



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti,
dell'energia e delle comunicazioni DATEC

Ufficio federale delle comunicazioni UFCOM
Divisione Servizi di telecomunicazione e posta
Sezione Posta

30 novembre 2018

Modifica dell'ordinanza sulle poste (OPO; RS 783.01)

Nuove prescrizioni in materia di raggiungibilità

Rapporto esplicativo

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Contesto

Conformemente all'articolo 14 capoverso 5 lettera a della legge postale (LP; RS 783) la Posta svizzera è tenuta a offrire una rete che copra l'intero territorio svizzero, composta da punti di accesso serviti, che garantisce il servizio universale nei settori dei servizi postali e del traffico dei pagamenti, questi ultimi devono essere accessibili a una distanza adeguata a tutti i gruppi della popolazione in tutte le regioni del Paese. Le direttive in materia di raggiungibilità disciplinate agli articoli 33 e 44 dell'ordinanza sulle poste (OPO; RS 783.01) concretizzano l'accesso al servizio universale nel settore dei servizi postali e del traffico dei pagamenti su tutto il territorio nazionale come previsto dalla legge sulle poste.

Nel quadro della revisione totale della legislazione sulle poste nel 2010, il Consiglio federale ha stabilito che il 90 per cento della popolazione residente permanente deve poter raggiungere un ufficio postale o un'agenzia entro 20 minuti a piedi o con i mezzi pubblici o effettuare un versamento in contanti entro 30 minuti. Inoltre viene prescritta una ripartizione regionale secondo cui in ogni regione di pianificazione deve essere disponibile almeno un ufficio postale. Fino a questo momento la Posta non era tenuta a indicare la raggiungibilità per le unità territoriali più piccole.

La digitalizzazione incalzante si avverte con particolare intensità anche nel settore postale. Le operazioni allo sportello concernenti le lettere, i pacchi nonché i versamenti e i pagamenti sono fortemente in calo. Allo scopo di garantire il finanziamento a lungo termine del servizio universale, la Posta continua da anni a sviluppare la sua rete. Punta soprattutto su formati più economici, come le agenzie. Questa evoluzione è seguita attentamente dall'opinione pubblica. Le misure suscitano controversie. La politica chiede tra l'altro l'introduzione di criteri di raggiungibilità a livello regionale¹ e trasparenti².

Alla luce di quanto precede, ad agosto 2017 la consigliera federale Doris Leuthard ha istituito un gruppo di lavoro incaricato di elaborare possibili soluzioni in merito al futuro assetto della rete postale. Il Gruppo di lavoro diretto dall'Ufficio federale delle comunicazioni (UFCOM) era composto da rappresentanti del Gruppo svizzero per le regioni di montagna, dell'Associazione dei Comuni Svizzeri, dell'Unione svizzera delle arti e dei mestieri, della Posta Svizzera, dell'Unione delle città svizzere e della Conferenza dei direttori cantonali dell'economia pubblica. Il progetto si orienta in larga misura alle raccomandazioni del Gruppo di lavoro e accoglie inoltre le varie richieste politiche. Per una discussione più dettagliata sui vari aspetti legati alla raggiungibilità si rimanda al rapporto finale del Gruppo di lavoro pubblicato il 1° maggio 2018³.

1.2 La normativa proposta

1.2.1 Prescrizioni in materia di raggiungibilità a livello cantonale

La regolamentazione vigente si riferisce a una quota di popolazione del 90 per cento e rappresenta un valore medio nazionale. In teoria ciò permette alla Posta di compensare una «sottocopertura», dovuta

¹ 16.3481 Mo. Amherd del 16.6.2016 «Servizio postale universale: prescrizioni in materia di raggiungibilità differenti a seconda della regione», 17.3356 Mo. CTT-S del 12.5.2017 «Pianificazione strategica della rete di uffici postali», 17.3012 Mo. CTT-N del 14.2.2017 «Legislazione sulle poste»

² 16.3482 Mo. Amherd del 16.6.2016 «Maggiore trasparenza nell'adempimento del servizio postale universale»

