



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

---

## **Rapporto concernente la valutazione della legge sulle poste**

Rapporto del Consiglio federale del 11 gennaio 2017 in adempimento del mandato sancito all'articolo 3 della legge del 17 dicembre 2010 sulle poste (RS 783.0)

---

## Compendio

**Con il presente rapporto in adempimento del mandato sancito all'articolo 3 della legge del 17 dicembre 2010 sulle poste (LPO; RS 783.0) il Consiglio federale espone i risultati della valutazione della nuova legislazione sulle poste.**

La valutazione analizza se, nella prospettiva odierna, sono stati raggiunti gli obiettivi della legislazione sulle poste sottoposta a revisione totale. La legge sulle poste e le relative disposizioni esecutive vanno regolarmente esaminate in termini di adeguatezza, efficacia ed economicità. Ogni quattro anni il Consiglio federale è tenuto a presentare all'Assemblea federale un rapporto e, se necessario, a proporre degli adeguamenti.

Il rapporto mostra che la legislazione vigente sulle poste è in larga misura efficace, sebbene certi settori necessitino adeguamenti.

Di conseguenza, la concorrenza nel mercato delle lettere escluso da monopolio deve essere rafforzata tramite misure adeguate. Pertanto, occorre formalizzare legalmente il principio della non discriminazione per quanto riguarda gli sconti e le riduzioni accordati dalla Posta Svizzera. Sono inoltre necessari adeguamenti per migliorare l'accesso indiscriminato agli impianti di cassette delle lettere, affinché la clientela possa scegliere liberamente tra i diversi fornitori. In aggiunta, i fornitori di servizi postali alternativi devono poter affidare alla Posta Svizzera, contro una remunerazione orientata ai costi, gli invii che non possono recapitare a causa delle cassette delle lettere senza libero accesso.

Secondo il Consiglio federale, occorrono misure anche nel settore del servizio universale in materia di servizi postali e di traffico dei pagamenti: per i servizi riservati bisognerebbe fissare limiti massimi di prezzo nel quadro di un adeguamento dell'ordinanza. Inoltre la Posta Svizzera adegua costantemente la sua rete di punti di accesso alle mutate abitudini della clientela. Questa politica può ripercuotersi sulla raggiungibilità delle prestazioni del servizio universale, motivo per cui il Consiglio federale intende integrare i servizi di pagamento nella procedura di chiusura o di trasformazione degli uffici postali.

Nell'ambito della tutela dei consumatori, anche i destinatari degli invii postali avranno d'ora in poi diritto di adire l'autorità di conciliazione. Nella vigente legislazione sulle poste, questa via legale è riservata ai clienti, ossia ai mittenti, dei fornitori di servizi postali.

Nel campo del servizio universale relativo al traffico dei pagamenti, l'Ufficio federale delle comunicazioni è l'autorità di vigilanza della Posta. Tuttavia, gli strumenti di sorveglianza necessari mancano sia nella legge che nell'ordinanza. Il Consiglio federale propone pertanto di fornire all'autorità di sorveglianza i mezzi per esercitare la vigilanza.

## Indice

<b>1</b>	<b>Contesto</b> .....	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Oggetto della valutazione e procedimento</b> .....	<b>5</b>
2.1	Oggetto.....	5
2.2	Procedimento.....	6
<b>3</b>	<b>Quadro giuridico e contesto di mercato</b> .....	<b>6</b>
3.1	Quadro giuridico.....	6
3.2	Attuale situazione di mercato e tendenze di rilievo.....	7
3.2.1	Mercato delle lettere.....	7
3.2.2	Mercato dei pacchi.....	8
3.2.3	Distribuzione di giornali e periodici in abbonamento.....	9
3.2.4	Prospettive.....	9
3.2.5	Traffico dei pagamenti.....	9
<b>4</b>	<b>Valutazione</b> .....	<b>10</b>
4.1	Introduzione.....	10
4.2	Ordinamento del mercato.....	11
4.2.1	Accesso alle prestazioni parziali.....	11
4.2.2	Sistema di sconti della Posta.....	12
4.2.3	Accesso agli impianti di caselle postali.....	14
4.2.4	Libero accesso alle cassette delle lettere.....	16
4.2.5	Obbligo di notifica per i consolidatori.....	17
4.2.6	Assistenza amministrativa.....	18
4.3	Servizio universale nel settore dei servizi postali.....	18
4.3.1	Fissazione di prezzi massimi per il servizio riservato.....	18
4.3.2	Allestimento della rete di uffici postali.....	20
4.3.3	Procedura in caso di chiusura degli uffici postali.....	22
4.3.4	Distribuzione a domicilio.....	23
4.3.5	Invii di massa.....	25
4.3.6	Costi netti del servizio universale e compensazione dei costi netti.....	26
4.3.7	Divieto di sovvenzionamento trasversale.....	27
4.4	Legittimazione relativa alla procedura di conciliazione.....	28
4.4.1	Legittimazione relativa alla procedura di conciliazione.....	28
4.4.2	Emolumento.....	30
4.5	Servizio universale nel settore del traffico dei pagamenti.....	30
4.5.1	Scopo della scissione dei mandati di servizio universale.....	30
4.5.2	Mandato legale.....	31
4.5.3	Situazione attuale.....	31
4.5.4	Conclusioni.....	32
4.6	Strumenti di esecuzione dell'UFCOM.....	32
4.6.1	Servizio universale nel settore del traffico dei pagamenti.....	32
4.6.2	Prezzi di distribuzione di giornali e periodici.....	33
4.6.3	Conclusioni.....	34
4.7	Sostegno indiretto alla stampa.....	34
4.7.1	Procedura.....	34
4.7.2	Terminologia relativa alle riduzioni.....	35

<b>5 Conclusioni e tappe successive.....</b>	<b>35</b>
5.1 Ordinamento del mercato.....	35
5.2 Il servizio universale nei settori dei servizi postali e del traffico dei pagamenti .....	36
5.3 Organo di conciliazione .....	36
5.4 Strumenti di esecuzione .....	36
5.5 Sostegno indiretto alla stampa .....	36
5.6 Sintesi degli interventi necessari sul piano legislativo .....	36
5.7 Tappe successive.....	38

**Indice delle tabelle**

Tabella 1 Evoluzione tra il 2009 e il 2015 del volume di lettere per ogni categoria di invii .....	8
Tabella 2 Evoluzione tra il 2010 e il 2015 del volume di pacchi per ogni categoria di invii nazionali .....	9
Tabella 3 Sintesi degli interventi necessari sul piano legislativo.....	37

<b>Abbreviazioni .....</b>	<b>39</b>
----------------------------	-----------

Letteratura .....	40
-------------------	----

## 1 Contesto

Nel 2010, con l'adozione della nuova legislazione sulle poste, il Parlamento ha aggiornato il sistema di fornitura dei servizi postali sviluppato nel corso degli anni. La legge del 17 dicembre 2010 sulle poste (LPO)<sup>1</sup>, sottoposta a revisione totale, è entrata in vigore il 1° ottobre 2012. Secondo il messaggio del 20 maggio 2009 concernente la legge sulle poste<sup>2</sup>, la legge persegue due obiettivi principali, che fungono da direttive per la sua interpretazione e per la valutazione periodica prevista all'articolo 3 LPO. Tale legge concretizza il mandato costituzionale relativo al settore delle poste di cui all'articolo 92 della Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (Cost.)<sup>3</sup>. Da un lato, la LPO garantisce alla popolazione e all'economia in qualsiasi regione del Paese un'ampia gamma di servizi postali convenienti e di alta qualità (lettere, pacchi, giornali e periodici), come pure il servizio universale mediante la fornitura di prestazioni nel settore del traffico dei pagamenti (apertura di un conto, versamenti, pagamenti e trasferimenti). Dall'altro, mira a creare le condizioni quadro per una concorrenza efficace e leale nei settori postali liberalizzati. Rientrano in questa categoria le prescrizioni in materia di accesso al mercato e la garanzia dell'interoperabilità tra i fornitori, nonché l'organizzazione e le competenze dell'autorità di regolamentazione.

Ai sensi dell'articolo 170 Cost., occorre verificare l'efficacia dei provvedimenti della Confederazione. Le valutazioni servono a determinare l'efficacia e l'efficienza economica dell'attività governativa e dovrebbero permettere di elaborare nuovi provvedimenti (leggi, ordinanze) su più solide basi, di meglio orientare la loro esecuzione agli obiettivi perseguiti e di migliorare la trasparenza dell'attività statale in generale<sup>4</sup>.

In tal senso, l'articolo 3 LPO chiede al Consiglio federale di verificare periodicamente l'efficacia della LPO, in particolare sotto il profilo dell'adeguatezza (rispetto e applicazione delle disposizioni legali), dell'efficacia (grado di raggiungimento dell'articolo sullo scopo) e dell'economicità (efficienza) (cpv. 1). Ogni quattro anni il Consiglio federale presenta al Parlamento un rapporto e, se necessario, propone adeguamenti (cpv. 2). Con il presente rapporto il Consiglio federale adempie, per la prima volta dall'entrata in vigore della nuova legislazione sulle poste, il suo obbligo di redigere un rapporto.

## 2 Oggetto della valutazione e procedimento

### 2.1 Oggetto

La valutazione concerne segnatamente i settori del servizio universale e della regolamentazione (art. 1 lett. a e b LPO). Le esigenze in materia di servizio universale mutano nel tempo: tale servizio dovrebbe dunque essere orientato ai bisogni e tenere conto degli sviluppi sociali, tecnologici ed economici. In particolare, il Consiglio federale è chiamato a valutare periodicamente se i servizi postali e del traffico dei pagamenti previsti dal servizio universale sono adatti o se sono necessari adeguamenti. Il progressivo sviluppo del mercato postale e della concorrenza può incidere sui compiti di regolamentazione: mentre può rendersi necessaria l'introduzione di nuovi compiti, alcuni di quelli già esistenti possono rivelarsi meno essenziali di un tempo. La clausola relativa alla valutazione obbliga il Consiglio federale a verificare periodicamente la necessità e la portata della regolamentazione settoriale.

---

<sup>1</sup> RS 783.0

<sup>2</sup> FF 2009 4493

<sup>3</sup> RS 101

<sup>4</sup> [www.ufg.admin.ch](http://www.ufg.admin.ch) > Stato & Cittadino > Verifiche dell'efficacia/valutazioni (stato: 11.7.2016)

## 2.2 Procedimento

Nel quadro dell'elaborazione del presente rapporto di valutazione si è in primo luogo analizzato se gli obiettivi della LPO in base all'articolo sullo scopo siano stati raggiunti, e come si spieghino gli eventuali scostamenti. Si è inoltre esaminato se, dall'entrata in vigore della legge, vi siano stati sviluppi significativi sul piano sociale, economico o tecnologico per i quali potrebbe rendersi necessario adeguare la portata delle prestazioni del servizio universale o delle relative prescrizioni in materia di accesso o di qualità. Sono inoltre state analizzate in maniera più approfondita le problematiche esposte nel rapporto di valutazione sulle conseguenze della liberalizzazione del mercato postale<sup>5</sup>.

Nel corso dell'analisi sono stati interpellati diversi rappresentanti del settore e associazioni (la Posta Svizzera [La Posta], fornitori di servizi postali alternativi, l'associazione dei fornitori di servizi postali privati [associazione KEP&Mail], economiesuisse) nonché le autorità competenti (Commissione federale delle poste [PostCom], Sorvegliante dei prezzi, Commissione della concorrenza [COMCO], Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari [FINMA]) in merito alle esperienze maturate con il vigente ordinamento postale. Il rapporto è stato redatto sotto la responsabilità dell'Ufficio federale delle comunicazioni (UFCOM). Sotto il profilo dell'efficacia e dell'efficienza si sono esaminati, in particolare, l'ordinamento del mercato, la tutela dei consumatori, il servizio universale nel settore dei servizi postali e del traffico dei pagamenti, la vigilanza da parte della PostCom e dell'UFCOM e il sostegno indiretto alla stampa.

La legislazione sulle poste completamente riveduta è in vigore da quattro anni, un periodo di prova relativamente breve. Benché il Consiglio federale abbia esaminato esaustivamente le tematiche in questione, rinuncia per il momento ad apportare modifiche di fondo alle basi legali. In quest'ottica, il presente rapporto approfondisce quegli aspetti per i quali, dai lavori preparatori e dallo scambio con le autorità e gli operatori del settore, occorre chiarire gli interventi necessari. In questi ambiti, il Collegio sottopone al Parlamento una serie di proposte d'intervento concrete, elaborate secondo i principi di necessità, fattibilità, effetti sul finanziamento del servizio universale e di adeguatezza nell'attuazione. Non è stato dato spazio, al contrario, ai temi per i quali non si rileva necessità d'intervento.

L'analisi dell'attuale situazione di mercato si fonda essenzialmente sui dati relativi alle aziende e al mercato stesso, com'era stato il caso per il rapporto di valutazione 2015 sulle conseguenze della liberalizzazione del mercato postale. Inoltre, in alcuni casi sono state prese in considerazione informazioni attuali relative al 2015. Non esistono statistiche sul mercato postale accessibili al pubblico alle quali si potesse attingere ai fini della valutazione. Per motivi legati al segreto d'affari non è stato possibile accedere ai dati che la PostCom rileva a cadenza regolare presso i fornitori (cfr. n. 4.2.6).

## 3 Quadro giuridico e contesto di mercato

### 3.1 Quadro giuridico

La LPO sottoposta a revisione totale mira a garantire il servizio universale alla popolazione nell'ambito dei servizi postali e del traffico dei pagamenti, e a creare le condizioni quadro per una concorrenza efficace attraverso un ordinamento di mercato in grado di offrire pari condizioni a tutti i fornitori di servizi che operano sul mercato postale nell'attuale contesto di liberalizzazione parziale.

Nella LPO attualmente in vigore, il sistema delle concessioni è stato sostituito con un obbligo di notifica. Vi è soggetto chiunque offre a proprio nome e a titolo professionale servizi postali a clienti. Tale obbligo concerne tutti gli attori del mercato e non più soltanto coloro che forniscono prestazioni del servizio universale.

---

<sup>5</sup> Rapporto del Consiglio federale del 18 settembre 2015 in adempimento dell'articolo 35 della legge del 17 dicembre 2010 sulle poste (RS 783.0). Disponibile all'indirizzo: [www.ufcom.admin.ch](http://www.ufcom.admin.ch) > Posta e sovvenzione per la stampa > Valutazione (stato: 29.7.2016).

Per promuovere l'interoperabilità, il legislatore ha disciplinato l'accesso alle prestazioni parziali dei fornitori di servizi postali. Da un lato, ha inserito una clausola generale relativa all'accesso alle prestazioni parziali finalizzata alla conclusione, su base volontaria, di un accordo tra i fornitori. Dall'altro, ha introdotto alcune disposizioni che regolano concretamente l'accesso alle caselle postali e lo scambio di dati relativi agli indirizzi.

La Posta è tenuta per legge a fornire il servizio universale attraverso i servizi postali. Il mandato di fornitura del servizio universale comprende l'obbligo di accettare, trasportare e distribuire invii postali. La LPO definisce le esigenze in materia di qualità e i principi per la determinazione dei prezzi. La Posta deve gestire una rete capillare di punti di accesso. Le prestazioni devono essere accessibili a una distanza adeguata a tutti i gruppi della popolazione in tutte le regioni del Paese.

In qualità di autorità di regolazione nel settore postale, la PostCom è responsabile della vigilanza sul mercato e del controllo del rispetto delle condizioni d'accesso al mercato nonché dell'obbligo di fornire il servizio universale nel settore postale.

La legge obbliga inoltre la Posta a fornire le prestazioni del servizio universale nel settore del traffico dei pagamenti. L'offerta minima comprende l'apertura e la tenuta di un conto per il traffico dei pagamenti, i pagamenti, i trasferimenti e i versamenti. Le prestazioni relative ai servizi di pagamento in contanti devono essere accessibili in modo adeguato a tutti i gruppi della popolazione in tutte le regioni del Paese, la Posta deve organizzarne l'accesso in funzione delle esigenze della popolazione. La vigilanza spetta all'UFCOM.

Il finanziamento dei due mandati di servizio universale è in linea di principio assicurato dai ricavi della Posta e delle società del gruppo Posta. Non sono previsti una partecipazione dei fornitori alternativi né un cofinanziamento pubblico. Come contropartita, le disposizioni legali concedono alla Posta una certa libertà imprenditoriale, volta a garantire il finanziamento del servizio universale.

