

Allegato B alla delibera n. 155/22/CONS

**Documento per la consultazione pubblica sulla rimodulazione dei criteri relativi
alla distribuzione delle cassette di impostazione nell'ambito del Servizio Universale**

INDICE

1	Introduzione	2
2	Quadro normativo	2
2.1	La normativa nazionale di recepimento delle direttive europee in materia postale	2
2.2	I “criteri di distribuzione dei punti di accesso alla rete postale pubblica” stabiliti dal decreto ministeriale 7 ottobre 2008.....	3
2.3	La delibera n. 342/14/CONS	5
2.4	Il Contratto di programma.....	5
3	Benchmark europeo.....	6
4	Evoluzione del mercato degli invii di corrispondenza	9
5	La proposta di Poste Italiane	12
6	Valutazioni dell’Autorità.....	16

1 INTRODUZIONE

1. Il presente documento illustra e sottopone a consultazione pubblica la proposta di rimodulazione della distribuzione delle cassette d'impostazione, su impulso del FSU, in attuazione del Contratto di programma 2020-2024 (art. 2, comma 7).

2 QUADRO NORMATIVO

2. Il quadro di riferimento normativo nell'ambito del quale si colloca il tema dei punti di accesso alla rete postale comprende:

- la normativa nazionale di recepimento delle direttive europee in materia postale;
- i *“criteri di distribuzione dei punti di accesso alla rete postale pubblica”* stabiliti dal d.m. 7 ottobre 2008 e poi modificati dal Contratto di programma 2009-2011;
- la delibera 342/14/CONS concernente i *“Punti di accesso alla rete postale: modifica dei criteri di distribuzione degli uffici di Poste Italiane”*;
- le previsioni in materia di *“Attività e modalità di erogazione del servizio universale e obiettivi di razionalizzazione e di efficienza di gestione”* di cui all'art. 2, comma 7, del Contratto di programma 2020-2024 sottoscritto tra Poste Italiane ed il Ministero dello Sviluppo economico.

2.1 La normativa nazionale di recepimento delle direttive europee in materia postale

3. L'art. 3, comma 1, del d. lgs. n. 261/1999 stabilisce che le prestazioni rientranti nel servizio universale devono essere fornite *“permanentemente in tutti i punti del territorio nazionale, incluse le situazioni particolari delle isole minori e delle zone rurali e montane”*. La portata del servizio postale universale è precisata dal successivo comma 5 del medesimo articolo che, 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.

4. 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”* (art. 1, comma 2, lett. c) del d. lgs. n. 261/1999).

5. È compito dell'Autorità, attraverso i provvedimenti di natura regolatoria, *“la fissazione dei criteri di ragionevolezza funzionali alla individuazione dei punti del territorio nazionale necessari a garantire una regolare ed omogenea fornitura del servizio”* (art. 2, comma 4, lett. c) del d. lgs. n. 261/1999). Tali criteri sono definiti in

relazione alle esigenze che il servizio universale è tenuto a soddisfare (come individuate dell'art. 3, comma 8); tra queste, 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, che sia adeguato all'evolversi delle esigenze dell'utenza e del contesto tecnico, economico e sociale.

6. Con riguardo specifico all'esigenza di assicurare un'adeguata copertura del territorio nazionale, *“incluse le situazioni particolari delle isole minori e delle zone rurali e montane”*, occorre richiamare alcuni dei principi espressi nelle premesse della direttiva 2008/6/CE che ha modificato da ultimo la direttiva 97/67/CE. In particolare, nel considerando n.19 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”*.

2.2 I “criteri di distribuzione dei punti di accesso alla rete postale pubblica” stabiliti dal decreto ministeriale 7 ottobre 2008.

7. Il decreto ministeriale del 7 ottobre 2008 (cosiddetto decreto Scajola) definisce i criteri di distribuzione dei punti di accesso alla rete postale: uffici postali e cassette di impostazione.

8. Relativamente alle cassette di impostazione, il criterio di distribuzione è fissato dall'art. 3, comma 1, ed è rappresentato dal *“numero medio di residenti serviti da una cassetta postale nel cluster di riferimento, dove il cluster costituisce l'aggregazione dei comuni in considerazione della loro omogeneità in termini di popolazione”*. Il comma 2 del medesimo articolo prevede anche che il *“fornitore del servizio universale assicuri la distribuzione dei punti di accesso come segue”*:

Tabella 2.1 (D.M. 7 ottobre 2008 comma 2)

Cluster popolazione	Numero medio abitanti per cassetta
oltre 500.000	1639
da 200.000 a 500.000	1384
da 100.000 a 200.000	1199
da 50.000 a 100.000	1299
da 20.000 a 50.000	1299

da 10.000 a 20.000	1002
da 5.000 a 10.000	854
da 2.000 a 5.000	613
da 1.000 a 2.000	433
inferiore a 1.000	243

9. I criteri citati sono stati successivamente modificati dal Contratto di Programma 2009-2011, approvato con la legge n.183 del 2011, al fine di considerare la riduzione dei volumi di prodotto postale impostato (art. 2, comma 8, *“Attività e modalità di erogazione del servizio universale e obiettivi di contenimento dei costi e di efficienza di gestione”*), come di seguito riportato.

Tabella 2.2 Allegato 2 CdP 2009-2011 “Criteri di distribuzione delle cassette di impostazione”

Cluster popolazione	Numero medio abitanti per cassetta
oltre 500.000	2050
200.000 - 500.000	1590
100.000 - 200.000	1350
50.000 - 100.000	1566
20.000 - 50.000	1566
10.000 - 20.000	1202
5.000 - 10.000	970
2.000 - 5.000	698
1.000 - 2.000	455
meno 1.000	302

10. La modifica introdotta ha lasciato inalterati i cluster di popolazione, innalzando per ciascuno di essi il numero medio di abitanti per cassetta e determinando così una riduzione del numero di cassette presenti sul territorio nazionale.

11. Oltre ai criteri indicati, al fine di garantire l’accessibilità del servizio nelle realtà più piccole del Paese, il decreto Scajola prevede inoltre che il fornitore del servizio universale assicuri:

- la presenza di *“una cassetta di impostazione presso ogni ufficio postale”* (comma 2);
- *“nei comuni con popolazione fino a 1000 abitanti l’installazione di almeno una cassetta di impostazione”* (comma 3);

- *“nei comuni con popolazione da 1000 a 5000 abitanti l’installazione di almeno 3 cassette di impostazione”* (comma 4).

12. Il criterio guida per la distribuzione delle cassette postali è pertanto costituito dal numero medio di abitanti serviti da una cassetta postale, con alcune garanzie per i comuni con meno abitanti.

2.3 La delibera n. 342/14/CONS

13. I criteri sono stati poi oggetto di specifica valutazione da parte dell’Autorità nel corso del procedimento di revisione dei criteri di distribuzione dei punti di accesso alla rete postale di Poste Italiane, conclusosi con la delibera 342/14/CONS.

