

Allegato A alla delibera n. 163/15/CONS

DOCUMENTO DI CONSULTAZIONE

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

L'AUTORITÀ

NELLA riunione di Consiglio del 27 marzo 2015;

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

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

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

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

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

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

VISTA la delibera n. 223/12/CONS, del 27 aprile 2012, recante *“Adozione del nuovo regolamento concernente l’organizzazione e il funzionamento dell’Autorità”*, come modificata, da ultimo, dalla delibera n. 569/14/CONS;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

VISTI tutti gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

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

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

2. Nel recepire la normativa europea, il legislatore nazionale, all'art. 3, commi 6 e 7, del citato d.lgs. n. 261/1999, ha previsto che l'Autorità possa autorizzare la raccolta e il recapito con frequenza a giorni alterni in presenza di *“particolari situazioni di natura infrastrutturale o geografica”*. Eventuali deroghe al principio della fornitura per cinque giorni a settimana possono interessare soltanto ambiti territoriali con densità abitativa inferiore a 200 ab/kmq e, complessivamente, non oltre un ottavo (12,5%) della popolazione nazionale. Tale previsione, peraltro, è stata sempre richiamata, dal 1999 in poi, nei contratti di programma relativi allo svolgimento del servizio universale postale e alla sua remunerazione.

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

4. Con riguardo alla popolazione nazionale residente nelle zone servite a giorni alterni, il limite massimo, inizialmente fissato nella misura di un ottavo della popolazione nazionale, è stato di recente aumentato (fino ad un quarto), dalla Legge di stabilità 2015¹. Oltre a tale modifica, il legislatore ha fissato in 45 giorni (decorrenti dalla ricezione dell'istanza) il termine entro il quale l'Autorità deve pronunciarsi sulla richiesta di Poste Italiane di autorizzazione all'implementazione del modello di recapito a giorni alterni².

5. Inoltre, sempre in tema di frequenza settimanale di raccolta e recapito della corrispondenza, il legislatore ha previsto che il nuovo contratto di programma (attualmente in fase di negoziazione tra il Ministero dello sviluppo economico e Poste Italiane), relativo al quinquennio 2015-2019, possa disporre l'introduzione di "*misure di rimodulazione*" della frequenza di erogazione dei servizi e che tali misure possano interessare l'intero territorio nazionale³. La *ratio* espressa di tale specifica previsione è quella di assicurare la rispondenza del servizio universale alle "*mutate esigenze degli utenti*", nonché la sostenibilità del relativo onere. Le modifiche alle norme in materia di recapito a giorni alterni devono essere, infatti, inserite nell'ambito del più ampio intervento, contenuto nella Legge di stabilità per 2015, che ha come finalità specifica quella di garantire un'adeguata valorizzazione di Poste Italiane, coerente con la strategia di ristrutturazione del servizio postale e dell'azienda interessata da un nuovo piano industriale quinquennale, assicurando la certezza dei rapporti giuridici tra lo Stato e la società e la sostenibilità finanziaria dell'onere del servizio postale universale, .

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

¹ Art. 1, comma 276 della Legge di stabilità 2015. L'ampliamento a un quarto della popolazione nazionale del limite massimo previsto dall'art. 3, comma 7 del d.lgs. n. 261/1999 comporta un superamento della previsione di cui all'articolo 2, comma 7, del vigente Contratto di Programma, nella parte in cui si fa riferimento al limite massimo di un ottavo della popolazione nazionale, nonché alla possibilità che tale parametro, sentita l'Autorità, possa "*essere soggetto ad un margine di tolleranza fino ad un massimo del 5%*".

² Art. 1, comma 275 della Legge di stabilità 2015.

³ Art. 1, comma 277 della Legge di stabilità 2015.

termine di conclusione del procedimento per il tempo necessario a riscontrare le richieste dell'Autorità.

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

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

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

10. Nell'ambito del procedimento, devono essere attentamente considerati i bisogni degli utenti direttamente coinvolti dalla nuova modalità di recapito in qualità di mittenti o destinatari di invii postali e, in particolare, l'incidenza della riduzione della frequenza di recapito sulla capacità del servizio universale di soddisfare i bisogni dell'utenza rispetto allo *status quo ante* – anche con riguardo alla modifica indotta dei bisogni degli utenti – nonché gli effetti prodotti, in termini di sostenibilità economica del servizio dall'attuale regime rispetto alle alternative ragionevolmente praticabili. La posizione degli utenti coinvolti dalla nuova modalità di recapito deve in ogni caso essere tutelata attraverso un'informazione chiara e completa sulle condizioni di fornitura del servizio e, in particolare, sui tempi di spedizione degli invii previsti dagli *standard* di qualità, che li renda consapevoli delle implicazioni legate all'implementazione del recapito a giorni alterni. A tal fine, la valutazione deve tener conto di altre misure vigenti o in corso di attuazione che concorrono a soddisfare gli obiettivi del servizio universale, quali, ad esempio, la disponibilità di un servizio di posta prioritaria che prevede la consegna *J+1*.

