nel caso specifico solo se sono soddisfatti entrambi i criteri (presenza di uno scopo e di una fonte del sovvenzionamento trasversale). In tale eventualità occorre addurre la prova nel caso specifico²¹, che la Posta fornisce dal 2019.

Calcolo dei costi incrementali non inclusi nel servizio universale per il 2020 (art. 48 cpv. 1 lett. a OPO)

Il risultato delle prestazioni non incluse nel servizio universale, pari a -365 milioni di franchi, è da ricondursi principalmente a PostFinance, sul cui risultato pesano in particolare il calo di quantitativi dovuto al coronavirus (tra cui i versamenti allo sportello) e i minori proventi da interessi a causa dei persistenti tassi ai minimi storici. Un altro fattore di rilievo è stato il costo calcolatorio del capitale proprio. Per quanto concerne AutoPostale, le perdite di ricavi dovute alla pandemia e alle conseguenti misure restrittive sono state consistenti. Per RetePostale, i principali responsabili del deficit sono stati individuati in prodotti di terzi non redditizi.

Anche per il futuro ci si attende dalla Posta un risultato negativo delle prestazioni non incluse nel servizio universale – soprattutto alla luce del difficile contesto di mercato in cui opera PostFinance.

Dal punto di vista regolatorio i prodotti di terzi non redditizi di RetePostale devono essere esaminati più approfonditamente. L'analisi della struttura dei costi di tali prodotti di terzi ha evidenziato come, a livello di singole categorie merceologiche e di singoli prodotti, essa non copra i costi incrementali.

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

Per quanto concerne i prodotti di terzi, la Posta ha sottolineato che tale assortimento è costantemente sottoposto a verifica da parte di RetePostale. L'ottimizzazione dell'assortimento avviato nel 2019 sta avendo effetti positivi sul risultato, e continuerà anche in futuro.

Calcolo dei costi unici nei servizi riservati per il 2020 (art. 48 cpv. 1 lett. b OPO)

I costi unici (stand-alone costs) sono i costi che la Posta dovrebbe sostenere se offrisse esclusivamente le prestazioni dei servizi riservati. Per calcolare i costi unici, occorre formulare provvisoriamente uno scenario ipotetico («scenario stand-alone») in cui si ipotizzi che la Posta offra solamente le prestazioni dei servizi riservati. Il metodo e la determinazione dello «scenario stand-alone» vengono applicati dal 2019.

Per il 2020 i costi unici dichiarati dalla Posta sono stati pari a 1'348 milioni di franchi (2019: 1'357 milioni di franchi).

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

Confronto tra costi unici ricavi dei servizi riservati

In mio. franchi	2019	2020
Ricavi dei servizi riservati	1'046	994
Costi unici (escl. compensazione dei costi netti)	1'357	1'348
Differenza (escl. compensazione dei costi netti)	-311	-354
Compensazione dei costi netti	-96	-90
Costi unici (incl. compensazione dei costi netti)	1'454	1'437
Differenza (incl. compensazione dei costi netti)	-407	-443

Ai ricavi dei servizi riservati, pari a 994 milioni di franchi, si contrappongono costi unici per 1'348 milioni di franchi. La differenza ammonta a 354 milioni di franchi. Tenendo conto dei costi netti riscossi nell'ambito della compensazione dei costi netti, risulta addirittura una differenza di 443 milioni di franchi. Poiché i costi unici eccedono i ricavi del servizio riservato, nel 2020 non si rileva un sovvenzionamento trasversale vietato ai sensi dell'art. 48 cpv. 1 lett. b OPO.

In sintesi:

- Per il 2020 la Posta non è stata in grado di fornire la prova annuale del rispetto del divieto di sovvenzionamento trasversale ai sensi dell'art. 55 cpv. 3 OPO.
- Non è stato tuttavia possibile riscontrare un sovvenzionamento trasversale vietato nel caso specifico ai sensi dell'art. 19 cpv. 1 LPO e dell'art. 48 cpv. 1 OPO. Certamente determinati prodotti di terzi non redditizi di RetePostale non inclusi nel servizio universale non coprono i relativi costi incrementali. Esiste quindi un possibile scopo di sovvenzionamento trasversale. Poiché, tuttavia, i costi unici del servizio riservato sono superiori ai relativi ricavi, manca la fonte per un sovvenzionamento trasversale vietato.
- La Posta ha quindi potuto fornire la prova del rispetto del divieto di sovvenzionamento trasversale nel caso specifico per mezzo dei costi unici attestati nel servizio riservato ai sensi dell'art. 55 cpv. 5 OPO.

PostCom non ha quindi potuto riscontrare un sovvenzionamento trasversale vietato per il 2020.

Risultato della verifica indipendente

In virtù dell'art. 57 OPO, la Posta incarica una società di revisione sotto sorveglianza statale secondo l'art. 7 della legge del 16 dicembre 2005 sui revisori di effettuare una verifica indipendente. Dal 2019 la Posta ha incaricato della verifica indipendente la società Ernst & Young AG (EY). La società di revisione verifica all'attenzione di PostCom:

- il calcolo dei costi netti derivanti dall'obbligo di fornire il servizio universale,
- il rispetto dei requisiti relativi alla compensazione dei costi netti (inclusa la riduzione per la distribuzione),
- il rispetto delle direttive contabili,
- l'attribuzione dei costi e dei ricavi dei diversi servizi in base all'elenco delle prestazioni assegnate al servizio universale,
- la prova annuale del rispetto del divieto di sovvenzionamento trasversale per mezzo dei costi unici attestati nel servizio riservato.

Nell'anno contabile 2020 la verifica è stata condotta per Posta CH SA, PostFinance SA, Posta Immobili SA e Posta Immobili Management e Servizi SA.

²¹ Cfr. www.postcom.admin.ch/it/documentazione/decisioni, decisione 20/2019, 5 dicembre 2019

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

Approvazione

PostCom ha preso atto del rapporto stilato dalla società di revisione incaricata e, a fronte del giudizio complessivamente positivo della società e dell'approfondito chiarimento dei fattori responsabili del conseguimento del risultato negativo nel settore non incluso nel servizio universale, ha approvato il calcolo dei costi netti, la prova del rispetto delle direttive in materia di compensazione dei costi netti e la prova del rispetto del divieto di sovvenzionamento trasversale per l'anno 2020 per mezzo dei costi unici attestati nel servizio riservato.

Dibattito in corso sul finanziamento

Il servizio universale e il suo finanziamento sono attualmente oggetto di ampie discussioni politiche. Al momento il Consiglio federale sta valutando un'eventuale privatizzazione di PostFinance.

La privatizzazione di PostFinance significherebbe nel contempo lo scorporo dal gruppo Posta. L'attuale stretta interdipendenza e collaborazione tra PostFinance e le altre società del gruppo per la fornitura del servizio universale con prestazioni del servizio postale e del traffico dei pagamenti dovrebbero essere di conseguenza adeguate. Questo passo presupporrebbe una revisione delle disposizioni sul servizio universale sancite nella legge sulle poste (LPO). Il Consiglio federale ha perciò incaricato il DATEC di elaborare nel corso dell'anno, d'intesa con il Dipartimento federale delle finanze DFF (Amministrazione federale delle finanze, AFF), proposte concrete atte a sviluppare ulteriormente il servizio universale nei settori dei servizi postali e del traffico dei pagamenti²². A tal fine il DATEC e l'AFF hanno nominato una commissione di esperti incaricata di definire le basi per l'ulteriore dibattito politico sul tema del servizio universale del futuro²³.

Dal punto di vista regolatorio va sottolineato che al momento i costi netti del servizio universale possono ancora essere sostenuti dalla Posta. In futuro, tuttavia, bisognerà fare i conti con ulteriori diminuzioni dei ricavi, soprattutto sul fronte del monopolio della posta-lettere (invii fino a 50 grammi) – un trend ulteriormente accentuato dall'impatto della digitalizzazione dovuto alla pandemia di coronavirus.

22
Ulteriori informazioni all'indirizzo: <https://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/documentazione/comunicati-stampa.msg-id-82038.html>

23
Cfr. <https://www.uvek.admin.ch/uvek/it/home/datec/media/comunicati-stampa.msg-id-82725.html>

Evoluzione generale dei mercati postali

Nel 2020 la dinamica osservata in questi ultimi anni sul mercato postale ha subito un'accelerazione, trainata soprattutto dalla pandemia di coronavirus. Il boom dello shopping online ha notevolmente favorito la crescita dei volumi di pacchi, mentre la tendenza al ribasso sul fronte della posta-lettere si è fatta ancora più marcata. Globalmente, i recenti sviluppi del mercato influiscono in maniera positiva sul settore postale svizzero, che registra un fatturato in crescita del 3%.

Obbligo di notifica

Nel mese di maggio 2021, il numero di imprese registrate presso PostCom in qualità di fornitore di servizi postali si attesta a 211, con un aumento di 18 unità rispetto all'anno precedente. Di queste imprese, 53 (+1) sono sottoposte all'obbligo di notifica ordinaria e 158 (+17) all'obbligo di notifica semplificata. I relativi elenchi, costantemente aggiornati, possono essere consultati sul sito Internet di PostCom.

