

Servizio postale universale: il Gruppo di lavoro raccomanda una migliore raggiungibilità regionale e più dialogo

Biel/Bienne, 16.05.2018 - La raggiungibilità del servizio postale universale e delle prestazioni di pagamento deve essere garantita in modo più differenziato. Questa è la conclusione di un Gruppo di lavoro sul servizio postale universale, istituito dalla consigliera federale Doris Leuthard. Nel suo rapporto, pubblicato successivamente alla riunione a cui ha partecipato ieri, il Gruppo presenta possibili soluzioni per il futuro assetto della rete postale. Propone di misurare la raggiungibilità a livello cantonale, di intensificare la comunicazione tra i Cantoni, i Comuni e la Posta e di migliorare l'attrattiva delle agenzie. Le raccomandazioni del Gruppo di lavoro mirano ad apportare un contributo affinché anche in futuro l'economia e la popolazione possano beneficiare di servizi postali e di pagamento di buona qualità.

Per legge, la Posta ha l'obbligo di garantire in tutto il Paese una rete capillare di punti di accesso con servizio e cassette postali pubbliche. Le prestazioni del servizio universale devono essere disponibili per tutte le cerchie della popolazione in tutte le regioni del Paese a una distanza ragionevole. Per migliorare la parità di trattamento a livello regionale, il Gruppo di lavoro propone di misurare la raggiungibilità su scala cantonale e non più nazionale. Inoltre, la Posta dovrebbe comunicare per tempo e in modo trasparente le sue intenzioni ai Cantoni e ai Comuni. A tale scopo il Gruppo di lavoro consiglia di instaurare un dialogo regolare tra la Posta e i Cantoni con l'obiettivo di accordarsi sulla pianificazione. In questo contesto, i Cantoni sono chiamati ad assicurare il coordinamento e la comunicazione con i propri Comuni. L'attuale procedura di conciliazione dinanzi alla PostCom sarà fondamentalmente mantenuta, ma i Cantoni dovranno anch'essi poter esprimere la propria opinione.

Migliorare la raggiungibilità dei servizi di pagamento

Il Gruppo di lavoro consiglia di adeguare le prescrizioni attuali in materia di raggiungibilità. Già oggi, 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. In questo lasso di tempo dovrebbero in futuro essere raggiungibili anche le prestazioni di pagamento in contanti (finora 30 minuti). Inoltre, nelle zone urbane o per ogni 15'000 abitanti o impiegati occorre mettere a disposizione almeno un punto di accesso. Parallelamente, la Posta dovrà prendere misure tese a migliorare l'attrattiva delle agenzie. Il Gruppo raccomanda di valutare regolarmente le prescrizioni in materia di raggiungibilità e se necessario di adeguarle. Alla luce di quanto precede, viene proposto di organizzare sondaggi regolari sui servizi postali presso i privati e le PMI e di fare esaminare i risultati da un gruppo di verifica.

Sviluppare maggiormente le agenzie

Secondo il Gruppo di lavoro occorre sfruttare le opportunità della digitalizzazione per rendere la copertura più flessibile e ove necessario ampliarla. Tuttavia, continua a ritenere necessario un accesso fisico alla rete postale, soprattutto per rispondere alle esigenze della popolazione delle

regioni di montagna e delle aree periferiche, ma anche delle persone poco avvezze alle nuove tecnologie. La maggiore presenza di agenzie postali è vista positivamente, tuttavia, l'offerta delle agenzie dovrebbe essere equiparata a quella degli uffici postali e servono misure per rendere più attrattive le prestazioni offerte da queste ultime. L'accento dovrà essere posto sul miglioramento dell'informazione alla clientela e sulla formazione del personale dell'agenzia.

Seguito della procedura

Le raccomandazioni sono rivolte al Consiglio federale e alle altre cerchie interessate. Secondo il gruppo di lavoro la loro attuazione non necessita di adeguamenti legislativi, ma probabilmente di una revisione dell'ordinanza sulle poste. Il Consiglio federale ne terrà conto quando, nell'estate 2018, stabilirà i parametri per l'adeguamento della legge sulle poste e della relativa ordinanza.

Il Gruppo di lavoro

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, dell'Unione delle città svizzere e della Conferenza dei direttori cantonali dell'economia pubblica e della Posta Svizzera. La consigliera federale Doris Leuthard lo ha istituito nell'agosto 2017 con l'incarico di elaborare, entro la primavera 2018, possibili soluzioni in merito al futuro assetto della rete postale. I lavori sono stati svolti sulla base dei risultati di un sondaggio rappresentativo sull'offerta di servizi postali in Svizzera, pubblicato il 9 novembre 2017, che mostra le attuali abitudini di fruizione della popolazione e delle PMI, il loro grado di soddisfazione e le esigenze che si delineano in questo settore.

Indirizzo cui rivolgere domande

Ufficio federale delle comunicazioni UFCOM
Servizio stampa, +41 58 460 55 50 , media@bakom.admin.ch

Pubblicato da

Ufficio federale delle comunicazioni
<http://www.ufcom.admin.ch>

Segreteria generale DATEC
<https://www.uvek.admin.ch/uvek/it/home.html>



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

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

Ufficio federale delle comunicazioni UFCOM

1° maggio 2018

Raggiungibilità dei punti di accesso postali

Rapporto e raccomandazioni del Gruppo di lavoro sul servizio postale universale

Sintesi

Nell'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 entro la primavera 2018. 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.

I lavori sono stati svolti sulla base dei risultati di un sondaggio rappresentativo sull'offerta di servizi postali in Svizzera pubblicato il 9 novembre 2017 che mostra le attuali abitudini di fruizione della popolazione e delle PMI, il loro grado di soddisfazione e le esigenze che si delineano in questo settore.

La discussione sull'offerta di prestazioni tese a soddisfare i bisogni della popolazione e dell'economia è incentrata sulle prestazioni e non sul formato. A tale scopo il Gruppo di lavoro ha analizzato dei criteri dinamici al fine di soddisfare esigenze regionali diverse. Sono state inoltre prese in considerazione le opportunità offerte dalla digitalizzazione per fornire servizi postali e del traffico dei pagamenti nonché questioni legate alla sorveglianza e al finanziamento.

Per verificare la raggiungibilità il Gruppo di lavoro propone di mantenere in linea di massima il metodo di misurazione attuale. In futuro la raggiungibilità andrà misurata a livello dei Cantoni, questi ultimi rappresentano infatti una grandezza di riferimento ideale per la regionalizzazione poiché assumono un ruolo chiave quanto alla pianificazione e al coordinamento della distribuzione e dello sviluppo regionali, oltre a fungere da interlocutori istituzionali della Posta. La Posta e i Cantoni saranno tenuti a condurre un dialogo regolare e strutturato sulla pianificazione. I Cantoni assicureranno il coordinamento e la comunicazione con i propri Comuni. L'attuale procedura di conciliazione dinanzi alla PostCom sarà fundamentalmente mantenuta, ma la PostCom dovrà avere la possibilità di invitare i Cantoni a prendere posizione.

Inoltre, il Gruppo di lavoro ritiene necessaria un'osservazione differenziata, in base alla struttura demografica ed economica, della raggiungibilità dei servizi postali e del traffico dei pagamenti tra le zone rurali e quelle urbane. Propone di uniformare le prescrizioni in materia di raggiungibilità: in futuro il 90 per cento della popolazione residente permanente dovrà poter raggiungere un ufficio postale o un'agenzia o effettuare un versamento in contanti entro 20 minuti a piedi o con i mezzi pubblici. Nelle città e negli agglomerati definiti dall'UST come area urbana o per ogni 15 000 abitanti o impiegati occorrerà garantire almeno un punto di accesso.

Parallelamente, la Posta dovrà prendere misure tese a migliorare l'attrattiva delle agenzie (migliore informazione ai clienti e migliore formazione del personale delle agenzie, misurazione della soddisfazione della clientela da parte della Posta).

Le prescrizioni in materia di raggiungibilità dovranno essere valutate regolarmente e se necessario adeguate. Alla luce di quanto precede si intende promuovere la creazione di un gruppo di accompagnamento consultivo, composto da rappresentanti delle cerchie interessate, oltre che l'organizzazione di sondaggi regolari sui servizi postali presso i privati e le PMI.

Indice

1	Contesto	1
1.1	Sondaggio sull'offerta di servizi postali in Svizzera.....	1
1.2	Legislazione attuale.....	2
1.3	Confronto internazionale.....	3
1.4	Evoluzione delle operazioni effettuate allo sportello postale.....	4
1.5	Interventi parlamentari.....	5
2	Presupposti per nuove prescrizioni in materia di raggiungibilità	5
2.1	Aspettative del Gruppo di lavoro.....	5
2.2	Bilancio intermedio.....	6
3	Peculiarità regionali della raggiungibilità	6
3.1	Suddivisione in spazi politici regionali.....	7
3.2	Regioni di analisi.....	7
3.3	Unità geografiche istituzionali.....	8
3.4	Bilancio intermedio.....	10
4	Differenziazione tra regioni urbane e rurali	12
5	Mobilità	13
6	Flessibilizzazione	13
7	Raccomandazioni	14
7.1	Prescrizioni in materia di raggiungibilità a livello cantonale (raccomandazione 1).....	14
7.2	Dialogo di pianificazione tra la Posta e i Cantoni (raccomandazione 2).....	14
7.3	Considerazione della densità della popolazione e della struttura economica (raccomandazioni 3 e 4).....	14
7.4	Mobilità (raccomandazione 5).....	17
7.5	Dinamizzazione / flessibilizzazione (raccomandazione 6).....	17
7.6	Sviluppare maggiormente le agenzie (raccomandazione 7).....	18
8	Ripercussioni finanziarie	18
9	Conclusione	19
10	Abbreviazioni	21