³ Rapporto del 1° maggio 2018 sulla raggiungibilità dei punti di accesso postali. Consultabile all'indirizzo: www.bakom.admin.ch > Posta e sovvenzione per la stampa > Gruppo di lavoro sul servizio universale postale > (ultima visita: 18.6.2018)

a motivi strategici o aziendali in una o più zone, con una «sovracopertura» in un'altra regione. Di conseguenza è pressoché impossibile esprimersi sul grado di copertura delle singole regioni svizzere; indipendentemente dal fatto che per ogni regione di pianificazione deve essere disponibile almeno un ufficio postale. Per dare alla Posta più linee guida, i criteri di misurazione in materia di raggiungibilità devono ora essere stabiliti a livello regionale.

I Cantoni rappresentano infatti una grandezza di riferimento ideale per la regionalizzazione dei criteri di raggiungibilità poiché sul piano regionale sono gli interlocutori istituzionali della Posta e assumono un ruolo chiave quanto alla pianificazione e al coordinamento dello sviluppo regionale e dell'approvvigionamento in beni e servizi. In futuro la Posta e i Cantoni saranno tenuti a condurre un dialogo regolare e strutturato sulla pianificazione. Dal canto loro i Cantoni si occupano in modo adeguato del coordinamento e della comunicazione con i propri Comuni.

L'attuale procedura di conciliazione eseguita dalla Commissione federale delle poste (PostCom) in caso di chiusura o trasferimento di un ufficio o un'agenzia postale, non è oggetto del dialogo. La Posta continua a sentire le autorità dei Comuni coinvolti. Se non si giunge a un accordo consensuale, il Comune può adire la PostCom tramite una procedura di conciliazione. Ora, in occasione della procedura di conciliazione alla PostCom deve essere data la possibilità di invitare il Cantone coinvolto a prendere posizione. Per aumentare le possibilità di giungere a una soluzione consensuale e duratura, occorre informare per tempo il Comune toccato dai cambiamenti previsti a livello dei punti di accesso postali con servizio. A tale scopo nell'OPO va sancito che la consultazione deve avvenire almeno 6 mesi prima della chiusura o della trasformazione prevista.

1.2.2 Considerazione della densità della popolazione e della struttura economica

L'obbligo di offrire una rete capillare di punti di accesso è attualmente concretizzato attraverso prescrizioni temporali in materia di raggiungibilità. Queste prescrizioni si prestano fondamentalmente per le regioni di montagna e quelle rurali, mentre sono meno adatte per le aree urbane. Dei criteri di raggiungibilità puramente temporali non bastano per le aree urbane, vi è infatti il rischio che la copertura sia percepita come insufficiente (ad es. un solo ufficio postale al centro di una città abbastanza grande). Pertanto nelle aree urbane densamente popolate, la rete postale va pianificata in funzione della densità della popolazione e alla struttura economica.

Concretamente, nelle aree urbane e negli agglomerati si deve applicare il criterio secondo cui ogni 15 000 abitanti od occupati deve essere disponibile un punto di accesso con servizio (ufficio postale o agenzia). Ogni volta che viene superata la soglia di 15 000 abitanti od occupati, la zona in questione avrà diritto a un ulteriore punto di accesso (ufficio postale, agenzia); sarà determinante la più alta delle due dimensioni (abitanti od occupati).

La definizione delle aree urbane e degli agglomerati deve basarsi sulla tipologia di comune dell'Ufficio federale di statistica (UST) e più precisamente sulla definizione di area a carattere urbano del 2012⁴. Quest'ultima si fonda su un approccio morfologico (densità) e funzionale (flussi di pendolari). Il criterio relativo alla densità considera un numero minimo di abitanti, occupati e pernottamenti in una determinata area. Con la determinazione di valori soglia sono indentificati nuclei legati tra loro. L'area a carattere urbano può essere differenziata in sei categorie: città nucleo, nucleo principale, nucleo secondario, Comuni della cintura dell'agglomerato, Comuni pluriorientati, Comuni-nucleo al di fuori dell'agglomerato. Per applicare il criterio relativo alla densità ai sensi del servizio universale postale, ci si basa sulle categorie di Comuni 1, 2, 3 e 6 (città nucleo, nucleo principale, nucleo secondario e Comuni-nucleo al di fuori dell'agglomerato). L'area di riferimento per verificare il criterio relativo alla densità negli agglomerati è il rispettivo nucleo dell'agglomerato, normalmente composto da città nucleo, nucleo