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

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

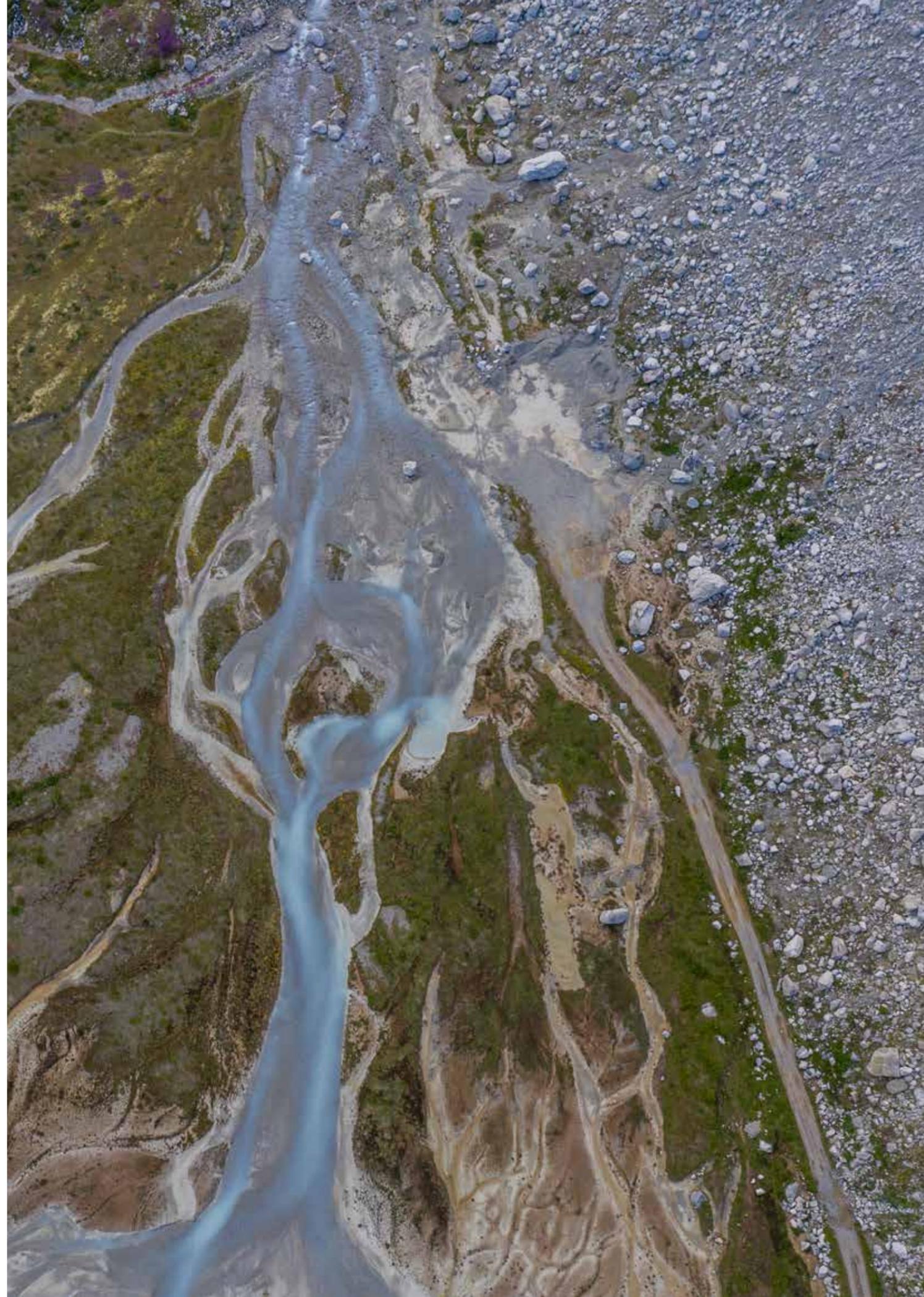
In alcuni casi, le nuove registrazioni sono frutto di un intervento da parte di PostCom. Dopo aver constatato, con le sue indagini periodiche, che sul mercato postale operavano imprese non registrate, il segretariato specializzato di PostCom le ha infatti invitate a osservare l'obbligo di notifica. Dal 2019 sono state contattate oltre 50 imprese, a cui sono stati richiesti i dati per poter verificare se le prestazioni di servizio offerte ricadessero o meno nell'obbligo di notifica previsto dalla legge sulle poste.

Parallelamente alla procedura di registrazione, PostCom ha condotto una serie di procedimenti penali amministrativi contro i soggetti responsabili di violazione dell'obbligo di notifica o di ritardo nella notifica degli operatori in questione.

Al fine di agevolare l'identificazione delle attività postali e il perimetro dei vari servizi, nel giugno del 2020 PostCom ha pubblicato sul proprio sito Internet una nuova versione della guida relativa all'obbligo di notifica.

Tassa di vigilanza

L'art. 30 LPO obbliga PostCom a riscuotere tasse amministrative a copertura dei costi per le proprie decisioni e prestazioni. Dalle imprese sottoposte all'obbligo di notifica ordinaria essa riscuote inoltre una tassa annuale di vigilanza basata sui costi di vigi-



lanza che ha sostenuto nell'anno precedente. I dettagli sono disciplinati agli articoli 78-80 OPO. Se un fornitore di servizi postali contesta la fattura della tassa di vigilanza, PostCom emana una decisione impugnabile.

Prova del rispetto delle condizioni di lavoro in uso nel settore

Tutte le imprese sottoposte all'obbligo di notifica sono tenute a rispettare le condizioni di lavoro in uso nel settore. PostCom vigila sul rispetto di queste condizioni. Nell'ambito del reporting annuale, i fornitori di servizi postali sottoposti all'obbligo di notifica ordinaria sono tenuti a segnalare se hanno concluso un contratto collettivo di lavoro (CCL) oppure se soddisfano gli standard minimi fissati dall'ordinanza della Commissione delle poste sugli standard minimi delle condizioni di lavoro nel settore dei servizi postali (OSMLP, RS 783.016.2). Se l'operatore ha concluso un CCL con il suo personale, si presume che le condizioni di lavoro in uso del settore siano rispettate. Infine, ogni operatore è tenuto a vincolare per iscritto i propri subappaltatori al rispetto delle condizioni di lavoro usuali nel settore se questi realizzano oltre la metà del loro fatturato con i servizi postali.

Standard minimi stabiliti dalla PostCom

Il 30 agosto 2018, in virtù del mandato conferito all'articolo 61, cpv. 3 OPO, con la suddetta ordinanza PostCom ha fissato gli standard minimi relativi alle condizioni di lavoro nel settore postale. Gli standard sono in vigore dal 1° gennaio 2019 e dovranno essere adeguati per la prima volta il 1° gennaio 2023. Gli standard minimi stabiliscono un salario orario minimo lordo di CHF 18.27 e limitano la durata massima della settimana lavorativa a non oltre 44 ore. Nel 2021 PostCom effettuerà una nuova analisi delle condizioni di lavoro abituali nel settore.

Vigilanza sul rispetto delle condizioni di lavoro

PostCom ha il compito di accertare che i fornitori di servizi rispettino le condizioni di lavoro usuali nel settore. Nello specifico, tale attività di vigilanza prevede il controllo approfondito delle condizioni di lavoro di determinati operatori selezionati. Questo controllo va ad aggiungersi alle dichiarazioni presentate dalle imprese soggette a obbligo di notifica ordinaria nel quadro del reporting annuale. Le aziende da sottoporre a controllo vengono selezionate da PostCom sulla base di criteri specifici nonché a fronte di una valutazione dei rischi e della verifica dei modelli di business. Dall'inizio del 2019 PostCom ha verificato approfonditamente 22 imprese, istruendo in sette casi una procedura di vigilanza.

Le imprese controllate sono tenute a dimostrare di aver concluso un CCL oppure di rispettare gli standard minimi definiti da PostCom. Nel caso in cui i subappaltatori siano incaricati di erogare servizi postali e realizzino più della metà del loro fatturato in tale settore, PostCom richiede anche la documentazione specifica inerente all'obbligo di rispettare le condizioni di lavoro usuali nel settore.

Dai controlli effettuati nel 2020 risulta che alcune imprese non rispettano gli standard minimi. Le infrazioni riguardano in particolare la durata della settimana lavorativa contrattualizzata con i dipendenti (44 ore al massimo), il salario orario (CHF18.27 come minimo) e altri obblighi generali previsti dal diritto del lavoro, quali la durata massima della settimana lavorativa, le indennità per lavoro notturno e la registrazione delle ore lavorate. Nel caso in cui l'impresa controllata non dimostri di rispettare le disposizioni legislative e regolamentari relative alle condizioni di lavoro, PostCom può disporre misure e sanzioni in conformità agli articoli 24 e 25 LPO, tenendo conto della gravità dell'infrazione e della situazione finanziaria dell'impresa.

Mercato postale

Evoluzione del mercato

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

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

Mercato postale: aumento significativo del fatturato nel 2020

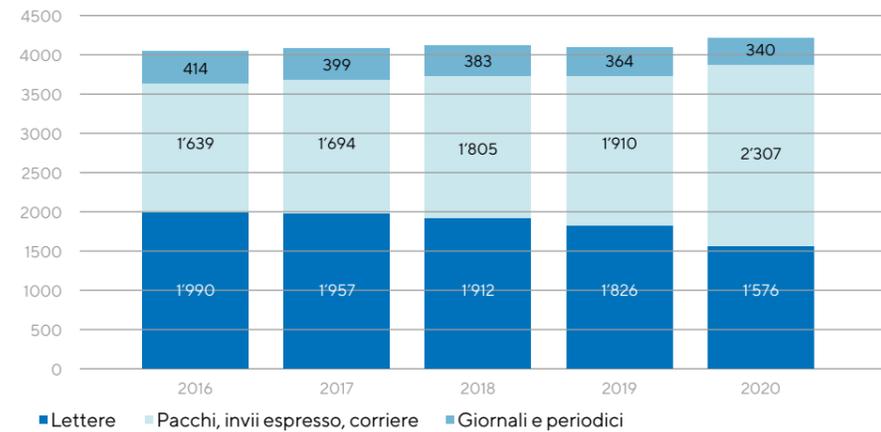
Nel 2020 la cifra d'affari totale del mercato postale è salita a 4,2 miliardi di franchi, con un volume di 3,1 miliardi di invii, il che equivale a un +3% rispetto all'anno precedente. Erano anni che non si osservava un simile incremento. Per contro, il numero di invii è ancora una volta calato sensibilmente, con una riduzione del -4,5%. Questa tendenza negativa è dovuta all'importante contrazione dei volumi di lettere, giornali e periodici consegnati. La crescita del fatturato postale è principalmente riconducibile all'eccezionale dinamicità del segmento dei pacchi osservata nel 2020. A differenza degli anni precedenti, il fatturato postale nella sua globalità ha beneficiato della crescita degli invii postali nazionali (+7%), mentre il settore transfrontaliero è risultato in calo del 16%. Questa chiara inversione di tendenza è dovuta molto probabilmente agli effetti del coronavirus.

Trainato dalla forte domanda sul fronte dei pacchi, negli ultimi cinque anni l'andamento del settore postale ha evidenziato una continua crescita di fatturato, con un aumento medio annuo dell'1,1%. In termini di volumi, il calo medio annuo del mercato nel suo complesso si attesta a quota -3,9%. Il mercato della posta-lettere continua a diminuire di anno in anno: nel 2020 la sua quota di fatturato sul totale del mercato postale svizzero, pari al 37%, rappresenta chiaramente ormai una porzione minoritaria dell'attività del settore, quando solo cinque anni prima era ancora superiore al 50%. Dal punto di vista dei volumi, le variazioni sono meno evidenti dato che la posta-pacchi, compresi gli invii espresso e i servizi di corriere, rappresenta ora il 9,8% dell'attività rispetto al 4,9% del 2015.