14. Nell’ambito di tale procedimento, relativamente alle cassette di impostazione, l’Autorità ha confermato i criteri fissati dal decreto ministeriale, valutandone la congruità rispetto all’esigenza di garantire un’omogenea fruizione del servizio postale universale anche nelle zone remote del Paese quali le isole minori e le zone rurali e montane, riservandosi, tuttavia, di rivedere tali i criteri *“alla luce dell’evoluzione del mercato, delle esigenze e dei reali bisogni degli utenti ...”* (art. 7, comma 2).

2.4 Il Contratto di programma

15. Il Contratto di programma 2020-2024 sottoscritto tra Poste Italiane e il Ministero dello Sviluppo economico in data 15 maggio 2020, disciplina, all’art. 2, *“attività e modalità di erogazione del servizio universale e obiettivi di contenimento dei costi e di efficienza di gestione”* della rete postale, con specifiche previsioni che hanno rilevanti implicazioni sull’evolversi della struttura della rete di Poste Italiane.

16. In particolare, ai sensi del comma 6 del suddetto articolo, 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, inoltre, 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 ministeriale 7 ottobre 2008.

17. Secondo il Contratto di programma, art. 2, comma 7, la Società, al fine di contenere l’onere del servizio universale, può incidere sulla rete degli uffici postali, ridefinendo l’articolazione di base del servizio secondo parametri più economici, valutando con le autorità locali una eventuale presenza più efficace rispetto all’evoluzione della domanda di servizi nelle singole aree territoriali, anche tenendo conto dei relativi oneri. Gli interventi previsti sono comunicati, con un’adeguata informazione, all’ente locale interessato e al Ministero che può promuovere, prima della loro attuazione, un confronto tra gli organi rappresentativi degli enti territoriali e la Società stessa.

18. Per ciò che riguarda i punti di accesso costituiti dalle cassette d'impostazione, il Contratto di programma, in considerazione della *“evoluzione della fornitura del servizio universale in funzione del contesto tecnico, economico e sociale, nonché dell'esigenza degli utenti”* (art. 3, comma 8, lettera e) del D.Lgs. 261/99), e tenuto conto dell'andamento decrescente dei volumi, nell'ottica di assicurare la sostenibilità nel tempo del servizio universale, prevede che Poste Italiane trasmetta all'Autorità una proposta di rimodulazione dei criteri relativi alle cassette d'impostazione che consideri l'andamento dei volumi postali e l'effettivo utilizzo delle stesse da parte degli utenti.

19. Nel parere sullo schema di Contratto di programma (delibera n. 349/19/CONS), l'Autorità ha ricordato che spetta ad essa, attraverso l'esercizio dei poteri di natura regolatoria, il compito di fissare *“criteri di ragionevolezza funzionali alla individuazione dei punti del territorio nazionale necessari a garantire una regolare ed omogenea fornitura del servizio”* (art. 2, comma 4, lett. c) del d. lgs. n. 261/1999) che può evolvere *“in funzione del contesto tecnico, economico e sociale, nonché delle esigenze dell'utenza”* (art. 3, comma 8, lett. e)).

20. Nel medesimo parere, l'Autorità aveva osservato che *“per quanto riguarda i criteri di distribuzione delle cassette di impostazione si può sicuramente convenire sulla necessità di rivedere e modificare quelli vigenti, definiti ormai più di dieci anni fa, che fotografavano una situazione ed i bisogni della collettività che ora sono radicalmente e rapidamente mutati; ne è riprova evidente l'incessante calo dei volumi di invii di corrispondenza e, in particolare, proprio degli invii singoli di corrispondenza non registrata (lettere e cartoline ordinarie) che sono quelli che possono essere accettati nella rete attraverso le cassette di impostazione”*.

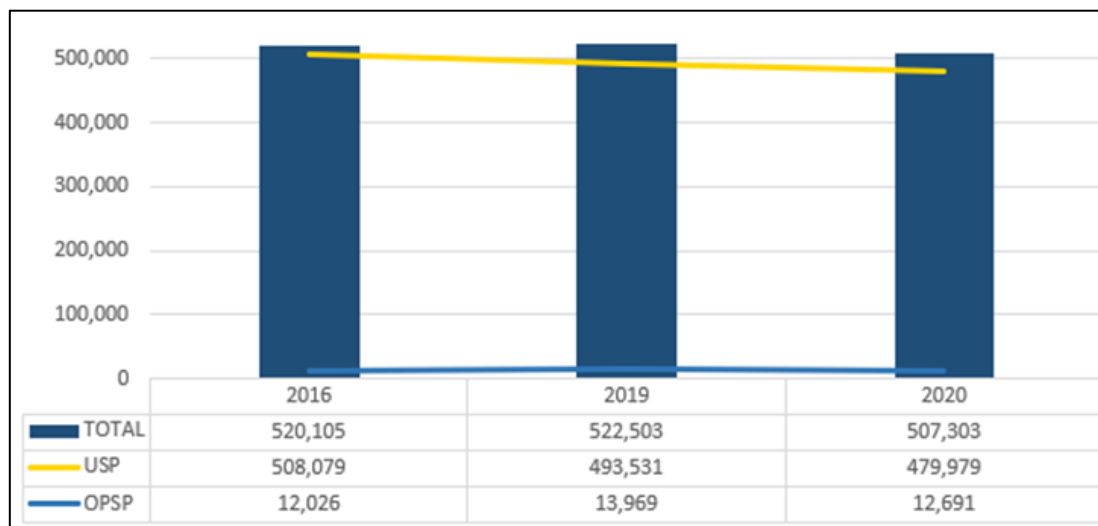
3 BENCHMARK EUROPEO

21. A livello europeo, come riportato nel recente report redatto dal gruppo dei regolatori postali europei (ERGP),¹ il numero di cassette d'impostazione degli USP è diminuito del 5,5% tra il 2016 e il 2020 (vedi

22. Figura 3.1).

¹ ERGP, *Report on core indicators for monitoring the European postal market*, gennaio 2022

