

CRITERI DI DISTRIBUZIONE DEI PUNTI DI ACCESSO ALLA RETE POSTALE

SOMMARIO

1. IL QUADRO DI RIFERIMENTO NORMATIVO

- 1.1 Normativa nazionale di recepimento delle direttive europee in materia postale.
- 1.2 I “criteri di distribuzione dei punti di accesso alla rete postale pubblica” stabiliti dal decreto del Ministero dello Sviluppo Economico del 7 ottobre 2008.
- 1.3 Contratto di programma 2009-2011 siglato tra il Ministero dello Sviluppo economico e Poste Italiane.
- 1.4 La normativa sulla distribuzione degli uffici postali negli Stati UE.

2. ESIGENZE SOCIALI ECONOMICHE E GIURIDICHE ALLA BASE DEL PROCEDIMENTO E OBIETTIVI DELL'INTERVENTO

- 2.1 Le prestazioni rientranti nel servizio universale accessibili attraverso gli uffici postali e le cassette d'impostazione
- 2.2 Segnalazioni e denunce da parte delle istituzioni locali e delle associazioni di tutela dei consumatori
- 2.3 Piano di razionalizzazione della rete postale di Poste Italiane
- 2.4 Risposte al questionario allegato alla delibera n. 236/13/CONS
- 2.5 Obiettivi ed ambito dell'intervento

3. LA RETE DI UFFICI POSTALI DI POSTE ITALIANE

- 3.1 Descrizione generale della rete di uffici postali di Poste Italiane
- 3.2 Metodologia utilizzata da Poste Italiane per il calcolo delle distanze chilometriche e delle percentuali di popolazione servita di cui all'art. 2 del decreto Scajola
- 3.3 La copertura delle rete di uffici postali di Poste Italiane
- 3.4 Copertura della rete postale nelle isole minori e nelle zone montane e rurali
- 3.5 Confronto con le reti di uffici postali nei principali Paesi europei
- 3.6 Servizi innovativi

4. VALUTAZIONE DELLE OPZIONI DI INTERVENTO

SOMMARIO

1. L'Autorità ha avviato un procedimento finalizzato a valutare la congruità dei vigenti criteri di distribuzione dei punti di accesso alla rete postale (uffici postali e cassette di impostazione) rispetto all'esigenza di garantire un servizio postale universale fruibile su tutto il territorio nazionale in maniera omogenea, anche da parte degli utenti residenti nelle zone remote del Paese, quali isole minori e zone rurali e montane, individuate dal legislatore come "situazioni particolari", in quanto tali meritevoli di specifica considerazione¹.
2. Il presente documento ha lo scopo di presentare la posizione maturata dall'Autorità in merito alle opzioni di intervento che nell'ambito del suddetto procedimento sono state oggetto di valutazione, al fine di acquisire, attraverso lo strumento della consultazione pubblica, le osservazioni dei soggetti interessati in vista dell'adozione del provvedimento finale.
3. Nel capitolo I viene ricostruito il quadro di riferimento normativo ai fini dell'inquadramento giuridico della tematica dei punti di accesso alla rete postale, che si ricollega a quella più generale della garanzia del servizio universale. Viene inoltre svolto un confronto tra la disciplina italiana e quella vigente nei Paesi UE.
4. Nel successivo capitolo II sono illustrate le circostanze che hanno portato all'avvio del procedimento, dalle quali emergono le esigenze di ordine giuridico, economico e sociale da considerare. In funzione di tali esigenze sono quindi definiti l'ambito e le finalità dell'intervento che si intende adottare.
5. L'opportunità di svolgere uno specifico approfondimento, attraverso l'avvio del procedimento di cui sopra, è emersa in occasione delle attività di vigilanza svolte in relazione al "piano degli interventi per la razionalizzazione degli uffici postali e delle strutture di recapito che non garantiscono l'equilibrio economico" presentato all'Autorità da Poste Italiane con cadenza annuale², nonché in relazione ad una serie di segnalazioni pervenute all'Autorità da parte di Comuni interessati da interventi di chiusura o rimodulazione oraria di uffici postali (attuati secondo le previsioni del suddetto piano), nelle quali si lamentano i disagi subiti della popolazione locale.
6. Le principali esigenze emergenti in tale contesto sono, da un lato, l'opportunità di razionalizzare la rete di Poste Italiane e, in particolare, per quanto attiene al tema del procedimento, la rete degli uffici postali presenti sul territorio, al fine di evitare situazioni di squilibrio economico e assecondare, così, l'obiettivo del contenimento dell'onere del servizio universale, funzionale a garantire nel tempo la sostenibilità dello stesso; dall'altro, la necessità di tutelare adeguatamente le situazioni particolari delle zone remote e scarsamente popolate, dove, peraltro, la fornitura delle prestazioni rientranti nel servizio universale avviene tipicamente in condizioni di squilibrio economico, a causa degli scarsi livelli di domanda e dei maggiori costi di offerta.
7. Tali esigenze sono state espresse anche dai soggetti che hanno fornito risposta al questionario predisposto dall'Autorità in concomitanza con l'avvio del procedimento, nel quale si è chiesto se si ritenessero i vigenti criteri di distribuzione dei punti di accesso alla rete postale, complessivamente considerati, idonei a garantire una omogenea fruizione del servizio postale universale su tutto il territorio nazionale, ivi comprese nelle situazioni particolari delle isole minori e delle zone rurali e montane³.

¹ Delibera n. 236/13/CONS del 21 marzo 2013, recante "Avvio del procedimento istruttorio concernente la congruità dei vigenti criteri di distribuzione dei punti di accesso alla rete postale pubblica e l'eventuale modifica degli stessi", pubblicata sul sito web dell'Autorità il 5 aprile 2013.

² Ai sensi dell'art. 2, comma 6, del contratto di programma 2009-2011 siglato tra il Ministero dello Sviluppo economico e Poste Italiane (cfr. successivo paragrafo 1.3)

³ Allegato B alla delibera n. 236/13/CONS sopra citata.

8. La finalità del procedimento è dunque quella di assicurare un contemperamento delle opposte esigenze, attraverso l'introduzione di un'integrazione dei vigenti criteri di distribuzione dei punti di accesso alla rete postale. L'attuale formulazione di tali criteri risulta infatti carente di una specifica previsione di garanzia a tutela delle aree geografiche, che, per le loro caratteristiche demografiche e/o orografiche, potrebbero essere maggiormente svantaggiate nella fruizione del servizio postale universale per effetto del processo di razionalizzazione delle reti di Poste Italiane.

9. L'opportunità di procedere ad un'integrazione della vigente disciplina si riscontra soltanto in relazione alle norme concernenti la distribuzione degli uffici postali. Non sono emerse, infatti, criticità degne di nota in relazione ai criteri di distribuzione delle cassette postali. Inoltre, con riguardo agli uffici postali, il *focus* dell'intervento è quello di garantire l'accessibilità delle sole prestazioni rientranti nel servizio postale universale erogate presso gli sportelli, con esclusione, quindi, dei servizi di altra natura offerti da Poste Italiane e, in particolare, i servizi finanziari, che non rientrano nella sfera di competenza dell'Autorità.

10. Una volta chiarito l'ambito e l'obiettivo del intervento, nel capitolo III viene svolta un'analisi delle dimensioni dell'attuale rete di uffici postali di Poste Italiane, che, da un confronto con le reti presenti nei principali Paesi europei, risulta essere una delle più capillari. Sulla base dei dati forniti da Poste Italiane è stato ricostruito, in particolare, il grado di copertura dei Comuni montani e rurali e delle isole minori.

11. Un approfondimento è stato poi dedicato ai servizi innovativi in fase di sviluppo da parte di Poste Italiane, che, attraverso l'applicazione di nuove tecnologie ai servizi tradizionali, dovrebbero poter agevolare l'accesso degli utenti alla rete postale attraverso i portalettere, ad esempio consentendo il ritiro e/o l'accettazione della corrispondenza presso il domicilio del mittente. In particolare, è stato ricostruito il livello di diffusione territoriale di tali servizi, sia attuale che prospettico, così da poterne valutare l'impatto sulla regolarità e omogeneità della fruizione del servizio universale sul territorio nazionale, in particolare con riguardo alle isole minori ed alle zone rurali e montane.

12. Si giunge così alla prospettazione delle opzioni di intervento ritenute adeguate al contesto (capitolo IV), con valutazione del presumibile impatto delle stesse. In particolare, l'analisi della cosiddetta "opzione zero", consistente nel lasciare inalterata la normativa vigente, evidenzia alcune criticità con riguardo alla possibile chiusura di uffici localizzati in zone remote, dove la copertura attuale è inferiore a quella media nazionale. Da qui l'opportunità di intervenire attraverso l'introduzione di un vincolo ulteriore in aggiunta ai criteri di distribuzione già fissati, consistente nel divieto di soppressione di uffici postali siti in Comuni rurali che rientrano anche nella categoria dei Comuni montani e nelle isole minori⁴. L'introduzione di tale divieto non comprometterebbe il processo di razionalizzazione della rete di Poste Italiane (che manterrebbe un margine di intervento rispetto ad un numero di uffici inferiore, ma comunque significativo), anche tenendo conto della stima che la stessa Poste Italiane ha effettuato con riguardo al numero di uffici "eccedenti" rispetto alla dotazione minima di rete in grado di assicurare il rispetto dei vigenti criteri di distribuzione dei presidi postali.

13. Inoltre, l'incisività della misura proposta potrebbe essere attenuata escludendo l'applicazione del divieto nei casi in cui siano resi disponibili per gli utenti servizi innovativi che consentano di usufruire delle prestazioni del servizio universale anche in assenza di un ufficio postale. In tal modo si creerebbe un incentivo alla diffusione sul mercato di servizi innovativi in grado di migliorare l'accessibilità e la qualità dei servizi offerti agli utenti.

14. Viene presa in considerazione anche un'ulteriore opzione di intervento di carattere generale e meno invasiva nei confronti del fornitore del servizio universale, per disciplinare la fase preliminare rispetto all'implementazione degli interventi di chiusura degli uffici postali pianificati da Poste

⁴ Per le definizioni di Comuni rurali e montani si rinvia al capitolo 3.

Italiane. L'opzione in questione consiste nella previsione di un confronto preventivo tra la società e i Comuni interessati, da avviare secondo tempistiche e modalità definite, nell'ambito del quale potrebbe essere facilitata l'individuazione di eventuali soluzioni alternative (di minore impatto sociale) rispetto all'*extrema ratio* della soppressione.

1. IL QUADRO DI RIFERIMENTO NORMATIVO

16. Il presente capitolo delinea il quadro di riferimento normativo nell'ambito del quale la tematica dei punti di accesso alla rete postale pubblica va inquadrata, con riferimento a:

- la normativa nazionale di recepimento delle direttive europee in materia postale, contenuta nel decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261 e successive modificazioni ed integrazioni (di seguito, "decreto legislativo n. 261/1999");
- i "criteri di distribuzione dei punti di accesso alla rete postale pubblica" stabiliti dal decreto del Ministero dello Sviluppo Economico del 7 ottobre 2008 (di seguito, "decreto Scajola");
- le previsioni in tema di "attività e modalità di erogazione del servizio universale e obiettivi di contenimento dei costi e di efficienza di gestione" di cui all'art. 2 del Contratto di programma 2009-2011 siglato tra il Ministero dello Sviluppo economico e Poste Italiane ed approvato con la legge del 12 novembre 2011, n.183 (di seguito, "contratto di programma")⁵.

17. Inoltre, si fornisce una sintetica ricostruzione della disciplina della distribuzione degli uffici postali vigente negli Stati membri dell'Unione europea.

1.1 Normativa nazionale di recepimento delle direttive europee in materia postale.

18. Il decreto legislativo n. 261/1999 recepisce nell'ordinamento nazionale le direttive europee in materia postale e, in particolare, la direttiva la direttiva 97/67/CE 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 da ultimo modificata dalla direttiva 2008/6/CE del 20 febbraio 2008.

19. Con particolare riguardo alla tematica che qui interessa, l'art. 3, comma 1, del decreto legislativo n. 261/1999 stabilisce che le prestazioni rientranti nel servizio universale⁶ devono essere fornite "*permanentemente in tutti i punti del territorio nazionale, incluse le situazioni particolari delle isole minori e delle zone rurali e montane*".

20. La portata del servizio postale universale è precisata dal successivo comma 5 del medesimo articolo che, nel fissare le caratteristiche del servizio, da un lato, stabilisce che esso è "*prestato in via continuativa per tutta la durata dell'anno*", dall'altro, con riguardo alla dizione "*tutti i punti del territorio nazionale*", chiarisce che va assicurata "*l'attivazione di un congruo numero di punti di accesso*", sulla base di criteri di ragionevolezza, al fine di tener conto delle esigenze dell'utenza.

21. Secondo la definizione normativa, i punti di accesso della rete postale, che consentono la raccolta degli invii postali coperti dall'obbligo di servizio universale, sono "*ubicazioni fisiche, comprendenti in particolare gli uffici postali e le cassette postali, messe a disposizione del pubblico, o sulla via pubblica o nei locali del fornitore del servizio universale o dei fornitori dei servizi postali, dove gli invii postali possono essere depositati dai mittenti nella rete postale*".

22. Ai sensi dell'art. 2, comma 4, lettera c) del decreto legislativo n. 261/1999, "*la fissazione dei criteri di ragionevolezza funzionali alla individuazione dei punti del territorio nazionale necessari*

⁵ Il contratto di programma 2009-2011 continua ad essere efficace nelle more dell'approvazione del contratto di programma per gli anni 2012-2014, secondo l'espressa previsione di cui all'art. 16, comma 3 del contratto stesso.

