



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

DELIBERA N. 342/14/CONS

PUNTI DI ACCESSO ALLA RETE POSTALE: MODIFICA DEI CRITERI DI DISTRIBUZIONE DEGLI UFFICI DI POSTE ITALIANE

L'AUTORITÀ

NELLA riunione di Consiglio del 26 giugno 2014;

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

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

VISTA la direttiva n. 97/67/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 dicembre 1997, recante “*Regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio*”, come modificata, da ultimo, dalla direttiva n. 2008/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 febbraio 2008;

VISTO il decreto legislativo n. 261 del 22 luglio 1999, recante “*Attuazione della direttiva 97/67/CE concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e per il miglioramento della qualità del servizio*” (di seguito denominato d. lgs. n. 261/1999), e, in particolare, l’art. 2, comma 4, *lett. c*), l’art. 3, comma 1 e comma 5, *lett. c*), l’art. 21, comma 1, l’art. 23, comma 2;

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

VISTO il decreto del Ministero dello sviluppo economico del 7 ottobre 2008, recante “*Criteri di distribuzione dei punti di accesso alla rete postale pubblica*”, (di seguito denominato DM 7 ottobre 2008);

VISTO il Contratto di Programma 2009-2011 tra il Ministero dello sviluppo economico e Poste Italiane S.p.A. (di seguito denominato Contratto di programma), approvato con la legge 12 novembre 2011, n.183 e, in particolare, l’art. 2, relativo a “*Attività e modalità di erogazione del servizio universale e obiettivi di contenimento dei costi e di efficienza di gestione*”;



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

VISTA la delibera n. 217/01/CONS, del 24 maggio 2001, recante “*Regolamento concernente l’accesso ai documenti*”;

VISTA la delibera n. 401/10/CONS, del 22 luglio 2010, recante “*Disciplina dei tempi dei procedimenti*”, come modificata, da ultimo, dalla delibera n. 118/14/CONS;

VISTA la delibera n. 223/12/CONS, del 27 aprile 2012, recante “*Adozione del nuovo regolamento concernente l’organizzazione e il funzionamento dell’Autorità*”, come modificata, da ultimo, dalla delibera n. 32/14/CONS;

VISTA la 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*”;

VISTA la delibera n. 385/13/CONS, del 20 giugno 2013, recante “*Approvazione, con modifiche, delle condizioni generali di servizio per l’espletamento del servizio universale postale*”;

VISTA la delibera n. 49/14/CONS, del 30 gennaio 2014, recante “*Consultazione pubblica sui criteri di distribuzione dei punti di accesso alla rete postale pubblica*”;

VISTI i contributi pervenuti in risposta al questionario allegato alla delibera n.236/13/CONS da parte di Poste Italiane S.p.A. (di seguito denominata Poste Italiane), TNT Post Italia S.p.A., Comune di Acquappesa (provincia di Cosenza), Comune di Zungoli (provincia di Avellino) e Regione Puglia;

VISTE le informazioni trasmesse da Poste Italiane (nota acquisita con prot. AGCOM n. 00389 del 16 luglio 2013), in riscontro alla richiesta dell’Autorità del 25 giugno 2013;

VISTE le informazioni trasmesse da Poste Italiane (note acquisite con prot. AGCOM 0061224 del 29 novembre 2013 e 2734 del 21 gennaio 2014) in riscontro alla richiesta dell’Autorità del 20 novembre 2013;

VISTE le informazioni trasmesse da Poste Italiane (nota acquisita con prot. AGCOM 0010779 del 7 marzo 2014) in riscontro alla richiesta dell’Autorità del 4 febbraio 2014;

VISTI i contributi pervenuti nell’ambito della consultazione pubblica indetta con la citata delibera n. 49/2014/CONS, di seguito indicati e descritti;

SENTITA la società Poste Italiane in data 17 aprile 2014;

VISTA la nota AGCOM prot. n. 18528 del 22 aprile 2014, con la quale l’Autorità, in riscontro alla comunicazione di Poste Italiane del 3 aprile 2014 (acquisita con prot. AGCOM n. 15530 del 3 aprile 2014), ha ammesso il rinvio della presentazione del piano 2014 di razionalizzazione degli uffici postali che non garantiscono condizioni di



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

equilibrio economico fino alla chiusura del procedimento avviato con la citata delibera n. 236/13/CONS;

VISTE le informazioni trasmesse da Poste Italiane (nota acquisita con prot. AGCOM 0022170 dell'8 maggio 2014) in riscontro alla richiesta dell'Autorità del 20 aprile 2014;

VISTE le informazioni trasmesse da Poste Italiane (nota acquisita con prot. AGCOM 26539 del 23 maggio 2014) in riscontro alla richiesta dell'Autorità del 15 maggio 2014.

CONSIDERATO quanto segue:

1. Il quadro normativo

1. Il quadro di riferimento normativo nell'ambito del quale si inquadra la tematica dei punti di accesso alla rete postale comprende:

- la normativa nazionale di recepimento delle direttive europee in materia postale, contenuta nel d. lgs. n. 261/1999;
- i “*criteri di distribuzione dei punti di accesso alla rete postale pubblica*” stabiliti dal DM 7 ottobre 2008;
- 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.

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

2. 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.

3. 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).



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

4. Spetta all’Autorità, attraverso l’adozione di 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 vanno definiti in relazione alle necessità a cui il servizio universale è chiamato a rispondere (come individuate dell’art. 3, comma 8). 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.

5. 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*”, occorre richiamarsi ad alcuni dei principi programmatici espressi nelle premesse della citata direttiva 2008/6/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*”. Inoltre, nel considerando n. 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*”.

1.2 I “criteri di distribuzione dei punti di accesso alla rete postale pubblica” stabiliti dal DM 7 ottobre 2008

6. Il criterio guida per la distribuzione degli uffici postali è costituito, in base alla normativa vigente, dalla distanza massima di accessibilità al servizio, espressa in km percorsi dall’utente per recarsi al presidio più vicino. Sono fissate diverse soglie di copertura, tutte riferite alla popolazione residente sull’intero territorio nazionale. In particolare, “*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;*



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

- 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”.

7. Si prescrive, inoltre, l’operatività di “almeno un ufficio postale nel 96% dei Comuni italiani” e, nei Comuni con un unico presidio postale, in cui non è consentita la soppressione di uffici, si impone un’apertura al pubblico degli uffici non inferiore a tre giorni e a diciotto ore settimanali.

8. Il criterio guida per la distribuzione delle cassette postali è costituito, invece, dal numero medio di abitanti serviti da una cassetta postale, differenziato a seconda del numero di abitanti residenti in ambito comunale.

9. 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 Il Contratto di programma

10. Il Contratto di programma 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 delle rete di Poste Italiane.

11. In particolare, 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 DM 7 ottobre 2008.

12. Attraverso il richiamo di tali criteri, il Contratto di programma pone un vincolo agli obiettivi di contenimento degli oneri del servizio universale e di efficiente gestione della rete, secondo un’impostazione di principio che vede prevalere la *ratio* propria del servizio universale, che - a tutela delle esigenze essenziali degli utenti - impone la fornitura del servizio anche in situazioni di fallimento di mercato, caratterizzate da bassi volumi di domanda ed alti costi di esercizio, tali da rendere l’erogazione delle prestazioni strutturalmente non redditiva ed antieconomica.

13. 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



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

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.

14. 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. Il Contratto di programma non subordina, infatti, la sua implementazione ad una preventiva autorizzazione da parte dell'Autorità.

15. Nel Contratto di programma (art. 2, comma 8), con riguardo all'apertura minima settimanale degli uffici nei Comuni con un unico presidio postale è inoltre specificato 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 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.

1.4 La normativa sulla distribuzione degli uffici postali negli Stati UE

16. Secondo quanto riferito dall'*European regulator group for postal services* (ERGP) nel report relativo a “*quality of service and the end-user satisfaction*”¹, la maggior parte degli Stati membri ha stabilito criteri normativi per assicurare la presenza di un adeguato numero di uffici postali sul territorio nazionale.

17. I criteri di distribuzione degli uffici postali comunemente previsti fissano un numero di uffici per località ovvero per numero di abitanti, spesso differenziando in base alle 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. In aggiunta ai criteri menzionati, in alcuni casi, si impone anche un numero minimo complessivo di uffici postali ovvero una percentuale di popolazione residente entro una certa distanza dall'ufficio postale.

18. La disciplina attualmente vigente in Italia in linea di massima può considerarsi allineata a quella degli altri Paesi europei. Il criterio della distanza da percorrere per raggiungere un ufficio postale, previsto dal DM 7 ottobre 2008, rientra, infatti, tra i criteri più comunemente utilizzati per disciplinare la distribuzione dei punti di accesso alla rete postale. A differenza di quanto accade in alcuni Stati membri, il criterio è unico a livello nazionale e non è differenziato in base alla natura urbana o rurale delle aree geografiche. In ogni caso, dal momento che in ciascun Paese la distribuzione dei punti di accesso alla

¹ 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*.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

rete postale è, in genere, disciplinata sulla base di una pluralità di criteri concomitanti, non è semplice effettuare un confronto in termini di copertura territoriale del servizio garantita. In generale, negli altri Paesi europei la disciplina della distribuzione dei punti di accesso degli utenti alla rete postale dell'operatore incaricato della fornitura del servizio universale è fortemente influenzata sia da dimensioni e conformazione del territorio, sia dal livello di sviluppo storicamente raggiunto nel mercato domestico dalla rete di distribuzione dei servizi postali.

2. *Ambito e finalità del procedimento*

19. Con la delibera n. 236/13/CONS del 21 marzo 2013, l'Autorità ha avviato un procedimento finalizzato a valutare la congruità dei vigenti criteri di distribuzione dei punti di accesso alla rete postale 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*" meritevoli di specifica considerazione.

20. Le principali circostanze che hanno indotto l'Autorità a disporre l'avvio del procedimento sono state, da un lato, le risultanze 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", che Poste Italiane, in virtù degli impegni assunti per il perseguimento degli obiettivi di contenimento dei costi e di efficienza di gestione, è tenuta a presentare con cadenza annuale (Contratto di programma, art. 2, comma 6); dall'altro, il consistente numero di segnalazioni pervenute all'Autorità da parte di Comuni (ed altre rappresentanze locali) interessati da interventi di chiusura o rimodulazione oraria di uffici postali, nelle quali si lamentano i disagi subiti della popolazione locale², nonché il contenzioso generato dai numerosi ricorsi a Tribunali amministrativi regionali e al Presidente della Repubblica con cui sono stati impugnati dagli Enti locali misure di razionalizzazione della rete adottate da Poste Italiane.

21. All'avvio del procedimento è stato predisposto un questionario (pubblicato sul sito *web* dell'Autorità in allegato alla delibera n. 236/13/CONS), con cui si è chiesto alla generalità dei soggetti interessati di esprimersi in merito alla disciplina della distribuzione dei punti di accesso alla rete postale, con particolare riguardo alla idoneità della stessa ad assicurare anche nelle zone remote del Paese un'adeguata accessibilità del servizio postale universale³.

22. Nel corso dell'istruttoria sono state acquisite da Poste Italiane informazioni ed elementi di dettaglio sulla rete di uffici postali al fine di ricostruirne le dimensioni e la

² Durante tutto il 2013 sono pervenute circa 102 segnalazioni, in larga parte in relazione a interventi di razionalizzazione di uffici inseriti nel piano 2012

³ Per una sintesi delle principali osservazioni espresse dai soggetti che hanno risposto al questionario si veda il documento di consultazione allegato alla delibera n. 49/14/CONS, paragrafi da 67 a 100.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

distribuzione territoriale e verificare l'effettivo grado di copertura dei Comuni montani e rurali e delle isole minori⁴. Un approfondimento è stato svolto anche con riguardo ai servizi innovativi a valore aggiunto in fase di sviluppo da parte di Poste Italiane, che, sfruttando le possibilità offerte dalle più avanzate tecnologie, dovrebbero poter agevolare l'accesso degli utenti alle prestazioni ricomprese nell'ambito del servizio universale anche in assenza di un ufficio postale, ad esempio consentendo il ritiro e/o l'accettazione della corrispondenza da parte dei portalettere presso il domicilio del mittente.

23. Le risultanze istruttorie e la posizione conseguentemente maturata dall'Autorità sono state illustrate nel documento di consultazione di cui alla delibera n. 49/14/CONS, al cui contenuto, richiamato nel presente provvedimento solo in sintesi, si rinvia.

24. In particolare, nel documento di consultazione, sono state rappresentate le esigenze di ordine giuridico, economico e sociale oggetto di valutazione e definiti, in funzione di tali esigenze, l'ambito e le finalità dell'intervento⁵.

25. Le fondamentali esigenze emerse nell'ambito del procedimento riguardano, da un lato, la necessità di tutelare adeguatamente le situazioni particolari delle zone remote e scarsamente popolate, dove la fornitura del servizio universale, a causa degli scarsi livelli di domanda e dei maggiori costi di offerta, avviene tipicamente in condizioni di squilibrio economico, dall'altro, la razionalizzazione della rete di uffici postali e gli obiettivi di contenimento dell'onere del servizio universale posti dal Contratto di programma, funzionali a garantire nel tempo la sostenibilità dello stesso.