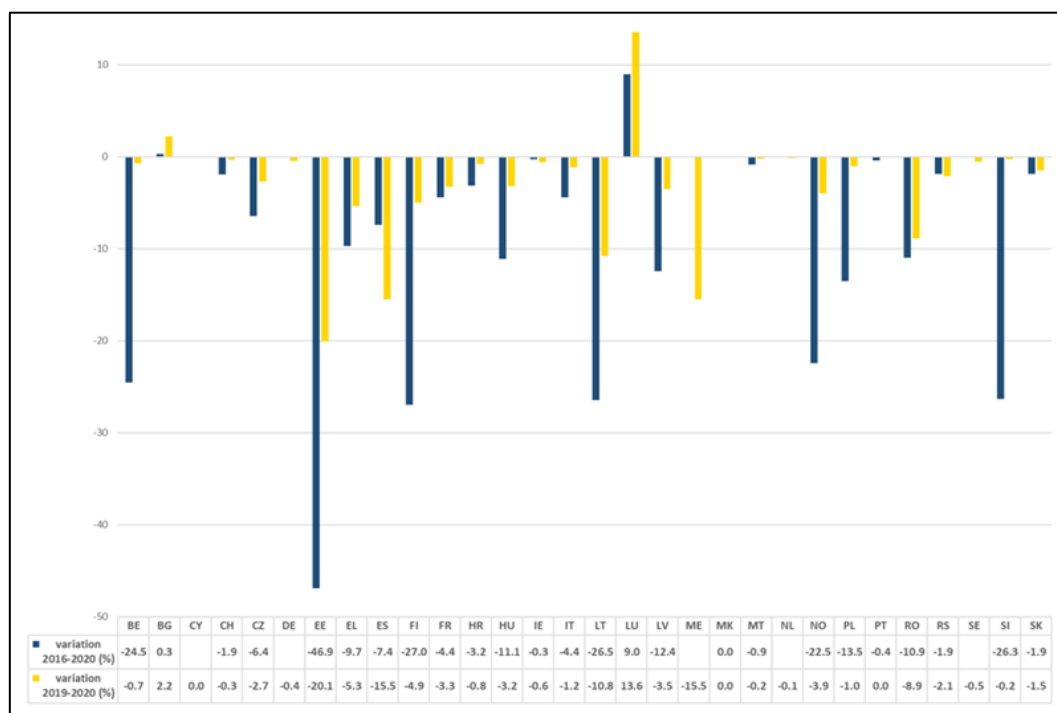
Figura 3.1 - Numero totale di cassette dei FSU e altri operatori (2016-2020)



Fonte: ERGP, *Report on core indicators for monitoring the European postal market*, gennaio 2022

23. Tuttavia, l'andamento del numero totale di cassette varia notevolmente da Paese a Paese. Come mostra la figura sottostante, nella maggior parte dei Paesi europei nel periodo 2016-2020 si registra una diminuzione del numero delle cassette del FSU, con alcune eccezioni (Lussemburgo 9,0% e Bulgaria 0,3%). Le diminuzioni più significative, invece, si sono registrate in Estonia (-46,9%), Finlandia (-27,0%), Lituania (-26,5%) e Slovenia (-26,3%). Restringendo il periodo di osservazione al 2019-2020, solo due Paesi hanno registrato variazioni in aumento (Lussemburgo 13,6% e Bulgaria 2,2%), mentre nella maggioranza degli altri Paesi il numero è rimasto pressoché invariato ad eccezione di alcuni Paesi in cui è stata registrata una riduzione superiore al 10% (Estonia -20,1%, Spagna -15,5%, Montenegro -15,5% e Lituania -10,8%).

Figura 3.2 - Variazione percentuale delle cassette degli FSU



Fonte: ERGP, *Report on core indicators for monitoring the European postal market*, gennaio 2022

24. Come si ricava da un recente report dell'ERGP,² nella maggior parte dei Paesi europei sono previsti criteri e requisiti affinché sia garantito un numero adeguato di cassette postali; le uniche eccezioni sono costituite da Francia, Spagna e Svezia dove non esiste alcuna specifica disposizione regolamentare.

25. I criteri utilizzati dai vari Paesi per definire il numero di cassette d'impostazione necessario a soddisfare le esigenze del servizio universale, si basano sostanzialmente su due parametri: il numero di abitanti per cassetta (in Bulgaria, Cipro, Grecia, Lettonia, Macedonia, Portogallo, Romania, Slovacchia, Slovenia e Ungheria) o la distanza massima tra l'utente e la cassetta (in Germania, Regno Unito, Austria, Estonia, Finlandia, Irlanda, Lituania e Malta). In altri Paesi sono poi utilizzati entrambi i criteri (Olanda, Repubblica Ceca e Serbia) o criteri leggermente diversi (Belgio, Croazia, Danimarca, Lussemburgo, Polonia e Svizzera). Questi parametri, inoltre, possono dipendere dal tipo di insediamento (ad. es. aree urbane, aree rurali, comunità, località, ecc.).

26. Per quanto riguarda la fonte normativa che definisce i requisiti per garantire un adeguato numero di cassette postali, sempre dal report ERGP risulta che nella maggior parte dei Paesi (vale a dire in 19 tra i paesi rispondenti), i requisiti sono stabiliti nella

² ERGP, *Report on the quality of service, consumer protection and complaint handling 2019 – an analysis of trends*, dicembre 2020

legislazione nazionale mentre negli altri Paesi, tali requisiti sono definiti in regolamenti o decisioni assunte dalle ANR.

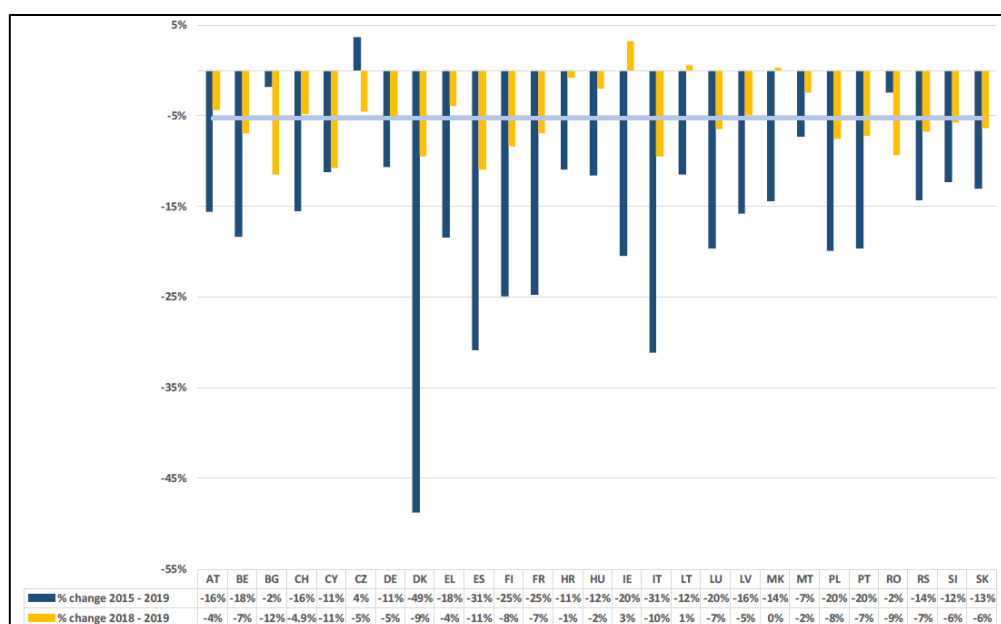
4 EVOLUZIONE DEL MERCATO DEGLI INVII DI CORRISPONDENZA

27. Il processo di digitalizzazione ha determinato profonde trasformazioni nel mercato postale, in particolare nei servizi “tradizionali” di corrispondenza che oramai, già da diversi anni, fanno registrare una notevole riduzione dei volumi di corrispondenza.