Indice delle figure

Figura 1:	Regioni MS della Svizzera; fonte: UST.....	8
Figura 2:	Numero di abitanti e densità della popolazione nel 2016; fonte: UST, Statistica della popolazione e delle economie domestiche (STATPOP).....	9
Figura 3:	Numero di abitanti e densità della popolazione a livello di distretti nel 2016; fonte: UST, Statistica della popolazione e delle economie domestiche (STATPOP).....	9
Figura 4:	Tipologia città/campagna 2012; fonte: UST.....	13
Figura 5:	Raggiungibilità degli uffici postali e delle agenzie nonché dei servizi del traffico dei pagamenti, inclusi i versamenti in contanti a domicilio 2020, fonte: Posta.....	15
Figura 6:	Densità delle città; fonte: Posta.....	16
Figura 7:	Raggiungibilità e densità combinate per i servizi postali e del traffico dei pagamenti 2020; fonte: Posta.....	17

Indice delle tabelle

Tabella 1:	Raggiungibilità in percentuale della popolazione residente permanente, fonte: Posta.....	3
Tabella 2:	Ampliamento della rete in determinati Paesi nel 2016, suddiviso secondo il numero di abitanti per punto di accesso; fonte: UST, Posta, Unione postale universale.....	4

Tabella 3: Dati strutturali dei circondari amministrativi del Cantone di Berna; fonti: popolazione residente permanente: UST, Statistica della popolazione e delle economie domestiche (STATPOP) 2016, equivalenti a tempo pieno: UST, Statistica strutturale delle imprese (STATENT) 2015, pernottamenti: UST, Statistica della ricettività turistica HESTA 2016..... 10

1 Contesto

La Posta è tenuta a fornire, in tutto il Paese, una rete capillare di punti di accesso. È fondamentale libera nell'organizzazione della rete postale, a condizione che le prestazioni del servizio universale siano raggiungibili in tutto il Paese in un tempo ragionevole. La digitalizzazione incalzante si avverte con particolare intensità anche nel settore postale. Allo scopo di garantire l'autofinanziamento del servizio universale, la Posta continua da anni a sviluppare la sua rete. Introduce soprattutto formati più economici, sostituendo gli uffici postali con delle agenzie. Queste misure, seguite attentamente a livello politico e dalla popolazione, suscitano controversie. La comunicazione della Posta e la velocità delle trasformazioni sono apertamente criticate, sono inoltre chiesti criteri di raggiungibilità regionali e trasparenti e un'offerta di prestazioni identica negli uffici postali e nelle agenzie.

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 entro la primavera 2018. Questi approcci saranno integrati nelle decisioni prese dal Consiglio federale sul seguito dei lavori, quando entro metà 2018, tenendo conto anche delle conseguenze finanziarie, si esprimerà in merito a un eventuale adeguamento delle basi legali vigenti nel settore postale.

Il Gruppo di lavoro 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. Sotto l'egida dell'Ufficio federale delle comunicazioni (UFCOM) il Gruppo di lavoro si è riunito sei volte¹ per discutere i vari aspetti legati alla raggiungibilità del servizio postale universale ed elaborare raccomandazioni in merito (cfr. punto 7).

1.1 Sondaggio sull'offerta di servizi postali in Svizzera

I lavori si basano sui risultati di un sondaggio sull'offerta di servizi postali in Svizzera realizzato nel 2017. Su incarico dell'UFCOM, l'istituto Demoscope AG ha condotto un sondaggio rappresentativo in merito all'offerta dei servizi postali in Svizzera presso la clientela privata (dal 22 giugno 2017 e al 31 luglio 2017) e le PMI (dal 1° e al 30 settembre 2017). I risultati dello studio sono stati presentati dal Gruppo di lavoro il 15 novembre 2017².

1.1.1 Sondaggio presso la clientela privata

Questo sondaggio verte sulla rete postale nei settori del servizio universale: lettere, pacchi e traffico dei pagamenti. Innanzitutto la popolazione è stata interrogata sulle sue attuali abitudini di fruizione e sulla sua soddisfazione quanto alle prestazioni del servizio universale. In una seconda parte sono state rilevate le esigenze e le richieste della popolazione in merito all'offerta del servizio universale.

Lo studio rappresentativo consente un'interpretazione dei risultati statisticamente significativa in quanto a caratteristiche sociodemografiche e geografiche. I risultati possono infatti essere analizzati in base al tipo di insediamento (città, agglomerato e campagna), alla regione (di montagna o meno), ai gruppi di età (18 – 39 anni, 40 – 64 anni e più anziani) nonché alla situazione abitativa, lavorativa e al tipo di formazione.

Lo studio giunge alla conclusione che circa 6 persone su 10 sono in generale ampiamente soddisfatte dell'offerta dei servizi postali in Svizzera. Il punto di accesso ai servizi postali più utilizzato in assoluto

¹ 3 ottobre, 15 novembre 2017, 17 gennaio, 21 marzo, 6 aprile e 1 maggio 2018

² 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 modifica: 3.4.2018)

dalla popolazione è l'ufficio postale. La raggiungibilità geografica e temporale dei punti di accesso postali con servizio rappresenta un'esigenza importante presso la popolazione. Nelle città (rispetto agli agglomerati e alle regioni rurali) e in pianura (rispetto alle zone montane) la soddisfazione generale è molto più elevata. Le persone il cui punto di accesso postale più utilizzato è l'ufficio postale sono in media nettamente più soddisfatte di quelle che si recano principalmente in un'agenzia. Quelle che utilizzano primariamente il servizio a domicilio sono analogamente soddisfatte di quelle che fruiscono maggiormente di un ufficio postale. La netta differenza di soddisfazione riscontrata tra gli uffici postali e le agenzie è soprattutto riconducibile al fatto che le prestazioni delle agenzie sono considerate sensibilmente meno soddisfacenti. La soddisfazione è minore anche in termini di cortesia e di servizio da parte del personale. Gli orari di apertura più lunghi delle agenzie sono invece considerati come vantaggi.

La fruizione di punti di accesso postali con servizio è principalmente legata all'invio e/o alla ricezione di lettere e pacchi; i servizi postali nel settore del traffico dei pagamenti giocano invece un ruolo chiaramente secondario. I pagamenti in contanti allo sportello postale sono prevalentemente effettuati dalle persone di oltre 65 anni di età, queste ultime però effettuano il più delle volte i loro prelievi in contanti presso i bancomat o gli sportelli bancari, e non postali. Le cerchie più giovani della popolazione e in particolare quella dei più giovani dai 18 ai 39 anni di età fanno invece relativamente spesso capo ai postomat.

Le offerte alternative della posta come My Post 24 o il servizio a domicilio sono invece ancora relativamente poco conosciute e trovano quindi poco riscontro presso la popolazione.

1.1.2 Sondaggio presso le PMI

Il sondaggio presso le PMI copre gli stessi temi di quello rivolto alla clientela privata. Rileva le abitudini di fruizione e la soddisfazione quanto alle prestazioni del servizio universale. La prova a campione è organizzata secondo la stessa struttura geografica di quella per la clientela privata ed è stata inoltre suddivisa in funzione di determinati settori aziendali e della dimensione delle imprese.

Le PMI differenziano il loro grado di soddisfazione a seconda del tipo di servizio proposto dalla Posta. Le offerte per i clienti commerciali, si pensi alla consegna presso un centro di raccolta lettere e pacchi o presso punti di consegna o il servizio di ritiro per clienti commerciali, vengono utilizzate solo da una minoranza delle PMI. Rispetto alle piccole PMI, quelle grandi ritengono la ricezione e l'invio di lettere e pacchi molto più importante per la loro attività commerciale. Solo la metà delle PMI fruisce dei servizi di pagamento in contanti della Posta. Le PMI conferiscono il grado di soddisfazione maggiore ai servizi della posta lettere, mentre quello minore alla rete postale e ai relativi orari di apertura. In linea di massima le PMI che si trovano nelle regioni urbane sono più soddisfatte quanto alle singole prestazioni; le PMI delle regioni di montagna sono invece generalmente più soddisfatte dei servizi postali rispetto a quelle situate in pianura.

1.2 Legislazione attuale

All'articolo 14 capoverso 5 lettera a della legge del 17 dicembre 2010 sulle poste (LPO; RS 783.0) il legislatore ha definito il mandato infrastrutturale della Posta che impone a quest'ultima di offrire una rete che copra l'intero territorio svizzero, composta da punti di accesso serviti. Le prestazioni del servizio universale postale devono essere disponibili per tutti i gruppi della popolazione in tutte le regioni del Paese a una distanza ragionevole. La Posta è libera di gestire questi punti di accesso autonomamente o in collaborazione con terzi. Rimane ad ogni modo completamente responsabile per l'adempimento del mandato di servizio universale affidatole. Per le prestazioni inerenti al traffico dei pagamenti tale mandato è concretizzato nell'articolo 32 LPO.

Le direttive in materia di raggiungibilità disciplinate agli articoli 33 e 44 dell'ordinanza del 29 agosto 2012 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. Il Consiglio federale ha definito dei valori medi a livello nazionale che prevedono che il 90 per cento della popolazione residente possa accedere, a piedi o con i mezzi pubblici, a uffici postali e

agenzie nell'arco di 20 minuti e alle prestazioni nel settore del traffico dei pagamenti nell'arco di 30 minuti. Inoltre viene prescritta una ripartizione regionale secondo cui in ogni regione di pianificazione deve essere disponibile almeno un ufficio postale. Secondo la legge vigente la Posta non è tuttavia tenuta a indicare la raggiungibilità per le unità territoriali più piccole.

Tabella 1 mostra l'evoluzione dei valori relativi alla raggiungibilità dal 2013:

Raggiungibilità (a piedi o con i mezzi pubblici)	2013	2014	2015	2016	2017
Uffici postali e agenzie in 20 min.	93.5	93.7	94.3	94.3	94.5
Accesso agli uffici postali e alle agenzie in 20 min., servizio a domicilio in 30 min.	95.2	95.3	95.8	95.8	96.1
Accesso alle prestazioni del traffico dei pagamenti in 30 min., senza servizio a domicilio	96.9	96.8	97.0	96.8	96.7
Accesso alle prestazioni del traffico dei pagamenti in 30 min., con servizio a domicilio	98.5	98.3	98.5	98.3	98.2

Tabella 1: Raggiungibilità in percentuale della popolazione residente permanente, fonte: Posta

Il leggero aumento in termini di raggiungibilità degli uffici postali e delle agenzie registrato nel 2017 rispetto all'anno precedente è dovuto all'aumento delle economie domestiche che beneficiano di un servizio a domicilio. Anche l'aumento della popolazione in aree con una maggiore densità di servizi postali e un migliore accesso tramite i mezzi pubblici possono comportare valori più alti in termini di raggiungibilità.