Mentre sinora il mercato postale svizzero è risultato meno dinamico rispetto al resto d'Europa, gli ultimi dati disponibili suggeriscono che la Svizzera stia ora registrando tassi di crescita pressoché in linea con il trend internazionale. Tra il 2015 e il 2019, i 31 Paesi considerati nel sondaggio dell'ERGP sugli indicatori postali hanno registrato una crescita media annua dell'1,9% del fatturato postale e una contrazione dei volumi del -3,6% nello stesso periodo²⁴, mentre la Svizzera ha segnato valori rispettivamente pari a +1,1% e -3,9%. Sino ad oggi il mercato postale svizzero ha registrato tendenzialmente una contrazione meno marcata dei volumi di invii, ma i nuovi dati sembrano invece

indicare un calo più significativo a livello nazionale. Prima di trarre conclusioni definitive su questo punto, occorrerà tuttavia attendere la pubblicazione dei dati europei per il 2020.

Evoluzione della cifra d'affari annuale del mercato postale svizzero 2016-2019, in milioni di franchi



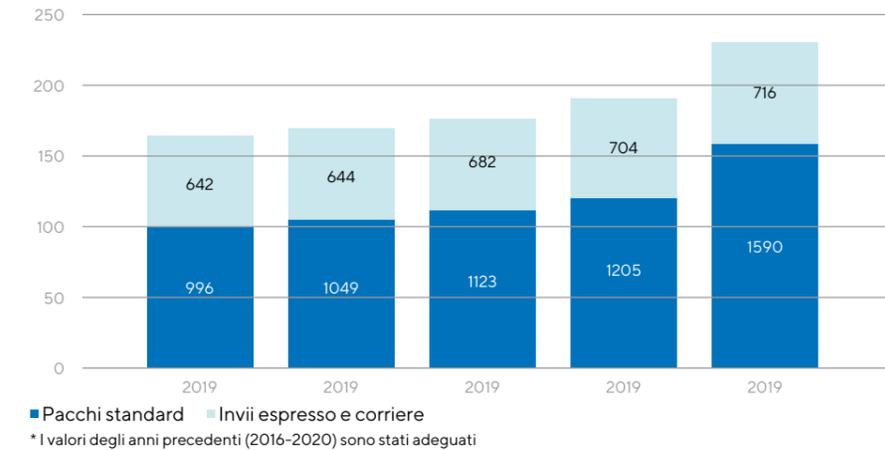
Mercato della posta-pacchi, degli invii espresso e dei servizi di corriere (mercato CEP)

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

Da diversi anni il mercato CEP registra un ottimo dinamismo, dovuto principalmente alla crescita del commercio elettronico. A causa della pandemia di coronavirus e delle restrizioni sanitarie in vigore nel 2020, l'e-commerce ha registrato una crescita nettamente superiore alla media di questi ultimi anni. La cifra d'affari totale del mercato CEP ha raggiunto i 2,3 miliardi di franchi, con un volume di 300 milioni di invii. In termini di fatturato il tasso di crescita annuo sfiora il 21%, mentre in termini di volumi si attesta al 42%. Per quanto riguarda questi ultimi, lo spiccato aumento dev'essere letto alla luce di alcuni adeguamenti metodologici operati da un'azienda, i cui effetti non hanno ancora potuto essere quantificati con esattezza. Senza di essi l'aumento sarebbe stato compreso tra il 25% e il 30%.

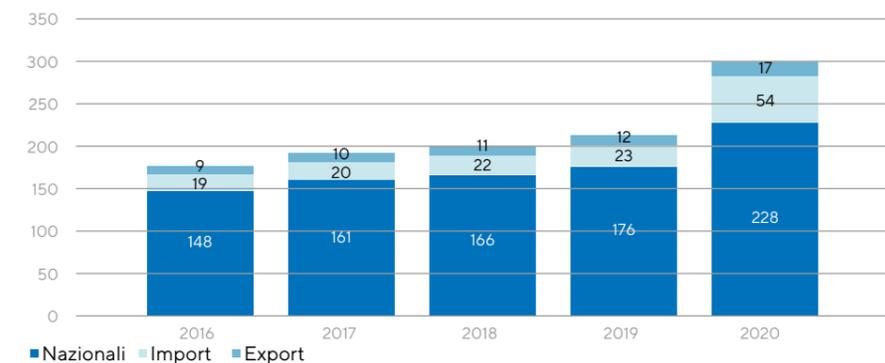
La crescita del fatturato è stata particolarmente evidente nel segmento degli invii CEP nazionali, che hanno segnato un +29%, mentre gli invii transfrontalieri d'importazione ed esportazione sono cresciuti rispettivamente del 6% e del 9%, più o meno in linea con la tendenza degli ultimi anni. Nei cinque anni precedenti, infatti, queste percentuali si aggiravano in media intorno all'8% per gli invii d'importazione e al 5% per quelli d'esportazione. Per quanto riguarda i volumi, l'impennata che suggeriscono i dati riportati dalle aziende dev'essere ridimensionata alla luce degli adeguamenti metodologici apportati da alcuni attori. Va tuttavia precisato che i volumi e i fatturati evolvono periodicamente a ritmi differenti, a volte persino contraddittori, ad esempio a seguito di modifiche tariffarie applicate dagli operatori, della qualità delle prestazioni richieste (servizi espresso / standard) e di variazioni a livello di peso e formato medio degli invii.

Evoluzione della cifra d'affari dei pacchi standard e dei servizi espresso e di corriere 2016*-2019, in milioni di franchi



Un esame più approfondito del mercato CEP mostra che l'evoluzione positiva di questo segmento dal punto di vista dei volumi è attribuibile più ai pacchi standard che agli invii espresso e ai servizi di corriere. Contrariamente ad alcune previsioni pubblicate negli anni scorsi, le consegne con termini estremamente brevi o in serata non hanno finora registrato l'espansione preventivata. Nel 2020, invece, il volume di invii spediti con servizi espresso e di corriere è aumentato del 21%, quando solo l'anno precedente avevano segnato un calo dello 0,7%. Questo incremento è dovuto sia alla crescente attività delle imprese già presenti sul mercato sia alle nuove realtà, come quella del «food delivery». Anche lo studio annuale a cura dell'Associazione svizzera di vendita a distanza (ASVAD) conclude che vi è stato un aumento delle consegne serali / il giorno stesso, con una quota di pacchi consegnati che è passata dal 4% nel 2019 al 5% nel 2020²⁵. In futuro i servizi di corriere specializzati nella consegna di prodotti freschi (piatti pronti, vendita al dettaglio) potrebbero contribuire ulteriormente alla crescita del segmento espresso e di corriere.

Evoluzione dei volumi di invii cep 2016-2019, in milioni di invii



Gli invii nazionali rappresentano il principale segmento del mercato CEP in termini sia di volumi sia di cifra d'affari. Nel 2020 questo segmento ha continuato a crescere: il numero di invii è aumentato del 29,7% e la cifra d'affari del 29,4%, il che rappresenta quasi il triplo rispetto alla media dei cinque anni precedenti (11% sia in termini di numero di invii che di fatturato).

Negli ultimi anni, diversi studi evidenziano una crescita meno pronunciata del mercato CEP in Svizzera rispetto a quella di altri mercati europei. Nel frattempo i dati più recenti pubblicati dall'ERGP lasciano intravedere un maggior dinamismo in Svizzera, con una crescita media dei fatturati nel periodo 2015-2019 che si attesta al 5,5% in

25 ASVAD, La Posta Svizzera, GfK, Mercato svizzero del commercio online 2020, 10 marzo 2021, https://handelsverband.swiss/wp-content/uploads/2021/03/Marche-de-la-vente-en-ligne-Suisse-2020_Version-Medias.pdf

Europa contro l'8,9% del nostro Paese. Considerando il numero di invii CEP per abitante come criterio di misura, la Svizzera, con 35 invii a testa, sembra posizionarsi al di sopra della media europea (16 nel 2019)²⁶. Alcuni Paesi, come la Germania (41), registrano però volumi per abitante più elevati. Anche in questo caso occorrerà attendere la pubblicazione dei dati europei del 2020 per confrontare l'effetto della pandemia sugli altri mercati postali.

Quote di mercato sostanzialmente stabili

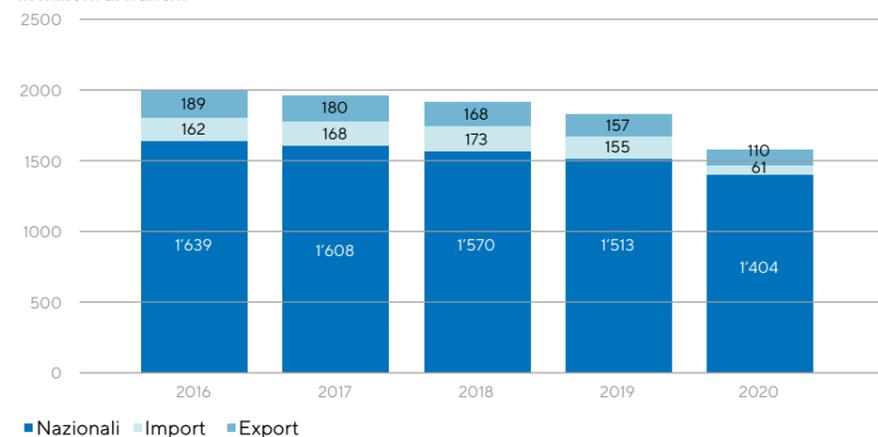
In termini di cifra d'affari, la Posta Svizzera SA è il principale operatore nel segmento CEP, con una quota di mercato del 58% (+5% rispetto all'anno precedente²⁷). La Posta deve il suo primato principalmente alla forza e alla stabilità della sua posizione sul mercato CEP nazionale, che controlla al 78% (-2% rispetto all'anno precedente). Nel traffico internazionale, sono invece gli operatori privati a detenere congiuntamente la quota di mercato più grande. Essi controllano infatti il 69% del mercato d'importazione e addirittura l'85% del mercato d'esportazione²⁸. La Posta Svizzera SA, DHL Express, UPS e DPD restano i principali operatori del mercato CEP.

Mercato della posta-lettere

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

Nel 2020 la cifra d'affari totale del mercato della posta-lettere ammonta a 1,6 miliardi di franchi, con un volume di 2 miliardi di invii. Rispetto all'anno precedente, la cifra d'affari della posta-lettere registra una contrazione del -13,7%, di gran lunga superiore alla media registrata nel corso dei cinque anni precedenti (-5,7%). Anche i volumi sono diminuiti considerevolmente, in misura dell'8,7%.

