



# *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

## **DELIBERA N. 395/15/CONS**

### **AUTORIZZAZIONE ALL'ATTUAZIONE DI UN MODELLO DI RECAPITO A GIORNI ALTERNI DEGLI INVII POSTALI RIENTRANTI NEL SERVIZIO UNIVERSALE L'AUTORITÀ**

NELLA riunione di Consiglio del 25 giugno 2015;

VISTA la legge 14 novembre 1995, n. 481, recante *“Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità”*;

VISTA la legge 31 luglio 1997, n. 249, recante *“Istituzione dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo”*;

VISTA la direttiva 97/67/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 dicembre 1997, recante *“Regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio”*, come modificata, da ultimo, dalla direttiva 2008/6/CE, e, in particolare, l’articolo 3, paragrafo 3;

VISTO il decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261, recante *“Attuazione della direttiva 97/67/CE concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e per il miglioramento della qualità del servizio”* (di seguito, d.lgs. n. 261/1999), e, in particolare, l’articolo 3, commi 6 e 7;

VISTO il *Contratto di Programma 2009-2011 tra il Ministero dello sviluppo economico e Poste italiane S.p.A.* (di seguito denominata Poste Italiane), approvato con legge 12 novembre 2011, n.183 (di seguito, *Contratto di programma*) e, in particolare, l’art. 2, comma 7;

VISTO il decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante *“Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici”*, come convertito dalla legge n. 214 del 22 dicembre 2011, e, in particolare, l’art. 21, che conferisce all’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (di seguito denominata Autorità) i poteri previamente attribuiti all’Agenzia di regolamentazione dall’articolo 2, comma 4, del d.lgs. n. 261/1999 sopra richiamato;

VISTA la delibera n. 223/12/CONS, del 27 aprile 2012, recante *“Adozione del nuovo regolamento concernente l’organizzazione e il funzionamento dell’Autorità”*, come modificata, da ultimo, dalla delibera n. 390/15/CONS;

VISTA la delibera n. 413/14/CONS, del 29 luglio 2014, recante *“Direttiva generale per l’adozione da parte dei fornitori di servizi postali delle carte dei servizi”*;

VISTA la legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante *“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale”* (di seguito, *Legge di stabilità 2015*) e, in particolare, le seguenti disposizioni:

- art. 1, comma 274, *lett. a)*, nella parte in cui si prevede che il citato Contratto di programma “*resta efficace fino alla conclusione della procedura di approvazione del nuovo contratto di programma per il quinquennio 2015-2019*”,
- art. 1, comma 275, nella parte in cui si prevede che, in caso di richiesta di deroga presentata dal fornitore del servizio universale ai sensi dell’art. 3, comma 7 del d.lgs. n. 261/1999, l’Autorità “*si pronuncia entro il termine di quarantacinque giorni dalla presentazione della richiesta*”,
- art. 1, comma 276, che amplia a un quarto della popolazione nazionale il limite massimo previsto dall’art. 3, comma 7 del d.lgs. n. 261/1999, per l’autorizzazione da parte dell’Autorità della fornitura a giorni alterni dei servizi di raccolta e distribuzione a domicilio degli invii postali ricompresi nell’ambito del servizio universale,
- art. 1, comma 277, ove si dispone che il nuovo contratto di programma per il quinquennio 2015-2019 possa prevedere l’introduzione di “*misure di rimodulazione della frequenza settimanale di raccolta e recapito sull’intero territorio nazionale*”, al fine di adeguare i livelli di servizio alle mutate esigenze degli utenti e di assicurare la sostenibilità dell’onere del servizio universale;

CONSIDERATO che l’autorizzazione all’implementazione del recapito a giorni alterni richiede la verifica dell’esistenza dei presupposti prescritti dalla normativa europea e nazionale, con particolare riferimento alla presenza di particolari situazioni di natura infrastrutturale o geografica;

RITENUTO, inoltre, che nella valutazione della richiesta di autorizzazione di Poste Italiane sia necessario contemperare gli obiettivi di contenimento dei costi del servizio postale universale con le necessità a cui il servizio universale deve rispondere, come indicate dall’art. 3, comma 8 del citato d.lgs. n. 261/99, e, in particolare, la garanzia del rispetto delle esigenze essenziali, l’offerta di un trattamento identico agli utenti in condizioni analoghe, l’evoluzione del servizio in funzione del contesto tecnico, economico e sociale e delle esigenze dell’utenza;

VISTA la richiesta di Poste Italiane del 9 gennaio 2015 (acquisita con prot. n. 3474 del 12 gennaio 2015), di autorizzazione all’implementazione del recapito a giorni alterni ai sensi dell’art. 1, commi 275 e 276 della citata legge 23 dicembre 2014, n. 190, e, in particolare, l’annesso documento denominato “*Modello di recapito a giorni alterni*” ed i relativi allegati 1 e 2 (di seguito, “la proposta”);

VISTA la nota di Poste Italiane del 21 gennaio 2015 con cui la società, in riscontro alla richiesta dell’Autorità, ha indicato le parti della proposta da considerare riservate;

VISTE le note di Poste Italiane del 6 e 9 febbraio 2015, con cui la società, ad integrazione dei dati contenuti nella proposta, ha fornito gli elementi informativi richiesti dall’Autorità;

VISTE le note di Poste Italiane dell'11 e 18 febbraio con cui la società ha fornito i dati richiesti dall'Autorità sui quotidiani consegnati nei Comuni oggetto di richiesta di autorizzazione;

VISTA la nota di Poste Italiane del 13 febbraio 2015, con cui la società ha indicato nuovi parametri indici della presenza di situazioni particolari di natura infrastrutturale o geografica e trasmesso un nuovo elenco di Comuni, sostitutivo di quello contenuto nella proposta iniziale;

VISTA la nota di Poste Italiane del 17 febbraio 2015, con cui la società ha fornito gli elementi informativi richiesti dall'Autorità per la verifica della presenza di situazioni particolari di natura infrastrutturale o geografica;

VISTA la nota di Poste Italiane del 20 febbraio 2015, con cui la società, sulla base di nuovi parametri di riferimento proposti, ha trasmesso, in sostituzione di quello contenuto nella proposta iniziale, un nuovo elenco di Comuni in cui avviare il recapito a giorni alterni nella prima fase implementativa;

VISTA la delibera n. 163/15/CONS, del 27 marzo 2015, recante “*Consultazione pubblica sull'attuazione di un modello di recapito a giorni alterni degli invii postali rientranti nel servizio universale*”;

VISTI i contributi di tutti i soggetti intervenuti alla consultazione pubblica indetta con la citata delibera n. 163/15/CONS (di seguito, la consultazione), indicati nell'elenco allegato alla presente delibera (allegato n. 1);

RITENUTO di valutare ai fini della presente delibera i soli contributi alla consultazione inoltrati entro il termine di cui all'art. 1, comma 3 della delibera n. 163/15/CONS, limitatamente alle osservazioni utili ai fini del procedimento che siano supportate da adeguata motivazione e riferite ai quesiti posti dall'Autorità (secondo quanto previsto nell'Allegato B - “Modalità di consultazione” della delibera n. 163/15/CONS);

CONSIDERATO che gli oltre 130 Comuni intervenuti alla consultazione, in forma autonoma o associata (Legautonomie Lombardia), situati prevalentemente nel Nord e nel Centro dell'Italia (in particolare nelle Regioni Piemonte, Lombardia ed Emilia Romagna), hanno presentato tutti - tranne pochissime eccezioni - contributi di identico contenuto, riconducibili alternativamente a due diversi documenti, uno condiviso dai Comuni della Provincia del Verbano-Cussio-Ossola e l'altro condiviso dai Comuni associati a Legautonomie;

VISTA in particolare la nota di Poste Italiane del 4 maggio 2015, contenente il contributo alla consultazione, con la quale la società ha presentato un nuovo elenco complessivo di Comuni coinvolti dal modello di recapito a giorni alterni e un nuovo elenco di Comuni interessati dalla prima fase attuativa;

VISTA la nota di Poste Italiane dell'8 maggio 2015, con cui la società ha indicato le parti da considerarsi riservate del documento contenete il proprio contributo alla consultazione;

UDITI i soggetti intervenuti alla consultazione che hanno richiesto di illustrare il proprio contributo nel corso di un'audizione, di seguito indicati:

- Avvenire Nuova Editoriale Italiana S.p.A., editore di Avvenire (in data 29 aprile 2015),
- Ediservice s.r.l., editore del Quotidiano di Sicilia (in data 29 aprile 2015),
- Nexive S.p.A. (in data 4 maggio 2015),
- Poste Italiane S.p.A. (in data 5 maggio 2015),
- Federazione Italiana Settimanali Cattolici-FISC (in data 7 maggio 2015),
- Federazione Italiana Editori Giornali-FIEG (in data 8 maggio 2015),
- Legautonomie (in data 15 maggio 2015).

VISTE le note di Poste Italiane del 21 maggio 2015 e del 5 giugno 2015, con cui la società, in riscontro alle richieste dell'Autorità del 14 e 28 maggio 2015, ha fornito i dati su quotidiani e periodici consegnati nei Comuni inclusi negli elenchi allegati alla propria nota dell'8 maggio 2015;

VISTA la nota di Poste Italiane del 4 giugno, indirizzata alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per l'informazione e l'editoria;

VISTI i dati trasmessi, su richiesta dell'Autorità, dalle società di seguito indicate, editrici di quotidiani e periodici settimanali aventi il maggior numero di abbonati a livello nazionale (secondo i più recenti dati pubblicati dalla FIEG sul proprio sito *web*<sup>1</sup>):

- Il Sole 24 ORE S.p.A., per Il Sole 24 ore (note del 6 e 8 giugno 2015);
- Avvenire Nuova Editoriale Italiana S.p.A., per Avvenire (nota dell'8 giugno 2015),
- Sie S.p.A., per L'Adige (nota dell'8 giugno 2015);
- Arnoldo Mondadori Editore S.p.A., per Panorama (nota dell'8 giugno 2015);
- Athesia Medien, per Dolomiten (nota del 10 giugno 2015);
- SESAAB S.p.A., per L'Eco di Bergamo (note dell'11 e 16 giugno 2015),
- Periodici San Paolo S.r.l., per Famiglia Cristiana (nota dell'11 giugno 2015),
- Gruppo Editoriale L'Espresso S.p.A., per L'Espresso (nota del 15 giugno 2015),
- Italiana Editrice S.p.A., per La Stampa (nota del 19 giugno 2015);

VISTA la nota del Ministero dello sviluppo economico del 24 giugno 2015, in cui si rende nota l'intenzione di avviare un tavolo di confronto, nell'ambito del quale coinvolgere tutti i soggetti interessati, inclusa l'Autorità, al fine di valutare l'impatto del recapito a giorni alterni sulla distribuzione dei periodici ai lettori abbonati residenti nelle

---

<sup>1</sup> FIEG "La Stampa in Italia 2011-2013" (Roma, 16 aprile 2014), consultabile al seguente link: [http://www.fieg.it/upload/studi\\_allegati/LA%20STAMPA%20IN%20ITALIA%202011-2013.pdf](http://www.fieg.it/upload/studi_allegati/LA%20STAMPA%20IN%20ITALIA%202011-2013.pdf).

aree coinvolte dalla misura, nonché di individuare, conseguentemente, ogni elemento utile alla rapida individuazione di nuovi termini economici per un sistema sostenibile di consegna giornaliera, da parte di Poste Italiane, di periodici nelle medesime aree;

VISTI tutti gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

**1. Il quadro normativo e il rilascio dell'autorizzazione all'implementazione del recapito a giorni alterni**

1. L'articolo 3, paragrafo 3, della citata direttiva 97/67/CE prescrive che, nell'ambito della fornitura del servizio universale, la raccolta degli invii postali e loro distribuzione al domicilio del destinatario debbano essere garantite “*come minimo cinque giorni lavorativi a settimana*”. In presenza di “*circostanze o condizioni geografiche eccezionali*” è ammessa la fornitura per un numero inferiore di giorni. La concessione della relativa deroga è rimessa alle autorità nazionali di regolamentazione, che devono informarne la Commissione europea, nonché le autorità degli altri Stati membri, con apposita comunicazione.

2. Nel recepire la normativa europea, il legislatore nazionale, all'art. 3, commi 6 e 7, del citato d.lgs. n. 261/1999, ha previsto che l'Autorità possa autorizzare la raccolta e il recapito con frequenza a giorni alterni in presenza di “*particolari situazioni di natura infrastrutturale o geografica*”. Eventuali deroghe al principio della fornitura per cinque giorni a settimana possono interessare soltanto ambiti territoriali con densità abitativa inferiore a 200 ab/kmq e soltanto una parte limitata della popolazione nazionale. Tale previsione, peraltro, è stata sempre richiamata, dal 1999 in poi, nei contratti di programma relativi allo svolgimento del servizio universale postale e alla sua remunerazione.

3. Il d.lgs. n. 261/1999 prevede l'obbligo di comunicare il provvedimento che autorizza la deroga soltanto alla Commissione europea, ma la formulazione della corrispondente norma della Direttiva non lascia dubbi sull'obbligo di effettuare la comunicazione anche nei confronti delle altre autorità nazionali di regolamentazione.

4. Con riguardo alla popolazione nazionale residente nelle zone servite a giorni alterni, il limite massimo, inizialmente fissato nella misura di un ottavo della popolazione nazionale, è stato di recente aumentato (fino ad un quarto), dalla Legge di stabilità 2015<sup>2</sup>. Oltre a tale modifica, il legislatore ha fissato in 45 giorni (decorrenti dalla ricezione dell'istanza) il termine entro il quale l'Autorità deve pronunciarsi sulla richiesta di Poste Italiane di autorizzazione all'implementazione del modello di recapito a giorni alterni<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Art. 1, comma 276 della Legge di stabilità 2015. L'ampliamento a un quarto della popolazione nazionale del limite massimo previsto dall'art. 3, comma 7 del d.lgs. n. 261/1999 comporta un superamento della previsione di cui all'articolo 2, comma 7, del vigente Contratto di Programma, nella parte in cui si fa riferimento al limite massimo di un ottavo della popolazione nazionale.

<sup>3</sup> Art. 1, comma 275 della Legge di stabilità 2015.

5. Inoltre, sempre in tema di frequenza settimanale di raccolta e recapito della corrispondenza, il legislatore ha previsto che il nuovo contratto di programma (attualmente in fase di negoziazione tra il Ministero dello sviluppo economico e Poste Italiane), relativo al quinquennio 2015-2019, possa disporre l'introduzione di "*misure di rimodulazione*" della frequenza di erogazione dei servizi e che tali misure possano interessare l'intero territorio nazionale<sup>4</sup>. La *ratio* espressa di tale specifica previsione è quella di assicurare la rispondenza del servizio universale alle "*mutate esigenze degli utenti*", nonché la sostenibilità del relativo onere. Le modifiche alle norme in materia di recapito a giorni alterni devono essere, infatti, inserite nell'ambito del più ampio intervento, contenuto nella Legge di stabilità per 2015, che ha come finalità specifica quella di garantire un'adeguata valorizzazione di Poste Italiane, coerente con la strategia di ristrutturazione del servizio postale e dell'azienda, interessata da un nuovo piano industriale quinquennale, assicurando la certezza dei rapporti giuridici tra lo Stato e la società e la sostenibilità finanziaria dell'onere del servizio postale universale.

6. A seguito delle modifiche introdotte dalla Legge di stabilità 2015, Poste Italiane ha presentato una richiesta di autorizzazione all'implementazione del modello di recapito a giorni alterni. Dalla data di acquisizione della richiesta di Poste Italiane (12 gennaio 2015) decorre il termine di 45 giorni entro cui l'Autorità deve pronunciarsi sull'istanza, ponendo in consultazione un documento che contenga le valutazioni e le conseguenti proposte di modifica o integrazione dell'istanza presentata da Poste Italiane. Nel corso dell'istruttoria, ad integrazione dei dati contenuti nella proposta di Poste Italiane, al fine di acquisire tutti i necessari elementi valutativi, sono state rivolte alla società delle richieste di informazioni e chiarimenti, con conseguente sospensione della decorrenza del termine di conclusione del procedimento per il tempo necessario a riscontrare le richieste dell'Autorità.

7. La finalità del procedimento in esame è quella di valutare la proposta presentata da Poste Italiane. In particolare, l'Autorità è chiamata a verificare la sussistenza dei presupposti fissati dal legislatore per il rilascio dell'autorizzazione (presenza di particolari situazioni di natura infrastrutturale o geografica, densità abitativa inferiore a 200 ab/kmq) nel rispetto del limite massimo di un quarto della popolazione nazionale.

8. La sussistenza dei presupposti legislativi è condizione necessaria e sufficiente al rilascio da parte dell'Autorità dell'autorizzazione richiesta da Poste Italiane. Il legislatore non subordina il rilascio dell'autorizzazione a ulteriori specifiche valutazioni di opportunità. Anche la frequenza di erogazione del servizio, che può essere autorizzata in deroga al principio della fornitura per cinque giorni a settimana, è direttamente indicata dal legislatore, che ha ritenuto la modalità operativa a giorni alterni idonea a garantire un livello di servizio adeguato, in presenza delle suddette situazioni particolari e nel rispetto dei limiti prefissati di densità abitativa, nel rispetto, in ogni caso, del citato vincolo relativo alla popolazione complessivamente coinvolta.

---

<sup>4</sup> Art. 1, comma 277 della Legge di stabilità 2015.

9. Sulla base dei presupposti indicati dal legislatore sono rimesse alla discrezionalità dell’Autorità le valutazioni concernenti la “particolarità” delle situazioni che potrebbero giustificare la deroga, in ciò richiamando i principi stabiliti dalla Direttiva europea (la quale espressamente fa riferimento a situazioni “*deemed*” exceptional...) nonché l’individuazione dell’ambito territoriale rispetto al quale la densità abitativa deve essere calcolata. In entrambi i casi, occorrerà tener conto delle specifiche necessità a cui il servizio universale deve rispondere, come indicate dall’art. 3, comma 8 del d.lgs. n. 261/1999, e, in particolare, la garanzia del rispetto delle esigenze essenziali, l’offerta di un trattamento identico agli utenti in condizioni analoghe, l’evoluzione del servizio in funzione del contesto tecnico, economico e sociale e delle esigenze dell’utenza.

10. Nell’ambito del procedimento, devono essere attentamente considerati i bisogni degli utenti direttamente coinvolti dalla nuova modalità di recapito in qualità di mittenti o destinatari di invii postali. Al riguardo, occorre notare che l’incidenza della riduzione della frequenza di recapito sui bisogni dell’utenza va valutata a partire innanzitutto dagli attuali comportamenti degli utenti così come rivelati dall’andamento dei volumi. Se, ad esempio, il numero medio di prodotti ricevuti settimanalmente dagli utenti è inferiore al numero minimo di giorni dedicati alla consegna nella medesima settimana, è evidente che tale circostanza militi di per sé in favore di una sostanziale trascurabilità dell’impatto della nuova modalità di recapito. Nel caso specifico in esame, ove il numero medio di prodotti ricevuti settimanalmente fosse inferiore a tre, ne conseguirebbe che l’utente (incluso il mittente) ‘rivelerebbe’ con il proprio comportamento di non attribuire una particolare importanza al giorno di recapito (o di invio), all’interno della settimana nella quale avvengono, rispettivamente, l’invio e il recapito. Al di sotto di una certa soglia, nel rapporto tra numero di prodotti e giorni settimanali, sembra sussistere, cioè, sotto il profilo aggregato, una relazione implicita tra i volumi complessivi dei prodotti oggetto di consegna e la rilevanza attribuita dagli utenti alla frequenza dei giorni di consegna. A fronte di tale circostanza, vanno d’altra parte valutati gli effetti prodotti, in termini di sostenibilità economica del servizio, dall’attuale regime rispetto alle alternative ragionevolmente praticabili. La posizione degli utenti coinvolti dalla nuova modalità di recapito deve in ogni caso essere tutelata attraverso un’informazione chiara e completa sulle condizioni di fornitura del servizio e, in particolare, sui tempi di spedizione degli invii previsti dagli *standard* di qualità, che li renda consapevoli delle implicazioni legate all’implementazione del recapito a giorni alterni. A tal fine, la valutazione deve tener conto di altre misure vigenti o in corso di attuazione che concorrono a soddisfare gli obiettivi del servizio universale, quali, ad esempio, la disponibilità di un servizio di posta prioritaria che prevede la consegna *J+1*.

11. Sotto altro profilo, occorre prestare particolare attenzione ai risparmi in termini di costi di fornitura conseguibili da Poste Italiane – e oggetto di specifica individuazione e misurazione da parte dell’Autorità - attraverso l’ottimizzazione della gestione della rete di recapito, a garanzia della sostenibilità economica nel lungo periodo del servizio universale, il cui onere è finanziato dallo Stato, e, dunque, nell’interesse di tutta la collettività degli utenti finali e dei *tax payer*; tutto ciò deve essere inserito in un contesto

caratterizzato dalla scelta del legislatore di assegnare un valore strategico fondamentale agli interventi su Poste Italiane, volti a garantire la sostenibilità finanziaria dell'onere del servizio postale universale, in presenza di una continua riduzione dei volumi della corrispondenza non compensata, come in altri Paesi, dalla crescita dei volumi dei pacchi. Il cambiamento delle abitudini degli utenti, dovuto alla crescente e irreversibile sostituzione dei servizi di corrispondenza con le nuove tecnologie dell'informazione, non incide solo sulla riduzione della domanda e quindi dei volumi, ma anche sulla sensibilità degli utenti sulla frequenza del recapito. Gli attuali andamenti dei volumi postali in Italia, nonché i risultati convergenti delle indagini disponibili effettuate in Italia e in altri paesi in merito ai fabbisogni degli utenti, portano a concludere che gli utenti del servizio postale universale attribuiscono alla certezza del recapito una rilevanza superiore al differimento di un giorno della consegna di alcuni prodotti postali, per il soddisfacimento del proprio fabbisogno.

12. La rilevanza degli interessi coinvolti e l'elevato numero dei soggetti potenzialmente incisi – anche a seguito dell'ampliamento disposto dal legislatore della popolazione nazionale potenzialmente interessata – impongono di procedere ad un'analisi multidimensionale nonché di consentire la massima partecipazione all'istruttoria, attraverso una consultazione pubblica sullo schema di provvedimento predisposto dall'Autorità a seguito della proposta di Poste Italiane, anche in vista dell'obbligo di comunicazione del provvedimento finale alla Commissione europea e delle relative interlocuzioni.

## **2. Sintesi della proposta di Poste Italiane**

13. Si riporta qui di seguito sinteticamente la proposta di Poste Italiane, mentre i contenuti di particolare rilevanza a fini istruttori saranno oggetto di approfondimento nel successivo paragrafo n. 3. A tal fine si fa riferimento non solo al documento intitolato “*Modello di recapito a giorni alterni*”, allegato all'istanza di autorizzazione<sup>5</sup>, ma anche agli elementi informativi successivamente trasmessi dalla società in riscontro alle richieste di informazioni e chiarimenti dell'Autorità<sup>6</sup>. In particolare, a seguito delle interlocuzioni con gli Uffici, Poste Italiane, modificando la proposta iniziale, ha indicato nuovi parametri per l'individuazione delle “*particolari situazioni di natura infrastrutturale o geografica*” e, conseguentemente, ha trasmesso un elenco di Comuni in parte diverso da quello iniziale.

14. La proposta di Poste Italiane riguarda l'implementazione del recapito a giorni alterni in 5.296 Comuni, individuati sulla base dell'ultimo elenco di Comuni italiani pubblicato dall'ISTAT il 30 gennaio 2015.

15. La frequenza a giorni alterni è calcolata su base bi-settimanale, secondo lo schema lunedì-mercoledì-venerdì-martedì-giovedì. Con la medesima frequenza verrebbe svolta anche l'attività di vuotatura delle cassette di impostazione.

---

<sup>5</sup> Nota di Poste Italiane del 9 gennaio 2015, acquisita con prot. n. 3474 del 12 gennaio 2015.

<sup>6</sup> Nota di Poste Italiane del 13 febbraio 2015.



16. Poste Italiane prospetta un percorso in 3 fasi per una graduale implementazione del nuovo modello di recapito e una progressiva estensione del numero di utenti interessati, fino al raggiungimento, entro la fine del 2017, del limite massimo di 1/4 della popolazione nazionale.