26. L'opportunità di procedere ad una revisione della vigente disciplina in tema di distribuzione dei punti di accesso alla rete postale è stata circoscritta alle previsioni concernenti la distribuzione degli uffici postali (art. 2 del DM 7 ottobre 2008). Non sono emerse, infatti, criticità degne di nota in relazione ai criteri di distribuzione delle cassette postali. Con riguardo agli uffici postali, l'obiettivo dell'intervento è quello di garantire l'accessibilità delle sole prestazioni rientranti nel servizio postale universale, con esclusione, dunque, dei servizi di altra natura offerti da Poste Italiane (in particolare, i servizi finanziari e assicurativi), che non rientrano nella sfera di competenza dell'Autorità.

27. L'attuale formulazione dei criteri di distribuzione degli uffici postali, definiti con riferimento alla complessiva popolazione residente sull'intero territorio nazionale, nonché alla generale categoria dei Comuni, risulta carente di specifiche previsioni a tutela delle aree geografiche remote, che, per le loro caratteristiche demografiche e/o orografiche, rischiano di essere penalizzate per effetto del processo di razionalizzazione della rete di Poste Italiane.

28. Pur in assenza di tali previsioni di garanzia, l'infrastruttura di rete si è sviluppata storicamente in maniera da assicurare un'elevata copertura del territorio e il presidio

⁴ Documento di consultazione allegato alla delibera n. 49/14/CONS, paragrafi da 109 a 147.

⁵ Documento di consultazione allegato alla delibera n. 49/14/CONS, paragrafi da 46 a 108.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

anche delle piccole realtà locali e delle zone remote⁶. In ambito europeo la capillarità della rete di Poste Italiane (totalmente gestita in via diretta dalla società, a differenza di quanto accade negli altri Paesi, nei quali si registra un esteso ricorso a forme di partenariato o *franchising*, per l'affidamento a terzi della gestione degli uffici postali) è tra le maggiori in termini sia di numero medio di abitanti serviti da un ufficio postale sia di dimensione media delle aree coperte da un ufficio postale⁷.

29. Tuttavia, in una fase di mercato caratterizzata da una forte contrazione dei volumi, in un contesto in cui assume rilievo l'esigenza di contenere gli oneri del servizio universale a garanzia della sua sostenibilità futura, attraverso un processo di razionalizzazione della gestione della rete postale, l'assenza di specifici vincoli di copertura delle zone remote non appare coerente con il quadro normativo illustrato al paragrafo n. 1.1.

30. Date le dimensioni attuali e la distribuzione territoriale della rete, le soglie minime di copertura della popolazione nazionale fissate dalla normativa vigente con riferimento all'intero territorio nazionale sono rispettate con ampio margine, come evidenziato dai dati riportati nella tabella di seguito, in cui la copertura della rete di uffici postali di Poste Italiane è rappresentata in termini di distanza percorsa dalla popolazione nazionale per raggiungere l'ufficio postale più vicino al luogo di residenza, secondo le tre fasce chilometriche fissate dall'art. 2, comma 2 del DM 7 ottobre 2008⁸.

Tabella n. 1

| | Popolazione nazionale coperta | Vincoli normativi di copertura | 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 (uffici postali a novembre 2013) e ISTAT (popolazione legale ad ottobre 2011)

31. Ne deriva che Poste Italiane, nel rispetto degli attuali vincoli normativi di copertura, può continuare a pianificare interventi di razionalizzazione della propria rete che

⁶ Documento di consultazione allegato alla delibera n. 49/14/CONS, paragrafi da 131 a 137.

⁷ Documento di consultazione allegato alla delibera n. 49/14/CONS, paragrafi da 138 a 141.

⁸ Si noti che i dati riportati nella **tabella n. 1** (già esposti nel documento di consultazione allegato alla delibera n. 49/14/CONS, al paragrafo 126) fanno riferimento alla rete di Poste Italiane a novembre 2013. Rispetto a tale data, ad aprile 2014 il numero complessivo di uffici postali, senza considerare gli uffici chiusi solo temporaneamente, è passato da 13.016 a 12.924, a seguito dell'attuazione di interventi di chiusura già pianificati (piani di razionalizzazione degli uffici postali in condizioni di mancato equilibrio economico presentato da Poste Italiane ai sensi dell'art. 2, comma 6 del Contratto di programma per gli anni 2012 e 2013). Dato il numero di uffici soppressi successivamente a novembre 2013 (92), inferiore all'1% rispetto al numero complessivo di uffici del 2012, i dati di cui alla **tabella n. 1** continuano ad essere rappresentativi.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

comportino non solo la rimodulazione oraria (attualmente vincoli di apertura minima settimanale sono fissati solo per gli uffici presidio unico di Comune), ma anche la chiusura di uffici postali. Secondo una stima prudenziale (per eccesso) fornita dalla stessa società, il numero minimo di uffici postali necessari ad assicurare il rispetto dei vigenti criteri di distribuzione è pari a circa 11.800 uffici, per cui, mantenendo inalterato il regime normativo attuale, il numero di uffici postali che Poste Italiane potrebbe decidere di chiudere è pari a circa 1.200.

32. 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, è ragionevole ipotizzare che, in assenza di specifici vincoli di copertura a tutela delle zone remote, Poste Italiane disponga la chiusura di uffici ubicati nelle aree meno densamente abitate, dove la scarsa domanda di servizi impedisce il mantenimento di condizioni di equilibrio economico. In tale contesto, dunque, **i Comuni più esposti a possibili interventi di chiusura appaiono i Comuni rurali (con densità abitativa inferiore a 150 ab/km²) ricadenti anche nella categoria dei Comuni totalmente montani, nei quali sia presente più di un ufficio postale** (per i Comuni con un unico presidio postale, infatti, vige il divieto di chiusura di cui all'art. 2, comma 4 del DM 7 ottobre 2008). Si sottolinea, a tal proposito, come in generale **nei Comuni rurali totalmente montani il rapporto numero di abitanti per ufficio postale (pari a 1.602) sia di gran lunga inferiore a quello rilevato per i Comuni rurali non montani (pari a 2.358)**, come evidenziato nella tabella di seguito. Tale circostanza è indice, da una lato, di un significativo livello di copertura di tali Comuni, dall'altro, di una limitata domanda di servizi espressa dalla popolazione locale (evidentemente si tratta di zone scarsamente popolate), che comporta una maggiore esposizione degli uffici localizzati nei Comuni in esame ad interventi di razionalizzazione.

Tabella n. 2

| Comuni | Uffici postali | % Popolazione | % | Abitanti per ufficio postale | |
|-----------------------------|----------------|---------------|------------|------------------------------|-------|
| Urbani | 7.105 | 55% | 48.017.037 | 81% | 6.758 |
| Rurali, di cui: | 5.819 | 45% | 11.416.707 | 19% | 1.962 |
| <i>non montani</i> | 1.730 | 13% | 4.079.233 | 7% | 2.358 |
| <i>parzialmente montani</i> | 560 | 4% | 1.684.796 | 3% | 3.009 |
| <i>totalmente montani</i> | 3.529 | 27% | 5.652.678 | 10% | 1.602 |
| Totale | 12.924 | 100% | 59.433.744 | 100% | 4.599 |

Fonte: Elaborazione Agcom su dati Poste italiane (uffici postali a aprile 2014) e ISTAT (Comuni a giugno 2013, popolazione legale ad ottobre 2011)

33. Indicativo è anche il dato riportato nella tabella di seguito, secondo cui ben il 60% dei Comuni privi di un ufficio postale appartiene alla categoria dei Comuni rurali e totalmente



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

montani (nei complessivi 288 Comuni privi di ufficio postale risiede lo 0,14% della popolazione nazionale)

Tabella n. 3

| Tipologia Comune | Numero di Comuni senza uffici postali | % |
|-----------------------------|---------------------------------------|-------|
| Urbani | 44 | 15,3% |
| Rurali, di cui: | 244 | 84,7% |
| <i>non montani</i> | 68 | 23,6% |
| <i>parzialmente montani</i> | 3 | 1,0% |
| <i>totalmente montani</i> | 173 | 60,1% |
| Totale | 288 | |

Fonte: Elaborazione Agcom su dati Poste italiane (uffici postali a aprile 2014) e ISTAT (Comuni a giugno 2013)

34. Per quanto appaia opportuno, in linea di principio, procedere ad una modifica dei vigenti criteri di distribuzione degli uffici postali, al fine di introdurre specifiche previsioni a tutela degli utenti del servizio universale residenti nelle zone remote, l'obiettivo del procedimento è quello di preservare gli attuali livelli di copertura di tali aree geografiche, evitando interventi che impongano l'apertura di nuovi uffici postali, così tenendo conto anche delle esigenze di razionalizzazione della complessiva rete di uffici postali e di contenimento degli oneri del servizio universale. **Si pone, pertanto, la necessità di contemperare interessi pubblici contrapposti legati, l'uno, alla tutela degli utenti residenti nelle zone remote del Paese (omogenea fruizione del servizio universale su tutto il territorio nazionale, ivi incluse le isole minori e le zone rurali e montane), l'altro, alla razionalizzazione della rete postale (sostenibilità del servizio universale).**

35. È importante, in ogni caso, sottolineare che il contemperamento è tra due interessi contrapposti che non sono su un piano di parità, essendo prevalente in linea di principio il primo (l'universalità del servizio) rispetto al secondo (l'efficientamento della rete di uffici postali). **Tale impostazione è confermata dalla formulazione dell'art. 2, comma 6, del Contratto di programma che, con riguardo alla predisposizione da parte di Poste Italiane del piano di razionalizzazione, impone espressamente il rispetto dei criteri di distribuzione sul territorio dei punti di accesso alla rete postale, antepoendo così l'esigenza di universalità del servizio, sottesa a tali criteri, agli obiettivi di contenimento degli oneri del servizio universale e di efficiente gestione della rete.**

3. La consultazione pubblica

3.1 I quesiti

36. Sulla scorta delle risultanze procedimentali l'Autorità ha delineato ed argomentato, con valutazione del presumibile impatto, una serie di opzioni di intervento in linea con le



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

finalità del procedimento (ivi inclusa la cd. “opzione zero”)⁹, su ciascuna delle quali i soggetti interessati sono stati invitati ad esprimere le proprie osservazioni nell’ambito di una consultazione pubblica.

37. Si riportano di seguito gli specifici quesiti contenuti nel documento di consultazione, che sintetizzano le opzioni di intervento prospettate dall’Autorità:

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 DM 7 ottobre 2008)”*;

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 DM 7 ottobre 2008, il divieto di chiusura di uffici postali nei Comuni rurali che rientrano anche nella categoria dei Comuni montani”*;

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 DM 7 ottobre 2008, 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”*;

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 DM 7 ottobre 2008, 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”*;

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 DM 7 ottobre 2008, 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”*;

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 DM 7 ottobre 2008, il divieto di chiusura di uffici postali, nelle isole minori e nei Comuni rurali che rientrano anche nella categoria dei Comuni*

⁹ Documento di consultazione allegato alla delibera n. 49/14/CONS, paragrafi da 148 a 166.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

montani, prima che siano trascorsi due anni dall'adozione di misure di rimodulazione degli orari di apertura dei medesimi uffici”;

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 DM 7 ottobre 2008, 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”.*

3.2 I partecipanti alla consultazione e sintesi dei contributi

38. Alla consultazione pubblica hanno partecipato i soggetti di seguito indicati (secondo l'ordine cronologico di acquisizione dei rispettivi contributi):

- Associazione per la difesa e l'orientamento dei consumatori (ADOC) Avellino, contributo acquisito con prot. AGCOM n. 9990 del 03/03/2014;
- Adiconsum (Associazione difesa consumatori e ambiente promossa dalla CISL), contributo acquisito con prot. AGCOM n. 12481 del 18/03/2014;
- Comune di Fivavè (Trento), contributo acquisito con prot. AGCOM n. 14375 del 28/03/2014;
- Unione nazionale Comuni Comunità Enti montani (UNCCEM) Toscana, contributo acquisito con prot. AGCOM n. 15264 del 02/04/2014;
- Comune di Guardistallo (Pisa), contributo acquisito con prot. AGCOM n. 15667 del 04/04/2014;
- Consorzio Enti Locali della Valle d'Aosta (CELVA), contributo acquisito con prot. AGCOM n. 15751 del 04/04/2014¹⁰;
- Associazione nazionale Comuni italiani (ANCI) Liguria, contributo acquisito con prot. AGCOM n. 15752 del 04/04/2014;
- Comune di Monticiano (Siena), contributo acquisito con prot. AGCOM n. 15990 del 07/04/2014;
- Comune di Rosignano Marittimo (Livorno), contributo acquisito con prot. AGCOM n. 16044 del 07/04/2014;
- Comune di Carisolo (Trento), contributo acquisito con prot. AGCOM n. 16130, del 08/04/2014;
- Comune di Champdepraz (Aosta), contributo acquisito con prot. AGCOM n. 16133 del 08/04/2014;

¹⁰ In allegato al contributo CELVA sono state trasmesse due note di altrettanti Comuni valdostani (Champorcher e Saint-Nicolas).



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

- Poste Italiane, contributo acquisito con prot. AGCOM n. 16343 del 09/04/2014 ed illustrato nel corso della citata audizione del 17 aprile 2014, convocata su richiesta della società;
- Consorzio dei Comuni trentini, contributo acquisito con prot. AGCOM n. 16682 del 10/04/2014¹¹;
- Cittadinanzattiva Onlus, contributo acquisito con prot. AGCOM n. 18660 del 22/04/2014¹².
- Lucustech Impresa individuale, contributo acquisito con prot. AGCOM n. 23436 del 12/05/2014¹³.