⁶ Il servizio universale comprende i seguenti servizi: la raccolta, il trasporto, lo smistamento e la distribuzione degli invii postali fino a 2 kg; la raccolta, il trasporto, lo smistamento e la distribuzione dei pacchi postali fino a 20 kg; i servizi relativi agli invii raccomandati ed agli invii assicurati.

a garantire una regolare ed omogenea fornitura del servizio” spetta all’Autorità nazionale di regolamentazione del settore postale, attraverso l’adozione di provvedimenti di natura regolatoria.

23. La fissazione di tali criteri deve essere effettuata avendo presente le necessità alla quali il servizio universale è chiamato a rispondere, come individuate al successivo comma 8 del medesimo articolo. Tra queste si richiamano, in particolare, il rispetto delle esigenze essenziali, l’offerta di un trattamento identico agli utenti che si trovano in condizioni analoghe, la fornitura di un servizio ininterrotto, salvo casi di forza maggiore, l’aderenza del servizio all’evolversi delle esigenze dell’utenza e del contesto tecnico, economico e sociale.

24. Con riguardo specifico all’esigenza di assicurare un’adeguata copertura del territorio nazionale, *“includere le situazioni particolari delle isole minori e delle zone rurali e montane”*, si richiamano alcuni dei principi programmatici espressi nelle premesse della citata direttiva 2008/6/CE. In particolare, nel diciannovesimo considerando si sottolinea che *“le reti postali rurali, in particolare nelle regioni montuose e insulari, svolgono un ruolo importante al fine di integrare gli operatori economici nell’economia nazionale/globale, e al fine di mantenere la coesione sociale e salvaguardare l’occupazione”* e si riconosce che *“i punti di accesso ai servizi postali nelle regioni rurali e remote possono inoltre costituire un’importante rete infrastrutturale ai fini dell’accesso universale ai nuovi servizi di comunicazione elettronica”*. Nel successivo considerando si afferma, poi, che *“gli Stati membri dovrebbero adottare le misure regolamentari appropriate, per garantire che l’accessibilità ai servizi postali continui a soddisfare le esigenze degli utenti, garantendo, se del caso, un numero minimo di servizi allo stesso punto di accesso e, in particolare, una densità appropriata dei punti di accesso ai servizi postali nelle regioni rurali e remote”*. Inoltre, nel considerando 22, nel sottolineare il contributo significativo che un servizio postale di alta qualità può apportare al conseguimento degli obiettivi di coesione sociale e territoriale, si fa presente che *“il commercio elettronico, in particolare, offre alle regioni remote e alle regioni scarsamente popolate nuove possibilità di partecipare alla vita economica”*.

25. Ai sensi dell’art. 3, comma 12, del decreto legislativo n. 261/1999, l’onere per la fornitura del servizio universale è finanziato attraverso trasferimenti posti a carico del bilancio dello Stato ed attraverso un apposito fondo di compensazione al quale sono chiamate a contribuire le imprese abilitate all’esercizio dei servizi postali (art. 10, comma 2 del decreto legislativo n. 261/1999)⁷.

1.2 I “criteri di distribuzione dei punti di accesso alla rete postale pubblica” stabiliti dal decreto del Ministero dello Sviluppo Economico del 7 ottobre 2008.

26. I criteri di distribuzione dei punti di accesso alla rete postale pubblica attualmente vigenti, cui è tenuto a uniformarsi il fornitore del servizio universale, sono stati stabiliti dal decreto Scajola, adottato dal Ministero dello Sviluppo Economico sentito il Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti.

27. Ai sensi del decreto Scajola, sono punti di accesso alla rete postale pubblica gli uffici postali e le cassette postali, con esclusione dei punti di accesso per il servizio di invii di corrispondenza massiva, che esulano dal campo di applicazione del decreto stesso.

28. Il criterio guida per la distribuzione degli uffici postali è costituito dalla distanza massima di accessibilità al servizio, espressa in km percorsi dall’utente per recarsi al presidio più vicino, ed è declinato in rapporto a tre diverse fasce di popolazione residente sull’intero territorio nazionale, a ciascuna delle quali il fornitore del servizio universale è tenuto a garantire un punto d’accesso a

⁷ Il fondo di compensazione è alimentato attraverso i versamenti a carico delle imprese contribuenti nel caso in cui Poste Italiane non ricavi dalla fornitura del servizio universale, di cui è incaricata, entrate sufficienti a garantire l’adempimento degli obblighi di servizio universale.

differenti distanze massime: “in particolare, con riferimento all’intero territorio nazionale, il fornitore del servizio universale assicura:

- un punto di accesso entro la distanza massima di 3 km dal luogo di residenza per il 75% della popolazione;
- un punto di accesso entro la distanza massima di 5 km dal luogo di residenza per il 92,5% della popolazione;
- un punto di accesso entro la distanza massima di 6 km dal luogo di residenza per il 97,5% della popolazione”.

29. Inoltre, deve essere garantita l’operatività di “almeno un ufficio postale nel 96% dei Comuni italiani” e nei Comuni con un unico presidio postale non è consentita la soppressione di uffici né la previsione di un orario di apertura degli uffici inferiore a tre giorni e a diciotto ore settimanali.

30. Il criterio guida per la distribuzione delle cassette postali è costituito, invece, dal numero medio di abitanti serviti da una cassetta postale in differenti *cluster* di popolazione di riferimento, costituiti dall’aggregazione di Comuni omogenei in termini di popolazione, secondo quanto riportato nella **tabella 1**⁸.

Tabella 1: Criterio di distribuzione delle cassette postali

Cluster popolazione	Numero medio abitanti per cassetta
> 500.000	2.050
da 200.000 a 500.000	1.590
da 100.000 a 200.000	1.350
da 50.000 a 100.000	1.566
da 20.000 a 50.000	1.566
da 10.000 a 20.000	1.202
da 5.000 a 10.000	970
da 2.000 a 5.000	698
da 1.000 a 2.000	455
< 1.000	302

31. Si impone, altresì, la presenza di almeno una cassetta postale nei Comuni con popolazione fino a mille abitanti e di almeno tre nei Comuni con un numero di abitanti compreso tra mille e cinque mila. Inoltre, presso ogni ufficio postale deve essere installata una cassetta d’impostazione.

1.3 Contratto di programma 2009-2011 siglato tra il Ministero dello Sviluppo economico e Poste Italiane.

32. Il contratto di programma ha introdotto, all’art. 2, importanti previsioni con riguardo ad “attività e modalità di erogazione del servizio universale e obiettivi di contenimento dei costi e di efficienza di gestione” della rete postale con implicazioni sull’evolversi della struttura delle reti di Poste Italiane.

33. Innanzitutto, è stato specificato il disposto dell’art. 2, comma 5 del decreto Scajola, in tema di apertura minima settimanale degli uffici nei Comuni con un unico presidio postale, stabilendo che “l’apertura deve intendersi effettuata a giorni alterni per un minimo di 18 ore settimanali” che comprendono sia il tempo di accesso del pubblico ai locali, sia quello immediatamente precedente e

⁸ Quanto riportato nella **tabella 1** tiene conto delle modifiche alle originarie previsioni del decreto Scajola introdotte dal contratto di programma.

successivo all'accesso al pubblico (pari ad un massimo di un'ora al giorno), durante il quale vengono espletate attività necessarie a rendere operativo l'ufficio.

34. Ai sensi dell'art. 2, comma 6, del contratto di programma, Poste Italiane trasmette all'Autorità con cadenza annuale l'elenco degli uffici postali e delle strutture di recapito che non garantiscono condizioni di equilibrio economico e, contestualmente, il piano di intervento per la progressiva razionalizzazione della loro gestione. Poste Italiane deve illustrare i criteri seguiti nella pianificazione degli interventi di razionalizzazione nonché quantificare il contenimento dei costi e degli oneri del servizio universale conseguibile attraverso la realizzazione del piano. Gli interventi pianificati devono, in ogni caso, assicurare il rispetto dei criteri di distribuzione dei punti di accesso alla rete postale definiti dal decreto Scajola.

35. A prescindere poi da situazioni di squilibrio economico, il contratto di programma, al comma 8 del medesimo articolo, riconosce alla società la facoltà di ridefinire l'articolazione della propria rete di uffici postali "*secondo parametri più economici*", vincolando, peraltro, l'esercizio di tale facoltà al fine del contenimento degli oneri del servizio universale.

36. Si sottolinea come l'Autorità, nell'esercizio dei propri poteri di vigilanza, svolga una attività di valutazione del piano di razionalizzazione della gestione degli uffici postali e delle strutture di recapito trasmesso annualmente da Poste Italiane, al fine di verificarne la conformità ai criteri di distribuzione dei punti di accesso alla rete postale e alle altre previsioni contenute nella normativa vigente. Tale attività, peraltro, non è svolta in vista di un provvedimento formale di approvazione del suddetto piano, dal momento che il contratto di programma non subordina la sua implementazione ad una preventiva autorizzazione da parte dell'Autorità.

1.4 La normativa sulla distribuzione degli uffici postali negli Stati UE.

37. Secondo quanto riferito dall'ERGP (*European Regulator Group for Postal Services*) nel *report* relativo a "*quality of service and the end-user satisfaction*"⁹, la maggior parte degli Stati membri (25 su 32) ha stabilito criteri normativi per assicurare la presenza di un adeguato numero di uffici postali sul territorio nazionale. Nella maggioranza dei casi la fonte normativa di tali criteri è costituita dalla legislazione primaria. In alcuni Paesi, invece, i criteri di distribuzione della rete postale sono fissati dalle autorità nazionali di regolazione del settore postale, mentre in altri sono richiamati nei titoli autorizzatori rilasciati agli operatori ovvero, come nel caso del Belgio, sono fissati nel contratto di servizio stipulato tra lo Stato e il fornitore del servizio universale.

38. I criteri di distribuzione degli uffici postali comunemente previsti negli Stati membri fissano un numero di uffici postali per località ovvero per numero di abitanti, spesso differenziando quest'ultimo in base alle differenti dimensioni delle località di riferimento, ovvero in relazione alla natura urbana o rurale delle aree geografiche. Altri criteri comunemente utilizzati fanno riferimento alla distanza da percorrere per raggiungere il più vicino ufficio postale e alla distanza in linea d'aria tra uffici postali limitrofi.

39. In aggiunta ai criteri menzionati, in alcuni casi, si prevede anche la fissazione di un numero minimo di uffici postali ovvero di una percentuale di popolazione residente entro una certa distanza dall'ufficio postale.

40. In genere è prevista una combinazione di vari criteri concomitanti, che varia a seconda delle caratteristiche demografiche o geografiche, come emerge dall'analisi di seguito riportata della normativa vigente in alcuni degli Stati membri.

⁹ ERGP (12) 30 - *Report 2012 on the quality of service and the end-user satisfaction* e ERGP (13) 31 - *Report 2013 on the quality of service and the end-user satisfaction*

41. In Francia si prevede che almeno il 99% della popolazione nazionale, ovvero almeno il 95% della popolazione di ogni distretto territoriale sia servita da un ufficio postale a meno di 10 km di distanza. Inoltre, in tutti i Comuni con una popolazione superiore a 10 mila abitanti deve essere presente un ufficio postale ogni 20 mila abitanti. Ulteriori disposizioni impongono che la rete postale sia costituita da almeno 17 mila uffici sull'intero territorio nazionale, distribuiti in maniera da tener conto della specificità di alcune aree geografiche. Infine non è consentito che più del 10% della popolazione di un distretto territoriale debba percorrere più di cinque km, ovvero guidare per oltre 25 minuti, per raggiungere il più vicino ufficio postale.

42. La normativa vigente in Germania prevede che sul territorio nazionale siano presenti almeno 12 mila uffici postali stabili e che in ogni Comune con più di 4 mila abitanti ci sia almeno un ufficio postale stabile, mentre tutte le altre località devono essere servite almeno da un presidio mobile. Infine, nelle zone urbane gli utenti non devono trovarsi ad una distanza di più di 2 km dal più vicino ufficio postale.

43. In Polonia è previsto che ci siano almeno 8.240 uffici postali distribuiti sull'intero territorio nazionale e localizzati in maniera da tener conto della domanda di servizi espressa dagli utenti di una particolare zona. Nelle aree urbane è richiesta la presenza di un ufficio in grado di servire in media 7 mila abitanti, nelle zone rurali, invece, un ufficio postale deve assicurare la copertura di un'area di 85 km². In ogni caso, in ogni Comune deve essere presente almeno un ufficio postale.

44. In Svizzera è previsto che per il 90% della popolazione nazionale il più vicino ufficio postale debba trovarsi ad una distanza percorribile a piedi ovvero debba essere raggiungibile in 25 minuti utilizzando il trasporto pubblico locale.

45. In base a quanto rappresentato dall'ERG-P nel documento richiamato, la disciplina attualmente vigente in Italia in linea di massima può considerarsi allineata alla situazione presente negli altri Paesi europei. Il criterio della distanza da percorrere per raggiungere un ufficio postale, previsto dal decreto Scajola, rientra, infatti, tra i criteri più comunemente utilizzati per disciplinare la distribuzione dei punti di accesso alla rete postale. Tuttavia, il decreto Scajola, a differenza di quanto accade in alcuni Stati membri, non prevede una differenziazione del criterio utilizzato in base alle differenti dimensioni delle località di riferimento, né in relazione alla natura urbana o rurale delle aree geografiche (come nel caso della Polonia). In ogni caso, dal momento che in genere in ciascun Paese la disciplina della distribuzione dei punti di accesso alla rete postale è il risultato dell'applicazione di una pluralità di criteri concomitanti, non è semplice effettuare un confronto in termini di ampiezza della copertura della rete garantita. Peraltro, la questione della disciplina della distribuzione dei punti di accesso degli utenti alla rete postale dell'operatore incaricato della fornitura del servizio universale è fortemente influenzata a livello nazionale sia dalle dimensioni e dalla conformazione del territorio, sia dal livello di sviluppo storicamente raggiunto nel mercato domestico dalla rete di distribuzione dei servizi postali.