Rispetto all'anno precedente, i valori in termini di raggiungibilità dei servizi di pagamento in contanti hanno perso 0,1 punti percentuali. Questa riduzione si spiega principalmente con la trasformazione degli uffici postali in agenzie.

Dal 2014, la raggiungibilità della rete postale e l'accesso ai servizi di pagamento in contanti inerenti al servizio universale vengono calcolati con lo stesso metodo. All'epoca il metodo di misurazione era stato adeguato alle tecnologie più recenti, certificato dall'Istituto per la cartografia e la geoinformazione del Politecnico di Zurigo e approvato dalle autorità di vigilanza competenti (PostCom, UFCOM). La data di riferimento per il calcolo è il 31 dicembre, sono utilizzati i dati demografici attuali dell'Ufficio federale di statistica (UST).

1.3 Confronto internazionale

Per un confronto internazionale a livello di ampliamento della rete ci si basa sugli indicatori «numero di abitanti per punto di accesso» o «superficie per punto di accesso». Nella Tabella 2 sono considerati esclusivamente i punti di accesso fissi (incluse le agenzie ma escluso il servizio a domicilio). Più l'indicatore è basso, più la rete è fitta.

Paese	Numero medio di abitanti per punto di accesso	Superficie (km ²) media per ogni punto di accesso	Quota agenzie (%)
DE	3'444	14.88	100
NOR	3'873	285.09	98
CH	3'897	18.98	39
FR	3'905	32.19	48
IT	4'715	23.45	0 ³
AUT	4'881	46.80	75
NZL	5'321	306.73	87
AUS	5'368	1'722.19	83
SWE	5'493	249.56	86
UK	5'610	20.76	100
NL	9'455	23.07	100
US	10'612	316.24	12
Ø	5'546	93.66	69

Tabella 2: Ampliamento della rete in determinati Paesi nel 2016, suddiviso secondo il numero di abitanti per punto di accesso; fonte: UST, Posta, Unione postale universale

In Svizzera nel 2016 il numero di abitanti facenti capo a un punto di accesso era di quasi 3900⁴. Sol tanto la Germania e la Norvegia presentano una rete di accesso più fitta misurata in funzione del numero medio di abitanti per punto di accesso. In entrambi i Paesi la rete è però costituita quasi al 100 per cento da agenzie (Svizzera: 39 %)⁵. Anche in base all'area servita da un punto d'accesso, la rete postale svizzera si colloca, subito dopo la Germania, tra le più fitte dei Paesi esaminati (Germania: 14.88 km², Svizzera: 18.98 km²).

1.4 Evoluzione delle operazioni effettuate allo sportello postale

L'introduzione dei moderni mezzi di comunicazione e le mutate abitudini della clientela comportano, secondo la Posta, una notevole riduzione delle operazioni effettuate allo sportello postale. Tra il 2000 e il 2017, le operazioni allo sportello concernenti le lettere sono diminuite di oltre due terzi (-68 %). In questo arco di tempo si è assistito inoltre all'abbassamento del monopolio sulla posta-lettere da 100 a 50 g, che dal 2009 ha creato nuove opportunità imprenditoriali per i fornitori privati. Nella prassi si è però presentata solo Quickmail per la consegna delle lettere con un peso superiore ai 50 g all'interno della Svizzera.

Dal 2000, il calo è stato meno significativo (-44 %) per quanto riguarda le operazioni allo sportello concernenti i pacchi. Dopo la progressiva apertura del mercato dei pacchi⁶, la Posta si trova in concorrenza con numerose imprese di logistica, in parte anche attive a livello internazionale.

³ In Italia la legge prescrive che un punto di accesso deve essere obbligatoriamente gestito dal fornitore del servizio universale Poste italiane.

⁴ Fonte: UST (cifre relative alla popolazione), consultabile all'indirizzo: www.bfs.admin.ch > Trovare statistiche > Popolazione > Effettivo ed evoluzione (ultima visita: 13.02.2018); Posta (possibilità di accesso), consultabile all'indirizzo: www.post.ch > Chi siamo > Temi > La rete postale del futuro

⁵ Fonte: Unione postale universale, consultabile all'indirizzo: www.upu.int > Resources > Postal statistics

⁶ Soppressione del monopolio il 1° gennaio 1998 sui pacchi con peso superiore ai 2 kg, dal 1° gennaio 2004 apertura completa del mercato.

Dal 2000 è progressivamente diminuito anche il fabbisogno di punti di accesso fisici per lo svolgimento di operazioni di pagamento. I versamenti in contanti allo sportello postale hanno subito un forte calo (-44 %). Aumenta invece il numero dei trasferimenti effettuati per via elettronica. Ciononostante i versamenti in contanti allo sportello, con 155 milioni di transazioni effettuate nel 2016, continuano a essere significativi. Gli ordini di pagamento elettronici nel 2016 hanno raggiunto invece gli 89 milioni di transazioni.

1.5 Interventi parlamentari

Sono stati presentati numerosi interventi parlamentari in merito alla raggiungibilità degli uffici postali che esigono sia la determinazione di criteri di raggiungibilità a livello regionale⁷ sia un adeguamento generale delle disposizioni vigenti in materia di trasparenza per quanto riguarda la fornitura del servizio universale da parte della Posta⁸. Alcuni interventi chiedono anche una rapida presentazione della pianificazione della rete postale⁹.

2 Presupposti per nuove prescrizioni in materia di raggiungibilità

2.1 Aspettative del Gruppo di lavoro

I membri del Gruppo di lavoro sono unanimi nell'affermare l'importanza di una copertura postale di qualità in tutte le regioni del Paese e per tutti i gruppi della popolazione. Per il futuro prossimo si dovrebbe continuare a mantenere il livello attuale delle prestazioni. Le opportunità offerte dalla digitalizzazione devono essere sfruttate per rendere la copertura più flessibile e ove possibile ampliarla. Le nuove offerte sono generalmente accolte positivamente, però, dato che fino alla loro introduzione capillare passerà ancora del tempo, queste offerte non possono attualmente essere considerate per la raggiungibilità.

Anche un accesso fisico alla rete postale continua ad essere ritenuto necessario. La decisione, se in loco occorra un ufficio postale o un'agenzia, dovrebbe spettare fundamentalmente alla Posta. Il progresso tecnologico e le mutate abitudini della clientela non devono però servire da pretesto per smantellare i punti di accesso fisici. Il Gruppo di lavoro si esprime anche a favore della creazione di impianti ad utilizzazione multifunzionale, il maggiore ricorso alle agenzie è visto come un'opportunità. Inoltre, la definizione di infrastruttura va interpretata in senso lato e deve comprendere ad esempio anche il recapito. In futuro anche i destinatari degli invii postali dovranno avere maggiore libertà di scelta in merito al tipo di recapito fisico come già ce l'hanno i mittenti. Il Gruppo ritiene invece inadatti i criteri puramente temporali per la determinazione della raggiungibilità dei punti di accesso che potrebbero comportare in casi specifici una copertura insufficiente. Bisogna però considerare anche gli elementi dinamici, come l'evoluzione della domanda dei clienti.

L'attuale metodo di misurazione non viene fundamentalmente contestato. Il Gruppo di lavoro ritiene tuttavia che occorra considerare criteri supplementari quali la densità della popolazione, la struttura abitativa ed economica nonché le prospettive evolutive e la pianificazione di una città o di un Comune. In futuro bisogna scegliere un'unità territoriale istituzionale concreta quale base per la pianificazione

⁷ 16.3481 Mo. Amherd del 16.6.2016 «Servizio postale universale: prescrizioni in materia di raggiungibilità differenti a seconda della regione»

⁸ 16.3482 Mo. Amherd del 16.6.2016 «Maggiore trasparenza nell'adempimento del servizio postale universale»

⁹ 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» (accettata in CN e trasmessa al CS in versione modificata)

(ad es. Cantone, area di pianificazione territoriale) in cui saranno considerate anche le peculiarità regionali. È chiesta inoltre la promozione di centri di servizi dinamici, una maggiore cooperazione con i partner e lo sviluppo di nuove offerte.

Il Gruppo di lavoro ritiene adeguato l'attuale ventaglio di prestazioni offerto dai punti di accesso postali; chiede che le agenzie e gli uffici postali offrano fundamentalmente le stesse prestazioni cosicché le agenzie possano sostituire a pieno titolo i classici uffici postali. Nel corso dei lavori del Gruppo, anche la politica ha tuttavia riconosciuto¹⁰ che 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.

La trasformazione della rete postale tocca fundamentalmente tutti i gruppi di clienti in misura uguale. Tuttavia, non tutti hanno gli stessi presupposti per reagire a questi cambiamenti. Soprattutto la popolazione delle regioni di montagna e delle aree rurali, ma anche le persone poco avvezze alle nuove tecnologie, dispongono di meno margine di manovra. Il servizio universale rappresenta un importante fattore economico della regione. Il successo della trasformazione della rete dipende da vari fattori tra cui la velocità di adattamento della rete, la flessibilità nei casi specifici, una comunicazione aperta, un'elevata trasparenza e uno sviluppo della rete logico. Il Gruppo di lavoro sottolinea inoltre l'importanza di proseguire il dialogo della Posta con i Cantoni e i Comuni nonché di sensibilizzare la popolazione riguardo alla crescente digitalizzazione e alle possibili opportunità che si creano. Si propone anche di rafforzare gli organi di coordinamento all'interno dell'Amministrazione (Cantone, Confederazione) con l'obiettivo di sviluppare un servizio universale spazialmente integrato negli enti territoriali.