11. Sotto altro profilo, occorre prestare particolare attenzione ai risparmi in termini di costi di fornitura conseguibili da Poste Italiane attraverso l'ottimizzazione della gestione della rete di recapito, a garanzia della sostenibilità economica nel lungo periodo del

servizio universale il cui onere è finanziato dallo Stato, e, dunque, nell'interesse di tutta la collettività degli utenti finali e dei *tax payer*; tutto ciò deve essere inserito in un contesto caratterizzato dalla scelta del legislatore di assegnare un valore strategico fondamentale agli interventi su Poste Italiane volti a garantire la sostenibilità finanziaria dell'onere del servizio postale universale, in presenza di una continua riduzione annuale dei volumi della corrispondenza non compensata, come in altri paesi, dalla crescita dei volumi dei pacchi. Il cambiamento delle abitudini dovuto alla crescente e irreversibile sostituibilità dei servizi di corrispondenza con le nuove tecnologie dell'informazione non incide solo sulla riduzione della domanda e quindi dei volumi, ma anche sulla sensibilità degli utenti sulla frequenza del recapito, i consumatori infatti ritengono marginale l'impatto del differimento di un giorno della consegna di alcuni prodotti postali sul loro bisogno, destinando di converso un maggior valore alla certezza del recapito.

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

2. Sintesi della proposta di Poste Italiane

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

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

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

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

17. Secondo Poste Italiane, le “*particolari situazioni di natura infrastrutturale o geografica*” che giustificherebbero l’implementazione del modello di recapito a giorni alterni sono rappresentate dalla strutturale debolezza della domanda di invii postali in Italia rispetto ai principali Paesi UE⁴ (dovuta al concorrere di più fattori, riconducibili alle peculiarità socio-economiche del Paese, tra cui, in particolare, il valore del PIL *pro-capite* e il livello di scolarizzazione della popolazione, entrambi più bassi rispetto ai principali Paesi UE) e dalle caratteristiche geografiche e demografiche del Paese (il confronto europeo evidenzerebbe al riguardo una notevole estensione delle aree montuose e uno scarso indice di urbanizzazione), che concorrerebbero a rendere particolarmente onerosa la fornitura del servizio postale universale. Si tratta, dunque, di situazioni che riguardano l’Italia nel suo complesso e la particolarità delle stesse emergerebbe dal confronto con gli altri Paesi europei.

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

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

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

19. Così individuato l’ambito dei “Comuni potenzialmente a giorni alterni” (circa 6.300 Comuni in cui risiede circa il 41% della popolazione italiana), la società seleziona i 5.296 Comuni nei quali dovrebbe essere attuato il recapito a giorni alterni e nei quali risiede poco meno di un quarto della popolazione nazionale (circa 15,4 milioni di abitanti)⁵.

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

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

21. Sulla base di alcuni studi di settore relativi alle preferenze dei consumatori, che evidenzerebbero una sensibilità ai tempi di recapito della corrispondenza molto bassa, la società esclude un impatto significativo del nuovo modello di recapito sulle abitudini dell’utenza.

22. In ogni caso, secondo quanto rappresentato da Poste Italiane, i soli servizi che, a seguito dell’implementazione del nuovo modello di recapito, potrebbero subire ritardi

⁴ In particolare, la situazione italiana è confrontata con quella di Francia, Germania, Regno Unito e Paesi Bassi.

⁵ Il dato è riferito alla popolazione prevista dall’ISTAT al 1° gennaio 2016, pari a 61,8 milioni di abitanti.

rispetto ai tempi di spedizione previsti come *standard* qualitativo sono la posta prioritaria⁶ e i quotidiani, che hanno entrambi un obiettivo in “J+1” (recapito entro il giorno lavorativo successivo a quello di inoltro nelle rete postale).

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

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

3. Le valutazioni dell’Autorità sulla proposta di Poste Italiane

3.1 I presupposti della deroga

25. Prima di analizzare nel merito la proposta di Poste Italiane e il quadro normativo di riferimento dal quale essa trae origini e al quale si riferisce, appare dirimente inquadrare brevemente il contesto economico e regolatorio del servizio universale nella sua evoluzione nel corso dell’ultimo decennio. Al riguardo, giova richiamare quanto riportato dal recente “*Discussion paper on the implementation of Universal Service in the postal sector and the effects of recent changes in some countries on the scope of the USO*” predisposto nel 2014 dall’ ERGP (European Regulators Group for postal services). L’iniziativa ERGP nasce dal riconoscere innanzitutto i profondamenti strutturali intercorsi in oltre vent’anni nel settore postale, in Europa come in tutti i paesi avanzati, con particolare riferimento alla dinamica della domanda dei prodotti tipicamente inseriti nel servizio universale.