Evoluzione della cifra d'affari della posta-lettere nazionale e internazionale 2016-2019, in milioni di franchi



I dati ottenuti dai fornitori di servizi postali mostrano una riduzione molto significativa degli invii di lettere internazionali, un calo ancora una volta dovuto in buona parte a cambiamenti apportati da alcune imprese a livello degli invii transfrontalieri. Esso non è dunque rappresentativo dell'effettivo andamento del mercato della posta-lettere nel 2020. Sebbene la tendenza negativa sia probabilmente meno pronunciata di quanto suggeriscano i dati, il calo è comunque importante in tutti i segmenti considerati. Con una contrazione del fatturato del 7%, le lettere nazionali hanno subito una diminuzione di gran lunga superiore a quella dell'anno precedente (-3,6%).

Se verosimilmente negli ultimi anni l'aumento del numero di pacchi di piccole dimensioni importati aveva sostenuto l'attività del settore della posta-lettere, questa dinamica sembra oggi aver perso notevolmente di intensità. I dati pubblicati dall'ASVAD sul numero di piccoli invii provenienti dall'estero sembrano supportare tale impressione, perché mostrano un calo dei volumi di questi invii da 31 milioni di unità nel 2019 a 30 milioni di unità nel 2020, pari a un -2%.

Rispetto alla media europea, il mercato svizzero della posta-lettere si è quindi mostrato finora piuttosto resistente al calo dei volumi. Tra il 2015 e il 2019, la contrazione della posta-lettere (compresi giornali e periodici) registrata da tutti i Paesi rappresentati all'interno dell'ERGP si attesta a -2,6% per la cifra d'affari e -5,3% per i volumi annuali medi. Per la Svizzera, queste percentuali sono rispettivamente -5,7% e -5,3%. Dal 2020 in poi, dal punto di vista dei volumi il calo della Svizzera risulta chiaramente in linea con la media europea degli ultimi anni. In termini di fatturato, invece, esso è di gran lunga superiore nel confronto internazionale. Una differenza che potrebbe spiegare la contrazione più significativa della cifra d'affari in Svizzera è il fatto che numerosi operatori europei hanno sostanzialmente ritoccato al rialzo le proprie tariffe pubbliche per la spedizione di lettere nazionali²⁹, mentre le tariffe per invii singoli nazionali della Posta non aumentano da diversi anni.

Lettere per abitante: la Svizzera si conferma al vertice

Nel 2020 il numero di lettere spedite per abitante si è attestato a 227 unità in Svizzera. Aggiungendo i giornali e i periodici, si arriva a 319 unità. Rispetto alla media europea, la Svizzera resta il Paese in cui si registra il numero più elevato di lettere per abitante, malgrado la riduzione costante del loro volume complessivo in atto da diversi anni. La contrazione del volume di lettere è riconducibile principalmente alla sostituzione delle lettere cartacee con strumenti di comunicazione elettronica. A prescindere da questo fenomeno dovuto al cambiamento di comportamento della popolazione, tuttavia, la contrazione è dovuta anche al fatto che i soggetti che spediscono grandi volumi, come ad esempio le banche, le assicurazioni, le casse malattia e le autorità, stanno passando in misura sempre maggiore verso i meno costosi canali di informazione e di distribuzione digitali, sostituendo progressivamente la corrispondenza cartacea con soluzioni di fatturazione elettronica, online banking e sportelli automatici.

Movimenti nelle quote di mercato

Con una quota di mercato totale (cifra d'affari) del 96%, la Posta Svizzera SA si conferma leader incontrastato del mercato della posta-lettere, davanti a Quickmail SA. Nel 2020 la quota di mercato nazionale della Posta è scesa leggermente rispetto all'anno precedente, a quota 96,4% (-0,2%).

Mentre il mercato europeo della posta-lettere è stato totalmente liberalizzato, in Svizzera permane un monopolio sulle lettere fino a 50 g. Tenuto conto di questo monopolio, circa il 24% del volume e il 31% della cifra d'affari del mercato nazionale della posta-lettere fino a 2 kg risulta aperto alla concorrenza. Gli operatori privati sono però riusciti ad accaparrarsi finora solo una piccola quota di questo mercato, anche se in crescita anno dopo anno.

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

In tutti i Paesi europei, sul mercato della posta-lettere si osserva un dominio degli operatori postali storici, che riescono a difendere con successo la propria importante quota di mercato. Dei 19 Paesi che hanno fornito dei dati all'ERGP nel 2019, solo la Grecia e la Romania segnalano quote di mercato dell'operatore storico inferiori

²⁶ ERGP PL II (20) 23 Report on core indicators, pag. 48 I dati europei relativi al 2020 sono confrontabili solo in parte con quelli dell'anno precedente, a causa in particolare dell'effetto Brexit.

²⁷ L'aumento della quota di mercato della Posta Svizzera SA sul mercato CEP è in parte dovuta a una serie di adeguamenti apportati dall'impresa.

²⁸ In seguito agli adeguamenti apportati dalla Posta Svizzera SA, non è possibile confrontare con gli anni precedenti le quote dei mercati CEP transfrontalieri.

²⁹ ERGP PL II (20) 23 Report on core indicators, pag. 19

all'80% (compresi giornali e periodici). In otto paesi, inoltre, tra gli operatori storici si osserva un aumento della quota di mercato tra il 2015 e il 2019 in termini di volumi trasportati³⁰.

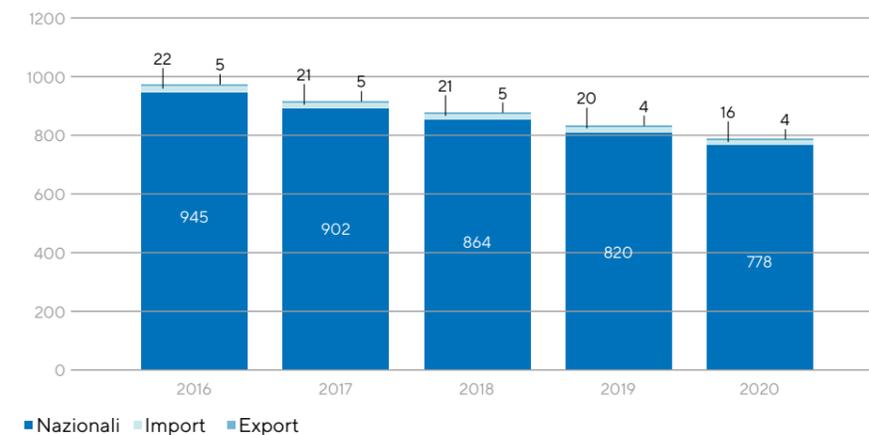
Giornali e periodici

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

Nel 2020, la cifra d'affari totale del settore dei giornali e dei periodici ammonta a 341 milioni di franchi, in contrazione del -6,4% rispetto all'anno precedente. Per quanto concerne i volumi degli invii, essi si attestano a 799 milioni di unità, con una riduzione pari al 5,5%. Il calo è stato particolarmente marcato negli invii internazionali, con contrazioni di volumi nell'ordine del 17% sul fronte delle importazioni e del 14% su quello delle esportazioni. Contrariamente agli anni precedenti, il calo di fatturato nel recapito mattutino è stato inferiore alla media, con un meno 3,5% nell'anno in esame, mentre i volumi in questo segmento si evolvono in linea con il mercato (-5,5%).

La riduzione significativa a quantità e a valore è dovuta al fatto che il pubblico di lettori si rivolge sempre più ai canali di informazione digitali.

Evoluzione del volume di giornali e periodici 2016-2019, in milioni di unità



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

Relazioni internazionali

In qualità di osservatrice ad hoc, nel 2020 PostCom ha preso parte alle riunioni e ai workshop del Gruppo dei regolatori europei per i servizi postali (ERGP), partecipando ai tavoli di lavoro. Nella homepage dell'ERGP sono disponibili relazioni sulla rilevazione europea dei dati sulle tematiche postali. È possibile visualizzare anche la strategia a medio termine e il programma di lavoro dell'ERGP per il 2021. I documenti possono essere scaricati a questo indirizzo: https://ec.europa.eu/growth/sectors/postal-services/ergp_en.

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

³⁰ ERGP PL II (20) 23 Report on core indicators, pag. 37

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 33 lettere da cittadini scontenti della Posta (2019: 27). In più vi sono state una cinquantina di lettere che contenevano varie richieste (escluse quelle inerenti alle cassette delle lettere, cfr. capitolo successivo).

Le lettere riguardavano tra l'altro errori di recapito, invii persi o recapitati in ritardo, il deposito di pacchi e contestazioni relative agli uffici postali. Dato il numero esiguo, tuttavia, i reclami non possono essere considerati rappresentativi.

Un tema significativo, nel corso dell'anno in esame, è stato anche quello relativo alle restrizioni, ai problemi di recapito e ai ritardi dovuti agli effetti della pandemia di coronavirus. L'ordine impartito ai fattorini di recapitare gli invii postali senza contatto ha comportato, in alcuni casi, problemi di attuazione. Il recapito dei pacchi, anche negli anni passati al centro di continue lamentele, è stato oggetto di un maggior numero di reclami in seguito al massiccio aumento dei volumi. Le imponenti restrizioni nel servizio postale con l'estero (importazione ed esportazione), inoltre, sono state all'origine di insoddisfazioni e malumori. Da parte dei mittenti le contestazioni hanno riguardato in particolare le restrizioni al trasporto di invii ingombranti. D'altro canto, soprattutto nella primavera del 2020 si è potuto apprezzare un alto livello di comprensione nei confronti del personale postale, che si è adoperato con enorme impegno contribuendo in maniera significativa al superamento della pandemia. Nel complesso l'aumento delle contestazioni pervenute a PostCom è da ritenersi minimo alla luce degli stravolgimenti subiti dal settore postale.

Nel 2020 gli altri operatori postali sono stati oggetto di quattro lettere di reclamo (2019: 1).

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



Procedure riguardanti le cassette delle lettere

In caso di controversie relative a cassette delle lettere o impianti di cassette delle lettere, PostCom emana una decisione impugnabile. La procedura è retta dalla legge federale sulla procedura amministrativa (PA, SR 172.021).

Numero di procedure

Nel 2020 sono pervenute una ventina di contestazioni e richieste riguardanti le cassette delle lettere (2019: 28). La maggior parte ha potuto essere risolta bonariamente dopo aver esposto la situazione giuridica o riavviato i colloqui tra il richiedente e la Posta. In due casi è stata avviata una procedura amministrativa (2019: 4).