### **3.2 Attuale situazione di mercato e tendenze di rilievo**

Con la progressiva digitalizzazione, il mercato postale a livello nazionale e all'estero si trova confrontato con profondi cambiamenti. In particolare, l'e-commerce tra i clienti commerciali (B2B) e tra imprese e privati (B2C) costituisce un'importante forza di mercato. Rispetto all'anno precedente, nel 2015 il mercato svizzero dell'e-commerce ha registrato una crescita del 10 per cento circa. Il valore dei beni ordinati online con un indirizzo di recapito in Svizzera ammonta complessivamente a 6,7 miliardi di franchi. Questa forte crescita dovrebbe proseguire anche nei prossimi anni<sup>6</sup>.

Per le imprese attive sul mercato postale, la digitalizzazione e il processo di sostituzione della comunicazione cartacea comportano sia opportunità che rischi. Le opportunità nel settore delle nuove tecnologie permettono di ottimizzare, gestire e strutturare in modo più efficace i processi commerciali, portando in primo luogo a una riduzione dei costi. Grazie a nuovi mezzi di comunicazione elettronica, i fornitori postali possono comunicare con la clientela in modi diversi e spendendo meno e ampliare costantemente la propria offerta grazie alle nuove tecnologie, inglobando servizi e prodotti innovativi.

#### **3.2.1 Mercato delle lettere**

Il mercato delle lettere registra un calo dei volumi. Diminuiscono soprattutto gli invii singoli indirizzati, un po' meno gli invii di massa indirizzati. Costituiscono un'eccezione gli invii non indirizzati, che in confronto registrano una forte crescita dovuta principalmente alle spese di porto vantaggiose e al fatto

---

<sup>6</sup> E-Commerce Report Suisse 2016, pag. 2

che la pubblicità cartacea riceve più attenzione da parte dei destinatari e genera un tasso di risposta più elevato<sup>7</sup> rispetto a quella in formato elettronico.

Il calo del volume di invii indirizzati è dovuto principalmente alla crescente diffusione delle informazioni per via elettronica. La Tabella 1 illustra l'evoluzione del volume di lettere per ogni categoria di invii:

Categoria	Invii 2015, in mio.	Tasso medio di crescita annua 2009-2015	Tendenza
Lettere indirizzate	2172	- 1,6 %	↘
Invii prioritari, lettere con AR incl. <sup>8</sup>	633	- 0,6 %	→
Invii singoli non prioritari	464	- 5,3 %	↘
Invii di massa non prioritari	1074	- 0,4 %	→
Lettere non indirizzate	1982	8,3 %	↗

Tabella 1 Evoluzione tra il 2009 e il 2015 del volume di lettere per ogni categoria di invii

(Fonte: La Posta)

La concorrenza sul mercato svizzero delle lettere è meno forte rispetto a quella sul mercato dei pacchi. Nella distribuzione delle lettere a livello nazionale la Posta ha un solo concorrente: Quickmail, una società nata nel 2009 quando il legislatore ha segnato un'altra tappa nell'apertura del mercato riducendo da 100 a 50 g il limite di monopolio. Quickmail opera esclusivamente nel mercato delle lettere, dove effettua invii per clienti commerciali, in particolare invii di massa indirizzati e non prioritari oltre i 50 g (pubblicità per corrispondenza, cataloghi e riviste). Nel 2015 deteneva una quota di mercato del 2,8 per cento di tutti gli invii di lettere in Svizzera, pari circa all'11 per cento del segmento aperto delle lettere oltre i 50 g. In cifre assolute, nel 2015 Quickmail ha effettuato 61,5 milioni di invii indirizzati<sup>9</sup>, mentre la Posta ne ha trasportati 2172 milioni<sup>10</sup>. Per via del monopolio residuo della Posta e della dinamica negativa del mercato, le possibilità di ingresso sul mercato per eventuali concorrenti sono limitate. Nel 2015 erano aperti alla concorrenza soltanto il 22 per cento del volume e il 26 per cento della cifra d'affari sul mercato degli invii nazionali fino a 1 kg<sup>11</sup>.

### 3.2.2 Mercato dei pacchi

Il 1° gennaio 2004 il mercato dei pacchi è stato completamente liberalizzato. Da allora l'andamento dei volumi e del fatturato dei fornitori alternativi è stabile o in leggera crescita, infatti tra il 2008 e il 2011 le loro cifre d'affari sono aumentate del 5–6 per cento. Nel settore dei pacchi incluso nel servizio universale (pacchi fino a 20 kg), il fatturato registrato nel 2014 dai fornitori alternativi corrisponde a una quota di mercato del 17 per cento circa, mentre nell'intero mercato (pacchi fino a 30 kg) essi detengono complessivamente una quota di mercato del 31 per cento circa.

<sup>7</sup> Opuscolo dello studio «Conoscere ciò che è efficace», disponibile all'indirizzo: [www.posta.ch](http://www.posta.ch) > Commerciale > Indice tematico A-Z > DirectPoint > Conoscenze DM > Studi nel marketing diretto > Opuscolo 1 (stato: 3.8.2016)

<sup>8</sup> Lettere con avviso di ricevimento

<sup>9</sup> [www.quickmail-ag.ch](http://www.quickmail-ag.ch) > Tramite Quickmail > Numeri (stato: 22.7.2016)

<sup>10</sup> La Posta Svizzera 2015, pag. 24

<sup>11</sup> Rapporto annuale della PostCom 2015, pag. 36

Le nuove abitudini di consumo si ripercuotono anche sugli invii di pacchi gestiti dalla Posta. Nel 2015 quest'ultima ha consegnato in Svizzera un totale di 115,2 milioni di pacchi<sup>12</sup>. Tuttavia, esistono cifre per segmento clienti soltanto per quanto riguarda i circa 109 milioni di invii a livello nazionale, il cui volume totale ha fatto registrare una crescita annua media dello 0,1 per cento tra il 2010 e il 2015. Mentre gli invii prioritari nel settore dei clienti privati rimangono stabili e sono in aumento presso i clienti commerciali, in generale gli invii Economy risultano in calo. La Tabella 2 illustra l'evoluzione del volume di pacchi per ogni categoria di invii nazionali:

Categoria	Segmento	Invii 2015, in mio.	Tasso medio di crescita annua	Tendenza
Priority CH	Clienti commerciali	50,4	4,3 %	↗
	Clienti privati	2,8	0 %	→
Economy CH	Clienti commerciali	49	- 2,8 %	↘
	Clienti privati	6,4	- 4,8%	↘
Totale	tutti	108,6	0,1 %	→

Tabella 2 Evoluzione tra il 2010 e il 2015 del volume di pacchi per ogni categoria di invii nazionali

(Fonte: La Posta)

### 3.2.3 Distribuzione di giornali e periodici in abbonamento

La distribuzione di giornali e periodici è completamente liberalizzata dal 1998, quella in abbonamento è parte integrante del servizio universale nel settore dei servizi postali. La Posta è tenuta a distribuire i quotidiani in abbonamento sei giorni alla settimana. Dopo il picco registrato a metà degli anni '90, la tiratura complessiva dei giornali a pagamento è in calo. Da tempo si registra anche una diminuzione del numero delle singole testate giornalistiche a pagamento. Questi sviluppi sono in particolare dovuti alla crescente concorrenza dei giornali gratuiti e alla trasformazione digitale. Di conseguenza, negli ultimi anni anche i giornali e i periodici distribuiti dalla Posta a livello nazionale stanno fortemente diminuendo. Sulla base dei calcoli della Posta, tra il 2011 e il 2015 il volume di giornali distribuito regolarmente è sceso del 15,7 per cento, con un calo annuo medio del 4 per cento circa.

### 3.2.4 Prospettive

Gli sviluppi nel settore dell'e-commerce e della spedizione di pacchi oltre i confini nazionali sono la prova del forte aumento dell'attrattiva del mercato dei pacchi negli ultimi anni: la concorrenza cresce e cerca di guadagnare quote di mercato attraverso l'innovazione tecnologica, modelli tariffari allettanti e strategie logistiche raffinate. Con le sue promettenti possibilità di crescita, il mercato dei pacchi attira anche nuovi attori. Un esempio è Uber, impresa nata nel contesto dell'economia partecipativa che abina corse in taxi alla distribuzione di pacchi. Vista la situazione di concorrenza, i prezzi per i clienti potrebbero tendere a calare, portando a una maggiore pressione sui margini dei fornitori di servizi postali.

### 3.2.5 Traffico dei pagamenti

I servizi del traffico dei pagamenti nell'ambito del servizio universale sono forniti da PostFinance, società anonima di diritto privato al 100 per cento di proprietà della Posta. PostFinance è uno dei maggiori istituti finanziari del nostro Paese, dove domina il mercato nel settore del traffico dei pagamenti nazionale e internazionale. In Svizzera gestisce 43 filiali proprie (stato: 31.12.2015) e si serve dei punti di accesso al servizio postale.

Il suo principale settore di attività è il *retail banking*, dove nel ramo dei pagamenti, dei risparmi, degli investimenti, dei fondi di previdenza e dei finanziamenti agisce in concorrenza diretta soprattutto con il

<sup>12</sup> La Posta Svizzera 2015, pag. 32

gruppo Raiffeisen e le banche cantonali. A differenza di tali banche, PostFinance non è però autorizzata a concedere ipoteche e crediti a proprio nome.

Negli ultimi anni, soprattutto a seguito della crisi finanziaria del 2008, PostFinance ha registrato una forte crescita. Nel 2015 la sua somma di bilancio ammontava a 114 miliardi di franchi, e il risultato operativo a 577 milioni di franchi. Lo stesso anno, i fondi medi mensili dei clienti si attestavano a 107 miliardi di franchi. PostFinance è riuscita a superare la soglia di un miliardo di transazioni elaborate nel traffico dei pagamenti.<sup>13</sup> A giugno 2013 PostFinance ha ottenuto la licenza bancaria, e a giugno 2015 è stata classificata dalla Banca nazionale svizzera (BNS) come sistemicamente rilevante<sup>14</sup>, una qualifica che comporta una maggiore regolamentazione del capitale, con un conseguente aumento dei costi.

La situazione sui mercati finanziari internazionali è da tempo caratterizzata da una fase di interessi bassi. L'introduzione da parte della BNS dei tassi d'interesse negativi, avvenuta a gennaio 2015, ha costituito una sfida particolare.

Per effetto dei tassi d'interesse bassi o negativi persistenti da diverso tempo, i margini d'interesse si sono ridotti. Grazie agli interessi attivi, ossia alla concessione di ipoteche e crediti, le altre banche possono compensare, almeno in parte, questa evoluzione. Per legge (art. 3 cpv. 3 della legge federale del 17 dicembre 2010 sull'organizzazione della Posta Svizzera [LOP]<sup>15</sup>), invece, PostFinance non può ricorrere a questa soluzione, restando così assai limitata nelle proprie possibilità d'investimento, e dovendo affrontare maggiori difficoltà per diversificare il rischio negli attivi.

Infine, il mondo bancario si trova sotto pressione a livello tecnologico. In particolare la crescente digitalizzazione nell'ambito dei pagamenti senza contanti, con l'avvento di sistemi di e-banking e di pagamento mobile tramite smartphone, accresce la concorrenza, facendo aumentare il numero di attori provenienti da altri rami che decidono di insediarsi nel settore del traffico dei pagamenti e del *retail banking*.

## 4 Valutazione

### 4.1 Introduzione

L'attuale legislazione sulle poste finora si è dimostrata valida, garantendo la portata e la qualità del servizio universale nel settore postale e nel traffico dei pagamenti. Tali prestazioni sono finanziate autonomamente dalla Posta. Negli ultimi 10 anni il mercato postale svizzero ha registrato un'evoluzione stabile nel settore dei pacchi, caratterizzato da un orientamento alla concorrenza. In seguito all'abbassamento del monopolio a 50 g nel settore delle lettere, che era relativamente poco dinamico, si è insediato un fornitore alternativo. Oltre a un calo del volume di lettere e alle difficoltà che la concorrenza incontra nell'estendere capillarmente la propria presenza su tutto il territorio nazionale, anche il quadro normativo generale della legislazione sulle poste contribuisce a rendere il settore poco dinamico. Occorrerà dunque studiare adeguamenti puntuali.

---

<sup>13</sup> PostFinance 2015, pag. 45

<sup>14</sup> Le altre banche sistemicamente rilevanti in Svizzera sono UBS, Credit Suisse, il gruppo Raiffeisen e la Banca Cantonale di Zurigo.

<sup>15</sup> RS 783.1

## 4.2 Ordinamento del mercato

### 4.2.1 Accesso alle prestazioni parziali

#### 4.2.1.1 Contesto

Conformemente all'articolo 5 LPO, i fornitori di servizi postali disciplinano mediante accordo un accesso non discriminatorio, trasparente e tempestivo alle loro prestazioni parziali. Tali prestazioni rappresentano le singole fasi della catena di creazione del valore nel mercato postale (accettazione, trasporto, smistamento, distribuzione), garantite dalla Posta, servizi di cui i fornitori alternativi possono usufruire in modo individuale e selettivo (a seconda della regione e del prodotto). La disposizione legale mira a motivare i fornitori a concludere accordi in merito all'accesso ai centri di smistamento e ad altre strutture della Posta.

La presenza di strozzature monopolistiche (*bottlenecks*) giustifica, sotto il profilo economico<sup>16</sup>, un intervento di regolamentazione per garantire l'accesso a una prestazione parziale. Prerequisito dell'esistenza di una simile strozzatura è un anello della catena di creazione del valore caratterizzato da economie di scopo e da elevati costi irrecuperabili, nonché l'assenza di alternative. Sulla base dell'esame effettuato in sede di revisione della LPO, nessuno di questi criteri poteva applicarsi all'accettazione. Infatti, i fornitori alternativi potrebbero usufruire di un'estesa rete, già esistente, di esercizi commerciali (distributori di benzina, catene di negozi, stazioni, ecc.) nel quadro di un partenariato. Anche nella scelta del vettore di trasporto i fornitori di servizi postali sono liberi di comporre la propria flotta in base alla domanda. Il terzo anello della catena di creazione del valore, lo smistamento, è effettivamente legato a determinati costi fissi ma, anche qui, sia gli edifici in cui sono insediati i centri logistici, sia i macchinari per lo smistamento possono essere riutilizzati e venduti. Sotto questo profilo le prestazioni postali si differenziano sostanzialmente da altre industrie di rete con costi irrecuperabili elevati (ad es. traffico su rotaia, elettricità o telecomunicazioni). L'ultima componente della catena di creazione del valore è rappresentata dalla distribuzione, anch'essa libera da strozzature. Nonostante gli effetti di densità e di gamma esistenti, questo genere di prestazione parziale a mano d'opera elevata può essere eseguita, in linea di massima, anche a frequenza ridotta o tramite canali di distribuzione alternativi.

Alla luce di questi ragionamenti, vista l'assenza di strozzature monopolistiche, finora il legislatore ha voluto astenersi da una regolamentazione statale dell'accesso<sup>17</sup>. L'articolo 5 LPO dovrebbe anzi incoraggiare accordi fra i fornitori, a condizione che questi siano voluti e che abbiano senso sotto il profilo imprenditoriale. Un accesso regolamentato contrattualmente dovrebbe infatti garantire condizioni d'accesso trasparenti e non discriminatorie.

#### 4.2.1.2 Situazione attuale

Dall'entrata in vigore della vigente LPO, i fornitori di servizi postali non hanno ancora concluso alcun accordo in merito all'accesso a una prestazione parziale. La regolamentazione in vigore non contiene misure che incentivino la Posta a negoziare con i fornitori interessati. Per il momento la situazione è invariata e, mancando indizi di strozzature monopolistiche, non si ravvisa di fatto la necessità di modificare il disciplinamento delle prestazioni parziali. Il fornitore alternativo Quickmail, che svolge in modo autonomo l'intera catena di creazione del valore nel settore postale, dimostra come sia possibile entrare nel mercato dei servizi non riservati. L'unico settore in cui i fornitori alternativi sono considerevolmente svantaggiati è quello della distribuzione.

---

<sup>16</sup> Knieps 2002; Jaag & Trinkner 2009

<sup>17</sup> Boll. uff. 2009 pag. 1139

#### 4.2.1.3 Conclusioni

Nell'autunno del 2015 il Consiglio federale ha comunicato l'intenzione di creare condizioni quadro al passo coi tempi, volte a permettere una concorrenza efficace nel contesto di monopolio residuo ancora vigente e che tengano conto anche dei volumi ridotti dei fornitori alternativi, nonché del calo delle quantità nell'intero mercato delle lettere. In particolare, occorre consolidare i vantaggi per l'economia e la popolazione derivanti dalle tappe della liberalizzazione già avvenute, cercando di non limitare le offerte alternative e rimuovendo gli ostacoli alla concorrenza.

Stando alle spiegazioni che seguono, la prassi discriminatoria della Posta nel settore della distribuzione non giustifica ancora, di per sé, una regolamentazione dell'accesso. Occorre invece esaminare l'opportunità di creare una base legale per un divieto di discriminazione, la quale possa poi essere concretizzata a livello di ordinanza (cfr. n. 4.2.2.1).