39. Si riporta di seguito una sintesi delle principali osservazioni espresse dai partecipanti alla consultazione pubblica. La sintesi fa esclusivo riferimento a quanto argomentato in merito agli specifici quesiti posti dall'Autorità e, in ogni caso, alle sole osservazioni utili ai fini del procedimento¹⁴.

- Enti locali (singoli e associati)

40. In merito al primo quesito, gli enti locali che hanno partecipato alla consultazione pubblica (principalmente Comuni, tutti dell'Italia settentrionale e centrale, in particolare delle Regioni a statuto speciale della Valle d'Aosta e del Trentino Alto Adige e delle Regioni Liguria e Toscana), intervenuti in forma sia individuale che associata (per il tramite, cioè, di consorzi o altre forme associative di livello regionale) si sono espressi tutti negativamente rispetto alla cd. "opzione zero", rappresentando l'esigenza di una revisione dei vigenti criteri di distribuzione degli uffici postali, al fine di assicurare un'adeguata tutela delle zone remote del Paese, in considerazione, principalmente, dell'età anagrafica della popolazione ivi residente, delle carenze infrastrutturali (trasporto pubblico), della densità abitativa e della conformazione orografica del territorio.

41. In particolare, l'ANCI Liguria ha prospettato l'introduzione di garanzie a tutela di specifiche aree geografiche, da individuare in funzione delle caratteristiche geomorfologiche del territorio (ad es., frazioni di aree comunali molto vaste ed impervie; trasporto pubblico carente, situazioni climatiche avverse che rendono più difficoltosi gli spostamenti), nonché della presenza di popolazione residente appartenente alle fasce deboli (in particolare, persone anziane con redditi bassi e privi di mezzi di trasporto propri).

¹¹ In allegato al contributo del Consorzio sono state trasmesse alcune note di singoli Comuni trentini (Ragoli, Pomarolo, Molveno, Catello - Molina di Fiemme, Carisolo).

¹² Il documento di Cittadinanzattiva Onlus è pervenuto a seguito della scadenza dei termini per l'acquisizione dei contributi alla consultazione pubblica.

¹³ Il contributo è pervenuto a seguito della scadenza dei termini per l'acquisizione dei contributi alla consultazione pubblica. Peraltro, contiene osservazioni non riconducibili ai quesiti del documento di consultazione pubblica, né, più in generale, all'oggetto del procedimento.

¹⁴ In molti dei contributi pervenuti le osservazioni rappresentate riguardano soltanto alcuni dei quesiti del documento di consultazione e non sempre sono supportate da esaurienti motivazioni.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

42. Il Consorzio dei Comuni trentini suggerisce, invece, di prevedere un parametro riferito alla “popolazione equivalente”, che consenta di tener conto dell’incidenza delle presenze turistiche, durante le stagioni sia estiva che invernale, nonché di assicurare il mantenimento di uffici postali nei Comuni in cui l’Amministrazione locale abbia messo a disposizione di Poste Italiane, a titolo gratuito o a condizioni agevolate, locali presso cui offrire i servizi postali.

43. Ad avviso del Comune di Rosignano, i criteri di distribuzione dei punti di accesso alla rete postale fissati dal citato decreto ministeriale del 7 ottobre 2008 sarebbero illegittimi in quanto contrari, da un lato, al criterio di ragionevolezza di cui all’art. 3, comma 5 del d. lgs. n. 261/1999, in particolare per l’indeterminatezza del parametro della distanza riferito a percentuali di popolazione nazionale e non circoscritto ad uno specifico ambito territoriale; dall’altro, al principio di uguaglianza sostanziale che impone un trattamento differenziato nei confronti di situazioni non equivalenti. Ad avviso del Comune, ammettere la soppressione di un ufficio postale che non presenta condizioni di equilibrio economico (art. 2, comma 6 del Contratto di programma) è contrario alla *ratio* del servizio universale. Inoltre, si osserva, l’equilibrio economico dovrebbe essere perseguito da Poste Italiane su scala nazionale e non riferito ai singoli uffici postali.

44. Anche il Comune di Guardistallo ritiene che, dovendo il servizio universale fungere da rete di sicurezza sociale, non possano invocarsi ragioni di mera convenienza economica per la soppressione di uffici postali situati in zone remote. Il Comune propone nello specifico, per i Comuni rurali nei quali siano presenti almeno due uffici postali, di imporre il mantenimento dell’ufficio localizzato nel capoluogo e di rimodulare gli orari di apertura al pubblico degli uffici situati nelle frazioni, garantendo in questi ultimi almeno un giorno di apertura da definire secondo un “modello a rete”, tenendo conto dei giorni di apertura degli uffici dislocati in frazioni contigue di Comuni limitrofi.

45. Gli enti locali che hanno risposto al quesito n. 2 ritengono opportuna l’introduzione di uno specifico divieto di chiusura di uffici postali situati in Comuni rurali (con densità abitativa inferiore a 150 abitanti per km²) rientranti anche nella categoria dei Comuni montani. Quasi tutti gli enti locali partecipanti alla consultazione rientrano in tale categoria e le associazioni intervenute rappresentano Comuni appartenenti a Regioni caratterizzate da prevalenza di zone rurali e montane (in particolare, le Regioni della Valle d’Aosta e del Trentino Alto Adige).

46. Con riguardo al quesito n. 3, sono state espresse perplessità in merito all’opportunità di ammettere la chiusura di uffici postali nei Comuni rurali che rientrano anche nella categoria dei Comuni montani, nei casi in cui siano resi disponibili per l’utenza servizi innovativi che consentano di usufruire delle principali prestazioni del servizio universale anche in assenza di un ufficio postale (in particolare, attraverso l’accettazione degli invii postali da parte dei portalettere presso il domicilio degli utenti). Le perplessità riguardano soprattutto la circostanza che i servizi innovativi comportano un aggravio di costi per gli utenti che vogliono avvalersene. In particolare, poi, UNCEM Toscana ritiene che lo sviluppo e la diffusione di servizi innovativi non abbiano ancora raggiunto un livello tale



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

da garantire un'accessibilità al servizio universale paragonabile a quella assicurata dalla presenza di un ufficio postale. Il Consorzio dei Comuni trentini e CELVA, invece, ritengono che la popolazione anziana, preponderante nelle zone rurali e montane, incontrerebbe difficoltà ad avvalersi dei servizi innovativi. Dello stesso avviso l'ANCI Liguria, che ritiene, inoltre, una eventuale sostituzione dell'ufficio con i servizi innovativi non consona alle esigenze dei residenti stagionali e dei turisti, oltre che, più in generale, scarsamente praticabile a causa del cd. *digital divide*.

47. Soltanto UNCEM Toscana e il Comune di Monticiano si sono espressi con riguardo ai quesiti nn. 4 e 5, dichiarandosi favorevoli all'introduzione di un divieto di chiusura degli uffici postali che sono presidio unico nelle isole minori. UNCEM Toscana non condivide l'opzione di cui al quesito n. 5 (disapplicazione di tale divieto ove siano offerti servizi innovativi che consentano di accedere alle prestazioni incluse nel servizio universale anche in assenza di un ufficio postale), per le medesime ragioni rappresentate in merito al quesito n. 3.

48. L'opzione di intervento di cui al quesito n. 6 non è stata valutata positivamente dagli enti locali intervenuti alla consultazione, la maggior parte dei quali ritiene che la chiusura degli uffici postali nei Comuni rurali che rientrano anche nella categoria dei Comuni montani e nelle isole minori debba essere del tutto esclusa.

49. In particolare, CELVA osserva al riguardo come il servizio attualmente offerto dagli uffici postali presenti nei Comuni montani della Valle d'Aosta non sia ulteriormente riducibile, anche in considerazione degli orari di apertura al pubblico praticati, che sono già modulati per offrire all'utenza un servizio di base.

50. Il Consorzio dei Comuni trentini, invece, ritiene condivisibile l'introduzione di un divieto di chiusura degli uffici postali situati nelle zone remote prima che siano trascorsi quattro (anziché due) anni dall'adozione di misure di rimodulazione oraria.

51. Infine, con riguardo all'opzione di intervento oggetto del quesito n. 7, tutti gli enti locali intervenuti alla consultazione ritengono opportuna ed essenziale la previsione di un obbligo a carico di Poste Italiane di preventiva comunicazione, ai Sindaci dei Comuni interessati, della propria intenzione di procedere a interventi di razionalizzazione di uffici postali.

52. UNCEM Toscana sottolinea come nell'ambito dell'interlocuzione con le istituzioni locali possano essere prese in considerazione le specifiche esigenze della contesto territoriale e socio economico interessato, possa essere verificato l'effettivo risparmio di risorse conseguibile attraverso le misure di razionalizzazione, nonché valutata la fattibilità di misure alternative e di minore impatto sociale.

53. Il Comune di Rosignano Marittimo ritiene che attraverso il coinvolgimento della comunità locale possano emergere ed essere affrontate le problematiche specifiche del caso concreto.

54. Il Consorzio dei Comuni trentini auspica che l'adempimento dell'obbligo di comunicazione preventiva da parte di Poste Italiane non si risolva in un inutile passaggio



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

burocratico, ma rappresenti l'occasione per un effettivo confronto nell'ambito del quale individuare le soluzioni organizzative più consone al caso concreto, in grado di coniugare le esigenze di equilibrio economico con quelle di tutela dell'utenza.

- Le associazioni di consumatori e utenti

55. Alla consultazione pubblica hanno partecipato tre associazioni di consumatori: Adiconsum, ADOC Avellino e Cittadinanzattiva Onlus. Il contributo di quest'ultima associazione, peraltro, non contiene osservazioni in merito ai quesiti del documento di consultazione, ma si limita, in maniera sintetica, a esprimere un generico auspicio a che il numero di uffici postali presenti sul territorio non venga ridotto.

56. In merito al primo quesito, sia Adiconsum, sia ADOC Avellino ritengono non opportuno mantenere inalterato il complesso dei vigenti criteri di distribuzione sul territorio degli uffici postali. Da un lato, Adiconsum ritiene che la normativa vigente vada modificata al fine di consentire una verifica puntuale di ogni singola misura di razionalizzazione della rete di uffici postali (chiusura o rimodulazione oraria) da parte di Poste Italiane, al fine di valutare di volta in volta in relazione al caso concreto la portata dei disagi eventualmente arrecati all'utenza, nonché i corrispondenti benefici in termini di miglioramento dell'efficienza complessiva della rete e di riduzione dei costi del servizio universale ricadenti sulla collettività. Dall'altro lato, ADOC Avellino ritiene che i vigenti criteri vadano modificati attraverso correttivi che introducano maggiori garanzie a favore delle zone remote del Paese, dove i livelli di copertura del servizio sono inferiori a quelli medi nazionali, al fine di evitare che Poste Italiane chiuda gli uffici ivi presenti. In particolare, l'associazione ritiene irragionevole e diseconomica la concentrazione di uffici postali all'interno delle aree urbane. In particolare, tale concentrazione viene ricollegata dall'associazione alla circostanza che la percentuale di popolazione nazionale che usufruisce di un ufficio entro una distanza di 3 km dal luogo di residenza supera di 17,97 punti percentuali il limite di copertura stabilito dal DM 7 ottobre 2008. Si propone, pertanto, al fine di salvaguardare le esigenze di contenimento dell'onere del servizio universale, di introdurre dei correttivi ai vigenti criteri di distribuzione degli uffici postali, in modo da riequilibrare la distribuzione degli uffici postali tra aree urbane e aree rurali.

57. Con riguardo al quesito n. 2, Adiconsum non concorda con l'introduzione di un divieto di chiusura degli uffici postali presenti nei Comuni rurali che rientrano anche nella categoria dei Comuni montani, ritenendo più opportuno, rispetto alla fissazione di aprioristici divieti, prevedere caso per caso una valutazione dei costi e dei benefici dei singoli interventi di razionalizzazione della rete di uffici postali. In tale contesto, secondo l'associazione, andrebbe eventualmente considerata l'offerta di servizi ausiliari, ad esempio di trasporto pubblico, che possano limitare i disagi per gli utenti.

58. ADOC Avellino, invece, è a favore dell'introduzione del divieto e sottolinea, al riguardo, come nei Comuni rurali che rientrano anche nella categoria dei Comuni montani la presenza di un presidio postale è un'esigenza particolarmente sentita dalla popolazione.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

59. Entrambe le associazioni ritengono non praticabile l'opzione di intervento di cui al quesito n. 3. Secondo ADOC Avellino, la popolazione residente nei Comuni rurali montani è per lo più esclusa dai servizi di connettività a banda larga, e la presenza di un ufficio postale in qualche modo compensa il cd. *digital divide*. Anche Adiconsum condivide le medesime perplessità e, in aggiunta, evidenzia l'aggravio di prezzi a cui sono esposti gli utenti che aderiscano all'offerta di servizi innovativi.

60. In merito ai quesiti nn. 4 e 5, le associazioni intervenute alla consultazione pubblica concordano sull'opportunità di introdurre il divieto di chiusura degli uffici postali che sono presidio unico nelle isole minori ed escludono che tale divieto possa essere superato in caso di offerta di servizi innovativi e ciò sulla base delle medesime osservazioni espresse in relazione al quesito n. 3.