Nel corso dell'anno in esame PostCom ha concluso due procedure con una decisione di merito (2019: 14). Ha respinto una domanda e ne ha approvata una (2019: 12 reiezioni, due accoglimenti). Nessuna procedura è stata stralciata a seguito di accordo tra le parti o ritiro da parte del richiedente (2019: 4).

Situazione giuridica ai sensi degli artt. 73-76 OPO

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

Le decisioni vengono pubblicate sulla homepage di PostCom in forma anonimizzata (<https://www.postcom.admin.ch/it/documentazione/decisioni/>). Nell'anno in esame PostCom ha emanato due decisioni sull'ubicazione delle cassette delle lettere (decisione 1/2020 del 30 gennaio 2020 e decisione 07/2020 del 23 giugno 2020). Nel primo caso la Posta ha stabilito che il richiedente debba posizionare la cassetta delle lettere della propria casa unifamiliare ai confini della proprietà, nonostante egli avesse sostenuto di ricevere anche la corrispondenza professionale al suo indirizzo privato. A conferma della sua prassi corrente, PostCom ha ribadito che una proprietà dev'essere utilizzata prevalentemente come immobile professionale per essere considerata uno stabile commerciale ai sensi dell'art. 74 cpv. 3 OPO. La seconda decisione riguardava invece l'impianto di cassette delle lettere di una casa plurifamiliare classificata come bene culturale nella città di Lucerna, che non possiede scomparti per il deposito dei pacchi, ma soltanto di scomparti per le lettere. In questo caso PostCom, alla luce della gratuità della distribuzione a domicilio di cui all'art. 14 cpv. 3 LPO e della soluzione alternativa di cui all'art. 31 cpv. 3 OPO, ha deciso che la Posta non può recapitare i pacchi, ma deve lasciare un avviso di ritiro con il quale i destinatari devono ritirare i pacchi all'ufficio postale. Per questa soluzione alternativa parziale la Posta non può tuttavia riscuotere alcuna tassa annuale.

Procedure riguardanti la distribuzione a domicilio

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

Per quanto riguarda le controversie tra la Posta e i destinatari di invii postali sulla distribuzione a domicilio, nel 2020 PostCom non ha avviato nuove procedure (2019: 0). Nell'anno in esame non ha emanato decisioni inerenti alla distribuzione a domicilio (2019: 2).

Prassi decisionale di PostCom nelle procedure di vigilanza

Accertamento dell'obbligo di notifica (art. 4 cpv. 1 LPO)

Con decisione 11/2020 del 10 dicembre 2020 PostCom ha stabilito che la società Uber Portier B.V. con sede ad Amsterdam è soggetta a obbligo di notifica ai sensi dell'art. 4 cpv. 1 LPO per il servizio di food delivery da lei offerto (Uber Eats). La decisione, contro la quale è stato presentato ricorso presso il Tribunale amministrativo federale, non è passata in giudicato. La decisione di PostCom è pubblicata sulla sua homepage (www.postcom.admin.ch/it/documentazione/decisioni/).

Mancato rispetto delle condizioni di lavoro (art. 4 cpv. 3 lett. b LPO)

Con decisione 2/2020 del 30 gennaio 2020 PostCom ha emanato nei confronti della società Epsilon una serie di provvedimenti di vigilanza a norma dell'art. 24 cpv. 2 LPO per violazione delle condizioni di lavoro nell'ambito dei servizi postali. Dalla procedura d'istruzione è emerso che gli stipendi orari determinanti di vari collaboratori erano inferiori allo stipendio minimo di CHF 18.27 sancito dall'art. 2 cpv. 1 dell'ordinanza della Commissione delle poste sugli standard minimi delle condizioni di lavoro nel settore dei servizi postali del 30 agosto 2018 (OSMLP; RS 783.016.2). Tra i provvedimenti disposti vi sono il versamento della differenza di retribuzione, la pubblicazione dell'infrazione sulla homepage di PostCom e una sanzione amministrativa ai sensi dell'art. 25 LPO pari a CHF 180'000.-. La decisione è passata in giudicato ed è pubblicata sulla homepage di PostCom (www.postcom.admin.ch/it/documentazione/decisioni/).

In data 16 dicembre 2019 il segretariato specializzato ha aperto una procedura di vigilanza nei confronti di un operatore di servizi postali soggetto a obbligo di notifica semplificata per violazione delle condizioni di lavoro abituali nel settore di cui all'art. 4 cpv. 3 lett. b LPO. Dagli accertamenti del caso è emerso che nel maggio 2019 l'azienda non aveva rispettato le condizioni di lavoro abituali nel settore. La società, non avendo concluso alcun CCL di settore, è stata sottoposta a verifica del rispetto delle condizioni di lavoro alla luce degli standard minimi previsti all'art. 2 dell'ordinanza della Commissione delle poste sugli standard minimi delle condizioni di lavoro nel settore dei servizi postali del 30 agosto 2018 (OSMLP; RS 783.016.2). Sia lo stipendio minimo di CHF 18.27 all'ora che l'orario di lavoro normale massimo consentito di 44 h alla settimana non erano stati rispettati. Con decisione 12/2020 del 10 dicembre 2020, PostCom ha ordinato all'operatore di ripristinare le condizioni di legge, di integrare gli stipendi con decorrenza da gennaio 2019 e gli ha comminato una sanzione amministrativa dell'ammontare di CHF 6'500.-. La decisione è passata in giudicato ed è pubblicata in forma anonimizzata sulla homepage di PostCom (www.postcom.admin.ch/it/documentazione/decisioni/).

Violazione degli obblighi di fornire informazioni (art. 23 cpv. 2 LPO)

In data 10 luglio 2019 il segretariato specializzato ha istruito una procedura di vigilanza nei confronti della società United Parcel Service (Svizzera) SA (di seguito: UPS) per il mancato rispetto degli obblighi di fornire informazioni ai sensi dell'art. 23 cpv. 2 LPO. Dai dati trasmessi da UPS nell'ambito della procedura è risultato che la società, negli anni 2016 - 2019, non aveva rispettato il suo obbligo di fornire informazioni, avendo omesso di evidenziare a PostCom, nell'ambito del reporting annuale, parte dei propri volumi commerciali. I valori troppo bassi avevano fatto sì che le tasse di vigilanza di UPS ai sensi dell'art. 30 LPO venissero conteggiate, per gli anni 2015 - 2017, sulla base di dati quantitativi e di fatturato incompleti, per cui gli importi fatturati erano di gran lunga inferiori a quelli che sarebbero risultati tenendo conto dell'effettiva attività postale dell'operatore. Con decisione 6/2020 del 23 giugno 2020 PostCom ha disposto il pagamento suppletivo della tassa di vigilanza corretta (segreto commerciale), la pubblicazione della violazione di legge sulla homepage di PostCom e una sanzione amministrativa dell'ammontare di 104'000 franchi. La decisione è stata pubblicata, tutelando i segreti commerciali dell'operatore, sulla homepage di PostCom (www.postcom.admin.ch/it/documentazione/decisioni/).

Calcolo delle sanzioni amministrative di cui all'art. 25 LPO

Nell'applicazione dell'art. 25 cpv. 3 LPO ai fini del calcolo delle sanzioni, PostCom tiene conto in particolare della gravità dell'infrazione e della situazione finanziaria dell'operatore. I criteri di calcolo che applica in tal senso sono i seguenti: innanzitutto determina il limite massimo della sanzione (10% del fatturato medio postale degli ultimi tre esercizi), dopodiché ne calcola un importo base in funzione della gravità della violazione della legge e lo adegua ai seguenti criteri: durata della violazione della legge, presenza di aggravanti o attenuanti e situazione finanziaria dell'impresa. Al fine di valutare la gravità dell'infrazione si tiene conto del tipo di violazione e di eventuali ulteriori circostanze, come ad esempio la perturbazione del mercato postale, la rilevanza della violazione oppure i risparmi o maggiori introiti conseguiti attraverso di essa. A seconda del tipo di infrazione (ad es. mancato rispetto delle condizioni di lavoro, violazione degli obblighi di fornire informazioni ecc.) possono essere determinanti altri criteri.

Procedure penali amministrative

La Commissione federale delle poste PostCom ha il compito, ai sensi dell'art. 22 cpv. 2 lett. k LPO, di perseguire e giudicare le contravvenzioni di cui all'art. 31 cpv. 1 lett. a e b LPO. Punisce pertanto, conformemente alla lettera a, la violazione dell'obbligo di notifica di cui all'art. 4 cpv. 1 LPO e commina ammende agli operatori che effettuano a proprio nome servizi postali commerciali senza segnalare tale attività a PostCom. Ai sensi della lettera b, inoltre, vengono sanzionati gli operatori che consegnano illecitamente invii postali nell'ambito del servizio riservato della Posta Svizzera di cui all'art. 18 cpv. 1 LPO, violando quindi il diritto esclusivo della Posta di trasportare lettere fino a 50 grammi di peso (monopolio).

Nell'anno in esame sono stati emanati 14 decreti penali per violazione dell'obbligo di notifica. 13 di essi sono stati accettati dai soggetti interessati e le decisioni sono passate in giudicato. L'ammontare delle multe era compreso tra CHF 200 e CHF 3'000.

In un caso è stato presentato ricorso. Questa e altre cinque procedure penali amministrative sono state archiviate in virtù dell'art. 52 CP (opportunità) per lieve entità della colpa e delle conseguenze delle azioni commesse (art. 2 e 62 DPA).

Un'indagine penale amministrativa, infine, è stata archiviata per mancanza di prove.

Nell'ambito della violazione del monopolio non vi sono state infrazioni oggetto di pena.

Prassi decisionale per violazione dell'obbligo di notifica

Nel febbraio del 2020 il segretariato specializzato ha effettuato l'audizione di due persone rappresentate dai loro rispettivi legali. I due, quali organi di un operatore soggetto a obbligo di notifica, erano imputati per violazione di tale obbligo e il 10 dicembre 2020 sono stati condannati, con decreto penale, da PostCom al pagamento di multe pari a CHF 500.-.

In data 27 agosto 2020 PostCom ha condannato per via ordinaria l'amministratore delegato di una società soggetta a obbligo di notifica per violazione di quest'ultimo, protrattasi per quattro anni, con un multa di CHF 3'000.-.

Nel novembre del 2020 PostCom ha archiviato un processo contro ignoti per sospetta violazione dell'obbligo di notifica, dal momento che la società non risultava più attiva sul mercato postale ed era stata cancellata dal registro di commercio.