2. ESIGENZE SOCIALI ECONOMICHE E GIURIDICHE ALLA BASE DEL PROCEDIMENTO E OBIETTIVI DELL'INTERVENTO.

46. Scopo del presente capitolo è quello di fornire un quadro delle circostanze e delle esigenze di ordine sociale, economico e giuridico che hanno indotto l'Autorità ad avviare uno specifico procedimento per la valutazione della congruità dei vigenti criteri di distribuzione dei punti di accesso alla rete postale. In particolare, si farà riferimento alle segnalazioni inoltrate all'Autorità da parte di istituzioni locali e associazioni di tutela dei consumatori, all'ultimo piano di razionalizzazione della rete postale presentato da Poste Italiane (relativo al 2013), nonché alle risposte pervenute in risposta al questionario allegato alla delibera n. 236/13/CONS (recante "Avvio del procedimento istruttorio concernente la congruità dei vigenti criteri di distribuzione dei punti di accesso alla rete postale pubblica e l'eventuale modifica degli stessi"). Infine, si darà conto delle finalità e dell'ambito dell'intervento che l'Autorità intende adottare.

2.1 Le prestazioni rientranti nel servizio universale accessibili attraverso gli uffici postali e le cassette d'impostazione

47. Secondo quanto previsto dalle vigenti "Condizioni generali di servizio per l'espletamento del servizio postale universale di Poste Italiane"¹⁰, le cassette di impostazione sono destinate alla raccolta degli invii di posta prioritaria affrancati con francobollo, mentre presso gli uffici postali avviene l'accettazione degli invii di posta raccomandata e posta assicurata, degli atti giudiziari, dei pacchi postali e degli invii singoli di posta prioritaria non introducibili nelle cassette di impostazione a causa delle dimensioni ovvero affrancati con modalità diverse dal francobollo.

2.2 Segnalazioni e denunce da parte delle istituzioni locali e delle associazioni di tutela dei consumatori

48. Numerose segnalazioni sono pervenute all'Autorità da parte di Comuni, enti locali e comitati di cittadini riguardanti i disagi arrecati alla popolazione locale dall'adozione da parte di Poste Italiane di misure di razionalizzazione della propria rete consistenti in chiusure o rimodulazioni orarie di uffici postali¹¹. In particolare, i casi sottoposti all'attenzione dell'Autorità riguardano, da un lato, il mancato coinvolgimento delle autorità locali nella fase di adozione delle suddette misure e la scarsa trasparenza di Poste Italiane in merito alle motivazioni economiche a giustificazione delle stesse, dall'altro lato, i disagi, in particolare per la popolazione anziana, legati alle difficoltà di accesso ai presidi postali per carenze dei servizi di trasporto pubblico locale o per le caratteristiche orografiche del Comune interessato.

49. Peraltro, le segnalazioni presentate risultano nella maggior parte dei casi non circostanziate con riguardo al tipo di disservizi subiti dall'utenza a causa delle chiusure di uffici e/o prive di un puntuale riferimento giuridico alla normativa applicabile eventualmente violata. Si sottolinea, inoltre, come i disagi lamentati riguardino non solo l'erogazione dei servizi postali, ma, in particolar modo, la fruizione di servizi finanziari erogati da Poste Italiane presso gli uffici postali (ad esempio, riscossione delle pensioni, pagamento delle utenze).

50. Anche l'associazione nazionale dei Comuni italiani (ANCI), in più occasioni, ha fatto presente le difficoltà di numerose realtà locali, segnatamente frazioni amministrative di Comuni, la cui

¹⁰ Allegato A alla delibera n. 385/13/CONS.

¹¹ Le segnalazioni pervenute dal mese di aprile 2012 e durante tutto il 2013 (circa 181) hanno riguardato misure adottate da Poste Italiane nell'ambito del "piano di interventi per la razionalizzazione degli uffici postali e delle strutture di recapito che non garantiscono condizioni di equilibrio economico – anno 2012". Il flusso delle segnalazioni è, attualmente, in calo, infatti, con riguardo al corrispondente piano per il 2013 sono giunte, ad oggi, soltanto 4 segnalazioni, 3 delle quali relative a code dell'anno 2012.

popolazione è distribuita su un territorio molto ampio e dove i collegamenti sono scarsi, sottolineando, altresì, l'esigenza di un maggiore e tempestivo coinvolgimento nel processo di razionalizzazione degli uffici postali delle autorità locali (spesso destinatarie di mere comunicazioni, per lo più prive di un ragionevole preavviso, di determinazioni già adottate di soppressione di presidi postali).

51. Alcune delle misure di chiusura e/o rimodulazione oraria disposte da Poste Italiane sono state oggetto di ricorsi giurisdizionali presentati da parte di Comuni. Le prime sentenze in merito, sono state pronunciate dal Tar Campania nel 2013 (circa 32 sentenze¹²). Il giudice amministrativo ha valutato, nei singoli casi, se per la popolazione residente nel Comune in questione fosse disponibile un ufficio postale entro le distanze previste dal decreto Scajola (pur essendo queste ultime fissate con riguardo all'intero territorio ed alla complessiva popolazione nazionale).

52. Nello specifico, il Tar ha respinto circa 16 ricorsi ritenuti, nel merito, infondati in quanto la distanza tra la popolazione residente nei Comuni o frazioni interessate e l'ufficio postale più vicino era compreso entro le distanze chilometriche di cui sopra.

53. Diversamente, il Tar ha accolto circa 16 ricorsi, ritenendoli fondati nel merito. In alcuni casi, la distanza tra il più vicino ufficio postale e il luogo di residenza della popolazione interessata è stato riconosciuta superiore a quella massima prevista dal decreto Scajola (km 6 per il 97.5% della popolazione nazionale). In altri casi veniva, invece, rilevata una discordanza tra i dati relativi alla localizzazione dell'ufficio postale più vicino indicati nei provvedimenti impugnati e quelli contenuti nel piano annuale di interventi prodotto in giudizio da Poste Italiane. Inoltre, in alcune delle sentenze di accoglimento, si fa riferimento alla laconicità motivazionale degli atti impugnati in relazione, in particolare, alle finalità di contenimento dei costi.

54. Sempre nell'anno 2013, il Tar Basilicata ha emesso circa 12 sentenze (di cui 9 di accoglimento e 3 di rigetto). Nelle sentenze di accoglimento il Tar Basilicata ha annullato i provvedimenti di chiusura di uffici postali ritenendo non provato il presupposto della diseconomicità degli uffici.

55. Con riguardo alle sentenze sopracitate, a fine 2013, risultano presentati 19 ricorsi in Appello al Consiglio di Stato, di cui 8 dai Comuni e 11 dal Poste Italiane.

2.3 Piano di razionalizzazione della rete postale di Poste Italiane

56. Il 21 febbraio 2013 è stato acquisito il "Piano degli interventi per la razionalizzazione degli uffici postali e delle strutture di recapito che non garantiscono l'equilibrio economico – anno 2013", trasmesso da Poste Italiane ai sensi dell'art. 2, comma 6, del contratto di programma.

57. Nel piano sono individuati gli uffici che Poste Italiane ritiene non garantiscano condizioni di equilibrio economico, rispetto ai quali la società prevede di attuare interventi di rimodulazione oraria o chiusura definitiva, al fine di adeguare la propria offerta ai livelli di servizio effettivamente richiesti dalla clientela.

58. Poste Italiane utilizza un criterio, che definisce di "diseconomia dell'ufficio postale" (riferito all'insieme delle attività svolte per la fornitura di servizi postali e di altra natura), per individuare gli uffici che attualmente o in prospettiva hanno un margine economico negativo. Si tratta di uffici che presentano elementi di forte squilibrio tra domanda e offerta, o caratterizzati da non piena utilizzazione delle risorse assegnate, ovvero localizzati in contesti territoriali poco sviluppati. Di tali uffici Poste Italiane ha inserito nel piano solo quelli per i quali i vigenti vincoli normativi (come, ad esempio, il divieto di chiusura degli uffici unici di Comune e i limiti alla riduzione degli orari di apertura degli stessi) consentono di attuare un intervento di rimodulazione oraria o di chiusura. Il

¹² Si fa presente che il dato è meramente indicativo e riferito ai soli casi giudiziari noti all'Autorità.

piano tiene conto, infatti, della necessità di rispettare tutti i criteri di distribuzione dei punti di accesso alla rete postale fissati dal decreto Scajola.

59. In particolare, la rimodulazione oraria è un tipo di intervento utilizzato da Poste Italiane per far fronte a situazioni di scarso livello di impiego delle risorse presenti in un ufficio postale, situazioni che denotano l'esistenza di un'offerta superiore all'effettiva domanda di servizi. Nei casi, invece, di grave squilibrio economico, Poste Italiane decide di intervenire in maniera più incisiva attraverso la soppressione di uffici, in maniera da spostare la domanda di servizi verso sportelli limitrofi.

60. Il numero complessivo di uffici interessati dal piano di razionalizzazione 2013 è indicato nella **tabella 2**, ove si specifica, rispetto al totale, il numero degli uffici già precedentemente inseriti nel piano di razionalizzazione 2012, per i quali gli interventi pianificati non sono stati messi in atto nel corso dell'anno di riferimento¹³.

Tabella 2 – Piano di razionalizzazione anno 2013

	Interventi pianificati 2013	Code interventi Piano 2012	Totale interventi pianificati 2013	Interventi realizzati 2013
Rimodulazione orarie	[300-400]	[200-300] ¹⁴	[500-700]	[0-50]
Chiusure definitive	[200-300]	[200-300]	[400-600]	[0-50]
Chiusure amministrative¹⁵	[0-10]	[0-10]	[0-20]	[0-20]
Totale	[500-710]	[400-610]	[900-1320]	[0-120]

Fonte: dati Poste italiane

61. Nella **tabella 3** è invece evidenziato il consuntivo del piano degli interventi effettuati nel 2012.

Tabella 3 – Piano di razionalizzazione anno 2012

	Interventi pianificati 2012	Interventi realizzati 2012
Rimodulazione orarie	[800-1000]	[800-1000]
Chiusure definitive	[1100-1300]	[500-600]
Chiusure amministrative	[0-100]	[0-100]
Totale	[1900-2400]	[1300-1700]

Fonte: dati Poste italiane

62. Poste Italiane evidenzia come, dei [600-700] interventi pianificati nel 2012 e non realizzati ([1900-2400] interventi pianificati - [1300-1700] interventi realizzati), solo una parte ([500-600]) è stata inserita nel piano 2013 come "code interventi piano 2012", mentre i restanti [100-200] sono stati definitivamente stralciati dal piano, al fine di tener conto, da un lato, delle esigenze manifestate dalle autorità locali in occasione delle consuete interlocuzioni svolte preventivamente, dall'altro, degli esiti del confronto avviato con le organizzazioni sindacali (a livello nazionale e locale) in merito alle modalità di attuazione del generale modello di efficientamento aziendale.

¹³ Nella presente versione alcuni dati sono omissi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni.

¹⁴ Molti degli interventi originariamente pianificati nel 2012 come chiusure, a seguito di interlocuzione con le istituzioni locali sono stati inseriti nel piano 2013 come rimodulazione orarie.

¹⁵ Per chiusura amministrativa si intende la soppressione dell'attività gestionale e contabile residua di uffici già fisicamente chiusi a seguito di rilascio obbligatorio dei locali (ad es. per sfratto, inagibilità, verbali di chiusura ASL, etc.)

63. Con riguardo, invece, ai dati di consuntivo relativi al piano di razionalizzazione anno 2013, Poste Italiane ha evidenziato come solo una parte molto ridotta degli interventi programmati sia stata attuata (71 su 1089, di cui 29 rimodulazioni orarie, 33 chiusure e 9 chiusure amministrative), e ciò a causa principalmente dei numerosi ricorsi presentati avverso gli interventi di implementazione del piano adottati dalla società.

64. Con riguardo alla “quantificazione dei minori costi e della diminuzione degli oneri di servizio universale resi disponibili dalla razionalizzazione”, ai sensi dell’art. 2, comma 6, del Contratto di programma, nelle **tabelle 4 e 5** sono riportati i minori costi stimati da Poste Italiane in relazione all’attuazione del piano 2012 (consuntivo) e 2013 (previsioni).