Pur riconoscendo fundamentalmente che la Posta debba adeguarsi al mutamento strutturale, il Gruppo di lavoro sottolinea che una parte della popolazione non è ancora pronta per affrontare determinati cambiamenti. Occorre pertanto considerare questa realtà, il fattore tempo riveste una grande importanza. Questo influisce anche sul finanziamento delle prestazioni del servizio universale che devono continuare ad essere abordabili per la clientela.

2.2 Bilancio intermedio

La discussione sull'offerta di prestazioni tese a soddisfare i bisogni della popolazione e dell'economia è incentrata sulle prestazioni e non sul formato. A tale scopo il Gruppo di lavoro ha tra l'altro analizzato criteri dinamici per soddisfare esigenze regionali diverse. Sono state inoltre prese in considerazione le opportunità offerte dalla digitalizzazione per fornire servizi postali e del traffico dei pagamenti nonché questioni legate alla sorveglianza e al finanziamento.

3 Peculiarità regionali della raggiungibilità

Il valore minimo applicabile alla raggiungibilità dei punti di accesso (90 % della popolazione), che negli ultimi anni la Posta ha sempre superato (cfr. punto 1.2), si riferisce a tutta la Svizzera e riflette pertanto un valore medio nazionale. In teoria ciò permette alla Posta di compensare una «sottocopertura», dovuta a motivi strategici o aziendali in una determinata area, con una «sovracopertura» in un'altra zona. Per contrastare questo fenomeno è chiesta la definizione di criteri regionali in materia di raggiungibilità. La disponibilità di punti di accesso alla rete postale per la popolazione prescritta dal legislatore dovrebbe in futuro poter essere definita e verificata a livello delle strutture regionali.

¹⁰ Il 30.11.2017 il CS ha accettato la mozione della CTT-S del 17.5.2017 (17.3356 «Pianificazione strategica della rete di uffici postali») con le seguenti modifiche: Le agenzie postali devono essere strutturate in modo tale da garantire tutte le prestazioni del servizio universale *ad eccezione dei versamenti in contanti*.

3.1 Suddivisione in spazi politici regionali

Una possibile unità geografica potrebbe essere data dalla regione di pianificazione. Il concetto è stato sviluppato dai Cantoni e dai Comuni tra gli anni '60 e '80 per l'adempimento di compiti a livello sovra regionale in risposta al forte sviluppo degli insediamenti e dall'aspettativa di un'ulteriore crescita della popolazione. In linea di massima le zone di pianificazione sono organizzate in associazioni comunali che sottostanno alla vigilanza dei Cantoni. L'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE) e i servizi cantonali della pianificazione del territorio aggiornano periodicamente il perimetro delle zone di pianificazione¹¹. Il vantaggio di utilizzare le zone di pianificazione come unità regionale per misurare la raggiungibilità sta nel fatto che nella maggior parte dei casi queste si orientano a un centro e sono delimitate in base a nessi funzionali. Tuttavia, le diverse dimensioni delle zone di pianificazione e il fatto che talvolta si estendano su diversi Cantoni rappresentano una sfida. Per questo e considerate le incertezze relative agli interlocutori appropriati nelle zone di pianificazione sovracantonali, il Gruppo non ha dato la priorità a questa soluzione.

3.2 Regioni di analisi

L'UST crea regioni di analisi per esaminare determinati temi che i livelli geografici istituzionali o di politica regionale non consentono di differenziare sufficientemente¹². Si tratta ad esempio delle 106 regioni MS (MS = mobilité spatiale). In quanto livelli regionali intermedi le regioni MS sono utilizzate per scopi scientifici o di politica regionale. Nel quadro di un progetto di ricerca sulla mobilità territoriale (PNR5) sono state composte a partire dalle regioni di montagna e dalle zone di pianificazione esistenti, si distinguono dunque per una certa omogeneità territoriale con un orientamento funzionale ai centri. Analogamente alle zone di pianificazione, alcune regioni MS si estendono su più Cantoni. Le regioni MS costituiscono ancora oggi delle unità di analisi pertinenti a livello microregionale. La suddivisione della Svizzera in regioni MS è avvenuta nel 2005 sulla base del censimento 2000.

Attualmente il Gruppo di lavoro non ritiene prioritarie neppure le regioni MS per l'applicazione di prescrizioni in materia di raggiungibilità, dato che emergono le stesse incertezze in quanto agli interlocutori di riferimento come nelle regioni di pianificazione.

¹¹ www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Thèmes transversaux > Analyses territoriales > Niveaux géographiques > Espaces de la politique régionale (ultima visita: 3.4.2018)

¹² www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Thèmes transversaux > Analyses territoriales > Niveaux géographiques > Régions d'analyse (ultima visita: 3.4.2018)



Figura 1: Regioni MS della Svizzera; fonte: UST

3.3 Unità geografiche istituzionali

All'interno della Confederazione Comuni, distretti e Cantoni formano le unità geografiche istituzionali della Svizzera e in quanto unità amministrative storiche rappresentano unità di riferimento spesso utilizzate nella statistica svizzera. La questione in merito alle parti coinvolte o da coinvolgere è chiarita a livello cantonale. A differenza delle zone di pianificazione di cui sopra, i Cantoni non rappresentano per forza unità funzionali. Analogamente alle zone di pianificazione la loro dimensione e il numero di abitanti è variabile.

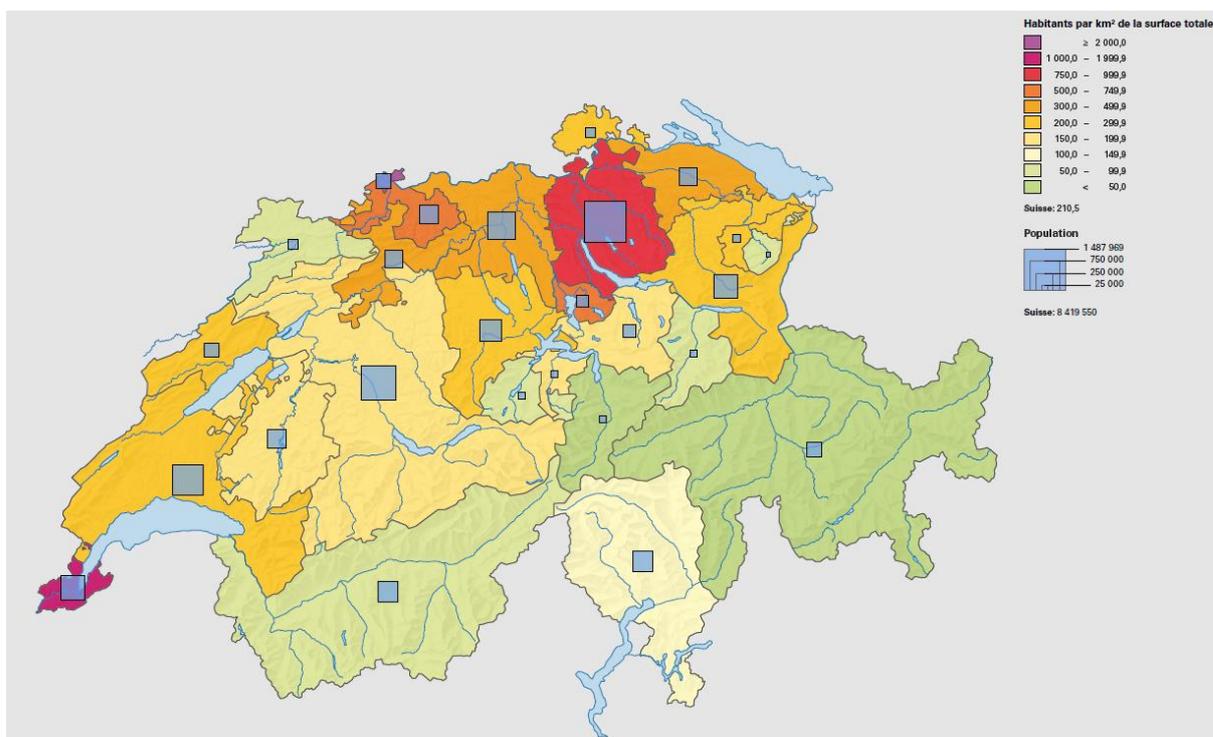


Figura 2: Numero di abitanti e densità della popolazione nel 2016; fonte: UST, Statistica della popolazione e delle economie domestiche (STATPOP)

Il distretto o un'unità amministrativa comparabile (circondario amministrativo, circondario elettorale, regione, ecc.) forma il livello amministrativo tra Cantone e Comune. Attualmente la Svizzera conta 143 distretti (stato 1.1.2018). I Cantoni che non sono suddivisi in distretti (UR, OW, NW, GL, ZG, BS, AI, NE e GE) sono rappresentati come un unico distretto nella Figura 3. Solitamente i distretti servono a decentralizzare l'amministrazione cantonale e l'organizzazione giudiziaria. Analogamente ai Cantoni anche i distretti presentano un numero e una densità di popolazione variabile.