I decreti penali passati in giudicato vengono pubblicati in forma anonimizzata sul sito di PostCom all'indirizzo <https://www.postcom.admin.ch/it/documentazione/decreti-penali/>.

Rapporto dell'ufficio di conciliazione

Anche nel 2020 l'ufficio di conciliazione indipendente e neutrale (www.ombud-postcom.ch) si è dimostrato essere un interlocutore efficace nel mediare i conflitti tra clienti³¹ e operatori di servizi postali. Nonostante il boom dell'e-commerce con volumi di pacchi record, il numero di reclami da questo punto di vista non è cresciuto in misura sostanziale.

In alcuni casi si è trattato di pacchi smarriti o danneggiati, per cui la questione era chiarire se l'imballaggio fosse adeguato, i contenuti consentiti o se vi fossero responsabilità in capo agli operatori. In più si sono aggiunte le modifiche dovute al coronavirus: l'articolo 7b dell'ordinanza sui provvedimenti per combattere il coronavirus (ordinanza 2 COVID 19; RS 818.101.24) ha provvisoriamente ammesso una soluzione temporanea per fare in modo che gli addetti al recapito degli operatori postali potessero firmare di loro pugno la ricezione degli invii. Con il consenso del Dipartimento dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle telecomunicazioni DATEC, inoltre, la Posta CH SA ha potuto temporaneamente sospendere l'adempimento dei requisiti di legge per gli orari di trasporto e recapito di lettere e pacchi nonché i criteri di raggiungibilità e accesso alle loro filiali, agendo in base al principio del «best effort». La maggior parte dei clienti si è dimostrata comprensiva in merito, in altri casi si sono riscontrati alcuni malumori.

Un tema ricorrente è la delusione della clientela per il fatto che gli operatori si appellano alle Condizioni Generali (CG). I clienti continuano a ignorare l'esistenza di CG per ogni invio. Sarebbe utile ed eviterebbe non poche questioni che gli operatori pubblicassero in maniera evidente le loro CG.

Competenza e procedura

Le procedure di conciliazione si svolgono sulla base delle prescrizioni giuridiche contenute nella legge e nell'ordinanza sulle poste. Eventuali dettagli specifici, inoltre,

sono disciplinati dal regolamento di procedura. Tutte le basi sono pubblicate sul sito dell'ufficio di conciliazione. La procedura è descritta in maniera precisa e puntuale. Un semplice questionario, contenente i presupposti per la presentazione di una richiesta, consente di accertare la legittimità del richiedente e porta al modulo della richiesta, che può essere compilato e trasmesso online in tedesco, francese o italiano.

Secondo la prassi dell'ufficio di conciliazione sono legittimati a far valere i propri diritti civili nei confronti di un operatore non solo i mittenti di un pacco smarrito o danneggiato. Tale diritto spetta infatti anche al destinatario, purché dimostri di aver già pagato la merce.

La conciliazione è una procedura volontaria. Se avviata dal cliente, tuttavia, l'operatore è obbligato a comparire. A parte un'eccezione, nell'esercizio 2020 tutti gli operatori hanno aderito alle procedure di conciliazione.

La maggior parte delle richieste è stata trasmessa online; alcune domande e lamentele sono state avanzate per via telefonica. Se le spiegazioni dei clienti non sono sufficienti a formulare un parere giuridico vincolante, essendo prima necessario chiarire la fattispecie con un operatore, l'ufficio di conciliazione apre una «pratica» e si avvia una procedura scritta.

Nel 2020, a causa del coronavirus si sono potute effettuare soltanto tre udienze di conciliazione, il che è un peccato, dal momento che intorno a un tavolo il colloquio a tu per tu consente di chiarire parecchi equivoci e tenere a freno le emozioni. Ciò naturalmente funziona soltanto se entrambe le parti riconoscono che all'altra estremità del tavolo c'è una persona affabile e non un seccatore o un'anonima grande azienda.

Alcune problematiche del 2020

Dicitura sulla cassetta delle lettere: affinché un cliente possa essere registrato nel sistema di indirizzi della Posta CH SA come «recapitabile», il suo nome o quello dell'azienda dev'essere indicato in maniera corretta e ben leggibile sulla cassetta delle lettere. Se il cliente non ha il nome riportato sulla cassetta delle lettere ma desidera comunque ricevere invii, c'è la possibilità di utilizzare un indirizzo c/o di un altro inquilino il cui nome figura sulla cassetta. Senza la dicitura c/o la Posta CH SA non ha alcuna possibilità di recapitare l'invio, che verrà conseguentemente rispedito al mittente. In questi casi il modus operandi della Posta CH SA è corretto.

Smarrimento di invii raccomandati: la perdita o il recapito tardivo di invii raccomandati è sempre causa di danni di non poco conto e quindi di insoddisfazione da parte dei clienti. Le CG dell'operatore escludono un indennizzo per eventuali danni conseguenti. In caso di smarrimento di un passaporto o un visto vengono risarciti i costi diretti per il rilascio di un nuovo documento, ma non i costi per la conseguente perdita del volo.

Come è stato spiegato nell'ultimo rapporto, le conseguenze finanziarie subite soprattutto in caso di smarrimento di comunicazioni di disdetta di contratti di lavoro o locazione e di polizze di assicurazione malattia, che sono soggette a ricezione, non sono per nulla trascurabili. In casi particolari, l'operatore è disposto – a titolo di accomodamento bonario e senza pregiudizio – a pagare la somma prevista nelle CG di CHF 500.- come limite massimo di responsabilità. Questa dimostrazione di buona volontà è apprezzata, anche se non copre interamente il danno conseguente. Viceversa, un cliente non può e non deve aspettarsi automaticamente un indennizzo di CHF 500.- nel caso in cui una raccomandata venga smarrita e il contenuto non sia di valore e non abbia causato ulteriori danni.

In caso di smarrimento di un pacco internazionale si applicano due diversi limiti massimi di responsabilità: per i pacchi d'importazione l'importo massimo è di CHF 250.-, per quelli d'esportazione di CHF 1000.-. Fa fede la prova del valore mediante documento doganale, lettera di vettura o ricevuta dell'impostazione. Se un pacco è stato sdoganato senza il pagamento di dazi, il valore dichiarato per il suo contenuto non può aver superato i CHF 62.65, altrimenti sarebbero stati addebitati dazi e tasse doganali. Vale dunque la pena dichiarare il vero valore della merce.

Statistica

La parte preponderante del lavoro è rappresentata da richieste telefoniche o via e-mail. Nel 2020 sono state evase complessivamente circa 2'300 richieste (lettere, e-mail e telefonate). In questa statistica non sono compresi i reclami e le richieste che esulano dalla sfera di competenza dell'ufficio di conciliazione, che vengono verificati brevemente e trasmessi agli organi competenti.

82 pratiche sono state chiuse con esito positivo. Due controversie sono ancora pendenti. In cinque casi non si è riusciti a giungere a un accordo. Per quanto a conoscenza della responsabile dell'ufficio di conciliazione, in nessun caso è stata avviata una procedura giudiziaria.

Statistica

A. Domande nell'anno in esame		
Comunicazioni inoltrate per telefono o posta elettronica dal 1° gennaio al 31 dicembre 2020		
Totale circa		2300
B. Casi nell'anno in esame		
Totale dei casi aperti dal 1° gennaio al 31 dicembre 2020		90
C. Motivi di reclamo e richieste nei 90 casi		
Un caso può includere più di un motivo e più di una richiesta, ad es. perdita o ritardo e risarcimento.		
Perdita di un invio	27	Danno conseguente 6
Ritardo	8	Recapito negato 19
Indennizzo	40	Altri motivi 23
D. Lingue nei 90 casi		
Tedesco	73	
Francese	17	
Italiano	0	
E. Esito della procedura nei 90 casi		
Confronto	29	
Ammissione	37	
Ritiro poiché il problema si è risolto o per mancanza di prospettive di successo	17	
Nessun confronto/pendente	7	

A proposito di PostCom

PostCom è un'autorità indipendente che ha per missione la sorveglianza del mercato postale svizzero, la vigilanza sulla qualità del servizio postale universale e l'impegno a favore di uno sviluppo sostenibile del mercato postale. PostCom adempie ai mandati ad essa affidati in conformità con quanto sancito dalla legislazione postale. Nell'ambito delle procedure, verifica ciascun caso individualmente nonché secondo il proprio mandato legale e sulla base della prassi da essa sviluppata. PostCom, inoltre, informa la popolazione in merito all'attività svolta e propone al Consiglio federale misure concrete per l'adempimento dei propri mandati. PostCom è subordinata al DATEC unicamente dal punto di vista amministrativo.

Anne Seydoux-Christe ora ai vertici di PostCom

Durante la riunione del 13 gennaio 2021 il Consiglio federale ha nominato la ex consigliera agli Stati Anne Seydoux-Christe nuova presidente della Commissione federale delle poste (PostCom). Entrata in carica il 1° febbraio 2021, succede a Géraldine Savary, che a causa di un nuovo impegno lavorativo ha rassegnato le proprie dimissioni a fine gennaio.

Anne Seydoux-Christe è stata membro del Consiglio comunale di Delémont e del Gran Consiglio giurassiano prima di rappresentare il Cantone Giura come consigliera agli Stati tra il 2007 e il 2019. Laureata in legge, ha presieduto la Commissione della gestione e la Commissione degli affari giuridici del Consiglio degli Stati ed è stata membro di altre commissioni. Grazie alla sua ampia esperienza politica, prima di tutto a livello federale, e alla sua conoscenza delle esigenze cantonali e regionali riguardo al servizio pubblico nonché grazie alla sua formazione giuridica, Anne Seydoux-Christe possiede le qualifiche necessarie per presiedere PostCom.