Tabella 4 – piano di razionalizzazione 2012: minori costi

Piano 2012 (consuntivo)	Totale Rimodulazione orarie (880)	Totale Chiusure (656)
Risparmio conseguito in termini di costi cessanti di funzionamento	---	[0-5] mln/€
Risparmio conseguito in termini di impiego di risorse	[5-10] mln/€ (pari a [omissis] FTE*)	[15-20] mln/€ (pari a [omissis] FTE*)
Risparmio conseguito complessivo	[20-35] mln/€	

*FTE, full-time equivalent

Fonte: dati Poste italiane

Tabella 5– piano di razionalizzazione 2013: minori costi

Piano 2013	Totale Rimodulazione orarie (557)	Totale Chiusure (532)
Risparmio previsti in termini di costi cessanti di funzionamento	---	[5-10] mln/€
Risparmio previsti in termini di impiego di risorse	[0-5] mln/€ (pari a [omissis] FTE*)	[20-25] mln/€ (pari a [omissis] FTE*)
Risparmio previsto complessivo	[25-40] mln/€	

*FTE, full-time equivalent

Fonte: dati Poste italiane

65. In merito alle stime fornite, Poste Italiane precisa che i risparmi riferiti all’impiego di risorse si traducono in corrispondenti variazioni dei risultati di bilancio solo nell’ipotesi di cessazione dei rapporti di lavoro dei dipendenti interessati, laddove, peraltro, la maggior parte del personale degli uffici postali oggetto di intervento di razionalizzazione viene ricollocata all’interno dell’azienda.

66. La società fa presente, inoltre, che i minori costi stimati non si traducono in una corrispondente diminuzione dell’onere del servizio universale, in quanto le risorse impiegate negli uffici postali sono contabilmente attribuite sia al servizio universale sia agli altri servizi offerti.

2.4 Risposte al questionario allegato alla delibera n. 236/13/CONS

67. Contestualmente all’avvio del procedimento di cui alla delibera n. 236/13/CONS, concernente la congruità dei vigenti criteri di distribuzione dei punti di accesso alla rete postale pubblica e l’eventuale modifica degli stessi, è stato predisposto un questionario al fine di acquisire l’opinione dei soggetti interessati in merito all’idoneità dei suddetti criteri a garantire un’omogenea fruizione del servizio universale sia con riguardo all’intero territorio nazionale, sia con riguardo alle

“situazioni particolari delle isole minori e delle zone rurali e montane” di cui all’art. 3, comma 1, del decreto legislativo n. 261/1999 ¹⁶.

68. Entro il termine stabilito dall’art 1, comma 3 della delibera citata, sono pervenute le risposte al questionario dei seguenti soggetti: Poste Italiane; TNT Post Italia S.p.A. (di seguito, TNT), Comune di Acquappesa (provincia di Cosenza), Comune di Zungoli (provincia di Avellino), Regione Puglia.

69. Tutti i rispondenti hanno dichiarato di ritenere i criteri di distribuzione delle cassette di impostazione di cui all’art. 3 del decreto Scajola idonei ad assicurare una omogenea fruizione del servizio universale sul territorio nazionale, ivi comprese le isole minori e le zone rurali e montane, con l’unica eccezione del Comune di Acquappesa, che, peraltro, nel rispondere negativamente al quesito di cui al punto 5.2 del questionario non ha motivato la propria posizione.

70. Con riguardo invece ai quesiti sui criteri di distribuzione degli uffici postali fissati dall’art. 2 del medesimo decreto, con l’unica eccezione di Poste Italiane, tutti i rispondenti hanno espresso valutazioni critiche. Di seguito, una sintesi delle principali osservazioni espresse da ciascuno di essi.

Poste Italiane

71. Con riguardo al quesito n. 1, secondo Poste Italiane l’applicazione congiunta dei parametri stabiliti dall’art. 2 del decreto Scajola garantisce una copertura del territorio nazionale da parte della rete postale molto capillare.

72. La società sostiene che tali parametri siano stati fissati sulla base dei risultati di una analisi comparata (commissionata dal Ministero ad un esperto di diritto comunitario) dei criteri di distribuzione dei punti di accesso alla rete postale allora vigenti nei principali Paesi europei, dalla quale emergeva che il criterio più diffuso, fosse quello della distanza media dal punto di accesso alla rete per percentuale di popolazione residente a livello nazionale. Tale criterio, adottato in Francia, Regno Unito e Germania, era in quest’ultima rafforzato dal vincolo della presenza degli uffici per singolo Comune, indipendentemente dalla distanza media di accesso.

73. La società sottolinea come la normativa introdotta dal decreto Scajola risulti essere non solo in linea con la regolamentazione europea più stringente, ma anche fundamentalmente condivisa dal Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti (CNCU) in virtù del parere favorevole espresso sul provvedimento.

74. Poste Italiane richiama, inoltre, i dati per il 2012 relativi al rapporto abitanti/uffici postali nei principali Paesi europei riportati nell’*“Annual Report operatori postali UPU”*, dai quali la società risulta tra i fornitori del servizio postale che assicura una delle maggiori coperture in termini di abitanti serviti per ufficio postale.¹⁷

75. Con riguardo ai criteri di distanza massima per percentuale di popolazione nazionale residente Poste Italiane dichiara che il 2,5%¹⁸ della popolazione italiana non servita da un ufficio postale entro i 6 km di distanza dispone comunque in media di un ufficio postale entro [5-10] km.

76. Inoltre, la società osserva come il combinato disposto dell’art. 2 comma 3 del decreto (“operatività di almeno un ufficio postale nel 96% dei Comuni italiani”) e dell’art. 2, comma 4

¹⁶ Il questionario, contenuto nell’allegato B alla delibera n. 236/13/CONS, prevede che la risposta ai quesiti sia supportata da una motivazione, nonché dall’eventuale indicazione di criteri alternativi rispetto a quelli vigenti ritenuti più efficaci e significativi.

¹⁷ Il rapporto abitanti/uffici postali assicurato da Poste Italiane è di 4.348, contro i 6.406 di PostNL, 6.289 di DP-DHL, 5.288 di Royal Mail, mentre la copertura più elevata sarebbe quella della rete postale di La Poste, pari a 3.812 abitanti per ufficio postale.

¹⁸ Complemento a cento della percentuale di popolazione nazionale a cui deve essere assicurato un punto di accesso entro la distanza massima di 6 km dal luogo di residenza (pari a 97,5%).

(divieto di soppressione di uffici postali nei Comuni con unico presidio postale) comporta che Poste Italiane sia presente nel 96,45% dei Comuni.

77. Ad avviso di Poste italiane le richiamate disposizioni sono “oltremisura garantiste” e i criteri ivi stabiliti “eccessivamente restrittivi”, dal momento che il divieto di soppressione dei cd. uffici unici di Comune e la garanzia di un orario minimo settimanale (tre giorni e diciotto ore) spesso finiscono con l’imporre una offerta di servizio sovradimensionata rispetto all’effettiva domanda. Al riguardo Poste Italiane rappresenta che circa 1.000 uffici unici di Comune risultano essere “diseconomici o a bassissima operatività” e di questi circa la metà registra una domanda media di servizi talmente esigua da poter essere gestita con un’apertura al pubblico inferiore a 3 giorni e 15 ore settimanali.

78. Poste Italiane osserva, in ogni caso, che la capillarità della propria rete sul territorio nazionale costituisce un punto di forza dell’azienda che la stessa intende preservare e richiama al riguardo le risultanze di un’indagine commissionata all’istituto di ricerche ISPO dalle quali emergerebbe come tale aspetto sia effettivamente percepito dalla propria clientela.¹⁹

79. Con riguardo al quesito n. 2 Poste Italiane sostiene che i vigenti criteri di distribuzione degli uffici postali garantiscano una omogenea fruizione del servizio postale universale nelle situazioni particolari delle isole minori e delle zone rurali e montane.

80. Dopo la premessa che, a proprio avviso, il criterio di ragionevolezza richiamato dal legislatore (art. 3, comma 5, del decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261) in tema di garanzia del servizio universale su tutti i punti del territorio nazionale, debba a maggior ragione improntare anche la presenza del fornitore del servizio universale nelle aree territoriali più remote e disagiate, Poste Italiane svolge un’analisi finalizzata ad evidenziare l’attuale copertura di tali specifiche aree geografiche (isole minori, Comuni montani e zone rurali) da parte della propria rete postale.

81. Per le isole minori l’analisi di Poste Italiane prende a riferimento l’elenco ISTAT delle isole comprese nel territorio italiano (ad esclusione di Sicilia e Sardegna) con indicazione, per ciascuna di esse, del Comune di appartenenza e del numero di abitanti. Da tale elenco complessivo (387 isole di cui 331 disabitate, 12 con popolazione fino a 10 abitanti, 5 con popolazione tra 11 e 27 abitanti e 39 con popolazione di almeno 50 abitanti) vengono individuate 38 “isole minori”, conformi ai requisiti stabiliti da Eurostat per l’elaborazione della categoria di “isola”,²⁰ in quanto aventi una popolazione di almeno 50 abitanti e non collegate permanentemente con il continente.

82. Dall’analisi, secondo quanto dichiarato dalla società, emerge che:

- il numero di uffici presenti nelle 38 “isole minori” è 65;
- su 31 delle 38 “isole minori” considerate è presente almeno un ufficio postale;

¹⁹ L’indagine, consistente in un sondaggio di opinione svolto a livello nazionale nel febbraio 2010, su un campione di 2000 casi, statisticamente rappresentativo dell’universo di riferimento (popolazione italiana maggiorenne) per genere, età, titolo di studio, condizione occupazionale, area geografica di residenza e ampiezza demografica del comune di appartenenza, ha rilevato le seguenti percentuali di rispondenti d’accordo con le affermazioni riportate:

- “Poste Italiane è una società che c’è ovunque come i carabinieri e la chiesa: è vicina ai cittadini, ha fatto la storia d’Italia” – 86%;
- “Poste Italiane è una società che svolge un ruolo sociale molto importante per l’intero Paese, nel consegnare le lettere e i pacchi a tutti, in tutti i paesini ed a prezzi convenienti” – 85%;
- “Poste Italiane è una società che sa essere vicina ai suoi clienti, sa raggiungerli ed offrire i propri servizi ovunque” – 79%;
- “Poste Italiane è una società che ha un ruolo importante per il Paese, attenta alle fasce più deboli della popolazione” – 79%.

²⁰ Secondo la definizione elaborata da Eurostat “isola” è qualsiasi territorio che soddisfi i seguenti requisiti:

- avere una superficie minima di 1 kmq,
- essere ubicato ad almeno 1 km di distanza dal continente,
- avere almeno 50 residenti permanenti,
- non disporre di un collegamento fisico permanente con il continente.

- nelle 7 “isole minori” prive di un ufficio postale il servizio universale è garantito attraverso gli uffici postali operanti nel Comune di appartenenza;
- dei 194.413 abitanti complessivamente residenti sulle 38 “isole minori” il 98% della popolazione ha almeno un ufficio postale nell’isola in cui risiede

83. Da tali dati, ad avviso di Poste Italiane, emergerebbe in maniera evidente che il servizio universale è garantito nelle isole minori.

84. Con riguardo alla categoria dei “Comuni montani”, l’analisi di Poste Italiane prende a riferimento l’elenco Istat dei Comuni italiani dal quale vengono estrapolati quelli contrassegnati come “Comuni montani” e “Comuni parzialmente montani”, secondo la definizione di cui all’art. 1 della legge 25 luglio 1952, n. 991²¹.

85. I risultati dell’analisi evidenziano che i “Comuni totalmente montani” sono complessivamente 3.538 (per un totale di 8.928.423 abitanti residenti), di cui 3.348 hanno almeno un ufficio postale e che il 99% della popolazione complessiva di tali Comuni è servita da almeno un ufficio postale presente nel Comune di residenza.

86. I “Comuni parzialmente montani” sono invece complessivamente 655 (per un totale di 11.131.268 abitanti residenti), di cui 652 hanno almeno un ufficio postale e che il 99,99% della popolazione complessiva è servita da almeno un ufficio postale presente nel Comune di residenza.

87. Sulla base di tali dati, Poste Italiane ritiene garantito l’accesso al servizio universale anche nei Comuni montani. A supporto di tale conclusione, la società evidenzia altresì i risultati di una indagine campionaria condotta da IPSOS, avente ad oggetto la soddisfazione della clientela verso il servizio offerto negli uffici postali, rilevata attraverso interviste personali effettuate all’interno degli uffici nel periodo novembre – dicembre 2012 (campione di 5.320 visitatori degli uffici postali). L’indagine ha evidenziato che “la soddisfazione per il servizio ricevuto presso l’ufficio postale è maggiore nei Comuni più piccoli con popolazione fino a 5.000 abitanti”.²²

88. Con riguardo alle “zone rurali”, l’analisi di Poste Italiane ha preso a riferimento la metodologia definita dall’Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), che considera rurali le unità locali con una densità di popolazione inferiore a 150 abitanti/kmq e poi individua all’interno di tale categoria, tre distinte tipologie di regioni: *i*) le regioni prevalentemente rurali, in cui più del 50% della popolazione vive in unità locali rurali; *ii*) regioni intermedie, in cui dal 15% al 50% della popolazione vive in unità rurali; *iii*) regioni prevalentemente urbane, in cui meno del 15% della popolazione vive in unità locali rurali.

89. Applicando il solo parametro della densità abitativa, vengono individuati 4.832 Comuni, per poi concentrare l’analisi su un sottoinsieme di 1481, al fine di escludere i Comuni con densità abitativa inferiore a 150 ab/km² già classificati nell’ambito dei Comuni montani e parzialmente montani.

90. I risultati dell’analisi di Poste Italiane evidenziano che, su un totale di 1481 “Comuni esclusivamente rurali” (per un totale di 4.047.587 abitanti residenti), 1.413 Comuni hanno almeno un ufficio postale e il 99,99% della popolazione complessiva è servita da almeno un ufficio postale presente nel Comune di residenza.