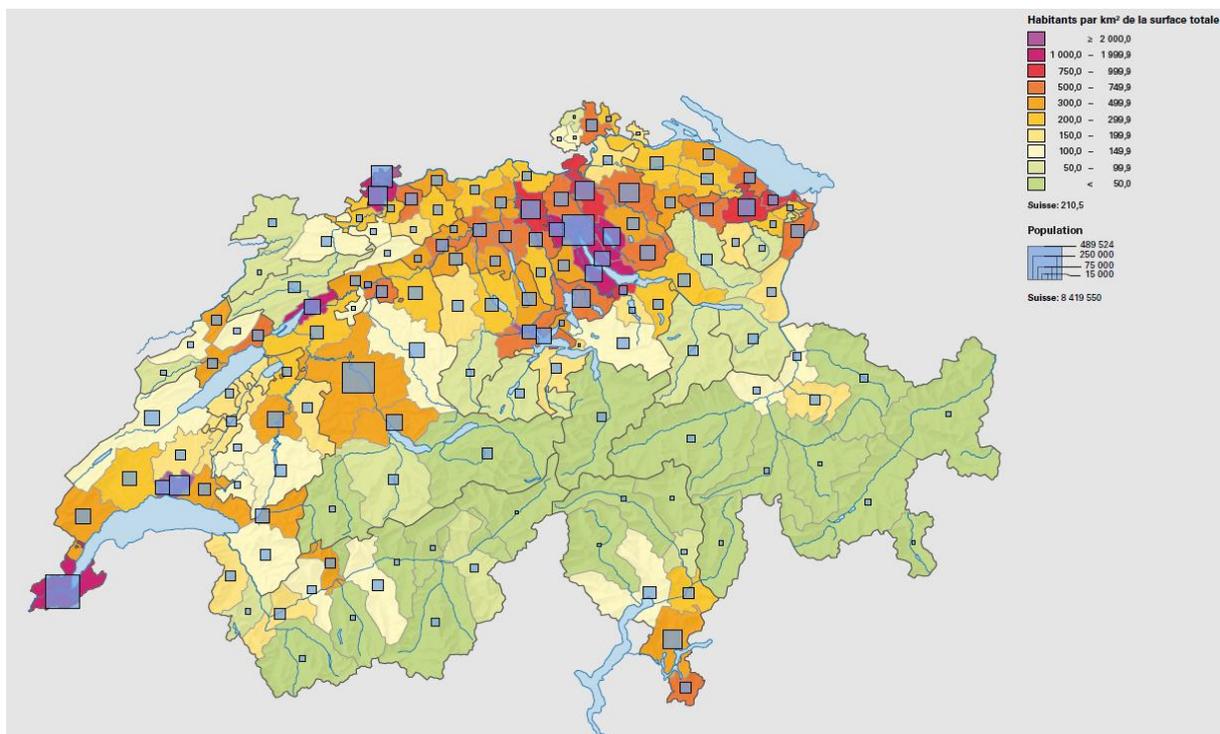


Figura 3: Numero di abitanti e densità della popolazione a livello di distretti nel 2016; fonte: UST, Statistica della popolazione e delle economie domestiche (STATPOP)

I distretti si differenziano fortemente anche sul piano della loro struttura economica. In base ai dieci circondari amministrativi del Cantone di Berna¹³ la Tabella 3 rappresenta questa eterogeneità in modo esemplare. In quanto alla sua struttura economica e relativa agli abitanti, il Cantone di Berna rappresenta una Svizzera in miniatura. Mentre nel circondario amministrativo urbano Bern-Mittelland domina il settore terziario e vi è una forte densità della popolazione, quello dell'Oberland bernese è caratterizzato dal turismo ed è scarsamente popolato. Nei circondari amministrativi di Emmental e Oberaargau si trovano invece più zone industriali e regioni agricole.

Distretti	Abitanti in 1000 / km ²	Equivalenti a tempo pieno in 1000 / pro capite	di cui nel settore primario	di cui nel settore secondario	di cui nel settore terziario	Pernottamenti in 1000 / pro capite
Giura bernese	53.8 / 99.3	19.8 / 0.37	5.9%	48.2%	45.8%	45.2 / 0.8
Biel/Bienne	99.7 / 1'021.6	42.2 / 0.42	1.0%	33.2%	65.9%	140.9 / 1.4
Seeland	73.2 / 219.3	25.0 / 0.34	9.2%	36.7%	54.1%	38.0 / 0.5
Oberaargau	80.8 / 244.4	31.6 / 0.39	7.0%	39.8%	53.3%	62.5 / 0.8
Emmental	96.7 / 140.0	37.6 / 0.39	11.0%	35.3%	53.7%	112.3 / 1.2
Bern-Mittelland	410.8 / 434.2	242.5 / 0.59	2.4%	15.7%	81.9%	883.5 / 2.2
Thun	107.1 / 332.5	38.1 / 0.36	4.5%	27.8%	67.8%	284.9 / 2.7
Obersimmental-Saanen	16.7 / 29.1	9.4 / 0.56	11.8%	23.9%	64.3%	430.0 / 25.8
Frutigen-Niedersimmental	40.0 / 51.7	14.4 / 0.36	11.0%	32.4%	56.6%	430.6 / 10.8
Interlaken-Oberhasli	47.7 / 38.8	21.3 / 0.45	4.4%	21.5%	74.1%	2'485.7 / 52.3
Cantone di Berna	- / 175.8	- / 0.47	4.4%	24.6%	70.9%	- / 4.8
Svizzera	- / 210.5	- / 0.47	2.7%	24.9%	72.4%	- / 4.2

Tabella 3: Dati strutturali dei circondari amministrativi del Cantone di Berna; fonti: popolazione residente permanente: UST, Statistica della popolazione e delle economie domestiche (STATPOP) 2016, equivalenti a tempo pieno: UST, Statistica strutturale delle imprese (STATENT) 2015, pernottamenti: UST, Statistica della ricettività turistica HESTA 2016

3.4 Bilancio intermedio

Il Gruppo di lavoro propone di mantenere fondamentalmente il metodo di misurazione attuale per verificare la raggiungibilità.

Secondo la Posta, a seguito dell'attuazione della strategia di rete 2020 comunicata nel giugno 2017, a livello cantonale le attuali prescrizioni in materia di raggiungibilità dei servizi postali (90 % della popolazione) non verrebbero raggiunte in quattro Cantoni (AI, AR, FR e OW) e in tre Cantoni (AR, OW, UR) non verrebbero rispettate le esigenze nel campo del traffico dei pagamenti in contanti. I Cantoni citati hanno prevalentemente un carattere rurale, una percentuale di persone impiegate nel settore primario superiore alla media e talvolta una densità di popolazione inferiore alla media. Nei Cantoni rimanenti le prescrizioni in materia di raggiungibilità (90 % della popolazione) verrebbero rispettate anche a livello cantonale.

Attualmente il 90 per cento della popolazione residente deve poter accedere a uffici postali e agenzie nell'arco di 20 minuti e alle prestazioni nel settore del traffico dei pagamenti in contanti nell'arco di 30 minuti. A livello politico è chiesto che in futuro si applichino gli stessi criteri di raggiungibilità per le prestazioni nel settore del traffico dei pagamenti e quelle postali, ossia, 20 minuti, a piedi o con i mezzi

¹³ Nel Cantone di Berna i circondari amministrativi dispongono di un prefetto.

pubblici¹⁴. Il Gruppo di lavoro ha valutato le conseguenze delle prescrizioni temporali diverse per entrambi i settori sul piano della qualità della distribuzione e delle eventuali ripercussioni finanziarie ed è giunto alla conclusione che l'applicazione della prescrizione più severa (20 min.) sia sopportabile per entrambi i settori.

Quanto alla regionalizzazione dei criteri in materia di raggiungibilità il Gruppo di lavoro rinuncia a utilizzare le regioni di pianificazione o le regioni MS quali unità territoriali istituzionali per stabilire i criteri in materia di raggiungibilità perché le grandezze diverse e l'estensione di determinate zone di pianificazione su più Cantoni rappresenterebbero una sfida per la definizione di criteri relativi alla raggiungibilità e perché mancano gli interlocutori a livello istituzionale. Lo stesso vale per le regioni di analisi dell'UST (regioni MS).

Secondo il Gruppo di lavoro i Cantoni rappresentano una grandezza di riferimento fondamentale ideale per definire criteri regionali in materia di raggiungibilità. A livello regionale i Cantoni sono gli interlocutori istituzionali della Posta e assumono anche un ruolo di pianificazione e controllo in altri settori dello sviluppo regionale e dell'approvvigionamento in beni e servizi. In relazione all'evoluzione della rete postale possono svolgere in modo più attivo questo ruolo assumendosi la relativa responsabilità.

Questa soluzione presuppone un dialogo di pianificazione istituzionalizzato e strutturato tra la Posta e i Cantoni. Soprattutto in Cantoni che presentano grandi differenze strutturali, questo contribuisce a garantire un appropriato servizio universale nei settori dei servizi postali e del traffico dei pagamenti.

In vista dell'attuazione della sua strategia per la rete postale 2020, la Posta ha condotto discussioni con tutti i Cantoni allo scopo di creare un dialogo di pianificazione contenente i seguenti punti salienti:

- Il dialogo di pianificazione ha luogo regolarmente, di regola una volta all'anno.
- Il dialogo di pianificazione è intrattenuto tra la Posta e tutti i Cantoni. Dal canto loro i Cantoni si occupano in modo adeguato del coordinamento e della comunicazione con i propri Comuni.
- L'orizzonte di pianificazione oggetto di discussione comprende almeno quattro anni.
- 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.
- L'obiettivo del dialogo di pianificazione è quello di armonizzare e coordinare le varie prestazioni e infrastrutture sul territorio (ad es. tramite il piano direttore cantonale).

La procedura sancita nella LPO in caso di chiusura o trasferimento di un punto di accesso con servizio non sono 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. Oltre all'obbligo di informare i Cantoni previsto nella OPO (art. 34 cpv. 2 OPO) il Gruppo di lavoro propone che in occasione della procedura di conciliazione la PostCom possa invitare il Cantone coinvolto a prendere posizione. Per aumentare le possibilità di giungere a una soluzione consensuale e duratura, occorre consultare per tempo il Comune toccato dai cambiamenti previsti a livello dei punti di accesso postali con servizio. Nell'OPO occorrerebbe sancire che la consultazione deve avvenire almeno da 6 a 12 mesi prima della chiusura o della trasformazione prevista.