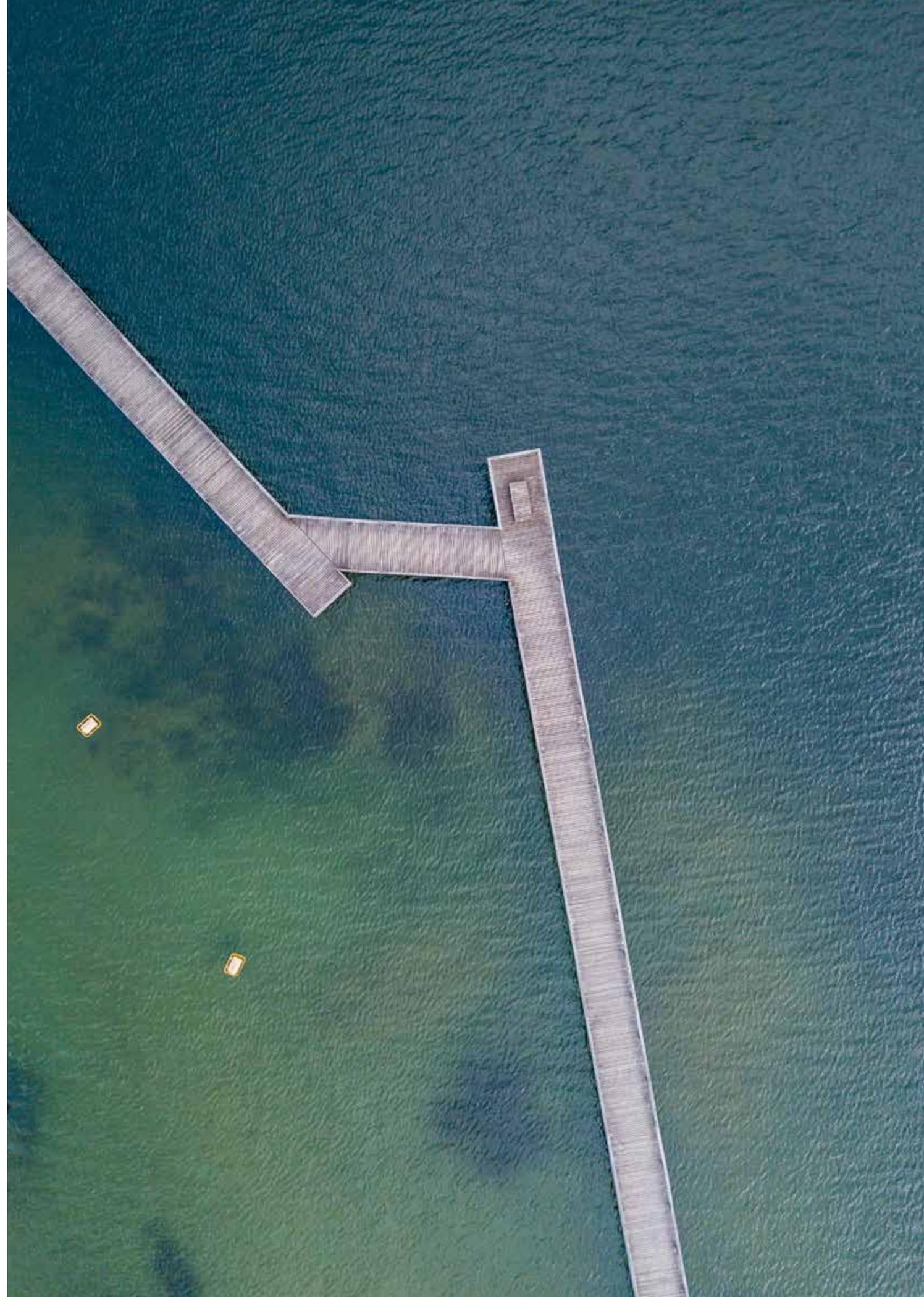


PostCom (in alto da sinistra): Anne Seydoux-Christe, Georges Champoud, Robert Göx, Clemens Poltera, (e in basso da sinistra) Micol Morganti Perucchi, Valérie Défago Gaudin, Patrick Salamin e Michel Noguet (responsabile del segretariato specializzato).

La Commissione è quindi composta dai seguenti sette membri nominati dal Consiglio federale:

Anne Seydoux-Christe, lic. en droit (Presidente)

Georges Champoud (vicepresidente) possiede una vasta esperienza professionale, da impiegato postale fino a quadro in seno alla Posta Svizzera, dove è stato Capo dello



stato maggiore della direzione del gruppo, a Berna. Negli ultimi anni è stato CEO del fornitore privato di servizi postali DPD.

Valérie Défago Gaudin, avvocato e dottoressa in giurisprudenza (membro), è professore ordinario e docente titolare della cattedra di diritto amministrativo presso l'Università di Neuchâtel, dove insegna diritto amministrativo e diritto dello sviluppo territoriale. Patente di avvocato nel 1998, laurea in giurisprudenza nel 2005 all'università di Ginevra, ha lavorato come avvocato dal 2005 al 2015.

Robert F. Göx, Dr.rer.pol. (membro), è professore ordinario con cattedra in Managerial Accounting presso l'Università di Zurigo. In precedenza, è stato professore di Accounting & Controlling presso l'Università di Friburgo, dove tra le altre funzioni ha ricoperto quella di Vicepresidente del Consiglio. È inoltre attivo in diverse commissioni tecniche internazionali e opera in quanto esperto.

Micol Morganti Perucchi, avvocato e notaio (membro), è avvocato e notaio e lavora presso uno studio legale e notarile a Lugano. Uno dei suoi ambiti di specializzazione nel quadro dell'amministrazione della giustizia è il diritto amministrativo. In precedenza ha ricoperto la carica di vice-cancelliera presso il Tribunale cantonale amministrativo del Cantone Ticino.

Clemens Poltera (membro) è esperto contabile diplomato federale e perito revisore ASR.

Patrick Salamin, lic. Sciences Politiques, Ginevra e lic. oec. HSG, San Gallo (membro), ha lavorato per la Posta Svizzera dal 2003 al luglio 2013. Dal 2007 al luglio 2013 è stato membro della direzione del gruppo e responsabile della divisione Rete postale e vendita. Oggi è attivo come consulente aziendale e consigliere di amministrazione. PostCom dispone di una propria segreteria, diretta da Michel Noguét, Dr. es sc. écon., che si occupa dei settori diritto, economia, amministrazione e comunicazione.

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

Mandato e attività

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

PostCom svolge in particolare i seguenti compiti:

- Sorveglia il rispetto del mandato legale di servizio universale, in particolare per quanto riguarda l'ubicazione delle cassette delle lettere e la distribuzione a domicilio.
- Emanando raccomandazioni in caso di chiusure e trasferimenti di punti d'accesso presidiati (uffici e agenzie postali).
- Garantisce il controllo della qualità dei servizi postali del servizio universale.
- Verifica il rispetto del divieto di sovvenzionamento trasversale e dell'esposizione dei costi netti.
- Presenta un rapporto d'attività al Consiglio federale e al Parlamento. Se del caso, propone al Consiglio federale provvedimenti adeguati per garantire il servizio universale.
- Registra i fornitori di servizi postali.
- Verifica se le condizioni di lavoro in uso nel settore sono rispettate e se vengono

svolti negoziati per la conclusione di un contratto collettivo di lavoro.

- Decide in caso di controversie relative all'accesso alle caselle postali e al trattamento degli indirizzi.
- Verifica il rispetto dell'obbligo d'informazione e dell'obbligo di fornire informazioni.
- Persegue e giudica le contravvenzioni.
- Osserva l'evoluzione del mercato postale al fine di garantire un'ampia gamma di prestazioni a prezzi contenuti e di alta qualità in tutte le regioni del Paese. A tal fine intrattiene uno scambio regolare con tutti gli attori.
- Risponde alle lettere dei cittadini. Informa il pubblico e tutti i gruppi interessati sulla sua attività con un rapporto annuale.

Differenze rispetto ad altre autorità di vigilanza

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

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

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

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

Il Sorvegliante dei prezzi, dal canto suo, è competente per quanto riguarda le tariffe dei servizi esclusi dal monopolio. Viene consultato in merito agli adeguamenti di prezzo dei servizi assoggettati al monopolio ed emana raccomandazioni. La sorveglianza giuridico-finanziaria su PostFinance SA è invece affidata all'Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari (FINMA).

Prospettive

Quali conclusioni si possono trarre per il settore postale? E soprattutto: quali sono le prospettive che si possono delineare?

La pandemia mette in luce punti di forza e di debolezza

Se c'è una cosa che la crisi sanitaria tuttora in corso ha messo in luce, è il fatto che un mercato postale funzionante è assolutamente indispensabile. È da oltre un anno che gli operatori postali dimostrano quanto siano importanti: per noi come singoli e come comunità, e naturalmente per l'economia. Nel trasporto di beni di prima necessità, di consumo o anche medico-sanitari, insieme al proprio personale approntano e forniscono infrastrutture e servizi di rilevanza fondamentale. Senza il suo settore postale, la Svizzera avrebbe avuto molte più difficoltà a superare le fasi di quasi totale annullamento della vita sociale e a garantire l'approvvigionamento.

Il buon funzionamento delle attività postali in Svizzera dipende fortemente da un servizio postale transfrontaliero privo di ostacoli. Quale nazione che prospera grazie alle esportazioni e necessita di numerose importazioni, la Svizzera è vincolata a catene di fornitura e trasporto che funzionino con la massima efficienza possibile. In alcuni momenti, il blocco dei collegamenti aerei ha reso impossibile la spedizione degli invii all'estero. Viceversa, i flussi irregolari di invii dall'estero hanno messo a dura prova la pianificazione e gestione dei processi postali.

Come è stato illustrato in modo approfondito nei singoli capitoli del nostro rapporto, il settore postale nazionale ha resistito all'enorme pressione e si è difeso bene anche nel confronto internazionale. Nonostante a volte si siano accumulati pesanti ritardi nel recapito degli invii, dal monitoraggio dei principali indicatori di qualità da parte di PostCom si evince che il settore postale svizzero è capace di resistere alle avversità. Ciò nonostante, non tutto è stato perfetto. Se la Svizzera vuole definitivamente lasciarsi alle spalle, o quanto meno avere un migliore controllo della crisi sanitaria, è necessario prendere in esame le situazioni critiche e individuare i possibili miglioramenti.

I trend a lungo termine si stanno accelerando

Come sempre, a influenzare il settore postale sono i trend a lungo termine, che nel 2020 si sono ulteriormente rafforzati. Col passare del tempo la contrazione dei volumi fisici sul fronte della posta-lettere, il massiccio aumento dei pacchi e la crescente digitalizzazione dei servizi offerti dagli operatori postali si fanno sempre più evidenti. Mentre fino a poco tempo fa la Svizzera pareva essere una delle eccezioni in Europa in cui il calo del volume di lettere era ancora relativamente limitato, la crisi sanitaria ha dato una forte spinta a questa tendenza. Lo stesso vale per le prestazioni postali che possono essere fruite anche online: la pandemia e le conseguenti restrizioni per la vita pubblica stanno irrimediabilmente modificando i comportamenti dei clienti. Tutti questi fattori continuano a incrementare la pressione sul servizio universale e sul suo finanziamento.