26. Come ricordato dal *Discussion paper*, all’inizio degli anni novanta, periodo al quale peraltro risale il *Green Paper* del 1992 la dimensione del servizio postale, in termini di volumi, rendeva quasi indipendenti il tema delle tutele agli utenti da quello della sostenibilità economica del servizio. Negli anni novanta, infatti, la tendenza media europea (peraltro relativa a 12 paesi) degli andamenti nei volumi postali si attestava ad una crescita annuale pari a circa il 6.1%. Oggi, il *trend* si è specularmente invertito, dal momento che si registra una contrazione annua dello stesso ammontare. Ciò è dovuto ad una pluralità di fattori, tra i quali, secondo il *Discussion paper* che riporta la più avanzata letteratura di riferimento, i cambiamenti strutturali dovuti ai mutamenti nei “*communication behaviour needs*” ovvero nei fenomeni di *e-substitution* che avvengono a tassi crescenti nelle famiglie, nelle imprese e nelle pubbliche

⁶ L’art. 1, comma 2, *lettera f-bis*, del d.lgs. n. 261/1999, definisce l’invio di posta prioritaria come “*servizio espresso di corrispondenza non massiva verso qualsiasi località del territorio nazionale ed estero per il quale sono fissati obiettivi medi per il recapito da effettuare entro il giorno lavorativo successivo a quello di inoltro nelle rete pubblica postale*”.

amministrazioni. Peraltro, quell'analisi evidenzia come paesi come Nuova Zelanda, Canada, Australia e Stati Uniti per primi hanno avviato la discussione e adottato provvedimenti volti a ridefinire peso e perimetro del servizio universale postale in ragione sia del mutamento dei bisogni che della crescita comparata di costi incompressibili dovuti al mantenimento di una rete nella quale finiscono per transitare volumi via via decrescenti, con una dimensione tale da rendere nel medio-lungo periodo il servizio non sostenibile. Ad esempio, in Nuova Zelanda l'operatore pubblico postale recapiterà dal luglio 2015 i prodotti del servizio universale a giorni alterni ad oltre il 90% della popolazione.

27. Queste considerazioni hanno comportato che il gruppo dei regolatori postali europei "embarked on a reflection process" in merito alla "*long term sustainability of the existing requirements of the Postal Service Directive, including possible amendments of the requirements that could increase its effectiveness as a solution to social inclusion issues throughout Europe ...reflecting on the appropriateness of the current regulatory framework with regard to the universal service*".

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

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

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

31. Ciò in particolare riguarda la possibilità di accordare deroghe agli obblighi, stabiliti dalle direttive europee, di consegna dei prodotti USO in cinque giorni settimanali. Tali deroghe sono accordate, dalle Autorità di regolazione nazionali, in base a circostanze

considerate particolari anche in ragione della loro posizione geografica. L'assenza di dettagliate linee-guida o di *test* da applicare a livello europeo comporta che le circostanze specifiche nazionali assumano rilievo preminente. E, infatti, guardando alla prassi applicativa si riscontra un'elevata varietà di casi, distinti tra di essi, testimonianza di valutazioni che avvengono *caso per caso*.

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

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

34. Ciò premesso, le "*particolari situazioni di natura infrastrutturale o geografica*" richiamate dalla normativa italiana ed europea⁷ e che, ad avviso di Poste Italiane, giustificerebbero l'implementazione del modello di recapito a giorni alterni sono rappresentate, da un lato, dalla scarsa domanda di servizio, dall'altro, dalle caratteristiche orografiche (estensione delle aree montane) e demografiche (scarso indice di urbanizzazione) del territorio, aspetti che, nel loro insieme, concorrerebbero a rendere la fornitura del servizio postale particolarmente onerosa.

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

⁷ Secondo quanto riportato in un recente report ERGP (*The European regulators group for Postal services – Report 2014 on the quality of service and end-user satisfaction*, pubblicato sul sito della Commissione europea al seguente [link](http://ec.europa.eu/internal_market/ergp/documentation/documents/index_en.htm):

http://ec.europa.eu/internal_market/ergp/documentation/documents/index_en.htm), in ambito europeo, le autorità nazionali di regolamentazione di diversi Paesi membri hanno concesso deroghe ai sensi di quanto previsto dall'art. 3, paragrafo 3 della direttiva 97/67/CE, motivandole sulla base delle seguenti circostanze, quali: aree scarsamente popolate o con popolazione dispersa, carattere montano e inaccessibilità del territorio, insularità, condizioni climatiche estreme, assenza o irregolarità dei servizi di trasporto pubblico, infrastrutture (ad esempio, stradali) poco sviluppate.

loro particolarità sarebbe evidenziata dal confronto con le corrispondenti situazioni di altri Stati europei.