17. Secondo Poste Italiane, le “*particolari situazioni di natura infrastrutturale o geografica*” che giustificherebbero l’implementazione del modello di recapito a giorni alterni sono rappresentate dalla strutturale debolezza della domanda di invii postali in Italia rispetto ai principali Paesi UE<sup>7</sup> (dovuta al concorrere di più fattori, riconducibili alle peculiarità socio-economiche del Paese, tra cui, in particolare, il valore del PIL *pro-capite* e il livello di scolarizzazione della popolazione, entrambi più bassi rispetto ai principali Paesi UE) e dalle caratteristiche geografiche e demografiche del Paese (il confronto europeo evidenzerebbe al riguardo una notevole estensione delle aree montuose e uno scarso indice di urbanizzazione), che concorrerebbero a rendere particolarmente onerosa la fornitura del servizio postale universale. Si tratta, dunque, di situazioni che riguardano l’Italia nel suo complesso e la particolarità delle stesse emergerebbe dal confronto con gli altri Paesi europei.

18. Sulla base di tale premessa, per l’individuazione delle zone in cui implementare il modello di recapito a giorni alterni, la società fa riferimento:

- ai Comuni appartenenti ad ambiti provinciali in cui, escludendo il territorio e i residenti del Comune capoluogo, la densità abitativa sia inferiore a 200 ab/kmq (si tratta di 79 ambiti provinciali), nonché

- ai Comuni (appartenenti ai restanti 31 ambiti provinciali) aventi densità abitativa inferiore a 200 ab/kmq.

19. Così individuato l’ambito dei “Comuni potenzialmente a giorni alterni” (circa 6.300 Comuni in cui risiede circa il 41% della popolazione italiana), la società seleziona i 5.296 Comuni nei quali dovrebbe essere attuato il recapito a giorni alterni e nei quali risiede poco meno di un quarto della popolazione nazionale (circa 15,4 milioni di abitanti)<sup>8</sup>.

20. In tali Comuni, secondo quanto sostenuto dalla società, la fornitura del servizio di recapito sarebbe particolarmente onerosa a causa dei seguenti aspetti di natura infrastrutturale o geografica:

- distanza media tra i civici superiore a 50 metri;
- numero medio di utenti per civico inferiore a 3;
- numero di utenze commerciali sul totale delle utenze inferiore al 20%;
- popolazione complessiva inferiore a 30 mila abitanti.

21. Sulla base di alcuni studi di settore relativi alle preferenze dei consumatori, che evidenzerebbero una sensibilità ai tempi di recapito della corrispondenza molto bassa, la

---

<sup>7</sup> In particolare, la situazione italiana è confrontata con quella di Francia, Germania, Regno Unito e Paesi Bassi.

<sup>8</sup> Il dato è riferito alla popolazione prevista dall’ISTAT al 1° gennaio 2016, pari a 61,8 milioni di abitanti.

società esclude un impatto significativo del nuovo modello di recapito sulle abitudini dell'utenza.

22. In ogni caso, secondo quanto rappresentato da Poste Italiane, i soli servizi che, a seguito dell'implementazione del nuovo modello di recapito, potrebbero subire ritardi rispetto ai tempi di spedizione previsti come *standard* qualitativo sono la posta prioritaria<sup>9</sup> e i quotidiani, che hanno entrambi un obiettivo in "J+1" (recapito entro il giorno lavorativo successivo a quello di inoltro nelle rete postale).

23. Poste Italiane fornisce una stima approssimativa del risparmio di costi conseguente alla implementazione del modello di recapito a giorni alterni, pari ad una percentuale compresa tra il 30% e il 50% dei costi attualmente sostenuti nelle singole aree di recapito.

24. La società prevede di effettuare una campagna informativa per illustrare la nuova modalità di recapito a giorni alterni a tutti gli utenti interessati, attraverso l'affissione di avvisi presso gli uffici postali e sulle cassette di impostazione e mediante la pubblicazione di comunicati sul proprio sito *web*. Una comunicazione specifica sarà rivolta anche ai Sindaci dei Comuni interessati.

### **3. Le valutazioni dell'Autorità sulla proposta di Poste Italiane**

#### **3.1 I presupposti della deroga**

25. Prima di analizzare nel merito la proposta di Poste Italiane e il relativo quadro normativo di riferimento, appare dirimente inquadrare brevemente il contesto economico e regolatorio del servizio universale nella sua evoluzione nel corso dell'ultimo decennio. Al riguardo, giova richiamare quanto riportato dal recente "*Discussion paper on the implementation of Universal Service in the postal sector and the effects of recent changes in some countries on the scope of the USO*" predisposto nel 2014 dall'ERGP (*European Regulators Group for postal services*), in cui si dà atto dei profondi cambiamenti strutturali intercorsi in oltre vent'anni nel settore postale, in Europa come in tutti i Paesi avanzati, con particolare riferimento alla dinamica della domanda dei prodotti tipicamente inseriti nel servizio universale.

26. Come ricordato dal *Discussion paper*, all'inizio degli anni novanta - periodo al quale peraltro risale il *Green Paper* del 1992 della Commissione europea sullo sviluppo del mercato unico dei servizi postali - la dimensione del servizio postale, in termini di volumi, rendeva quasi indipendenti il tema delle tutele agli utenti da quello della sostenibilità economica del servizio. Negli anni novanta, infatti, la tendenza media europea (peraltro relativa a 12 Paesi) degli andamenti nei volumi postali si attestava ad una crescita annuale pari a circa il 6.1%.

---

<sup>9</sup> L'art. 1, comma 2, *lettera f-bis*, del d.lgs. n. 261/1999, definisce l'invio di posta prioritaria come "servizio espresso di corrispondenza non massiva verso qualsiasi località del territorio nazionale ed estero per il quale sono fissati obiettivi medi per il recapito da effettuare entro il giorno lavorativo successivo a quello di inoltro nelle rete pubblica postale".

26-bis. D'altra parte la stessa direttiva europea si basa su analisi di mercato riferite a quegli anni. Agli inizi degli anni duemila, i volumi postali inseriti nel servizio universale avevano ancora tassi di crescita positivi. Il Rapporto WIK per la Commissione Europea (2012, p.300) riferisce che le analisi di mercato sottostanti la Direttiva postale si basavano su dati e impostazioni concettuali del 1988: "*The Directive went on to specify minimum conditions that all Member States should meet in defining universal service for their Member States. These conditions — items to be delivered, frequency of collection and delivery, etc. — were necessarily based on what was generally considered to be the minimum appropriate level of universal postal service when the Directive was prepared. Specifically, the economic research underlying the Directive reflected the state of postal services in the EU-12 Member States in 1988. In 1988, the mail volume per capita for the EU was about 243 items and in 1990 about 260. Only 2 Member States (EL, PT) had less than 100 items per capita. By the time the Postal Directive was adopted in 1997, three more Member States (AT, FI, SE) had joined the EU. All three had high-to-average volumes of mail per capita. Market and political developments since 1997 raise serious questions about the continuing appropriateness of the specific set of minimum characteristics for universal service established by the Postal Directive.*".<sup>10</sup>

26-ter. Oggi, dopo quasi vent'anni, il *trend* si è specularmente invertito, dal momento che si registra, invece, una contrazione annua crescente. Ciò è dovuto ad una pluralità di fattori, tra i quali, secondo il citato *Discussion paper* (che riporta la più avanzata letteratura di riferimento), i cambiamenti strutturali dovuti ai mutamenti nei "*communication behaviour needs*" ovvero nei fenomeni di *e-substitution* che avvengono a tassi crescenti nelle famiglie, nelle imprese e nelle pubbliche amministrazioni. Peraltro, quell'analisi evidenzia come Paesi come Nuova Zelanda, Canada, Australia e Stati Uniti per primi hanno avviato la discussione e adottato provvedimenti volti a ridefinire peso e perimetro del servizio universale postale in ragione sia del mutamento dei bisogni che della crescita comparata di costi incompressibili dovuti al mantenimento di una rete nella quale finiscono per transitare volumi via via decrescenti, con una dimensione tale da rendere nel medio-lungo periodo il servizio non sostenibile. Ad esempio, in Nuova Zelanda l'operatore incaricato della fornitura del servizio universale recapiterà dal luglio 2015 i prodotti del servizio universale a giorni alterni ad oltre il 90% della popolazione. A ben vedere, d'altra parte, anche in Europa, si sono registrati adattamenti significativi ai mutamenti riscontrati. Alcuni di questi mutamenti sono stati cristallizzati in appositi procedimenti autorizzativi di deroga, altri hanno invece seguito – fuori da procedimenti di deroga - altre forme flessibili di adattamento. Vale qui citare il modello "XY" della Danimarca, il modello di "*segmented distribution*" del Portogallo o il "*Market based peak/off Peak model*" dell'Olanda. Si tratta di modelli, applicati alla totalità della popolazione o ad una sua quota prevalente, che di fatto prevedono, per alcuni prodotti inclusi tipicamente nel servizio universale (la posta non prioritaria), la consegna in tre giorni settimanali, dividendo le zone territoriali di consegna in aree destinate alla consegna nei giorni pari ("*zone thick*") e nei giorni dispari

---

<sup>10</sup> Wik Report for European Commission, 2012, p.300.

(“*zone thin*”). Tali modelli vengono applicati da tempo, come documentato dalle presentazioni degli operatori al mercato, sulla base di una mera flessibilità organizzativa, al di fuori di procedure di deroga o di verifica a livello nazionale o comunitario.

27. La dirimente necessità di una maggiore flessibilità nella consegna ha indotto l’ERGP ad avviare una riflessione in merito alla “*long term sustainability of the existing requirements of the Postal Service Directive, including possible amendments of the requirements that could increase its effectiveness as a solution to social inclusion issues throughout Europe ...reflecting on the appropriateness of the current regulatory framework with regard to the universal service*”.

28. La proposta di Poste Italiane, scaturente dalle novità legislative introdotte nel 2014, come riportate di seguito, si inserisce quindi in contesto economico-regolatorio e in una evoluzione organizzativa già in atto in diversi paesi, i quali evidenziano la assai diffusa la consapevolezza del crescente costo-opportunità – ancor più in presenza di processi di *spending review* nella spesa pubblica e di vincoli finanziari crescenti in un sistema economico caratterizzato da recessione o bassa crescita - derivante dal mantenimento dei vincoli normativi pensati in ben altri scenari economici, quelli degli anni Novanta e oggetto di dibattito e di progressivo mutamento in tutti i Paesi avanzati.

29. All’interno di questo quadro, il caso dell’Italia appare emblematico. Nel confronto con i 12 Paesi europei che negli anni novanta spinsero per la definizione degli obblighi di servizio universale nel settore postale, l’Italia si colloca progressivamente tra gli ultimi posti per livello di volumi pro-capite. Nel 2013, l’Italia registra circa 88 prodotti postali di corrispondenza pro-capite contro i 216 del Regno Unito, i 225 della Francia, i 106 della Germania e i 75 della Spagna. Guardando poi ai tassi annuali di contrazione dei volumi, l’Italia registra un’evoluzione a due cifre rispetto alla quale non si ravvisano segni o ragioni per una inversione di tendenza. D’altra parte, come evidenziato nel citato *Discussion Paper*, il declino nei volumi è un fenomeno generalizzato in Europa: nel quadriennio (2008-2012) i tassi di contrazione dei volumi variano da - 4% a -40%.

30. Non deve dunque sorprendere che il gruppo dei Regolatori Postali Europei abbia da tempo avviato una riflessione volta ad introdurre maggiore flessibilità nella fornitura del servizio postale con particolare riferimento al rilascio di quei vincoli che possano pregiudicare la sostenibilità del servizio in sé, a fronte di un fabbisogno comunque calante o, in ogni caso, strutturalmente mutato presso gli utenti.

31. Ciò in particolare riguarda la possibilità di accordare deroghe agli obblighi, statuiti dalle direttive europee, di consegna dei prodotti USO in cinque giorni settimanali. Tali deroghe sono accordate, dalle Autorità di regolazione nazionali, in base a circostanze considerate particolari anche in ragione della loro posizione geografica. L’assenza di dettagliate linee-guida o di *test* da applicare a livello europeo comporta che le circostanze specifiche nazionali assumano rilievo preminente. E, infatti, guardando alla prassi applicativa si riscontra un’elevata varietà di casi, distinti tra di essi, testimonianza di valutazioni che avvengono *caso per caso*.

32. Dall'ultimo report ERG-P su "*Quality of Service and End-User Satisfaction*", pubblicato nel 2014 e riferito al 2013, risulta che eccezioni alla regola della frequenza giornaliera (per un minimo di 5 gg a settimana) di raccolta e recapito degli invii postali inclusi nel servizio universale sono previste in alcuni Stati membri, quali Bulgaria, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Macedonia, Cipro, Romania, Serbia, Slovenia, Svezia, Svizzera e Regno Unito. In Grecia (secondo quanto riportato in un documento dell'autorità nazionale di regolamentazione del settore postale), la frequenza del recapito è, per il 55% della popolazione residente in talune aree, di 3 giorni a settimana, per il 30%, di 2 giorni a settimana, per il 10%, di 4 giorni a settimana, per il 5% di 1 giorno a settimana.

32-bis. Si deve, inoltre, considerare che la garanzia per l'utente di un servizio svolto su cinque giorni lavorativi può non assumere concreta ed effettiva rilevanza se le caratteristiche intrinseche del prodotto prevedono obiettivi di consegna che possono essere raggiunti anche attraverso una diversa modulazione del recapito. Come già richiamato, in alcuni paesi dell'Unione europea, ad esempio Danimarca, Portogallo e Paesi Bassi, il fornitore del servizio universale, anche al di fuori del sistema dell'autorizzazione previsto dalla direttiva, per raggiungere la massima efficienza, modula già il recapito per il prodotto base in tre giorni settimanali alternati ricorrendo sostanzialmente ad un modello a giorni alterni che suddivide funzionalmente le zone interessate dal recapito e garantendo comunque il rispetto degli obiettivi di qualità prefissati. Tali modelli di consegna a giorni alterni per il servizio base – attuati al di fuori di un processo di deroga - sono stati peraltro applicati, come detto, all'intera popolazione (Danimarca e Olanda) o ad una sua parte prevalente (Portogallo).

32-ter. Proprio le esperienze europee da ultimo richiamate dimostrano che l'imposizione di un limite massimo (fino al 25% della popolazione) alla riduzione della frequenza settimanale di recapito, fissato dalla legislazione vigente, rappresenta una soglia comunque inferiore rispetto al caso della Danimarca, dell'Olanda e del Portogallo. In ogni caso, deve richiamarsi che, sotto un profilo ipotetico, tale soglia sarebbe senz'altro superata da un operatore che dovesse agire secondo logiche di mercato, in un'ottica di massimizzazione dell'efficienza produttiva in termini di ottima combinazione dei fattori produttivi, volta a ridurre i costi della rete di recapito. La stessa Poste Italiane nella sua prima proposta aveva identificato un numero di Comuni - potenzialmente eleggibili a giorni alterni - fino al raggiungimento di circa il 40% della popolazione italiana, poi ridotti su richiesta dell'Autorità. Il limite massimo del 25% della popolazione, individuato dal legislatore, appare sotto il profilo esclusivo dell'analisi economica della profittabilità del servizio, comunque insufficiente ad annullare i costi che eviterebbe un operatore di mercato efficiente non soggetto all'obbligo di recapitare la corrispondenza con una frequenza settimanale minima. Proprio a questo riguardo, giova evidenziare che lo stesso legislatore ha previsto che la riduzione della frequenza di recapito possa interessare l'intero territorio nazionale. È plausibile infatti che in assenza di un'inversione del trend dei volumi di traffico, l'obbligo di frequenza minima possa rendere non più sostenibile l'onere del servizio universale, poiché tale obbligo rappresenta certamente la componente

più rilevante del costo netto. Il fatto che altri paesi, come quelli sopra citati, abbiano trovato forme diverse di recapito diffuso sulla maggior parte della popolazione o del territorio nazionale, mostra come il limite del 25% della popolazione rappresenti un vincolo legislativo che non tiene conto dell'efficienza della rete di recapito in termini di grado di riempimento ottimale. Peraltro, appare che il modello di recapito a giorni alterni adottato da Poste Italiane, differisca dai modelli utilizzati in altri paesi esclusivamente per la forma (geometrica) dell'area interessata da una frequenza di recapito differenziata (es. numero di civici di recapito alternato rispetto ad un'area delimitata da confini logistici).

33. Sotto questo profilo, non sembra rilevare in sé la dimensione della popolazione interessata dalla misura, quanto, appunto le condizioni che si verificano caso per caso e che giustificano l'ammissibilità della deroga in quanto diventa oggettivamente impossibile la consegna (eventi metereologici o interruzione delle comunicazioni stradali) ovvero ne aumentano l'onerosità, intesa sia come costi crescenti a parità di volumi che come crescita del costo incrementale di consegna a fronte di volumi che diminuiscono.

34. Ciò premesso, le “*particolari situazioni di natura infrastrutturale o geografica*” richiamate dalla normativa italiana ed europea<sup>11</sup> e che, ad avviso di Poste Italiane, giustificerebbero l'implementazione del modello di recapito a giorni alterni sono rappresentate da numerosi fattori. Da un lato, dalla scarsa domanda di servizio, dall'altro, dalle caratteristiche orografiche (estensione delle aree montane) e demografiche (scarso indice di urbanizzazione) del territorio, aspetti che, nel loro insieme, concorrerebbero a rendere la fornitura del servizio postale particolarmente onerosa.

35. Le suddette situazioni, ove non ulteriormente declinate con specifici criteri e indicatori verificabili, riguarderebbero non le specifiche aree o specifiche condizioni di erogazione del servizio all'interno del territorio nazionale in cui Poste Italiane vorrebbe attuare il recapito a giorni alterni, ma tutta l'Italia, complessivamente considerata, e la loro particolarità sarebbe evidenziata dal confronto con le corrispondenti situazioni di altri Stati europei.

36. Al riguardo si osserva come il requisito delle “*particolari situazioni di natura infrastrutturale o geografica*” rappresenti la trasposizione nell'ordinamento nazionale delle “*circostanze o condizioni geografiche giudicate eccezionali*” in presenza della quali la normativa europea consente una deroga alla fornitura del servizio universale per 5 giorni a settimana in ragione della valutazione propria dell'Autorità nazionale. Essendo rimessa la concessione di tale deroga alla valutazione delle autorità nazionali di

---

<sup>11</sup> Secondo quanto riportato in un recente report ERGP, – *Report 2014 on the quality of service and end-user satisfaction*, pubblicato sul sito della Commissione europea al seguente link: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/ergp/documentation/documents/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/ergp/documentation/documents/index_en.htm)), in ambito europeo, le autorità nazionali di regolamentazione di diversi Paesi membri hanno concesso deroghe ai sensi di quanto previsto dall'art. 3, paragrafo 3 della direttiva 97/67/CE, motivandole sulla base delle seguenti circostanze, quali: aree scarsamente popolate o con popolazione dispersa, carattere montano e inaccessibilità del territorio, insularità, condizioni climatiche estreme, assenza o irregolarità dei servizi di trasporto pubblico, infrastrutture (ad esempio, stradali) poco sviluppate.

regolamentazione, il giudizio circa il presupposto della particolarità delle condizioni deve essere effettuato con riferimento al contesto nazionale e alle sue specificità.

37. Anche la formulazione dell'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 261/1999 chiaramente ricollega la particolarità della situazione allo specifico contesto territoriale a cui la deroga si applica. È evidente che la *ratio* della deroga deve ricondursi alla nozione di costo-opportunità della fornitura del servizio, in quanto le 'particolari condizioni' in cui avviene la stessa assumono rilevanza in quanto – a parità di fabbisogno da soddisfare – comportano un incremento degli oneri non sostenibile. Sotto questo profilo, in assenza di precise linee guida di ambito comunitario, la valutazione delle deroghe, non a caso rimessa alle Autorità nazionali, deve basarsi su un'analisi caso per caso delle particolari circostanze e della loro rilevanza ai fini della sostenibilità del servizio. Al riguardo, inevitabilmente vanno ricondotte alla nozione di costo-opportunità nella fornitura del servizio di recapito nei cinque giorni settimanali, in un dato ambito territoriale, anche le dinamiche decrescenti dei volumi dei prodotti postali i quali, incidendo sulle economie di densità sottostanti il servizio di recapito, determinano poi il grado di sostenibilità dello stesso. È altresì evidente che occorre tener ben presente il rischio che, nel medio-lungo periodo, può generare il diniego di una deroga, laddove il soddisfacimento delle esigenze di tutti gli utenti interessati realizzato assicurando continuità alle regole vigenti finisca, di fatto, per rendere insostenibile il servizio stesso su una scala molto ampia. Proprio i crescenti tassi annuali di riduzione dei volumi postali legati al servizio universale in Italia, negli ultimi dieci anni, costituiscono, sotto tale profilo, un preoccupante indicatore della tenuta del sistema di tutele con le attuali regole.

38. Deve peraltro osservarsi che la domanda media nazionale del servizio (che pure può costituire un elemento di valutazione complessiva della misura con particolare riferimento alla rilevanza o alla marginalità del cambio di frequenza di consegna rispetto al soddisfacimento del fabbisogno degli utenti), anche in ragione della sua variazione dinamica verso il basso, non può essere considerata di per sé una situazione statica di natura infrastrutturale o geografica come, ad esempio l'indice di urbanizzazione che appare invece un elemento stabile certamente da valutare in relazione al requisito legislativo della densità abitativa.

39. Pertanto, si ritiene che quanto rappresentato da Poste Italiane costituisca un utile e rilevante elemento indicativo del contesto socio-economico che influenza le dinamiche della domanda e dell'offerta del servizio. Al tempo stesso esso non può assumere rilievo esclusivo ai fini della valutazione dei presupposti richiesti per il rilascio dell'autorizzazione, essendo necessario verificare le peculiarità di natura geografica e infrastrutturale che caratterizzerebbero, all'interno del contesto nazionale, i Comuni per i quali è stata richiesta l'implementazione del recapito a giorni alterni (si veda il paragrafo n. 3.5, punti da 82 a 100) influenzando, per tale via, anche i costi di recapito e raccolta, nonché il costo-opportunità di erogazione del servizio nei cinque giorni settimanali ai fini della sua sostenibilità nel medio-lungo termine.

**Quesito n. 1** – *Si condivide l'orientamento dell'Autorità secondo cui, per la deroga al principio della fornitura giornaliera del servizio universale, sia necessario verificare, in aggiunta agli scenari di contesto nazionale - incluse le dinamiche della domanda - la presenza di situazioni particolari nelle specifiche aree interessate dalla modalità di recapito a giorni alterni e che la particolarità di tali situazioni debba emergere da un confronto in ambito nazionale che tenga conto, congiuntamente, dell'impatto della deroga sul fabbisogno degli utenti e della sostenibilità dell'onere del servizio?*

**Q1 – Le osservazioni dei soggetti intervenuti alla consultazione**

**Q1 – Poste Italiane**

O.1. Poste Italiane sottolinea come la direttiva europea, attraverso la previsione generale dell'art. 3, rimetta ai singoli Stati membri l'individuazione concreta delle circostanze eccezionali che, in considerazione delle specificità nazionali, giustifichino la deroga alla frequenza minima di erogazione del servizio per cinque giorni a settimana. Tale impostazione sarebbe coerente con il principio di sussidiarietà – che prevede la definizione a livello europeo di un quadro di principi generali, all'interno del quale i Paesi UE sono liberi di scegliere il regime più adatto alle singole realtà interne – e terrebbe conto delle notevoli differenze che caratterizzano i vari mercati nazionali dei servizi postali.

O.2. Anche il dato testuale, che - nella formulazione della norma risultante dalle modifiche apportate dalla direttiva 2008 - fa riferimento a circostanze o condizioni geografiche “*demeed exceptional*”, evidenzerebbe la necessità di valutazioni e stime in merito alla ricorrenza dei presupposti della deroga, rimesse alle autorità nazionali di regolamentazione del settore. La società sottolinea, inoltre, come il legislatore europeo non abbia posto limiti quantitativi all'estensione della deroga; quest'ultima potrà essere, pertanto, diversamente declinata da ciascuno Stato con riguardo alla parte di territorio e di popolazione interessata.