⁴ Area a carattere urbano 2012, Rapporto esplicativo disponibile all'indirizzo: www.bfs.admin.ch > Trova statistiche > Temi trasversali > Analyses territoriales > Niveaux géographiques > Typologies territoriales (ultima visita: 18.6.2018)

principale e nucleo secondario (categorie di Comuni 1, 2 e 3 secondo l'UST). La categoria di Comune 6, ossia un Comune-nucleo al di fuori di un agglomerato, comprende uno o più Comuni. Se un Comune-nucleo al di fuori di un agglomerato è composto da più Comuni (ad es. Comune-nucleo Sursee [n. UST 91103], composto dai Comuni di Oberkirch [n. UST. 1095], Schenkön [n. UST. 1099] e Sursee [n. UST. 1103]), allora i relativi Comuni formano un'area di riferimento. Inoltre, il campo di applicazione del criterio relativo alla densità viene esteso alle città statistiche secondo la definizione dell'UST⁵, se non sono già coperte dalle categorie sopra citate. Così facendo si applica il criterio relativo alla densità in 492 città e Comuni (stato: 1.5.2014), che rappresentano complessivamente oltre il 60 per cento della popolazione della Svizzera.

1.2.3 Uniformazione delle prescrizioni in materia di raggiungibilità dei servizi postali e del traffico dei pagamenti

L'attuale metodo di misurazione della raggiungibilità va fondamentalmente mantenuto. Tuttavia occorre uniformare le prescrizioni in materia di raggiungibilità, ora a livello cantonale, per i servizi postali e del traffico dei pagamenti. In futuro il 90 per cento della popolazione residente permanente dovrà poter raggiungere nell'arco di 20 minuti, a piedi o con i mezzi pubblici, un ufficio postale o un'agenzia e poter effettuare un'operazione in contanti.

Per quanto riguarda i servizi postali rimarrà in vigore la regolamentazione esistente. Se la Posta offre un servizio a domicilio, le economie domestiche interessate dovranno poter raggiungere un punto di accesso servito entro 30 minuti.

Per il traffico dei pagamenti la prescrizione temporale si ridurrà da 30 a 20 minuti. Nelle zone in cui non è possibile effettuare un pagamento in contanti entro 20 minuti presso un'ubicazione fisica (ad es. ufficio postale), la Posta dovrà offrire questa prestazione a domicilio o con un'altra soluzione appropriata.

1.2.4 Rafforzamento delle agenzie

La Posta gestisce attualmente quasi 970 agenzie ed entro il 2020 prevede di portare questo numero a circa 1300 – 1400. Il modello dell'agenzia si è dimostrato un'alternativa efficace all'ufficio postale. Oltre ai vantaggi come ad esempio gli orari di apertura più lunghi, le prestazioni delle agenzie sono però considerate meno buone rispetto a quelle degli uffici postali. La soddisfazione è minore anche in termini di cortesia e di servizio da parte del personale⁶. In vista dell'ulteriore trasformazione prevista di uffici postali in agenzie, il gruppo di lavoro ha formulato nei confronti della Posta l'aspettativa che quest'ultima adotti le misure appropriate volte a rendere più interessante l'opzione agenzia. L'accento dovrà essere posto sul miglioramento dell'informazione della clientela e della formazione del personale dell'agenzia. La Posta dovrà proseguire anche le indagini sulla soddisfazione della clientela rappresentative della popolazione, condotte per la prima volta nel 2017 per i diversi formati di accesso. Il DATEC presenta in modo adeguato le aspettative del gruppo di lavoro e del Consiglio federale in merito al miglioramento del modello dell'agenzia della Posta.

La regolamentazione di prescrizioni in merito nell'ordinanza non è tuttavia pertinente. Si tratta delle attività operative della Posta che non devono essere oggetto di una normativa.