### 4.2.2 Sistema di sconti della Posta

#### 4.2.2.1 Sconti sulle quantità e sulle prestazioni preliminari nel settore della distribuzione delle lettere

##### 4.2.2.1.1 Contesto

Con la revisione totale della LPO il legislatore mirava ad aprire il mercato postale ad altri fornitori di servizi postali creando, fatti salvi i servizi riservati, pari condizioni per tutti gli attori di mercato. Per questa ragione, tutte le aziende che operano nel mercato postale sono sottoposte allo stesso ordinamento. Sono ammesse deroghe al principio della parità di diritti e doveri solo se strettamente necessario per la fornitura del servizio universale<sup>18</sup>. Il legislatore intendeva evitare qualsiasi ulteriore discriminazione tra gli attori di mercato.

Al momento attuale nel mercato postale non sono presenti strozzature monopolistiche che giustificerebbero la regolamentazione legale del regime di accesso (cfr. n. 4.2.1). Il legislatore è partito dal presupposto che i fornitori avrebbero negoziato accordi in materia di accesso in modo non discriminatorio, trasparente e tempestivo. Affinché la clientela fosse il più libera possibile di scegliere fra i diversi operatori postali, il legislatore ha voluto garantire la cosiddetta interoperabilità, di cui sono espressione, ad esempio, l'accesso alle caselle postali (cfr. n. 4.2.3) nonché lo scambio di dati relativi agli indirizzi.

Ai clienti commerciali, a partire da una data cifra d'affari annua realizzata con determinati prodotti postali, la Posta garantisce attualmente condizioni speciali, definite nel quadro di accordi individuali. L'ammontare del ribasso dipende dalle abitudini individuali di spedizione e dal tipo di invii. Le condizioni dell'accordo sono valide soltanto per il mittente in questione. L'aggiunta del volume di spedizione di filiali o diverse imprese dello stesso gruppo non dà diritto a uno sconto più consistente.

D'altronde, la Posta garantisce indennizzi sul prezzo di spedizione se i clienti commerciali smistano anticipatamente le proprie lettere da inviare e/o le consegnano in un centro di raccolta delle lettere o in un centro logistico. È possibile combinare l'indennizzo per il luogo di consegna e il pre-smistamento. L'indennizzo per il pre-smistamento effettuato dal cliente è concesso a condizione che tutti gli invii provengano dallo stesso mittente e che quest'ultimo li consegna direttamente alla Posta<sup>19</sup>.

##### 4.2.2.1.2 Richieste

Attualmente Quickmail raggiunge in 25 Cantoni 2,6 milioni di economie domestiche, ossia il 73,2 per cento di tutte le economie domestiche svizzere. Nella Svizzera tedesca questa quota è pari

---

<sup>18</sup> FF 2009 4493

<sup>19</sup> [www.posta.ch](http://www.posta.ch)> Commerciale > Indice tematico A-Z > Prezzi spedizione > Prezzi delle lettere Svizzera > Riduzioni di prezzo e sconti per lettere (stato 3.11.2016)

all'84,8 per cento<sup>20</sup>. Tuttavia, secondo informazioni fornite dalla società stessa, per poter soddisfare le esigenze di clienti commerciali con una clientela estesa potenzialmente su tutto il territorio nazionale, Quickmail dipende dalla Posta, alla quale affida singoli invii per la distribuzione finale.

Questo fornitore alternativo rileva che ad oggi, per ragioni storiche, soltanto la Posta può fornire servizi di distribuzione in tutto il Paese e che, inoltre, è l'unica a poter distribuire le lettere dal peso inferiore a 50 g. In considerazione del calo annuale del volume di lettere inviate, i fornitori alternativi ritengono che non valga la pena investire in un'infrastruttura propria per raggiungere la copertura completa nelle regioni scarsamente popolate.

In linea di principio, è possibile attribuire alla Posta la distribuzione finale. Per questo tipo di spedizioni, i fornitori alternativi e i consolidatori beneficiano di sconti sulle quantità per i propri invii, però non per gli invii di terzi, per i quali deve essere versato alla Posta il prezzo di listino completo. Questa tariffa è la stessa che viene applicata alla clientela privata per gli invii singoli.

I fornitori alternativi di servizi postali, analogamente ai clienti all'ingrosso della Posta, svolgono alcune prestazioni preliminari come il pre-smistamento in base al numero postale di avviamento o il recapito, senza però beneficiare di riduzioni da parte della Posta. Per la consegna di invii per conto di terzi, i fornitori alternativi ottengono dunque dalla Posta condizioni peggiori rispetto a quelle di cui beneficerebbero i soggetti terzi se affidassero direttamente i propri invii alla Posta.

I fornitori alternativi e i consolidatori esigono di essere equiparati ai clienti commerciali della Posta per quanto riguarda le riduzioni di prezzo e gli sconti per determinate cifre d'affari.

#### 4.2.2.1.3 Conclusioni

Gli sconti sulle quantità sono visti come un incentivo indiretto affinché i mittenti aumentino il proprio volume di spedizione o rinuncino ad altri mezzi od offerte di comunicazione concorrenti. Un simile effetto è vanificato se il consolidamento consente al singolo mittente di ottenere uno sconto più elevato, anche senza generare un maggiore volume di invii di quello che gli sarebbe concesso se consegnasse direttamente il presunto maggiore volume di invii. Questo incentivo è rivolto unicamente al mittente originario e quindi non può essere trasferito in modo cumulativo a fornitori alternativi e consolidatori. Pertanto, una disparità di trattamento di consolidatori e mittenti, ossia clienti commerciali, non costituisce una discriminazione. Tuttavia, la prassi della Posta di non concedere a priori ai fornitori alternativi e ai consolidatori sconti sulle quantità per gli invii di terzi ostacola, di fatto, lo sviluppo della concorrenza.

Discutibile, tra l'altro, è anche il rifiuto di concedere sconti adeguati per i lavori di pre-smistamento svolti dai fornitori alternativi. Le riduzioni di prezzo concesse si basano sui risparmi realizzati dalla Posta. Il fatto che i fornitori alternativi non ottengono sconti per questo genere di lavori preparatori rappresenta una discriminazione nei confronti della clientela diretta.

Si propone di iscrivere nel testo di legge il principio della parità di trattamento nella determinazione del sistema tariffario e di sconto.

#### 4.2.2.2 Sconti combinati

##### 4.2.2.2.1 Contesto

La concessione di sconti è uno strumento comunemente usato per attirare clienti e fidelizzarli. In genere sono soprattutto i clienti all'ingrosso ad essere attirati tramite ribassi allettanti. Questo tipo di sconto prevede che il prezzo di un prodotto sia vincolato all'acquisto di un altro prodotto e genera

---

<sup>20</sup> [www.quickmail-ag.ch](http://www.quickmail-ag.ch) > Tramite Quickmail > Numeri (stato 22.7.2016)

maggiori risparmi rispetto ai semplici sconti di quantità, poiché finalizzato a fidelizzare ancora di più la clientela.

La PostCom e i fornitori alternativi criticano la prassi adottata dalla Posta di subordinare il prezzo di un prodotto fuori dal monopolio all'acquisto di un altro prodotto subordinato al monopolio. Ritengono che un simile vincolo sia reso possibile unicamente dalla particolare posizione della Posta e che sia in contrasto con il principio della concorrenza leale, in quanto impedisce ai fornitori alternativi di servizi postali di proporre un'offerta concorrenziale. Questi ultimi non possono concedere riduzioni di prezzo al pari della Posta e non hanno dunque alcuna possibilità di rendersi concorrenziali. Pertanto, si chiede di vietare a norma di legge la concessione di sconti combinati, al fine di impedire che la Posta assuma un atteggiamento isolazionista sul mercato.

#### 4.2.2.2.2 Necessità d'intervento

La legislazione svizzera sulle poste non vieta esplicitamente la prassi degli sconti combinati tra servizi postali riservati e non riservati. Questo genere di agevolazione rappresenta un abuso della posizione dominante sul mercato e, secondo le attuali basi legali, può essere presa in esame dalla COMCO, che ha la facoltà di vietarla e comminare sanzioni in applicazione della legge del 6 ottobre 1995 sui cartelli (LCart)<sup>21</sup>. In talune circostanze e in presenza di sufficienti indizi, la COMCO può, su denuncia o d'ufficio, aprire un'inchiesta per verificare se un'azienda abusi della propria posizione dominante sul mercato secondo l'articolo 7 LCart.

Un'indagine condotta secondo il diritto sui cartelli è comunque sempre riferita a un evento passato e limitata a un singolo caso concreto. La durata del procedimento spesso è lunga. Le decisioni della COMCO possono essere impugnate mediante ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo federale ed, eventualmente, portate fino al Tribunale federale. Di conseguenza, possono passare molti anni prima che una sentenza passi in giudicato. Stando alla COMCO durante una procedura pendente gli sconti possono, in linea di principio, continuare a essere concessi, impedendo così ad altri attori di competere sul mercato.

#### 4.2.2.2.3 Conclusioni

Il Consiglio federale propone di sancire nella LPO il divieto di sconti combinati. Bisognerebbe chiarire quale autorità dovrebbe verificare il sistema di sconti della Posta, esaminando la combinazione tra prestazioni appartenenti ai servizi riservati e quelle escluse. Questa misura consentirebbe di riconoscere prontamente gli sconti combinati e di contrastarli più efficacemente

### 4.2.3 Accesso agli impianti di caselle postali

#### 4.2.3.1 Contesto

Secondo l'articolo 6 LPO, i fornitori di caselle postali devono offrire, contro remunerazione, ad altri fornitori di servizi postali un servizio di distribuzione per le loro caselle postali oppure accordare loro l'accesso in altro modo. Le condizioni devono essere disciplinate mediante un accordo trasmesso in copia alla PostCom. Se, trascorsi sei mesi dall'inizio delle trattative, non si riesce a giungere a un consenso, su richiesta di una delle parti la PostCom decide in merito alla conclusione del contratto. Al riguardo tiene conto delle esigenze legate al finanziamento del servizio universale e al funzionamento del mercato postale (art. 6 cpv. 3 LPO). Le condizioni relative alla fissazione dei prezzi sono precisate a livello di ordinanza (art. 17 segg. OPO).

---

<sup>21</sup> RS 251

#### 4.2.3.2 Situazione attuale

Il legislatore ha ritenuto necessario regolamentare l'accesso alle caselle postali poiché, sotto il profilo della distribuzione, queste costituiscono un secondo recapito per il destinatario. Tutti i fornitori di servizi postali devono potervi avere accesso: in caso contrario non sarebbe possibile garantire che i clienti ricevano gli invii postali che non vengono recapitati dal fornitore della casella postale. Al fine di poter garantire l'interoperabilità, occorrono dunque regolamentazioni tecniche in merito all'accesso, che è riservato ai fornitori che effettuano la distribuzione a domicilio.

#### 4.2.3.3 Necessità d'intervento

Dall'entrata in vigore della vigente LPO non è stato concluso alcun accordo di questo tipo nel settore delle lettere. Nell'autunno del 2012 erano stati avviati dei negoziati in merito all'accesso agli impianti di caselle postali della Posta, senza che le parti riuscissero a raggiungere un consenso. Nel marzo del 2015, il fornitore che sollecitava l'accesso ha quindi inviato alla PostCom una richiesta di decisione circa la remunerazione dell'accesso in virtù dell'articolo 6 capoverso 3 LPO.

Quando la PostCom emana una decisione in seguito a una richiesta in tal senso, deve fissare la remunerazione delle prestazioni conformemente all'articolo 20 OPO. I costi per l'utilizzo degli impianti di caselle postali si compongono dei costi incrementali (cpv. 1 lett. a), di una quota proporzionale dei costi comuni non specifici alle prestazioni (cpv. 1 lett. b) e di un supplemento che la PostCom fissa in modo che il gestore dell'impianto di caselle postali non risulti svantaggiato prendendo in consegna un invio postale rispetto alla situazione in cui l'invio gli venisse consegnato dal mittente in quanto fornitore (cpv. 1 lett. c).

I fornitori alternativi lamentano che il supplemento fissato dalla PostCom impedisce loro di applicare prezzi concorrenziali per gli invii alle caselle postali. Ciò è dovuto al fatto che, per l'accesso alle caselle postali, i fornitori alternativi devono pagare lo stesso prezzo che la Posta applica ai clienti privati per la fornitura della prestazione completa, ossia dalla presa in consegna fino alla distribuzione a domicilio.

Con decisione del 4 marzo 2016 la PostCom ha fissato la remunerazione ai sensi dell'articolo 20 OPO. In sostanza, la Commissione riconosce che la regola di calcolo attualmente prevista dalla legge ostacola la concorrenza. In applicazione delle regolamentazioni vigenti ha fissato prezzi di accesso solo leggermente inferiori alle tariffe generali applicate dalla Posta ai clienti privati per gli invii dello stesso formato<sup>22</sup>.

Contro la decisione della PostCom è stato interposto ricorso presso il Tribunale federale: la sentenza non è ancora stata pronunciata. I fornitori alternativi che effettuano la distribuzione a domicilio ritengono che il sistema della remunerazione dell'accesso di cui all'articolo 20 OPO sia in contraddizione con l'interoperabilità auspicata dal legislatore. Chiedono che il prezzo dell'accesso agli impianti di caselle postali della Posta sia orientato ai costi, e che il supplemento fissato dalla PostCom conformemente all'articolo 20 capoverso 1 lettera c OPO sia stralciato.

In considerazione del fatto che nel mercato postale svizzero, stando alle esperienze attuali, gli stimoli a concludere le trattative con un compromesso sono ridotti, la COMCO suggerisce di rinunciare al primato delle trattative, affinché sia la PostCom a fissare direttamente l'ammontare del rimborso.

---

<sup>22</sup> [www.postcom.admin.ch](http://www.postcom.admin.ch) > Documentazione > Decisioni (stato: 22.7.2016)

#### 4.2.3.4 Conclusioni

Si propone di adeguare la disposizione d'esecuzione stabilendo un meccanismo dei prezzi orientato ai costi. Allo stato attuale il Consiglio federale non vede motivo di abbandonare il primato delle trattative, tuttavia propone di abbreviare il termine legale fissato per le trattative portandolo da sei a tre mesi.

### 4.2.4 Libero accesso alle cassette delle lettere

#### 4.2.4.1 Contesto

Gli attori del mercato, come pure la PostCom, sollevano la problematica delle cassette delle lettere non accessibili liberamente. Negli uffici o immobili d'abitazione di grandi dimensioni, in particolare, le cassette delle lettere si trovano spesso dietro porte chiuse. Per ragioni storiche, i proprietari di abitazioni forniscono alla Posta una chiave o un codice per accedere agli edifici e distribuire gli invii postali: una possibilità che generalmente non è data ai fornitori alternativi. Questi ultimi non possono quindi né procedere alla distribuzione, né lasciare un avviso nello scomparto delle lettere.

Nel quadro di un progetto pilota, la Posta sta testando la possibilità di munire le cassette delle lettere di un sistema di chiusura dello scomparto di deposito. Queste cosiddette cassette delle lettere intelligenti consentono al titolare di decidere, attraverso un programma (p. es. un'applicazione sul telefonino), chi può avere accesso allo scomparto di deposito. Alla consegna di un invio postale (lettera o pacco) all'indirizzo corrispondente, il cliente riceve una notifica elettronica. Sarebbe così ad esempio possibile consegnare invii tramite raccomandata anche in assenza del destinatario<sup>23</sup>. È ancora da chiarire in quale misura i fornitori alternativi avranno accesso alle cassette delle lettere intelligenti.

In tale contesto va menzionata la crescente importanza dell'e-commerce. Gli sviluppi attuali nel commercio online fanno aumentare la domanda di consegne a domicilio: pertanto occorre partire dal presupposto che la pressione affinché i proprietari di abitazioni garantiscano l'accesso alle cassette delle lettere a tutti i fornitori di servizi postali non farà che aumentare. Dovranno essere seguiti gli sviluppi in materia.

#### 4.2.4.2 Basi legali

L'OPO disciplina agli articoli 73–76 l'accesso alle cassette delle lettere e agli impianti di cassette delle lettere. L'articolo 73 OPO obbliga fundamentalmente i proprietari di immobili a installare una cassetta delle lettere o un impianto di cassette delle lettere con libero accesso per la distribuzione di invii postali. Se ciò non è possibile, ad esempio perché l'entrata dell'edificio è chiusa, i proprietari devono trovare un altro modo per garantire l'accessibilità a tutti i fornitori. Né la legge né l'ordinanza contengono disposizioni concrete in merito alle possibili alternative.