¹⁴ 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» (accettata dal CN e trasmessa al CS in versione modificata)

4 Differenziazione tra regioni urbane e rurali

L'obbligo legale di offrire una rete capillare di punti di accesso e di garantire un servizio universale di buona qualità in tutto il Paese è attualmente concretizzato attraverso prescrizioni temporali in materia di raggiungibilità. Secondo il Gruppo di lavoro queste prescrizioni si prestano perfettamente per le regioni di montagna e quelle rurali, ma non per le aree urbane. Dei criteri di raggiungibilità puramente temporali non bastano per il servizio universale nelle aree urbane, conducono infatti a un servizio insufficiente che non soddisfa le esigenze della clientela. Per questo motivo il Gruppo di lavoro propone di introdurre criteri supplementari per la definizione del servizio universale postale, ad es. la densità demografica, la struttura dell'insediamento, la struttura economica o le prospettive di sviluppo e la pianificazione a livello di città o Comune.

Concretamente nelle aree urbane svizzere occorre applicare un criterio relativo alla densità che si basi sulla tipologia di Comune definita dall'UST ossia sulla definizione di area a carattere urbano del 2012¹⁵. Questa definizione si fonda su un approccio morfologico (densità) e funzionale (flussi di pendolari). Il criterio relativo alla densità considera un numero minimo di abitanti, impiegati e pernottamenti in una determinata area. Con la determinazione di valori soglia sono identificati nuclei legati tra loro. All'interno degli agglomerati l'area a carattere urbano può essere differenziata in sei categorie: città nucleo, nucleo principale, nucleo secondario, Comuni della cintura dell'agglomerazione, Comuni pluriorientati, Comuni-nucleo al di fuori dell'agglomerazione.

Per applicare il criterio relativo alla densità ai sensi del servizio universale postale, il Gruppo di lavoro propone di basarsi sulle categorie di Comuni 1, 2, 3 e 6 (città nucleo, nucleo principale, nucleo secondario e Comuni-nucleo al di fuori dell'agglomerazione). Inoltre, occorre aggiungere anche le città statistiche, se non sono già coperte dalle categorie sopra citate. Così facendo si applica il criterio relativo alla densità in 492 città e Comuni che rappresentano complessivamente oltre il 60 per cento della popolazione.

Nelle aree urbane dovrebbe applicarsi il criterio secondo cui nelle agglomerazioni oppure per ogni 15 000 abitanti o impiegati deve essere disponibile un punto di accesso con servizio (ufficio postale o agenzia). Considerata la rete a cui si mira nel 2020, tale requisito è soddisfatto dappertutto ad eccezione di Einsiedeln, che quale Comune-nucleo è situato al di fuori dell'agglomerazione.

¹⁵ 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: 3.4.2018)

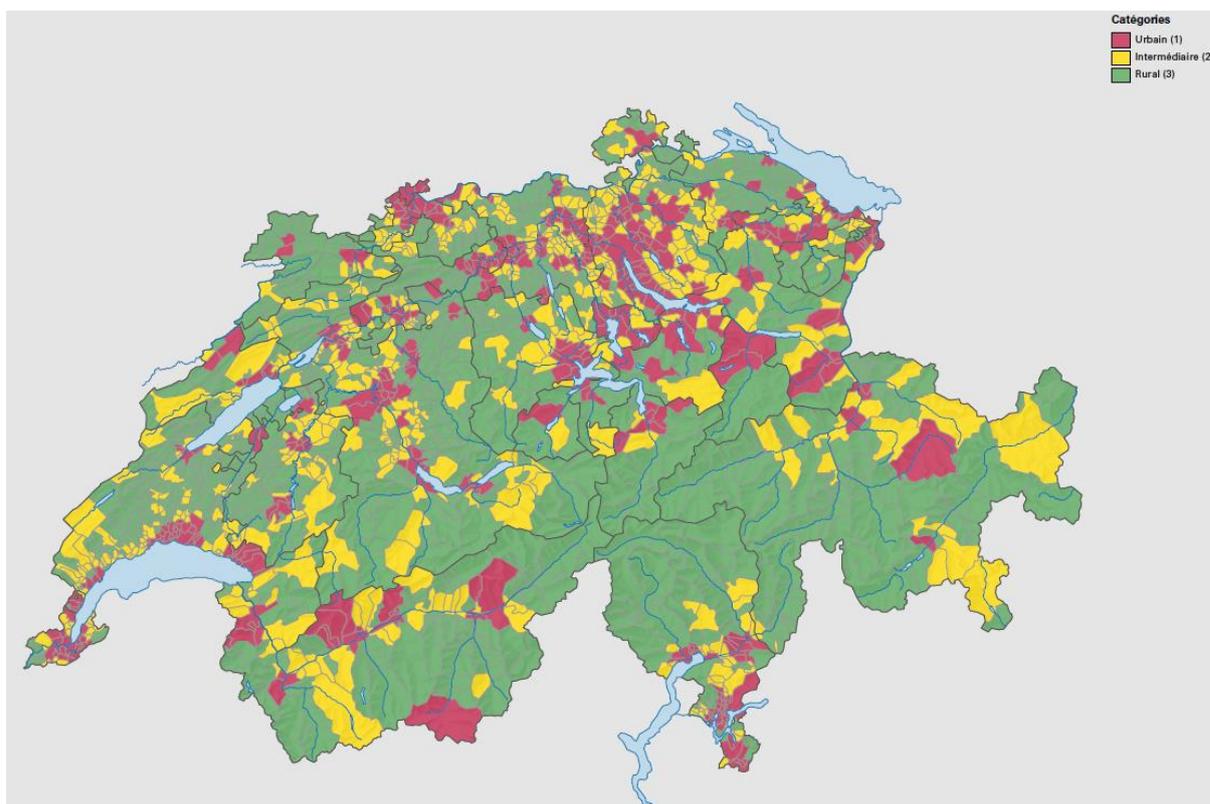


Figura 4: Tipologia città/campagna 2012; fonte: UST

5 Mobilità

La regolamentazione vigente parte dal presupposto che la clientela raggiunga i punti di accesso a piedi o con i mezzi pubblici. In seno al Gruppo di lavoro si è discusso se considerare anche il traffico individuale motorizzato, questo fornirebbe probabilmente un quadro migliore della realtà, soprattutto delle regioni rurali in cui la maggioranza delle persone si sposta con il proprio veicolo. Nell'ottica del servizio universale e nella situazione politica attuale il Gruppo di lavoro ritiene questa soluzione attualmente inaccettabile e prematura. In vista di futuri adeguamenti delle condizioni legali, propone però di tenere d'occhio l'evoluzione in questo campo.

6 Flessibilizzazione

Considerato che sono necessarie una definizione delle priorità in merito al ventaglio di prestazioni desiderato e un'infrastruttura fisica per fornire le prestazioni, secondo il Gruppo di lavoro occorre concentrarsi soprattutto sull'estensione dell'offerta di prestazioni del servizio universale. La trasformazione digitale e le mutate abitudini della clientela rappresentano una grande sfida per il modello commerciale della Posta e di conseguenza anche per il finanziamento a lungo termine del servizio universale. Le possibilità offerte dalla digitalizzazione per fornire servizi postali e del traffico dei pagamenti vanno quindi prese in considerazione per l'assetto della futura rete di accesso. A tale scopo occorre tenere d'occhio la possibilità di sostituire punti di accesso o prestazioni con offerte digitali o alternative. Inoltre il Gruppo di lavoro ha discusso su come rendere i criteri di raggiungibilità più dinamici in base a esigenze regionali diverse.

Nella fornitura del servizio universale gli uffici postali e le agenzie rappresentano punti di accesso importanti per il contatto con la clientela. La popolazione può soddisfare la sua domanda di prestazioni tramite la rete postale. Se una prestazione è meno richiesta, la Posta dovrebbe avere la possibilità di adeguare la sua rete di conseguenza. Se invece una prestazione è più richiesta, la rete dovrebbe poter essere ampliata.

Il Gruppo di lavoro ha discusso diverse varianti su come adeguare i valori limite in base alla fluttuazione della domanda. In linea di principio si potrebbero applicare modelli in cui il valore prescritto in

materia di raggiungibilità possa essere adeguato in modo lineare o scalare alla variazione del volume delle operazioni effettuate allo sportello. Una tale flessibilità consentirebbe alla Posta di adattare di conseguenza la rete fisica in caso di riduzione della domanda di determinate prestazioni, senza che sia necessario un adeguamento della legislazione postale. Attualmente il Gruppo non ritiene però opportuno introdurre un automatismo per quanto riguarda la definizione dei criteri di raggiungibilità, predilige piuttosto un concetto secondo cui le prescrizioni in materia di raggiungibilità sono esaminate periodicamente e discusse a livello politico in base ad attuali rilevamenti (cfr. punto 7.5).

7 Raccomandazioni

Nel corso della sua ampia discussione il Gruppo di lavoro raccomanda al Consiglio federale di procedere seguendo le linee d'azione sottostanti:

7.1 Prescrizioni in materia di raggiungibilità a livello cantonale (raccomandazione 1)

In futuro le prescrizioni in materia di raggiungibilità per l'accesso alla rete postale dovranno applicarsi a livello cantonale. 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.

7.2 Dialogo di pianificazione tra la Posta e i Cantoni (raccomandazione 2)

I Cantoni dovranno assumere più attivamente il loro ruolo di pianificatore e coordinatore sul proprio territorio. A tale scopo occorre prevedere un dialogo di pianificazione istituzionalizzato tra la Posta e i Cantoni con l'obiettivo di armonizzare e coordinare le diverse prestazioni di servizi e le infrastrutture presenti sul territorio. I Cantoni assicureranno la comunicazione e il coordinamento con i propri Comuni. Inoltre, nel quadro di una procedura di conciliazione la PostCom dovrà poter invitare il Cantone coinvolto a prendere posizione.

7.3 Considerazione della densità della popolazione e della struttura economica (raccomandazioni 3 e 4)

Per tener conto delle varie necessità e delle possibilità della popolazione e dell'economia nelle aree urbane e quelle rurali, le prescrizioni in materia di raggiungibilità dovranno considerare la densità della popolazione (criterio spaziale) e la struttura economica (criterio relativo alla densità).

7.3.1 Criterio spaziale (raccomandazione 3)

Il Gruppo di lavoro raccomanda di 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.