28. A livello globale, secondo i dati dell’International Post Corporation (IPC), i volumi di corrispondenza nel 2019 sono diminuiti del 7,2% rispetto al 2018, accentuando il trend negativo registrato negli ultimi tre anni (rispettivamente 5,9% nel 2018, 5,1% nel 2017 e 4,9% nel 2016).

29. Simili dinamiche si rilevano anche a livello europeo: dal recente report dell’ERGP sui principali indicatori del settore postale emerge che, nel periodo 2015-2019, i volumi di lettere sono diminuiti ad un tasso medio del 5,3% annuo. Dal report europeo, tuttavia, emerge come i mercati postali nazionali siano disomogenei in termini di dimensione e trend (vedi Figura 4.1). Ad esempio, dei 27 Paesi censiti, in 4 (tra cui l’Italia) si è registrata tra il 2018 e il 2019 una significativa decrescita dei volumi di corrispondenza (uguale o maggiore al 10%), in 14 Paesi il calo è stato tra il 5 ed il 10% mentre in 6 Paesi la decrescita è avvenuta ad un tasso più contenuto (inferiore al 5%). Solo in 3 Paesi (Irlanda, Lituania e Macedonia), invece, si è registrata una situazione di stabilità o di leggera crescita dei volumi di corrispondenza (tra lo 0 ed il 3%).

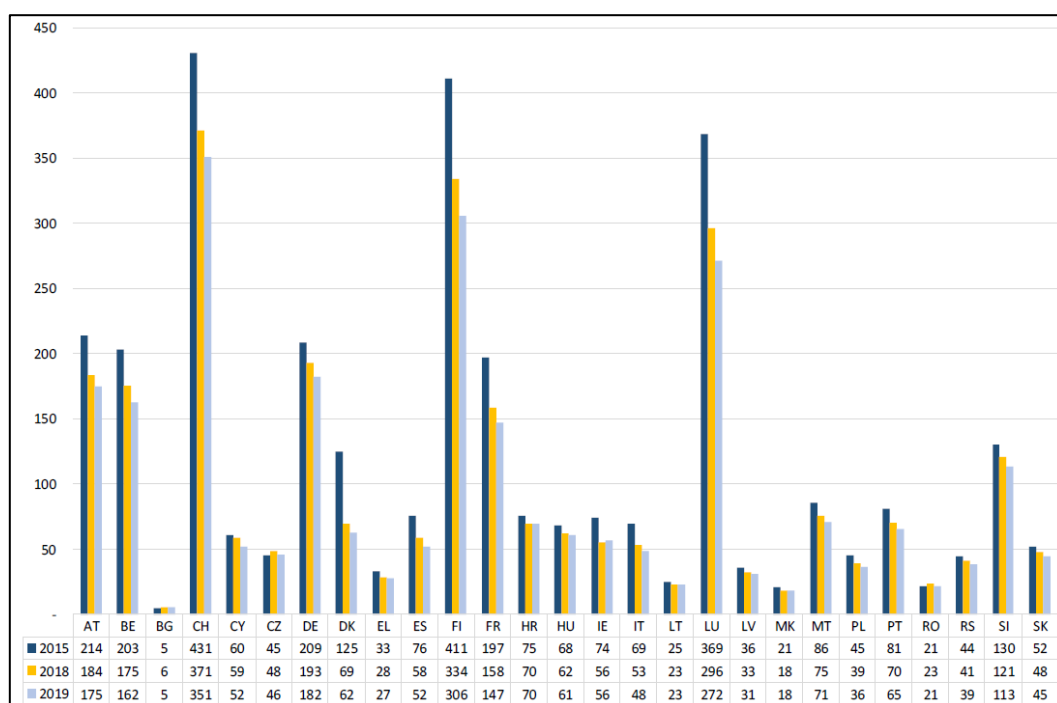
Figura 4.1 - Variazioni percentuali dei volumi di corrispondenza per paese (2015-2019)



Fonte: ERGP, *Report on core indicators for monitoring the European postal market*, dicembre 2020

30. I tassi di cambiamento dei mercati nazionali sono anche influenzati dal livello di corrispondenza pro-capite e i dati del report ERGP evidenziano la peculiarità del nostro Paese. Il mercato italiano dei servizi postali, come si può notare dalla figura seguente, è stato sempre caratterizzato da un numero relativamente basso di invii di corrispondenza pro-capite, se paragonato a quello di altri Paesi europei. Infatti, rispetto ad una media a livello europeo di 104 lettere pro-capite, gli invii nel nostro Paese sono meno della metà (48) e di gran lunga inferiori rispetto ai valori di altri Paesi come la Germania (182), Austria (175), Belgio (162) e Francia (147).

Figura 4.2 - Volumi pro-capite per paese (2015-2019)

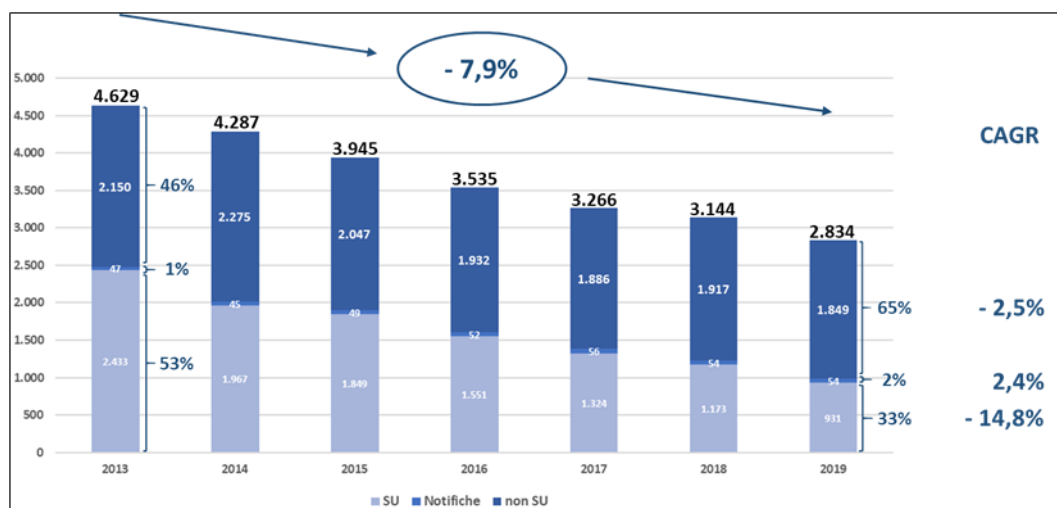


Fonte: ERGP, Report on core indicators for monitoring the European postal market, dicembre 2020

31. Come riportato nella recente analisi del mercato dei servizi di corrispondenza dell'Autorità,³ nel periodo compreso tra il 2013 ed il 2019, i volumi dei servizi di corrispondenza in Italia sono diminuiti ad un tasso annuo medio del 7,9%, trainati dai servizi universali che registrano un tasso annuo di riduzione del 14,8%. Dalla figura si può notare inoltre che i servizi universali perdono centralità nel mercato: se nel 2013 i volumi da servizi universali rappresentavano più della metà dell'intero mercato (53%), nel 2019 rappresentano solo un terzo (33%).