#### 4.2.4.3 Limitata applicabilità della regolamentazione vigente

Per quanto attiene alle cassette delle lettere senza libero accesso, si pone in particolare la questione di come applicare la disposizione di cui all'articolo 73 OPO. Ai sensi dell'articolo 76 OPO, la PostCom è competente in materia di controversie di cui agli articoli 73–75 OPO. In linea di principio, la PostCom può imporre al proprietario di un immobile di garantire l'accesso alla cassetta delle lettere o all'impianto di cassette delle lettere. La Commissione non dispone tuttavia di strumenti d'intervento qualora il proprietario si rifiuti di applicare tale disposizione.

Le misure che la PostCom può adottare in caso di mancata applicazione di una decisione da essa emanata sono disciplinate all'articolo 24 LPO. Il capoverso 1 sancisce il principio che la PostCom vigila sul rispetto del diritto vigente da parte dei fornitori di servizi postali. Per esercitare tale vigilanza ha a disposizione le misure elencate al capoverso 2, elaborate per i fornitori di servizi postali e dunque

---

<sup>23</sup> <http://www.handelszeitung.ch/unternehmen/post-lanciert-den-digital-gesteuerten-briefkasten-982456> (stato: 2.8.2016).

poco indicate per obbligare un proprietario di immobili a garantire il libero accesso alle cassette delle lettere.

#### 4.2.4.4 Conclusioni

Al fine di risolvere il problema delle cassette delle lettere non accessibili liberamente, si propone di introdurre un sistema che consenta l'accesso alla distribuzione della Posta. Come per l'accesso alle cassette postali, i fornitori alternativi dovrebbero avere la possibilità di affidare alla Posta, contro una remunerazione orientata ai costi in linea con l'articolo 20 OPO (tenendo conto delle proposte di modifica al punto 4.2.2), la distribuzione degli invii dei quali non possono occuparsi personalmente a causa dell'inaccessibilità delle cassette delle lettere. Un tal sistema consentirebbe al contempo ai fornitori alternativi di rendersi concorrenziali e di non sovraccaricare eccessivamente la Posta.

### 4.2.5 Obbligo di notifica per i consolidatori

#### 4.2.5.1 Basi legali

La vigente LPO prevede, invece dell'obbligo di concessione precedentemente in vigore, un obbligo di notifica per i fornitori di servizi postali: si mira così a ridurre l'onere amministrativo per questi ultimi. Si dovrebbe inoltre riuscire a consentire un rapido e facile ingresso sul mercato, continuando a garantirne la vigilanza sugli attori<sup>24</sup>.

Conformemente all'articolo 4 LPO, è soggetto all'obbligo di notifica chiunque offre a proprio nome e a titolo professionale servizi postali e rappresenta, rispetto al mittente, tutti gli elementi della catena della creazione del valore aggiunto. L'obiettivo dell'obbligo di notifica è fare in modo che tutti i fornitori di servizi postali abbiano gli stessi diritti e obblighi. Occorre inoltre garantire che le esigenze poste ai fornitori di servizi postali possano essere applicate in modo efficace. La notifica va effettuata presso la PostCom.

La PostCom si finanzia attraverso gli emolumenti che riscuote per l'emanazione di decisioni. In aggiunta, può riscuotere una tassa presso i fornitori soggetti a obbligo di notifica, allo scopo di coprire i costi della vigilanza non coperti dagli emolumenti. La tassa è riscossa in base ai costi di vigilanza dell'anno precedente. La ripartizione dei costi tra i singoli fornitori è calcolata secondo l'entità dei servizi postali forniti (art. 30 cpv. 2 LPO).

#### 4.2.5.2 Obbligo di notifica per i consolidatori

Secondo le spiegazioni dell'articolo 4 contenute nel messaggio relativo alla LPO, è soggetto a obbligo di notifica ogni fornitore incaricato di rappresentare, rispetto al mittente, tutti gli elementi della catena del valore aggiunto o che gestisce l'intero processo. I cosiddetti consolidatori, ossia imprese che si sono specializzate nella fornitura di prestazioni preliminari nel settore postale, costituiscono un caso particolare. In riferimento all'obbligo di notifica per i consolidatori, il messaggio stabilisce che nel caso in cui il consolidatore rappresenti il mittente nei confronti del fornitore e il contratto di trasporto sia concluso tra il mittente e il fornitore, il consolidatore non è soggetto all'obbligo di notifica. Se invece il consolidatore stipula il contratto di trasporto con il mittente e fa appello a un fornitore di servizi postali per l'adempimento del contratto, è soggetto all'obbligo di notifica. Lo stesso vale se svolge l'operazione a nome del mittente, ma per proprio conto<sup>25</sup>.

#### 4.2.5.3 Difficoltà nell'esecuzione

Nella pratica, solo in casi eccezionali i consolidatori soggetti all'obbligo di notifica si sono rivolti volontariamente alla PostCom. Accade solo raramente che la Commissione riesca a scoprire consolidatori

---

<sup>24</sup> FF 2009 4524

<sup>25</sup> FF 2009 4524

che non si sono notificati e a esigere che lo facciano, visto che spesso questi non esercitano attività chiaramente riconoscibili come servizi postali. Secondo la PostCom, a ciò va ad aggiungersi il fatto che i fornitori di servizi postali che collaborano con consolidatori non sarebbero disposti a divulgarne il nome alla Commissione.

La PostCom parte dal presupposto che, in genere, i consolidatori si occupano di un grande volume di invii e generano un fatturato cospicuo. Tuttavia, fintanto che non si sono notificati essi non versano alcuna tassa di vigilanza sul volume di invii generato, e ciò si ripercuote sull'ammontare della tassa che i fornitori di servizi postali notificati sono tenuti a pagare.

La PostCom propone dunque che tutti i consolidatori siano soggetti all'obbligo di notifica e che i fornitori soggetti a obbligo di notifica ordinaria siano tenuti a notificare alla Commissione eventuali consolidatori con i quali collaborano (indicandone anche il volume e il fatturato). Secondo la PostCom, questa premessa è fondamentale per poter effettivamente controllare i consolidatori soggetti a obbligo di notifica.

#### 4.2.5.4 Conclusioni

Il Consiglio federale ritiene che il testo del messaggio includa i consolidatori nell'obbligo di notifica fintanto che non si tratti di una supplenza. Non ritiene necessario che ciò sia menzionato esplicitamente nella legge o nell'ordinanza.

A differenza dell'obbligo di concessione precedentemente in vigore, l'obbligo di notifica è inteso a facilitare l'inserimento sul mercato riducendo al minimo gli ostacoli amministrativi<sup>26</sup>. Obbligare i fornitori di servizi postali a notificare i consolidatori alle autorità creerebbe nuovi oneri a carico dei primi, va quindi evitato.

#### 4.2.6 Assistenza amministrativa

L'articolo 26 capoverso 1 LPO disciplina ad esempio le condizioni alle quali la PostCom, nell'ambito dell'assistenza amministrativa, può o deve trasmettere dati ad altre autorità. In virtù del capoverso 1, le altre autorità nazionali hanno il diritto di richiedere alla PostCom i dati di cui necessitano per adempiere i loro compiti legali.

A tale scopo, le autorità federali e cantonali incaricate dell'esecuzione della LPO fanno affidamento sui dati relativi ai fornitori di servizi postali. Nell'ambito di una perizia legale occorrerà esaminare adeguatamente la prassi adottata finora, secondo la quale i dati rilevati dalla PostCom conformemente all'articolo 23 LPO (Obbligo di fornire informazioni), che sono necessari per verificare l'adempimento dei requisiti legali e allestire una statistica dei servizi postali, per motivi relativi al rispetto del segreto d'affari (art. 27 LPO) non possono essere forniti ad altre autorità. Andrà in particolare chiarito il rapporto giuridico tra l'assistenza amministrativa e il segreto d'affari. Un'eventuale necessità d'intervento dipende dal risultato della perizia.

### 4.3 Servizio universale nel settore dei servizi postali

#### 4.3.1 Fissazione di prezzi massimi per il servizio riservato

##### 4.3.1.1 Contesto

Conformemente all'articolo 18 capoverso 3, secondo periodo, della Legge sulle poste, il Consiglio federale fissa limiti massimi di prezzo per il servizio riservato. Finora non ha ancora emanato disposizioni in merito nell'OPO. Dopo aver deciso, nell'autunno 2015, di mantenere il monopolio sulla posta-

---

<sup>26</sup> FF 2009 4510

lettere, si tratta ora di stabilire i prezzi massimi per il monopolio. Nel quadro dell'accordo di conciliazione pattuito il 26 giugno 2016, nei confronti del Sorvegliante dei prezzi la Posta si è impegnata a rinunciare ad adeguamenti di prezzo concernenti le lettere della posta A e B sino a fine 2017<sup>27</sup>.

#### 4.3.1.2 Procedura per stabilire il limite massimo di prezzo

I limiti massimi di prezzo possono essere definiti secondo un metodo statico o dinamico. La legge sulle poste non contiene prescrizioni relative al metodo. L'articolo 18 capoverso 3 precisa soltanto che al momento di stabilire i limiti massimi di prezzo il Consiglio federale deve tener conto dell'evoluzione del mercato.

La regolamentazione dei prezzi va impostata in modo da lasciare alla Posta il necessario margine di manovra all'interno del quadro prestabilito, affinché sia in grado di finanziare autonomamente il servizio universale anche in futuro, in una situazione di mercato diversa (diminuzione delle lettere e aumento del commercio elettronico). Al contempo, occorre tutelare i consumatori da adeguamenti arbitrari dei prezzi.

Dal confronto con altri Paesi europei emerge che per stabilire limiti massimi di prezzo viene generalmente preferito un approccio dinamico, il cosiddetto metodo price-cap. L'idea di base di questo procedimento sta nel fatto di considerare l'evoluzione generale del livello dei prezzi e, al contempo, incentivare all'innovazione il fornitore. Un fattore di efficienza corregge al ribasso i prezzi dei prodotti da regolamentare, simulando così la pressione concorrenziale.

In tal modo può essere stabilito un limite massimo di prezzo globale per una determinata gamma di prodotti previamente definita. Rispetto alla definizione di limiti massimi sui prezzi singoli, questo procedimento ha il vantaggio di offrire al fornitore di servizi postali più margine di manovra aziendale e la necessaria flessibilità per reagire al mutamento delle condizioni di mercato. I limiti massimi sono stabiliti per un determinato periodo. All'interno di tale periodo la Posta sarebbe libera di definire i singoli prezzi, a condizione di non oltrepassare il prezzo medio del paniere predefinito come massimo.

#### 4.3.1.3 Richiesta della Posta

Riguardo alla definizione dei prezzi per il servizio riservato, la Posta chiede di esaminare un paniere completo comprendente tutto il settore della posta-lettere del servizio universale (servizi riservati e non riservati).

#### 4.3.1.4 Conclusioni

La questione in merito a quali servizi postali richiedano un limite massimo di prezzo dipende dalla situazione concorrenziale nei vari segmenti di prestazioni. In linea di principio i limiti massimi di prezzo vanno posti solo nei settori in cui la concorrenza non è possibile o perlomeno fortemente limitata, si pensi al servizio riservato. Altrimenti, dato che andrebbe rispettato solo il prezzo medio del paniere, vi sarebbe il rischio che i prezzi per i prodotti provenienti dal servizio riservato siano fissati a un livello più alto, mentre quelli esterni a tale servizio e soggetti a concorrenza potrebbero essere offerti a prezzi inferiori portando così a una distorsione della concorrenza. Il paniere deve pertanto contenere solo prodotti che presentano un'intensità concorrenziale simile. Si intende quindi orientare i limiti di prezzo ai prodotti del servizio riservato. Tuttavia, per lasciare alla Posta un margine di manovra aziendale, i prodotti per cui va definito un limite massimo di prezzo devono essere compresi in un paniere.

---

<sup>27</sup> [www.preisueberwacher.admin.ch](http://www.preisueberwacher.admin.ch) > Documentazione > Pubblicazioni > Accordi amichevoli (stato: 3.8.2016)

È posto un obiettivo di efficienza per ogni paniere, pertanto il raggruppamento di diversi prodotti in un paniere implica una forte omogeneità nei processi di produzione<sup>28</sup>. In questo contesto, occorrerà verificare se considerare separatamente gli invii di massa (fino a 50 grammi).

#### **4.3.2 Allestimento della rete di uffici postali**

##### **4.3.2.1 Base legale del mandato infrastrutturale**

All'articolo 14 capoverso 5 LPO 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 d'accesso serviti (uffici postali e agenzie) e cassette postali pubbliche. Le prestazioni del servizio universale devono essere disponibili per 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.

Conformemente all'articolo 14 capoverso 5 una copertura sufficiente di punti d'accesso serviti è raggiunta se le prestazioni sono disponibili per tutte le cerchie della popolazione in tutte le regioni del Paese a una distanza ragionevole. Il Consiglio federale ha concretizzato nell'articolo 33 OPO i requisiti di raggiungibilità per i servizi postali e nell'articolo 44 OPO l'accesso alle prestazioni nel settore del traffico dei pagamenti.

Secondo l'articolo 33 OPO in ogni regione di pianificazione deve esserci almeno un ufficio postale. Inoltre, la rete infrastrutturale deve garantire che il 90 per cento della popolazione residente permanente possa raggiungere, a piedi o con i mezzi pubblici, un ufficio postale o un'agenzia nell'arco di 20 minuti. In una regione in cui la Posta offre un servizio a domicilio, la raggiungibilità della rete degli uffici postali e delle agenzie deve essere garantita entro 30 minuti per le economie domestiche interessate. Pur non essendo considerato un punto d'accesso a sé stante, il servizio a domicilio rientra comunque nella valutazione della raggiungibilità dato che il legislatore partiva dal principio che in generale le persone che fanno capo a un servizio a domicilio sono meno inclini a recarsi presso un ufficio postale. Ai sensi dell'articolo 44 OPO, i servizi di pagamento in contanti devono essere accessibili entro 30 minuti. L'ordinanza sulle poste fissa a livello nazionale dei valori medi da rispettare. La Posta non è tuttavia tenuta a indicare la raggiungibilità per le unità territoriali più piccole.

Conformemente all'articolo 33 capoverso 6 e all'articolo 44 capoverso 3 OPO per le prestazioni nei settori del servizio postale e del traffico dei pagamenti il metodo per misurare la raggiungibilità deve essere scientificamente riconosciuto e certificato da un organo indipendente. Il metodo che la Posta propone per misurare la raggiungibilità deve essere approvato dall'autorità di sorveglianza competente. La PostCom e l'UFKOM sono responsabili rispettivamente per i servizi postali e per il traffico dei pagamenti. La raggiungibilità sarà misurata una volta l'anno nel giorno di riferimento prestabilito e comunicata alle autorità di sorveglianza della Posta nel quadro del rapporto d'attività annuale. La verifica e la pubblicazione dei valori di misurazione spetta alle autorità di sorveglianza competenti.

##### **4.3.2.2 Argomenti avanzati dagli attori interessati**

Sul fronte dello sviluppo della rete gli interessi dei vari attori divergono fortemente: PostCom afferma che nella base legale vigente, secondo cui la raggiungibilità viene calcolata in funzione dei valori nazionali medi, il previsto 90 per cento per i servizi postali è sempre raggiunto dato che la legge e l'ordinanza collocano sullo stesso piano le agenzie e gli uffici postali. Questi valori sarebbero pertanto poco significativi e la decisione in merito all'ampliamento della rete spetterebbe esclusivamente alla Posta. Inoltre, l'obbligo poco severo di disporre di almeno un ufficio postale per ogni regione di pianificazione fa sì che la Posta non debba sviluppare alcun concetto di pianificazione della rete ma possa chiudere o trasformare un ufficio postale laddove le conviene dal punto di vista aziendale (ad es. a seguito di

---

<sup>28</sup> CERP 2009, pag. 31 segg.

pensionamenti). Non vi è abbastanza trasparenza, per cui sarebbe da prediligere un calcolo della raggiungibilità in base a criteri regionali.

La Posta invece è dell'avviso che lo sviluppo della rete debba rientrare esclusivamente nella responsabilità aziendale della Posta e che occorra mantenere i requisiti e i procedimenti riguardo alla raggiungibilità dei punti d'accesso attualmente contenuti nell'ordinanza. Nel settore dei servizi postali propone tuttavia di inserire nella legge una formulazione tecnologicamente neutra, analogamente a quanto fatto per il traffico dei pagamenti. In questo modo risulterebbe più facile affrontare con una revisione d'ordinanza un eventuale mutamento nel comportamento della clientela.