91. Un approfondimento di analisi (con più puntuale applicazione delle categorie elaborate dall’OCSE) viene poi svolto in relazione a 114 Comuni italiani (con una popolazione complessiva

²¹ L’art. 1 della legge 25 luglio 1952, n. 991, recante “Provvedimenti in favore dei territori montani” (abrogato dalla Legge 8 giugno 1999, n. 142), considerava territori montani “*i Comuni censuari situati per almeno l’80 per cento della loro superficie al di sopra di 600 metri di altitudine sul livello del mare e quelli nei quali il dislivello tra la quota altimetrica inferiore e la superiore del territorio comunale non è minore di 600 metri*”.

²² Nei Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti il punteggio attribuito dagli intervistati è pari a 8,5 per “soddisfazione complessiva per l’ufficio postale”, 8,9 per “giudizio generale per l’operatore di sportello” e 8,2 per “giudizio generale organizzazione dell’ufficio (tempi attesa, stato locali, ecc.)”.

di 127.183 residenti) in cui oltre il 50% degli abitanti vive in sezioni di censimento ISTAT classificate rurali per densità abitativa (<150 abitanti/kmq). Di tali Comuni, 103 hanno almeno un ufficio postale, con il 98% della popolazione complessiva servita da almeno un ufficio postale presente nel Comune di residenza.

TNT

92. TNT osserva in premessa la mancata pubblicazione ad oggi di informazioni e dati, anche statistici, sulla localizzazione degli uffici postali sul territorio, sulla cui base poter verificare l'effettivo rispetto dei criteri di distribuzione fissati dal decreto ministeriale, valutare l'efficacia di tale criteri e proporre eventuali modifiche.

93. La società ritiene che, in considerazione dell'elevato costo di mantenimento di uffici postali marginali (intendendosi per tali gli uffici che effettuano mediamente 30 operazioni alla settimana), sarebbe opportuno procedere ad un ridimensionamento degli stessi, al fine di contenere gli oneri economici di fornitura del servizio postale universale. Secondo TNT una soluzione in tal senso potrebbe essere rappresentata, nelle zone urbane e densamente popolate, dal ricorso al *franchising* per l'accettazione di pagamenti, ovvero dalla incentivazione dell'utilizzo della rete Internet da parte degli utenti, nonché la gestione dei servizi finanziari presso gli istituti bancari.

94. Peraltro, TNT sottolinea l'opportunità di considerare il costo effettivo degli sportelli all'interno degli uffici postali adibiti ai servizi postali, e non agli ulteriori servizi bancari ed assicurativi.

95. La società considera non ragionevole il divieto di soppressione degli uffici nei Comuni con unico presidio postale, dal momento che la dimensione media in termini territoriali e di popolazione dei Comuni italiani è estremamente variabile, risultando particolarmente eccessivo in relazione ai Comuni con popolazione inferiore a 1.000 abitanti, soprattutto se situati in zone pianeggianti e ove ci sia possibilità di raggiungere uffici postali attigui situati in altri Comuni.

Comune di Acquappesa (Cosenza)

96. Il Comune di Acquappesa dichiara di non ritenere i vigenti criteri di distribuzione degli uffici postali idonei a garantire una omogenea fruizione del servizio universale, anche con riguardo alle situazioni particolari delle isole minori e delle zone rurali e montane e motiva la propria posizione rappresentando una serie di criticità rilevate nel Comune, legate alla particolare morfologia del territorio comunale, alla mancanza di un servizio pubblico di trasporto locale, alle cattive condizioni della rete stradale ed all'elevata presenza di popolazione anziana.

Comune di Zungoli (Avellino)

97. Il Comune di Zungoli dichiara di non ritenere i vigenti criteri di distribuzione degli uffici postali idonei a garantire una omogenea fruizione del servizio universale, anche con riguardo alle situazioni particolari delle isole minori. Le criticità al riguardo segnalate sono le limitazioni degli orari di apertura degli uffici nei Comuni con unico presidio postale (la cui problematicità sarebbe connessa alla concomitante assenza di sportelli bancari presso cui effettuare le operazioni) e, nelle zone rurali e montane, le carenze infrastrutturali dei collegamenti con i centri dotati di presidi più funzionali.

Regione Puglia

98. La Regione Puglia non ritiene i vigenti criteri di distribuzione degli uffici postali idonei a garantire una omogenea fruizione del servizio universale, anche con riguardo alle situazioni particolari delle isole minori e delle zone rurali e montane.

99. In particolare la Regione osserva come tali criteri siano essenzialmente basati su un rigido calcolo chilometrico che, se pure astrattamente funzionale alla predisposizione di un piano generale

di rete, non consente tuttavia di tener conto delle specificità delle zone rurali, montuose ed insulari del territorio, legate alla presenza di servizi pubblici di trasporto e collegamenti insufficienti (in casi estremi addirittura totalmente inesistenti), alla preponderanza di popolazione anziana chiaramente in difficoltà negli spostamenti, al basso livello di scolarizzazione dei residenti, alle situazioni di disagio economico alla base dei fenomeni di immigrazione.

100. In considerazione di ciò, si suggerisce la previsione di criteri più appropriati in aggiunta o in sostituzione di quelli vigenti, basati su parametri quali il dato anagrafico della popolazione, la presenza, la qualità e il costo dei servizi di trasporto locali, il tasso di scolarizzazione. Tali parametri consentirebbero di introdurre una maggiore flessibilità e di cogliere le esigenze diversificate delle diverse realtà territoriali.

2.5 Obiettivi ed ambito dell'intervento

101. In via preliminare si osserva che, storicamente, la distribuzione degli uffici postali sul territorio non si è articolata in funzione esclusivamente della densità della popolazione, analogamente a quanto riscontrabile per le attività di carattere commerciale (si pensi, ad esempio, alla distribuzione sul territorio delle filiali delle banche o dei punti vendita della grande distribuzione)²³. Sono infatti prevalse esigenze di carattere diverso collegate al tessuto sociale, incluse le priorità occupazionali, trattandosi di servizi in grado di favorire la coesione sociale e territoriale. Si consideri che, fino ad un passato relativamente recente, spesso gli uffici postali dei piccoli centri erano considerati come l'ultima roccaforte dello Stato.

102. Con particolare riferimento alla normativa nazionale, i criteri stabiliti dal decreto Scajola sono definiti con riguardo all'intero territorio nazionale senza alcuna previsione specifica che tenga conto delle particolari caratteristiche di alcune aree del Paese, sia sotto il profilo demografico e della densità abitativa, sia sotto il profilo della conformazione del territorio.

103. Come già sopra evidenziato (paragrafo 1.4), in altri Stati membri la disciplina nazionale della distribuzione dei punti di accesso alla rete postale prevede criteri che differenziano il numero di uffici postali per località ovvero per numero di abitanti, in base alle differenti dimensioni delle località di riferimento, ovvero in relazione alla natura urbana o rurale delle aree geografiche.

104. Nel corso dell'attività di vigilanza svolta dall'Autorità in relazione al piano di razionalizzazione dei punti di accesso alle reti postali pubbliche, è emersa la difficoltà di valutare, sulla base dei vigenti criteri di distribuzione, l'effettivo impatto degli interventi pianificati sulla fruibilità del servizio universale da parte della popolazione residente nelle zone remote del territorio nazionale.

105. Il regime dettato dal contratto di programma per gli interventi di razionalizzazione della rete postale, appare parametrato in maniera preponderante su obiettivi di contenimento dei costi ed efficienza di gestione, laddove la *ratio* del servizio universale è di tutelare proprio quelle situazioni di mercato caratterizzate da bassi volumi di domanda e alti costi di fornitura, che rendono l'attività strutturalmente non redditiva ed antieconomica.

106. Di qui l'opportunità di prevedere un'integrazione dei criteri di distribuzione dei punti di accesso alla rete postale fissati dal decreto Scajola, che consenta di riequilibrare le opposte esigenze da contemperare: da un lato, il contenimento dell'onere del servizio universale e, dall'altro, la tutela degli utenti che si trovano in situazioni svantaggiate, dal punto di vista della localizzazione geografica, rispetto alla fruizione del servizio universale. Tale correttivo deve poter garantire una

²³ Al riguardo, uno studio ha evidenziato come in Italia il numero di filiali delle banche mostri un coefficiente di correlazione con la popolazione, il livello del reddito ed il numero di imprese a livello locale sensibilmente più elevato di quello degli uffici postali (R. Cohen et al., "The distribution of Post Offices in Italy and the United States", *Review of Network Economics*, vol. 7, n.2., 2008, pp 325 – 336)

distribuzione dei punti di accesso alla rete postale omogenea sul territorio nazionale evitando disparità di trattamento per gli utenti residenti nelle zone più remote che si ritengono non adeguatamente tutelati dalla normativa vigente ed, al contempo, non compromettere il processo di razionalizzazione della propria rete avviato da Poste Italiane, nella prospettiva di una gestione più efficiente che, nell'interesse di tutti gli utenti, è condizione imprescindibile per la sostenibilità a lungo termine del servizio universale.

107. Inoltre, occorre tener conto dell'evoluzione di mercato, dal lato sia della domanda sia dell'offerta. A tale riguardo si osserva che, in considerazione della contrazione in atto dei volumi dei tradizionali servizi postali²⁴, un inasprimento dei vincoli regolatori renderebbe più oneroso sostenere economicamente la fornitura di un servizio universale di qualità e più difficoltoso per Poste Italiane assolvere al duplice impegno assunto con il contratto di programma con riguardo al "mantenimento dell'offerta qualitativa dei servizi e al contenimento dei costi connessi all'erogazione del servizio postale universale" (art. 2, comma 4 del contratto di programma). Dal lato dell'offerta, invece, lo sviluppo di servizi innovativi, attraverso l'applicazione di nuove tecnologie ai servizi tradizionali, può permettere di agevolare l'accesso degli utenti alla rete postale attraverso modalità alternative rispetto agli uffici postali, consentendo, ad esempio, il ritiro e/o l'accettazione della corrispondenza da parte dei portalettere presso il domicilio del mittente²⁵, con conseguente risparmio di costi.

108. Dal momento che in relazione ai criteri definiti dal decreto Scajola per la distribuzione delle cassette postali, allo stato non si riscontrano criticità, si ritiene opportuno limitare l'intervento ai criteri di distribuzione degli uffici postali. Al riguardo, peraltro, si specifica che il *focus* dell'intervento in questione è sulla fruizione da parte degli utenti delle prestazioni offerte da Poste Italiane ricadenti nell'ambito del servizio universale, con esclusione dei servizi di altra natura (ad esempio servizi finanziari) prestati dalla medesima società, che non ricadono nelle competenze dell'Autorità.

²⁴ Secondo i dati emersi nell'ambito della recente istruttoria sulla determinazione delle tariffe massime dei servizi postali rientranti nel servizio universale (delibera n. 728/13/CONS), nell'arco temporale compreso tra il 2007 e il 2012, la riduzione dei volumi postali è di circa 50%, per la posta prioritaria e di circa 40%, per la posta raccomandata. Dai dati pubblicati da *Ofcom – International Communications Market report 2013* dal 2011 al 2012, il numero di invii pro capite è sceso da 73,3 a 64,3.

²⁵ Cfr. successivo paragrafo n. 3.6.

3. LA RETE DI UFFICI POSTALI DI POSTE ITALIANE

109. Dall'analisi dei dati e delle stime acquisite nel corso del procedimento risulta che la rete di uffici postali di Poste Italiane rispetta con ampio margine i criteri fissati dall'art. 2, comma 2 del decreto Scajola, con conseguente possibilità per Poste Italiane di continuare a pianificare interventi di razionalizzazione della propria rete che possono comportare chiusura di ulteriori uffici postali.

110. Nel presente capitolo, sulla base dei dati forniti all'Autorità da Poste Italiane, riferiti a novembre 2013, si fornisce una descrizione della rete di uffici postali, sia con riguardo alla popolazione servita (calcolata sulla base dei dati di censimento ISTAT 2001), sia con riguardo ai Comuni coperti, distinti secondo le diverse tipologie di Comune urbano, Comune rurale e Comune montano. Al riguardo si specifica che, in linea con le definizioni adottate dall'OCSE, si considerano Comuni urbani i Comuni con una densità abitativa superiore a 150 abitanti per km² e Comuni rurali i Comuni con una densità inferiore a 150 abitanti per km², secondo i dati demografici Istat (popolazione legale 2001). Con riguardo, invece, alla categoria dei Comuni montani, si fa riferimento ai Comuni contrassegnati come "totalmente montani" e "parzialmente montani" nell'elenco di Comuni italiani pubblicato dall'Istat²⁶ (elenco aggiornato al 1° gennaio 2013).

111. Sulla base di dati pubblicati dalla *Universal Postal Union* (UPU), nel presente capitolo viene, inoltre, svolto un confronto tra le reti di uffici postali degli operatori incaricati della fornitura del servizio universale nei principali paesi Europei.

112. Infine, si fornisce una ricostruzione dell'attuale diffusione di servizi innovativi offerti dalla società e delle relative prospettive di sviluppo.

3.1 Descrizione generale della rete di uffici postali di Poste Italiane

113. La rete di Poste Italiane, secondo quanto dichiarato dalla società, è composta di 13.016 uffici postali²⁷ dislocati sul territorio nazionale con una media di un ufficio postale ogni 4.566 abitanti (cfr. **Tabella n. 6**).

114. Gli uffici postali sono localizzati con una leggera prevalenza nei Comuni urbani (il 55% degli uffici postali si trova in tali Comuni), dove risiede più dell'80% della popolazione nazionale. Nei Comuni urbani il numero di abitanti per ufficio postale è pari a 6.711, mentre nei Comuni rurali è pari a 1.948.