³ Delibera n. 589/20/CONS.

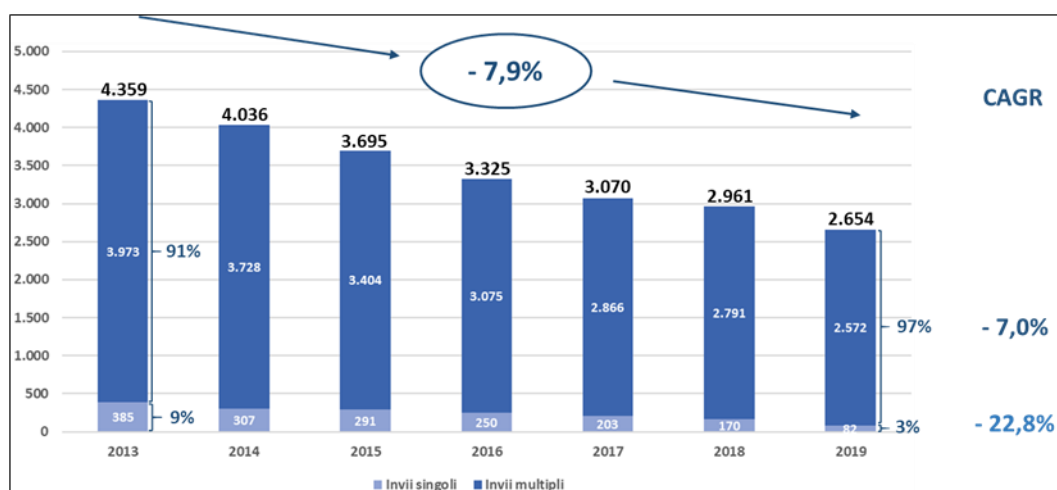
Figura 4.3 - Volumi complessivi per tipologia di servizio (2013-2019)



Fonte: Elaborazioni Agcom su dati operatori

32. Se si osserva il segmento degli invii singoli, che rappresenta la tipologia di invio per la quale l'accettazione avviene tramite le cassette d'impostazione, si può notare come essi rappresentino nel 2019 solo il 3% dei volumi complessivi e che, dal 2013, i volumi si sono ridotti in media del 23% annuo. I volumi di invii singoli, inoltre, si riducono con una percentuale tre volte maggiore rispetto alla percentuale di riduzione degli invii multipli, a conferma del fatto che finora il fenomeno della sostituzione digitale ha inciso in modo più significativo sulla corrispondenza privata rispetto a quella commerciale.

Figura 4.4 - Volumi nazionali di invii singoli e multipli (2013-2019)



Fonte: Elaborazioni Agcom su dati operatori

33. Il trend decrescente dei volumi di posta si è accentuato ulteriormente nel 2020 a causa dell'emergenza sanitaria legata al Covid-19. Dagli ultimi dati pubblicati

dall'Autorità nella sua Relazione Annuale del 2021, nel 2020 i volumi dei servizi di corrispondenza si sono ridotti complessivamente del 18% circa rispetto al 2019 e la riduzione è ancor più significativa per gli invii singoli del servizio universale – circa il 26% - che, come già detto, rappresentano la tipologia di invio maggiormente interessata dalla accettazione attraverso le cassette di impostazione.

5 LA PROPOSTA DI POSTE ITALIANE

34. La proposta di revisione dei criteri di distribuzione delle cassette di impostazione formulata da Poste Italiane si basa su un'analisi dell'accessibilità spaziale degli utenti alle cassette di impostazione secondo l'attuale configurazione (*"as is"*), dove gli utenti rappresentano i punti di domanda e le cassette i punti di offerta.

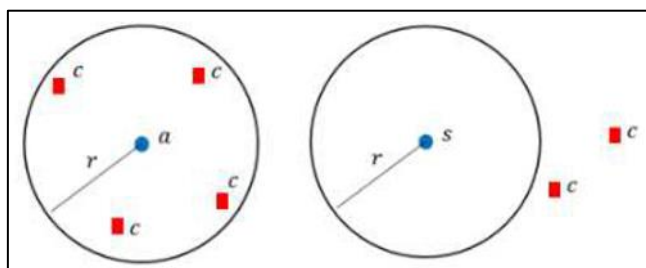
35. Per condurre l'analisi, PI ha suddiviso il territorio avendo come riferimento le sezioni censuarie ISTAT e concentrando la popolazione associata ad ognuna di esse nel c.d. "centroide" ossia il baricentro della sezione. I centroidi rappresentano, pertanto, l'insieme dei punti di domanda e, per ognuno di essi, è stato individuato il punto di offerta (la cassetta di impostazione) alla minima distanza.

36. La distanza tra il centroide e la cassetta più vicina è stata assunta come misura di "accessibilità spaziale" della popolazione del centroide al punto di accesso postale. È stata poi calcolata la distribuzione cumulata delle minime distanze e definita la funzione di accessibilità, che rappresenta la frazione di utenti che dispongono della cassetta più vicina attiva entro una distanza massima definita. Questa scelta è stata effettuata ritenendo ragionevole supporre che un utente acceda alla rete postale avvalendosi della cassetta più vicina al suo luogo di residenza.

37. Partendo dalle considerazioni sopra descritte, la proposta di Poste Italiane propone una revisione degli attuali criteri di distribuzione delle cassette, introducendo un criterio generale nuovo, basato sulla distanza, pur mantenendo alcuni dei vincoli già contemplati dalla vigente regolamentazione.

38. In particolare, fissata una certa distanza/soglia rispetto ad un generico centroide, gli utenti vengono suddivisi in due sottoinsiemi: "avvantaggiati" e "svantaggiati", a seconda che la cassetta più vicina sia localizzata, rispettivamente, entro o oltre tale distanza, come mostrato nella figura che segue, in cui le cassette sono rappresentate dai quadrati in rosso e indicate con la lettera *c*.

Figura 5.1 – Utenti “avvantaggiati” e “svantaggiati”



Fonte: Elaborazioni PI

39. Il modello matematico utilizzato lascia inalterata la condizione di accessibilità delle cassette più vicine agli utenti svantaggiati (prendendo a riferimento il centroide s della figura). Le cassette entro la distanza/soglia di un utente avvantaggiato, invece, possono essere eliminate, purché ve ne sia almeno una a disposizione dell'utente entro la distanza/soglia.
40. A titolo esemplificativo, prendendo a riferimento la figura di cui sopra, nel caso di:
- utenti avvantaggiati: il modello consentirà di disattivare al più tre cassette sulle quattro presenti nella circonferenza, lasciandone comunque almeno una attiva;
 - utenti svantaggiati: il modello lascerà attiva la cassetta più vicina, attualmente collocata oltre la distanza/soglia.
41. Sulla base di tale criterio viene quindi determinata una nuova curva (“to be”, nella tabella sottostante) di accessibilità degli utenti alle cassette di impostazione, diversa rispetto a quella attuale (“as is”).
42. Considerando gli utenti entro una distanza di soglia pari ad 1,5 km, la percentuale di popolazione che dispone della cassetta più vicina entro una certa distanza “d” inferiore a quella soglia si riduce rispetto all’attuale situazione, mentre resta inalterata la percentuale di popolazione che dispone della cassetta più vicina per distanze maggiori o uguali a 1,5 km, come sintetizzato dalla tabella seguente.