61. Soltanto ADOC Avellino è favorevole all'opzione di intervento di cui al quesito n. 6, per l'intrinseca ragionevolezza del principio di gradualità ad essa sotteso, e ritiene che la previsione vada estesa a tutti i Comuni rurali anche non montani. Adiconsum ritiene non appropriata l'opzione di intervento in quanto scarsamente incisiva: ad avviso dell'associazione, essa si limiterebbe a rimandare ad un momento successivo il problema dell'accessibilità del servizio universale senza affrontarlo concretamente.

62. Infine, con riguardo al quesito n. 7, entrambe le associazioni ritengono di fondamentale importanza il tempestivo coinvolgimento delle autorità locali attraverso l'obbligo di comunicazione preventiva a carico di Poste Italiane nei confronti dei Sindaci. ADOC Avellino considera non congruo il termine di trenta giorni decorrente dalla presentazione all'Autorità del piano di razionalizzazione degli uffici postali, in quanto non consentirebbe ad avviso dell'associazione la formulazione di controproposte, o l'analisi dell'impatto delle misure di razionalizzazione sulla popolazione interessata, nonché il coinvolgimento delle associazioni dei consumatori.

- Poste Italiane

63. Con riguardo al primo quesito, Poste Italiane ritiene che i vigenti criteri di distribuzione degli uffici postali garantiscano oltremodo la fruibilità del servizio postale universale su tutto il territorio nazionale, ivi incluse le zone remote e disagiate del Paese, ed osserva, altresì, come tali criteri, e, in particolare, quello che impedisce la soppressione di uffici presidio unico di Comune, siano del tutto svincolati da parametri relativi l'effettiva domanda di servizi da parte degli utenti.

64. Inoltre, la società sottolinea come l'esigenza di un congruo numero di punti di accesso, secondo criteri di ragionevolezza, non possa tradursi nella garanzia di una rete di uffici postali così capillare da sopperire alle carenze infrastrutturali locali (trasporto pubblico e rete stradale)¹⁵.

¹⁵ Al riguardo viene citata una recente sentenza del TAR Abruzzo (sentenza n. 00197/2014 del 6 marzo 2014), in cui si riconosce come facente capo all'amministrazione comunale "l'erogazione dei servizi



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

65. Poste Italiane ritiene opportuno rivedere i vigenti criteri di distribuzione degli uffici postali al fine di rendere i vincoli meno stringenti.

66. In particolare, la società propone una revisione degli attuali vincoli normativi in relazione agli uffici postali presidio unico situati in Comuni con un numero di abitanti inferiore a 1.000, ove sia presente un ufficio limitrofo entro una distanza di 3 km in grado di assorbire la domanda aggiuntiva senza deterioramento del livello di servizio offerto alla clientela¹⁶. In relazione a tali uffici Poste Italiane ritiene debba essere prevista la possibilità di adottare interventi di chiusura, ovvero, in via subordinata, la possibilità di ridurre l'orario di apertura al pubblico al di sotto del minimo attualmente previsto, pari a 3 giorni e 18 ore settimanali (art. 2, comma 5 del DM 7 ottobre 2008).

67. Modificando in tal modo l'attuale regime, verrebbe introdotto un parametro di riferimento, quello della popolazione residente nel Comune, connesso all'effettiva domanda di servizi postali, coerentemente con l'esigenza di garantire una "*densità appropriata dei punti accesso ai servizi postali nelle regioni rurali e remoto*" (Considerando 20 della Direttiva 2008/06/CE), parametrata sulle reali esigenze espresse dagli utenti del servizio postale universale.

68. Poste Italiane non è favorevole all'opzione di intervento di cui al quesito n. 2. Il divieto ivi contemplato impedirebbe, secondo quanto dichiarato dalla società, la chiusura di circa 500 uffici postali situati in circa 400 Comuni. In ciascuno di tali uffici postali, il traffico medio giornaliero risulta, a detta di Poste Italiane, molto esiguo, pari a sole [0-5]¹⁷ operazioni giornaliere (rilevate sugli effettivi giorni di apertura degli uffici: il 90% circa dei quali sono aperti soltanto 2 o 3 giorni a settimana). Inoltre, sottolinea la società, il divieto inciderebbe su situazioni particolari in cui l'offerta di servizi è spropositata rispetto alle effettive esigenze della clientela, come nel caso di un Comune con popolazione inferiore a mille abitanti, in cui sono presenti ben 3 uffici postali.

69. Secondo Poste Italiane l'introduzione del divieto di chiusura di uffici postali situati in Comuni rurali e montani limiterebbe le possibilità di razionalizzazione della rete senza assicurare di fatto alcun sostanziale beneficio per la clientela in termini di fruizione del servizio postale universale. Inoltre, Poste Italiane ritiene che l'opzione di intervento non sia supportata da una quantificazione e valutazione degli impatti economici ad essa ricollegabili.

sociali alla popolazione residente, tra cui quelli di trasporto pubblico in ambito comunale a beneficio della popolazione non dotata di mezzi propri o altrimenti autonoma". Nella medesima sentenza si legge che "l'approntamento degli strumenti per garantire la possibilità di concreta e generalizzata accessibilità ai servizi essenziali ovunque ubicati sul territorio, più che far capo alle singole entità che gestiscono i vari servizi, sembra invece concentrarsi sugli enti locali, in quanto strumenti di soddisfazione di bisogni collettivi, a cui fanno capo le funzioni sociali ed assistenziali".

¹⁶ Secondo quanto dichiarato da Poste Italiane, dei circa 1700 uffici postali unici ubicati in Comuni con popolazione inferiore a 1000 abitanti, 500 uffici postali hanno un ufficio limitrofo entro 3 km di distanza.

¹⁷ Nella presente versione alcuni dati sono omessi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

70. Alla luce di tali considerazioni, la società rappresenta la necessità di rendere meno vincolante l'attuale regime attraverso una delle seguenti previsioni:

- possibilità di chiusura di uffici unici di Comune con popolazione inferiore a 1.000 abitanti e ufficio limitrofo entro 3 km (la previsione riguarderebbe circa [400 - 600] uffici postali potenzialmente oggetto di chiusura);
- possibilità di chiusura di uffici ubicati in Comuni con popolazione inferiore a 1.000 abitanti, ad esclusione di quelli ubicati in Comuni rurali e montani e delle isole minori, e ufficio limitrofo a 3 km (la previsione riguarderebbe circa [100 - 300] uffici postali potenzialmente oggetto di chiusura);
- possibilità di razionalizzare a meno di 3 giorni settimanali di apertura al pubblico uffici unici di Comune con popolazione inferiore a 1.000 abitanti e ufficio limitrofo entro 3 km, ubicati in Comuni rurali e montani e isole minori (la previsione riguarderebbe circa [100 - 300] uffici postali potenzialmente oggetto di razionalizzazione).

71. Con riguardo al quesito n. 3, Poste Italiane ritiene non opportuna l'introduzione del relativo divieto, per le stesse considerazioni espresse in ordine al quesito precedente. In merito ai servizi innovativi, la società conferma il proprio impegno ad una loro ampia diffusione sul territorio, in particolare attraverso la graduale dotazione del palmare a tutti i portalettere, che consentirà l'erogazione di una molteplicità di servizi al domicilio del cliente. Peraltro, ad oggi l'erogazione di servizi presso il domicilio del cliente, su richiesta di quest'ultimo, è prevista in relazione soltanto ad alcuni prodotti del servizio universale. Con riguardo alle condizioni economiche dei servizi innovativi, la società evidenzia come esse siano necessariamente connesse alla strutturazione della relativa offerta.

72. La società è favorevole all'introduzione del divieto di cui al quesito n. 4 che impedirebbe la chiusura di 10 uffici postali presidio unico di isola, in relazione ai quali, peraltro, non trova applicazione il vincolo di apertura al pubblico (orario/giorni settimanali) previsto dall'art. 2, comma 5 del DM 7 ottobre 2008 per gli uffici unici di Comune.

73. In merito al quesito n. 5 la società non esprime osservazioni specifiche, limitandosi a richiamare le considerazioni già rappresentate con riguardo al quesito n. 3.

74. Poste italiane non ritiene condivisibile l'introduzione del vincolo di cui al quesito n. 6, che esclude, nei Comuni rurali e montani e nelle isole minori, la chiusura di uffici postali prima che siano decorsi due anni dall'adozione di misure di rimodulazione degli orari di apertura al pubblico. In primo luogo la società sottolinea come, in oltre 10 anni, l'opera di razionalizzazione della propria rete di uffici postali sia stata condotta di fatto privilegiando il ricorso a forme organizzative flessibili piuttosto che a drastici interventi di chiusura di uffici postali. Ad avviso di Poste Italiane, inoltre, il termine di due anni sarebbe eccessivo, essendo sufficiente un solo anno per valutare l'andamento della domanda e il perdurare di squilibri economici. In ogni caso, la fissazione di un arco temporale predefinito, che prescinderebbe dalle specificità dei singoli casi concreti, introdurrebbe un elemento di rigidità destinato a compromettere la tempestività e l'efficacia di misure di razionalizzazione la cui implementazione già subisce ritardi a



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

causa di ricorsi giurisdizionali presentati dal Comuni, o di ordinanze sindacali. Per il caso in cui l’Autorità decidesse di disporre il divieto di cui al quesito n. 6, la società sottolinea l’opportunità di precisare che nel suo ambito di applicazione rientrano soltanto gli uffici postali aperti al pubblico per 6 giorni settimanali e non anche gli uffici che osservano un orario inferiore.

75. Infine, in merito al quesito n. 7, Poste Italiane dichiara di riservare da sempre particolare attenzione all’interlocuzione con le istituzioni locali. In particolare, il piano annuale di razionalizzazione è oggetto di confronto preventivo sia con le organizzazioni sindacali, sia con le istituzioni locali, anche al fine di individuare e valutare con queste ultime eventuali soluzioni alternative a drastici interventi di chiusura di uffici postali. Le tempistiche del confronto con le Istituzioni locali sono pianificate dalle strutture aziendali presenti sul territorio e sono necessariamente differenziate per ambiti territoriali.

76. La tempistica indicata nell’opzione di intervento di cui al quesito n. 7, secondo Poste Italiane, non tiene conto del fatto che prima di avviare l’interlocuzione con le istituzioni locali la società deve procedere ad una consultazione con le organizzazioni sindacali (come previsto da CCNL).

77. La società evidenzia, poi, ulteriori criticità legate alla comunicazione preventiva del piano di razionalizzazione, connesse sia alla frequente presentazione da parte di parlamentari di atti di sindacato ispettivo sia all’eventuale concomitante svolgimento di consultazioni elettorali.

78. Poste Italiane non ritiene, pertanto, opportuno introdurre una tempistica stringente per la comunicazione preventiva nei confronti delle istituzioni locali delle misure di razionalizzazione della rete postale.

4. Le valutazioni finali dell’Autorità alla luce degli esiti della consultazione pubblica

4.1 Il quesito n. 1 – L’opzione zero

79. La cd. “opzione zero”, consistente nel lasciare inalterato l’attuale regime,¹⁸ non è condivisa da alcuno dei soggetti intervenuti alla consultazione pubblica. Tutti i partecipanti ritengono opportuna una revisione dei vigenti criteri di distribuzione degli uffici postali: da un lato, secondo le osservazioni rappresentate da associazioni dei consumatori e Istituzioni locali, in ragione della necessità di introdurre specifiche garanzie a tutela delle zone remote del Paese, dall’altro, ad avviso di Poste Italiane, in ragione della necessità di parametrare la capillarità della rete di uffici postali alla effettiva domanda di servizi espressa dagli utenti. Nel primo caso, si prospetta un rafforzamento dei vincoli a carico del fornitore del servizio universale, nel secondo, un alleggerimento degli stessi.

¹⁸ Documento di consultazione allegato alla delibera n. 49/14/CONS, paragrafi da 148 a 150.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

80. Con riguardo all'esigenza di tener conto delle carenze del trasporto pubblico locale e delle difficoltà di spostamento della popolazione anziana non dotata di mezzi propri, rappresentata da alcuni dei partecipanti alla consultazione pubblica (principalmente istituzioni locali e associazioni dei consumatori), si rileva come tali problematiche di natura infrastrutturale e sociale esulino dall'ambito specifico del procedimento e, pertanto, non possano supportare dal punto di vista motivazionale l'intervento in esame. Da un lato, infatti, esse possono riguardare anche aree del territorio nazionale che, a rigore, non rientrano nelle zone remote indicate dal legislatore, come, ad esempio, le periferie urbane. Dall'altro lato, non appare ragionevole definire il livello di copertura della rete di uffici postali in funzione delle carenze del trasporto pubblico locale o di situazioni di emarginazione/disagio sociale: è prerogativa delle istituzioni locali, sulla base delle risorse disponibili, assicurare alla cittadinanza un trasporto pubblico locale e un sistema di assistenza alla fasce più deboli di popolazione che assicurino l'accessibilità dei servizi essenziali. Tuttavia, non può non riconoscersi come carenze di tipo infrastrutturale e situazioni di debolezza sociale incidano negativamente sulla concreta fruizione del servizio postale universale. Tali aspetti, in quanto suscettibili di estrema variabilità, in funzione degli specifici contesti territoriali di riferimento, non si prestano, però, ad essere categorizzati in una previsione normativa generale e astratta volta a definire i criteri di distribuzione dei punti di accesso alla rete postale. Il contesto più opportuno in cui rappresentare e considerare le criticità in questione, in relazione ai singoli interventi di razionalizzazione pianificati da Poste Italiane, appare, piuttosto, quello del confronto tra la società e le Istituzioni locali, alla cui instaurazione è preordinato l'obbligo di comunicazione preventiva (e generalizzata, nei confronti, cioè, di tutti i Comuni interessati, a prescindere dalle caratteristiche morfologiche e demografiche del territorio), di cui all'opzione n. 7 del documento di consultazione (cfr. infra).