O.3. Secondo Poste Italiane l'eccezionalità delle circostanze o condizioni geografiche deve intendersi non come residualità del territorio e della popolazione interessati dalla deroga, ma come anomalia rispetto al mercato di riferimento che giustifica la deroga: in quanto tale la deroga, da un lato, in astratto, potrebbe riguardare anche una parte prevalente del territorio e della popolazione nazionale (per tale motivo, ad avviso di Poste Italiane, è irrilevante il fatto che in alcuni Paesi europei ad oggi la deroga sia stata concessa solo in relazione ad ambiti territoriali e quote di popolazione limitate), dall'altro, potrebbe essere giustificata alla luce delle peculiarità nazionali che rendono particolarmente onerosa la fornitura del servizio universale in Italia rispetto al resto dell'Europa.

O.4. La società sottolinea, inoltre, come la distinzione (nel testo della direttiva) tra “circostanze eccezionali” e “condizioni geografiche eccezionali” consenta di applicare la deroga anche in presenza di situazioni non orografiche, ma di diversa natura, non tipizzate



dal legislatore europeo e anche sopravvenute, tali da provocare un incremento dei costi di fornitura del servizio universale significativo e sproporzionato rispetto alle reali esigenze degli utenti.

O.5. Sulla base di tali premesse Poste Italiane condivide l'impostazione dell'Autorità secondo cui a livello nazionale, per l'individuazione delle aree interessate dalla deroga, occorra considerare le particolarità di natura infrastrutturale o geografica che emergono da un confronto tra le diverse realtà territoriali nazionali. La società concorda, inoltre, con l'Autorità sulla necessità di una valutazione dell'impatto della deroga sia rispetto alle esigenze degli utenti sia rispetto alla sostenibilità dell'onere del servizio universale, secondo un'impostazione che contraddistingue nel suo complesso tutta la regolamentazione del settore postale e, più in generale, i principi che informano la disciplina dei servizi di interesse economico generale (art. 14 TFUE).

#### ***Q1 – Altri operatori postali***

O.6. Nexive S.p.A. (di seguito, Nexive), nel condividere in linea generale l'orientamento espresso dall'Autorità, auspica che l'autorizzazione all'avvio del recapito a giorni alterni sia concessa sulla base di un'interpretazione restrittiva dei presupposti fissati dal d.lgs. n. 261/99, al fine di assicurare alla deroga il carattere di eccezionalità conferitole dal legislatore europeo.

O.7. Nexive esprime, inoltre, preoccupazione per gli effetti del modello di recapito a giorni alterni sull'esecuzione dei contratti stipulati dalla società (e, in generale, da tutti gli operatori postali alternativi al fornitore del servizio universale) in esito a gare pubbliche. Secondo quanto sostenuto da Nexive, si tratterebbe di contratti aventi generalmente durata triennale, che prevedono l'erogazione di servizi postali (in alcuni casi a tariffe *flat*) su tutto il territorio nazionale, quindi anche nelle zone potenzialmente interessate dalla nuova modalità di recapito. L'avvio da parte di Poste Italiane del recapito a giorni alterni potrebbe compromettere la possibilità degli operatori postali di tener fede ai propri impegni contrattuali per la quota parte di corrispondenza postalizzata tramite Poste Italiane in qualità di fornitore del servizio universale. Per tale motivo, Nexive ritiene opportuno che l'Autorità preveda una clausola di salvaguardia dei contratti in essere alla data di entrata in vigore della delibera.

O.8. Anche Global Postal Service S.r.l. (di seguito, GPS) condivide l'orientamento dell'Autorità, sottolineando che l'utilizzo ottimale delle risorse destinate al servizio universale possa giovare non solo al fornitore, ma anche agli utenti finali e agli altri operatori postali nazionali.

O.9. Agenzia Espressi S.a.s. (di seguito, Agenzia Espressi) ritiene, invece, inapplicabile il nuovo modello a giorni alterni in un sistema in cui la fornitura del servizio universale è sostenuta finanziariamente dallo Stato, fatta eccezione per alcune aree rurali nelle quali il fabbisogno degli utenti sia particolarmente esiguo e nelle quali il servizio di recapito degli invii postali rientranti nel servizio universale potrebbe essere affidato a operatori diversi da Poste Italiane.

## ***Q1 – Comuni***

O.10. In linea generale i Comuni intervenuti alla consultazione pubblica si dichiarano contrari all'autorizzazione del recapito a giorni alterni. Alcuni di essi condividono solo parzialmente l'orientamento espresso dall'Autorità al quesito n.1, ritenendo che dall'ambito di applicazione della deroga debbano essere escluse le aree montane, in considerazione della scarsa presenza di uffici postali, dell'inadeguatezza dei servizi di trasporto pubblico e dell'assenza, in molti casi, di istituti di credito alternativi ai servizi di tipo finanziario offerti da Poste Italiane.

O.11. Altri Comuni, pur concordando in linea di principio con la necessità evidenziata dall'Autorità di verificare l'esistenza di circostanze particolari a livello locale, al fine di tener conto delle condizioni di vita della popolazione residente nelle aree potenzialmente interessate dal nuovo modello di recapito, invitano l'Autorità a non concedere a Poste Italiane l'autorizzazione richiesta, ritenuta lesiva del principio di parità di trattamento dei cittadini. In via subordinata, si propone di valutare un'applicazione del modello di recapito a giorni alterni su base settimanale, al fine di assicurare la fornitura del servizio per almeno tre giorni a settimana (lunedì, mercoledì e venerdì). Si propone altresì di verificare la possibilità di ridurre i costi del servizio postale universale intervenendo nelle città più popolate, anziché nei territori disagiati dal punto di vista geografico e infrastrutturale, consultando in merito associazioni di Comuni, enti territoriali di area vasta e comunità montane.

## ***Q1 – Editori***

O.12. La FIEG osserva che la normativa nazionale di recepimento della direttiva europea 97/67/CE dovrebbe essere interpretata dall'Autorità, in fase attuativa, coerentemente con la disciplina europea che, con riguardo alla frequenza dei servizi di recapito e raccolta degli invii postali, fissa un criterio di eccezionalità per la concessione di deroghe alla fornitura per cinque giorni a settimana. Pertanto, le "situazioni particolari" richiamate dal legislatore nazionale andrebbero individuate, ad avviso della federazione, non sulla base di un confronto, ancorché in ambito nazionale, ma sulla base del generale criterio di eccezionalità fissato dalla direttiva.

### ***Q1- Le valutazioni dell'Autorità***

V.1. L'Autorità, alla luce delle osservazioni emerse nel corso della consultazione pubblica, conferma quanto argomentato nel documento sottoposto a consultazione (cfr. paragrafi 25-39), ossia ritiene in breve che le "*particolari situazioni di natura infrastrutturale o geografica*" che giustificerebbero l'autorizzazione del recapito a giorni alterni siano rappresentate da un elevatissimo e crescente rapporto costi-benefici generatosi negli ultimi anni.

V.2. In particolare, sul versante dell'analisi dei costi, Poste Italiane dispone di una capillare infrastruttura di rete di recapito, estesa sull'intero territorio nazionale che è dimensionata per rispettare determinati *standard* qualitativi non più compatibili con gli

attuali volumi di traffico trasportati. L'incremento dei costi unitari è dovuto essenzialmente al fatto che la rete di recapito non ha - e non può avere - lo stesso velocità di adattamento tecnico, in termini di organizzazione logistica e dotazione di risorse, rispetto al rapido declino dei volumi di traffico registrato negli ultimi anni.

V.3. Com'è noto i costi della rete di recapito rappresentano la voce più importante di costo per il completamento di ognuno dei servizi postali. La frequenza di recapito settimanale rappresenta, a sua volta, la determinante principale dei costi della rete di recapito. Poste Italiane ha una rete di recapito suddivisa in un numero capillare di zone ciascuna delle quali è servita da un portalettere. L'ampiezza delle zone di recapito varia in funzione di diversi parametri tra cui il numero di civici, il numero di abitazioni per civico, i volumi di traffico, ecc. La riduzione della frequenza di recapito consente una riduzione tendenzialmente proporzionale del numero dei portalettere e delle risorse di recapito. Considerato il peso della rete di recapito nel completamento dell'intero processo produttivo dei servizi postali è plausibile attendersi che, in esito a una riduzione della frequenza settimanale di recapito, Poste Italiane possa conseguire rilevanti guadagni di efficienza, in termini di risparmi di costo, anche dell'ordine di centinaia di milioni di euro nei prossimi anni.

V.4. Nonostante l'onerosità dell'obbligo di frequenza settimanale del recapito, Poste Italiane, prima della richiesta di adottare il modello di recapito a giorni alterni analizzato nel presente procedimento, non si è mai avvalsa concretamente della facoltà riconosciuta dal contratto di programma di introdurre forme di recapito a giorni alterni fino al 12,5% della popolazione.

V.5. La continua decrescita dei volumi di traffico registrata negli ultimi anni ha comportato, in particolare nelle aree a scarsa densità abitativa, una significativa crescita dell'onere del servizio universale a fronte di un obiettivo di soddisfacimento dei bisogni degli utenti (sulla velocità di recapito della corrispondenza) che, al di là di possibili eccezioni, presenta forti dubbi. Difatti, la domanda sembra insensibile alla variazione della frequenza di recapito, giacché i servizi postali di corrispondenza sono scelti dai mittenti, ormai da diversi anni, per finalità diverse dalla necessità di comunicare rapidamente con il destinatario dell'informazione. Il fatto dunque che la riduzione della frequenza di recapito abbia impatto esclusivamente sulla velocità di consegna delle lettere evidenzia chiaramente come gli utenti finali non subiscano alcuna perdita di benessere dal nuovo modello di riorganizzazione logistica proposto da Poste Italiane.

V.6. Poste Italiane, nel suo contributo alla consultazione pubblica, ha presentato i risultati di una recente ricerca di mercato condotta nell'autunno 2014 su un campione di 1.000 individui (con età superiore ai 18 anni), avente l'obiettivo di valutare il vissuto di una rimodulazione della consegna a giorni lavorativi alterni (rispetto ai 5 giorni attualmente previsti) della corrispondenza cartacea da parte del portalettere. Sebbene Poste Italiane non abbia fornito elementi informativi sullo schema di campionamento e sui cosiddetti fattori di ponderazione, dalla ricerca, risulta che il 75% circa della popolazione italiana ritiene adeguato il modello di recapito a giorni alterni.

V.7. Al di là dei risultati delle ricerche di mercato sui singoli individui, è importante evidenziare che ad oggi la quasi totalità della corrispondenza, compresa quella inviata per mezzo delle cassette di impostazione e dagli uffici postali, è di tipo B2C. Come mostrato anche dai servizi a valore aggiunto offerti dalla concorrenza, le aziende mittenti (banche, assicurazioni, utilities, piccole e medie imprese, piccoli professionisti, ecc.) non domandano servizi postali caratterizzati dalla velocità quanto piuttosto dalla tracciabilità e affidabilità del recapito nei termini (lunghi) prestabili dal contratto. Ciò mostra come la riduzione della frequenza di recapito non comporti una riduzione della perdita di benessere degli utenti che resta, al contrario, del tutto invariata a fronte invece di una significativa riduzione dei costi legati alla possibilità di riorganizzare la logistica di recapito.

V.8. Si ritiene che l'implementazione graduale della nuova modalità di recapito, con una fase iniziale circoscritta dal punto di vista dei Comuni e degli utenti coinvolti, non renda necessaria la previsione – suggerita da Nexive - di specifiche clausole di salvaguardia dei contratti in essere. La previsione di simili clausole, peraltro, comprometterebbe le finalità di ottimizzazione della rete di recapito e di contenimento dei relativi costi di esercizio sottese al nuovo modello di recapito. Tuttavia, al fine di consentire una più agevole gestione delle criticità legate all'esecuzione dei contratti in essere, si ritiene opportuno prevedere una specifica comunicazione da parte di Poste Italiane nei confronti degli altri operatori postali con un preavviso di almeno 60 giorni (sul punto si rimanda alle valutazioni dell'Autorità in merito ai quesiti 10 e 11).

V.9. Con riguardo alla richiesta di alcuni Comuni di escludere dall'ambito di applicazione della deroga le zone montane e di verificare la possibilità di ridurre i costi del servizio postale universale intervenendo nelle città più popolate, si osserva come il legislatore nazionale abbia previsto che eventuali deroghe al principio della fornitura per cinque giorni a settimana possano interessare soltanto ambiti territoriali con densità abitativa inferiore a 200 ab/kmq.

V.10. Infine, con riferimento alla richiesta di alcuni Comuni di valutare un'applicazione del modello di recapito a giorni alterni su base settimanale, al fine di assicurare la fornitura del servizio per almeno tre giorni a settimana (lunedì, mercoledì e venerdì), si osserva come lo schema bisettimanale sia stato proposto da Poste Italiane sulla base di scelte organizzative e gestionali aziendali rispondenti a finalità di ottimizzazione delle risorse e riduzione dei costi di esercizio della rete di recapito.

### 3.2 *L'impatto sulle abitudini dell'utenza*

40. La proposta presentata da Poste Italiane include una valutazione degli effetti del modello di recapito a giorni alterni sulle abitudini degli utilizzatori dei servizi postali, in qualità di mittenti e destinatari.

41. Poste Italiane riferisce dei risultati di alcuni studi sulle abitudini di consumo e le preferenze degli utenti (si veda *infra*) che, con riferimento ai tempi di recapito della corrispondenza, evidenzerebbero una scarsa sensibilità dell'utenza rispetto alla velocità

di consegna: la consegna in “J+1” (primo giorno lavorativo successivo a quello di inoltro nella rete postale) si colloca, se si considerano una serie di caratteristiche del servizio, tra gli ultimi posti nella “classifica d’importanza”. Nel dettaglio, Poste Italiane rileva che circa il 75% della popolazione italiana ritiene adeguato il recapito a giorni alterni e, quindi, non essenziale un recapito quotidiano.

42. Si osserva, al riguardo, che non tutte le fonti a cui Poste Italiane fa riferimento sono recenti: sono citati, ad esempio, anche i risultati derivanti dalla somministrazione di un questionario ad alcune aziende italiane nell’anno 2009. D’altra parte, il proliferare del fenomeno dell’*e-substitution*, l’alfabetizzazione digitale e le misure di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione poste in essere negli ultimi anni dai governi italiani, rendono credibile la circostanza che non si possano esser realizzate, dal 2009 ad oggi, condizioni di novità tali da mutare lo scenario, e dunque la percezione degli utenti, in senso inverso. Gli studi fin qui indicati da Poste Italiane non consentono, quindi, di disporre di elementi informativi per valutare il campione utilizzato, la sua rappresentatività e, quindi, la validità dell’estensione dei risultati campionari all’intera popolazione. Eventuali nuove analisi, realizzate o presentate in sede di consultazione, potranno essere valutate a tal fine.

43. Poste Italiane cita al riguardo anche studi comparativi realizzati a livello europeo. Con particolare riferimento al nostro Paese, dallo studio effettuato da *The Boston Consulting Group*<sup>12</sup>, risulterebbe che le preferenze dei destinatari dei servizi postali sono spostate verso basse frequenze di recapito (2 giorni a settimana per il 71% circa dei rispondenti). Anche in questo caso, lo studio è apprezzabile con riferimento al dibattito, avviato già da diversi anni, e ultimamente fatto proprio nell’ambito di una indagine ancora in corso da parte dell’ERGP, circa la necessità di introdurre elementi di flessibilità nel servizio universale di recapito, anche in ragione dell’asserito trascurabile impatto che esso genererebbe sul fabbisogno degli utenti. Tuttavia tale indagine non contiene, di per sé, riferimenti dettagliati sul campione utilizzato, tali da poter estendere i risultati campionari all’intera popolazione italiana<sup>13</sup> ai fini della specifica valutazione della proposta di Poste.

44. Il rapporto tecnico svolto da *Rand Europe* per la Commissione europea<sup>14</sup> illustra una metodologia per misurare le preferenze dei consumatori e la implementa in tre Paesi (tra cui l’Italia), fornisce indicazioni agli Stati che desiderano condurre indagini quantitative per meglio comprendere le esigenze dei cittadini in tema di servizi postali. Una delle raccomandazioni di carattere metodologico è proprio quella di garantire, negli studi prossimi, una numerosità campionaria ampia, soprattutto per gli utenti di tipo affari, data la loro importanza nel settore postale.

---

<sup>12</sup> *The Boston Consulting Group*, “*The postman always brings twice*”, 2011.

<sup>13</sup> L’unico elemento reso noto nel rapporto è che, per ciascuno dei 14 Paesi esaminati, sono stati intervistati 400 individui di età compresa tra 18 e 65 anni.

<sup>14</sup> *Rand Europe*, “*Study on Appropriate Methodologies to better Measure Consumer Preferences for Postal Services*”, 2011.

45. In ogni caso, con i limiti sopra evidenziati, gli elementi prodotti da Poste Italiane in relazione alle abitudini degli utenti e all’impatto sulle stesse di una variazione della frequenza di recapito, sono apprezzabili sotto un profilo di contesto volto a caratterizzare l’evoluzione del servizio anche alla luce della trasformazione, nel corso degli anni, del cosiddetto “diritto a comunicare”, ormai realizzato in forma ibrida dagli utenti con mezzi cartacei e digitalizzati.

### 3.3 I Servizi coinvolti e l’impatto sugli obiettivi di qualità

46. Dal punto di vista operativo, l’implementazione del recapito a giorni alterni riguarda non solo la distribuzione al domicilio del destinatario di tutti gli invii postali inclusi nel servizio universale (posta registrata e non), ma anche la raccolta degli invii postali inoltrati nella rete postale attraverso le cassette di impostazione (posta prioritaria e posta ordinaria). Infatti, la proposta di Poste Italiane prevede che, come il recapito, anche la vuotatura delle cassette postali, attività rientrante tra le mansioni dei portalettere, sia svolta con la medesima frequenza. Invece, per i prodotti postali inoltrati attraverso gli uffici postali, quali gli invii di posta registrata (per i quali è necessaria tale modalità di spedizione) e gli invii di posta ordinaria e prioritaria (per i quali tale modalità di spedizione è ammessa), la raccolta della corrispondenza nei Comuni serviti a giorni alterni è effettuata in tutti i giorni in cui gli uffici postali presenti sul territorio sono aperti al pubblico.

47. Secondo quanto da Poste sostenuto, l’introduzione della nuova modalità di recapito può pregiudicare i tempi di spedizione degli invii per la cui consegna è previsto uno *standard* pari o inferiore a “J+3” (consegna al destinatario entro il terzo giorno lavorativo successivo a quello dell’inoltro dell’invio nella rete postale). Tuttavia, nuove condizioni di offerta del servizio di posta prioritaria con *standard* “J+1”, vedi *infra*, su cui è in corso una consultazione pubblica<sup>15</sup>, potrebbero mitigare questo fenomeno, laddove il contenimento atteso dei costi e/o la maggiore remuneratività del servizio dovessero rendere disponibili risorse aggiuntive e innescare processi di razionalizzazione idonei a migliorare la qualità complessiva.

48. L’attuazione della nuova modalità di recapito impone, infatti, di garantire con strumenti adeguati le esigenze essenziali connesse al servizio universale e gli interessi degli utenti coinvolti in qualità di mittenti o destinatari degli invii. La posizione di questi ultimi deve essere tutelata, non solo attraverso una chiara, completa e tempestiva informazione sugli effetti della nuova modalità operativa, ma anche mediante precise garanzie sul rispetto degli *standard* di qualità e opportuni strumenti di tutela volti a ridurre al minimo i possibili disagi. Temi questi ultimi – obiettivi di qualità e tutela degli utenti – che, nell’ambito sia del presente provvedimento che in quello in materia di tariffe e obiettivi di qualità sopra richiamato, sono oggetto di apposite previsioni che, proprio in considerazione della loro natura e finalità, potrebbero confluire, in esito alla fase di consultazione pubblica, in un’unica delibera.

---

<sup>15</sup> Si veda la delibera n. 164/15/CONS del 27 marzo 2015, in materia di nuovi obiettivi statistici di qualità e nuove tariffe degli invii postali rientranti nel servizio universale.

### *I servizi postali con standard “J+4”*

49. La legge di stabilità 2015 ha previsto che, salvo quanto indicato per gli invii di posta prioritaria, gli obiettivi percentuali di recapito dei prodotti postali rientranti nel servizio universale siano riferiti tutti al recapito entro il quarto giorno successivo a quello dell’inoltro nella rete postale (“J+4”). Pertanto, a seguito del recente superamento degli *standard* in “J+3”, nelle zone servite a giorni alterni, possono subire ritardi rispetto agli obiettivi di qualità, secondo quanto sostenuto da Poste Italiane, soltanto i tempi di spedizione della posta prioritaria e delle stampe periodiche quotidiane (rientranti nei cd. prodotti editoriali), trattandosi di invii aventi uno *standard* in “J+1” (per i prodotti editoriali “J+0”/“J+1”).

50. Con riguardo allo *standard* in “J+4”, la fissazione dei relativi obiettivi statistici di qualità (ovvero, per ciascun prodotto postale, la percentuale di invii sul totale annuale nazionale da recapitare entro il quarto giorno successivo a quello di inoltro nella rete postale) è rimessa dal legislatore all’Autorità, che provvederà, a seguito dell’istruttoria attualmente in corso, a valutare la proposta presentata da Poste Italiane ai sensi dell’art. 1, comma 280 della Legge di stabilità 2015.

51. Al riguardo, Poste Italiane ha precisato che i tempi di spedizione degli invii con *standard* in “J+4” spediti e/o destinati in zone servite a giorni alterni non saranno pregiudicati dalla nuova modalità di recapito solo nel caso in cui i relativi obiettivi di qualità siano definiti dall’Autorità in percentuale prossima a quella proposta dalla società. In tal caso, secondo quanto affermato dalla società, gli invii in “J+4”, siano essi spediti da “zone alterne” verso “zone quotidiane” (e viceversa) o da “zone alterne” verso “zone alterne”, verranno recapitati entro il quarto giorno successivo a quello di inoltro nella rete postale, secondo quanto previsto dallo *standard*.

### *- Il servizio di posta prioritaria*

52. Per quanto concerne i servizi con *standard* di qualità in “J+1”, sopra richiamati, va sottolineato che tale misura è suscettibile di “mitigare” gli incrementi dei tempi di recapito degli altri servizi. A tal riguardo, Poste Italiane dovrà adottare, anche in ragione della razionalizzazione del servizio conseguente alla nuova modalità di recapito, meccanismi idonei a prevenire il rischio che gli invii di posta prioritaria possano subire un incremento, non soltanto in fase di consegna della corrispondenza al destinatario, ma anche in fase di raccolta, nel caso in cui la spedizione sia effettuata tramite cassette di impostazione in un Comune servito a giorni alterni.

53. In particolare, lo sforzo organizzativo di P.I. per i servizi con *standard* di qualità in “J+1”, oggetto di monitoraggio da parte dell’Autorità, dovrà esser finalizzato ad evitare l’insorgere di situazioni “strutturali” (ovvero non occasionali) e statisticamente significative di non rispetto della prestazione garantita, ovvero nelle quali gli invii di posta prioritaria siano recapitati nel secondo o terzo giorno successivo a quello di inoltro nella rete postale.

54. Ne deriva che, con riguardo al servizio in esame, l'implementazione del modello di recapito a giorni alterni richiede, da un lato, una modifica del sistema di monitoraggio della qualità (il sistema dovrà considerare come recapitati in "J+1" gli invii consegnati non il giorno lavorativo successivo a quello di inoltro, ma il primo giorno utile di recapito successivo a quello di inoltro nella rete postale), dall'altro, una modifica delle informazioni da fornire agli utenti circa i tempi e le caratteristiche del servizio.

55. Con riguardo al primo aspetto, si fa presente che il monitoraggio dei tempi di spedizione della posta prioritaria per la verifica del rispetto degli obiettivi di qualità deve essere affidato ad un soggetto specializzato indipendente, selezionato in esito a procedura di gara, che, sulla base della normativa tecnica europea vigente, effettua il suddetto monitoraggio su base campionaria.

56. Il relativo sistema di rilevazione dovrà essere opportunamente modulato al fine di tener conto dell'impatto del recapito a giorni alterni sui tempi di spedizione della posta prioritaria, ad esempio, monitorando anche le tratte relative alle "zone alterne" e assicurando a quest'ultime un'adeguata rappresentatività campionaria.