Tabella 5.1 – Percentuale di popolazione servita dalla cassetta più vicina

	0,5 Km	1Km	1,5Km	3Km
AS IS	67,1%	85,4%	91,4%	97,9%
TO BE	48,1%	81,29%	91,4%	97,9%

Fonte: Elaborazioni PI

43. La proposta formulata da Poste Italiane lascerebbe inalterata la percentuale di popolazione che attualmente dispone della cassetta più vicina ad almeno 1,5 km, mentre diminuirebbe la percentuale di popolazione che dispone di una cassetta di impostazione ad una distanza inferiore a 1,5 km.

44. Poste Italiane attualmente realizza, sulla base dei criteri fissati dal decreto 7 ottobre 2008 (poi modificati dal contratto di programma 2009-2011), una copertura del 90% per ciò che riguarda le cassette d'impostazione. Il nuovo modello proposto da Poste Italiane comporterebbe dunque una riduzione del numero di cassette sul territorio del 44% rispetto al numero di cassette attualmente installate, mentre, in base agli approfondimenti svolti, la riduzione rispetto alla situazione ottimale, definita in base ai criteri previsti dalla normativa vigente, è quantificabile in un range dal 46% al 52%.

45. La distanza media, a livello nazionale, dalla cassetta più vicina, attualmente pari a 0,6 km, a seguito della riduzione prevista passerebbe a 0,736 km con un incremento del 23%.

46. La proposta in oggetto mantiene poi alcune previsioni "di garanzia" contemplate dalla normativa vigente, vale a dire una cassetta di impostazione:

- in prossimità degli uffici postali;
- nei Comuni al di sotto dei 1.000 abitanti.

47. La proposta formulata da Poste Italiane ha un impatto diverso a seconda del livello di urbanizzazione, incidendo maggiormente dove l'urbanizzazione è più alta e in misura minore dove è più bassa come risulta dalla simulazione presentata dalla Società di seguito riportata.

Tabella 5.2 – Distanza media dalla cassetta più vicina

Grado urbanizzazione	% Taglio	Distanza Media Iniziale (Km)	Distanza Media Taglio(Km)	Incremento distanza media(Km)
Alto	73%	0,397	0,657	0,26
Medio	47%	0,634	0,842	0,21
Basso	38%	0,899	0,953	0,05

Fonte: Elaborazioni PI

48. La riduzione del numero delle cassette si concentrerebbe nelle aree più densamente popolate, dove la popolazione attualmente dispone di più cassette di impostazione entro brevi distanze (ad, esempio, al di sotto dei 0,5 km).

49. Secondo PI, i Comuni interessati dagli interventi di riduzione delle cassette di impostazione saranno 3.775 (circa il 48% dei Comuni Italiani). Con specifico riferimento ai Comuni con popolazione tra 1.000 e 5.000 abitanti, PI evidenzia che, a valle dell'intervento di riduzione, sui 1.459 Comuni interessati, 592 (circa il 41%) continueranno a mantenere almeno 3 cassette, mentre circa il 73% disporranno di almeno 2 cassette d'impostazione. Resta invece confermato il rispetto del criterio di almeno una cassetta nei 332 Comuni al di sotto dei 1.000 abitanti interessati dalla proposta.

50. Ciò premesso, la proposta di PI mira a modificare l'attuale criterio di distribuzione delle cassette di impostazione, basato sul rapporto tra numero di abitanti del Comune e cassetta d'impostazione, per adottare, in linea con quanto avviene in altri Paesi dell'Unione europea, il criterio della distanza dalla cassetta più vicina per percentuale di popolazione residente, uniformando in tal modo la disciplina in materia di punti di accesso al servizio postale universale (uffici postali e cassette d'impostazione), essendo tale criterio già in uso nella regolamentazione della distribuzione degli Uffici postali sul territorio nazionale.

51. Poste Italiane propone, inoltre, entro il 2022 l'attuazione del piano "*Smart Letter Box*", consistente nella installazione su circa la metà delle cassette di impostazione di sensori e di schermi che consentiranno, i primi, di acquisire i dati relativi agli invii depositati nella cassetta e le informazioni giornaliere campionarie su alcuni valori ambientali quali temperatura, umidità, presenza di polveri sottili nell'aria; i secondi, di veicolare informazioni di pubblica utilità, anche da parte delle amministrazioni pubbliche locali.

52. I sensori di cui saranno dotate le cassette di impostazione consentiranno, come già detto, di monitorare e ottimizzare l'attività di vuotatura delle stesse, anche al fine di rivedere il criterio proposto sulla base del monitoraggio dei volumi effettivi di invii presenti in cassetta. Il progetto doterà le cassette di impostazione di sensori in grado di rilevare l'effettiva presenza di invii e di un apparato per trasmettere il dato rilevato ai sistemi aziendali, al fine di determinare la necessità o meno di effettuare l'attività di vuotatura programmata (si prevede una interazione tra la cassetta e il palmare portalettere: il portalettere vuoterà la cassetta solo se i sensori avranno rilevato la presenza di oggetti). Le cassette saranno, inoltre, dotate di un ulteriore sensore, in grado di rilevare l'effettiva e completa vuotatura della cassetta.

53. La proposta formulata da PI, che prevede complessivamente la riduzione di circa il 44% delle cassette d'impostazione attualmente presenti, consentirebbe alla società, a regime, di ottenere un risparmio dei costi legati all'attività di vuotatura e alla manutenzione, pari a circa 5 milioni di euro all'anno, a cui vanno sottratti, per il primo anno (o ripartiti per anno di rimozione), i costi complessivi di smontaggio delle cassette pari a circa € 1,7 milioni.

54. Riguardo alle modalità di attuazione, PI si impegna ad attuare il piano di riduzione in maniera graduale e progressiva su tutto il territorio nazionale. In particolare, gli interventi si concentreranno nella fase iniziale, da avviare entro la fine del 2021, sui grandi centri urbani, vale a dire, a partire dai capoluoghi di Regione. Successivamente, entro il primo semestre 2022, saranno interessati i capoluoghi di Provincia e, da ultimo, i restanti Comuni, compresi quelli più piccoli con popolazione al di sotto dei 5.000 abitanti. A riguardo, si rammenta che la proposta conferma il vincolo di almeno una cassetta nei Comuni al di sotto dei 1.000 abitanti.