81. Anche l'osservazione formulata dal Consorzio dei Comuni trentini sull'opportunità di integrare i vigenti criteri di distribuzione introducendo un parametro che consenta di tener conto dell'incremento stagionale delle presenze turistiche appare non condivisibile alla luce delle finalità del procedimento, dal momento che non si tratta di un'esigenza riferibile alla specifica categoria delle zone remote. Peraltro, con riferimento al periodo estivo, già esistono delle previsioni normative specifiche che fissano *standard* minimi di servizio (decreto del Ministro delle comunicazioni del 28 giugno 2007, come integrato dalla delibera dell'Autorità n. 293/13/CONS). In ogni caso, nell'ambito del confronto tra Poste Italiane e le amministrazioni locali, preventivo rispetto all'adozione di eventuali misure di razionalizzazione, i Comuni potranno far presente tale situazione al fine di individuare congiuntamente idonee soluzioni (cfr. infra opzione n. 7).

82. Con riguardo a quanto rappresentato dal Comune di Rosignano, che ritiene non congrui i vigenti criteri di distribuzione (in particolare la previsione dell'art. 2, comma 2 del DM 7 ottobre 2008), per l'indeterminatezza del parametro della distanza riferito a percentuali di popolazione nazionale e non circoscritto ad uno specifico ambito territoriale, si osserva come si ritenga opportuno mantenere fermo tale parametro generale



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

(che, peraltro, secondo quanto rilevato nei citati *report* ERGP, appare ampiamente diffuso a livello UE) integrandolo attraverso la previsione di specifici divieti di chiusura di uffici postali situati in zone remote del territorio nazionale, secondo un'impostazione più aderente alle finalità dell'intervento.

83. Il medesimo Comune, poi, ritiene che la soppressione di un ufficio postale che non presenti condizioni di equilibrio economico sia contraria alla *ratio* del servizio universale. Anche il Comune di Guardistallo sottolinea la necessità di evitare il prevalere di ragioni di mera convenienza economica. Al riguardo si osserva come, proprio per garantire la fruizione del servizio universale, la previsione dell'art. 2, comma 6, del Contratto di programma, nel disciplinare il piano di razionalizzazione degli uffici postali che non garantiscono condizioni di equilibrio economico, fa salvo il rispetto dei criteri di distribuzione dei punti di accesso. Intervenendo su tali criteri, attraverso l'introduzione di specifiche garanzie per le zone remote del Paese, le esigenze di tutela degli utenti ivi residenti saranno più equamente temperate con quelle di razionalizzazione della rete.

84. Quanto all'impostazione suggerita da Adiconsum, secondo cui l'attuale regime andrebbe rivisto in maniera da prevedere una verifica puntuale, in relazione ad ogni singolo intervento di razionalizzazione della rete di uffici postali, della portata dei disagi eventualmente arrecati all'utenza, nonché dei corrispondenti benefici in termini di miglioramento dell'efficienza complessiva della rete e di riduzione del costo del servizio universale, si precisa quanto segue. La logica del caso concreto appare estranea all'ambito del presente intervento, con cui devono essere dettati criteri di distribuzione sul territorio della rete di uffici postali e, dunque, previsioni di natura generale e astratta. Peraltro, attraverso la previsione dell'obbligo di comunicazione preventiva di cui all'opzione n. 7, si apre un momento di confronto tra Poste Italiane e le Istituzioni locali nell'ambito del quale le specificità del caso concreto potranno essere oggetto di considerazione.

85. In relazione a quanto rappresentato da ADOC Avellino, in relazione alla copertura delle rete di uffici postali nelle aree urbane ed alla necessità di riequilibrare la presenza degli uffici postali tra aree urbane e aree rurali, si sottolinea come le soglie di copertura fissate dal DM 7 ottobre 2008 (art. 2, comma 2) delineino un livello di copertura minimo della rete. Il fatto che tali soglie siano di fatto superate non rappresenta una criticità, in particolare nei centri urbani dove la maggiore presenza di uffici postali, in quanto diretta conseguenza della concentrazione della domanda di servizi in tali aree, risponde a logiche di mercato. Peraltro, la differenza (di 17,97 punti) fra la percentuale di popolazione che di fatto usufruisce di un ufficio postale entro 3 km dal luogo di residenza (92,97%) e percentuale minima di copertura per tale distanza fissata dal DM 7 ottobre 2008 (75%) è un dato riferito all'intera popolazione nazionale senza specifico riferimento alla natura rurale o urbana del luogo di residenza¹⁹.

86. La finalità dell'intervento in esame non è quella di riequilibrare la presenza di uffici postali tra le diverse aree del territorio, quanto il temperamento della garanzia del

¹⁹ Cfr. Tabella n. 9 del documento di consultazione allegato alla delibera n. 49/14/CONS.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

servizio universale su tutto il territorio nazionale con l'esigenza di una razionale e sostenibile gestione della rete postale. Escludendo, a determinate condizioni, la chiusura di uffici postali situati nelle zone remote, è ragionevole aspettarsi che gli interventi di razionalizzazione possano essere rivolti verso altre aree del territorio. Nelle aree remote resterebbe ferma, invece, la possibilità di intervenire solo attraverso misure di razionalizzazione meno drastiche e più flessibili, consistenti in rimodulazioni degli orari di apertura al pubblico degli uffici (cfr. infra).

87. Poste Italiane ritiene che i vigenti criteri di distribuzione degli uffici postali garantiscano oltremodo la fruibilità del servizio postale universale su tutto il territorio nazionale, ivi incluse le zone remote e disagiate del Paese e fa presente al riguardo come l'attuale copertura della rete di uffici postali assicuri il sostanziale rispetto dei parametri di distanza per percentuale di popolazione residente, fissati dal DM 7 ottobre 2008 con riguardo all'intero territorio nazionale, anche nelle diverse tipologie di aree remote.

88. In relazione a quanto rappresentato dalla società si evidenzia come l'effettivo grado di copertura assicurato attualmente dalla rete di uffici postali non sia indice della congruità dei vigenti criteri di distribuzione rispetto all'esigenza di garantire un'adeguata fruizione del servizio postale su tutto il territorio nazionale, ivi comprese le zone remote. Infatti, l'attuale copertura del territorio è al di sopra di quella minima prevista dalla normativa vigente. Ne deriva che, ove i criteri di distribuzione restassero immutati, sussisterebbero ampi margini di ridimensionamento della rete in presenza di situazioni di squilibrio economico. In prospettiva, dunque, il processo di razionalizzazione in atto potrebbe comportare la chiusura di un numero significativo di uffici postali, in particolare nelle zone remote, dove le situazioni di squilibrio economico (per lo scarso livello di domanda di servizi) sono più ricorrenti e a tutela delle quali la normativa vigente non contempla specifiche previsioni di garanzia.

89. Poste Italiane rileva, poi, che i vigenti criteri di distribuzione prescindono del tutto da parametri connessi alla domanda di servizi, anche solo potenziale. In particolare il divieto di soppressione degli uffici unici di Comune (art. 2, comma 4, del DM 7 ottobre 2008) e la previsione per tali uffici di un'apertura al pubblico non inferiore a tre giorni e diciotto ore settimanali (art. 2, comma 5), impongono la presenza di un ufficio postale anche nell'ambito di realtà territoriali molto piccole dove la domanda di servizi è estremamente contenuta. Di qui la proposta di allentare tali vincoli in relazione a categorie di Comuni con popolazione inferiore a 1000 abitanti, laddove la presenza di un ufficio limitrofo entro una distanza ragionevole (individuata in 3 km) garantisca la regolare fruizione del servizio universale agli utenti locali.

90. Si osserva, al riguardo, come l'opzione di intervento profilata dalla società non sia in linea con l'oggetto del procedimento, che riguarda la congruità dei vigenti criteri di distribuzione degli uffici postali rispetto all'esigenza di assicurare un'adeguata fruizione del servizio postale su tutto il territorio nazionale, ivi comprese le zone remote. Esigenza, questa, del tutto diversa rispetto a quella di assicurare un livello di servizio universale commisurato alla domanda potenziale degli utenti.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

91. Peraltro, quantunque la finalità dell'intervento in esame sia quella di garantire la fruizione del servizio universale su tutto il territorio nazionale, ivi incluse le zone remote, non possono essere ignorate le esigenze di contenimento dei costi connessi all'erogazione del medesimo, anche in considerazione di quanto disposto dal Contratto di programma. Si ritiene, pertanto, che l'introduzione di specifiche misure a tutela degli utenti residenti nelle aree remote (attraverso l'introduzione dei divieti oggetto dei quesiti nn. 2 e 4, volti a salvaguardare la presenza di uffici postali), potrebbe essere ragionevolmente compensato, in un'ottica di bilanciamento complessivo del sistema e di sostenibilità di lungo periodo, dalla previsione di un alleggerimento dei vincoli riguardanti i giorni/orari di apertura al pubblico, che consenta, nel rispetto della *ratio* del servizio universale, di commisurare l'offerta del servizio alla domanda espressa dall'utenza attraverso una moderata riduzione della disponibilità giornaliera del servizio.

92. In conclusione, alla luce delle osservazioni rappresentate dai soggetti intervenuti alla consultazione pubblica e delle valutazioni in merito ad esse sopra esposte, si ritiene che l'opzione di intervento di cui al quesito n. 1 non sia praticabile. Dalle risultanze procedurali emerge, infatti, l'opportunità di integrare i vigenti criteri di distribuzione degli uffici postali, che, nella formulazione di cui all'art. 2 del DM 7 ottobre 2008, non rispondono pienamente alla esigenza di garantire la fruibilità del servizio postale universale su tutto il territorio nazionale. In particolare, le zone remote del Paese, individuate dal legislatore come situazioni particolari in funzione della natura rurale, montana o insulare del territorio, rispetto alle quali nessuna specifica disposizione è contemplata dalla vigente normativa, necessitano di specifiche misure di garanzia al fine di tutelare gli utenti del servizio postale universale ivi residenti. Si sottolinea come tali specifiche misure di garanzia, in quanto integrative rispetto ai vigenti criteri di distribuzione degli uffici postali, debbano essere formulate come previsioni di carattere generale e astratto.

93. In merito alla situazione delle zone remote del Paese si evidenzia come il loro attuale livello di copertura non sia particolarmente problematico. Il fatto che il livello di copertura della rete di uffici postali in tali zone sia inferiore rispetto alla media nazionale non rappresenta, infatti, una criticità, ma appare ragionevole in considerazione delle caratteristiche della domanda e del territorio²⁰. In prospettiva, tuttavia, considerando diversi fattori, quali le dinamiche di mercato (contrazione dei volumi), il processo in atto di razionalizzazione della gestione della rete di uffici postali, il quadro normativo (e, in particolare, le previsioni di cui all'art. 2 del Contratto di programma, in tema di "*modalità di erogazione del servizio universale e obiettivi di contenimento dei costi e di efficienza di gestione*"), è ragionevole prospettare che, in mancanza di specifiche garanzie, l'offerta di servizi possa subire nelle zone remote un ridimensionamento eccessivo, e la fruizione

²⁰ Peraltro, secondo quanto previsto dalla normativa europea (in particolare, all'art. 5 della citata direttiva n. 97/67/CE), la fornitura del servizio universale deve assicurare agli utenti che versano in condizioni analoghe un trattamento identico e, dunque, un trattamento differenziato in presenza di situazioni non analoghe.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

del servizio universale postale da parte della popolazione ivi residente esserne pregiudicata.

94. Si ribadisce, dunque, la necessità di apportare una modifica ai vigenti criteri di distribuzione degli uffici postali, attraverso l'introduzione di specifiche previsioni di garanzia a tutela degli utenti residenti nelle zone remote del Paese, affinché possa essere assicurata una fruizione omogenea del servizio universale su tutto il territorio nazionale. In considerazione degli obiettivi di contenimento degli oneri del servizio universale posti dal Contratto di programma, il rafforzamento dei vincoli di copertura delle zone remote non dovrà comportare per il fornitore del servizio universale un aumento degli attuali livelli di offerta del servizio, né in termini di numero di uffici presenti sul territorio, né in termini di orari/giorni di apertura al pubblico degli sportelli.

4.2 Il quesito n. 2 – Comuni rurali e montani

- Il divieto di chiusura di uffici postali in Comuni rurali e montani

95. Tutti i partecipanti alla consultazione pubblica che si sono espressi con riguardo all'opzione di intervento di cui al quesito n. 2, ovvero l'introduzione, in aggiunta ai vigenti criteri di distribuzione dei punti di accesso alla rete, di uno specifico divieto di chiusura degli uffici postali situati in Comuni rurali che rientrano anche nella categoria dei Comuni montani, si sono dichiarati favorevoli, con l'eccezione di Adiconsum e Poste Italiane.