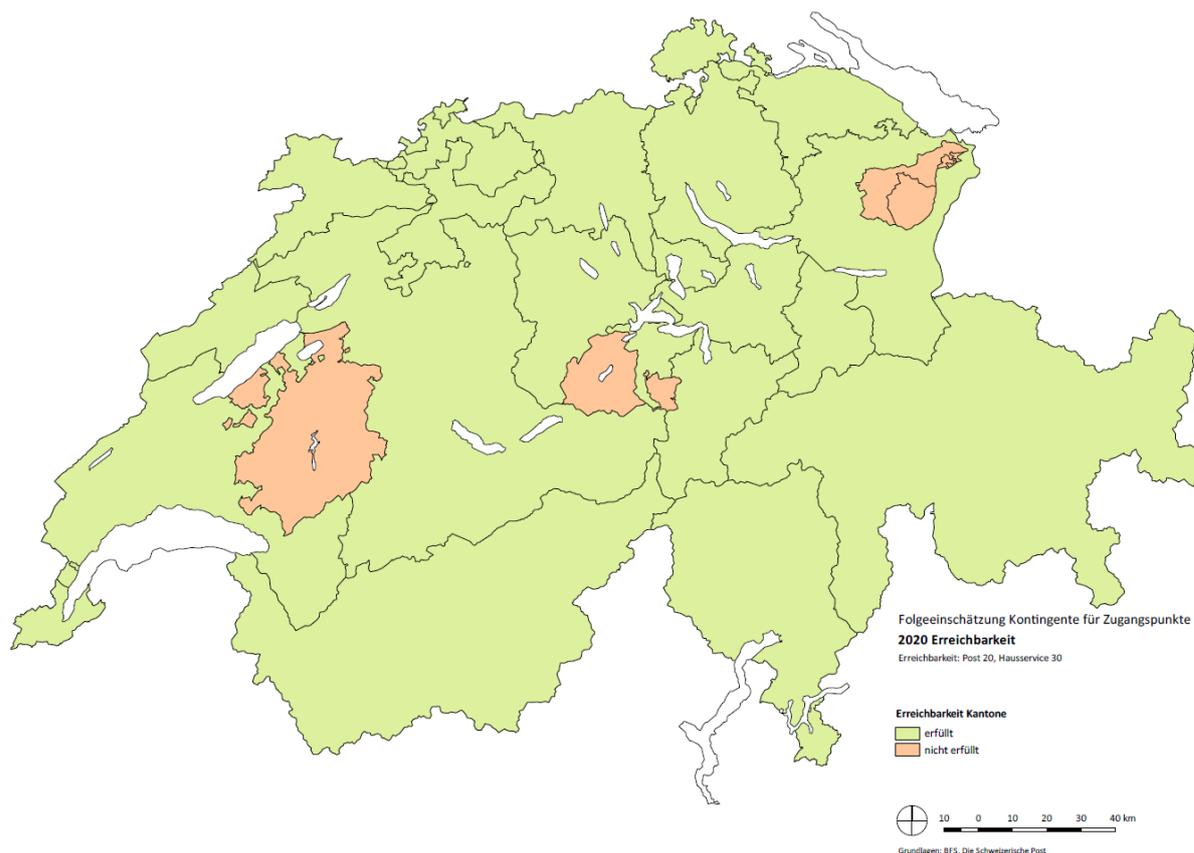


Figura 5: Raggiungibilità degli uffici postali e delle agenzie nonché dei servizi del traffico dei pagamenti, inclusi i versamenti in contanti a domicilio 2020, fonte: Posta

7.3.2 Criterio relativo alla densità (raccomandazione 4)

Nelle aree urbane densamente popolate la rete postale va definita in base alla densità della popolazione e alla struttura economica (punto 4). Concretamente il gruppo di lavoro propone di obbligare la Posta a garantire almeno un punto di accesso servito (ufficio postale o agenzia) nelle aree urbane conformi alla definizione dell'UST¹⁶. Se viene oltrepassata la soglia dei 15 000 abitanti o impiegati, la zona in questione avrà diritto a un ulteriore punto di accesso; sarà determinante la più alta delle due dimensioni (abitanti o impiegati).

¹⁶ Secondo la definizione di area a carattere urbano 2012 dell'UST, la zona urbana comprende le città statistiche o le quattro principali categorie di Comuni: città nucleo, nucleo principale, nucleo secondario, Comune-nucleo al di fuori dell'agglomerazione.

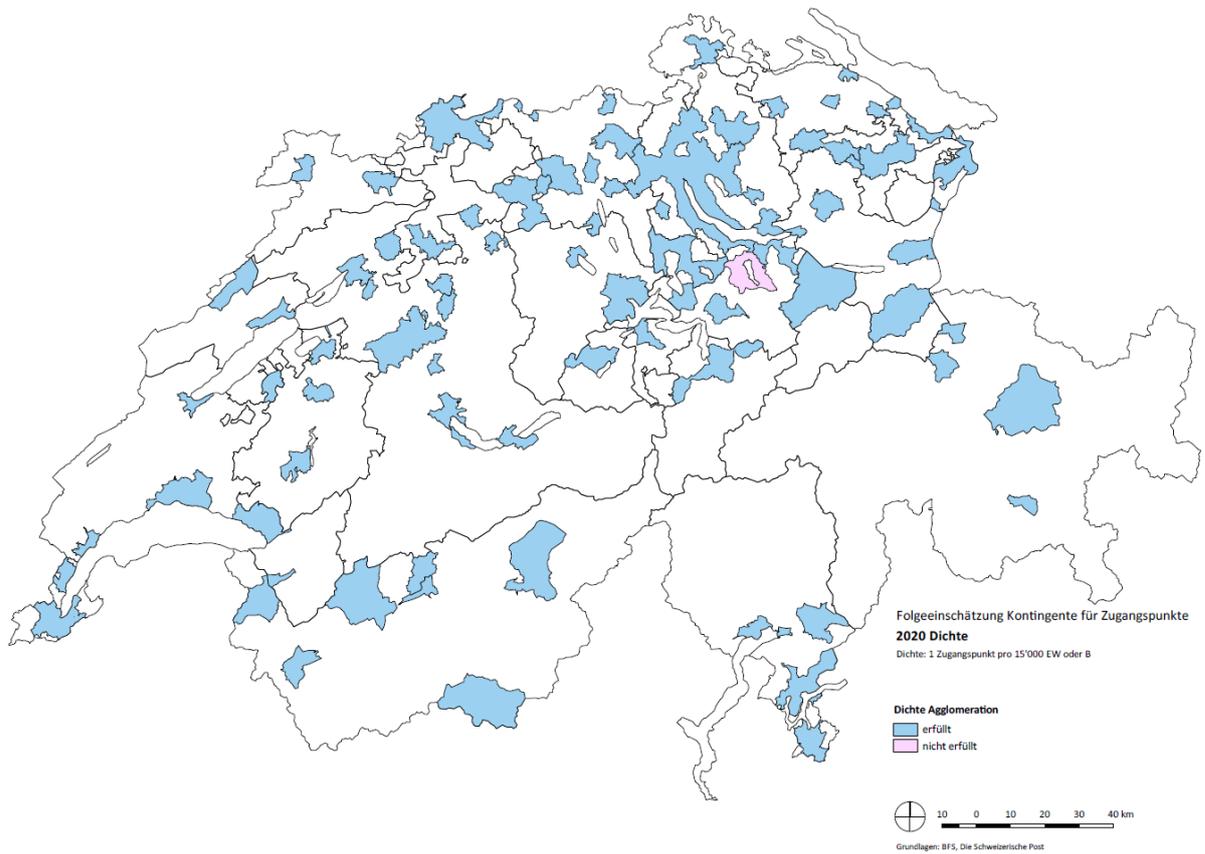


Figura 6: Densità delle città; fonte: Posta

7.3.3 Combinazione del criterio spaziale e del criterio relativo alla densità

La combinazione dei due criteri è illustrata nel seguente grafico:

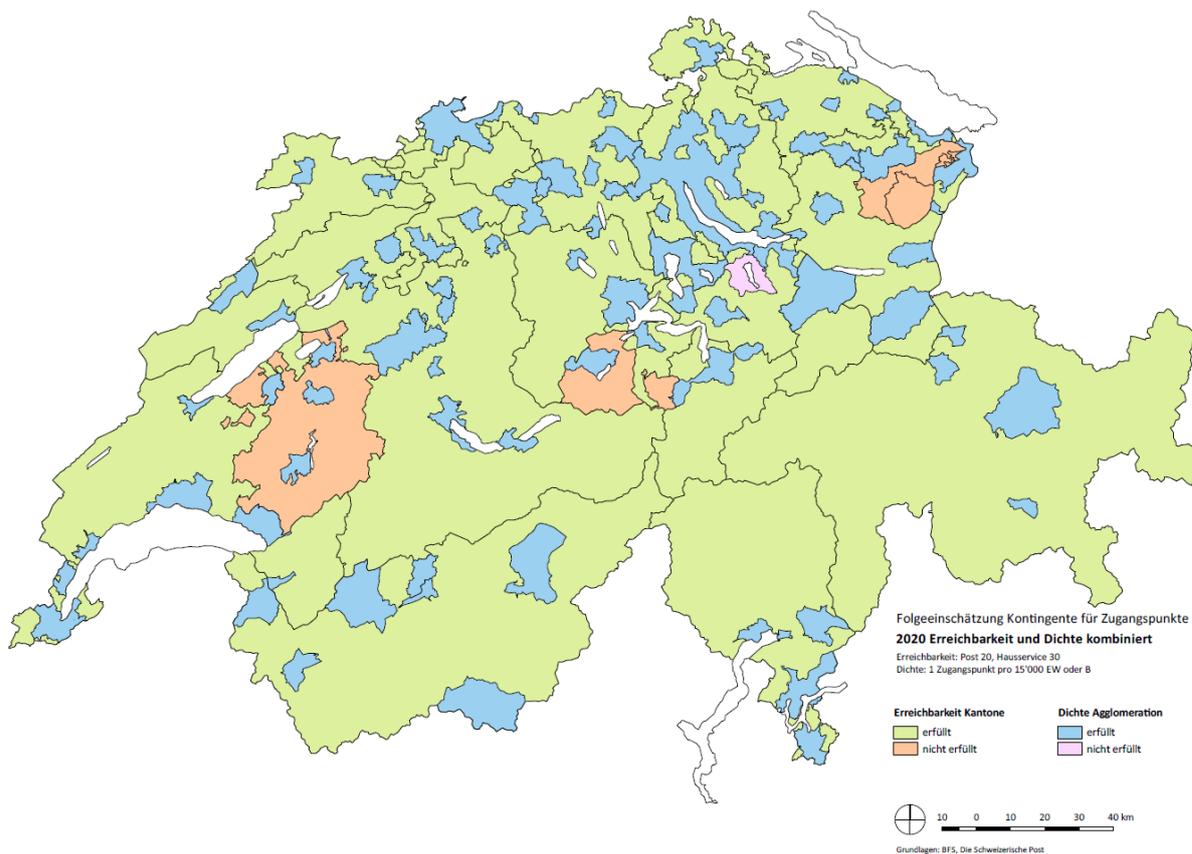


Figura 7: Raggiungibilità e densità combinate per i servizi postali e del traffico dei pagamenti 2020; fonte: Posta