In relazione allo sviluppo della rete postale, il Sorvegliante dei prezzi ha chiesto al Consiglio federale di dimostrare più efficienza nell'ambito degli uffici postali. La soppressione di uffici postali e la loro trasformazione in agenzie sarebbero elementi importanti per fornire in Svizzera prestazioni più efficienti e a costi contenuti. Per adeguare ulteriormente la rete postale e dove possibile sostituire gli uffici postali con agenzie, occorre modificare l'articolo 44 OPO. Presso le agenzie non è possibile ritirare grandi somme di denaro né effettuare pagamenti in contanti. Le transazioni in contanti avrebbero creato costi elevati nell'ambito della sicurezza. Per tener conto dei nuovi comportamenti della clientela, la formulazione tecnologicamente neutra di cui all'articolo 32 LPO dovrebbe essere attuata anche a livello di ordinanza cosicché la raggiungibilità dei servizi di pagamento in contanti di cui all'articolo 44 OPO non sia più legata a un accesso fisico. In caso contrario bisognerebbe almeno allentare fortemente l'obbligo della raggiungibilità entro 30 minuti.

#### 4.3.2.3 Conclusioni

Per far fronte alla crescente digitalizzazione e alla diminuzione dei volumi della posta-lettere, garantendo al contempo l'autofinanziamento del servizio universale, la Posta interviene soprattutto a livello della rete postale e della distribuzione a domicilio (cfr. Distribuzione a domicilio, punto 4.3.4). Gli uffici postali sono dunque progressivamente sostituiti da agenzie e in talune regioni viene instaurato un servizio a domicilio. Successivamente alla revisione della legge sulle poste, la Posta sfrutta sempre di più il margine di manovra concesso per legge.

Il Consiglio federale constata che il valore riguardo alla raggiungibilità per i servizi postali non cambia notevolmente fintanto che nella maggior parte dei casi la Posta trasforma gli uffici postali in agenzie e non procede a chiusure prive di sostituzione. La trasformazione tange unicamente il traffico dei pagamenti, dato che nelle agenzie non è più possibile effettuare pagamenti in contanti. Il valore riguardo alla raggiungibilità rimane pertanto ben oltre il 90 per cento stabilito per legge.

Allo stesso tempo il Consiglio federale è consapevole che le misure attuate dalla Posta nell'ambito della rete postale possono essere percepite dalla popolazione e dall'economia come uno smantellamento delle prestazioni. Soprattutto chi abita nelle regioni rurali vi si oppone. Il Consiglio federale riconosce il particolare coinvolgimento di singole persone o regioni.

La trasformazione degli uffici postali in agenzie comporta tuttavia anche determinati vantaggi, si pensi agli orari d'apertura più interessanti, in particolare perché prolungati. Il fatto di gestire un'agenzia può portare più clienti e introiti supplementari al partner e contribuire così a una maggiore redditività.

Una misurazione basata su criteri regionali come proposta dalla PostCom implicherebbe un'estensione dell'attuale grado di copertura. Ciò comporterebbe costi nettamente maggiori che a lungo termine rischierebbero di compromettere l'autofinanziamento del servizio universale.

A fine ottobre 2016 la Posta ha annunciato che nei prossimi anni intende continuare a sviluppare le possibilità di accesso. In futuro occorrerà però coinvolgere maggiormente i Cantoni e gli abitanti dei Comuni nello sviluppo della rete. Si dovranno tenere in considerazione non solo le direttive in materia di raggiungibilità contenute nella legge, ma anche i criteri e le esigenze di tipo regionale.

Alla luce di quanto precede il Consiglio federale rinuncia a presentare proposte di adeguamento delle disposizioni relative all'offerta a livello regionale di punti d'accesso con servizio (uffici e agenzie postali). È tuttavia disposto ad analizzare approfonditamente le esigenze della popolazione in materia di prestazioni del servizio universale nel settore postale. Al contempo, nei prossimi mesi osserverà attentamente la messa in atto delle misure annunciate dalla Posta. Così facendo segue attivamente la situazione e prepara le basi per un'ulteriore discussione politica.

### **4.3.3 Procedura in caso di chiusura degli uffici postali**

#### **4.3.3.1 Contesto**

Secondo l'articolo 14 capoverso 6 LPO, prima di chiudere o di trasferire un punto d'accesso con servizio, la Posta consulta le autorità dei Comuni interessati. Si sforza di trovare una soluzione di comune accordo. In caso contrario, l'autorità del Comune interessato può adire la PostCom, che avvierà una procedura di conciliazione. Entro sei mesi la PostCom emana una raccomandazione non vincolante. Esamina se la Posta ha effettuato correttamente l'indagine conoscitiva, se sono soddisfatti i requisiti di raggiungibilità di cui all'articolo 33 OPO e se la decisione della Posta tiene conto delle caratteristiche regionali.

L'articolo 33 OPO si riferisce esclusivamente alla raggiungibilità del servizio postale universale. L'articolo 14 capoverso 6 LPO in combinato disposto con l'articolo 34 OPO non cita le prestazioni del servizio universale nel settore del traffico dei pagamenti conformemente all'articolo 32 LPO e all'articolo 43f e seguenti OPO. Ci si chiede ora in che misura le prestazioni nel settore del traffico dei pagamenti siano rilevanti al momento della chiusura o del trasferimento di uffici postali e se in futuro non bisognerebbe coinvolgere in questa procedura anche l'autorità competente in materia di servizio universale nel traffico dei pagamenti (UFCOM).

#### **4.3.3.2 Creazione della base legale**

La procedura in caso di chiusura poggia sull'articolo 7 dell'OPO entrata in vigore il 1° gennaio 2004<sup>29</sup>, in cui era stabilito che in caso di chiusure e trasferimenti di uffici postali poteva essere interposto ricorso dinanzi alla Commissione Uffici postali qualora non si giungesse a una soluzione consensuale tra la Posta e il Comune. Nell'allora vigente LPO del 30 aprile 1997<sup>30</sup> l'obbligo di fornire il servizio universale per i servizi postali e il traffico dei pagamenti era stato trasferito alla Posta sotto il titolo «servizio universale». Le prescrizioni in materia di raggiungibilità e accesso si riferivano quindi al servizio universale nel suo insieme, e nella procedura di appianamento delle controversie la Commissione Uffici postali valutava le ripercussioni sia sull'accesso ai servizi postali sia sulle prestazioni nel settore del traffico dei pagamenti. Nella LPO sottoposta a revisione totale la procedura doveva essere in linea di massima mantenuta<sup>31</sup>. L'esclusione del traffico dei pagamenti dalla procedura dinanzi alla PostCom non corrisponde pertanto alla volontà politica del legislatore.

#### **4.3.3.3 Procedura in caso di chiusura o trasferimento ai sensi dell'articolo 34 OPO**

Nella nuova LPO i due mandati di servizio universale sono stati volontariamente suddivisi in modo sistematico e assegnati ad autorità di vigilanza diverse. La procedura di conciliazione viene eseguita dalla PostCom. L'articolo 34 capoverso 5 lettere a–c OPO cita i criteri che la PostCom è tenuta a verificare in caso di una prevista chiusura o di un trasferimento di punti d'accesso con servizio (cfr. punto 4.3.3.1). La lettera b rimanda al fatto che devono continuare ad essere soddisfatti i requisiti di raggiungibilità per le prestazioni del servizio universale di cui all'articolo 33 OPO. I requisiti in materia di accesso alle prestazioni del servizio universale nel settore del traffico dei pagamenti sono invece

---

<sup>29</sup> RU 2003 4753

<sup>30</sup> RU 1997 2452

<sup>31</sup> Boll. uff. 2009 pag. 1145: voto relatore di commissione Bieri

precisati all'articolo 44 OPO, motivo per cui queste prestazioni non sono comprese nei criteri imposti alla procedura in caso di chiusura.

La suddivisione a livello legislativo dei due mandati di servizio universale fa sì che, in caso di chiusura o di trasferimento di uffici postali, non è più garantito il rispetto dei requisiti in materia d'accesso alle prestazioni nel settore del traffico dei pagamenti. Dato che il legislatore è partito dal principio di mantenere la procedura per entrambi i settori del servizio universale, non si trovano indicazioni sul fatto che il traffico dei pagamenti venga espressamente ignorato nella procedura in caso di chiusura.

Con il disciplinamento separato dei due settori del servizio universale, la vigilanza sulle prestazioni nel settore del traffico dei pagamenti rientra nella competenza dell'UFCOM (art. 63 OPO). Ne consegue che per quanto riguarda la chiusura o il trasferimento di uffici postali e agenzie la PostCom non dispone di alcuna base legale per verificare i requisiti in materia di accesso di cui all'articolo 44 OPO.

#### 4.3.3.4 Prassi odierna

La legge sulle poste e la relativa ordinanza d'esecuzione stabiliscono che la Posta deve gestire una rete capillare di uffici postali e agenzie. I requisiti in materia di raggiungibilità di cui all'articolo 33 OPO non fanno alcuna distinzione tra uffici postali e agenzie. Fintanto che tutte le regioni di pianificazione dispongono di un ufficio postale, il resto della rete d'accesso può essere in linea di massima coperto da agenzie. Questa situazione non influisce fundamentalmente sul servizio universale postale dato che le agenzie offrono l'intera gamma dei servizi postali.

A livello di prestazioni del servizio universale nel settore del traffico dei pagamenti, un ufficio postale non può invece essere equiparato a un'agenzia. Infatti, per motivi legati al diritto in materia di mercati finanziari, in un'agenzia non possono essere effettuati pagamenti in contanti. La chiusura o il trasferimento di un ufficio postale si ripercuote dunque soprattutto sull'offerta e sull'accesso alle prestazioni nel settore del traffico dei pagamenti.

Le autorità interessate (PostCom e UFCOM) hanno pertanto introdotto la prassi pragmatica secondo cui alla raccomandazione emessa dalla PostCom viene sistematicamente allegata la presa di posizione dell'UFCOM riguardo alle prestazioni del servizio universale nel settore del traffico dei pagamenti. Senza riconoscimento di un obbligo corrispondente, la Posta inoltra all'UFCOM un dossier sulle chiusure e i trasferimenti previsti. Precisa inoltre che tra la Posta e l'UFCOM non occorre intrattenere altri contatti diretti in merito alla chiusura o al trasferimento di uffici postali, dato che il procedimento avviene in modo formale tra la PostCom e la Posta.

#### 4.3.3.5 Conclusioni

Affinché in futuro anche il servizio universale nel settore del traffico dei pagamenti possa essere considerato giuridicamente vincolante, si propone di completare la procedura in caso di chiusura o trasferimento di uffici postali o agenzie di cui all'articolo 14 capoverso 6 LPO in combinato disposto con l'articolo 34 OPO con l'accesso alle prestazioni nel settore del traffico dei pagamenti. Come finora, l'UFCOM verifica l'accesso alle prestazioni nel settore del traffico dei pagamenti ed emana una presa di posizione. Nella sua raccomandazione, la PostCom riprende la presa di posizione dell'UFCOM.

### 4.3.4 Distribuzione a domicilio

#### 4.3.4.1 Basi legali

Conformemente all'articolo 14 capoverso 3 LPO la Posta deve garantire la distribuzione a domicilio in tutti gli insediamenti abitati tutto l'anno. Il Consiglio federale può prevedere eccezioni per le economie domestiche raggiungibili soltanto con estrema difficoltà. Queste disposizioni sono concretizzate nell'articolo 31 OPO. Ai sensi dell'articolo 14 capoverso 3 un insediamento è costituito da almeno cinque case abitate tutto l'anno e distribuite su una superficie massima di un ettaro. Inoltre, la distribuzione nelle case isolate abitate tutto l'anno deve essere garantita se, a partire dall'insediamento, la durata del tragitto non supera complessivamente i due minuti. Secondo l'articolo 31 capoverso 2 LPO la

Posta non è tenuta a distribuire a domicilio gli invii postali se la distribuzione comporta difficoltà eccessive, come cattive condizioni stradali oppure pericoli per il personale di distribuzione o se il destinatario e la Posta hanno concordato un altro punto o un'altra forma di distribuzione o non sono soddisfatte le disposizioni concernenti le cassette delle lettere e gli impianti di cassette per le lettere.

Se non è tenuta a effettuare la distribuzione a domicilio, la Posta deve offrire al destinatario una soluzione alternativa. Conformemente all'articolo 31 capoverso 3 OPO può ridurre la frequenza di distribuzione o designare un altro punto di distribuzione. La Posta deve chiarire per ogni singolo caso se si tratta di un insediamento ai sensi dell'OPO o di una casa appartenente a un insediamento. Prima di optare per una soluzione alternativa deve consultare la parte in causa. In caso di litigio vi è la possibilità di adire la PostCom, quest'ultima verifica se la Posta applica correttamente le disposizioni concernenti la distribuzione a domicilio ed emana una decisione nei confronti della Posta. La decisione è impugnabile.

Con l'opzione della soluzione alternativa il legislatore voleva mantenere la prassi vigente fino alla revisione. Alla Posta doveva essere data la possibilità di effettuare una distribuzione efficiente anche nelle zone caratterizzate dalla dispersione insediativa rispettando al contempo il mandato di servizio universale.

#### 4.3.4.2 Argomenti avanzati dagli attori interessati

La PostCom sostiene che, dall'entrata in vigore della nuova legge sulle poste, la Posta applica l'articolo 31 LPO in modo da ridurre sistematicamente la distribuzione a domicilio nelle zone scarsamente popolate. Essa interpreta alla lettera i nuovi criteri in quanto a insediamenti e durata del tragitto introdotti nell'articolo 31 LPO e mette fundamentalmente in questione il diritto alla distribuzione delle economie domestiche che non soddisfano questi requisiti. Di conseguenza, ci si chiede se sia tutt'ora rispettato il principio di un servizio universale che raggiunga tutte le regioni del Paese.

La Posta afferma di aver sviluppato modelli di calcolo atti a garantire a tutti i destinatari un'interpretazione equa sia della nozione di insediamento sia del calcolo della durata dei tragitti. A tale scopo ha completato la sua banca dati relativa alle economie domestiche svizzere in modo da poter determinare l'obbligo di distribuzione a domicilio per ogni singola casa. Con questi modelli di calcolo la Posta mira a raggiungere una prassi legale e uniforme nell'attività su larga scala che la distribuzione a domicilio rappresenta. Ribadisce che non sfrutta di gran lunga il margine di manovra concesso nella legge sulle poste e che rinuncia alla distribuzione a domicilio solo in casi estremi.

#### 4.3.4.3 Conclusioni

Secondo il rapporto annuale 2015 della PostCom, su 1 794 037 indirizzi, ossia 1 715 157 case abitate tutto l'anno, la distribuzione a domicilio da parte della Posta non è stata effettuata regolarmente in 1005 casi<sup>32</sup>. Che la PostCom accetti i modelli sviluppati dalla Posta per la distribuzione a domicilio o che li verifichi caso per caso, è una questione di attuazione che non è disciplinabile tramite una legge o un'ordinanza. La legge e l'ordinanza non vietano invece di controllare a livello generale presso quali economie domestiche la Posta soddisfa le condizioni di cui all'articolo 31 capoverso 2 OPO. Le rispettive questioni di attuazione vanno chiarite nel caso specifico dai tribunali competenti.

Il Consiglio federale è cosciente che la distribuzione a domicilio rappresenta un aspetto importante del servizio universale postale per poter offrire a tutta la popolazione i servizi base della Posta. Gli ultimi sviluppi, in atto dall'entrata in vigore della legge sulle poste sottoposta a revisione totale, sono oggetto di contestazioni presso la popolazione e la politica. Infatti, attualmente in Parlamento sono pendenti interventi che chiedono un'applicazione più restrittiva delle possibilità di deroga alla distribuzione a do-

---

<sup>32</sup> PostCom 2015, pag. 20

micilio da parte della Posta. Ribadiscono che al momento dell'elaborazione della LPO vigente il legislatore voleva mantenere lo status quo allora esistente. La Posta, tuttavia, sfrutta eccessivamente il proprio margine di manovra.

Alla luce di quanto precede il Consiglio federale rinuncia a presentare proposte di adeguamento delle disposizioni relative all'obbligo di distribuzione della Posta (incl. soluzioni alternative). Nei prossimi mesi intende osservare con attenzione l'evoluzione in corso in Svizzera e all'estero, e analizzare le esigenze della popolazione in materia. Così facendo segue attivamente la situazione e prepara le basi per un'ulteriore discussione politica.

#### **4.3.5 Invii di massa**

Si tratta di un invio di massa se, per il trasporto dell'invio postale, il mittente riceve una fattura sulla base di un contratto individuale scritto o di una ricevuta.<sup>33</sup> Gli invii di massa, ossia grandi volumi d'invii diversi o identici fatturati al mittente in base a un contratto scritto o una ricevuta, fanno parte degli invii postali che la Posta deve prendere in consegna, trasportare e distribuire alla stessa stregua degli invii singoli (art. 14 cpv. 1 LPO). Il legislatore li ha volontariamente inclusi nel mandato di servizio universale assegnato alla Posta in modo da assicurarsi che gli invii di massa siano presi in consegna nei vari punti d'accesso della rete postale e che i prezzi siano determinati conformemente ai principi del servizio universale<sup>34</sup>.