96. Con riguardo all'osservazione di Poste Italiane, secondo cui i vincoli di copertura vigenti che hanno come riferimento geografico il Comune (segnatamente l'imposizione della presenza di almeno un ufficio postale nel 96% dei Comuni, di cui all'art. 2, comma 3 del DM 7 ottobre 2008), già tutelerebbero adeguatamente le piccole realtà territoriali presenti nelle zone remote del Paese, si fa presente che l'ufficio unico di Comune non sempre assicura un'adeguata fruizione del servizio universale da parte della popolazione residente. Si pensi, ad esempio, a situazioni in cui la popolazione, anche se esigua, è dispersa su un'aria territoriale vasta (rispetto al numero di abitanti residenti) e impervia. In tali situazioni, che sono piuttosto ricorrenti (si pensi ai numerosi Comuni al cui territorio appartengono numerose frazioni), il raggiungimento dell'unico ufficio postale presente all'interno del Comune può risultare non agevole.

97. Il sottoinsieme di Comuni interessati dal divieto (che di fatto sono Comuni "a presidio plurimo", essendo quelli "a presidio unico" già tutelati dalla previsione di cui all'art. 2, comma 4 del DM 7 ottobre 2008), è costituito da circa 400 Comuni, secondo le coincidenti stime di Poste Italiane e dell'Autorità²¹, e si caratterizza per la natura, allo stesso tempo, rurale e montana del territorio, laddove la natura rurale fa riferimento alla densità abitativa inferiore a 150 abitanti/km² e quella montana alle difficili condizioni morfologiche del territorio.

²¹ Cfr. punto 155 del documento di consultazione allegato alla delibera n. 49/14/CONS.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

98. Si tratta, dunque, di Comuni in cui la presenza di un unico ufficio postale (che, si ripete, è già garantita dal divieto di cui all'art. 2, comma 4 del DM 7 ottobre 2008) non appare sufficiente a garantire che la popolazione residente sia adeguatamente servita, in considerazione sia della natura impervia del territorio, sia della distribuzione della popolazione.

99. Come emerge dai dati esposti nella tabella di seguito, nei Comuni in questione (Comuni rurali che rientrano anche nella categoria di Comuni montani, in cui è presente più di un ufficio postale²²) la densità abitativa media, per definizione inferiore a 150 abitanti/km² (valore indice della natura rurale del territorio), è per il 48% dei casi inferiore a 50 abitanti/km². A fronte di una densità abitativa così bassa si ritiene fondamentale assicurare il mantenimento di più di un presidio postale.

Tabella n. 4

| Classi di densità abitativa (ab/kmq) | Numero di Comuni rurali e montani con più di un ufficio postale | % |
|---|---|-------------|
| - 50 | 226 | 48% |
| 50-100 | 176 | 37% |
| 100-150 | 68 | 14% |
| Totale | 470 | 100% |

Fonte: Elaborazione Agcom su dati Istat (Comuni a giugno 2013, popolazione legale ad ottobre 2011) e Poste italiane (uffici postali ad aprile 2014)

100. In merito a quanto rappresentato da Poste Italiane in relazione al fatto che il divieto in esame non arrecherebbe, alcun sostanziale beneficio per la clientela, dato l'esiguo traffico giornaliero rilevato negli uffici postali interessati, si osserva quanto segue.

101. Trattandosi di un divieto volto ad assicurare l'accessibilità del servizio universale nei Comuni in questione, si ritiene che il beneficio a favore degli utenti sussista a prescindere dalla quantità di servizi postali effettivamente erogata. **La ratio del servizio universale è infatti quella di assicurare l'accessibilità ad un set minimo di prestazioni essenziali anche in situazioni di mancato equilibrio economico (scarsa domanda) che resterebbero escluse dalle dinamiche di mercato.** Peraltro, come evidenziato nei considerando delle direttive europee in materia postale (cfr. *infra*), il beneficio a favore degli utenti del servizio postale universale residenti nelle zone remote e, in generale, per

²² La categoria di Comuni montani interessata dal divieto coincide, infatti, con la classificazione utilizzata dall'ISTAT di "Comuni totalmente montani", che, in contrapposizione a quella di "Comuni parzialmente montani", ricomprende i Comuni classificati come montani in relazione all'intera superficie amministrativa.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

la collettività si ricollega ad implicazioni in termini di inclusione e coesione sociale, nonché di integrazione degli operatori nell'economia nazionale/globale²³.

102. Tale impostazione è condivisa, peraltro, da tutti gli Enti locali intervenuti alla consultazione pubblica, che rappresentano cittadini residenti proprio in Comuni rurali e montani.

103. Infine, con riguardo a quanto osservato da Poste Italiane sulla mancanza di una quantificazione e valutazione da parte dell'Autorità degli impatti economici dell'opzione di intervento, si fa presente che il divieto in esame non comporta un aggravio della spesa attualmente sostenuta. L'osservanza del divieto, infatti, non pone la necessità di aprire ulteriori uffici postali ovvero di aumentare il numero di giorni/ore di apertura al pubblico osservati dagli uffici già esistenti.

104. Inoltre, con riguardo alla valutazione dell'impatto del divieto in esame sui margini di efficientamento della rete, si osserva che, dato il numero di uffici che non potrebbero essere chiusi per effetto del divieto (pari, secondo le stime di Poste Italiane, a circa 500 uffici²⁴), il margine che residua per la razionalizzazione della rete di uffici postali è tale da non compromettere il perseguimento degli obiettivi, riferiti al complesso della rete di accesso, di contenimento dei costi e di efficienza di gestione, quantomeno nell'ambito di un arco temporale di medio periodo (trascorso il quale, il complesso dei criteri di distribuzione della rete di uffici postali, per l'esigenza di adeguamento all'evoluzione di mercato, potranno essere oggetto di ulteriore revisione). Da un lato, infatti, il numero complessivo di uffici postali dell'attuale rete che eccede il quantitativo minimo necessario a soddisfare i vigenti criteri di distribuzione, come fissati dal DM 7 ottobre 2008, secondo le stime prudenziali fornite da Poste Italiane, è pari a circa 1.200 uffici²⁵. Dall'altro lato, è importante sottolineare che, rispetto ai circa 500 uffici salvaguardati dall'emanando divieto di soppressione, non è esclusa la possibilità di intervenire a fini di razionalizzazione attraverso misure di riduzione degli orari e/o dei giorni settimanali di apertura al pubblico (la salvaguardia della presenza sul territorio consente comunque una graduazione della possibilità di fruizione del servizio). Il limite minimo prescritto dall'art. 2, comma 5, del DM 7 ottobre 2008 (3 giorni e 18 ore settimanali) riguarda, infatti, esclusivamente gli uffici presidio unico di Comune, mentre i circa 500 uffici in questione sono localizzati in Comuni in cui è presente più di un ufficio postale.

²³ In ogni caso, il numero di operazioni medie giornaliere per ufficio postale indicato da Poste Italiane, che, come si è appena rilevato, non costituisce elemento decisivo nell'ambito della valutazione dell'opzione di intervento in esame, non appare significativo, in quanto non è specificato l'arco temporale durante il quale le rilevazioni di traffico sono state effettuate

²⁴ Secondo le stime ampiamente cautelative già effettuate dall'Autorità e riportate nel documento di consultazione allegato alla delibera n. 49/14/CONS (paragrafo n.155), il numero di uffici interessati dal divieto non è superiore a 726, salva l'incidenza (evidentemente al ribasso) degli ulteriori vincoli di copertura della popolazione nazionale. La stima di Poste Italiane è dunque inferiore in quanto tiene conto anche della necessità di rispettare le soglie di coperture della popolazione nazionale di cui all'art. 2, comma 2, del DM 7 ottobre 2008.

²⁵ Documento di consultazione allegato alla delibera n. 49/14/CONS, paragrafo 150.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

105. Nella tabella di seguito sono riportati i tempi di apertura al pubblico osservati negli uffici situati nei Comuni rurali che rientrano anche nella categoria dei Comuni montani, ad esclusione di quelli presidio unico di Comune. Il dato riguarda, pertanto, i Comuni “a presidio multiplo” (con più di un ufficio postale)²⁶.

Tabella n. 5

| Giorni di apertura per settimana | Numero di UP nei Comuni rurali e montani a presidio multiplo | % |
|---|---|---------------|
| 1 | 99 | 8% |
| 2 | 130 | 11% |
| 3 | 234 | 20% |
| 4 | 39 | 3% |
| 5 | 25 | 2% |
| 6 | 640 | 55% |
| Totale | 1.167 | 100,0% |

Fonte: Elaborazione AGCOM su dati ISTAT (Comuni a giugno 2013, popolazione legale ad ottobre 2011) e Poste italiane (uffici postali ad aprile 2014)

106. Si noti che i dati in tabella fanno riferimento ad un totale di 1.167 uffici postali, rispetto ai quali, dati i vincoli di copertura della popolazione nazionale (art. 2, comma 2 del DM 7 ottobre 2008), il numero di uffici di cui l’emanando divieto impedirebbe la chiusura è un sottoinsieme pari, secondo le stime di Poste Italiane, a circa 500 uffici postali. Fatta questa precisazione, si sottolinea che il numero di uffici attualmente aperti 1 o 2 giorni a settimana rappresenta solo il 20% del totale, mentre oltre il 50% è aperto per 6 giorni a settimana. L’analisi, dunque, evidenzia l’esistenza di significativi margini potenziali di intervento a fini di razionalizzazione da parte di Poste Italiane, anche nell’ambito dei Comuni appartenenti alla categoria prevista dal divieto in esame.

- Esclusione dall’ambito di applicazione del divieto dei Comuni con più di due uffici postali ed un rapporto abitanti per ufficio postale sia inferiore a 800

107. In alcune delle realtà territoriali rientranti nella categoria di Comuni interessati dal divieto il rapporto abitanti per ufficio postale è inferiore a 800. Tale valore è particolarmente basso (pari alla metà) se confrontato con il numero medio di abitanti per ufficio postale registrato nei Comuni in questione (Comuni rurali e montani a presidio multiplo), pari a 1.785 (si veda la **tabella n. 6**). In tali situazioni, l’applicazione del divieto di chiusura di uffici postali appare non ragionevole. Trattandosi, tuttavia, di aree

²⁶ Elaborazioni basate su dati uffici postali aggiornati ad aprile 2014 (le elaborazioni di cui al documento di consultazione sono invece basate su dati aggiornati a novembre 2013).



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

geografiche in cui la densità abitativa è scarsa e il territorio impervio, si ritiene che le esigenze della popolazione possano essere garantite dalla presenza di almeno due uffici postali.

108. Si ritiene, pertanto, che, ove il rapporto abitanti per ufficio postale sia inferiore a 800 ed il numero di uffici postali sia superiore a due, sia opportuno far salva la possibilità di chiudere uffici postali.

Tabella n. 6

| Tipologia di Comune | Numero di UP | Popolazione | N. di abitanti per UP |
|------------------------------|---------------|-------------------|-----------------------|
| Urbano | 7.105 | 48.017.037 | 6.758 |
| Rurale, di cui | 5.819 | 11.416.707 | 1.962 |
| - non montano | 1.730 | 4.079.233 | 2.358 |
| - parzialmente montano | 560 | 1.684.796 | 3.009 |
| - totalmente montano, di cui | 3.529 | 5.652.678 | 1.602 |
| - presidio multiplo | 1.173 | 2.093.510 | 1.785 |
| - senza presidio | 0 | 72.211 | n.a. |
| - presidio unico | 2.356 | 3.486.957 | 1.480 |
| Totale complessivo | 12.924 | 59.433.744 | 4.599 |

Fonte: Elaborazione AGCOM su dati ISTAT (Comuni a giugno 2013, popolazione legale ad ottobre 2011) e Poste italiane (uffici postali ad aprile 2014).

109. Al fine di valutare l'impatto dell'esclusione dall'ambito di applicazione del divieto dei Comuni con più di due uffici postali e un rapporto abitanti per ufficio postale inferiore a 800, si osserva quanto segue.

110. Come desumibile dalla **tabella n. 7**, nei Comuni rurali e montani a presidio multiplo con un rapporto abitanti per ufficio postale inferiore a 800 sono presenti, complessivamente, 271 uffici postali. Di questi, 174 rientrano nel campo di applicazione del divieto in quanto situati in Comuni con un numero di uffici postali non superiore a due. I restanti 97 uffici postali si trovano in 27 Comuni di cui 18 con 3 uffici postali, 8 con 4 uffici postali e un Comune con 11 uffici postali.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Tabella n. 7

| Comuni a presidio multiplo | Numero UP | N. Comuni |
|-----------------------------------|------------------|------------------|
| Urbano | 5.055 | 1.169 |
| Rurale, di cui | 2.006 | 773 |
| non montano | 511 | 194 |
| parzialmente montano | 322 | 109 |
| totalmente montano, di cui | 1.173 | 470 |
| maggiore di 800 ab. per UP | 902 | 356 |
| minore o uguale a 800 ab. per UP | 271 | 114 |
| 2 uffici postali | 174 | 87 |
| 3 uffici postali | 54 | 18 |
| 4 uffici postali | 32 | 8 |
| 11 uffici postali | 11 | 1 |
| Totale complessivo | 7.061 | 1.942 |

Fonte: Elaborazione Agcom su dati Istat (Comuni a giugno 2013, popolazione legale ad ottobre 2011) e Poste italiane (uffici postali ad aprile 2014).