La definizione e la misurazione della raggiungibilità a livello Cantonale nonché l'adeguamento 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. Le possibilità di compensazione della Posta si limiteranno pertanto ad aree molto più ristrette rispetto ad oggi. L'obbligo di offrire, nelle aree densamente popolate o per ogni 15 000 abitanti o impiegati almeno un punto di accesso servito, assicurerà l'accesso ai servizi postali nelle città e negli agglomerati; consentirà inoltre di instaurare un dialogo di pianificazione per la compensazione interna ai Cantoni. Anche la riduzione del criterio temporale per l'accesso ai servizi di pagamento, da 30 a 20 minuti, rappresenterà un vantaggio per la clientela della Posta. Questa raccomandazione porterà a una rete postale complessivamente più fitta.

7.4 Mobilità (raccomandazione 5)

Il Gruppo di lavoro raccomanda di definire come finora la raggiungibilità dei punti d'accesso della rete postale in funzione dei mezzi pubblici o della distanza da percorrere a piedi. In vista di una valutazione futura, il Gruppo di lavoro propone tuttavia di tenere d'occhio l'evoluzione in questo campo, come ad esempio il nuovo modello del traffico viaggiatori a livello nazionale (MTVN) del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC).

7.5 Dinamizzazione / flessibilizzazione (raccomandazione 6)

La digitalizzazione e la redditività sono i fattori principali per uno sviluppo dinamico della rete postale. Il Gruppo di lavoro raccomanda di iscrivere nella legge l'obbligo di valutare periodicamente le prescrizioni in materia di raggiungibilità, ad esempio ogni tre o quattro anni e di coinvolgere nella valutazione anche gli attori interessati. Inoltre, prima di procedere alla valutazione occorrerà effettuare un sondaggio sull'offerta di servizi postali presso la clientela privata e le PMI che fornirà indicazioni sulla fruizione effettiva e sulle esigenze della popolazione e dell'economia.

7.6 Sviluppare maggiormente le agenzie (raccomandazione 7)

Oggi la Posta conta quasi 970 agenzie in tutta la Svizzera e prevede di portare questo numero a circa 1300 – 1400 entro il 2020. Il formato dell'agenzia si è dimostrato un'alternativa efficace all'ufficio postale e offre orari di apertura più lunghi e a misura di cliente. Le agenzie offrono quasi tutti i servizi disponibili anche negli uffici postali. I versamenti senza contanti possono essere effettuati presso le agenzie tramite il libretto giallo e la carta di debito. In vista dell'ampliamento previsto, la Posta deve adottare misure 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. Già oggi il personale dell'agenzia beneficia di una formazione iniziale in loco trasmessa da specialisti della Posta. In seguito, il personale potrà contattare il centro di assistenza assegnato (ufficio postale più grande) per domande e supporto. In futuro, il sostegno delle agenzie dovrà essere rafforzato. Oltre alla formazione iniziale, i partner dovranno avere la possibilità di seguire corsi di formazione orientati alle loro esigenze. In caso di cambiamento di personale presso l'agenzia, in futuro la Posta intende inoltre partecipare alla formazione del nuovo collaboratore. Finora questo compito spettava unicamente al partner dell'agenzia.

Nel 2017, per la prima volta, la Posta ha condotto indagini sulla soddisfazione dei clienti rappresentative della popolazione per i diversi formati di accesso. Tali azioni proseguiranno nel 2018. I risultati saranno disponibili nell'autunno 2018.

8 Ripercussioni finanziarie

Secondo i calcoli della Posta, nel 2016 i costi per fornire il servizio universale ammontavano a 346 milioni di franchi¹⁷. La Posta Svizzera consegue circa l'86 per cento della sua cifra d'affari sul libero mercato. Il restante 14 per cento va ascritto al settore riservato, caratterizzato da un calo del volume degli invii. Attualmente la Posta fornisce il servizio universale con mezzi propri. Non riceve alcun finanziamento statale. Un importante strumento di finanziamento è il monopolio residuo sulle lettere di peso fino a 50 g. Il concetto di servizio universale prevede inoltre che i servizi non redditizi siano cofinanziati da servizi redditizi. Ad esempio, l'invio di lettere nelle zone di montagna è sovvenzionato in modo incrociato con l'invio di lettere tra le città.

A seguito dell'evoluzione digitale si assiste a una forte riduzione della clientela presso gli uffici postali. Al contempo, la Posta continua ad avere l'obbligo di fornire il servizio universale con mezzi finanziari propri. Per adempiere il proprio mandato legale in modo efficiente e a prezzi convenienti, e allo stesso tempo assicurare a lungo termine il finanziamento del servizio universale, la Posta deve poter reagire in modo appropriato ai cambiamenti delle abitudini della clientela rispettando le disposizioni di legge. Nei prossimi anni, ad esempio, deve essere in grado di portare avanti lo sviluppo in corso per quanto riguarda la conversione degli uffici postali in agenzie, nonché l'espansione di nuove opzioni di accesso innovative come gli sportelli automatici MyPost24.

I fattori determinanti che incidono sul prezzo del pacchetto di misure proposto al punto 7 sono il passaggio all'approccio cantonale e l'adeguamento del valore di raggiungibilità per i servizi del traffico dei pagamenti a 20 minuti. Poiché alcuni Cantoni presentano già una sottocopertura, la Posta prevede di dover creare nuovi punti di accesso in determinati Cantoni. Le prime stime approssimative presuppongono 15 punti di accesso. A seconda del formato, che può essere realizzato in singoli casi, i costi complessivi sono compresi tra 3 e 30 milioni di franchi sull'arco di 5 anni. La differenza a livello di costi si riconduce ai diversi costi sostenuti da un ufficio postale, che si gestisce in modo autonomo, o da un'agenzia gestita da terzi. Se in una regione periferica non si trova alcun partner, è necessario creare un ufficio postale autonomo. La Posta stima a circa 7 milioni di franchi i costi per l'introduzione di servizi di pagamento a domicilio in circa 300 aree con agenzie. Il costo effettivo dei servizi a domicilio dipende dall'uso effettivo e dalla geografia della zona. Poiché il pagamento in contanti a domicilio è

¹⁷ I costi netti del servizio universale derivano dalla differenza tra il risultato ottenuto dalla Posta adempiendo l'obbligo di fornire il servizio universale e quello conseguito dalla Posta senza tale obbligo. Si tratta di un valore fittizio.

stato introdotto solo a settembre 2017, mancano ancora valori empirici affidabili. La Posta Svizzera prevede un costo totale del pacchetto tra 10 e 40 milioni di franchi sull'arco di 5 anni.

9 Conclusione

Le raccomandazioni del Gruppo di lavoro si rivolgono al Consiglio federale e alle altre cerchie interessate.

Secondo il Gruppo di lavoro queste raccomandazioni non necessitano di adeguamenti legislativi, bensì di una revisione dell'OPO. Il Gruppo rinuncia a elaborare proposte concrete e lascia questo compito alle autorità competenti.

I membri del Gruppo di lavoro ringraziano la capa del DATEC, la consigliera federale signora Leuthard, per aver istituito il Gruppo e sperano di poter dare con le presenti raccomandazioni un contributo all'ulteriore sviluppo di un servizio universale nei settori dei servizi postali e del traffico dei pagamenti moderno e consono alle esigenze della popolazione e dell'economia.

Membri del Gruppo di lavoro

Gruppo svizzero per le regioni di montagna (SAB)

- Thomas Egger, direttore

Associazione dei Comuni svizzeri (ACS)

- Gustave Muheim, vicepresidente / sindaco di Belmont-sur-Lausanne
- Claudia Hametner, vicedirettrice supplente

Unione svizzera delle arti e mestieri (USAM)

- Dieter Kläy, direttore settoriale

La Posta svizzera SA

- Thomas Baur, responsabile RetePostale
- Matthias Dietrich, responsabile Affari pubblici e internazionale
- Markus Schumacher, responsabile Corporate Center

Unione delle città svizzere (UCS)

- Martin Tschirren, direttore supplente

Conferenza dei direttori cantonali dell'economia pubblica CDEP

- Christoph Niederberger, segretario generale

Segreteria generale DATEC

- Karin Schmitter

Ufficio federale delle comunicazioni UFCOM

- Philipp Metzger
- René Dönni Kuoni
- Annette Scherrer

10 Abbreviazioni

ARE	Ufficio federale della pianificazione territoriale
DATEC	Dipartimento dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
LPO	Legge sulle poste
MS	Mobilité spatiale
MTVN	Modello del traffico viaggiatori a livello nazionale
OPO	Ordinanza sulle poste
PMI	Piccole e medie imprese
PNR5	Progetto di ricerca sulla mobilità territoriale
UFCOM	Ufficio federale delle comunicazioni
UST	Ufficio federale di statistica