La Posta e gli operatori privati devono costantemente riallinearsi e trovare una risposta a tendenze sociali quali la sostenibilità o la mobilità. Spetta al settore postale proporre soluzioni innovative per l'ultimo miglio – sia sotto forma di mezzi di trasporto che di condivisione di servizi e infrastrutture. Nelle aree urbane le città lavorano alacremente a strategie di traffico che possano essere pioniere di una nuova dimensione del vivere.

Estendere il perimetro di vigilanza?

Più passa il tempo e più il mercato liberalizzato dei pacchi chiama i suoi attori a trovare modi diversi di erogare le prestazioni postali rispetto a quelli sinora utilizzati dalle imprese tradizionali. Una cosa non cambia: anche questi nuovi attori sono obbligati a registrarsi presso PostCom.

Ad aver subito cambiamenti, negli ultimi anni, non sono stati soltanto i prodotti e i servizi postali offerti; anche a livello dello stesso assetto del mercato si individuano spostamenti che influiscono sulle possibilità di vigilanza. L'aumento del numero di attori sulla scena postale va di pari passo con una diversificazione delle forme organizzative e, in particolare, con una crescente tendenza all'outsourcing.

Oggi si stima che sul mercato postale vi sia un numero di subappaltatori cinque volte più elevato rispetto agli operatori notificati per via ordinaria o semplificata. Secondo la legislazione attuale le aziende che operano esclusivamente come subfornitori non sono soggetti a obbligo di notifica, dal momento che agiscono a proprio nome. PostCom non può pertanto vigilare direttamente su di esse. La loro sorveglianza è possibile soltanto per via indiretta. Se un subappaltatore realizza più del 50 per cento del proprio fatturato annuo con i servizi postali, l'operatore postale suo committente deve vincolare per iscritto tale azienda al rispetto delle condizioni di lavoro abituali e vigenti nel settore postale. Alla luce di queste considerazioni, la questione se si debba estendere o meno la competenza di PostCom nel controllo delle condizioni di lavoro anche a tali aziende dev'essere ripresa in esame.

Condizioni di lavoro sotto pressione

L'evoluzione dell'e-commerce e l'offerta di consegne e resi gratuiti stanno rendendo il mercato dei pacchi sempre più competitivo. In questo ambito, le prestazioni postali presuppongono un elevato impiego di personale. La pressione sui margini delle imprese e quindi anche sulle condizioni di lavoro sta aumentando a vista d'occhio. Di riflesso, si acuisce anche il rischio di dumping salariale. All'inizio del 2021 PostCom ha commissionato uno studio di approfondimento sulle condizioni lavorative nel mercato postale e ha istituito una commissione consultiva di esperti in cui sono rappresentate anche le parti sociali. Gli esiti di questo studio confluiranno nella revisione dell'ordinanza sugli standard minimi delle condizioni di lavoro nel settore dei servizi postali (OSMLP), che subirà le prime modifiche a partire dal 2023.

PostCom sta riflettendo su possibili emendamenti

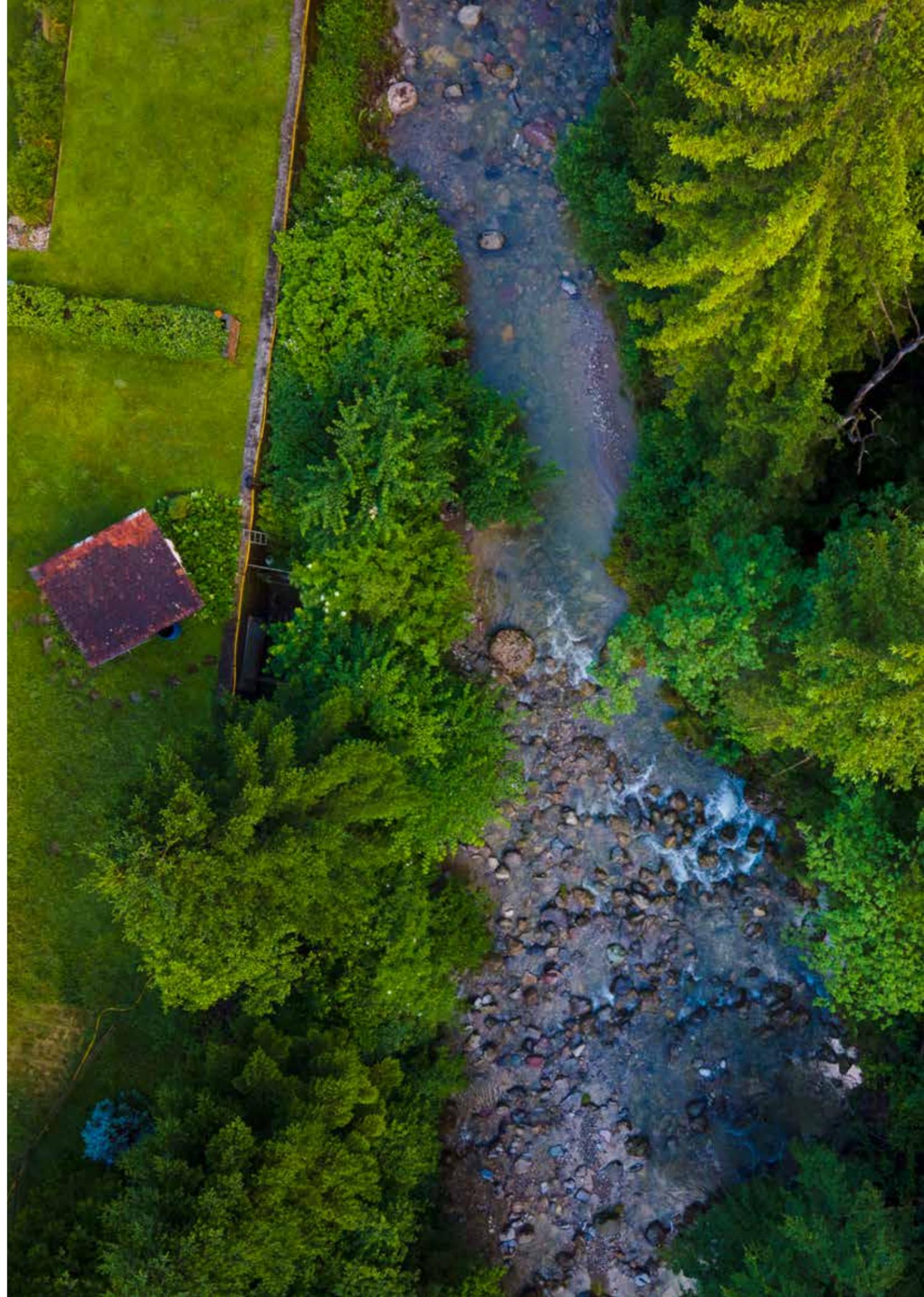
A prescindere dai cambiamenti in atto va sottolineato come l'attuale legislazione postale sia ancora perlopiù allineata alle dinamiche del settore. Ciò nonostante PostCom sta preparando alcune proposte di modifica alle leggi che, a suo avviso, sono necessarie per affrontare le sfide di domani. Le riflessioni in tal senso sono in linea con gli obiettivi strategici che si è prefissata. In altre parole, la Commissione agisce come istanza tecnica a servizio della politica, dell'economia e della popolazione e con la sua esperienza e professionalità assicura che venga fornito un servizio postale universale di elevata qualità e che il mercato di riferimento si sviluppi in maniera sostenibile.

Attaccamento

Decisioni emanate sulle restrizioni al servizio universale durante la pandemia di coronavirus del 2020

Ultimo aggiornamento: 8.04.2021

Data	Autorità	Perimetro della decisione	Durata di validità	Base giuridica
24.03.2020	DATEC	Invi d'esportazione: - La Posta può rifiutare l'accettazione di invii se l'avviamento all'estero non è possibile. - Accertamento dell'impossibilità di rispettare l'offerta di prestazioni e le tempi-stiche di consegna.	Dal 24.03.20 per la durata della situazione straordinaria (19.06)	Art. 7b O 2 COVID 19
		Invi singoli nazionali di lettere della posta A: - Revoca dell'obbligo I+1 (art. 29 cpv. 1 lett. a n. 1 OPO) → recapito secondo «best effort» - Sospensione del requisito del 97% relativo ai tempi di consegna (art. 32 cpv. 1 lett. a OPO)	Durata della situazione straordinaria (16.03.2020 – 19.06.2020)	
30.03.2020	DATEC	Raggiungibilità/uffici postali: - Revoca dell'obbligo di rispettare i requisiti di raggiungibilità e accesso (art. 33 cpv. 4 e art. 44 cpv. 1 OPO) → operatività secondo «best effort». - Se necessario, possibilità di chiudere gli uffici postali gestiti in proprio.	Dal 30.03.2020 per la durata della situazione straordinaria (19.06)	Art. 7b O 2 COVID 19
		Tempi di consegna/offerta di prestazioni servizio interno: - Sospensione dei requisiti inerenti ai tempi di consegna → prestazioni fornite secondo «best effort»: • Lettere B1 (art. 32 cpv. 1 lett. a OPO) • Pacchi ECO e PRI (art. 32 cpv. 1 lett. b OPO). → Sospensione tempi di consegna dei giornali (GA, GAA e GAB) -> prestazioni fornite secondo «best effort»	Durata della situazione straordinaria (16.03.2020 – 19.06.2020) Per lettere A Cantone TI dal 13.03	
06.04.2020	DATEC	Invi di pacchi in grande quantità: - Autorizzazione al contingentamento dei volumi negli invii di pacchi in grande quantità (revoca temporanea dell'art. 29 cpv. 1 lett. b OPO). → orientamento al limite di capacità nell'evasione dei pacchi, con pari trattamento dei grandi clienti interessati. - Incarico per tavola rotonda con altri attori	06.-11.04.2020	Art. 7b O 2 COVID 19
18.06.2020 – 23.06.2020	PostCom	Forza maggiore per lettere e pacchi del servizio interno → sospensione misurazione tempi di consegna secondo art. 32 cpv. 1 lett. a e b LPO	19.-30.06.2020 Luglio 2020	Art. 32 cpv. 2 OPO in combinato disposto con la norma EN 13850:2012
10.12.2020	PostCom	Forza maggiore per pacchi del servizio interno → sospensione misurazione tempi di consegna secondo art. 32 cpv. 1 lett. b LPO	Ott.-dic. 2020	Come sopra
09.02.2021	PostCom	Forza maggiore per lettere del servizio interno → sospensione misurazione tempi di consegna secondo art. 32 cpv. 1 lett. a LPO	Dicembre 2020	Come sopra





Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Commissione federale delle poste PostCom