111. Dalle elaborazioni dell'Autorità relative all'applicazione del parametro soglia di 800 abitanti per ufficio postale risulta che in questi 27 Comuni Poste Italiane può chiudere un numero di uffici postali non superiore a 32, così ripartito:

- fino a 2 uffici postali in 5 Comuni (si tratta di Comuni con 4 uffici postali),
- non più di 1 ufficio postale per Comune nei restanti 22 Comuni (di cui 1 Comune con 11, 3 con 4 UP e 18 con 3 UP).

112. Si evidenzia come circoscrivendo l'ambito di applicazione del divieto in funzione del rapporto abitanti per ufficio postale è possibile superare le criticità evidenziate da Poste Italiane in relazione all'unico Comune rurale e montano con popolazione inferiore a 1.000 abitanti in cui sono presenti 3 uffici postali. In tale Comune, infatti, essendo il rapporto numero di abitanti per ufficio postale inferiore alla soglia indicata, il numero degli uffici postale potrebbe essere portato da 3 a 2, fermo restando il rispetto delle soglie di copertura previste dai vigenti criteri di distribuzione degli uffici postali (art. 2, comma 2, del DM 7 ottobre 2008).

- La riduzione dell'orario minimo degli Uffici Postali nei Comuni a presidio unico con meno di 500 abitanti

113. Con riguardo alle misure suggerite da Poste Italiane, volte a consentire, a determinate condizioni, la chiusura di uffici unici di Comune e/o la riduzione dei giorni/ore di apertura al pubblico dagli stessi praticati (in deroga alle previsioni di cui all'art. 2, commi 4 e 5, del DM 7 ottobre 2008), si osserva come esse non possano essere prese in considerazione in alternativa al divieto in esame. Si tratta, infatti, di misure finalizzate, in un'ottica di alleggerimento dei vincoli vigenti, a comprimere i livelli di offerta del servizio universale



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

commisurandoli alla domanda potenziale espressa dagli utenti. Nessuna di tali misure, singolarmente considerata in alternativa al divieto, è in linea con l'ambito dell'intervento, che, come più volte rappresentato nel corso del procedimento, riguarda la congruità dei vigenti criteri di distribuzione dei punti di accesso alla rete postale rispetto all'esigenza di garantire una fruizione omogenea del servizio universale su tutto il territorio nazionale, comprese le zone remote, e non la congruità degli stessi in relazione all'esigenza di commisurare l'offerta del servizio universale alla domanda anche solo potenzialmente espressa dagli utenti. Inoltre, l'impostazione suggerita da Poste Italiane non appare coerente in linea di principio con la *ratio* del servizio universale, che è quella di garantire l'accesso ai servizi postali essenziali anche in presenza di condizioni di squilibrio economico, legate ad esempio alla scarsità di domanda, che non rendano remunerativa la fornitura dei servizi.

114. Peraltro, una volta riconosciuta l'opportunità di modificare i vigenti criteri di distribuzione, al fine di tutelare in maniera più appropriata gli utenti residenti nelle zone remote, si pone l'esigenza di tener conto anche degli obiettivi di contenimento degli oneri del servizio universale e, dunque, della sostenibilità del servizio universale. Nell'ottica, pertanto, di un equo contemperamento tra interessi pubblici contrapposti, l'ipotesi di riduzione dei tempi di apertura al pubblico di uffici presidio unico di Comune, può essere presa in considerazione, entro certi limiti e a determinate condizioni, come misura aggiuntiva rispetto all'introduzione del divieto in esame, al fine di ridurre l'impatto complessivo dell'intervento sui margini di efficientamento della rete di uffici postali.

115. Pertanto, si ritiene ragionevole prevedere – accanto al divieto di chiusura degli uffici postali situati nei Comuni rurali e montani – la possibilità di ridurre l'orario di apertura al pubblico al di sotto del numero di giorni e ore attualmente previsti dall'art. 2, comma 5 del DM 7 ottobre 2008 (3 giorni e 18 ore settimanali). Tale possibilità riguarda tutti i Comuni "a presidio unico", a prescindere dalla natura rurale o urbana, ovvero montana degli stessi, ed è limitata a situazioni in cui sia ragionevole presumere che la riduzione di giorni/orari di apertura al pubblico degli uffici non comprometta la fruizione del servizio universale da parte della popolazione locale, in quanto:

- il numero totale di abitanti residenti nel Comune è inferiore a 500, e dunque, la domanda potenziale di servizio è particolarmente esigua;
- è presente un ufficio limitrofo entro una distanza di 3 km aperto per almeno 3 giorni a settimana.

116. La soglia di popolazione indicata (meno 500 abitanti) appare sufficientemente cautelativa, dal momento che individua un rapporto di abitanti per ufficio postale inferiore a 1/3 rispetto a quello medio registrato nei Comuni rurali e montani (vedi **tabella n. 6**).

117. La distanza entro cui l'ufficio limitrofo deve essere situato, pari a 3 km, è definita coerentemente con la previsione di cui all'art. 2, comma 2, del decreto 7 ottobre 2008. Coincide, infatti, con la più breve delle tre fasce chilometriche di distanza tra il luogo di residenza degli utenti e il più vicino ufficio postale (3km, 5km e 6 km) stabilite per le diverse percentuali di popolazione nazionale (rispettivamente 75%, 92,5% e 97,5%).



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

118. Gli uffici potenzialmente interessati da una riduzione dell'orario minimo settimanale di apertura, che, si precisa, rientrano nella categoria degli "uffici unici di Comune" (soltanto per tale tipologia di uffici, infatti, la normativa vigente impone un'apertura minima settimanale), dovranno assicurare, in ogni caso, un'apertura al pubblico non inferiore a 2 giorni e 12 ore settimanali²⁷. Si osserva come il predetto limite minimo settimanale di apertura al pubblico è fissato in considerazione della durata dei turni lavorativi praticati negli uffici di Poste Italiane (pari a 6 ore).

119. I dati riportati nella tabella di seguito consentono di effettuare una stima del presumibile impatto della misura in esame: il numero di uffici potenzialmente oggetto di riduzione degli orari di apertura al pubblico è pari a 169, su un totale di 655 Comuni con popolazione inferiore a 500 abitanti.

Tabella n. 8

| Comuni a presidio unico con pop inferiore a 500 ab | uffici postali | % | Uffici postali con ufficio limitrofo entro 3 km | % |
|---|-----------------------|-------------|--|-------------|
| Urbano | 11 | 2% | 9 | 5% |
| Rurale, di cui | 644 | 98% | 160 | 95% |
| - non montano | 123 | 19% | 60 | 38% |
| - parzialmente montano | 6 | 1% | 2 | 1% |
| - totalmente montano | 515 | 80% | 98 | 61% |
| Totale complessivo | 655 | 100% | 169 | 100% |

Fonte: Elaborazione AGCOM su dati ISTAT (Comuni a giugno 2013, popolazione legale ad ottobre 2011) e Poste italiane (uffici postali ad aprile 2014)

120. Con riguardo agli uffici limitrofi situati entro 3 km di distanza si fa presente che, sulla base dei dati trasmessi da Poste Italiane, essi risultano essere aperti al pubblico per un numero di giorni a settimana non inferiore a 3. Peraltro, al fine assicurare la più ampia fruizione dei servizi da parte degli utenti, è auspicabile che nei giorni di chiusura dell'ufficio unico di Comune oggetto di rimodulazione oraria l'ufficio limitrofo sia aperto al pubblico.

4.3 Il quesito n. 3 – I servizi innovativi

121. L'opzione di intervento di cui al quesito n. 3, riguardante gli uffici postali situati nei Comuni rurali e montani, consiste nel prevedere una deroga al divieto di chiusura di tali uffici nel caso in cui siano resi disponibili servizi innovativi che consentano agli utenti residenti nel Comune di usufruire delle principali prestazioni del servizio universale

²⁷ Si consente, dunque, una riduzione rispetto al vincolo di apertura al pubblico degli uffici unici di Comune di cui all'art. 2, comma 5, del DM 7 ottobre 2008 (tre giorni e 18 ore settimanali).



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

anche in assenza di un ufficio postale. Tutti i soggetti intervenuti alla consultazione pubblica che si sono espressi favorevolmente in relazione all'introduzione del divieto ritengono non opportuno escludere la sua applicazione nell'ipotesi prospettata.

122. Tale opzione di intervento, che, oltre ad attenuare l'incisività del divieto di chiusura di uffici postali nei Comuni rurali e montani, poteva rappresentare un incentivo alla diffusione di servizi innovativi in grado di agevolare la fruizione del servizio universale attraverso canali diversi da quelli tradizionali, è stata prospettata in considerazione del fatto che l'evoluzione tecnologica e la modernizzazione degli apparati in dotazione alle strutture di recapito hanno consentito a Poste Italiane di arricchire la propria offerta introducendo, per alcune tipologie di invii postali, nuove modalità di accettazione presso il domicilio degli utenti²⁸.

123. Le informazioni acquisite in merito da Poste Italiane hanno evidenziato, in primo luogo, che tale modalità di accettazione è limitata ad una parte soltanto dei prodotti postali rientranti nel servizio universale (posta raccomandata) e, in secondo luogo, che il servizio di accettazione al domicilio, in quanto servizio a valore aggiunto, comporta per l'utente il pagamento di un prezzo ulteriore (pari a 4 €) rispetto a quello da corrispondere in caso di accettazione presso un ufficio postale. Tali circostanze rendono difficoltosa una valutazione dell'effettiva capacità di tali servizi innovativi a valore aggiunto di sostituire le prestazioni erogate presso gli uffici postali. Tale valutazione, peraltro, riguarda fundamentalmente aspetti, quali l'effettivo interesse e apprezzamento dimostrati dagli utenti nei confronti del servizio, che allo stato non è ancora possibile stimare, dato il recente avvio commerciale dei servizi innovativi in esame (seconda metà del 2013, limitatamente ad alcune delle zone di recapito).

124. Si condividono, pertanto, le osservazioni espresse al riguardo nei contributi pervenuti alla consultazione pubblica e si ritiene che, in considerazione del recente avvio della commercializzazione dei servizi di accettazione a domicilio degli invii postali (peraltro, al momento limitata dal punto di vista sia dell'estensione territoriale dell'offerta, sia della tipologia di invii postali), non sia opportuna, in tale fase, l'adozione dell'opzione di intervento in esame.

4.4 I quesiti nn. 4 e 5 – Le isole minori

125. 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, prospettato e analizzato nell'ambito del quesito n. 4 del documento di consultazione (cfr. documento di consultazione, paragrafo 161), rappresenta una misura di garanzia a tutela degli utenti del servizio universale residenti nelle isole minori, che, insieme con le zone rurali e montane, per le caratteristiche morfologiche del territorio, rappresentano per il legislatore situazioni particolari meritevoli di specifica considerazione.

²⁸ Documento di consultazione allegato alla delibera n. 49/14/CONS, paragrafi da 158 a 160.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

126. La necessità di una specifica misura di garanzia per tali zone remote è legata al fatto che non tutte le isole in questione verrebbero tutelate dal divieto di cui al quesito n. 2 (soltanto 13 delle 38 isole minori, infatti, appartengono alla categoria dei Comuni rurali totalmente montani).

127. Si sottolinea come il rafforzamento dei vincoli, che l'introduzione del divieto in esame comporta, ha un impatto limitato sui margini di razionalizzazione della rete di uffici postali. Innanzitutto, analogamente al divieto di cui al quesito n. 2, la misura non comporta per la dotazione di rete di Poste Italiane costi aggiuntivi rispetto alla situazione attuale. Difatti, il divieto impone non l'apertura di nuovi uffici né l'ampliamento dei tempi di apertura al pubblico, ma il mantenimento di uffici già esistenti, rispetto ai quali residua, peraltro, la possibilità di effettuare interventi di razionalizzazione attraverso rimodulazioni orarie.

128. Il numero di uffici dei quali viene esclusa la chiusura è pari a 10, secondo le stime di Poste Italiane, che tengono conto anche del concomitante vincolo derivante dal rispetto delle percentuali di copertura della popolazione nazionale (art. 2, comma 2, del DM 7 ottobre 2008).

129. Tutti i soggetti intervenuti alla consultazione pubblica che si sono espressi in merito al quesito n. 4, ivi inclusa Poste Italiane, si sono dichiarati favorevoli all'introduzione dello specifico divieto di chiusura degli "uffici presidio unico di isola". Si sottolinea come tale categoria di uffici non coincide con quella dei "presidi unici di Comune" (già tutelati dal disposto dell'art. 2, comma 4, del DM 7 ottobre 2008), dal momento che non sempre il territorio dell'isola coincide con quello del Comune di appartenenza. Il vincolo in esame, in considerazione delle peculiarità delle situazioni territoriali tutelate e della loro esiguità numerica, non è soggetto ad alcuna limitazione.

130. In particolare, si ritiene che, allo stato, l'ambito di applicazione del divieto non debba essere limitato attraverso la previsione di una deroga in relazione ai casi in cui siano resi disponibili servizi innovativi che consentano agli utenti residenti nell'isola di usufruire delle principali prestazioni del servizio universale anche in assenza di un ufficio postale (la deroga al divieto è stata prospettata come opzione di intervento nell'ambito del quesito n. 5). Al riguardo si condivide quanto rappresentato dai soggetti intervenuti alla consultazione pubblica e si richiamano le osservazioni già espresse in merito all'omologo quesito n. 3.