115. Gli uffici postali localizzati nei Comuni rurali che rivestono anche il carattere di Comuni montani sono 3.552. In questi Comuni si contano in media 1.591 abitanti per ogni ufficio postale.

²⁶ <http://www.istat.it/it/archivio/6789>

²⁷ Il dato è riferito al novembre 2013.

Tabella 6 – Distribuzione degli uffici postali presenti nei comuni italiani

	Uffici postali	% Popolazione	%	Abitanti per ufficio postale	
Urbani	7.155	55,0%	48.017.037	80,8%	6.711
Rurali di cui:	5.861	45,0%	11.416.707	19,2%	1.948
- non montani	1.744	13,4%	4.079.233	6,9%	2.339
- parzialmente montani	565	4,3%	1.684.796	2,8%	2.982
- totalmente montani	3.552	27,3%	5.652.678	9,5%	1.591
Totale	13.016	100%	59.433.744	100%	4.566

Fonte: Elaborazione Agcom su dati Poste italiane e ISTAT

116. Complessivamente, gli uffici postali sono presenti in 7.805 Comuni (pari al 96,4% del totale), in cui risiede il 99,7% della popolazione italiana. Si richiama, al riguardo, quanto previsto dall'art. 2, comma 3 del decreto Scajola, ove si impone al fornitore del servizio universale di assicurare l'operatività di almeno un ufficio postale nel 96% dei Comuni italiani. Nei 288 Comuni in cui non sono presenti uffici postali risiedono complessivamente poco meno di 150.000 abitanti (cfr. **Tabella 7**).

Tabella 7 – Distribuzione dei comuni per # di uffici postali

Uffici postali	Comuni	% Popolazione	%	
0	288	3,6%	148.966	0,3%
1	5.820	71,9%	17.960.030	30,2%
da 2 a 5	1.814	22,4%	21.739.341	36,6%
da 6 a 10	95	1,2%	3.986.395	6,7%
più di 10	76	0,9%	15.599.012	26,2%
Totale	8.093	100,0%	59.433.744	100,0%

Fonte: Elaborazione Agcom su dati Poste italiane

117. L'84,7% dei Comuni senza uffici postali appartiene alla categoria dei Comuni rurali. In particolare 173 Comuni rurali senza ufficio postale rivestono anche il carattere della montanità (cfr. **Tabella 8**).

Tabella 8 – Comuni senza uffici postali

	Comuni zero UP	%
Urbani	44	15,3%
Rurali, di cui:	244	84,7%
- non montani	68	23,6%
- parzialmente montani	3	1,0%
- totalmente montani	173	60,1%
Totale	288	

Fonte: Elaborazione Agcom su dati Poste italiane

3.2 Metodologia utilizzata da Poste Italiane per il calcolo delle distanze chilometriche e delle percentuali di popolazione servita di cui all'art. 2 del decreto Scajola

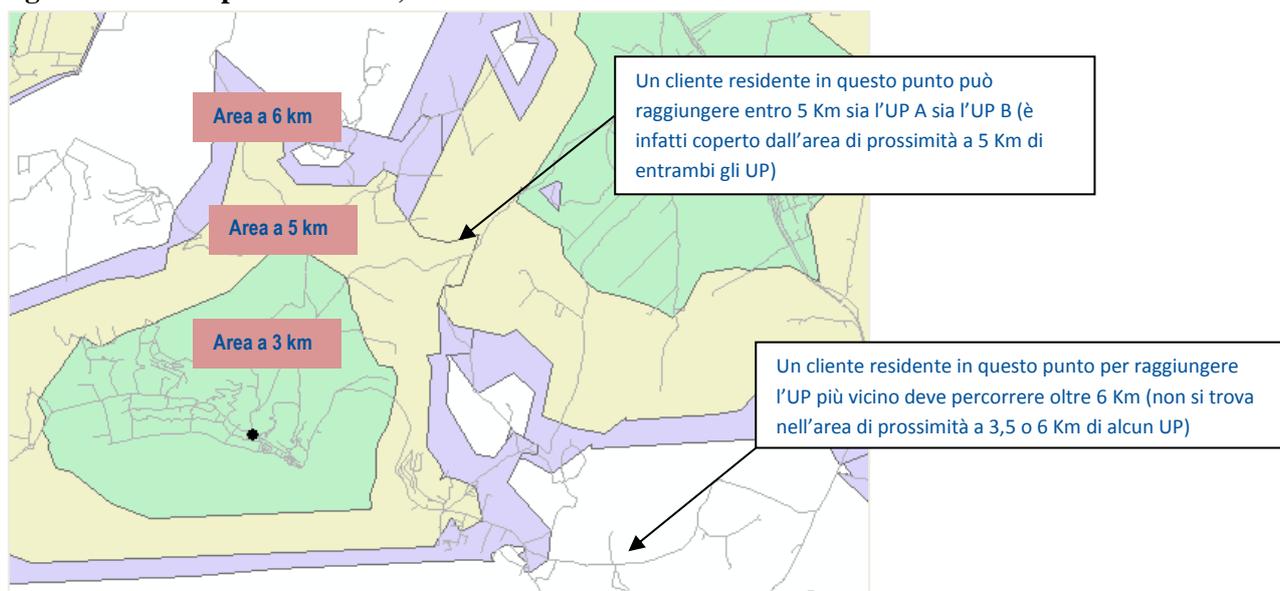
118. Nel mese di giugno 2013 l'Autorità ha inviato una richiesta di informazioni a Poste Italiane nella quale, *inter alia*, ha richiesto alla società di descrivere la metodologia utilizzata per verificare il rispetto delle percentuali di popolazione servita, di cui all'art. 2 del decreto Scajola.

119. Poste Italiane, nella risposta alla richiesta di informazioni, ha spiegato che il punto di partenza per il calcolo delle percentuali di copertura è la rilevazione degli indirizzi degli uffici postali, tenuta costantemente aggiornata dalle strutture territoriali.

120. Poste procede poi alle cosiddette geo-codifica degli indirizzi che consiste nell'associare, attraverso un sistema geo referenziato, a ciascun ufficio postale le coordinate geografiche per poi procedere al posizionamento su mappa.

121. Una volta terminata la mappatura di tutti gli uffici postali si procede al calcolo delle cosiddette "aree di prossimità" a 3, 5, e 6 km, misurati in termini di percorrenza stradale. L'area di prossimità è quindi tracciata percorrendo 3, 5, e 6 km su tutte le strade che partono da ciascun ufficio postale. Naturalmente l'area di prossimità aumenta all'aumentare della distanza chilometrica, come mostra la figura seguente.

Figura 1. Aree di prossimità a 3, 5 e 6 km



122. Per determinare le percentuali di popolazione servita dalla rete degli uffici postali nelle 12.950 aree di prossimità, Poste Italiane procede poi alla sovrapposizione di queste ultime con le aree corrispondenti alle sezioni censuarie ufficiali ISTAT 2001. Le sezioni di censimento ISTAT sono oltre 382.000 e costituiscono il maggior livello di dettaglio per il quale sono disponibili i dati relativi alla popolazione residente.²⁸

123. Le sezioni censuarie vengono attribuite alle aree di prossimità se dalla sovrapposizione su mappa risulta che il centroide della corrispondente area censuaria ricade nell'area di prossimità. In caso contrario l'area censuaria non fa parte dell'area di prossimità.

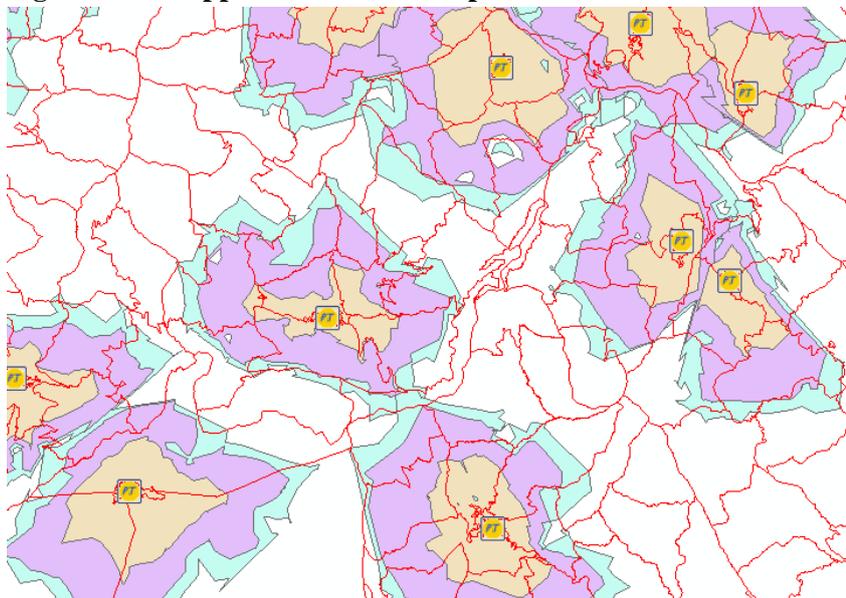
124. Una volta che le aree censuarie sono state attribuite alle rispettive aree di prossimità, Poste Italiane è in grado di quantificare la popolazione residente per ciascuna area di prossimità e di

²⁸ Poste Italiane utilizza i dati del 2001 in quanto i dati del censimento 2011, al momento della trasmissione delle informazioni richieste dall'Autorità, non risultavano ancora disponibili a livello di sezione censuaria.

verificare il rispetto dei requisiti di copertura previsti dal decreto Scajola per le diverse distanze chilometriche.

125. Tutte le aree censuarie il cui centroide non cade in un'area di prossimità contribuiscono a determinare la popolazione residente che non è servita rispettando le distanze stabilite dal decreto Scajola, come mostrato nella **figura 2**.

Figura 2. Sovrapposizione di aree di prossimità ed aree censuarie.



3.3 La copertura delle rete di uffici postali di Poste Italiane

126. La copertura della rete di uffici postali di Poste Italiane è misurata in termini di distanza percorsa dalla popolazione residente per raggiungere l'ufficio postale più vicino, secondo le tre fasce chilometriche fissate dal decreto Scajola. Come illustrato dalla **tabella 9**, le percentuali di popolazione nazionale coperta alle diverse distanze chilometriche sono superiori a quelle minime previste dal decreto Scajola²⁹.

Tabella 9 – Copertura nazionale

	Popolazione coperta	Vincoli di copertura decreto Scajola	Differenza
3km	92,97%	75,0%	+ 17,97
5km	97,84%	92,5%	+5,34
6km	98,69%	97,5%	+1,19

Fonte: Elaborazione Agcom su dati Poste italiane e ISTAT

127. Dalle elaborazioni dell'Autorità, emerge che l'1,3% della popolazione nazionale (pari a 743.377 abitanti), residente in 3.037 Comuni, deve percorrere più di 6 km per accedere all'ufficio postale più vicino. Come si evince dalla **tabella 10**, tale fascia di popolazione è concentrata in Comuni rurali: oltre il 60% della popolazione che deve percorrere oltre 6 km per raggiungere il più vicino ufficio postale è residente in Comuni rurali; oltre il 40% in Comuni rurali che rientrano anche nella categoria del Comuni montani.

²⁹ Per il calcolo della copertura è stata utilizzata la popolazione italiana che risulta dal censimento Istat del 2001 (56.995.744 abitanti).

Tabella 10 – Distribuzione della popolazione che dista a più di 6 km dal più vicino ufficio postale

	Comuni	% Popolazione	Popolazione	%
Urbani	689	22,7%	278.749	37,5%
Rurali, di cui:	2.348	77,3%	464.988	62,5%
- non montani	351	11,6%	82.088	11,0%
- parzialmente montani	201	6,6%	68.721	9,2%
- totalmente montani	1.796	59,1%	314.179	42,2%
Totale	3.037	100%	743.737	100%

Fonte: Elaborazione Agcom su dati Poste italiane e ISTAT

128. L’Autorità, sulla base dei dati acquisiti da Poste Italiane, ha effettuato una stima della effettiva copertura della rete degli uffici postali di Poste italiane distinguendo, in primo luogo, tra popolazione residente nei Comuni urbani e Comuni rurali e, successivamente, tra popolazione residente nei Comuni rurali non montani, nei Comuni rurali parzialmente montani e nei Comuni rurali totalmente montani. Le percentuali di copertura di tali categorie di Comuni sono state messe a confronto con quelle stabilite nell’ambito dei criteri di distribuzione degli uffici postali fissati dal decreto Scajola con riguardo all’intero territorio ed alla complessiva popolazione nazionale.

129. Dall’analisi svolta, (cfr. **tabella 11**) è emerso che la copertura della popolazione residente nei Comuni urbani è, per ciascuna delle tre distanze considerate, maggiore di quella prevista, per le stesse distanze, dal decreto Scajola. Con riferimento alla popolazione residente nei Comuni rurali è emerso, invece, che, mentre per le distanze di 3 km e 5 km la copertura della popolazione residente è superiore a quella prevista dal decreto Scajola, per la distanza di 6 km la copertura della popolazione risulta pari al 95,89%, contro il 97,5% fissato dal medesimo decreto.

130. Con riferimento, poi, ai Comuni rurali e montani, l’analisi mostra che solo per la distanza di 3 km la copertura della popolazione residente in tale tipologia di Comuni è superiore a quella prevista dal decreto Scajola. Per le distanze di 5 km e 6 km, invece, la copertura della popolazione residente risulta pari rispettivamente al 91,78% e 94,48%, contro il 92,5% e 97,5% di cui al citato decreto.