55. PI, inoltre, conferma il proprio impegno, in collaborazione con gli enti locali e con le associazioni rappresentative, alla progressiva estensione degli interventi di

adeguamento delle cassette di impostazione, per facilitarne l'utilizzo da parte della clientela disabile, attraverso l'installazione di cassette di impostazione adeguatamente posizionate per renderle facilmente accessibili. Tali interventi potranno essere condotti anche nell'ambito delle iniziative di ammodernamento della rete di cassette.

56. PI si impegna a trasmettere all'Autorità, oltre al piano di interventi sulle cassette da attuarsi progressivamente, una relazione annuale a consuntivo sugli interventi effettivamente realizzati, informando prontamente laddove dovessero emergere criticità o particolari circostanze che possano incidere sull'attuazione del piano. Tale reportistica potrà fornire evidenza anche degli aggiornamenti sulla realizzazione del progetto Smart Letter Box e degli esiti di eventuali specifiche interlocuzioni con i Sindaci interessati.

57. Riguardo agli obblighi di comunicazione, PI si impegna ad informare i Sindaci dei Comuni interessati dagli interventi con un preavviso di 60 giorni, valutando eventuali specifiche richieste provenienti dagli stessi, in relazione al particolare contesto economico e sociale del territorio interessato.

58. Con riguardo all'utenza, PI nella proposta originaria si era impegnata a dare un'adeguata comunicazione, con un preavviso di almeno 30 giorni, utilizzando diversi canali di comunicazione, in analogia con quanto previsto per le variazioni degli orari di apertura al pubblico degli uffici postali e degli interventi permanenti sulla rete degli uffici postali. Successivamente la Società, traendo spunto dalle richieste di chiarimenti degli uffici, si è impegnata ad attuare modalità di comunicazione specifiche e auspicabilmente più efficaci, in particolare:

- a rendere disponibile apposito avviso presso tutti gli uffici postali (su faldone elettronico e tramite affissione presso l'ufficio);
- ad affiggere un avviso sulle cassette di impostazione che saranno interessate dall'intervento, con l'indicazione, sia della data di rimozione della cassetta, sia della localizzazione della cassetta più vicina disponibile.

6 VALUTAZIONI DELL'AUTORITÀ

59. La proposta formulata da Poste Italiane circa la rimodulazione dei criteri di distribuzione delle cassette di impostazione, in attuazione di quanto previsto dal Contratto di programma 2020-2024, risponde all'esigenza di rivedere i criteri vigenti, risalenti ormai a più di dieci anni fa e non più adeguati ai volumi effettivi di corrispondenza accettati tramite l'impostazione e, quindi, del minore utilizzo delle cassette da parte degli utenti. Il Contratto di programma prevede che i criteri di distribuzione delle cassette di impostazione possano essere rimodulati su proposta di Poste Italiane. La proposta trasmessa da Poste Italiane rientra in un percorso definito dal contratto di programma. Come rimarcato nel parere reso sul contratto di programma, l'Autorità, valutati gli esiti della consultazione pubblica, può definire i nuovi criteri di distribuzione delle cassette di impostazione che, a fronte di una riorganizzazione delle rete improntata a criteri di modernizzazione ed efficientamento, garantiscano l'assolvimento del ruolo di servizio

universale previsto dalla normativa e dal contratto di programma, pur considerando uno scenario di decrescita dei volumi di invii di corrispondenza.

60. Come precedentemente illustrato, il nuovo modello di distribuzione delle cassette di impostazione comporta una modifica dei criteri attualmente in vigore. Il decreto ministeriale 7 ottobre 2008 suddivideva il territorio italiano in cluster omogenei di popolazione e fissava una distribuzione delle cassette in ragione del numero di abitanti; il criterio proposto da PI, invece, individua un'area di accessibilità che tiene conto delle distanze rispetto alle cassette più vicine. Secondo PI la distanza, tra l'utente e la cassetta, da utilizzare come soglia di riferimento è pari a 1,5 km. Sulla base di tale premessa, mentre la percentuale di abitanti serviti da una cassetta ad una distanza pari o superiore a 1,5 km rimane invariata (utenti c.d. svantaggiati), si riduce, invece, la percentuale di abitanti che hanno a disposizione una cassetta ad una distanza inferiore a 1,5 km (utenti c.d. avvantaggiati). Considerando, ad esempio, una distanza pari a 0,5 km, mentre prima il 67,1% della popolazione aveva a disposizione una cassetta entro tale raggio, a valle del taglio proposto tale percentuale si ridurrebbe al 48,1% (vedi tabella 5.1).

Domanda 1): Ritenete che l'introduzione di un nuovo criterio per la distribuzione delle cassette di impostazione, determinato in ragione della distanza di accessibilità alle medesime anziché, come quello attuale, fondato sul numero di abitanti per cassetta, garantisca la tutela delle esigenze dell'utente del servizio universale?

61. Qualora venisse adottato il modello proposto da Poste Italiane, la realizzazione del piano comporterebbe una riduzione del numero di cassette attualmente presenti sul territorio pari al 44%. Il modello proposto, di generale e uniforme applicazione, non sembra tuttavia tenere conto di alcune specificità legate al territorio, all'orografia e alla distribuzione della popolazione, con la possibilità che si determini una significativa riduzione delle garanzie previste a tutela del servizio pubblico.

62. La definizione di una curva di accessibilità definita entro una distanza/soglia di 1,5 km in modo omogeneo su tutto il territorio nazionale potrebbe determinare effetti molto diversi se applicata a realtà tra loro differenti. Pur considerando l'evoluzione delle esigenze e delle abitudini dell'utenza, nella definizione dei criteri per la distribuzione dei punti di accesso (delibera n. 342/14/CONS) è stata garantita una "*densità appropriata dei punti accesso ai servizi postali nelle regioni rurali e remote*" (considerando n. 20 della Direttiva 2008/6/CE), assicurando una particolare tutela ai cittadini residenti nelle località montane, nelle aree rurali e nelle isole minori in ragione delle oggettive difficoltà rappresentate dall'orografia del territorio e dalla logistica.

Domanda 2): Concordate in merito all'opportunità che, quale correttivo rispetto alla proposta del FSU, a prescindere dalla distanza di accessibilità di 1,5 km, nelle aree rurali e montane e nelle isole minori la distribuzione delle cassette di impostazione sia assistita da particolari garanzie?

63. La normativa vigente, e in particolare il d.m. 7 ottobre 2008, prevede, oltre ai criteri di distribuzione incentrati sul numero medio di residenti serviti da una cassetta postale, anche alcuni vincoli particolari a garanzia dei comuni meno popolosi. Il fornitore del servizio universale deve, infatti, assicurare:

- 1 cassetta presso ogni ufficio postale;
- l’installazione di almeno 1 cassetta nei comuni fino a 1.000 abitanti;
- l’installazione di almeno 3 cassette nei comuni con popolazione da 1.000 a 5.000 abitanti.