⁵ www.bfs.admin.ch > Trova statistiche > Territorio e ambiente > Città statistiche (ultima visita: 18.6.2018). Attualmente non sono rappresentate le cinque città statistiche seguenti: Münchenbuchsee, Belp, Pfäffikon SZ, Hinwil e Möhlin.

⁶ Servizi postali in Svizzera, sondaggio commissionato dall'Ufficio federale delle comunicazioni UFCOM, rapporto finale del 9 novembre 2017. Consultabile all'indirizzo: www.bakom.admin.ch > Posta e sovvenzione per la stampa > Valutazione (ultima visita: 18.6.2018)

1.2.5 Valutazione periodica delle prescrizioni in materia di raggiungibilità

La digitalizzazione e la redditività sono i fattori principali per uno sviluppo dinamico della rete postale. Allo scopo di riconoscere per tempo i futuri sviluppi (ad es. quantità, mobilità) bisogna valutare periodicamente le prescrizioni in materia di raggiungibilità, ossia ogni tre o quattro anni, coinvolgendo anche gli attori interessati. Inoltre il dialogo di pianificazione tra i Cantoni e la Posta deve essere analizzato nell'ambito della valutazione. Prima di procedere a quest'ultima occorrerà in aggiunta effettuare un sondaggio sull'offerta di servizi postali presso la clientela privata e le PMI. Questa valutazione va effettuata conformemente all'articolo 3 LPO secondo cui il Consiglio federale è tenuto a verificare ogni quattro anni l'efficacia della LPO e a presentare un rapporto al Parlamento.

2 Spiegazioni dei singoli articoli

Capitolo terzo: Servizio universale postale

Sezione 1: Obbligo

Articolo 33 Raggiungibilità

Capoverso 4

L'attuale metodo di misurazione viene fondamentalmente mantenuto. Ora la Posta deve però rispettare prescrizioni temporali in materia di raggiungibilità per il 90 per cento della popolazione di ogni Cantone. La Posta deve dimostrare la raggiungibilità a livello cantonale per la prima volta nel rapporto per il 2019.

Capoverso 5^{bis}

Nelle aree urbane conformi alla definizione dell'UST e nelle altre città statistiche conformi alla definizione dell'UST non considerate (cfr. punto 0) si applica ora il criterio secondo cui negli agglomerati oppure ogni 15 000 abitanti o occupati deve essere disponibile un punto di accesso con servizio (ufficio postale o agenzia). Se viene oltrepassata la soglia dei 15 000 abitanti o occupati, la zona in questione avrà diritto a un ulteriore punto di accesso; sarà determinante la più alta delle due dimensioni (abitanti o occupati).

Numero abitanti o occupati	Numero minimo di punti di accesso con servizio
≤ 15 000	1
15 001 a 30 000	2
30 001 a 45 000	3
45 001 a 60 000	4
ecc.	ecc.

Se un Comune supera il valore soglia, in linea di massima la Posta deve allestire un nuovo punto di accesso entro un termine ragionevole e informarne in modo appropriato le autorità di vigilanza competenti. Sono fatte salve convenzioni contrarie tra la Posta e i Cantoni o i Comuni interessati.

Nel quadro del rapporto di attività annuale secondo l'articolo 53 e 54 OPO, la Posta deve comunicare alle autorità di vigilanza competenti in modo trasparente e comprensibile i cambiamenti rilevanti e le loro ripercussioni sul valore misurato. In tale contesto la Posta deve osservare le «tipologie territoriali

della Svizzera»⁷ pubblicate annualmente dall'UST. La Posta deve dimostrare di aver soddisfatto il criterio relativo alla densità per la prima volta nell'ambito del rapporto per il 2019.

In base alla prassi dell'UST la definizione delle tipologie territoriali viene verificata ogni dieci anni circa. Se la definizione delle categorie o il metodo di misurazione subiscono notevoli cambiamenti, le basi per il criterio relativo alla densità vanno verificate ed eventualmente adeguate nell'ambito della valutazione che il Consiglio federale deve effettuare periodicamente. *Capoverso 8*

La Posta conduce regolarmente un dialogo di pianificazione con tutti i Cantoni, normalmente una volta all'anno. L'obiettivo è quello di armonizzare e coordinare le varie prestazioni e infrastrutture sul territorio (ad es. tramite il piano direttore cantonale). Nelle tematiche del dialogo di pianificazione rientrano i rispettivi valori in materia di raggiungibilità, necessità particolari a livello di servizi postali nonché nuovi sviluppi regionali. I Cantoni assicurano il coordinamento e la comunicazione con i propri Comuni. L'orizzonte di pianificazione oggetto di discussione si estende almeno su quattro anni.