Tabella 11 – Copertura nei comuni rurali e montani

Comuni	Popolazione coperta 3 km	Popolazione coperta 5 km	Popolazione coperta 6 km
Decreto Scajola (intero territorio nazionale)	75%	92,5%	97,5%
Urbani	95,27%	98,88%	99,39%
Rurali, di cui:	83,72%	93,62%	95,89%
- non montani	87,10%	96,35%	97,93%
- parzialmente montani	83,60%	93,44%	95,88%
- totalmente montani	81,40%	91,78%	94,48%

Fonte: Elaborazione Agcom su dati Poste italiane e ISTAT

3.4 La copertura della rete postale nelle isole minori e nelle zone montane e rurali

131. Poste Italiane ha fornito una integrazione dei dati già presentati in risposta al questionario specificando, in relazione alle isole minori e alle zone montane e rurali la percentuale di popolazione ivi residente servita da uffici postali situati alle distanze massime di 3, 5 e 6 km stabilite dall'art. 2, comma 2 del decreto Scajola con riferimento all'intero territorio nazionale.

132. I dati forniti dalla società sono riportati di seguito, nella **tabella 12**.

Tabella 12 – Copertura isole minori e zone montane e rurali

	Isole minori	Comuni totalmente montani	Comuni parzialmente montani	Comuni esclusivamente rurali*	Comuni rurali**
n.	38	3.538	655	1.481	114
Totale popolazione residente	194.413	8.928.423	11.131.268	4.047.587	127.183
% di popolazione residente servita da un UP entro 3 km dal luogo di residenza	[80%-90%]	[80%-90%]	[90%-100%]	[80%-90%]	[60%-70%]
% di popolazione residente servita da un UP entro 5 km dal luogo di residenza	[90%-100%]	[90%-100%]	[90%-100%]	[90%-100%]	[80%-90%]
% di popolazione residente servita da un UP entro 6 km dal luogo di residenza	[90%-100%]	[90%-100%]	[90%-100%]	[90%-100%]	[90%-100%]

* Comuni con densità abitativa inferiore a 150 ab/km2 non classificabili come montani.

**Comuni con densità abitativa inferiore a 150 ab/km2, in cui oltre il 50% degli abitanti vive in sezioni di censimento Istat classificate "rurali" per densità abitativa (<150 ab/km2)

Fonte: dati Poste italiane

133. Secondo le stime di Poste Italiane, la copertura assicurata dalla rete postale nelle zone remote è tale da assicurare in gran parte di esse (isole minori, comuni montani e comuni esclusivamente rurali) il rispetto dei parametri fissati a livello nazionale, con alcuni scostamenti positivi anche consistenti. Dall'analisi emergono, peraltro, nei 114 Comuni rurali, scostamenti negativi che tuttavia, si precisa, non rappresentano violazione dei parametri normativi essendo questi ultimi stabiliti con riguardo all'intero territorio nazionale e alla complessiva popolazione italiana.

134. Nella **tabella 13** sono evidenziati gli scostamenti (in positivo e negativo) rispetto ai parametri fissati dal decreto ministeriale.

Tabella 13 – Scostamento dai parametri nazionali nelle zone remote

Parametri di cui all'art. 2, comma 2 del decreto Scajola	Isole minori	Comuni totalmente montani	Comuni parzialmente montani	Comuni esclusivamente rurali*	Comuni rurali**
75% della popolazione nazionale servita da un UP entro 3 km dal luogo di residenza	+ <i>[omissis]</i>	+ <i>[omissis]</i>	+ <i>[omissis]</i>	+ <i>[omissis]</i>	- <i>[omissis]</i>
92,5% della popolazione residente servita da un UP entro 5 km dal luogo di residenza	+ <i>[omissis]</i>	+ <i>[omissis]</i>	+ <i>[omissis]</i>	+ <i>[omissis]</i>	- <i>[omissis]</i>
97,5% della popolazione residente servita da un UP entro 6 km dal luogo di residenza	+ <i>[omissis]</i>	+ <i>[omissis]</i>	+ <i>[omissis]</i>	+ <i>[omissis]</i>	- <i>[omissis]</i>

* Comuni con densità abitativa inferiore a 150 ab/km² non classificabili come montani.

**Comuni con densità abitativa inferiore a 150 ab/km², in cui oltre il 50% degli abitanti vive in sezioni di censimento Istat classificate "rurali" per densità abitativa (<150 ab/km²)

Fonte: dati Poste italiane

135. Con riguardo alla copertura dei Comuni rurali, in relazione ai quali si registrano scostamenti negativi rispetto ai parametri nazionali, Poste italiane evidenzia come si tratti di zone a bassissima densità abitativa e, più precisamente, Comuni nei quali oltre il 50% degli abitanti vive in sezioni censuarie caratterizzate da una densità abitativa inferiore a 150 abitanti per km². Pertanto, essendo i parametri di distribuzione dei punti di accesso alla rete postale fissati secondo un criterio di ragionevolezza, le distanze dagli uffici postali per la popolazione residente in tali Comuni risultano necessariamente più elevate rispetto alla media nazionale.

136. La società sottolinea altresì come i livelli di produzione dei 112 uffici presenti nei Comuni rurali, siano molto esigui, con una media di *[omissis]* transazioni al giorno e di *[omissis]* clienti giornalieri serviti (compresi i clienti dei servizi Bancoposta). Pertanto, una revisione dei criteri di distribuzione dei punti di accesso alla rete postale che comporti un potenziamento degli uffici postali nei Comuni in questione, determinerebbe situazioni di insanabile diseconomia e appesantimento dell'onere del servizio universale

137. Con riguardo, infine, all'unico scostamento negativo (-*[omissis]*) registrato per i Comuni totalmente montani rispetto al parametro della percentuale di popolazione residente entro la distanza di 6 km dal più vicino ufficio postale, Poste Italiane, nell'evidenziarne la lieve entità, ritiene che esso sia ascrivibile alla particolare conformazione delle zone interessate.

3.5 Confronto con le reti di uffici postali nei principali Paesi europei

138. Al fine di valutare la capillarità della rete postale in Italia, sulla base dei dati pubblicati dalla Universal Postal Union (UPU), è stato svolto un confronto con i principali Paesi europei, quali Francia, Gran Bretagna e Germania, con riguardo ai seguenti indicatori: numero medio di abitanti serviti da un ufficio postale e dimensione media delle aree coperte da un ufficio postale.

139. Nella **tabella 14** sono riportati i valori degli indicatori considerati riferiti al biennio 2011 - 2012, dai quali emerge che la capillarità delle rete postale in Italia, sia in termini di aree coperte, sia

in termini di popolazione servita è allineata a quella degli altri Paesi oggetto di confronto ed in particolare:

- in termini di aree coperte, è superiore a quella di Francia e Germania e di poco inferiore a quella della Gran Bretagna,
- in termini di popolazione servita, è inferiore soltanto a quella della Francia e superiore a quella degli altri Paesi considerati.

Tabella 14

	IT		FR		DE		UK	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Area media servita da un UP permanente (km²)	21,64	22,90	32,34	32,36	27,46	27,46	20,55	ND
Num medio di ab. servito da un Up permanente	4.366	4.632	3.672	3.723	6.349	6.306	5.282	ND

Fonte: UPU

140. Peraltro, nel confronto, occorre tener conto anche del fatto che in Italia la totalità degli uffici della rete postale è gestita in via diretta dall'operatore incaricato della fornitura del servizio universale, mentre negli altri Paesi si registra un esteso ricorso a forme di partenariato o *franchising*, per l'affidamento a terzi della gestione degli uffici postali, come evidenziato dai dati riportati nella **tabella 15**.

Tabella 15

	IT		FR		DE		UK	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Numero totale di UP	13.923	13159	17.054	17.041	13.000	13.000	11.818	ND
Permanent offices staffed by administration officials	99,9%	99,9%	59%	58%	0%	0%	3%	ND
Permanent offices staffed by people from outside the administration	0,1%	0,1%	41%	42%	100%	100%	97%	ND

Fonte: UPU

141. Altro indicatore rilevante è quello relativo agli uffici della rete postale che accettano anche operazioni di natura finanziaria, che, nel 2011, sono in Italia e in Francia il 100%, in Gran Bretagna il 98%, mentre in Germania soltanto l'8%.

3.6 Servizi innovativi

142. Cogliendo le opportunità di sviluppo offerte dalle nuove tecnologie, Poste Italiane sta introducendo sul mercato una serie di servizi innovativi a valore aggiunto che consentono di agevolare l'accesso degli utenti ai servizi postali e, in particolare, a quelli rientranti nel servizio universale, in linea con le esigenze di evoluzione e modernizzazione del settore.

143. Si segnala, in particolare, il servizio di accettazione presso il domicilio del cliente di invii di posta raccomandata (esclusivamente invii diretti verso il territorio nazionale), erogato attraverso i portalettere dotati di un apposito dispositivo palmare. Secondo le condizioni di offerta attualmente praticate da Poste Italiane, tale servizio è disponibile su specifica richiesta del cliente, che dovrà prenotarlo telefonicamente (attraverso un apposito numero verde), ovvero tramite il sito *web* della società, concordandone le modalità di erogazione (in particolare, il giorno e la fascia oraria in cui effettuare l'accettazione della raccomandata presso il proprio domicilio). Il prezzo del servizio (in aggiunta al pagamento della tariffa prevista per la posta raccomandata) è pari a 4 euro (IVA inclusa), da corrispondere indipendentemente dal numero di raccomandate da inviare.

144. Il servizio in esame è stato avviato nella seconda metà del 2013 limitatamente ad alcune zone di recapito e la sua disponibilità è stata gradualmente estesa sul territorio nazionale. A inizio

2014 risulta coperto circa l'85% del totale delle aree in cui è articolata la rete di recapito di Poste Italiane.

145. Secondo le prospettive di sviluppo del servizio dichiarate da Poste Italiane, si prevede di rendere disponibile il servizio su tutto territorio nazionale, ivi comprese, dunque, le zone remote del Paese. La tempistica programmata è connessa con la progressiva dotazione del palmare per tutti i portalettere, che la società prevede di portare a termine tra la fine del 2014 e l'inizio del 2015. Inoltre, diversamente dall'attuale configurazione del servizio, non è esclusa la possibilità che in futuro il cliente possa disporre del servizio di accettazione a domicilio senza necessità di una preventiva prenotazione.

146. Tra i servizi a valore aggiunto offerti da Poste Italiane, vanno annoverati anche i servizi di consegna personalizzata, disponibili su espressa richiesta del destinatario, che consentono di ottimizzare il recapito di talune tipologie di invii postali. Si tratta, peraltro, di servizi che non sono rilevanti per l'accesso alle prestazioni del servizio universale erogate presso gli uffici postali.

147. Infine si fa presente che, attraverso il palmare in dotazione ai portalettere, Poste Italiane è in grado di erogare presso il domicilio dei clienti anche servizi non postali tradizionalmente forniti presso gli sportelli dei propri uffici, come, ad esempio il servizio di pagamento dei bollettini premarcati per il pagamento delle utenze.

4. VALUTAZIONE DELLE OPZIONI DI INTERVENTO

148. Nel presente paragrafo vengono prospettate diverse opzioni di intervento regolamentare ed il loro possibile impatto. In primo luogo, oggetto di valutazione è la cosiddetta “opzione zero”, consistente nel lasciare inalterata la normativa vigente.

149. Date le attuali dimensioni della rete di Poste Italiane e la capillarità della stessa, i vigenti criteri di distribuzione degli uffici postali, ed in particolare quelli fissati dall’art. 2, comma 2 del decreto Scajola, sono rispettati con ampio margine dalla società (cfr. **tabella 9**). Pertanto, laddove l’attuale normativa in materia di distribuzione dei punti di accesso alla rete postale restasse inalterata, Poste Italiane, sulla base della facoltà riconosciuta dal contratto di programma di attuare una progressiva razionalizzazione della propria rete per il contenimento dei costi connessi all’erogazione del servizio postale universale, manterrebbe spazi di intervento sufficientemente ampi sia per la chiusura, sia per la rimodulazione oraria di uffici che non garantiscono condizioni di equilibrio economico.

150. Poste Italiane ha fornito una stima prudenziale per eccesso del numero minimo complessivo di uffici postali necessari a soddisfare i criteri fissati dal decreto Scajola, pari circa 11.800 uffici. Mantenendo lo *status quo*, pertanto, il numero di uffici postali che Poste Italiane potenzialmente potrebbe decidere di chiudere nel rispetto dei prescritti criteri di distribuzione sarebbe pari a circa 1.216 (considerando il dato relativo al numero complessivo di uffici postali che compongono la rete di Poste Italiane aggiornato a novembre 2013, pari a 13.016 uffici).

Quesito n.1

Esprimere le proprie osservazioni, debitamente motivate, in merito all’opportunità o meno di mantenere inalterato il complesso dei vigenti criteri di distribuzione degli uffici postali (art. 2 del decreto Scajola).