64. La proposta presentata da Poste Italiane conferma soltanto i primi due vincoli e non ripropone, per i comuni con popolazione da 1.000 a 5.000, l’obbligo di installare almeno 3 cassette d’impostazione. I comuni che hanno numero di abitanti che rientra in tale fascia sono numerosi (3.571), rappresentano circa il 44% dei comuni italiani e in essi risiede il 16,4% della popolazione. L’assenza di tale vincolo penalizzerebbe fortemente una vasta area del Paese e una larga fetta della popolazione.

Domanda 3): Ritenete opportuno garantire che siano presenti almeno 3 cassette nei comuni con popolazione dai 1.000 ai 5.000 abitanti, così come previsto dal decreto ministeriale 7 ottobre 2008?

65. In caso di adozione del modello proposto da Poste Italiane la riduzione si attesta su valore medio a livello nazionale pari al 44%. La riduzione, tuttavia, ha un impatto differente a seconda della tipologia di area di recapito interessata. Come mostra la tabella successiva, nelle aree metropolitane (AM) la riduzione del numero di cassette d’impostazione è pari al 78%, nei capoluoghi di provincia è di circa il 65% e, infine, nelle aree extra-urbane è di circa il 36%.

Tabella 6.1 – Impatto della proposta di PI per area di recapito

Tipo area	Cassette attuali	Cassette post-taglio	% riduzione
AM	4.243	945	-78%
CP	6.501	2.287	-65%
EU	35.713	22.691	-36%
Totale	46.457	25.923	-44%

Fonte: Elaborazioni Agcom su dati PI

66. Tenuto conto del significativo impatto della riduzione delle cassette per le aree AM e CP, pur considerando valida la proposta formulata da PI relativa alle modalità attuative dell’intervento (inizialmente circoscritto ai grandi centri urbani per poi essere esteso fino a ricomprendere i comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, § 54,), l’Autorità ritiene di modificare tale proposta prevedendo un intervento graduale che incida su tutte le aree di recapito e in modo progressivo. L’intervento, inoltre, dovrà essere realizzato in un arco di tempo sufficientemente ampio (almeno 18 mesi/ 2 anni).

67. Un simile approccio, nel graduare la realizzazione dell'intervento proposto, ridimensiona l'impatto sull'utenza, permettendo al contempo all'Autorità di monitorare e verificare, attraverso report semestrali predisposti da Poste Italiane, in un arco temporale congruo, le effettive conseguenze delle modifiche proposte e di intervenire ove si verificassero gravi disagi per gli utenti.

Domanda 4): Si concorda con l'Autorità sull'opportunità di modulare nel tempo, attraverso una progressiva e omogenea attuazione, il nuovo modello di distribuzione, prevedendo un monitoraggio semestrale e la possibilità di verifiche periodiche tese a valutarne il reale ed oggettivo impatto sull'utenza?

68. Poste Italiane, oltre a modificare la distribuzione delle cassette, intenderebbe anche introdurre un nuovo modello di cassetta di impostazione ("*Smart letter box*") dotata di sensori in grado di fornire informazioni sia sull'effettiva presenza di invii postali al suo interno, sia sull'effettiva e completa vuotatura delle cassette. Le informazioni sono poi trasmesse ai sistemi aziendali, consentendo, da remoto, di valutare sulla base di dati oggettivi la necessità o meno di effettuare l'attività di vuotatura programmata. Il sistema *Smart letter box* avrebbe quindi un impatto notevole sull'attività di vuotatura delle cassette da parte di Poste Italiane e, ovviamente, sull'instradamento dell'invio di corrispondenza nella rete. Per evitare possibili disservizi derivanti da un malfunzionamento del sistema sembra opportuno prevedere che, anche ove il sistema non segnali la presenza di invii all'interno della cassetta, Poste Italiane garantisca, per ogni cassetta, la verifica (almeno settimanale) effettiva in loco da parte degli addetti alla vuotatura del corretto funzionamento del sistema di rilevamento nonché dell'effettiva assenza di invii.

Domanda 5):

a) Esprimete le vostre opinioni sull'introduzione del nuovo modello di cassetta d'impostazione *Smart letter box*.

b) Esprimete le vostre opinioni sull'opportunità di prevedere una verifica in loco (almeno settimanale) relativa al corretto funzionamento del sistema e all'assenza di invii depositati all'interno della cassetta.

69. In considerazione delle finalità del servizio universale è necessario che, oltre ad una distribuzione omogenea sul territorio, le cassette d'impostazione siano posizionate in modo da essere agevolmente fruibili dalle fasce deboli della popolazione ed in particolare dagli utenti disabili.

70. L'Autorità, pur considerando ragionevole l'impegno di PI, ritiene che, a regime, l'accessibilità all'utenza disabile dovrà essere garantita per la totalità delle cassette d'impostazione, anche attraverso un processo graduale di adeguamento della rete, che dovrà, senza dubbio, includere le nuove installazioni relative alle *Smart Letter Box*.

Domanda 6): Relativamente alle cassette d'impostazione installate secondo gli eventuali nuovi criteri di distribuzione, quali misure ritenete siano utili per garantire l'accessibilità degli utenti disabili, anche con riguardo alle nuove *smart letter boxes*?

Infine, va ricordato che le cassette d'impostazione rappresentano un elemento della rete del FSU che entra in gioco sia nell'accesso alla rete di raccolta, attualmente previsto dalla delibera n. 384/17/CONS, che consente ad un operatore alternativo di completare la propria infrastruttura avvalendosi della rete di raccolta dell'FSU nelle aree non direttamente coperte, sia nel servizio di restituzione offerto da PI, attualmente disciplinato dalla delibera n. 553/18/CONS, che consente agli operatori alternativi di rientrare in possesso degli invii a loro affidati ma erroneamente immessi nelle cassette d'impostazione della rete del FSU.

Ad oggi, il servizio di accesso alla rete di raccolta, sebbene sia previsto in capo a PI un obbligo a negoziare le relative condizioni di accesso, non è stato richiesto da alcun operatore alternativo, mentre con riferimento al servizio di restituzione, ad esito della fissazione delle condizioni giuridiche ed economiche che l'Autorità ha definito con la delibera n. 553/18/CONS, sia PI sia i diversi operatori alternativi interessati non hanno segnalato particolari criticità nel processo di restituzione degli invii.

Sebbene per la fattispecie delle restituzioni degli invii di altri operatori rinvenuti nella rete del FSU, trattandosi di un fenomeno patologico riguardante prevalentemente le cartoline turistiche, la riduzione del numero di cassette possa portare ad un miglioramento della situazione attuale ossia ad una diminuzione delle errate impostazioni, per quanto riguarda l'accesso alla rete di raccolta, anche se attualmente non utilizzato da alcun operatore, una riduzione dei punti di accesso alla rete potrebbe avere un impatto.

Domanda 7):

a) Ritenete sussistente un interesse concreto all'accesso alle cassette d'impostazione (rientranti nella rete di raccolta del FSU) che, nell'ambito del presente procedimento, si intende eliminare?