57. Con riguardo, invece, alla corretta informazione degli utenti, si ritiene che debba essere chiaramente indicato l'impatto della nuova modalità di recapito sui tempi di spedizione degli invii, con particolare riguardo alle modalità di calcolo dello *standard* "J+1" e alla possibilità di inoltro degli invii attraverso un ufficio postale, in alternativa alle cassette di impostazione (in particolare nei giorni in cui l'attività di vuotatura nelle cassette non è svolta dal portalettere che serve la zona).

- *I prodotti editoriali periodici quotidiani*

58. Quanto all'impatto dell'implementazione del recapito a giorni alterni sui prodotti editoriali periodici quotidiani, sono stati richiesti a Poste Italiane dati aggiornati (ad inizio febbraio 2015) sui volumi dei quotidiani distribuiti giornalmente agli abbonati nei Comuni che potrebbero essere interessati all'implementazione del nuovo modello di recapito.

59. Dai dati trasmessi dalla società risulta che, nei Comuni potenzialmente interessati:

- il numero medio di quotidiani distribuiti è pari a circa 13 copie giornaliere per Comune;
- circa il 70% dei Comuni riceve giornalmente un numero di copie di quotidiani pari o inferiore a 10;
- circa il 50% dei Comuni riceve un numero di copie di quotidiani pari o inferiore a 5;
- per ogni 214 residenti viene consegnata una sola copia di un quotidiano.

60. L'analisi dei volumi di quotidiani recapitati nei Comuni potenzialmente interessati evidenzia che l'impatto dell'implementazione del recapito a giorni alterni sui prodotti editoriali periodici quotidiani è contenuto. Se l'analisi viene poi limitata ai soli Comuni in cui potrebbero ritenersi sussistenti le condizioni fissate dal legislatore per il rilascio



dell'autorizzazione (si veda *infra*, paragrafo n. 3.5), l'impatto sul servizio in esame risulta ulteriormente ridimensionato. Infatti, in tali Comuni:

- il numero medio di quotidiani distribuiti è pari a circa 12,7 copie giornaliere per Comune;
- circa il 72% dei Comuni riceve giornalmente un numero di copie di quotidiani pari o inferiore a 10;
- circa il 67% dei Comuni riceve un numero di copie di quotidiani pari o inferiore a 5;
- ogni 198 residenti viene consegnata una sola copia di un quotidiano.

61. In generale si osserva, poi, che, da un lato, il rilascio dell'autorizzazione alla fornitura a giorni alterni, secondo la normativa vigente, non può essere subordinato a valutazioni che, ancorché possano utilmente concorrere a stimare il costo-opportunità della misura in termini sia del fabbisogno degli utenti sia della sostenibilità del servizio, esulino dalla verifica delle condizioni fissate dal legislatore all'art. 3, comma 7 del d.lgs. n. 261/1999; dall'altro, l'impatto sulla fruizione del servizio di recapito dei quotidiani, come sopra stimato, appare trascurabile se confrontato con le esigenze di sostenibilità del servizio universale perseguite attraverso l'introduzione del modello di recapito a giorni alterni.

62. In ogni caso, attraverso lo strumento della consultazione pubblica, potranno essere acquisite sul punto le osservazioni specifiche dei soggetti direttamente interessati (editori e abbonati), al fine di poter considerare ulteriori elementi valutativi.

**- *Le osservazioni acquisite dagli editori durante la consultazione e le valutazioni dell'Autorità***

O.13. Sono intervenuti alla consultazione le società editrici del quotidiano l'Avvenire e del Quotidiano di Sicilia e le Federazioni di Editori FISC (Federazione italiana settimanali cattolici) e FIEG (Federazione Italiana Editori Giornali). Nei contributi presentati, gli editori hanno espresso la propria contrarietà all'autorizzazione da parte dell'Autorità all'avvio del recapito a giorni alterni, secondo il modello descritto nel documento di consultazione, evidenziando numerosi aspetti critici con riguardo all'impatto della nuova modalità di recapito sulla distribuzione postale non solo dei quotidiani, ma anche degli altri periodici (in particolare settimanali) in abbonamento.

O.14. Non essendo presenti sul mercato nazionale altri operatori postali in grado di assicurare la copertura territoriale richiesta da un servizio di consegna a domicilio, nelle aree potenzialmente interessate dalla nuova modalità di recapito non esistono alternative al servizio di spedizione di prodotti editoriali offerto da Poste Italiane.

O.15. Gli effetti che il nuovo modello di recapito produrrebbe sul mercato degli abbonamenti di quotidiani e periodici sarebbero, ad avviso degli editori, dirompenti. Verrebbero compromessi gravemente, infatti, sia gli interessi degli editori - in particolare gli editori di quotidiani e settimanali venduti prevalentemente in abbonamento, che non solo perderebbero molti dei loro lettori, ma vedrebbero anche notevolmente ridotto il loro valore pubblicitario - sia il diritto all'informazione degli abbonati, anche in

considerazione della circostanza che, in molte delle località potenzialmente interessate dalla fornitura a giorni alterni, il servizio di recapito a domicilio svolto da Poste Italiane rappresenta l'unico mezzo di accesso all'informazione, trattandosi, per lo più, di aree remote del Paese, in cui anche le rivendite di periodici e la connettività *Internet* sono carenti.

O.16. Si sottolineano, inoltre, le criticità legate all'esecuzione dei contratti in essere tra editori e abbonati: le inadempienze che deriverebbero dall'introduzione del recapito a giorni alterni produrrebbero inevitabilmente un enorme contenzioso per risarcimento danni, promosso sia dagli editori, sia dagli abbonati.

Le valutazioni dell'Autorità

V.11. Dalla consultazione pubblica è dunque emersa con tutta evidenza l'incidenza del modello di recapito a giorni alterni sulle spedizioni in abbonamento di quotidiani e periodici, in particolare, per alcune imprese che, a livello nazionale e locale, utilizzano il servizio postale come principale canale di diffusione.

V.12. Quanto emerso rappresenta un elemento, non secondario, di valutazione, che deve essere inserito, tuttavia, nel quadro complessivo tracciato dalla legge di stabilità 2015. Il legislatore, in uno scenario di contenimento della spesa pubblica, ha previsto una sensibile riduzione del valore massimo dell'onere del servizio postale universale che, a partire dall'anno corrente, può essere riconosciuto a Poste Italiane e ha introdotto previsioni volte ad assicurare la sostenibilità del servizio universale a fronte della crescente contrazione dei volumi postali e del conseguente aumento dei costi di fornitura.

V.13. Sono queste esigenze che si avvertono non solo a livello nazionale e non soltanto con riguardo ai servizi postali. È il ruolo, in generale, dei servizi di interesse economico generale che deve essere rivisto alla luce di un contesto che, diversamente dal passato, appare caratterizzato dalla necessità di contemperare gli obiettivi di coesione sociale e territoriale, perseguiti da tali servizi, con l'impatto significativo della crisi economica e la conseguente pressione sulle finanze pubbliche. L'esigenza di un bilanciamento induce a ricercare soluzioni per perseguire gli obiettivi di coesione sociale e territoriale attraverso modi nuovi e socialmente innovativi di svolgere le attività economiche e fornire servizi di interesse economico generale.

V.14. Si tratta, quindi, mantenendo fermo l'obiettivo di sostenibilità indicato dal legislatore, di riconsiderare il modello logistico-operativo del canale di diffusione dei quotidiani e periodici attraverso i servizi postali, ricercando soluzioni adeguate. Soluzioni che devono tener conto non solo degli obiettivi generali di progressiva digitalizzazione dei servizi e di sostenibilità dell'onere del servizio postale universale, ma anche delle specificità del settore e delle tendenze prospettiche che lo caratterizzano.

V.15. Le caratteristiche specifiche del tema – impatto della modalità di recapito a giorni alterni sulla distribuzione attraverso il servizio postale – si colgono con immediatezza se si considera la tipologia di prodotto che è veicolato attraverso il servizio postale: il quotidiano è mezzo di accesso all'informazione e l'informazione deve essere fornita con

immediatezza. Se, infatti, si può affermare che in relazione ai bisogni della generalità degli utenti, può essere trascurabile l'impatto del differimento di un giorno della consegna di alcuni prodotti postali mentre è più rilevante la certezza del recapito, altrettanto non può dirsi per l'utente che usufruisce del servizio postale per ricevere il proprio quotidiano.

V.16. L'informazione veicolata dal quotidiano deve essere tempestiva, le notizie diffuse devono essere attuali. La tutela del pluralismo dell'informazione, che si incentra anche sulla possibilità dei cittadini di accedere alle informazioni, deve garantire un'offerta editoriale che non solo sia pienamente fruibile da parte dei cittadini ma che fornisca un prodotto valido e utile. L'utente lettore ha dunque esigenze obiettivamente differenziate che devono essere tenute in considerazione, pur nel rispetto dei principi di eguaglianza dei diritti degli utenti e di parità di condizioni di fruizione del servizio fra le diverse categorie o fasce di utenti che, tuttavia, si traducono nel divieto di ogni ingiustificata discriminazione e non in un obbligo assoluto di uniformità delle prestazioni. Un servizio universale imperniato su un modello di recapito a giorni alterni se riferito ad uno strumento di accesso all'informazione, come il quotidiano, perderebbe in concreto la sua funzionalità perché si tradurrebbe nella distribuzione e nella fruizione da parte del lettore di un prodotto privo di qualsiasi utilità informativa.

V.17. In questo quadro generale, e nella consapevolezza di dover trovare il giusto temperamento di valori fondamentali, come il diritto all'informazione, con gli obiettivi, indicati dal legislatore, di adeguare le politiche pubbliche ai mutati scenari del settore postale, appare condivisibile la posizione espressa da Poste Italiane nella nota indirizzata alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, nella quale si auspica, nell'ambito della più ampia riflessione in corso sulle misure di sostegno pubblico all'editoria, la costituzione di un tavolo tecnico che, attraverso il coinvolgimento di tutte le imprese interessate, approfondisca la tematica della sostenibilità del modello logistico-operativo ed economico della consegna postale degli invii editoriali, in vista dell'individuazione di soluzioni di sistema innovative.

V.18. Qualsiasi soluzione dello specifico problema non rapportata ad una visione di sistema che tenga conto anche dell'evoluzione prospettica del settore risulterebbe comunque insoddisfacente. È dunque ragionevole ipotizzare che una soluzione, anche attraverso apposite sedi di confronto, possa essere più agevolmente individuata nell'ambito della più ampia riflessione in corso, che, secondo quanto preannunciato, dovrebbe condurre il Governo a presentare nei prossimi mesi un disegno di legge di riforma complessiva del sistema di misure di sostegno pubblico all'editoria.

V.19. In tale quadro si inserisce la recentissima iniziativa del Ministero dello sviluppo economico che, anche a seguito degli incontri svoltisi presso la Presidenza del Consiglio sui problemi dell'editoria, ha ritenuto di approfondire in modo specifico l'esame dell'impatto del recapito a giorni alterni sulla consegna dei giornali agli abbonati. Per meglio definire la posizione di Poste Italiane sul tema ed acquisire tutti i necessari elementi conoscitivi, presupposto necessario per valutare compiutamente nelle sedi opportune tutte le possibili soluzioni, l'Autorità ha deciso di richiedere a Poste italiane di

formulare entro quarantacinque giorni dalla pubblicazione della presente delibera un'offerta che integri/completi la distribuzione dei quotidiani e dei periodici settimanali effettuata attraverso il recapito a giorni alterni nelle aree interessate. L'offerta dovrà essere equa e ragionevole, improntata ai criteri di sostenibilità, più volte esplicitati nella presente delibera, e in ogni caso coerente con il principio di abbordabilità del prezzo per gli utenti finali.

V.20. Nelle more dell'individuazione di una soluzione di sistema nell'ambito della riforma delle misure di sostegno pubblico all'editoria, l'avvio della prima fase attuativa del nuovo modello di recapito avrà un impatto sulla distribuzione postale di quotidiani e settimanali che, come evidenziato nell'analisi di seguito riportata, può essere considerato fortemente contenuto. La prima fase infatti, dato il numero circoscritto di Comuni interessati e l'esigua parte di popolazione nazionale coinvolta, ha una valenza, di fatto, sperimentale.

V.21. I 258 Comuni interessati dalla prima fase implementativa appartengono a quattro Regioni dell'Italia settentrionale. Complessivamente in tali Comuni risiede lo 0,6% della popolazione italiana. Si tratta di Comuni di piccole dimensioni. In particolare, l'80% circa di essi non supera i 2.000 abitanti e oltre la metà ha un numero di residenti inferiore a 1.000. Tutti i Comuni hanno, inoltre, una densità abitativa inferiore a 200 ab/kmq. Fanno eccezione soltanto 3 Comuni, la cui densità non supera tuttavia i 350 ab/kmq e che, in ogni caso, appartengono ad ambiti territoriali provinciali con meno di 200 ab/kmq.

V.22. Per ciascuno dei Comuni della prima fase Poste Italiane ha fornito il dato relativo al numero medio (calcolato su base settimanale) di copie giornaliere di tutte le pubblicazioni editoriali (quotidiani e altri periodici, prevalentemente settimanali), per le quali, secondo le vigenti condizioni di offerta del servizio di spedizione dei prodotti editoriali, sono previsti obiettivi di qualità in J+0/J+1. Nello specifico, il numero complessivo di copie giornaliere consegnate nei 258 Comuni della prima fase è di circa 2.000 e il numero medio di copie giornaliere consegnate per Comune è pari a circa 8.

V.23. A fronte di tale valore medio, nel 77% circa dei Comuni interessati (198 Comuni) è distribuito un numero di copie giornaliere pari o inferiore a 10, mentre nel 57% circa dei Comuni impattati (146 Comuni) è distribuito un numero di copie giornaliere pari o inferiore a 5. Tra questi ultimi, i Comuni che non ricevono alcuna pubblicazione giornaliera ovvero che ne ricevono al massimo una sono 45.

V.24. Inoltre, considerando che la popolazione complessiva dei Comuni interessati dalla prima fase ammonta a circa 348.000 abitanti, dall'analisi emerge che ogni 174 residenti viene consegnata una sola copia giornaliera (circa lo 0,6% di incidenza).

V.25. In aggiunta ai dati acquisiti da Poste Italiane – che, si ripete, fanno riferimento al numero medio (calcolato su base settimanale) di copie giornaliere di periodici (quotidiani e settimanali) distribuiti - l'Autorità ha ritenuto necessario un ulteriore approfondimento, al fine di acquisire direttamente dagli editori i dati sul numero di lettori abbonati residenti nei Comuni potenzialmente interessati dal nuovo modello di recapito. La relativa richiesta

di informazioni è stata rivolta alle società editrici di quotidiani e periodici settimanali aventi il maggior numero di abbonati a livello nazionale. Dall'analisi dei dati raccolti, emerge che il numero complessivo di lettori abbonati ai periodici Il Sole24Ore, L'Avvenire, Dolomiten, Famiglia Cristiana, Panorama, L'Espresso, L'Eco di Bergamo, L'Adige e La Stampa, residenti nei Comuni interessati dalla prima fase, è pari a circa 4.700 (tabella n. 1bis). Se si rapporta tale dato alla popolazione complessivamente residente nei Comuni in esame, risulta che poco più dell'1% degli abitanti è sottoscrittore di un abbonamento a uno dei periodici indicati.

**Tabella n. 1bis: Numero di abbonamenti nei Comuni della prima fase e percentuale sulla popolazione**

Regione	Numero Comuni Fase I	Totale abbonamenti nei Comuni Fase I*	Popolazione Comuni Fase I	% Abbonamenti /Popolazione
Veneto	59	1.682	131.753	1,28%
Friuli Venezia Giulia	57	1.159	90.034	1,29%
Piemonte	90	1.104	76.749	1,44%
Lombardia	52	780	49.234	1,58%
<b>Totale complessivo</b>	<b>258</b>	<b>4.725</b>	<b>347.770</b>	<b>1,36%</b>

\*Periodici considerati: Il Sole24Ore, L'Avvenire, Dolomiten, Famiglia Cristiana, Panorama, L'Espresso, L'Adige, l'Eco di Bergamo, La Stampa.

V.26. L'esame dei dati a livello comunale evidenzia, inoltre, che il numero di abbonamenti in quasi la metà dei Comuni è uguale o inferiore a 10 e in circa il 74% del Comuni è inferiore a 25.

V.27. Considerando, invece, la percentuale di abbonamenti sulla popolazione dei Comuni, si rileva che, nel 95% dei Comuni della prima fase (246 su 258) il valore è inferiore al 3% e che in un solo Comune si va oltre il 10% (13,8% di abbonamenti/popolazione).

***Quesito n. 2** – Si condivide l'orientamento dell'Autorità secondo cui, nelle aree servite a giorni alterni, ove i tempi effettivi di spedizione possano non coincidere con i tempi previsti dagli standard di qualità, sia necessario da parte di Poste Italiane fornire al riguardo un'informazione il più possibile chiara e completa agli utenti interessati (sia mittenti che destinatari degli invii), nonché compiere ogni sforzo organizzativo per rispettare gli standard di qualità previsti?*

## ***Q2 – Le osservazioni dei soggetti intervenuti alla consultazione***

O.17. Tutti i soggetti intervenuti alla consultazione che si sono espressi sul quesito n. 2 concordano con l’Autorità sulla necessità di assicurare all’utenza un’informativa dettagliata e trasparente che dia evidenza degli impatti della nuova modalità di recapito sugli *standard* di qualità degli invii.

## ***Q2 – Le valutazioni dell’Autorità***

V.28. In considerazione delle osservazioni pervenute nel corso della consultazione pubblica, l’Autorità conferma che Poste Italiane dovrà adottare meccanismi idonei a contenere i tempi di spedizione degli invii di posta prioritaria in particolare nei Comuni serviti a giorni alterni, al fine di garantire il rispetto degli obiettivi di qualità.

V.29. In particolare, l’Autorità monitorerà che, per i servizi con *standard* di qualità in “J+1”, non si verifichino situazioni “strutturali” (ovvero non occasionali) e statisticamente significative di non rispetto della prestazione garantita, ovvero nelle quali gli invii di posta prioritaria siano recapitati nel secondo o terzo giorno successivo a quello di inoltro nella rete postale. In tal senso, l’Autorità chiarisce che l’obiettivo di qualità deve tenere conto della circostanza che in alcuni Comuni del territorio nazionale la prestazione del servizio sarà effettuata a giorni alterni. In particolare, il recapito della corrispondenza il primo giorno lavorativo successivo a quello di spedizione non potrà essere garantito nei casi in cui l’invio provenga o sia destinato ad un Comune servito a giorni alterni.

V.30. Al riguardo si richiamano gli obiettivi di qualità recentemente fissati dalla delibera n. 396/15/CONS per il servizio di posta prioritaria che prevedono il recapito degli invii entro:

- il giorno lavorativo successivo a quello di inoltro nella rete postale, per almeno l’80% degli invii provenienti e destinati a Comuni serviti per 5 giorni a settimana;
- il secondo giorno lavorativo successivo a quello di inoltro nella rete postale, per almeno l’80% degli invii provenienti o destinati a Comuni serviti a giorni alterni;
- il terzo giorno lavorativo successivo a quello di inoltro nella rete postale per almeno l’80% degli invii provenienti e destinati a Comuni serviti a giorni alterni;
- il quarto giorno lavorativo successivo a quello di inoltro nella rete postale per almeno il 98% di tutti gli invii.

V.31. Con riguardo, invece, alla corretta informazione degli utenti, si conferma che Poste Italiane deve chiaramente indicare l’impatto della nuova modalità di recapito sui tempi di spedizione degli invii, con particolare riguardo alle modalità di calcolo dello *standard* “J+1” e alla possibilità di inoltro degli invii attraverso un ufficio postale, in alternativa alle cassette di impostazione (in particolare nei giorni in cui l’attività di vuotatura nelle cassette non è svolta dal portalelettere che serve la zona).

- *La gestione della posta inesitata*

63. Nelle aree servite a giorni alterni, è ragionevole aspettarsi un incremento della posta inesitata, ovvero degli invii “a firma” che non è possibile recapitare per assenza del destinatario, o di altra persona abilitata al ritiro, presso l’indirizzo indicato dal mittente. Infatti, riducendo il numero dei giorni in cui il recapito è effettuato, aumentano le probabilità che si verifichi tale circostanza, con conseguente necessità per il destinatario di recarsi presso un ufficio postale o altro centro di distribuzione per ritirare il proprio invio (art. 25, comma 3, lettera a) delle “Condizioni generali di servizio” di cui all’allegato A alla delibera n. 385/13/CONS). Per limitare i possibili disagi per gli utenti residenti nelle aree servite a giorni alterni si ritiene, pertanto, opportuno richiedere a Poste Italiane di individuare specifiche modalità operative, soggette anch’esse alla verifica e al monitoraggio da parte dell’Autorità, volte ad agevolare al massimo la ricezione (o il ritiro negli appositi centri) della posta inesitata da parte dei destinatari.

*Quesito n. 3 – Si condivide l’orientamento dell’Autorità secondo cui, nelle aree servite a giorni alterni, sia opportuno individuare specifiche modalità operative volte a facilitare al massimo la ricezione (o il ritiro negli appositi centri) della posta inesitata da parte dei destinatari?*

**Q3 – Le osservazioni dei soggetti intervenuti alla consultazione**

O.18. Secondo Poste Italiane la riduzione della frequenza settimanale di recapito non avrebbe incidenza sul numero di invii inesitati, anche in considerazione dell’esiguo numero di invii registrati che vengono recapitati nei Comuni potenzialmente interessati dalla nuova modalità di recapito rispetto agli altri Comuni italiani. Pertanto, la società non ritiene necessaria la predisposizione di differenti modalità di gestione degli invii inesitati.

O.19. Al riguardo, la società fa presente che attualmente è in fase di sperimentazione un servizio di consegna personalizzata che facilita il ritiro da parte dei destinatari degli invii inesitati in giacenza presso gli uffici postali. Nelle intenzioni della società, il servizio sarà eventualmente esteso a tutto il territorio nazionale se, in esito alla sperimentazione, emerga un effettivo interesse da parte degli utenti alla sua disponibilità.

O.20. I Comuni e gli altri operatori postali condividono la posizione dell’Autorità, auspicando condizioni più agevoli per la ricezione degli invii inesitati a favore degli utenti residenti nei Comuni serviti a giorni alterni.

**Q3 – Le valutazioni dell’Autorità**

V.32. Al fine di limitare i possibili disagi per gli utenti residenti nelle aree servite a giorni alterni, l’Autorità invita Poste Italiane a valutare l’inclusione nel progetto di sperimentazione dei servizi di consegna personalizzata dei Comuni nei quali sia avviato il nuovo modello di recapito.

### 3.4 L'implementazione graduale del nuovo modello di recapito

64. L'autorizzazione richiesta da Poste Italiane si basa su parametri che comportano l'introduzione del modello di recapito a giorni alterni in 5.296 Comuni, in cui risiede circa il 25% della popolazione italiana. La proposta prospetta un percorso in 3 fasi per una graduale implementazione del modello, soggetta ad altrettanti momenti di verifica da parte dell'Autorità, e una progressiva estensione del numero di utenti interessati, fino al raggiungimento, entro la fine del 2017, del limite massimo di 1/4 della popolazione nazionale.

65. La prima fase, da avviare non appena l'Autorità si sarà pronunciata sulla richiesta di autorizzazione, dovrebbe interessare 238 dei Comuni per i quali Poste Italiane ha chiesto il rilascio dell'autorizzazione, in cui risiede circa lo 0,53% del totale della popolazione nazionale.

66. La seconda fase, che ha una durata annuale, dal 1° gennaio al 31 dicembre 2016, interessa un numero imprecisato di Comuni, nell'ambito dei 5.296 complessivi, che saranno successivamente individuati da Poste Italiane in maniera da estendere il recapito a giorni alterni fino ad 1/8 della popolazione nazionale. La società prevede di comunicare all'Autorità i Comuni effettivamente ricompresi nella seconda fase, prima del suo inizio, con un preavviso di tre mesi (dunque, stando alle tempistiche delineate, il 1° ottobre 2015).

67. La terza fase, anch'essa di durata annuale, dal 1° gennaio al 31 dicembre 2017, interessa i restanti Comuni oggetto di autorizzazione (tutti quelli in cui il recapito a giorni alterni non sia stato implementato nelle precedenti fasi), che Poste Italiane si riserva di comunicare all'Autorità con un preavviso di tre mesi (1° ottobre 2016), prima dell'avvio della fase finale, a conclusione della quale, secondo la proposta della società, verrebbe raggiunto il limite massimo di un quarto della popolazione nazionale previsto dal legislatore.