Il dialogo di pianificazione non interviene nella procedura di chiusura o di trasformazione ai sensi dell'articolo 34 OPO. Nel caso di una prevista chiusura o trasformazione di un ufficio postale o di un'agenzia, rimane invariato l'obbligo della Posta di intrattenere un dialogo con i Comuni coinvolti e di trovare una soluzione di comune accordo.

Capoverso 9

La Posta mette a disposizione in Internet un sistema interattivo con una cartina contenente informazioni complete sulle ubicazioni dei vari punti di accesso nonché sulla loro offerta e sugli orari di apertura. La Posta aggiorna regolarmente questo sistema affinché la trasparenza sulle ubicazioni dei punti d'accesso sia sempre data. L'accessibilità da parte delle persone ipovedenti deve essere garantita.

Articolo 34 Procedimento in caso di chiusura o trasferimento di un ufficio o un'agenzia postale

Capoverso 1

In caso di una prevista chiusura o trasformazione di un ufficio postale, la Posta è tenuta a cercare per tempo il dialogo con i Comuni toccati, in ogni caso 6 mesi prima della chiusura o della trasformazione prevista. Il termine deve facilitare la ricerca di una soluzione. Se non si giunge ad alcun accordo tra la Posta e i Comuni coinvolti, questi ultimi possono inoltre adire la PostCom. Questa procedura di conciliazione dinanzi alla PostCom dura a sua volta circa sei mesi.

Capoverso 4

A complemento dell'obbligo di informare i Cantoni previsto nella OPO (art. 34 cpv. 2 OPO), la PostCom può invitare i Cantoni coinvolti a prendere posizione in occasione di una procedura di conciliazione. Tale procedura dinanzi alla PostCom non è una procedura di ricorso.

Capoverso 5 lettera b

Riprendendo l'articolo 44 OPO nell'articolo 34 capoverso 5 lettera b OPO si mira a garantire che in futuro siano considerate nel quadro della procedura di conciliazione dinanzi alla PostCom anche le prestazioni di pagamento inerenti al servizio universale. La Posta deve presentare sia all'UFCOM, quale autorità di vigilanza competente per il servizio universale nel campo del traffico dei pagamenti, sia alla

⁷ Area a carattere urbano 2012, Rapporto esplicativo disponibile all'indirizzo: www.bfs.admin.ch > Trova statistiche > Temi trasversali > Analyses territoriales > Niveaux géographiques > Typologies territoriales (ultima visita: 18.06.2018)

PostCom, un dossier sulle chiusure e i trasferimenti previsti. L'UFCOM inoltra alla PostCom il suo parere entro un termine ragionevole, quest'ultima lo integra nella sua raccomandazione. La conduzione della procedura rimane di competenza della PostCom.

Capitolo quarto: Servizio universale nel settore del traffico dei pagamenti.

Articolo 44 Accesso ai servizi di pagamento

Capoverso 1

L'attuale metodo di misurazione viene fondamentalmente mantenuto. Ora la Posta deve però rispettare prescrizioni temporali in materia di raggiungibilità per il 90 per cento della popolazione di ogni Cantone. Inoltre, la prescrizione temporale in materia di raggiungibilità per i servizi di pagamento in contanti passa da 30 minuti a 20 minuti. La Posta deve dimostrare di aver soddisfatto le disposizioni in materia di raggiungibilità per la prima volta nell'ambito del rapporto per il 2019.

Capoverso 1^{bis}

In linea di massima le agenzie dovrebbero proporre la stessa offerta degli uffici postali, cosicché l'agenzia diventi un'alternativa completa agli uffici postali tradizionali. Tuttavia, le prescrizioni legali (soprattutto in merito al riciclaggio di denaro) e le riflessioni in materia di sicurezza non consentono di introdurre la possibilità di pagamento in contanti presso le agenzie. Pertanto, dal 1° settembre 2017 la Posta propone volontariamente la possibilità di effettuare versamenti in contanti a domicilio in tutte le località che dispongono esclusivamente di un'agenzia.