4.5 Il quesito n. 6 – Rimodulazione oraria e chiusura degli uffici

131. L'opzione di intervento di cui al quesito n. 6 (cfr. documento di consultazione, paragrafi nn. 163 e 164) è alternativa rispetto a quelle di cui ai precedenti quesiti nn. 2 e 4. L'opzione, infatti, non pone un divieto assoluto di chiusura degli uffici postali situati nelle aree remote, ma, secondo una logica di gradualità degli interventi di razionalizzazione della rete, esclude la chiusura degli uffici solo per un periodo di tempo limitato (2 anni), durante il quale attuare interventi meno drastici e più flessibili



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

consistenti nella rimodulazione degli orari/giorni di apertura al pubblico degli uffici. Dal tenore delle osservazioni espresse in merito al quesito n. 6 dai soggetti intervenuti alla consultazione pubblica (in particolare, Enti locali e associazioni dei consumatori) emerge che non è stato colto il carattere alternativo dell'opzione di intervento in esame rispetto ai divieti di cui ai quesiti nn. 2 e 4.

132. Nell'escludere la praticabilità della cd. "opzione zero" si è sottolineata l'opportunità di intervenire sui vigenti criteri di distribuzione degli uffici postali, introducendo specifiche misure di garanzia a tutela delle zone remote. In considerazione del livello di copertura attuale del territorio nazionale, ampiamente al di sopra dei vincoli fissati dal DM 7 ottobre 2008, infatti, l'adeguata fruizione del servizio universale da parte della popolazione residente in tali zone potrebbe risultare compromessa da interventi di razionalizzazione della rete di uffici postali, attuati nel perseguimento degli obiettivi di contenimento degli oneri del servizio universale. L'analisi delle opzioni di intervento di cui ai quesiti n. 2 e 4 ha consentito di individuare misure che, integrando i vigenti criteri di distribuzione degli uffici postale, sono in grado di assicurare un'effettiva tutela delle zone remote senza pregiudicare il perseguimento degli obiettivi di razionalizzazione della gestione e di contenimento degli oneri del servizio universale.

133. L'opzione di intervento di cui al quesito n. 6 appare, per contro, meno adeguata rispetto alle finalità e all'ambito del procedimento.

4.6 Il quesito n. 7 – Gli obblighi di informazione

134. Il quesito finale del documento di consultazione è relativo ad una misura di carattere generale, non specificamente dedicata a salvaguardare la fruizione del servizio universale nelle aree remote del Paese, ma riguardante l'implementazione di tutti gli interventi di razionalizzazione della rete di uffici postale, sia di chiusura, sia di rimodulazione oraria. La misura in esame consiste nell'imporre a Poste Italiane l'obbligo di comunicare preventivamente ai Sindaci la propria intenzione di procedere alla chiusura e/o alla rimodulazione oraria di uffici presenti nei Comuni. La comunicazione deve essere inoltrata con congruo anticipo, al fine di consentire l'instaurazione di un confronto tra la società e le Istituzioni locali, nell'ambito del quale valutare più attentamente l'impatto dell'intervento sulla popolazione locale ed individuare, ove possibile, eventuali soluzioni alternative più rispondenti alla specifica situazione di fatto.

135. In linea di massima tale opzione di intervento ha incontrato il favore di tutti soggetti intervenuti alla consultazione pubblica. Poste Italiane ha espresso riserve in merito alla prescrizione di una condotta che di fatto la società già osserva. La circostanza che Poste Italiane già provveda ad informare preventivamente i Sindaci al fine di avviare con gli stessi un confronto sulle misure di razionalizzazione che interessano gli uffici del Comune, consente di ipotizzare che l'introduzione dell'obbligo informativo in esame non comporterebbe per la società oneri economici aggiuntivi significativi.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

136. La tempistica della comunicazione indicata nel documento di consultazione prevede che i Sindaci dei Comuni inseriti dal piano di razionalizzazione degli uffici postali che non garantiscono condizioni di equilibrio economico (art. 2, comma 6 del Contratto di programma) siano informati entro trenta giorni dalla trasmissione del piano all'Autorità. Tale tempistica assicura una comunicazione preventiva rispetto all'implementazione delle singole misure, ma l'ordine di priorità secondo cui Poste Italiane procede all'esecuzione di quanto pianificato inciderà sull'effettiva durata del preavviso a favore delle diverse amministrazioni locali, creando, conseguentemente, disparità tra i diversi Comuni. Pertanto, appare più congruo far decorre il termine di preavviso per la comunicazione non dalla presentazione del piano, ma dalla data (presunta) di implementazione dei singoli interventi di razionalizzazione. In tal modo, peraltro, si evita l'accavallarsi dell'informazione preventiva nei confronti dei Sindaci con l'interlocuzione tra Poste Italiane ed i sindacati (tale criticità è stata specificamente segnalata dalla società).

137. In considerazione degli obblighi informativi di Poste Italiane nei riguardi degli utenti (affissione delle informazioni relative ai nuovi orari/giorni di apertura al pubblico, ovvero alla chiusura dell'ufficio), per i quali le Condizioni generali di servizio (delibera n. 385/13/CONS) prevedono un anticipo di 30 giorni, il preavviso della comunicazione rivolta ai Sindaci, affinché sia consentito un effettivo confronto tra le Parti, si ritiene non possa inferiore a 60 giorni.

138. L'interlocuzione tra Poste Italiane e le istituzioni locali, dei cui esiti l'Autorità deve essere tenuta informata, oltre a rappresentare un'occasione per valutare in maniera più puntuale le specificità del caso concreto, sembra rispondere anche all'esigenza di evitare, o quantomeno contenere, i contenzioni dinanzi all'Autorità giudiziaria a seguito di ricorsi presentati dai Comuni.

RITENUTO di non modificare i vigenti criteri di distribuzione delle cassette postali, in quanto congrui, allo stato, a garantire una omogenea fruizione del servizio postale universale sul territorio nazionale, ivi comprese le situazioni particolari delle isole minori e delle zone rurali e montane;

RITENUTO opportuno integrare/modificare i vigenti criteri di distribuzione degli uffici postali introducendo divieti di chiusura di uffici postali situati in zone remote del territorio nazionale, al fine di rafforzare la tutela degli utenti del servizio postale universale ivi residenti;

RITENUTO opportuno, al fine di non pregiudicare le esigenze di efficientamento della gestione della rete postale poste dal vigente Contratto di programma, anche in considerazione dell'introduzione con il presente provvedimento di specifici divieti di chiusura di uffici postali situati nelle zone remote, modificare le previsioni del citato DM del 27 ottobre 2008 relative al numero minimo di giorni/ore di apertura degli uffici postali presidio unico di Comune, stabilendo una riduzione dei giorni e delle ore settimanali nei soli Comuni scarsamente popolati e limitatamente ai casi in cui sia presente un ufficio



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

limitrofo entro una certa distanza, con orari di apertura al pubblico per quanto possibile non coincidenti;

RITENUTO opportuno introdurre un obbligo di comunicazione preventiva da parte di Poste Italiane nei confronti delle Istituzioni locali, avente ad oggetto l'attuazione di interventi di chiusura o rimodulazione oraria di uffici postali, al fine di instaurare un confronto nell'ambito del quale siano rappresentate le esigenze della popolazione locale e possano essere eventualmente individuate soluzioni in grado di limitare gli impatti negativi sull'utenza;

RITENUTO opportuno introdurre un obbligo di informativa periodica da parte di Poste Italiane nei confronti dell'Autorità, specularmente alla trasmissione del piano annuale di razionalizzazione degli uffici postali di cui al Contratto di programma (art. 2, comma 6), al fine di consentire un monitoraggio dell'effettiva implementazione degli interventi pianificati nonché la verifica della corrispondente riduzione dei costi;

RITENUTO opportuno prevedere che i criteri di distribuzione dei punti di accesso alla rete postale possano essere rivisti alla luce dell'evoluzione del mercato e, in particolare, dell'offerta di servizi innovativi e delle esigenze dell'utenza;

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

DELIBERA

Articolo 1

(Ambito di applicazione)

1. Ai sensi dell'art. 2, comma 4, *lett. c)*, del d. lgs. n. 261/1999, la presente delibera integra i criteri di distribuzione dei punti di accesso alla rete postale di Poste Italiane, fissati dal decreto del Ministro dello sviluppo economico del 7 ottobre 2008, come modificato dall'art. 2, commi 8 e 9, del Contratto di programma 2009-2001 tra il Ministero dello sviluppo economico e Poste Italiane, limitatamente ai criteri di distribuzione degli uffici postali.

2. Il piano degli interventi di razionalizzazione, di cui all'art. 2, comma 6, del Contratto di Programma 2009-2001 tra il Ministero dello sviluppo economico e Poste Italiane, per la parte relativa agli uffici postali che non garantiscono condizioni di equilibrio economico, è redatto in conformità dei criteri di cui all'art. 2 del decreto del Ministro dello sviluppo economico del 7 ottobre 2008, come integrati dalla presente delibera, e corredato di tutte le informazioni necessarie a consentire all'Autorità la verifica del rispetto della normativa applicabile.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Articolo 2 (Comuni rurali e montani)

1. Le previsioni contenute nell'art. 2 (*“criteri di distribuzione degli uffici postali”*) del decreto del Ministro dello sviluppo economico del 7 ottobre 2008, sono integrate dal divieto di chiusura di uffici postali situati in Comuni rurali che rientrano anche nella categoria dei Comuni montani.
2. Sono esclusi dall'ambito di applicazione del divieto di cui al comma 1 del presente articolo, i Comuni nei quali siano presenti più di due uffici postali ed il rapporto abitanti per ufficio postale sia inferiore a 800.
3. Ai sensi del presente articolo si intende:
 - a) per “Comuni rurali”, i Comuni con densità abitativa inferiore a 150 ab/km², secondo i più recenti dati demografici ISTAT;
 - b) per “Comuni montani”, i Comuni contrassegnati come totalmente montani nel più recente elenco di Comuni Italiani pubblicato dall'ISTAT.

Articolo 3 (Isole minori)

4. Le previsioni contenute nell'art. 2 (*“criteri di distribuzione degli uffici postali”*) del decreto del Ministro dello sviluppo economico del 7 ottobre 2008, sono integrate dal divieto di chiusura di uffici postali che sono presidio unico nelle isole minori.
5. Ai sensi del presente articolo per “isole minori” si intendono le isole, escluse Sicilia e Sardegna, in cui risiedono in maniera permanente almeno 50 abitanti, secondo i più recenti dati demografici ISTAT.

Articolo 4 (Uffici presidio unico di Comune)

1. Gli uffici postali presidio unico di Comuni con popolazione residente inferiore a 500 abitanti, ove sia presente entro 3 km un ufficio limitrofo aperto almeno tre giorni a settimana, osservano un'apertura al pubblico non inferiore a due giorni e dodici ore settimanali, garantendo un coordinamento con gli orari di apertura del suddetto ufficio limitrofo, in modo da assicurare la più ampia accessibilità del servizio.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Articolo 5 (Comunicazione nei confronti degli Enti locali)

1. Fermo restando l'obbligo di informazione nei confronti degli utenti, di cui all'art. 14, comma 3 delle Condizioni generali di servizio per l'espletamento del servizio postale universale approvate con delibera n. 385/13/CONS, gli interventi di chiusura e di rimodulazione oraria degli uffici postali devono essere comunicati da Poste Italiane ai Sindaci dei Comuni interessati, ovvero alla competente articolazione decentrata dell'Amministrazione comunale, con congruo anticipo, almeno 60 giorni prima della data prevista di attuazione dell'intervento.

Articolo 6 (Informazioni da trasmettere all'Autorità)

1. Con cadenza annuale Poste Italiane trasmette all'Autorità un'informativa sugli interventi di chiusura e rimodulazione oraria di uffici postali, pianificati ai sensi dell'art. 2, comma 6 del Contratto di programma, effettivamente attuati nell'anno di riferimento, dando evidenza del contenimento dei costi risultante dall'attuazione degli interventi e specificando le tempistiche di preavviso seguite nei confronti delle Autorità locali nonché gli esiti del confronto con le stesse.

Articolo 7 (Disposizioni finali)

1. Entro 60 giorni dalla notifica della presente delibera Poste Italiane trasmette all'Autorità, ai sensi dell'art. 2, comma 6, del Contratto di programma 2009-2011 tra il Ministero dello sviluppo economico e Poste Italiane, il piano di razionalizzazione degli uffici postali che non garantiscono condizioni di equilibrio economico relativo all'anno in corso, secondo quanto previsto dall'art.1, comma 2 della presente delibera.

2. L'Autorità si riserva di rivedere i criteri di distribuzione dei punti di accesso alla rete postale, come definiti dall'art. 1, comma 2, lett. c), del d. lgs. n. 261/1999, alla luce dell'evoluzione del mercato, delle esigenze e dei reali bisogni degli utenti e di quelle che dovessero emergere nell'ambito della propria attività di vigilanza.

3. Ai sensi della normativa vigente, il mancato rispetto da parte di Poste Italiane delle disposizioni contenute nella presente delibera comporta l'applicazione delle sanzioni previste dall'art. 21, comma 1, del d. lgs. n. 261/1999.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Il presente atto può essere impugnato davanti al Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio entro 60 giorni dalla conoscenza dello stesso.

La presente delibera è notificata a Poste Italiane e pubblicata sul sito *web* dell'Autorità.

Napoli, 26 giugno 2014

IL PRESIDENTE
Angelo Marcello Cardani

IL COMMISSARIO RELATORE
Antonio Nicita

Per attestazione di conformità a quanto deliberato

IL SEGRETARIO GENERALE
Francesco Sclafani