68. L'esigenza di procedere in maniera graduale, secondo quanto evidenziato da Poste Italiane, discende dall'opportunità di consentire una valutazione complessiva e progressiva di tutti gli elementi che contemporaneamente verranno a comporre il quadro d'insieme: oltre all'implementazione del recapito a giorni alterni, anche la nuova configurazione dei prodotti postali inclusi nel servizio universale secondo quanto previsto dalla Legge di stabilità 2015 (introduzione del servizio di posta ordinaria e definizione di nuovi *standard* di qualità dei servizi)<sup>16</sup>.

69. L'implementazione progressiva del recapito a giorni alterni nei Comuni in cui, sulla base delle valutazioni dell'Autorità, ricorrano i presupposti fissati dal legislatore appare idonea a consentire un più efficace controllo del processo attuativo non solo a livello aziendale, ma anche da parte dell'Autorità, in funzione di tutela degli utenti e di verifica degli effettivi risparmi di costo realizzati.

---

<sup>16</sup> Art. 1, commi 278 e 280 della Legge di stabilità 2015.



70. Al fine di assicurare un costante e tempestivo aggiornamento sull'andamento dell'attuazione del piano, nonché di consentire una verifica della coerenza, rispetto alle attese, dei risultati effettivamente raggiunti in termini di risparmi di costo e ottimizzazione della rete di recapito, appare opportuno prevedere, da un lato, specifici obblighi informativi a carico di Poste Italiane, sia prima dell'avvio sia a conclusione di ciascuna fase, dall'altro, che l'avvio di ciascuna fase implementativa sia autorizzata dall'Autorità. L'Autorità potrà avviare specifiche interlocuzioni con la Commissione europea sull'andamento del piano e le relative verifiche.

71. Il preavviso di 3 mesi previsto da Poste Italiane per l'indicazione dei Comuni coinvolti nelle diverse fasi attuative del piano di implementazione appare congruo; la relativa comunicazione dovrà tuttavia contenere anche informazioni di dettaglio con riguardo a:

- modalità e tempistiche secondo cui la società provvederà a informare gli utenti interessati (si veda il paragrafo n. 3.7),
- nuova configurazione delle aree di recapito afferenti ai Comuni serviti a giorni alterni e stima dei risparmi di costo attesi (si veda il paragrafo n. 3.6).

72. Al termine di ogni fase attuativa Poste Italiane dovrà altresì trasmettere all'Autorità un *report* in cui sia descritto l'andamento operativo, gli impatti economici (in termini di risparmi di costi effettivamente realizzati) e sociali (risposta degli utenti), ferma restando la necessità di informare prontamente l'Autorità laddove dovessero emergere criticità durante l'attuazione del piano.

73. Per evitare un eccessivo appesantimento procedimentale ed in un'ottica di semplificazione dell'attività amministrativa, appare opportuno prevedere un meccanismo di silenzio-assenso per il rilascio dell'autorizzazione delle fasi attuative successive alla prima. Pertanto, l'autorizzazione si intenderà rilasciata ove, trascorsi 45 giorni dalla trasmissione del *report* finale sugli esiti dell'implementazione della fase precedente, l'Autorità non si pronunci negativamente sulla base degli elementi acquisiti.

74. Nel caso in cui, sulla base degli elementi acquisiti, dovessero essere riscontrate gravi criticità, tali da incidere sulla regolare fruizione del servizio universale da parte degli utenti, ovvero, con riguardo ai risparmi di costo, tali da impedire la realizzazione dei risultati attesi, l'Autorità potrà negare l'autorizzazione all'avvio della successiva fase implementativa o subordinarne l'avvio all'introduzione di specifiche misure correttive.

75. Inoltre, nell'ambito delle valutazioni per il rilascio dell'autorizzazione all'avvio della singola fase implementativa, l'Autorità, ove ne ravvisasse la necessità, potrebbe chiedere informazioni a Poste Italiane in merito all'effettiva rispondenza dei Comuni individuati, date le loro caratteristiche geografiche e infrastrutturali, alle esigenze di ottimizzazione della gestione della rete di recapito.

**Quesito n. 4** – *Si condivide l'orientamento dell'Autorità secondo cui, durante l'implementazione graduale del modello di recapito a giorni alterni nei Comuni*

*autorizzati, ai fini di un maggior controllo del processo attuativo, sia necessario prevedere:*

- *specifici obblighi informativi a carico di Poste Italiane sia prima dell'avvio, sia a conclusione di ciascuna fase e*
- *il rilascio di un'autorizzazione, attraverso il meccanismo del silenzio assenso, per ciascuna delle fasi attuative successive alla prima.*

#### **Q4 – Le osservazioni dei soggetti intervenuti alla consultazione**

O.21. Poste Italiane non concorda con l'Autorità sull'opportunità di subordinare l'avvio di ciascuna fase implementativa al rilascio di una specifica autorizzazione. Al riguardo la società osserva che l'attuazione graduale del recapito a giorni alterni, articolata nelle tre fasi temporalmente distinte, risponde a esigenze di tipo meramente operativo e logistico, mentre l'istanza di autorizzazione presentata all'Autorità riguarda la complessiva adozione del nuovo modello di recapito con una copertura fino a un quarto della popolazione nazionale.

O.22. Per tale motivo, la società ha trasmesso in allegato al proprio contributo alla consultazione un nuovo elenco di complessivi 5.295 Comuni oggetto di richiesta di autorizzazione e, ricompreso in quest'ultimo, un nuovo elenco di 258 Comuni interessati dalla prima fase implementativa. I nuovi elenchi sostituiscono quelli trasmessi in precedenza (prima dell'avvio della consultazione pubblica). I Comuni indicati nei nuovi elenchi sono individuati da Poste Italiane sulla base dei valori soglia degli indici di "situazioni particolari di natura geografica o infrastrutturale" definiti dall'Autorità nel documento di consultazione e la popolazione in essi residente è pari, complessivamente, al 25% della popolazione nazionale.

O.23. Nel proprio contributo alla consultazione Poste Italiane ha indicato, inoltre, con maggiore precisione le tempistiche che intende seguire per l'implementazione del recapito a giorni a giorni alterni:

- la prima fase, durante la quale il nuovo modello di recapito sarà avviato contestualmente nei suddetti 258 Comuni (27 Comuni in più rispetto all'elenco precedentemente trasmesso), si svolgerà tra il primo ed il 31 ottobre 2015;
- la seconda fase, che interesserà una parte dei complessivi 5.295 Comuni e comporterà l'estensione del modello fino ad un ottavo della popolazione nazionale, sarà attuata attraverso tre "blocchi di interventi" nel periodo compreso tra aprile a giugno 2016;
- la terza fase, che interesserà i restanti Comuni inclusi nell'elenco complessivo e comporterà l'estensione del modello fino ad un quarto della popolazione nazionale, sarà attuata attraverso quattro "blocchi di interventi" nel periodo compreso tra febbraio e maggio 2017.

O.24. I Comuni intervenuti alla consultazione pubblica condividono solo in parte l'orientamento espresso dall'Autorità oggetto del quesito n. 4, ritenendo che, ai fini di un maggior controllo del processo attuativo, sia opportuna la previsione di:

- obblighi a carico di Poste Italiane non solo informativi, ma anche consultivi nei confronti degli Enti locali (Regioni, Aree vaste, Comuni e loro associazioni), sia prima dell'avvio, sia a conclusione di ciascuna fase implementativa;
- un'autorizzazione in forma espressa da parte dell'Autorità all'avvio delle singole fasi.

O.25. Nexive, pur condividendo l'orientamento dell'Autorità, ritiene che sia opportuno avviare momenti di confronto anche con utenti ed altri operatori postali per verificare gli impatti del nuovo modello di recapito. Nexive sottolinea anche l'esigenza di massima trasparenza in relazione ai risparmi di costi effettivamente conseguiti attraverso l'introduzione del recapito a giorni alterni, anche in considerazione della loro incidenza sulla determinazione del costo netto del servizio universale.

O.26. GPS osserva che Poste Italiane, al termine di ciascuna fase attuativa, dovrebbe misurare il grado di soddisfazione degli utenti delle aree servite a giorni alterni. Inoltre, il *report* finale redatto da Poste Italiane al termine di ciascuna fase dovrebbe essere reso pubblico dall'Autorità, anche al fine di acquisire dagli operatori postali eventuali osservazioni e/o suggerimenti.

O.27. Agenzia Espressi è contraria al meccanismo del silenzio assenso per l'autorizzazione delle fasi attuative successive alla prima, ritenendolo inidoneo a consentire l'adozione di misure correttive eventualmente necessarie.

#### Q4 – Le valutazioni dell'Autorità

V.33. L'Autorità prende atto del nuovo elenco di Comuni presentato da Poste Italiane sulla base di quanto argomentato nel documento sottoposto a consultazione. Si precisa, al riguardo, che i criteri in base ai quali l'avvio del modello di recapito potrà essere autorizzato dall'Autorità sono quelli definiti nel presente provvedimento, che tengono conto di quanto emerso nel corso della consultazione.

V.34. In merito ai rilievi di Poste Italiane sull'opportunità di non subordinare ad autorizzazione l'avvio di ciascuna fase attuativa, si ritiene opportuno tener conto dell'esigenza di semplificare il percorso attuativo del nuovo modello di recapito, al fine di evitare un eccessivo appesantimento procedurale. Si ritiene altresì essenziale prevedere il più ampio potere di intervento dell'Autorità durante l'attuazione del modello, nell'eventualità che si verificano gravi disagi nella fruizione del servizio universale da parte degli utenti, ovvero emergano rilevanti criticità sotto il profilo della realizzazione degli obiettivi di contenimento dei costi e di ottimizzazione della rete di recapito. Prevedendo un'unica autorizzazione complessiva per l'attuazione graduale (attraverso le tre fasi) del modello di recapito (in luogo del rilascio di distinte autorizzazioni per le

singole fasi) e, al contempo, un generale potere di intervento dell'Autorità esercitabile in qualsiasi momento, secondo le necessità del caso concreto, si tiene conto delle tempistiche di attuazione del modello di recapito a giorni alterni delineate da Poste Italiane sulla base delle esigenze operative e gestionali aziendali, senza rinunciare all'esigenza di un efficace controllo e tempestivo intervento in funzione correttiva e/o inibitoria. Al termine del triennio di graduale attuazione del modello di recapito sarà necessario valutare l'opportunità del protrarsi della sua applicazione. L'autorizzazione, infatti, consente una deroga alle previsioni della direttiva sulla frequenza del recapito e della raccolta, deroga che per sua natura non può che essere temporanea. Al termine del triennio, e comunque, una volta concluso il processo di ristrutturazione, deve essere prevista una nuova valutazione dell'Autorità sulla sussistenza dei presupposti per l'autorizzazione derogatoria che, oltre a considerare nel loro complesso le criticità riscontrate, dovrà riguardare più in generale la coerenza dei risultati ottenuti attraverso il nuovo modello di recapito con il piano industriale quinquennale di Poste Italiane e con le misure di ristrutturazione aziendale in esso previste.

V.35. Con riguardo a quanto osservato dagli altri soggetti intervenuti alla consultazione pubblica, si ritiene non necessaria la previsione di ulteriori obblighi consultivi nei confronti di altre istituzioni e/o degli operatori o di una pubblicazione dei *report* richiesti dall'Autorità e trasmessi da Poste Italiane. Resta ferma, infatti, la possibilità, da parte di tutti i soggetti interessati, di segnalare in ogni momento, di propria iniziativa o su richiesta dell'Autorità, eventuali criticità emerse in fase attuativa, affinché l'Autorità possa tempestivamente intervenire adottando le necessarie misure.

V.36. Si condivide, infine, l'opportunità, per esigenze di trasparenza, di dare visibilità all'ammontare degli effettivi risparmi di costo che saranno realizzati da Poste Italiane attraverso l'attuazione del nuovo modello di recapito.

**Quesito n. 5** – *Si condivide l'orientamento dell'Autorità di prevedere che l'autorizzazione all'avvio delle fasi successive alla prima possa essere inibita, o possa essere condizionata all'introduzione di misure correttive, laddove, nel corso della fase precedente, siano riscontrate gravi criticità:*

- *sotto il profilo dell'impatto sull'utenza e della regolare fruizione del servizio universale;*
- *sotto il profilo della realizzazione dei risparmi di costo derivanti dall'ottimizzazione delle risorse e della gestione della rete di recapito e, in generale, sotto quello della corrispondenza tra risultati attesi e realizzati?*

#### **Q5 – Le osservazioni dei soggetti intervenuti alla consultazione**

O.28. Poste Italiane ribadisce la propria posizione secondo cui l'autorizzazione dell'Autorità debba riguardare complessivamente l'avvio del recapito a giorni alterni in tutti i Comuni che rispondono ai parametri stabiliti come indice della ricorrenza di situazioni di natura infrastrutturale o geografica particolari. L'opportunità di un'autorizzazione complessiva è legata, ad avviso della società, al fatto che

l'implementazione del nuovo modello di recapito richiede una complessa attività logistico-operativa che include, a titolo esemplificativo, la ridefinizione delle zone di recapito, la formazione e la gestione del personale coinvolto, la riorganizzazione della rete di trasporto. Lo sforzo organizzativo richiesto impone una pianificazione anticipata di tutti gli interventi per la tempestiva risoluzione dei contratti con i fornitori e lo svolgimento delle negoziazioni sindacali. Ove l'Autorità decidesse di subordinare l'avvio di ciascuna fase implementativa al rilascio di un'autorizzazione, per quanto basata sul meccanismo del silenzio-assenso, Poste Italiane non sarebbe nelle condizioni di realizzare in maniera ottimale il percorso di efficientamento perseguito attraverso l'introduzione della nuova modalità di recapito.

O.29. In ogni caso, sottolinea la società, la previsione di un'autorizzazione complessiva del modello non pregiudicherebbe la facoltà dell'Autorità di intervenire anche dopo il suo rilascio con l'adozione delle necessarie misure correttive nei casi in cui emergessero criticità nella fruizione del servizio da parte degli utenti.

O.30. In generale, i Comuni e gli altri operatori postali intervenuti alla consultazione condividono quanto prospettato dall'Autorità e ritengono particolarmente rilevante l'adozione di misure inibitorie e/o correttive sia in caso di mancata realizzazione dei risparmi di costo attesi dall'attuazione del nuovo modello di recapito sia in caso di pregiudizi di rilevante gravità alla regolare fruizione del servizio universale da parte della popolazione residente nelle aree servite a giorni alterni.

#### ***Q5 – Le valutazioni dell'Autorità***

V.37. Come già argomentato nel paragrafo relativo alle valutazioni dell'Autorità sul quesito precedente, sulla base di quanto emerso dalla consultazione, si conferma la necessità di assicurare un efficace controllo sia sull'effettivo conseguimento dei risparmi di costo attesi, sia in relazione all'eventuale insorgere di criticità operative che possano pregiudicare la fruizione del servizio da parte degli utenti. Al riguardo si osserva che il rilascio di distinte autorizzazioni per ciascuna fase attuativa, da un lato, per quanto sia previsto il meccanismo del silenzio assenso, rischia di generare un'eccessiva procedimentalizzazione, dall'altro, appare uno strumento di controllo poco efficace, in quanto circoscritto temporalmente al solo momento di avvio delle diverse fasi.

V.38. Il controllo da parte dell'Autorità può essere più efficacemente svolto se corredato del potere di intervenire in ogni momento durante l'attuazione del modello, in funzione correttiva e/o inibitoria, per far fronte con tempestività ed immediatezza ad eventuali criticità. L'Autorità potrà, inoltre, intervenire nella fase attuativa, rimodulando tempi e modalità di monitoraggio, al fine di tener conto delle eventuali indicazioni della Commissione europea nel corso delle interlocuzioni che potranno manifestarsi, delle nuove proposte che Poste Italiane potrà avanzare in relazione al tavolo di Governo sul tema della consegna dei periodici, nonché dei risultati dell'azione di monitoraggio. Interventi che potranno riguardare anche le condizioni di rilascio dell'autorizzazione.

V.39. Ai fini dell'esercizio del potere di intervento si dovrà tenere conto, sia dell'effettivo conseguimento dei risparmi di costo attesi, sia dell'eventuale insorgere di criticità operative tali da pregiudicare la fruizione del servizio da parte degli utenti; in particolare, sotto tale ultimo profilo, dovrà essere valutato l'effettivo impatto del recapito a giorni alterni sulla distribuzione in abbonamento postale di quotidiani e periodici settimanali, anche alla luce degli esiti del progetto di riforma delle misure di sostegno pubblico all'editoria e alle specifiche iniziative che saranno adottate in tale ambito.

### 3.5 *I Comuni interessati dal modello di recapito a giorni alterni*

#### *- L'individuazione degli ambiti territoriali*

76. L'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 261/1999 stabilisce che la fornitura a giorni alterni sia autorizzata dall'Autorità in ambiti territoriali che, oltre ad essere caratterizzati da particolari situazioni di natura infrastrutturale o geografica, abbiano una densità abitativa inferiore a 200 ab/kmq. In considerazione di tale generica previsione (il legislatore non specifica quale ambito territoriale considerare), per l'individuazione delle zone in cui implementare il modello di recapito a giorni alterni, Poste Italiane propone di far riferimento ad ambiti territoriali provinciali e, più precisamente, all'insieme di Comuni appartenenti al territorio di una Provincia ad esclusione del capoluogo. Vengono così selezionati, come "Comuni potenzialmente alterni" 5.260 Comuni appartenenti al territorio di 79 Province in cui – escludendo il territorio e i residenti del Comune capoluogo di Provincia – la densità abitativa è inferiore a 200 ab/kmq<sup>17</sup>.

77. La scelta dell'ambito provinciale come principale riferimento territoriale per il calcolo della densità abitativa consentirebbe, ad avviso di Poste Italiane, una migliore distribuzione su tutto il territorio nazionale delle zone servite a giorni alterni, anche in considerazione del considerevole ampliamento, disposto dal legislatore, del limite massimo della popolazione potenzialmente interessata (un quarto). Per rendere poi la distribuzione maggiormente uniforme a livello nazionale, evitando di escludere completamente le Province con densità superiore a 200 ab/kmq, Poste Italiane propone di includere nell'ambito dei "Comuni potenzialmente alterni" anche 1.048 Comuni aventi densità abitativa inferiore a 200 ab/kmq appartenenti ai restanti 31 ambiti provinciali.

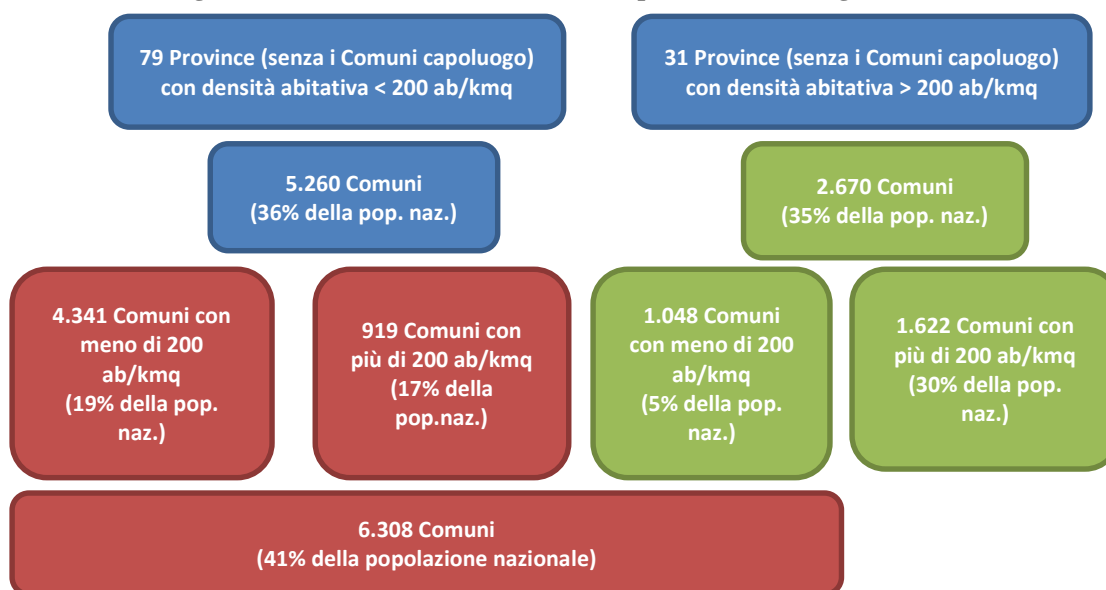
78. La società individua così, complessivamente, un insieme di 6.308 "Comuni potenzialmente a giorni alterni" (in cui risiede circa il 41% della popolazione italiana), nell'ambito del quale selezionare, nel rispetto del limite fissato dal legislatore di un quarto della popolazione nazionale (25%), i Comuni in cui implementare il nuovo modello di recapito.

---

<sup>17</sup> Si fa riferimento all'elenco di Comuni italiani pubblicato dall'Istat il 30 gennaio 2015 e ai relativi dati demografici.

79. Il criterio utilizzato da Poste Italiane per l'individuazione dei "Comuni potenzialmente a giorni alterni" è brevemente schematizzato nella figura di seguito.

**Figura n. 1 – Individuazione dei Comuni potenzialmente a giorni alterni**



80. L'impostazione proposta da Poste Italiane, che, per il calcolo della densità abitativa fa riferimento sia, in via principale, all'ambito provinciale, sia, in via subordinata, all'ambito comunale, in linea di principio non è in contrasto con il dettato normativo: il legislatore, indica il limite della densità abitativa, ma non specifica quale debba essere l'ambito territoriale da considerare e, dunque, sia l'ambito provinciale sia quello comunale costituiscono possibili riferimenti. Al riguardo, si pone un tema di riconciliazione tra l'aspetto geografico della misura e la 'distribuzione' della stessa, secondo un principio di universalità e non discriminazione. Infatti, se da un lato la scelta del Comune quale unico ambito di riferimento potrebbe meglio soddisfare l'esigenza del ricorso al criterio geografico come ambito di applicazione esclusivo della misura, dall'altro tale scelta potrebbe generare esiti non ragionevoli sotto il profilo della distribuzione della popolazione interessata, in quanto rischierebbe di coinvolgere solo Comuni concentrati in particolari aree. Al fine di contemperare il criterio dell'ambito geografico con quello della non discriminazione appare dunque condivisibile lo sforzo di garantire, all'interno del modello di riferimento, la maggiore uniformità possibile nella distribuzione nazionale delle aree servite a giorni alterni, utilizzando il riferimento ai due diversi ambiti territoriali. Al riguardo si osserva che, la scelta della Provincia, oltre ad assicurare una maggiore uniformità, consente peraltro di conseguire significative economie di densità e dunque, per quanto detto sopra, di produrre quei vantaggi di costo che, nell'ambito della riorganizzazione del servizio, possano garantire miglioramenti di qualità, ad esempio per i servizi di posta prioritaria del tipo "J+1".

81. Si osserva, comunque, che tutti i 6.308 Comuni così individuati differiscono dai restanti Comuni per densità abitativa e quindi per il tempo medio di percorrenza da parte del portalelettere per la consegna della corrispondenza, circostanza fondamentale ai fini della determinazione del “carico di lavoro” del portalelettere e dunque per la sostenibilità economica del servizio. Ciò in considerazione delle caratteristiche orografiche e di distribuzione della popolazione nei diversi ambiti territoriali. In ogni caso, si fa presente che sarà soprattutto la presenza di situazioni particolari, da verificare puntualmente in ciascuno dei Comuni oggetto di richiesta di autorizzazione, a incidere concretamente sulla distribuzione degli interventi a livello territoriale (si veda di seguito ai punti da 101 a 110), in conformità con la normativa nazionale ed europea.

**Quesito n. 6** – *Si condivide l’orientamento dell’Autorità secondo cui il limite della densità abitativa fissato dal legislatore possa essere riferito sia ad ambiti provinciali, sia ad ambiti comunali e che l’impostazione proposta da Poste Italiane possa essere condivisa alla luce dell’esigenza di garantire una distribuzione uniforme delle zone servite a giorni alterni su tutto il territorio nazionale?*

*In caso di risposta negativa, indicare a quale particolare ambito territoriale si ritenga vada riferito il limite massimo della densità abitativa fissato dal legislatore (inferiore a 200 ab/kmq) ed esporne le motivazioni.*

#### **Q6 – Le osservazioni dei soggetti intervenuti alla consultazione**

O.31. Tutti gli operatori postali intervenuti alla consultazione pubblica che si sono espressi sul quesito n. 6 dichiarano di condividere l’orientamento dell’Autorità.