##### **4.3.5.1 Invii di massa in quanto parte del servizio universale postale**

I motivi che nel 2010 hanno condotto all'integrazione degli invii di massa nel servizio universale rimangono tutt'ora pertinenti. Sebbene i clienti commerciali possano ricorrere alle prestazioni di fornitori alternativi, rimangono legati alla Posta per quanto attiene agli invii facenti parte del monopolio, motivo per cui è opportuno mantenere gli invii di massa nel mandato di servizio universale che impone determinati vincoli. Così facendo viene limitata l'autonomia della Posta nell'organizzazione della sua offerta, ma ciò non si ripercuote sensibilmente sul finanziamento del servizio universale.

##### **4.3.5.2 Conclusioni**

Il Consiglio federale non intende approfondire la portata del servizio universale nel settore delle lettere per i clienti commerciali.

##### **4.3.5.3 Invii di massa in quanto parte del servizio riservato**

Al momento della stesura della legislazione attuale, il Consiglio federale ha proposto di mantenere nel monopolio residuo della Posta gli invii di massa il cui peso non supera i 50 grammi, adducendo che questi ultimi costituiscono gran parte del volume degli invii e contribuiscono quindi al finanziamento autonomo del servizio universale da parte della Posta<sup>35</sup>. Il servizio riservato della Posta comprende quindi sia gli invii singoli che quelli di massa a destinazione della Svizzera il cui peso è uguale o inferiore a 50 grammi (art. 18 LPO).

L'esclusione degli invii di massa dal monopolio della Posta, come proposto dall'associazione KEP&Mail e da *economiesuisse*, diminuirebbe di circa un terzo le risorse finanziarie provenienti dal monopolio (sulla base delle cifre d'affari medie realizzate nel 2014 e 2015).

---

<sup>33</sup> Rapporto esplicativo sull'OPO, pag. 16

<sup>34</sup> Boll. uff. **2010** N 1469: intervento Germanier, boll. uff. **2010** N 1471: intervento; Boll. uff. **2010** S 1034: intervento relatore della commissione Bieri

<sup>35</sup> FF **2009** 4535

#### 4.3.5.4 Conclusioni

Nell'autunno 2015, il Consiglio federale ha raccomandato di mantenere invariato il monopolio residuo della Posta, esponendo che finora la liberalizzazione in Europa non ha avuto gli effetti desiderati. Vista l'intensità tutt'ora bassa della concorrenza in Svizzera e nei Paesi europei dopo l'apertura graduale del mercato postale, ha ritenuto che non fosse necessario rivedere la recente legislazione. Il Consiglio federale rinuncia perciò ad analizzare nuovamente il monopolio residuo dopo un così breve tempo.

#### 4.3.6 Costi netti del servizio universale e compensazione dei costi netti

##### 4.3.6.1 Contesto

Nell'ambito della revisione totale della LPO il Consiglio federale aveva proposto al Parlamento di aprire completamente il mercato procedendo in modo graduale. Il disegno di legge conteneva anche una proposta per un meccanismo di finanziamento per il periodo successivo all'abolizione del monopolio residuo. Questo sarebbe poi giunto ad applicazione qualora i mandati di servizio universale non fossero finanziabili autonomamente. Nel caso in cui l'obbligo di fornire il servizio universale avesse comportato un onere netto per la Posta, il disegno di legge prevedeva anche un risarcimento dei costi netti del servizio universale in uso pure in altri settori. A seguito del rifiuto di aprire completamente il mercato, manifestato dall'Assemblea federale nel corso dell'appianamento delle divergenze riguardo alla revisione della legge sulle poste, sono state abrogate anche queste disposizioni.

Nelle disposizioni d'esecuzione il legislatore ha comunque disciplinato i principi per i calcoli e la destinazione dei costi netti del servizio universale. Infatti, alla luce degli ancora incerti sviluppi del mercato postale in relazione alla valutazione del mercato postale di cui all'articolo 35 LPO, sembrava opportuno conoscere i costi netti del servizio universale.

Conformemente all'articolo 51 capoverso 1 OPO, la Posta può compensare al massimo i costi netti del servizio universale dell'anno precedente trasferendo internamente dei fondi. In questo modo, all'interno del servizio universale è possibile compensare i disavanzi di singole prestazioni con i ricavi realizzati dai servizi con più margine di guadagno. La Posta ripartisce gli oneri del servizio universale sulle prestazioni e sui settori aziendali che economicamente sono meglio in grado di sopportarli. La compensazione dei costi netti non ha alcuna ripercussione sul risultato finanziario a livello dell'azienda. Si ripercuote invece sui risultati di PostFinance, PostLogistics, PostMail nonché sulle agenzie postali e sulla vendita.

##### 4.3.6.2 Situazione attuale

I costi netti del servizio universale non rappresentano un vero disavanzo. Si tratta di un onere fittizio che la Posta potrebbe evitare in assenza dell'obbligo di fornire il servizio universale. I costi netti risultano dalla differenza tra il risultato che la Posta ottiene adempiendo ai mandati (risultato effettivo) e un risultato ipotetico che la Posta realizzerebbe senza i mandati di servizio universale. L'importo dei costi netti dipende quindi in larga misura da come viene stimato il risultato ipotetico (in assenza dell'obbligo di fornire il servizio universale). Questo valore non permette di trarre conclusioni dirette in merito alla situazione finanziaria dell'impresa.

Vari attori disapprovano il meccanismo di compensazione (compensazione dei costi netti). Oltre all'assenza di una base legale, viene criticato il fatto che la compensazione permette alla Posta di effettuare una ripartizione dei costi a carico del servizio universale imputando i costi provenienti da settori più soggetti a concorrenza a settori meno soggetti a concorrenza. I costi dei settori non redditizi sarebbero così compensati da quelli più redditizi: in altre parole, i risultati dei settori aziendali e delle società del gruppo sarebbero ottimizzati con le eccedenze provenienti dal monopolio. Viene ribadito che la compensazione dei costi netti potrebbe portare a distorsioni del mercato e che questo meccanismo andrebbe a beneficio del traffico dei pagamenti e quindi anche di PostFinance, un fatto inammissibile dal punto di vista della politica in materia di concorrenza. La compensazione dei costi netti elude inoltre il divieto di sovvenzionamento trasversale in quanto la verifica di quest'ultimo si basa sui costi e sui ricavi *dopo* la compensazione dei costi netti.

Secondo la Posta, la compensazione dei costi netti permette di presentare in modo trasparente il contributo che le prestazioni redditizie forniscono al servizio universale e di giustificarlo nei confronti del Sorvegliante dei prezzi e della COMCO. Senza la compensazione la regolamentazione dei prezzi delle prestazioni redditizie sarebbe tolta dal contesto. La Posta perderebbe dunque la sua unica fonte di finanziamento e occorrerebbe introdurre un meccanismo di finanziamento alternativo.

#### 4.3.6.3 Conclusioni

Fintanto che viene mantenuto il monopolio sulle lettere, il calcolo annuo dei costi netti del servizio universale non è necessario dal punto di vista materiale. Rinunciando al calcolo annuo si potrebbe alleggerire sensibilmente l'onere, sia per la Posta che per la PostCom. Il Consiglio federale intende analizzare approfonditamente nel contesto globale la situazione della Posta in materia di finanziamento e i vari strumenti considerando anche gli sviluppi futuri. In base ai risultati potranno poi essere prese le misure appropriate. Qualora si decidesse di mantenere il calcolo e la compensazione dei costi netti, occorrerebbe creare le basi legali necessarie.

### 4.3.7 Divieto di sovvenzionamento trasversale

#### 4.3.7.1 Contesto

In virtù dell'articolo 19 LPO, la Posta può utilizzare il ricavato del servizio riservato unicamente per coprire i costi del servizio universale nei settori dei servizi postali e del traffico dei pagamenti. Le è invece vietato utilizzare i ricavi provenienti dal monopolio per ridurre il prezzo delle prestazioni che non riguardano i due mandati di servizio universale. Il divieto di sovvenzionamento trasversale si applica alla Posta e alle società del gruppo Posta.

La Posta deve comprovare ogni anno il rispetto del divieto di sovvenzionamento trasversale. A tale scopo deve presentare la propria contabilità in modo da poter documentare separatamente i costi e i ricavi delle singole prestazioni. La PostCom può, su denuncia o d'ufficio, obbligare la Posta a fornire la prova nel singolo caso. Per la verifica del rispetto di queste disposizioni, la OPO prevede un'impresa di revisione indipendente. Negli scorsi anni l'impresa incaricata ha regolarmente fornito alla PostCom la prova annuale del rispetto del divieto di sovvenzionamento trasversale<sup>36</sup>.

Il divieto di sovvenzionamento trasversale si basa sul principio della libertà economica di cui all'articolo 94 capoverso 1 Cost. e mira a impedire che profitti risultanti dal monopolio fissato per legge falsifichino la libera concorrenza. In linea di massima la Posta è tenuta a finanziare il servizio universale con i ricavi generati da quest'ultimo, motivo per cui deve cercare di definire prezzi a copertura dei costi<sup>37</sup>. Poiché non sempre le disposizioni legali o politiche lo permettono, la LPO prevede che i costi del servizio universale siano coperti innanzitutto dai ricavi provenienti dai servizi riservati e in secondo luogo da quelli delle altre prestazioni. I deficit finanziari si producono soprattutto laddove il diritto postale tollera sistematicamente insufficienze per quanto riguarda la copertura dei costi di singole prestazioni, poiché altrimenti non sarebbe possibile fornire un servizio universale sufficiente e a prezzi ragionevoli in tutte le regioni del Paese. Onde assicurare l'equilibrio finanziario è inoltre essenziale che un eventuale disavanzo possa essere compensato dai ricavi conseguiti con altre prestazioni. Ossia, la Posta deve offrire singole prestazioni a prezzi inferiori ai costi sostenuti per la prestazione stessa, per altre invece deve poter imporre prezzi superiori ai costi. Spetta al sorvegliante dei prezzi controllare il rispetto dei principi economici conformemente all'articolo 16 capoverso 1 LPO: egli esamina d'ufficio o su richiesta la conformità alla legge (regolamentazione ex-post).

---

<sup>36</sup> Cfr. a titolo d'esempio PostCom 2015, pag. 27

<sup>37</sup> FF 2009 4533

#### 4.3.7.2 Sostegno

La PostCom deplora che la regolamentazione attuale consenta alla Posta di procedere a un sovvenzionamento trasversale dal settore soggetto a monopolio al settore non riservato del servizio universale, in cui la Posta si trova in concorrenza con i fornitori alternativi. Ciò comporta distorsioni di mercato, ostacola o blocca ingressi sul mercato e può portare la Posta a una posizione dominante sul mercato.

La PostCom chiede pertanto di limitare il sovvenzionamento trasversale al settore soggetto a monopolio, analogamente a quanto faceva l'UE. Infatti, secondo la direttiva 2002/39/CE<sup>38</sup> era vietato procedere a un sovvenzionamento trasversale delle prestazioni del servizio universale escluse dal monopolio con gli introiti provenienti dal monopolio, salvo nella misura in cui fosse dimostrato che tali sovvenzioni erano strettamente necessarie per il soddisfacimento di specifici obblighi del servizio universale imposti nell'area competitiva (art. 12). Un sovvenzionamento trasversale proveniente dal monopolio e destinato al settore non riservato presupponeva quindi che non fosse possibile fornire le prestazioni del servizio universale senza un sostegno finanziario. L'azienda postale doveva fornire ex-ante la prova dell'impossibilità di fornire a lungo termine una determinata prestazione a copertura dei costi. Nel 2008, in vista di un passaggio a un mercato completamente liberalizzato, la disposizione è stata abrogata.

#### 4.3.7.3 Conclusioni

Già nella LPO vigente il sovvenzionamento trasversale all'interno del servizio universale era autorizzato esclusivamente per coprire i costi di quest'ultimo. Le eccedenze del monopolio possono essere utilizzate per compensare i servizi postali deficitari esterni al servizio riservato ma non per sgravarli o ridurre i prezzi. Per garantire che la Posta non sgravi indebitamente delle prestazioni deficitarie del servizio non riservato, occorre sancire un obbligo di certificazione a livello di ordinanza. Spetterebbe alla PostCom verificarne il rispetto. A tale scopo la Posta dovrebbe consentire alla PostCom un accesso più completo ai propri conti.

### 4.4 Legittimazione relativa alla procedura di conciliazione

#### 4.4.1 Legittimazione relativa alla procedura di conciliazione

##### 4.4.1.1 Basi legali

Ai sensi dell'articolo 29 capoverso 2 LPO, in caso di controversie tra clienti e fornitori di servizi postali, ogni parte può adire l'organo di conciliazione<sup>39</sup>. Con clienti si intendono i mittenti che fanno uso dei servizi postali. Tra mittenti e fornitori di servizi postali sussiste un rapporto di contratto di trasporto ai sensi dell'articolo 440 e seguenti del Codice delle obbligazioni del 30 marzo 1911 (CO)<sup>40</sup>. Poiché i destinatari che beneficiano di servizi postali non sono clienti ai sensi della LPO, essi non sono autorizzati ad adire direttamente l'organo di conciliazione. L'organo di conciliazione indipendente è attivo dal 15 ottobre 2013.

##### 4.4.1.2 Problematica

Nella pratica, la mancanza di un rapporto contrattuale tra il fornitore di servizi postali e i destinatari si è spesso rivelata problematica. In caso di smarrimento o danneggiamento di un invio prepagato, i destinatari costituiscono la parte lesa e si trovano in una situazione sfavorevole poiché non sono legittimati

---

<sup>38</sup> Direttiva 2002/39/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 giugno 2002 che modifica la direttiva 97/67/CE per quanto riguarda l'ulteriore apertura alla concorrenza dei servizi postali della Comunità (GU L 176 del 5.7.2002, pag. 21)

<sup>39</sup> [www.ombud-postcom.ch](http://www.ombud-postcom.ch)

<sup>40</sup> RS 220

a presentare una richiesta di conciliazione. Dal canto loro, i mittenti non sono generalmente interessati a intervenire: tutt'al più forniscono la prova dell'avvenuto invio. Oggi, a fronte della crescita del commercio online nazionale e internazionale, la clientela ha sempre di più l'esigenza di presentare personalmente una richiesta di svolgimento di una procedura di conciliazione e di far valere un danno subito.

Sorgono problemi anche quando i destinatari rispediscono la merce e lungo il tragitto di ritorno questa viene danneggiata o persa. Non è chiaro se in questi casi i destinatari assumono il ruolo di mittenti o se mantengono il loro ruolo di destinatari. È inammissibile che, se in quanto destinatari devono rispondere di un danno, essi non siano legittimati a intentare una procedura contro il fornitore di servizi postali.

Pure in caso di smarrimento di una lettera i destinatari possono avere un interesse giuridicamente protetto ad agire in modo semplice contro il fornitore di servizi postali.

#### 4.4.1.3 Significato e scopo

Istituendo un organo di conciliazione, il legislatore ha voluto mettere a disposizione dei consumatori una procedura con la quale presentare in modo semplice e a basso costo le controversie con i fornitori.

Il tenore dell'articolo 29 capoverso 2 LPO legittima esplicitamente ad adire l'organo di conciliazione soltanto i fornitori e i clienti. Occorre comprendere se si tratta di una vera e propria lacuna nella legge, se il legislatore ha volutamente escluso i destinatari (silenzio qualificato del legislatore) o ancora se, semplicemente, a tale proposito la legge è incompleta e la lacuna può essere colmata.

A sfavore dell'ipotesi del silenzio qualificato vi è l'intenzione di fondo, ancorata nel messaggio, di rafforzare la posizione più debole dei clienti sul mercato<sup>41</sup>. La terminologia utilizzata nel messaggio del Consiglio federale non è unitaria: al suo interno si trova ad esempio sia il concetto di *clienti* sia quello di *consumatori*<sup>42</sup>. È dunque legittimo supporre che la scelta di autorizzare i clienti in senso stretto, escludendo i consumatori finali, non sia stata intenzionale, visto che si voleva fornire alla parte più debole uno strumento per ottenere sostegno in modo semplice e a basso costo. Nella dinamica tripartita precedentemente illustrata, dove i mittenti sono le imprese on-line, il consumatore finale è spesso la parte più debole e bisognosa di tutela: pertanto, anch'egli dovrebbe avere la possibilità di adire direttamente l'organo di conciliazione.