Con la presente disposizione, in futuro la Posta sarà tenuta a offrire, a domicilio o con un'altra soluzione appropriata, questa prestazione in tutte le zone in cui non è possibile effettuare un pagamento in contanti entro 20 minuti presso un'ubicazione fisica (ad es. ufficio postale). Con l'aggiunta «o con un'altra soluzione appropriata» la Posta ha la possibilità di offrire in futuro anche soluzioni di pagamento in contanti alternative rispetto a quella presso il domicilio del cliente. Nella misurazione della raggiungibilità, una tale prestazione viene considerata soltanto se si tratta di una vera alternativa al pagamento *in contanti* (ad es. cooperazione con un istituto bancario). La possibilità attuale, offerta in casi isolati, del versamento senza contanti in un'agenzia non è una vera e propria alternativa. Con questa aggiunta la Posta potrà sfruttare le possibilità della digitalizzazione e dei futuri sviluppi del mercato.

Capoverso 4

Cfr. commento all'articolo 33 capoverso 8

Capoverso 5

Cfr. commento all'articolo 33 capoverso 9

2.1 Ripercussioni

2.1.1 Ripercussioni sui Cantoni e sui Comuni

La definizione e la misurazione della raggiungibilità a livello Cantonale nonché l'armonizzazione delle prescrizioni temporali per i servizi postali e del traffico dei pagamenti rappresenteranno per la clientela un netto miglioramento rispetto alle regole vigenti. A differenza di oggi, la Posta dovrà garantire l'accesso al 90 per cento della popolazione di ogni Cantone e non solo rispettare un valore medio nazionale. L'obbligo di offrire, nelle aree densamente popolate, almeno un punto di accesso servito ogni 15 000 abitanti od occupati, assicura l'accesso al servizio universale nelle città e negli agglomerati. Anche la riduzione del criterio temporale per l'accesso ai servizi di pagamento, da 30 a 20 minuti, rappresenta un vantaggio per la clientela della Posta. Queste proposte di modifica dell'ordinanza porteranno a una rete postale complessivamente più fitta.

2.1.2 Ripercussioni sulla Posta

Questi adeguamenti implicano per la Posta costi a livello della sua rete di uffici postali e agenzie. A tale proposito è determinante soprattutto il passaggio all'approccio cantonale e l'adeguamento del valore minimo di raggiungibilità per i servizi del traffico dei pagamenti a 20 minuti. La Posta prevede che in alcuni Cantoni dovrà aumentare il numero di nuovi punti di accesso previsti per la rete 2020 e, a seconda del formato, si aspetta costi complessivi da 3 a 30 milioni di franchi sull'arco di 5 anni. La forte variazione è dovuta alla differenza di costo tra un ufficio postale che si gestisce in modo autonomo e un'agenzia gestita da terzi.

La Posta stima a circa 7 milioni di franchi i costi per l'introduzione di servizi di pagamento a domicilio in pressoché 300 aree con agenzie. I costi effettivi dei servizi a domicilio dipendono dall'uso concreto e dalla geografia della zona. Poiché il pagamento in contanti a domicilio è stato introdotto solo a settembre 2017, mancano ancora valori empirici affidabili.

Per il pacchetto complessivo, la Posta Svizzera prevede un costo totale tra 10 e 40 milioni di franchi sull'arco di 5 anni.

2.1.3 Ripercussioni sulla Confederazione

In quanto proprietaria unica della Posta la Confederazione è interessata a un finanziamento a lungo termine del servizio universale. Secondo la Confederazione il progetto è equilibrato, infatti considera da un lato le esigenze della popolazione e del settore economico proponendo loro un buon servizio universale. Dall'altro aumenta la trasparenza per quanto riguarda la fornitura del servizio universale da parte della Posta. I costi aggiuntivi sono commisurati e non mettono a rischio la sicurezza finanziaria a lungo termine del servizio universale.