O.32. Alcuni Comuni sottolineano come il riferimento all’ambito provinciale per il limite della densità abitativa consenta di evitare discriminazioni tra Comuni appartenenti allo stesso territorio.

#### **Q6 – Le valutazioni dell’Autorità**

V.40. Non essendo emerse nell’ambito della consultazione elementi di valutazione ulteriori, si conferma la posizione dell’Autorità.

- *Le particolari situazioni di natura infrastrutturale o geografica*

82. Dopo la proposta iniziale, nel corso del procedimento, Poste Italiane ha indicato nuovi e più dettagliati parametri per delineare gli ambiti territoriali particolari nei quali attivare il recapito a giorni alterni. Di conseguenza, la società ha in parte modificato l’elenco dei Comuni interessati (nonché, all’interno di tale elenco, i Comuni nei quali intende attuare la prima fase di implementazione). L’elenco definitivo mostra in concreto gli effetti che deriverebbero dall’attuazione dei parametri proposti da Poste Italiane, parametri sui quali l’Autorità è chiamata a pronunciarsi attraverso il rilascio o meno dell’autorizzazione richiesta. L’elenco al quale si applicherebbe gradualmente la misura secondo le fasi sopra richiamate ricomprende complessivamente, per la fine del 2017, 5.296 Comuni (oltre la



metà del totale dei Comuni Italiani, pari a 8.046 Comuni<sup>18</sup>), in cui risiedono, circa 15,4 milioni di abitanti, ovvero il 24,5% della popolazione nazionale (poco meno del limite massimo recentemente fissato dal legislatore con la Legge di stabilità 2015, che risulta, pertanto, rispettato).

83. In tali Comuni, secondo quanto sostenuto dalla società, si riscontra la sussistenza di una pluralità di condizioni particolari legate alla distribuzione sul territorio degli utenti (densità orizzontale e verticale dei punti di recapito) e alle caratteristiche della domanda (popolazione complessiva e incidenza delle utenze commerciali sul totale delle utenze), circostanze queste che concorrono in via determinante a rendere la fornitura del servizio di recapito particolarmente onerosa e, nella prospettiva del continuato contrarsi dei volumi, non sostenibile.

84. Più precisamente, secondo l'impostazione proposta da Poste Italiane, la fornitura del recapito a giorni alterni nei 5.296 Comuni così individuati sarebbe giustificata sulla base dei seguenti indicatori, i cui valori soglia (parametri), fissati da Poste, devono risultare soddisfatti cumulativamente:

- 1) Densità orizzontale dei punti di recapito - Si tratta della distanza media tra i civici a livello comunale, ossia della distanza media tra le fermate del giro di recapito del portalettere. Tale distanza aumenta in presenza di configurazioni territoriali e infrastrutturali particolari (ad esempio, case sparse e isolate, territorio impervio o difficilmente accessibile, stato e viabilità della rete stradale). In tutti i Comuni in cui Poste Italiane chiede che sia autorizzato il recapito a giorni alterni, la distanza media tra i civici è superiore a 50 metri.
- 2) Densità verticale dei punti di recapito - Si tratta del numero medio di utenti per civico, ossia del numero medio di potenziali destinatari di posta, riferito a nuclei familiari, negozi e uffici. Poste Italiane osserva, al riguardo, che un elevato numero di fermate del portalettere a fronte di un numero esiguo di clienti da servire determina una maggiore incidenza dei costi fissi sul costo unitario di recapito degli invii. In tutti i Comuni in cui Poste Italiane chiede che sia autorizzato il recapito a giorni alterni, il numero medio di utenti per civico è inferiore a 3.
- 3) Numero di utenze commerciali sul totale delle utenze - Si tratta dell'incidenza percentuale delle utenze commerciali sul totale delle utenze presenti nel Comune. Una ridotta presenza di tale tipo di utenza, che tende a ricevere volumi di posta più elevati in un unico punto di recapito, determina una maggiore incidenza dei costi fissi sul costo unitario di recapito degli invii. In tutti i Comuni in cui Poste Italiane chiede che sia autorizzato il recapito a giorni alterni, l'incidenza delle utenze commerciali sul totale delle utenze è inferiore al 20%.

---

<sup>18</sup> Si specifica che il numero totale di Comuni italiani, secondo l'elenco Istat pubblicato il 30 gennaio 2015, è pari a 8.047, tuttavia dall'analisi si esclude il Comune di Campione d'Italia. In tale Comune, infatti, Poste Italiane non effettua il servizio di recapito, essendo il Comune circondato dal territorio svizzero.

- 4) Popolazione del Comune inferiore ai 30.000 abitanti - Poste Italiane ha ritenuto opportuno escludere il recapito a giorni alterni nei Comuni con popolazione pari o superiore a 30.000 abitanti, in considerazione del fatto che un maggiore numero di clienti da servire consente di realizzare economie di scala e, quindi, di ridurre il costo unitario del recapito degli invii. Tutti i Comuni in cui Poste Italiane chiede che sia autorizzato il recapito a giorni alterni hanno una popolazione inferiore a 30.000 abitanti.

85. Secondo Poste Italiane, i suddetti indicatori, soddisfatti cumulativamente in base ai valori soglia proposti, rivelano la presenza di situazioni infrastrutturali o geografiche particolari che incidono significativamente sulla sostenibilità della fornitura del servizio in cinque giorni settimanali, rendendo necessaria ed economicamente giustificabile l'introduzione della frequenza a giorni alterni.

86. Al riguardo si osserva che il legislatore, per l'autorizzazione della fornitura a giorni alterni, richiede la presenza di "*particolari situazioni di natura infrastrutturale o geografica*". La verifica della sussistenza di tale requisito deve riguardare ciascuno dei Comuni indicati da Poste Italiane. La situazione da considerare deve essere di natura geografica o infrastrutturale e deve essere particolare, o se si vuole deve essere giudicata "eccezionale" (è questa la terminologia utilizzata dal legislatore europeo) rispetto ad altri ambiti territoriali riscontrabili nel contesto nazionale.

87. In merito agli indicatori proposti da Poste Italiane, si ritiene che, in prima battuta, essi possano essere considerati validi rilevatori di oggettive situazioni di natura infrastrutturale o geografica, in quanto riferiti a caratteristiche territoriali di natura demografica ovvero alla presenza sul territorio di attività economiche e produttive le quali, incidendo significativamente sull'economicità del servizio, ne determinano la sostenibilità nel medio-lungo periodo in presenza di uno scenario di decrescita dei volumi.

88. Per poter tuttavia meglio valutare la particolarità, rispetto ad altri ambiti territoriali presenti nel contesto nazionale, delle situazioni presenti nei Comuni in cui dovrebbe essere attuato il recapito a giorni alterni, nel corso del procedimento sono stati acquisiti da Poste Italiane, per ciascuno degli 8.046 Comuni italiani, ulteriori dati relativi a: distanza media tra civici (densità orizzontale dei punti di recapito); numero medio di utenti per civico (densità verticale dei punti di recapito); incidenza delle utenze commerciali sul totale delle utenze. Tali ulteriori dati sono stati analizzati al fine di verificare la significatività dei valori soglia individuati da Poste Italiane per i diversi indicatori.

89. Quanto al parametro della densità orizzontale dei punti di recapito proposto da Poste Italiane, si osserva che il numero di Comuni italiani per i quali la distanza media tra i civici è superiore a 50 metri (valore soglia) ammonta a 6.072 (su 8.046), ossia il 75,5% dei Comuni, in cui risiede il 43,4% della popolazione nazionale. Il valore soglia individuato da Poste Italiane per il parametro in esame, ove singolarmente considerato,

pur costituendo un elemento di oggettiva criticità per la sostenibilità del servizio, non appare di per sé sufficiente a selezionare situazioni particolari o eccezionali.

90. Per quanto riguarda il parametro relativo alla densità verticale dei punti di recapito proposto da Poste Italiane, si osserva che il numero di Comuni italiani nei quali il numero medio di utenti per civico è inferiore a 3 ammonta a 7.774 (su 8.046), ossia il 96,6% dei Comuni, in cui risiede il 70,2% della popolazione nazionale. Anche in questo caso, sembra che il valore soglia di riferimento, per quanto di nuovo idoneo a rappresentare un elemento di criticità ai fini della sostenibilità del servizio, non appaia sufficiente a selezionare situazioni particolari rispetto al contesto nazionale. Si osserva, inoltre, che l'utilizzo della densità verticale dei punti di recapito (inferiore a 3) congiuntamente alla densità orizzontale dei punti di recapito (superiore a 50 metri) comporta una riduzione del numero di Comuni individuati di poche decine, da 6.072 a 6.022 Comuni (si passa, quindi, dal 75,5% al 74,8% dei Comuni nazionali), in cui risiede il 38,5% della popolazione nazionale, per cui l'aggiunta del secondo criterio (utilizzando il valore soglia proposto da Poste Italiane) appare quasi ininfluenza.

91. Per quanto riguarda il valore soglia proposto da Poste Italiane in relazione al numero di utenze commerciali sul totale delle utenze, rappresentativo di un fattore inerente la domanda del servizio, si osserva che il numero di Comuni italiani per i quali la percentuale di utenti commerciali è inferiore al 20% (valore soglia) ammonta a 7.752 su 8.046, ossia il 96,3% dei Comuni, nei quali risiede il 98,5% della popolazione nazionale. Anche in questo caso appare necessario rivedere il valore soglia al fine di poter individuare situazioni che possano essere considerate particolari rispetto al contesto nazionale. Si osserva, inoltre, che utilizzando il criterio in esame congiuntamente ai due precedentemente analizzati, il numero di Comuni individuato è pari a 5.781 (su 8.046), corrispondenti al 71,8% dei Comuni italiani, nei quali risiede il 37,7% della popolazione nazionale.

92. In sintesi, con l'utilizzo combinato dei tre indicatori analizzati, con le soglie proposte da Poste Italiane, la percentuale di Comuni selezionati passa dal 75,5% (43,4% della popolazione nazionale) – risultante dall'applicazione del solo parametro della densità orizzontale dei punti di recapito – al 71,8% (37,7% della popolazione nazionale). Se poi ai tre indicatori si aggiunge quello relativo alla popolosità dei Comuni, che esclude tutti i Comuni con una popolazione superiore a 30.000 abitanti, il numero dei Comuni selezionati diventa 5.706, corrispondente al 70,9% dei Comuni italiani, nei quali risiede il 31,1% della popolazione nazionale.

93. L'analisi svolta (i cui risultati sono sintetizzati nella **tabella n. 1**), evidenzia, pertanto, come, per quanto gli indicatori proposti da Poste Italiane siano potenzialmente idonei ad individuare situazioni di natura geografica o infrastrutturale, i relativi valori soglia non siano sufficienti ad identificare situazioni oggettivamente qualificabili come particolari, quanto meno alla luce delle indicazioni riferibili alla normativa nazionale. A tali conclusioni si giunge sia applicando ciascun parametro proposto da Poste singolarmente, sia applicando i quattro parametri congiuntamente. Di qui la necessità di rivedere i valori

soglia di ciascun indicatore e la loro interazione, al fine di poter valutare se ed in quali dei Comuni oggetto di richiesta di autorizzazione ricorrano le “*particolari situazioni di natura infrastrutturale o geografica*” di cui all’art. 3, comma 7 del d.lgs. n. 261/1999.

94. La tabella che segue riassume la proposta di Poste, evidenziando il numero di Comuni e le percentuali di Comuni e di popolazione interessate, utilizzando i tre indicatori disgiuntamente e congiuntamente.

**Tabella n. 1 – Indicatori e soglie proposti da Poste Italiane**

Indicatore	Soglia/Parametro	# Comuni	% Comuni italiani	% Popolazione nazionale residente
1) Densità orizzontale dei punti di recapito	> 50 metri	6.072	75,5%	43,4%
2) Densità verticale dei punti di recapito	< 3 utenti	7.774	96,6%	70,2%
3) Percentuale utenze commerciali	< 20% utenze commerciali	7.752	96,3%	98,5%
Indicatori 1 & 2 (densità orizzontale e verticale dei punti di recapito)	> 50 metri < 3 utenti	6.022	74,8%	38,5%
Indicatori 1, 2 & 3 (densità orizzontale e, verticale dei punti di recapito e percentuale di utenze commerciali)	> 50 metri < 3 utenti < 20% utenze commerciali	5.781	71,8%	37,7%
Indicatori 1, 2, 3 & 4 (densità orizzontale e, verticale dei punti di recapito, percentuale di utenze commerciali e popolazione Comune)	> 50 metri < 3 utenti < 20% utenze commerciali < 30.000 abitanti	5.706	70,9%	31,1%

95. Come si evince dalla tabella la percentuale di popolazione nazionale interessata utilizzando congiuntamente i criteri proposti da Poste Italiane è pari al 31%. Per non superare il limite del 25% imposto dal legislatore, Poste Italiane deve dunque escludere dai 5.706 Comuni così selezionati, tutti i Comuni che non rispettano i limiti derivanti dalla definizione di ambito territoriale (comunale e provinciale) come sopra illustrato.

96. Al fine di determinare, in relazione all’indicatore della densità orizzontale dei punti di recapito, un valore di soglia significativo per l’individuazione di Comuni in cui siano presenti “situazioni particolari”, si deve dunque procedere a determinare ulteriori elementi significativi di selettività. Ad esempio, si potrebbe ipotizzare di considerare il secondo quartile (mediana) della distribuzione dei Comuni, ossia il valore della distanza

media tra civici oltre il quale ricade il 50% dei Comuni italiani I Comuni così individuati, in cui l'indicatore della densità orizzontale dei punti di recapito è maggiore di 81,7 metri, sono 4.022, nei quali risiede il 18,9% della popolazione nazionale.

97. Analogamente, l'fine di determinare, in relazione agli indicatori della densità verticale dei punti di recapito e della percentuale di utenze commerciali, un valore di soglia significativo per l'individuazione di Comuni in cui siano presenti "situazioni particolari", si potrebbe ad esempio ipotizzare di considerare il secondo quartile della distribuzione dei Comuni, ossia, rispettivamente: il valore del numero medio di utenti per civico entro il quale ricade il 50% dei Comuni italiani (in cui risiede il 18,5% della popolazione italiana) e il valore della percentuale di utenze commerciali entro il quale ricade il 25% dei Comuni italiani (in cui risiede il 7,5% della popolazione italiana). Ne deriverebbe che: per l'indicatore della densità verticale dei punti di recapito, il numero medio di utenti per civico al di sotto del quale il Comune si considera particolare è 1,4; per l'indicatore della percentuale di utenze commerciali, la percentuale di utenze commerciali al di sotto della quale il Comune si considera particolare è pari all'8%.

98. Per quanto riguarda poi l'interazione dei tre parametri, con i relativi valori soglia, potrebbe essere opportuno un loro utilizzo non congiunto – come sopra rappresentato, infatti, ci sarebbe una sovrapposizione di indicatori analoghi (in particolare, quelli della densità orizzontale e verticale dei punti di recapito, entrambi riferiti alla distribuzione sul territorio delle utenze) – ma disgiunto, secondo la modalità di seguito descritta.

99. Dei 6.308 Comuni che rispondono al requisito della densità abitativa si selezionano i Comuni con una distanza media tra civici superiore a 81,7 metri: si tratta di 3.962 Comuni. A questi si aggiungono i Comuni in cui, pur essendo la distanza media tra civici inferiore a 81,7 metri, il numero medio di utenti per civico è inferiore a 1,4: si selezionano così ulteriori 1.137 Comuni. Infine, si aggiungono i Comuni in cui, pur essendo la distanza media tra edifici inferiore o uguale a 81,7 metri e il numero medio di utenti per civico superiore o pari a 1,4, la percentuale di utenze commerciali è inferiore all'8%: si tratta di ulteriori 197 Comuni. Utilizzando i tre parametri in questo modo, il numero di Comuni che possono essere considerati "particolari" rispetto al contesto nazionale è pari a 5.296, in cui risiede circa il 25% della popolazione, nel rispetto del limite fissato dal legislatore. Sono oggetto di richiesta di autorizzazione da parte di Poste Italiane 4.721 dei 5.296 Comuni summenzionati, in cui risiede il 20% della popolazione nazionale.

100. La tabella che segue (**tabella n. 2**) riassume uno dei metodi possibili che l'Autorità potrebbe utilizzare per individuare i Comuni, tra quelli oggetto di richiesta di autorizzazione, caratterizzati da situazioni oggettivamente particolari che, per loro natura, incidono significativamente sulla sostenibilità del servizio. Tale metodo, si ripete, fa riferimento agli indicatori proposti da Poste Italiane applicati nella maniera illustrata e con differenti e assai più stringenti valori soglia.

**Tabella n. 2 – Soglie proposte dall’Autorità**

Indicatore	Soglia/Parametro	# Comuni oggetto di richiesta di autorizzazione	Percentuale sul totale dei Comuni nazionali	Popolazione residente nei Comuni individuati dall’Autorità e inclusi nel piano di Poste Italiane/Popolazione italiana (%)
Indicatore 1 (densità orizzontale dei punti di recapito)	> 81,7 metri	3.755	46,7%	14,7%
Indicatori 1 e 2 (densità orizzontale e verticale dei punti di recapito)	≤ 81,7 metri < 1,4 utenti	4.596	51,1%	19,3%
Indicatori 1, 2 e 3 (densità orizzontale e verticale dei punti di recapito e percentuale di utenze commerciali)	≤ 81,7 metri ≥ 1,4 utenti < 8% utenze commerciali	4.721	58,7%	20,0%

**Quesito n. 7** – *Si condivide l’orientamento dell’Autorità secondo cui i criteri della distanza media orizzontale e verticale dei punti di recapito e della percentuale di utenze commerciali sul totale delle utenze possano essere indice di situazioni di natura infrastrutturale o geografica?*

*In caso di risposta negativa, indicare quali criteri si ritengano idonei ed esporne le motivazioni.*

**Q 7- Le osservazioni dei soggetti intervenuti**

O.33. Poste Italiane ritiene che i parametri presi in considerazione dall’Autorità rendano evidente lo squilibrio tra i costi sottesi all’erogazione del servizio e le esigenze effettive della clientela e li considera, pertanto, idonei a rilevare la presenza di particolari situazioni infrastrutturali. Nello specifico, Poste Italiane ritiene che i tre criteri evidenzino situazioni di maggiore complessità dell’attività di recapito e di più elevata incidenza dei costi fissi del giro del portalettere sul costo unitario di recapito degli invii.

O.34. Secondo gli Enti locali intervenuti alla consultazione la distanza media orizzontale e verticale dei punti di recapito e la percentuale di utenze commerciali sul totale delle utenze non costituiscono indici di situazioni particolari di natura infrastrutturale o geografica. In particolare, secondo alcuni Comuni, gli indici proposti dall’Autorità non sarebbero adeguati ad aree diverse dalle città metropolitane, in quanto non prenderebbero in considerazione la conformazione geomorfologica e la distribuzione demografica. Inoltre, si fa presente la necessità di considerare anche le cosiddette “seconde case”, nonché le presenze turistiche, soprattutto durante il periodo estivo.

### ***Q7 - Le valutazioni dell'Autorità***

V.41. In relazione a quanto espresso dai Comuni secondo i quali gli indici proposti dall'Autorità non prenderebbero in considerazione la distribuzione demografica, si fa presente che gli indici della distanza media orizzontale e verticale dei punti di recapito e della percentuale di utenze commerciali sul totale delle utenze sono applicati, secondo il modello proposto, ad "ambiti territoriali" con densità inferiore ai 200 ab/Kmq: il dato demografico è, pertanto, considerato a monte. Si sottolinea poi come l'indicatore "densità orizzontale dei punti di recapito" rappresenta la distanza media tra i civici a livello comunale e quindi include anche le cd. "seconde case".

V.42. Sulla base delle considerazioni sopra esposte, l'Autorità conferma i criteri della distanza media orizzontale e verticale dei punti di recapito e della percentuale di utenze commerciali sul totale delle utenze per l'individuazione delle situazioni particolari di natura infrastrutturale o geografica.

V.43. Attraverso i parametri, e i relativi valori soglia di cui alla Tabella 2, l'Autorità ritiene di avere individuato un insieme di Comuni nei quali il recapito della posta a giorni alterni consente di conseguire in modo efficiente e proporzionato l'obiettivo che la legge di stabilità intende assicurare con la modifica dell'articolo 3, comma 7, del decreto legislativo 261/99. In altre parole, l'Autorità, con il provvedimento in esame, concede a Poste Italiane la facoltà di consegnare la posta a giorni alterni solo nei Comuni per i quali l'applicazione del modello attuale di consegna, effettuato su 5 giorni a settimana, comprometterebbe, a causa della presenza di particolari circostanze geografiche o infrastrutturali e in un contesto di mercato caratterizzato da volumi decrescenti, la sostenibilità dell'onere del servizio universale.

***Quesito n. 8 - Si condivide l'orientamento dell'Autorità secondo cui, affinché i suddetti criteri possano evidenziare una situazione particolare rispetto al contesto nazionale, sia necessario fissare i valori soglia nella misura indicata dall'Autorità?  
In caso di risposta negativa, indicare quali valori soglia degli indicatori si ritengano idonei ed esporne le motivazioni.***

### ***Q8 - Le osservazioni dei soggetti intervenuti***

O.35. Poste Italiane ritiene che i valori soglia proposti dall'Autorità, definiti in base ad un approccio statistico, possano essere ritenuti validi ai fini dell'individuazione di "circostanze particolari".

O.36. Gli altri operatori intervenuti alla consultazione pubblica condividono i criteri proposti dall'Autorità per delineare gli ambiti territoriali interessati dalla nuova modalità di recapito a giorni alterni.

O.37. Per quanto concerne le osservazioni dei Comuni, alcuni degli intervenuti alla consultazione ritengono i valori soglia degli indicatori non idonei e suggeriscono di tener conto di altri fattori, quali la presenza di attività commerciali/turistiche, il numero delle

abitazioni non principali, le presenze turistiche, i trasporti pubblici e le infrastrutture territoriali, tra cui quelle di connessione dati.

#### **Q8 - Le valutazioni dell'Autorità**

V.44. L'Autorità prende atto del sostanziale accordo espresso dagli operatori postali intervenuti alla consultazione sui valori proposti per i criteri della distanza media orizzontale e verticale dei punti di recapito e della percentuale di utenze commerciali sul totale delle utenze e, pertanto, conferma i valori delle soglie sottoposti a consultazione.

V.45. Il nuovo elenco di Comuni trasmesso da Poste Italiane con il contributo alla consultazione, che tiene conto dei suddetti valori include, a differenza di quello precedentemente presentato, Comuni con popolazione superiore a 30 mila abitanti. In tali Comuni, che pure soddisfano i parametri ed i valori soglia sottoposti a consultazione, i volumi medi (pz/gg) di posta descritta sono notevolmente superiori al valore medio nazionale. Si ritiene, pertanto, che i Comuni in questione non rappresentino, nell'ambito del contesto nazionale, situazioni di particolare criticità sotto il profilo della domanda (anche potenziale) di servizio. In considerazione di ciò, si ritiene opportuno escludere dall'ambito di applicazione della nuova modalità di recapito i Comuni con popolazione superiore a 30 mila abitanti. In tal modo la percentuale di popolazione complessiva potenzialmente interessata dal recapito a giorni alterni risulta pari al 23,2%, dunque inferiore al limite fissato dalla legge di stabilità.

- *La distribuzione sul territorio nazionale e le caratteristiche orografiche dei Comuni interessati dal modello di recapito a giorni alterni*

101. Le elaborazioni che seguono si focalizzano sulla distribuzione territoriale e sulle caratteristiche orografiche dei 5.296 Comuni nei quali, applicando i parametri proposti da Poste Italiane, dovrebbe essere attuato il recapito a giorni alterni. Le medesime elaborazioni vengono poi effettuate, a fini di raffronto, con riferimento ai 4.721 Comuni nei quali, in base alle considerazioni sopra svolte, si ritiene sussistano i requisiti prescritti dalla normativa per il rilascio dell'autorizzazione.

102. Esaminando la ripartizione geografica dei 5.296 Comuni (pari al 65,8% dei Comuni italiani) oggetto di richiesta di autorizzazione, come evidenziato nella **tabella n. 3**, risulta che il 50% circa dei Comuni è localizzato nel Nord del Paese.