Un ulteriore argomento è costituito dalla qualificazione giuridica del rapporto di contratto di trasporto in questione. Poiché mittente e destinatario non sono identici, sussiste una dinamica nella quale sono in gioco tre elementi. In questo caso il contratto di trasporto è un contratto a favore di terzi con effetto protettivo (art. 112 CO): consente a un terzo esterno al contratto (destinatario) di far valere le proprie rivendicazioni (pressoché) contrattuali in materia di risarcimento dei danni. Anche se la conciliazione è una procedura preliminare di tipo volontario sarebbe opportuno, analogamente alla futura legittimazione attiva del destinatario, autorizzare quest'ultimo ad adire l'organo di conciliazione. Considerata l'elevata quota di successo, pari al 98 per cento, si può affermare che la procedura di conciliazione contribuisce a risolvere le controversie in modo efficace e a basso costo<sup>43</sup>.

---

<sup>41</sup> FF 2009 4542

<sup>42</sup> FF 2009 4495

<sup>43</sup> Rapporto annuale 2015 dell'Organo di conciliazione, consultabile alla pagina: [www.ombud-post.com.ch](http://www.ombud-post.com.ch) > Documenti (stato: 3.8.2016)

#### 4.4.1.4 Conclusioni

Secondo le informazioni fornite dall'organo di conciliazione, un quarto di tutte le richieste di conciliazione sono presentate dai destinatari. L'organo di conciliazione motiva la sua entrata in materia nonostante l'assenza di legittimazione, con il fatto che il mittente abbia già incassato il prezzo della prestazione. In questi casi, inizialmente i fornitori di servizi postali tendono ad affermare di non aver concluso alcun contratto con il destinatario e di non essere disposti a risarcire i danni occorsi. Ciononostante, secondo l'organo di conciliazione, finora tutti i casi del genere hanno potuto essere risolti mediante trattative, e le probabilità di successo rimangono elevate. Per questi motivi è opportuno allineare la legge alla prassi vigente, che si è dimostrata valida, e legittimare anche i destinatari ad adire l'organo di conciliazione.

#### 4.4.2 Emolumento

##### 4.4.2.1 Contesto

Conformemente all'articolo 29 capoverso 3 LPO, chi adisce l'organo di conciliazione paga un emolumento per l'esame del caso. I dettagli in merito non sono stati disciplinati né nella LPO né nelle rispettive disposizioni d'esecuzione (art. 71 cpv. 1 OPO). Il fornitore di servizi postali si assume le spese procedurali dedotto questo emolumento. Il Consiglio federale ha autorizzato la PostCom a percepire emolumenti: in base all'articolo 5 capoverso 1 del Regolamento sugli emolumenti della Commissione delle poste del 26 agosto 2013<sup>44</sup>, l'emolumento per l'esame del caso ammonta a 20 franchi.

L'introduzione di un emolumento mira a ridurre le chiamate abusive. Il legislatore intende scoraggiare le persone con richieste infondate dall'adire l'organo di conciliazione.

##### 4.4.2.2 Conclusioni

La prassi dell'organo di conciliazione dimostra che lo scopo di questa disposizione legale, ossia impedire alle persone di adire l'organo di conciliazione con richieste infondate, non viene raggiunto. A ciò si aggiunge il fatto che, se la decisione dell'organo di conciliazione è favorevole al cliente, il fornitore di servizi postali gli restituisce l'emolumento.

L'attuale disposizione nella LPO non accorda all'autorità competente alcuna libertà di scelta quanto alla riscossione di un emolumento. Per concedere all'autorità competente, secondo il caso, più margine di manovra, occorre sostituire la disposizione vigente vincolante con una disposizione potestativa. La PostCom può esplicitare i dettagli nel suo regolamento commerciale.

### 4.5 Servizio universale nel settore del traffico dei pagamenti

#### 4.5.1 Scopo della scissione dei mandati di servizio universale

Nel 2010 il legislatore ha suddiviso in due il mandato per la fornitura del servizio universale. Il mandato per la fornitura del servizio universale postale e quello universale nel settore del traffico dei pagamenti sono oramai disciplinati separatamente (art. 13 segg. e 32 seg. LPO; art. 29 segg. e 43 segg. OPO). Lo scopo della scissione era quello di poter adeguare la portata e il finanziamento dei mandati alle necessità specifiche di questi due mercati distinti<sup>45</sup>. Oltre alle prescrizioni specifiche alla fornitura delle prestazioni inerenti i mandati di servizio universale, per la fornitura dei suoi diversi servizi la Posta soggiace a regole legali e condizioni quadro proprie ai vari settori.

---

<sup>44</sup> [www.postcom.admin.ch](http://www.postcom.admin.ch) > Documentazione > Normativa (stato: 3.8.2016)

<sup>45</sup> FF 2009 4514

#### 4.5.2 Mandato legale

Nel 2012, il Consiglio federale ha definito nell'OPO (art. 43), in modo più preciso rispetto al passato, la portata del mandato di servizio universale nel settore del traffico dei pagamenti. A tale scopo si è basato soprattutto su uno studio condotto dall'Università di Zurigo che analizza l'importanza per l'economia dei servizi di pagamento della Posta e le possibili conseguenze della soppressione di determinate prestazioni dal mandato di servizio universale.

PostFinance, che adempie l'obbligo di fornire i servizi di pagamento inerenti il servizio universale (art. 2 cpv. 2 OPO), è tenuta a offrire a tutte le persone fisiche e giuridiche con domicilio o sede in Svizzera l'apertura di un conto per il traffico dei pagamenti<sup>46</sup>, i trasferimenti al conto di un terzo, il versamento di contanti sul proprio conto e il prelievo di contanti dal proprio conto nonché i trasferimenti di contanti sul conto di un terzo (art. 43 cpv. 1 OPO).

Erano questi i servizi allora ritenuti necessari per la popolazione e l'economia, si è dunque ritenuto opportuno obbligare la Posta a fornirli, onde evitare che per motivi di redditività rinunciaste a propornerne alcuni.

#### 4.5.3 Situazione attuale

Stando alle informazioni della Posta, l'andamento della domanda dall'entrata in vigore della presente legislazione postale mostra che il numero di versamenti sul conto di terzi effettuati presso lo sportello postale diminuisce del 4 per cento all'anno. Tuttavia, questo tradizionale servizio rimane popolare in Svizzera: nel 2015 sono stati effettuati 160 milioni di versamenti presso gli uffici postali, di cui circa 128 milioni (di versamenti) in contanti e 32 milioni tramite la carta di debito PostFinance. Pur constatando un aumento annuo del 5 per cento circa per quanto riguarda i versamenti elettronici, l'importanza di questi ultimi in termini di quantità è poco meno della metà rispetto a quella dei versamenti in contanti (quasi 85 mio. di transazioni nel 2015).

PostFinance gestisce attualmente oltre 2,4 milioni di conti privati per le persone fisiche e oltre 320 000 per le persone giuridiche stabilite in Svizzera. La domanda è leggermente aumentata dal 2012, soprattutto in ragione dei 110 000 conti privati supplementari gestiti per i privati.

Lo studio che l'istituto di ricerche BAKBASEL ha condotto su mandato dell'UFCOM illustra l'utilizzo dei vari servizi e mezzi di pagamento in Svizzera e rileva in particolare che le transazioni in contanti continuano a occupare una posizione importante. In valori assoluti, la quota dei pagamenti effettuati in contanti rimane stabile: si tratta di quasi 7000 franchi per abitante all'anno ritirati in contanti, soprattutto presso i distributori automatici e gli sportelli degli uffici postali. In Svizzera, la quantità di contanti in circolazione è elevata (oltre 8000 franchi per abitante), anche se messa in relazione con il PIL (poco più del 10 %)<sup>47</sup>.

I costi per offrire servizi di pagamento tendono ad aumentare. Alcune prestazioni che rientrano nel servizio universale sono deficitarie, soprattutto il trasferimento di contanti sul conto di un terzo. Tuttavia, la Posta è globalmente in grado di finanziare il mandato di servizio universale<sup>48</sup>.

---

<sup>46</sup> Per agevolare la lettura, l'espressione *conto per il traffico dei pagamenti* sarà sostituita da *conto privato*.

<sup>47</sup> BAKBASEL 2016, pag. 20, 26

<sup>48</sup> PostCom 2015, pag. 26

#### **4.5.4 Conclusioni**

Considerata la definizione recente della portata del mandato di servizio universale e la fruizione effettiva di ogni sua prestazione, non occorre attualmente apportarvi modifiche. Le necessità effettive della popolazione residente e delle imprese con sede in Svizzera ma anche la situazione finanziaria di PostFinance e la sua capacità di finanziare il servizio universale continueranno ad essere sottoposti a un monitoraggio regolare onde adeguare, se necessario, l'offerta di PostFinance.

Le eccezioni previste nella legislazione, che permettono a PostFinance di rifiutare di offrire tutti o parte dei propri servizi, non hanno creato difficoltà d'applicazione e sono state ritenute appropriate. PostFinance è autorizzata a rifiutare una relazione commerciale se così facendo rischia di violare le norme in materia di lotta contro il riciclaggio di denaro.

#### **4.6 Strumenti di esecuzione dell'UFCOM**

La separazione dei mandati del servizio universale (servizi postali e traffico dei pagamenti) ha portato all'istituzione di due autorità di vigilanza distinte<sup>49</sup>. Tuttavia la LPO non ha attribuito all'UFCOM nessuna competenza particolare in merito ai suoi nuovi incarichi. È soltanto a livello di ordinanza che sono stati definiti certi compiti particolari dell'UFCOM, in quanto servizio specializzato del dipartimento incaricato della vigilanza sul servizio universale nel settore del traffico dei pagamenti e della preparazione dei dossier per conto del Consiglio federale.

L'OPO concretizza le competenze attribuite all'UFCOM nella sezione 3 del capitolo 6 sulla vigilanza. La competenza dell'UFCOM comprende tutti i compiti che non sono delegati esplicitamente a un'altra autorità e gli incarichi di natura politica<sup>50</sup>. In virtù dell'articolo 63 OPO, l'UFCOM è pure l'autorità che esercita la vigilanza sul servizio universale nel settore del traffico dei pagamenti e l'autorità che giudica le richieste di riduzione dei prezzi di distribuzione dei giornali nell'ambito del sostegno indiretto alla stampa. Anche i compiti riguardanti le organizzazioni e gli accordi internazionali rientrano esplicitamente nelle competenze dell'UFCOM.

Né la LPO né l'OPO definiscono invece gli strumenti e le misure che sono a disposizione dell'UFCOM per applicare la legislazione postale.

##### **4.6.1 Servizio universale nel settore del traffico dei pagamenti**

###### **4.6.1.1 Situazione attuale**

Nell'ambito del servizio universale, la competenza dell'UFCOM di vigilare sulle prestazioni del traffico dei pagamenti, disciplinata all'articolo 63 lettera a OPO, non è dotata di mezzi d'intervento in caso di inosservanza della legge.

Alla competenza dell'UFCOM fanno riscontro gli obblighi della Posta definiti agli articoli 64 e 54 OPO. Ogni anno la Posta è tenuta a presentare all'UFCOM un rapporto sull'osservanza dell'obbligo di fornire il servizio universale nel settore del traffico dei pagamenti (art. 64 cpv. 1 OPO). Questa disposizione concretizza l'obbligo della Posta di presentare periodicamente al Consiglio federale un rapporto sul rispetto degli obblighi legali a cui sottostà in virtù dell'articolo 33 LPO. Inoltre la Posta ogni anno deve presentare all'UFCOM un rapporto in cui è indicata la percentuale della popolazione residente permanente che accede alle prestazioni del traffico dei pagamenti secondo le esigenze definite dal Consiglio federale (art. 54 cpv. 2 OPO). Spetta all'UFCOM approvare il metodo e gli strumenti di misu-

---

<sup>49</sup> Cfr. in particolare FF **2009** 4514

<sup>50</sup> Rapporto esplicativo sull'OPO, pag. 30

razione per l'accesso alle prestazioni del traffico dei pagamenti in contanti dipendenti dal servizio universale (art. 44 cpv. 3 OPO), come pure controllare e pubblicare i tassi di accessibilità (art. 54 cpv. 2 OPO). Gli altri compiti dell'UFCOM derivano dagli obblighi imposti alla Posta (art. 54 e 64 OPO).

L'Ufficio determina la portata delle informazioni di cui necessita per verificare che le prestazioni del traffico dei pagamenti, che devono essere garantite dalla Posta, siano fornite conformemente al mandato legale. L'UFCOM non può far leva su un esteso obbligo d'informazione della Posta sancito nella LPO. Per la verifica del mandato legale l'UFCOM può chiedere informazioni presso la Posta unicamente in base alla lista non esaustiva di cui all'articolo 64 capoverso 1 LPO. Per altre informazioni manca una base legale.

In mancanza di disposizioni nella legislazione speciale, il diritto di vigilanza conferisce all'UFCOM in modo implicito unicamente la possibilità di richiedere le informazioni necessarie all'adempimento del proprio compito. In generale l'UFCOM non può avvalersi del diritto di vigilanza per disporre di strumenti di vigilanza e adottare misure per attuare la legislazione postale. Le uniche misure che, in caso di mancanza di competenze esplicite, è autorizzato a prendere per far applicare la legge sono di natura non vincolante.

#### 4.6.1.2 Conclusioni

Occorre precisare gli strumenti di vigilanza a disposizione dell'UFCOM a livello di legge in modo analogo a quanto esiste per la PostCom e porre rimedio alla mancanza di disposizioni relative alle misure di esecuzione che possono essere prese. La LPO dovrebbe essere completata con disposizioni sulle misure e le sanzioni amministrative possibili.

Se l'UFCOM dovesse constatare che PostFinance non adempie l'insieme degli obblighi relativi al mandato del servizio universale, è importante che possa disporre i provvedimenti necessari ad adempiere in modo completamente conforme il mandato legale. È inoltre essenziale che l'UFCOM possa ordinare a PostFinance di rimediare alle lacune e di procedere ai cambiamenti proposti, onde evitare che la situazione si ripresenti.

Per il resto, è opportuno aggiungere alla LPO anche una disposizione relativa alle informazioni che l'UFCOM può richiedere.

#### 4.6.2 Prezzi di distribuzione di giornali e periodici

L'articolo 16 capoverso 3 LPO sancisce che i prezzi per la distribuzione dei giornali e dei periodici in abbonamento sono indipendenti dalla distanza e che corrispondono ai prezzi usuali praticati nei maggiori agglomerati. All'articolo 47 capoverso 3, l'ordinanza conferisce all'UFCOM la competenza di controllare periodicamente se i prezzi sono stati fissati indipendentemente dalla distanza. La competenza in merito alla disposizione relativa agli agglomerati di cui all'articolo 16 capoverso 3 secondo periodo LPO non è però disciplinata né nella legge né nell'ordinanza. Nell'ambito di un procedimento di sorveglianza pendente dinanzi al Tribunale federale in merito al progressivo aumento dei prezzi per la distribuzione dei giornali da parte della Posta, sia l'UFCOM che il Tribunale amministrativo federale giungono alla conclusione che si tratta in questo caso di una vera lacuna non intenzionale del legislatore e che a rigor di logica il rispetto della disposizione dovrebbe essere verificato anche dall'UFCOM<sup>51</sup>. La Posta ha interposto ricorso contro la sentenza del Tribunale amministrativo federale presso l'istanza superiore. Indipendentemente dalla conclusione alla quale giunge il Tribunale federale in questo contesto, come per la vigilanza sul traffico dei pagamenti, l'UFCOM necessita delle basi legali per imporre la corrispondente attività di vigilanza (cfr. n. 4.6.1).

---

<sup>51</sup> Cfr. DTAf A-5664/2014 del 18 novembre 2015, consid. 6-7

### **4.6.3 Conclusioni**

Per regolamentare tutte le attività di vigilanza dell'UFCOM, il Consiglio federale propone di completare la legge con un nuovo capoverso. Per definire gli obblighi di fornire informazioni nei confronti dell'UFCOM e gli strumenti di vigilanza che sono a sua disposizione, possono costituire una base gli articoli 23–25 LPO che precisano gli strumenti della PostCom.

## **4.7 Sostegno indiretto alla stampa**

### **4.7.1 Procedura**

#### **4.7.1.1 Basi legali**

Il sostegno indiretto alla stampa è disciplinato all'articolo 16 capoversi 4–7 LPO. Conformemente a quest'articolo, la Confederazione concede delle riduzioni sui prezzi ordinari per la distribuzione dei giornali e dei periodici in abbonamento recapitati mediante il servizio di distribuzione regolare della Posta. In tale contesto la legge distingue tra quotidiani e settimanali della stampa regionale e locale e giornali e periodici editi da organizzazioni senza scopo di lucro, distribuiti ai loro abbonati, membri o donatori (stampa associativa e delle fondazioni). Per il sostegno indiretto alla stampa, il Consiglio federale accorda un contributo di 50 milioni di franchi (30 mio. fr. per la stampa regionale e locale e 20 mio. fr. per la stampa associativa e delle fondazioni). Il Consiglio federale approva a cadenza annuale l'ammontare delle riduzioni.