151. Nell’ambito degli spazi di manovra per la razionalizzazione della gestione della rete di uffici postali connessi al rispetto dei vigenti criteri di distribuzione degli uffici postali, si può ipotizzare che Poste Italiane proceda alla chiusura di uffici ubicati nelle aree meno densamente abitate, dove la scarsa domanda di servizi presumibilmente non consente di garantire condizioni di equilibrio economico. È ragionevole, pertanto, aspettarsi che i Comuni più esposti a possibili interventi di chiusura siano i Comuni rurali (con densità abitativa inferiore a 150 ab/km²) ricadenti anche nella categoria dei Comuni montani, nei quali sia presente più di un ufficio postale (per i Comuni con un unico presidio postale, infatti, vige il divieto di effettuare soppressioni degli uffici postali di cui all’art. 2, comma 4 del decreto Scajola)³⁰. Si sottolinea, a tal proposito, come in tali Comuni il rapporto numero di abitanti per ufficio postale sia di gran lunga inferiore a quello rilevato per i Comuni rurali non montani (cfr. **tabella n. 6**). In particolare, nei Comuni rurali totalmente montani (che rappresentano la parte più significativa della categoria Comuni rurali e montani) il rapporto è pari a 1591 abitanti per ufficio postale, contro i 2339 abitanti per ufficio postale presenti nei Comuni rurali non montani. Tale circostanza è indice di un livello di domanda inferiore e, di conseguenza, di una maggiore esposizione degli uffici localizzati nei Comuni rurali e montani ad interventi di razionalizzazione. Altri aspetti significativi che inducono a considerare la categoria di Comuni in questione come meritevole di particolare attenzione sono gli attuali livelli di copertura, che sono inferiori rispetto a quelli medi nazionali (cfr. **tabelle nn. 12 e 13**), nonché il dato secondo

³⁰ Si specifica che, per le citate categorie di “Comune rurale” e “Comune montano” valgono le definizioni riportate nella parte introduttiva del capito 3 (punto 110 del presente documento) e non le differenti definizioni utilizzate Poste Italiane, cui si fa riferimento nelle **tabelle nn. 12 e 13**.

cui ben il 60% dei Comuni privi di un ufficio postale appartiene alla categoria dei Comuni rurali e totalmente montani (cfr. **tabella n. 8**).

152. In Italia sono presenti 8.093 Comuni, la maggior parte dei quali, a carattere rurale (il 60% dei Comuni italiani ha una densità abitativa inferiore a 150 ab/km²). I Comuni rurali che rientrano anche nella categoria dei Comuni montani sono 2.999 ed in essi risiedono poco più di 5,6 milioni di abitanti (cfr. **tabella n.17**)

Tabella 17 – Comuni italiani

	Comuni	%	Popolazione	%
Urbani	3.263	40%	48.017.037	81%
Rurali di cui:	4.830	60%	11.416.707	19%
- non montani	1.481	18,5%	4.079.233	6,5%
- parzialmente montani	350	4,5%	1.684.796	3%
- totalmente montani	2.999	37%	5.652.678	9,5%
Totale	8.093	100%	59.433.744	100%

Fonte: Elaborazione Agcom su dati Poste italiane

153. Dei 2.999 Comuni rurali che rivestono anche il carattere di montanità, 173 Comuni (pari al 6% circa del totale) non hanno uffici postali, mentre i restanti 2.826 sono serviti da almeno un ufficio postale (cfr. **Tabella 18**), per un totale di 3.552 uffici postali.

Tabella 18 – Comuni rurali e montani

Classi UP	Comuni	%	Popolazione	%
0	173	5,8%	72.211	1,3%
1	2.341	78,1%	3.460.244	61,2%
da 2 a 5	475	15,8%	1.886.048	33,4%
oltre 6	10	0,3%	234.175	4,1%
Totale	2.999	100,0%	5.652.678	100,0%

Fonte: Elaborazione Agcom su dati Poste italiane

154. Dei 2.826 Comuni serviti da almeno un ufficio postale, 2.341 Comuni, avendo un unico presidio postale, non possono essere interessati da interventi di chiusura, in virtù del divieto di cui all'art. 2, comma 4 del decreto Scajola.

155. Nei restanti 485 Comuni, nei quali è presente più di un ufficio postale, attualmente sono localizzati complessivamente 1.211 uffici postali. Considerato che in tali 485 Comuni almeno un ufficio postale deve essere presente come presidio unico, nei Comuni in questione (Comuni rurali che rientrano anche nella categoria dei Comuni montani) Poste Italiane potrebbe procedere alla chiusura di un numero di uffici postali non superiore a 726 (1.211 - 485), salvo il rispetto delle percentuali di copertura della popolazione, riferiti all'intero territorio nazionale, di cui all'art. 2, comma 2 del decreto Scajola.

156. Al fine di tutelare maggiormente gli utenti residenti nei Comuni rurali che rientrano anche nella categoria dei Comuni montani, un'opzione di intervento potrebbe consistere nella previsione di uno specifico divieto di chiusura degli uffici postali ivi presenti. Gli uffici localizzati in tali Comuni, pertanto, ove non risultino garantite condizioni di equilibrio economico, sarebbero soggetti, soltanto ad interventi di razionalizzazione consistenti nella rimodulazione degli orari di

apertura al pubblico. Tale divieto si andrebbe ad aggiungere ai vincoli già previsti dal decreto Scajola, con l'effetto di impedire a Poste Italiane la soppressione di un numero di uffici non superiore a 726.

157. La facoltà di Poste Italiane di chiudere uffici che non garantiscono condizioni di equilibrio economico potrebbe comunque essere esercitata rispetto ad un numero significativo di uffici postali, così da assicurare un adeguato margine di intervento per il contenimento dei costi connessi all'erogazione del servizio postale universale (peraltro, allo stato, la società non fornisce adeguata evidenza della diminuzione degli oneri del servizio universale ricollegabili agli interventi di razionalizzazione). In ogni caso, si ripete, resterebbe salva la facoltà di Poste Italiane di intervenire per il miglioramento dell'efficienza degli uffici postali situati nei Comuni in questione attraverso misure di rimodulazione oraria.

Quesito n.2

Esprimere le proprie osservazioni, debitamente motivate, in merito all'opportunità o meno di introdurre, in aggiunta ai vigenti criteri di distribuzione degli uffici postali previsti dal decreto Scajola, il divieto di chiusura di uffici postali nei Comuni rurali che rientrano anche nella categoria dei Comuni montani.

158. L'incisività del divieto di chiusura degli uffici postali presenti nei Comuni rurali che rientrano anche nella categoria dei Comuni montani potrebbe essere attenuata facendo salve situazioni in cui si riscontri che adeguate condizioni di accessibilità della rete postale siano comunque assicurate agli utenti residenti nei Comuni in esame.

159. In particolare, la chiusura di uffici postali localizzati in Comuni rurali rientranti anche nella categoria dei Comuni montani potrebbe essere ammessa ove siano disponibili per i residenti i servizi innovativi che consentano di usufruire delle principali prestazioni del servizio universale anche in assenza di un ufficio postale (come ad esempio quello di accettazione presso il domicilio del cliente di invii di posta raccomandata di cui al precedente paragrafo n. 3.6).

160. Introducendo tale previsione, si creerebbe un incentivo alla diffusione di servizi innovativi in grado di agevolare la fruizione del servizio universale a favore degli utenti e di consentire, al contempo, un contenimento dei costi di fornitura delle prestazioni.

Quesito n.3

Esprimere le proprie osservazioni, debitamente motivate, in merito all'opportunità o meno di introdurre, in aggiunta ai vigenti criteri di distribuzione degli uffici postali previsti dal decreto Scajola, il divieto di chiusura di uffici postali nei Comuni rurali che rientrano anche nella categoria dei Comuni montani, facendo salvi i casi in cui siano resi disponibili per gli utenti ivi residenti servizi innovativi che consentano di usufruire delle principali prestazioni del servizio universale anche in assenza di un ufficio postale. Si includano in tali valutazioni anche gli aspetti relativi alle condizioni economiche di fornitura dei servizi innovativi.

161. I criteri di distribuzione degli uffici postali stabiliti dal decreto Scajola potrebbero essere integrati anche attraverso uno specifico divieto di soppressioni di uffici postali localizzati nelle isole minori (escluse Sicilia e Sardegna), al fine di rafforzare la tutela degli utenti del servizio postale universale ivi residenti. Tali zone sono infatti identificate dal legislatore come "situazioni

particolari” in considerazione della loro evidente marginalità territoriale. Ai fini del presente documento, per isole minori si intendono più specificamente le isole (aree prive di un collegamento fisico permanente con il continente) dove risiedano in maniera permanente almeno 50 abitanti. Secondo i dati forniti da Poste Italiane, su tali isole (che ammontano a 38) sono operativi complessivamente 65 uffici. Soltanto una parte di tali uffici risulterebbe tutelata dal divieto di chiusura degli uffici situati nei Comuni rurali e montani (14 delle 38 isole minori, infatti, appartengono a tale categoria di Comuni). Si prospetta, quindi, l’introduzione di un divieto di chiusura dei soli uffici che sono “presidio unico di isola”³¹.

Quesito n.4

Esprimere le proprie osservazioni, debitamente motivate, in merito all’opportunità o meno di introdurre, in aggiunta ai vigenti criteri di distribuzione degli uffici postali previsti dal decreto Scajola, il divieto di chiusura di uffici postali che sono presidio unico nelle isole minori (escluse Sicilia e Sardegna) in cui risiedano in maniera permanente almeno 50 abitanti.

162. Anche per il divieto di soppressioni di uffici postali che sono presidio unico nelle isole minori, potrebbero essere fatti salvi i casi in cui siano resi disponibili per gli utenti ivi residenti servizi innovativi che consentano di usufruire delle prestazioni del servizio universale anche in assenza di un ufficio postale.

Quesito n.5

Esprimere le proprie osservazioni, debitamente motivate, in merito all’opportunità o meno di introdurre, in aggiunta ai vigenti criteri di distribuzione degli uffici postali previsti dal decreto Scajola, il divieto di chiusura di uffici postali che sono presidio unico nelle isole minori (escluse Sicilia e Sardegna) in cui risiedano in maniera permanente almeno 50 abitanti, facendo salvi i casi in cui siano resi disponibili per gli utenti ivi residenti servizi innovativi che consentano di usufruire delle principali prestazioni del servizio universale anche in assenza di un ufficio postale. Si includano in tali osservazioni anche gli aspetti relativi alle condizioni economiche di fornitura dei servizi innovativi.

163. Un’ulteriore opzione di intervento è rappresentata dall’introduzione di una previsione di carattere generale che imponga a Poste Italiane, in presenza di uffici postali che non garantiscono condizioni di equilibrio economico, di intervenire, in prima battuta, con misure di rimodulazione oraria, potendo disporre la chiusura definitiva dei medesimi uffici solo dopo che siano trascorsi due anni dall’avvenuta rimodulazione oraria, ove perdurino le condizioni di squilibrio economico.

164. Tale opzione di intervento, che limita la facoltà di Poste Italiane di intervenire per razionalizzare la gestione della propria rete di uffici postali, senza peraltro escluderla, introducendo un principio di gradualità nell’adozione delle diverse misure, può essere eventualmente ristretta alle “*situazioni particolari delle isole minori e delle zone rurali e montane*”, come sopra individuate.

³¹ Il divieto di chiusura degli uffici “presidio unico” di isola è più stringente rispetto al divieto di chiusura degli uffici presidio unico di Comune, già stabilito dal decreto Scajola. Quando il territorio dell’isola non coincide con quello del Comune di appartenenza, l’ufficio “presidio unico” di isola può, infatti, non rappresentare il presidio unico di Comune.

Quesito n.6

Esprimere le proprie osservazioni, debitamente motivate, in merito all'opportunità o meno di introdurre, in aggiunta ai vigenti criteri di distribuzione degli uffici postali previsti dal decreto Scajola, il divieto di chiusura di uffici postali, nelle isole minori e nei Comuni rurali che rientrano anche nella categoria dei Comuni montani, prima che siano trascorsi due anni dall'adozione di misure di rimodulazione degli orari di apertura dei medesimi uffici.

165. Infine, un'opzione di intervento di natura meno invasiva, valutabile in alternativa o in aggiunta a quelle sopra illustrate, è rappresentata dalla previsione di momenti di confronto tra Poste Italiane e le istituzioni locali in via preventiva rispetto alla attuazione di interventi di chiusura e/o rimodulazione oraria di uffici inseriti nel piano di razionalizzazione della gestione della rete postale (di cui all'art. 2, comma 6 del contratto di programma). L'interlocuzione con le istituzioni locali potrebbe facilitare l'individuazione di soluzioni alternative in grado di minimizzare i disagi degli utenti coinvolti ed evitare dispendiosi contenziosi dinnanzi all'autorità giudiziaria.

Quesito n.7

Esprimere le proprie osservazioni, debitamente motivate, in merito all'opportunità o meno di introdurre, in aggiunta ai vigenti criteri di distribuzione degli uffici postali previsti dal decreto Scajola, l'obbligo di Poste Italiane di comunicare ai Sindaci con congruo anticipo (entro trenta giorni dalla trasmissione all'Autorità del "piano di razionalizzazione degli uffici postali e delle strutture di recapito che non garantiscono condizioni di equilibrio economico") la propria intenzione di procedere alla chiusura e/o alla rimodulazione oraria di uffici presenti nei rispettivi Comuni, anche al fine di tener conto delle specifiche esigenze della popolazione locale.

166. Le dinamiche di mercato in atto (contrazione dei volumi), le esigenze di contenimento degli oneri del servizio universale (rilevanti queste ultime soprattutto in un'ottica di sostenibilità di lungo periodo e nei limiti, peraltro, del rispetto delle esigenze essenziali), la necessità di tener conto dell'evolversi delle modalità di offerta dei servizi (in relazione sia alle mutate esigenze degli utenti sia allo sviluppo tecnologico), l'attuale estensione e capillarità della rete di uffici postali sul territorio nazionale (si ricorda, tra le maggiori in Europa) non consentono di valutare opzioni di intervento che comportino per Poste Italiane l'apertura di nuovi uffici. Eventuali decisioni in tal senso sono rimesse esclusivamente alla libera iniziativa economica dell'operatore di mercato.