103. Inoltre, considerando la popolazione di tutti gli 8.046 Comuni italiani, se si pone pari a 100 la popolazione di ciascuna ripartizione geografica, la popolazione che risiede nei Comuni individuati da Poste Italiane rappresentano una quota superiore al 20% della popolazione di ciascuna ripartizione geografica, ad eccezione del Nord-ovest dove la popolazione che risiede nei 1682 Comuni individuati da Poste Italiane rappresenta il 17,2% della popolazione di quella ripartizione.

**Tabella n. 3 – Ripartizione geografica dei Comuni oggetto di richiesta di autorizzazione**

Ripartizione geografica	Valori assoluti	Valori %	Popolazione dei Comuni interessati sul totale della
-------------------------	-----------------	----------	---



			popolazione per ripartizione (%)
Nord-ovest	1.682	31,8%	17,2%
Nord-est	943	17,8%	30,3%
Centro	722	13,6%	24,8%
Sud	1.356	25,6%	31,9%
Isole	593	11,2%	29,0%
<b>Totale</b>	<b>5.296 Comuni</b>	<b>100,0%</b>	

104. L'esame del dettaglio per Regione, di cui alla **tabella n. 4**, mostra, poi, che, in termini percentuali rispetto al totale dei Comuni interessati, il numero più elevato di Comuni è localizzato in Piemonte ed in Lombardia (rispettivamente 17% e 10,2% dei 5.296 Comuni), mentre in tutte le altre Regioni tale percentuale è inferiore al 7%. Inoltre, facendo riferimento alla popolazione di ciascuna Regione, in Molise ed in Trentino Alto-Adige la popolazione interessata supera il 60% della popolazione delle rispettive Regioni, arrivando al 77,5% per la Basilicata.

**Tabella n. 4 – Ripartizione regionale dei Comuni oggetto di richiesta di autorizzazione**

Regione	Valori assoluti	Valori %	Popolazione dei Comuni interessati sul totale della popolazione per regione (%)	Densità popolazione
<b>ABRUZZO</b>	<b>277</b>	<b>5,2%</b>	<b>55,7%</b>	<b>121</b>
<b>BASILICATA</b>	<b>127</b>	<b>2,4%</b>	<b>77,5%</b>	<b>57</b>
<b>CALABRIA</b>	<b>343</b>	<b>6,5%</b>	<b>53,1%</b>	<b>129</b>
CAMPANIA	358	6,8%	19,6%	422
EMILIA ROMAGNA	257	4,9%	37,0%	193
FRIULI VENEZIA GIULIA	149	2,8%	34,1%	155
LAZIO	277	5,2%	15,7%	319
LIGURIA	184	3,5%	26,6%	290
LOMBARDIA	542	10,2%	9,9%	407
MARCHE	182	3,4%	38,2%	164
<b>MOLISE</b>	<b>132</b>	<b>2,5%</b>	<b>66,8%</b>	<b>70</b>

PIEMONTE	901	17,0%	28,9%	172
PUGLIA	119	2,2%	22,3%	207
SARDEGNA	338	6,4%	47,6%	68
SICILIA	255	4,8%	22,9%	194
TOSCANA	181	3,4%	26,9%	160
<b>TRENTINO-ALTO ADIGE/ SÜDTIROL</b>	<b>284</b>	<b>5,4%</b>	<b>61,9%</b>	<b>85/68</b>
<b>UMBRIA</b>	<b>82</b>	<b>1,5%</b>	<b>49,9%</b>	<b>104</b>
<b>VALLE D'AOSTA/ VALLÉE D'AOSTE</b>	<b>55</b>	<b>1,0%</b>	<b>56,4%</b>	<b>39</b>
VENETO	253	4,8%	16,7%	264
<b>Totale</b>	<b>5.296</b>	<b>100,0%</b>		

105. Passando all'analisi della tipologia di Comune secondo la classificazione ISTAT (**tabella n. 5**), si osserva che dei 5.296 Comuni, il 55,2% è "totalmente montano", l'8,4% "parzialmente montano" ed il restante 36,3% "non montano". In particolare, Poste Italiane propone il recapito a giorni alterni nel 50% circa dei Comuni "non montani" e nel 69% circa dei Comuni "parzialmente montani".

**Tabella n. 5 – Comuni oggetto di richiesta di autorizzazione, per tipologia di Comune**

Tipologia di Comune	Valori assoluti	Valori %	Percentuale per ciascuna tipologia di Comune
Totalmente montano	2.924	55,2%	83,2%
Parzialmente montano	447	8,4%	68,6%
Non montano	1.925	36,3%	49,6%
<b>Totale</b>	<b>5.296</b>	<b>100,0%</b>	<b>8.046</b>

106. Le elaborazioni che seguono si focalizzano, invece, sulla distribuzione territoriale dei 4.721 Comuni (pari al 58,7% dei Comuni italiani) come individuati secondo la metodologia proposta da questa Autorità.

107. Esaminando la ripartizione geografica (**tabella n. 6**), risulta che il 47% circa dei suddetti Comuni è localizzato nel Nord Paese, mentre il 52,9% è localizzato al Centro/Sud/Isole. Inoltre, se si pone pari a 100 la popolazione di ciascuna ripartizione geografica, si osserva la popolazione dei Comuni in esame rappresenta una quota pari al 10% circa della popolazione dei Comuni nella ripartizione del Nord-ovest ed una quota prossima al 20%

per il Nord-est e per il Centro. Al Sud e nelle Isole la percentuale di popolazione è comunque inferiore al 30%.

**Tabella n. 6 – Ripartizione geografica dei Comuni secondo i parametri individuati dall’Autorità**

<b>Ripartizione geografica</b>	<b>Valori assoluti</b>	<b>Valori %</b>	<b>Popolazione dei Comuni interessati sul totale della popolazione per ripartizione (%)</b>
Nord-ovest	1.406	29,8%	10,6%
Nord-est	818	17,3%	21,3%
Centro	635	13,5%	18,6%
Sud	1.295	27,4%	28,0%
Isole	567	12,0%	25,5%
<b>Totale</b>	<b>4.721</b>	<b>100,0</b>	

108. L’esame del dettaglio per Regione (**tabella n. 7**) mostra che, fatto cento il numero dei Comuni individuati dall’Autorità, la percentuale più elevata dei Comuni si trova in Piemonte ed in Lombardia (rispettivamente 16,5% e 9% dei 4.721 Comuni). Inoltre, se si pone pari a 100 la popolazione di ciascuna Regione, la popolazione dei Comuni in esame rappresenta una quota sempre inferiore al 51% della popolazione di ogni Regione, raggiungendo percentuali superiori al suddetto valore solo in Basilicata (75,2%) ed in Molise (66,8%). Si tratta, dunque, di percentuali più basse rispetto a quelle risultanti dall’analisi dei Comuni oggetto di richiesta di autorizzazione da parte di Poste Italiane.

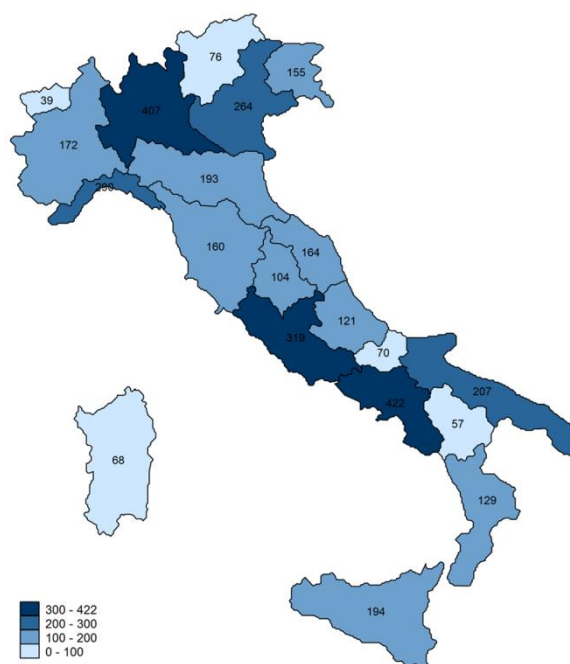
**Tabella n. 7 – Ripartizione regionale dei Comuni individuati dall’Autorità**

Regione	Valori assoluti	Valori %	Popolazione dei Comuni interessati sul totale della popolazione per regione (%)	Densità popolazione
<b>ABRUZZO</b>	<b>260</b>	<b>5,5%</b>	<b>41,2%</b>	<b>121</b>
<b>BASILICATA</b>	<b>126</b>	<b>2,7%</b>	<b>75,2%</b>	<b>57</b>
<b>CALABRIA</b>	<b>328</b>	<b>6,9%</b>	<b>47,8%</b>	<b>129</b>
CAMPANIA	334	7,1%	16,3%	422
EMILIA ROMAGNA	184	3,9%	19,9%	193
FRIULI VENEZIA GIULIA	133	2,8%	25,6%	155
LAZIO	246	5,2%	11,4%	319
LIGURIA	156	3,3%	13,4%	290
LOMBARDIA	423	9,0%	5,7%	407
MARCHE	157	3,3%	29,4%	164
<b>MOLISE</b>	<b>132</b>	<b>2,8%</b>	<b>66,8%</b>	<b>70</b>
PIEMONTE	778	16,5%	19,6%	172
PUGLIA	115	2,4%	20,9%	207
<b>SARDEGNA</b>	<b>332</b>	<b>7,0%</b>	<b>44,3%</b>	<b>68</b>
SICILIA	235	5,0%	19,3%	194
TOSCANA	153	3,2%	18,5%	160
<b>TRENTINO-ALTO ADIGE/ SÜDTIROL</b>	<b>263</b>	<b>5,6%</b>	<b>50,8%</b>	<b>85/68</b>
<b>UMBRIA</b>	<b>79</b>	<b>1,7%</b>	<b>45,5%</b>	<b>104</b>
<b>VALLE D’AOSTA/ VALLÉE D’AOSTE</b>	<b>49</b>	<b>1,0%</b>	<b>41,9%</b>	<b>39</b>
VENETO	238	5,0%	15,3%	264
<b>Totale</b>	<b>4.721</b>	<b>100,0%</b>		

109. Come si evince dalla **tabella n. 7**, le Regioni più selettivamente interessate dalla misura sono le ultime otto Regioni italiane in termini di densità della popolazione (cfr.

Figura 2) ovvero proprio quelle regioni che, secondo il Rapporto Uniontrasporti<sup>19</sup> corrispondono alle Regioni con minore densità infrastrutturale in Italia.

**Figura n. 2 – Densità della popolazione residente al censimento 2011**



110. Passando all'analisi della tipologia di Comune (**tabella n.8**), si osserva che dei 4.721 Comuni, il 57,9% è "totalmente montano", l'8,4% "parzialmente montano" ed il restante 33,7% "non montano". In particolare, verrebbe autorizzato il recapito a giorni alterni nel 78% circa dei Comuni "totalmente montani" e nel 41% dei Comuni "non montani".

**Tabella n. 8 – Comuni individuati dall'Autorità, per tipologia di Comune**

Tipologia di Comune	Valori assoluti	Valori %	Percentuale per ciascuna tipologia di Comune
Totalmente montano	2.734	57,9%	77,8%
Parzialmente montano	397	8,4%	60,9%
Non montano	1.590	33,7%	41,0%
<b>Totale</b>	<b>4.721</b>	<b>100,0</b>	<b>8.046</b>

<sup>19</sup> Uniontrasporti (2011), "I Rapporto sullo Stato delle Infrastrutture in Italia: criticità di oggi, priorità di domani", pag. 20.

V.46. Le analisi sulla distribuzione territoriale e sulle caratteristiche orografiche dei Comuni potenzialmente interessati dal recapito a giorni alterni presentate nel documento di consultazione (allegato A alla delibera n. 163/15/CONS) sono state riviste alla luce degli esiti della consultazione, e, in particolare del nuovo elenco di Comuni oggetto di autorizzazione presentato da Poste Italiane nell'ambito del proprio contributo alla consultazione. Le elaborazioni che seguono si focalizzano, pertanto, sulla distribuzione territoriale e sulle caratteristiche orografiche dei 5.295 Comuni indicati da Poste Italiane nella citata nota del 4 maggio 2015. La medesima analisi è poi svolta escludendo i Comuni che hanno una popolazione superiore a 30 mila abitanti, nei quali l'Autorità ritiene opportuno non autorizzare il nuovo modello di recapito (si vedano in merito le valutazioni dell'Autorità relative al quesito n. 8).

V.47. Esaminando la ripartizione geografica dei 5.295 Comuni (pari al 65,8% dei Comuni italiani) oggetto di richiesta di autorizzazione, come evidenziato nella tabella n. 5bis, risulta che il 50% circa dei Comuni è localizzato nel Nord del Paese.

V.48. Inoltre, considerando la popolazione di tutti gli 8.046 Comuni Italiani, se si pone pari a 100 la popolazione di ciascuna ripartizione geografica, la popolazione che risiede nei Comuni individuati da Poste Italiane rappresenta una quota superiore al 20% della popolazione di ciascuna ripartizione geografica, ad eccezione del Nord-ovest dove la popolazione che risiede nei 1.646 Comuni individuati da Poste Italiane rappresenta il 13% della popolazione.

**Tabella n. 5bis – Ripartizione geografica dei Comuni oggetto di richiesta di autorizzazione**

Ripartizione geografica	Valori assoluti	Valori %	Popolazione legale dei Comuni interessati sul totale della popolazione per ripartizione (%)
Nord-ovest	1.646	31,1%	13,0%
Nord-est	916	17,3%	23,9%
Centro	705	13,3%	24,6%
Sud	1.391	26,3%	34,3%
Isole	637	12,0%	37,0%
<b>Totale</b>	<b>5.295 Comuni</b>	<b>100,0%</b>	

V.49. L'esame del dettaglio per Regione, di cui alla tabella n. 6bis, mostra, poi, che, in termini percentuali rispetto al totale dei Comuni interessati, il numero più elevato di Comuni è localizzato in Piemonte ed in Lombardia (rispettivamente 16,4% e 10,3% dei 5.295 Comuni), mentre in tutte le altre Regioni tale percentuale è inferiore al 7%. Inoltre, facendo riferimento alla popolazione di ciascuna Regione, in Umbria la popolazione interessata supera il 60% della popolazione regionale, mentre in Basilicata e Molise si arriva, rispettivamente al 75,8% e al 77,4% della popolazione regionale.

**Tabella n. 6bis – Ripartizione regionale dei Comuni oggetto di richiesta di autorizzazione**

<b>Regione</b>	<b>Valori assoluti</b>	<b>Valori %</b>	<b>Popolazione legale dei Comuni interessati sul totale della popolazione per regione (%)</b>	<b>Densità popolazione</b>
<b>ABRUZZO</b>	<b>274</b>	<b>5,2%</b>	<b>43,2%</b>	<b>121</b>
<b>BASILICATA</b>	<b>128</b>	<b>2,4%</b>	<b>75,8%</b>	<b>57</b>
<b>CALABRIA</b>	<b>367</b>	<b>6,9%</b>	<b>59,0%</b>	<b>129</b>
<b>CAMPANIA</b>	<b>352</b>	<b>6,6%</b>	<b>18,1%</b>	<b>422</b>
<b>EMILIA ROMAGNA</b>	<b>197</b>	<b>3,7%</b>	<b>21,2%</b>	<b>193</b>
<b>FRIULI VENEZIA GIULIA</b>	<b>158</b>	<b>3,0%</b>	<b>32,7%</b>	<b>155</b>
<b>LAZIO</b>	<b>263</b>	<b>5,0%</b>	<b>12,6%</b>	<b>319</b>
<b>LIGURIA</b>	<b>167</b>	<b>3,2%</b>	<b>15,0%</b>	<b>290</b>
<b>LOMBARDIA</b>	<b>548</b>	<b>10,3%</b>	<b>8,3%</b>	<b>407</b>
<b>MARCHE</b>	<b>167</b>	<b>3,2%</b>	<b>34,7%</b>	<b>164</b>
<b>MOLISE</b>	<b>134</b>	<b>2,5%</b>	<b>77,4%</b>	<b>70</b>
<b>PIEMONTE</b>	<b>867</b>	<b>16,4%</b>	<b>21,4%</b>	<b>172</b>
<b>PUGLIA</b>	<b>136</b>	<b>2,6%</b>	<b>33,4%</b>	<b>207</b>
<b>SARDEGNA</b>	<b>351</b>	<b>6,6%</b>	<b>53,9%</b>	<b>68</b>
<b>SICILIA</b>	<b>286</b>	<b>5,4%</b>	<b>31,4%</b>	<b>194</b>
<b>TOSCANA</b>	<b>188</b>	<b>3,6%</b>	<b>28,7%</b>	<b>160</b>
<b>TRENTINO-ALTO ADIGE /SÚDTIROL</b>	<b>293</b>	<b>5,5%</b>	<b>55,7%</b>	<b>85/68</b>
<b>UMBRIA</b>	<b>87</b>	<b>1,6%</b>	<b>64,9%</b>	<b>104</b>
<b>VALLE D'AOSTA / VALLÉE D'AOSTE</b>	<b>64</b>	<b>1,2%</b>	<b>51,4%</b>	<b>39</b>
<b>VENETO</b>	<b>268</b>	<b>5,1%</b>	<b>17,4%</b>	<b>264</b>

<b>Totale</b>	<b>5.295</b>	<b>100,0%</b>		
---------------	--------------	---------------	--	--

V.50. Passando all'analisi della tipologia di Comune secondo la classificazione ISTAT (tabella n. 7bis), si osserva che dei 5.295 Comuni, la maggior parte (56,3%) appartiene alla categoria "totalmente montano". In particolare, Poste Italiane propone il recapito a giorni alterni in quasi l'85% dei Comuni "totalmente montani", nel 68% circa dei Comuni "parzialmente montani" e nel 48% circa dei Comuni "non montani".

**Tabella n. 7bis – Comuni oggetto di richiesta di autorizzazione, per tipologia di Comune**

Tipologia di Comune	Valori assoluti	Valori %
<b>Totalmente montano</b>	<b>2.982</b>	<b>56,3%</b>
<b>Parzialmente montano</b>	<b>440</b>	<b>8,3%</b>
<b>Non montano</b>	<b>1.873</b>	<b>35,4%</b>
<b>Totale</b>	<b>5.295</b>	<b>100,0%</b>

V.51. Si riporta di seguito l'analisi sulla distribuzione territoriale e sulle caratteristiche orografiche dei 5.267 Comuni aventi popolazione inferiore a 30 mila abitanti, nei quali l'Autorità ritiene di poter autorizzare l'attuazione graduale del modello di recapito a giorni alterni: si tratta del 65,5% dei Comuni Italiani, nei quali risiede il 23,2% della popolazione nazionale.

V.52. Circa la metà dei Comuni in esame si trova nel Nord del Paese. La maggior parte di essi è localizzata in Piemonte ed in Lombardia (rispettivamente 16,5% e 10,4% dei 5.267 Comuni), mentre in tutte le altre Regioni tale percentuale è inferiore al 7%. Se si considera, invece, la popolazione residente in ciascuna Regione, le Regioni maggiormente coinvolte sono la Basilicata (quasi il 76% della popolazione regionale è interessato dal recapito a giorni alterni) e il Molise (67% della popolazione regionale); si supera il 50% della popolazione regionale in Trentino Alto Adige, Calabria, Valle d'Aosta e Sardegna.

**Tabella n. 8bis – Ripartizione geografica dei 5.267 Comuni oggetto di autorizzazione**

Ripartizione geografica	Valori assoluti	Valori %	Popolazione legale dei Comuni interessati sul totale della popolazione per ripartizione (%)
Nord-ovest	1.646	31,3%	13,0%
Nord-est	916	17,4%	23,9%
Centro	697	13,2%	22,0%
Sud	1.377	26,1%	30,2%
Isole	631	12,0%	33,5%
<b>Totale complessivo</b>	<b>5.267</b>	<b>100,0%</b>	



**Tabella n. 9 – Ripartizione regionale dei Comuni oggetto di richiesta di autorizzazione**

Regione	Valori assoluti	Valori %	Popolazione legale dei Comuni interessati sul totale della popolazione per regione (%)	Densità popolazione
ABRUZZO	274	5,2%	43,2%	121
BASILICATA	128	2,4%	75,8%	57
CALABRIA	365	6,9%	55,2%	129
CAMPANIA	351	6,7%	17,4%	422
EMILIA ROMAGNA	197	3,7%	21,2%	193
FRIULI VENEZIA GIULIA	158	3,0%	32,7%	155
LAZIO	263	5,0%	12,6%	319
LIGURIA	167	3,2%	15,0%	290
LOMBARDIA	548	10,4%	8,3%	407
MARCHE	166	3,2%	32,7%	164
MOLISE	133	2,5%	67,0%	70
PIEMONTE	867	16,5%	21,4%	172
PUGLIA	126	2,4%	22,7%	207
SARDEGNA	350	6,6%	51,4%	68
SICILIA	281	5,3%	27,7%	194
TOSCANA	185	3,5%	25,7%	160
TRENTINO ALTO ADIGE /SÜDTIROL	293	5,6%	55,7%	85/68
UMBRIA	83	1,6%	46,0%	104
VALLE D'AOSTA/VALLÉE D'AOSTE	64	1,2%	51,4%	39
VENETO	268	5,1%	17,4%	264
<b>Totale complessivo</b>	<b>5.267</b>	<b>100,0%</b>		

V.53. Se si considera la tipologia di Comune, secondo le classificazioni Istat che fanno riferimento all'orografia del territorio, per la maggior parte i Comuni oggetto di autorizzazione sono “totalmente montani”. Verrà servito a giorni alterni l'85% dei Comuni Italiani “totalmente montani”, il 67% dei Comuni “parzialmente montani” e il 48% dei Comuni “non montani”.

Tabella n. 7bis – Comuni oggetto di richiesta di autorizzazione, per tipologia di Comune

Tipologia di Comune	Valori assoluti	Valori %
<b>Totalmente montano</b>	<b>2.978</b>	<b>56,5%</b>
<b>Parzialmente montano</b>	<b>430</b>	<b>8,2%</b>
<b>Non montano</b>	<b>1.859</b>	<b>35,3%</b>
<b>Totale</b>	<b>5.267</b>	<b>100,0%</b>

V.54. La prima fase attuativa del nuovo modello di recapito, secondo l'elenco trasmesso da Poste Italiane nel proprio contributo alla consultazione, interessa 258 Comuni di alcune regioni del Nord; si tratta del 3,2% dei Comuni italiani e la popolazione coinvolta è lo 0,6% della popolazione nazionale.

V.55. In particolare, il 55% dei Comuni della prima fase appartiene al Nord-ovest (tabella n. 8bis) e la quota di popolazione interessata è inferiore all'1% della popolazione di quella ripartizione geografica.

**Tabella n. 8bis – Ripartizione geografica dei Comuni della I fase**

Ripartizione geografica	Valori assoluti	Valori %	Popolazione legale dei Comuni interessati alla I fase sul totale della popolazione per ripartizione (%)
<b>Nord-ovest</b>	<b>142</b>	<b>55,0%</b>	<b>0,8%</b>
<b>Nord-est</b>	<b>116</b>	<b>45,0%</b>	<b>1,9%</b>
<b>Totale</b>	<b>258</b>	<b>100,0%</b>	

V.56. Le Regioni interessate dalla prima fase sono solamente il Friuli Venezia Giulia, la Lombardia, il Piemonte e il Veneto (tabella n. 9). Tra queste, il numero maggiore di Comuni si trova in Piemonte (34,9%).

**Tabella n. 9 – Ripartizione regionale dei Comuni della I fase**

Ripartizione geografica	Valori assoluti	Valori %	Popolazione legale dei Comuni interessati alla I fase sul totale della popolazione per regione (%)
Friuli Venezia Giulia	57	22,1%	7,4%
Lombardia	52	20,2%	0,5%
Piemonte	90	34,9%	1,8%
Veneto	59	22,9%	2,7%
<b>Totale</b>	<b>258</b>	<b>100,0%</b>	

V.57. Con riferimento alla tipologia di Comune, i due terzi dei Comuni della I fase sono totalmente montani (tabella n. 10) e rappresentano il 5% circa di tutti i Comuni totalmente montani a livello nazionale.