All'articolo 37, l'OPO definisce la procedura per le richieste di riduzione per la distribuzione ai sensi dell'articolo 16 capoverso 4 LPO. Queste devono essere presentate per iscritto all'UFCOM. Se l'editore ha diritto alla riduzione, deve presentare annualmente all'UFCOM un'autodichiarazione in cui conferma che il giornale o il periodico continua a soddisfare tutte le condizioni per aver diritto alla riduzione per la distribuzione. L'UFCOM controlla a campione le indicazioni fornite nell'autodichiarazione. All'articolo 36 capoverso 6 OPO si rinvia alla legge federale del 5 ottobre 1990 sugli aiuti finanziari e le indennità (LSu)<sup>52</sup>.

#### **4.7.1.2 Autodichiarazione**

Le esperienze raccolte durante le tre tornate di autodichiarazione finora eseguite hanno mostrato che questo procedimento comporta per gli editori coinvolti come pure per l'Amministrazione un onere considerevole che dà pochi frutti. A seguito dei tre rilevamenti sono avvenute solo poche modifiche per le testate aventi diritto, per cui è lecito interrogarsi sul rapporto costi/benefici di un obbligo di autodichiarazione annuale.

Allo stesso tempo occorre analizzare in modo critico il rapporto costi/benefici della regolamentazione dei controlli a campione in vigore. Nel corso dell'ultimo controllo, l'UFCOM ha rilevato soltanto quattro casi che non soddisfacevano tutte le condizioni di cui all'articolo 36 OPO. Inoltre, anche senza il disciplinamento sancito all'articolo 37 OPO, i controlli a campione sono comunque sempre possibili, in quanto la LSu prevede questa possibilità. Un disciplinamento esplicito nella OPO non è pertanto necessario e genererebbe un inutile onere amministrativo.

L'esperienza ha dimostrato che la Posta segnala all'UFCOM se vi è il sospetto che le condizioni non siano più soddisfatte. Considerato che per motivi legati alla procedura la Posta riceve ogni edizione dei giornali e dei periodici, questa collaborazione è più efficace del controllo a campione annuo dell'UFCOM.

---

<sup>52</sup> RS 616.1

#### 4.7.1.3 Conclusioni

Una modifica del testo di ordinanza in merito all'autodichiarazione in cui si sostituirebbe «ogni anno» con «periodicamente» sgraverebbe gli editori e ridurrebbe l'onere amministrativo. Per assicurare l'esecuzione regolare del controllo, «periodicamente» può essere completato con «almeno ogni tre anni».

Considerato che il rilevamento tramite controlli a campione, correlato all'autodichiarazione, è già uno strumento di vigilanza garantito dalla LSu, e che la Posta segnala all'UFCOM se l'editore non rispetta più le condizioni, si propone di abrogare il controllo a campione di cui all'articolo 37 capoverso 4 OPO.

#### 4.7.2 Terminologia relativa alle riduzioni

##### 4.7.2.1 Situazione attuale

Fin dall'entrata in vigore dell'attuale LPO, un'incoerenza terminologica nelle basi legali relative al calcolo delle riduzioni, presente nelle diverse versioni linguistiche della legge sulle poste, ha lasciato spazio a diverse interpretazioni per quanto riguarda l'approvazione da parte del Consiglio federale. Nella versione italiana e tedesca della LPO, all'articolo 16 capoversi 4, 5 e 7 si parla di *riduzioni* e di *Ermässigungen*. Soltanto al capoverso 6 si menzionano «i prezzi ridotti» («die ermässigten Preise»), mentre la versione francese parla coerentemente di *rabais*.

Con *riduzioni* si intende la riduzione per esemplare, in centesimi, che la Posta detrae dal prezzo di distribuzione ordinario della testata avente diritto al sostegno. Dalla sottrazione risulta il prezzo ridotto.

Nel quadro di un procedimento pendente dinanzi al Tribunale federale in merito all'aumento dei prezzi dei giornali da parte della Posta risulta lecito chiedersi se il Consiglio federale autorizzi le riduzioni in centesimi o proprio i prezzi ridotti (prezzo ordinario del giornale, inclusa la deduzione delle riduzioni).

Per il calcolo della riduzione per categoria, conformemente all'OPO la Posta divide le sovvenzioni disponibili per gli esemplari delle testate aventi diritto inviati l'anno precedente. Si ottiene così la riduzione per esemplare per l'anno successivo. La Posta presenta ogni anno le basi di calcolo sulla base delle quali il Consiglio federale approva gli importi in centesimi per entrambe le categorie. In tal senso, negli ultimi tre anni, il Consiglio federale ha approvato la riduzione per esemplare e non i prezzi ridotti.

##### 4.7.2.2 Conclusioni

Per migliorare la coerenza terminologica e sancire nella legge la prassi finora applicata, nella versione tedesca e italiana dell'articolo 16 capoverso 6 LPO e nell'articolo 47 capoverso 6 OPO occorre sostituire il termine *prezzi ridotti* con *riduzioni* ed *ermässigte Preise* con *Ermässigungen*.

## 5 Conclusioni e tappe successive

### 5.1 Ordinamento del mercato

Dall'entrata in vigore dell'attuale legislazione sulle poste nel 2012, la situazione concorrenziale sul mercato postale svizzero è rimasta praticamente invariata.

Nel settore dei pacchi il volume degli invii è aumentato grazie al commercio elettronico, mentre le quote di mercato si sono più o meno cristallizzate. Con l'integrazione nel mercato del commercio elettronico e dei servizi per i pacchi, promossi da imprese dei due mercati, i fornitori di servizi postali affermati sul mercato devono far fronte a nuove sfide. La pressione concorrenziale tenderà ad aumentare.

Nel mercato delle lettere non si riscontrano modifiche importanti per quanto concerne l'intensità della concorrenza. Una concorrenza vivace ed efficace non è riuscita finora a prendere piede. Dal 2009 un fornitore di servizi postali alternativo recapita regolarmente lettere in diverse regioni, raggiungendo finora una copertura di circa il 73 per cento di tutte le economie domestiche. Per stimolare la concorrenza il Consiglio federale propone di adottare dei provvedimenti. Da una parte occorre chiarire a livello di ordinanza la regolamentazione sulla remunerazione relativa all'accesso agli impianti di caselle

postali e diminuire la durata delle trattative da sei a tre mesi. Dall'altra i fornitori di servizi postali alternativi devono essere equiparati ai clienti all'ingrosso per quanto riguarda le prestazioni all'ingrosso fornite e gli sconti di quantità, obbligando la Posta per legge a rispettare il principio di non discriminazione. Gli sconti combinati verranno proibiti. Per risolvere il problema delle cassette delle lettere senza libero accesso, ai fornitori di servizi postali alternativi si dovrebbe conferire la facoltà di affidare alla Posta, contro una remunerazione orientata ai costi, gli invii che non possono essere recapitati.

## **5.2 Il servizio universale nei settori dei servizi postali e del traffico dei pagamenti**

Dopo che nell'autunno 2015 il Consiglio federale ha deciso di non abbandonare per il momento il monopolio sulle lettere ancora vigente, occorre ora fissare i limiti massimi di prezzo per i servizi riservati. Per determinare i limiti massimi di prezzo, il Consiglio federale propone il metodo *price-cap*, riconosciuto a livello internazionale.

La trasformazione digitale modifica le esigenze dei clienti. Per questa ragione sono sempre meno i clienti che si recano presso gli uffici postali. Anche in futuro la Posta continuerà ad adeguare la propria rete di punti di accesso alle mutevoli abitudini della clientela. La modernizzazione della rete influenza anche la raggiungibilità delle prestazioni del servizio universale. Il Consiglio federale ritiene che, nella procedura in caso di chiusura di uffici postali, sia indispensabile includere, in modo vincolante sul piano giuridico, anche il traffico dei pagamenti.

Il divieto di sovvenzioni trasversali dovrà essere specificato a livello di ordinanza in modo tale che la Posta non possa ridurre artificialmente i prezzi delle prestazioni deficitarie del settore non riservato. In tale contesto si stanno discutendo su un obbligo di certificazione da parte della Posta e una possibilità di verifica da parte della PostCom.

## **5.3 Organo di conciliazione**

Il trattamento di un caso da parte dell'organo di conciliazione presuppone il pagamento di un emolumento. Poiché la riscossione dell'emolumento è molto onerosa e non consente di raggiungere lo scopo previsto, occorre sostituire la norma vincolante in vigore nella LPO con una disposizione potestativa. Inoltre, il diritto dei destinatari di adire l'organo di conciliazione dovrà essere esplicitamente iscritto nella legge sulle poste.

## **5.4 Strumenti di esecuzione**

La LPO vigente incarica l'UFCOM di esercitare la vigilanza sul servizio universale nel settore del traffico dei pagamenti senza però fornirgli i consueti strumenti di esecuzione. Anche nel settore dei prezzi di distribuzione dei giornali e dei periodici mancano le basi legali per eseguire i compiti di vigilanza previsti. Il Consiglio federale propone di fornire all'autorità di vigilanza (UFCOM) nei suddetti settori della LPO gli strumenti adeguati, come avviene già per la PostCom nel settore dei servizi postali che rientrano nel servizio universale.

## **5.5 Sostegno indiretto alla stampa**

L'onere legato all'esecuzione dell'autodichiarazione è sproporzionato rispetto ai vantaggi raggiunti. Inoltre la prassi dimostra che la cerchia delle testate aventi diritto al sostegno è rimasta perlopiù invariata negli ultimi anni. Pertanto il Consiglio federale propone di ridurre l'onere derivante dall'autodichiarazione per le case editrici e di allentare in termini di periodicità l'obbligo di autodichiarazione. Nel contempo la terminologia riguardante le riduzioni sarà uniformata nelle tre versioni linguistiche.

## **5.6 Sintesi degli interventi necessari sul piano legislativo**

La tabella seguente riassume le necessità di intervento individuate e mostra se occorre agire sul piano legislativo a livello di legge e/o di ordinanza:

Nu- mero	Tema	Necessità di revisione		Proposta del Consiglio federale
		LPO	OPO	
<b>Ordinamento del mercato</b>				
4.2.2	Sistemi di sconto della Posta (nuovo)	x	x	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Divieto di sconti combinati</li> <li>• Non discriminazione in caso di sconti di quantità e remunerazioni di prestazioni all'ingrosso</li> </ul>
4.2.3	Accesso alle caselle postali, art. 6 LPO		x	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Equa regolamentazione della remunerazione</li> <li>• Riduzione del periodo di trattativa da sei a tre mesi</li> </ul>
4.2.4	Libero accesso alle cassette delle lettere e agli impianti di cassette delle lettere, art. 73–76 OPO	x	x	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Introduzione di un nuovo regolamento in materia di accesso alla distribuzione</li> </ul>
<b>Servizio universale nei settori dei servizi postali e del traffico dei pagamenti</b>				
4.3.1	Limiti massimi di prezzo, art. 18 cpv. 3 periodo 3 LPO		x	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Determinazione dei limiti massimi di prezzo per i servizi riservati</li> </ul>
4.3.3	Procedura in caso di chiusura di uffici postali, art. 34 OPO		x	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Completare la procedura in caso di chiusura per quanto riguarda la raggiungibilità dei servizi del traffico dei pagamenti</li> </ul>
4.3.7	Divieto di sovvenzionamento trasversale, art. 19 LPO	x	x	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obbligo di certificazione in caso di sgravi intenzionali per servizi deficitari del settore non riservato</li> </ul>
<b>Organo di conciliazione</b>				
4.4	Organo di conciliazione, art. 29 LPO	x x	x x	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Legittimazione dei destinatari</li> <li>• Disposizione potestativa per l'emolumento per l'esame del caso</li> </ul>
<b>Strumenti di esecuzione</b>				
4.6	Strumenti di esecuzione UFCOM	x	x	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Introdurre nella legge un capoverso valido per tutte le attività di vigilanza dell'UFCOM</li> </ul>
<b>Sostegno indiretto alla stampa</b>				
4.7	Sostegno indiretto alla stampa, art. 16 cpv. 4–7 LPO	x	x	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adeguare la periodicità dell'auto-dichiarazione (periodica, ma al minimo ogni tre anni, invece che ogni anno)</li> <li>• Abrogazione del controllo a campione</li> <li>• Terminologia riguardante le riduzioni: uniformare le versioni linguistiche</li> </ul>

Tabella 3 Sintesi degli interventi necessari sul piano legislativo

## **5.7 Tappe successive**

Con il presente rapporto il Consiglio federale adempie per la prima volta, dall'entrata in vigore della nuova legislazione sulle poste, il suo obbligo di rendiconto conformemente all'articolo 3 LPO. A seguito della discussione politica in Parlamento, il Consiglio federale stabilirà le necessità concrete di agire in vista della revisione parziale della legge sulle poste e della sua ordinanza d'esecuzione.

## Abbreviazioni

AR	Lettere con avviso di ricevimento
B2B	Business-to-Business; relazioni commerciali con altre imprese
B2C	Business-to-Consumer; relazioni commerciali tra imprese e privati
BNS	Banca nazionale svizzera
CGUE	Corte di giustizia dell'Unione europea
CO	Codice delle obbligazioni
COMCO	Commissione della concorrenza
Cost.	Costituzione federale
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
EBIT	Earnings Before Interest and Taxes (risultato d'esercizio al lordo degli oneri finanziari e delle imposte)
FINMA	Autorità federale di vigilanza sui mercati finanziari
KEP	Servizi di corriere, espresso e pacchi
LCart	Legge sui cartelli
LOP	Legge sull'organizzazione della Posta
LPO	Legge sulle poste
LSu	Legge sui sussidi
OPO	Ordinanza sulle poste
PostCom	Commissione federale delle poste
UE	Unione europea
UFCOM	Ufficio federale delle comunicazioni

## Letteratura

BAKBASEL (2016): Analisi del traffico dei pagamenti in Svizzera, BAKBASEL, 2016. Disponibile all'indirizzo: [www.ufcom.admin.ch](http://www.ufcom.admin.ch) > Posta e sovvenzione per la stampa > Valutazione (stato: 20.12.2016).

Rapporto del Consiglio federale del 18 settembre 2015 in adempimento dell'articolo 35 della legge del 17 dicembre 2010 sulle poste (RS 783.0), Rapporto di valutazione 2015 sulle conseguenze della liberalizzazione del mercato postale. Disponibile all'indirizzo: [www.ufcom.admin.ch](http://www.ufcom.admin.ch) > Posta e sovvenzione per la stampa > Valutazione (stato: 29.7.2016).

Messaggio del 20 maggio 2009 concernente la legge sulle poste (LPO), FF 2009 4493.

CERP (2009): Recommendation on best practices for price regulation. Disponibile all'indirizzo: [www.cept.org/ceerp](http://www.cept.org/ceerp) > Deliverables > List of Documents (history) (stato: 5.12.2016).

La Posta svizzera (2015): Rapporto di gestione 2015.

E-Commerce-Report Schweiz 2016: La digitalisation de la distribution aux consommateurs. Une étude qualitative du point de vue des fournisseurs, Institut für Wirtschaftsinformatik, Hochschule für Wirtschaft, Fachhochschule Nordwestschweiz, Basilea, 13 giugno 2016.

Jaag/Trinker (2009): Netzzugang im Postmarkt – Möglichkeiten und Auswirkungen, documento di base commissionato dalla Posta Svizzera, Swiss Economics.

Knieps (2002): Does the System of Letter Conveyance Constitute a Bottleneck Resource?, pubblicato in: A. Kulenkampff & A. Niederprüm (ed.): Contestability and Barriers to Entry in Postal Markets, Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste, Bad Honnef, 2006, pagg. 9-22.

PostCom (2015): Rapporto annuale 2015. Disponibile all'indirizzo: [www.postcom.admin.ch](http://www.postcom.admin.ch) > Documentazione > Rapporto annuale (stato: 29.7.2016).

PostFinance (2015): Rapporto di gestione 2015.

Rapporto esplicativo sull'ordinanza sulle poste del 29 agosto 2012 (OPO). Disponibile all'indirizzo: [www.ufcom.admin.ch](http://www.ufcom.admin.ch) > L'UFCOM > Organizzazione > Basi legali > Ordinanze > Posta (stato: 5.12.2016).

WIK-Consult (2013): Main Developments in the Postal Sector (2010-2013), Study for the European Commission, Directorate General for International Market and Services.