**Tabella n. 10 – Comuni della I fase, per tipologia di Comune**

Tipologia di Comune	Valori assoluti	Valori %
Totalmente montano	171	66,3%
Parzialmente montano	2	0,8%
Non montano	85	32,9%
<b>Totale</b>	<b>258</b>	<b>100,0%</b>

### 3.6 *Il contenimento dei costi di fornitura del servizio universale*

111. Le informazioni che Poste Italiane ha fornito in merito al risparmio sul costo di fornitura del servizio universale che deriverebbe dall'introduzione del recapito a giorni alterni non appaiono sufficientemente dettagliate.

112. Poste Italiane, infatti, ha inizialmente dichiarato che una stima approssimativa del risparmio è pari ad una percentuale compresa tra il 30% ed il 50% dei costi attualmente sostenuti nelle singole zone di recapito<sup>20</sup> interessate dal modello di recapito a giorni

<sup>20</sup> La "zona di recapito", nell'architettura di rete di Poste Italiane, rappresenta l'insieme dei "punti di recapito" e dei "punti di consegna" di competenza di un singolo portalelettere; il "punto di recapito" è il

alterni; quindi ha quantificato in [omissis] il contenimento dei costi per quanto riguarda la prima fase di implementazione (introduzione del recapito a giorni alterni in 238 Comuni), precisando che tale valore corrisponderebbe al 50% dei costi attualmente sostenuti per il recapito nei Comuni coinvolti.

113. Poste Italiane, tuttavia, non ha prodotto alcun elemento documentale a supporto della stima fornita e, in particolare, non ha dettagliato l'impatto che avrebbe l'introduzione del recapito a giorni alterni sul numero di zone recapito che sarebbero necessarie per servire i Comuni interessati dalla prima fase.

114. Come dichiarato da Poste Italiane, infatti, l'introduzione del recapito a giorni alterni necessita di una riorganizzazione dei Centri di Distribuzione<sup>21</sup> (CD) coinvolti in quanto sarà necessario ridisegnare le zone di recapito in modo tale che una stessa (nuova) zona serva solo Comuni con recapito a giorni alterni. In altre parole, occorrerà ricondurre le zone all'interno dei confini dei Comuni interessati.

115. Oltre a ciò, l'introduzione del recapito a giorni alterni ha necessariamente come conseguenza un aumento dei volumi che il portalettere deve recapitare in ogni singola zona di recapito nei giorni in cui è servita, in quanto dovranno essere recapitati anche i prodotti pervenuti al CD/PDD<sup>22</sup>, durante la fase di distribuzione, nei giorni in cui la stessa zona non è servita. Questo aumento dei volumi incide sulla prestazione del portalettere e presumibilmente comporta una riduzione dell'estensione delle zone di recapito, con conseguente aumento, più o meno significativo, del numero totale delle zone di recapito.

116. Da quanto sopra esposto, appare chiaro quindi che, ai fini di una quantificazione più accurata del risparmio sul costo di fornitura del servizio universale derivante dall'introduzione del recapito a giorni alterni, è necessario che Poste Italiane specifichi, prima dell'avvio di ogni fase, la stima sulla variazione del numero di zone di recapito che serviranno i comuni interessati, l'eventuale variazione del numero di CD/PDD ed i maggiori costi che dovrà sostenere a causa dei maggiori requisiti di stoccaggio del prodotto e di gestione della complessità operativa determinati dal recapito a giorni alterni. Tali dati dovranno essere comunicati anche a valle dell'implementazione di ogni singola fase, confermando le stime fornite in precedenza o comunicando gli eventuali scostamenti.

**Quesito n. 9** – *Si condivide l'orientamento dell'Autorità secondo cui sia opportuno prevedere a carico di Poste Italiane obblighi informativi specifici, articolati con*

---

singolo punto (corrispondente al civico) in cui il portalettere deve fermarsi per la consegna della corrispondenza; i "punti di consegna" sono abitazioni, uffici, negozi e altro associati ad uno stesso "punto di recapito".

<sup>21</sup> CD – Centro di Distribuzione: struttura operativa che assicura le attività di ripartizione e recapito della corrispondenza ed il coordinamento degli eventuali PDD dipendenti. PDD – Presidio Decentrato di Distribuzione: struttura operativa che svolge funzioni di recapito principalmente in zone rurali. In sostanza CD e PDD sono le strutture da cui partono i portalettere per l'attività di recapito.

<sup>22</sup> Vedi nota precedente.

*riferimento alle tre fasi attuative, con riguardo ai risparmi di costo attesi e i relativi tempi di realizzazione, nonché con riguardo ai risultati in termini di ottimizzazione delle risorse e della gestione della rete di recapito.*

### ***Q9 – Le osservazioni dei soggetti intervenuti alla consultazione***

O.38. Tutti i soggetti intervenuti alla consultazione pubblica che si sono espressi sul quesito n. 9 dichiarano di condividere l'orientamento dell'Autorità. I Comuni ritengono opportuno un coinvolgimento informativo anche degli Enti locali. Anche un operatore postale auspica che sia data visibilità alle informazioni rese da Poste Italiane sui risultati conseguiti in termini di efficientamento della rete e contenimento dei costi.

### ***Q9 – Le valutazioni dell'Autorità***

V.58. Si condivide l'esigenza di trasparenza in merito ai risparmi di costo conseguiti da Poste Italiane attraverso l'attuazione del recapito a giorni alterni. Pertanto l'Autorità provvederà ad individuare opportune modalità di informazione nei confronti di tutti i soggetti interessati.

#### *3.7 La comunicazione verso la clientela*

117. Al fine di assicurare un'adeguata informazione degli utenti sulla nuova modalità di recapito, Poste Italiane intende adottare molteplici modalità di comunicazione nei confronti della propria clientela, utilizzando i diversi canali di cui dispone. Inoltre, la società intende informare con una specifica comunicazione anche le Istituzioni locali, e, in particolare, i Sindaci dei Comuni in cui sarà autorizzata l'implementazione del recapito a giorni alterni.

#### *- Modalità di comunicazione (tempi e canali)*

118. Con riguardo alle tempistiche della comunicazione - che si ritiene rappresentino un aspetto determinante per assicurare la piena consapevolezza da parte degli utenti delle condizioni di offerta dei servizi - si osserva che, secondo la proposta di Poste Italiane, le informazioni sul recapito a giorni alterni verrebbero divulgate a partire dalla data di avvio della nuova modalità di recapito. Soltanto nei confronti dei Sindaci la società prevede di trasmettere l'informazione con congruo preavviso (non è specificata, tuttavia, la durata del preavviso).

119. Si ritiene che un'informazione preventiva debba essere assicurata non solo nei confronti dei Sindaci ma anche degli utenti. Questi ultimi dovrebbero essere adeguatamente informati almeno 30 giorni, in analogia a quanto previsto per la comunicazione delle variazioni dei prezzi dei prodotti postali inclusi nel servizio universale<sup>23</sup>, nonché degli orari di apertura al pubblico degli uffici postali<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> Art. 3, comma 3, delibera n. 728/13/CONS, recante “*Determinazione delle tariffe massime dei servizi postali rientranti nel servizio universale*”.

<sup>24</sup> Art. 14, comma 3, delle “*Condizioni generali di servizio per l'espletamento del servizio universale postale di Poste Italiane*” di cui all'allegato A alla delibera n. 385/13/CONS.

120. In merito ai canali da utilizzare per la comunicazione nei confronti della clientela, si osserva come la nuova modalità di recapito possa avere un impatto non solo per gli utenti (mittenti e destinatari) che risiedono nelle aree in cui è autorizzata la frequenza a giorni alterni, ma anche per tutti gli utenti (mittenti), ovunque residenti, la cui corrispondenza sia indirizzata ad una zona servita a giorni alterni. Pertanto, occorre individuare un canale di comunicazione adeguato che consenta di raggiungere tutti gli utenti potenzialmente interessati dalla nuova modalità di recapito.

121. Sotto tale profilo le modalità di comunicazione proposte da Poste Italiane appaiono congrue, anche in considerazione della contemporanea attivazione di più canali informativi. In particolare, la società ha previsto:

- l'affissione di un avviso presso tutti gli uffici postali e tutti i centri abilitati all'accettazione di invii (in particolare, i contenuti dell'avviso sono opportunamente differenziati a seconda che l'ufficio postale sia situato o meno in aree servite a giorni alterni);
- la pubblicazione sul sito *web* [www.posteitaliane.it](http://www.posteitaliane.it) di un avviso che, oltre ad essere accessibile nella sezione dedicata a tutti i servizi postali, sarà evidenziato come "novità" nella *homepage* attraverso uno specifico *alert*;
- l'indicazione sulle cassette d'impostazione presenti nei Comuni serviti a giorni alterni della frequenza secondo cui sarà effettuata la vuotatura.

122. La campagna informativa prevista da Poste Italiane contempla, altresì,

- il coinvolgimento preventivo di interlocutori istituzionali, quali le Associazioni dei consumatori, nonché delle autorità locali (Sindaci dei Comuni serviti a giorni alterni e Prefetture territorialmente competenti);
  - la predisposizione di una nota informativa da distribuire a tutti i cittadini;
  - l'inoltro di una specifica comunicazione ai clienti *cd. business* già contrattualizzati e, per i nuovi clienti, l'aggiornamento degli schemi contrattuali.
- *Contenuti informativi*

123. Con riguardo al contenuto delle informazioni, si fa presente la necessità di dare risalto ai seguenti aspetti:

- impatto che la frequenza a giorni alterni può avere sui tempi di spedizione delle diverse tipologie di invii e sui relativi *standard* di qualità (si veda paragrafo n. 3.3), sia con riguardo alla fase di consegna, sia con riguardo a quella di raccolta (vuotatura delle cassette di impostazione);
- nelle zone servite a giorni alterni, nei giorni in cui la vuotatura delle cassette postali non è effettuata, possibilità per gli utenti di inoltrare gli invii di posta prioritaria e ordinaria tramite gli uffici postali eventualmente aperti presenti nel Comune.

124. Inoltre, in considerazione del fatto che l'implementazione del nuovo modello di recapito avverrà in modo graduale, per fasi successive, si sottolinea la necessità che gli elenchi delle zone servite a giorni alterni, consultabili presso gli uffici postali e sul sito

web, siano costantemente e tempestivamente aggiornati, nel rispetto dei termini di preavviso.

125. In generale, poi, appare opportuna l'indicazione, in tutte le comunicazioni e gli avvisi relativi al modello di recapito a giorni alterni, dei riferimenti normativi, ivi inclusa l'autorizzazione rilasciata dall'Autorità.

126. Un'informazione chiara e completa nei confronti degli utenti è elemento di fondamentale importanza. Per tale motivo è opportuno che i modelli di comunicazioni e avvisi relativi all'avvio del recapito a giorni alterni predisposti da Poste Italiane siano trasmessi all'Autorità, che potrà indicare eventuali modifiche o integrazioni del relativo contenuto ritenute necessarie.

127. Si sottolinea, infine, la necessità che i contenuti della Carta dei servizi di Poste Italiane postali siano tempestivamente adeguati in considerazione dell'introduzione del recapito a giorni alterni. Si ritiene che la nuova versione della Carta dei servizi debba essere resa disponibile al pubblico a far data dall'avvio della nuova modalità di recapito e previamente comunicata all'Autorità, con un anticipo di almeno 30 giorni. L'Autorità potrà indicare eventuali modifiche o integrazioni del relativo contenuto, al fine di garantire il rispetto dei principi di cui all'art. 4 della Direttiva generale per l'adozione da parte dei fornitori di servizi postali delle carte dei servizi (citata delibera n. 413/14/CONS).

**Quesito n. 10** – *Si condivide l'orientamento dell'Autorità secondo cui la comunicazione nei confronti degli utenti, sia diretta sia indiretta (per il tramite dei Sindaci dei Comuni interessati), debba essere preventiva e che il termine di preavviso non possa avere una durata inferiore a 30 giorni dall'avvio del recapito a giorni alterni?*

**Quesito n. 11** – *Si condivide l'orientamento dell'Autorità secondo cui sia opportuno imporre a Poste Italiane la trasmissione del materiale informativo predisposto all'Autorità, affinché quest'ultima possa indicare eventuali modifiche e/o integrazioni ritenute necessarie al fine di garantire a tutti gli utenti interessati una chiara e completa informazione?*

#### **Q10/11 – Le osservazioni dei soggetti intervenuti alla consultazione**

O.39. Tutti i soggetti intervenuti alla consultazione che si sono espressi sui quesiti n. 10 e 11 dichiarano di condividere in linea di massima l'orientamento dell'Autorità.

O.40. Il quotidiano Avvenire ritiene inadeguato il termine di preavviso di 30 gg nei confronti degli utenti, sottolineando, in particolare, come esso non rilevi sul piano degli obblighi contrattuali tra editore e abbonati.

O.41. Alcuni Comuni considerano congruo un termine di preavviso più ampio, di almeno 90 giorni. Altri, invece, ritengono che le Istituzioni locali debbano poter esprimere

il proprio consenso o dissenso all'avvio del nuovo modello di recapito e non essere semplicemente informate da Poste Italiane.

#### ***Q10/11 – Le valutazioni dell'Autorità***

V.59. Alla luce delle osservazioni raccolte nell'ambito della consultazione, si ritiene opportuno prevedere un termine di preavviso differenziato per utenti, da un lato, e Sindaci, editori e operatori postali, dall'altro. Il preavviso nei confronti di questi ultimi non può essere inferiore a 60 gg. La maggiore ampiezza del termine è finalizzata ad assicurare il tempo necessario:

- per i Sindaci, a prendere atto della nuova modalità di recapito attuata sul proprio territorio, al fine di valutare/prevenire l'insorgenza di possibili criticità da portare eventualmente all'attenzione dell'Autorità e di considerare l'adozione delle misure ritenute opportune;
- per gli editori, a gestire i rapporti con i propri lettori abbonati residenti nelle aree interessate dalla nuova modalità di recapito;
- per gli altri operatori postali, a gestire i rapporti con i propri utenti, per la corrispondenza postalizzata tramite Poste Italiane che sia destinata a località servite a giorni.

UDITA la relazione del Commissario Antonio Nicita, relatore ai sensi dell'articolo 31 del *Regolamento concernente l'organizzazione ed il funzionamento dell'Autorità*;

### **DELIBERA**

#### **Articolo 1**

##### **(Ambito territoriale con densità abitativa inferiore a 200 ab/kmq)**

1. Ai fini del presente provvedimento di autorizzazione, si considerano ambiti territoriali con densità abitativa inferiore a 200 ab/kmq, ai sensi dell'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 261/999:
  - a) i Comuni con densità abitativa inferiore a 200 ab/kmq;
  - b) i Comuni con densità abitativa superiore o uguale a 200 ab/kmq appartenenti al territorio di Province con densità inferiore a 200 ab/kmq.
2. La densità abitativa delle Province di cui alla *lettera b)* del precedente comma è calcolata escludendo il territorio del capoluogo di Provincia e la popolazione ivi residente.
3. Ai fini del presente provvedimento di autorizzazione, la densità abitativa è calcolata sulla base dei dati demografici presenti nell'elenco dei Comuni italiani pubblicato dall'ISTAT il 30 gennaio 2015.



## **Articolo 2**

### **(Particolari situazioni di natura infrastrutturale o geografica)**

1. Ai fini del presente provvedimento di autorizzazione, si considerano presenti situazioni di natura infrastrutturale o geografica particolari ai sensi dell'art. 3 comma 7 del d.lgs. n. 261/99 in tutti i Comuni aventi popolazione inferiore a 30 mila abitanti in cui:
  - a) la distanza media tra i civici (densità orizzontale dei punti di recapito) è superiore a 81,7 metri;
  - b) la distanza media tra i civici (densità orizzontale dei punti di recapito) è inferiore a 81,7 metri e il numero medio per civico di abitazioni e/o locali ad uso ufficio e/o commerciale (densità verticale dei punti di recapito) è inferiore a 1,4;
  - c) la distanza media tra i civici (densità orizzontale dei punti di recapito) è inferiore a 81,7 metri, il numero medio per civico di abitazioni e/o locali ad uso ufficio e/o commerciale (densità verticale dei punti di recapito) è superiore a 1,4 e la percentuale di utenze commerciali sul totale delle utenze è inferiore a 8%.

## **Articolo 3**

### **(Autorizzazione del modello di recapito a giorni alterni)**

1. Nei Comuni che rispondono ai criteri previsti dagli artt. 1 e 2, è autorizzata l'attuazione progressiva e graduale del modello di recapito a giorni alterni, articolata nelle seguenti fasi:
  - I fase, da avviare non prima di ottobre 2015;
  - II fase, da avviare non prima di aprile 2016;
  - III fase, da avviare non prima di febbraio 2017.
2. Nei Comuni in cui il recapito è effettuato a giorni alterni, l'attività di vuotatura delle cassette postali è svolta con la medesima frequenza.
3. L'Autorità al termine dell'attuazione progressiva del modello di cui al comma 1, a partire dal febbraio 2018, si riserva di valutare la sussistenza delle condizioni per prorogare l'autorizzazione considerando le criticità riscontrate durante il periodo di attuazione nel suo complesso e la coerenza dei risultati ottenuti con il piano industriale di Poste italiane.
4. L'Autorità può inibire o condizionare all'introduzione di misure correttive l'attuazione delle fasi successive alla prima al fine di accogliere eventuali rilievi della Commissione europea, a seguito della comunicazione della presente

delibera, al fine di adattare il processo graduale alle proposte che dovessero maturare nelle apposite sedi circa la consegna dei periodici, nonché al fine di porre rimedio ad eventuali criticità rilevate nel processo di monitoraggio. Sotto questo profilo, particolare attenzione sarà dedicata al riscontro di gravi criticità sotto il profilo:

- a) dell’impatto sull’utenza e della regolare fruizione del servizio universale, ivi incluse le spedizioni di prodotti editoriali;
  - b) della realizzazione dei risparmi di costo attesi.
5. Il recapito a giorni alterni è attuato secondo lo schema bisettimanale lunedì-mercoledì-venerdì-martedì-giovedì.

#### **Articolo 4**

##### **(Obblighi informativi di Poste Italiane)**

1. Poste Italiane comunica all’Autorità con un preavviso di 90 giorni, rispetto alla data prevista, l’avvio delle fasi attuative successive alla prima, indicando i Comuni interessati e fornendo le informazioni di seguito indicate:
  - a) numero di “zone di recapito”<sup>25</sup> che, prima dell’avvio del recapito a giorni alterni, servono i Comuni interessati, con indicazione di:
    - i. costi sostenuti per ciascuna “zona di recapito”, disaggregati per personale (portalettere) e trasporto,
    - ii. numero dei CD/PDD a cui fanno capo le “zone di recapito” e relativi costi di funzionamento e di personale (con esclusione dei portalettere);
  - b) stima del numero di “zone di recapito” che, a seguito dell’avvio del recapito a giorni alterni, serviranno i Comuni interessati, con indicazione di:
    - i. costi stimati per ciascuna “zona di recapito”, disaggregati per personale (portalettere) e trasporto,
    - ii. numero stimato di CD/PDD a cui fanno capo le “zone di recapito” e relativi costi di funzionamento e di personale (con esclusione dei portalettere).
2. L’Autorità può richiedere a Poste Italiane informazioni sui Comuni individuati per ciascuna fase con riguardo all’effettiva sussistenza di condizioni geografiche

---

<sup>25</sup> La “zona di recapito”, nell’architettura di rete di Poste Italiane, rappresenta l’insieme dei “punti di recapito” e dei “punti di consegna” di competenza di un singolo portalettere; il “punto di recapito” è il singolo punto (corrispondente al civico) in cui il portalettere deve fermarsi per la consegna della corrispondenza; i “punti di consegna” sono abitazioni, uffici, negozi e altro associati ad uno stesso “punto di recapito”.

o infrastrutturali che richiedano un'ottimizzazione della gestione della rete di recapito.

3. Fatto salvo il potere dell'Autorità di richiedere in ogni momento informazioni relative all'attuazione del modello, per ciascuna fase, non prima che siano trascorsi tre mesi dall'attuazione del recapito a giorni alterni in tutti i Comuni interessati, Poste Italiane trasmette trimestralmente all'Autorità un *report* contenente:
  - a) con riguardo ai risparmi di costo conseguiti, le medesime informazioni di cui al comma 2, *lettera b)*, riferite ai risultati implementativi, con indicazione, in caso di mancata corrispondenza con le stime, delle relative motivazioni;
  - b) una relazione tecnica illustrativa dell'implementazione del recapito a giorni alterni e delle eventuali criticità operative riscontrate;
  - c) una relazione sull'impatto del nuovo modello di recapito sugli utenti, con particolare riguardo alle interlocuzioni eventualmente intercorse con i Sindaci dei Comuni interessati e ai reclami ricevuti in relazione ai diversi servizi postali.

Poste Italiane inoltre invierà all'Autorità un report annuale di sintesi, per ogni fase, trasmettendone copia anche alla Commissione europea.

4. L'Autorità assicura una trasparente informazione sugli effettivi risparmi di costo conseguiti attraverso l'attuazione del modello di recapito a giorni a giorni alterni. A tal fine, Poste Italiane, dovrà indicare nel report annuale i risparmi effettivamente conseguiti rispetto agli obiettivi di consegna e la loro efficacia rispetto ad altre forme organizzative e distributive pure realizzabili a parità di obiettivi.

## **Articolo 5**

### **(Obblighi di comunicazione nei confronti degli utenti)**

1. Poste Italiane comunica agli utenti con un preavviso di almeno 30 giorni l'avvio della modalità di recapito a giorni alterni, attraverso le seguenti modalità:
  - a) affissione di un avviso presso tutti gli uffici postali e tutti i centri abilitati all'accettazione di invii della propria rete;
  - b) pubblicazione di un avviso sul proprio sito *web*;
  - c) distribuzione di un avviso al domicilio di tutti gli utenti.
2. Negli avvisi di cui al comma 1 e nella Carta dei servizi di Poste Italiane sono riportate almeno le seguenti informazioni:

- a) descrizione dell'impatto del recapito e della vuotatura delle cassette di impostazione a giorni alterni sugli obiettivi di qualità di tutti gli invii inclusi nel servizio universale;
  - b) richiamo all'autorizzazione rilasciata dall'Autorità, con indicazione degli estremi del relativo provvedimento;
  - c) reperibilità dell'elenco aggiornato dei Comuni in cui è attivo il recapito a giorni alterni.
3. L'elenco aggiornato dei Comuni in cui è attivo il recapito a giorni alterni è pubblicato sul sito *web* di Poste Italiane e reso disponibile in consultazione presso tutti gli uffici e tutti i centri abilitati all'accettazione di invii della rete di Poste Italiane.
  4. Nei Comuni in cui è attivo il recapito a giorni alterni, sulle cassette di impostazione è indicata la frequenza di vuotatura e i giorni e gli orari di apertura al pubblico del più vicino ufficio postale presso cui effettuare in alternativa la spedizione.
  5. Poste Italiane comunica le informazioni di cui al comma 2, con un preavviso di almeno di 60 giorni, a:
    - operatori postali che utilizzano per il recapito la rete di Poste Italiane;
    - editori che distribuiscono i periodici ai propri abbonati attraverso Poste Italiane;
    - Sindaci dei Comuni interessati dall'avvio della modalità di recapito a giorni alterni.
  6. Poste Italiane provvede ad adeguare al nuovo modello di recapito le indicazioni contenute nella Carta dei servizi e nelle condizioni contrattuali praticate agli utenti, prevedendo un sistema di indennizzi che assicuri un serio ed adeguato ristoro per gli utenti.

## **Articolo 6**

### **(Disposizioni finali)**

1. Entro 15 giorni dalla comunicazione del presente provvedimento Poste Italiane comunica all'Autorità, relativamente ai Comuni interessati dalla prima fase implementativa, le informazioni di cui all'art. 4, comma 1.
2. Il mancato rispetto da parte di Poste Italiane delle disposizioni contenute nella presente delibera comporta l'applicazione delle sanzioni previste dall'art. 21, comma 1, del d. lgs. n. 261/1999.

Il presente provvedimento è comunicato alla Commissione europea, alle autorità nazionali di regolamentazione del settore postale degli altri Paesi dell'Unione europea e alla società Poste Italiane ed è pubblicato sul sito *web* dell'Autorità.

Roma, 25 giugno 2015

**IL COMMISSARIO RELATORE**  
Antonio Nicita

**IL PRESIDENTE**  
Angelo Marcello Cardani

Per attestazione di conformità a quanto deliberato  
**IL SEGRETARIO GENERALE**  
Francesco Sclafani