36. Al riguardo si osserva come il requisito delle “*particolari situazioni di natura infrastrutturale o geografica*” rappresenti la trasposizione nell’ordinamento nazionale delle “*circostanze o condizioni geografiche giudicate eccezionali*” in presenza della quali la normativa europea consente una deroga alla fornitura del servizio universale per 5 giorni a settimana. Essendo rimessa la concessione di tale deroga alla valutazione delle autorità nazionali di regolamentazione, il giudizio circa il presupposto della particolarità delle condizioni deve essere effettuato con riferimento al contesto nazionale e alle sue specificità.

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

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

39. Pertanto, si ritiene che quanto rappresentato da Poste Italiane costituisca un utile e rilevante elemento indicativo del contesto socio-economico che influenza le dinamiche della domanda e dell’offerta del servizio. Al tempo stesso esso non può assumere rilievo

esclusivo ai fini della valutazione dei presupposti richiesti per il rilascio dell'autorizzazione, essendo necessario verificare le peculiarità di natura geografica e infrastrutturale che caratterizzerebbero, all'interno del contesto nazionale, i Comuni per i quali è stata richiesta l'implementazione del recapito a giorni alterni (si veda il paragrafo n. 3, punti da 82 a 100) influenzando, per tale via, anche i costi di recapito e raccolta, nonché il costo-opportunità di erogazione del servizio nei cinque giorni settimanali ai fini della sua sostenibilità nel medio-lungo termine.

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

3.2 *L'impatto sulle abitudini dell'utenza*

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

41. Poste Italiane riferisce dei risultati di alcuni studi sulle abitudini di consumo e le preferenze degli utenti (si veda *infra*) che, con riferimento ai tempi di recapito della corrispondenza, evidenzerebbero una scarsa sensibilità dell'utenza rispetto alla velocità di consegna: la consegna in "J+1" (primo giorno lavorativo successivo a quello di inoltro nella rete postale) si colloca, se si considerano una serie di caratteristiche del servizio, tra gli ultimi posti nella "classifica d'importanza". Nel dettaglio, Poste Italiane rileva che circa il 75% della popolazione italiana ritiene adeguato il recapito a giorni alterni e, quindi, non essenziale un recapito quotidiano.

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

43. Poste Italiane cita al riguardo anche studi comparativi realizzati a livello europeo. Con particolare riferimento al nostro Paese, dallo studio effettuato da *The Boston Consulting Group*⁸, risulterebbe che le preferenze dei destinatari dei servizi postali sono spostate verso basse frequenze di recapito (2 giorni a settimana per il 71% circa dei rispondenti). Anche in questo caso, lo studio è apprezzabile con riferimento al dibattito, avviato già da diversi anni, e ultimamente fatto proprio nell'ambito di una indagine ancora in corso da parte del Gruppo dei regolatori postali europei (ERGPost), circa la necessità di introdurre elementi di flessibilità nel servizio universale di recapito, anche in ragione dell'asserito trascurabile impatto che esso genererebbe sul fabbisogno degli utenti. Tuttavia tale indagine non contiene, di per sé, riferimenti dettagliati sul campione utilizzato, tali da poter estendere i risultati campionari all'intera popolazione italiana⁹ ai fini della specifica valutazione della proposta di Poste.

44. Il rapporto tecnico svolto da *Rand Europe* per la Commissione europea¹⁰ illustra una metodologia per misurare le preferenze dei consumatori e la implementa in tre Paesi (tra cui l'Italia), fornisce indicazioni agli Stati che desiderano condurre indagini quantitative per meglio comprendere le esigenze dei cittadini in tema di servizi postali. Una delle raccomandazioni di carattere metodologico è proprio quella di garantire, negli studi prossimi, una numerosità campionaria ampia, soprattutto per gli utenti di tipo affari, data la loro importanza nel settore postale.

45. In ogni caso, con i limiti sopra evidenziati, gli elementi prodotti da Poste Italiane in relazione alle abitudini degli utenti e all'impatto sulle stesse di una variazione della frequenza di recapito, sono apprezzabili sotto un profilo di contesto volto a caratterizzare l'evoluzione del servizio anche alla luce della trasformazione, nel corso degli anni, del cosiddetto 'diritto a comunicare', ormai realizzato in forma ibrida dagli utenti con mezzi cartacei e digitalizzati. Al tempo stesso, essi non costituiscono di per sé elementi sufficienti ai fini della valutazione della proposta di Poste Italiane.

3.3 I Servizi coinvolti e l'impatto sugli obiettivi di qualità

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

⁸ *The Boston Consulting Group*, "The postman always brings twice", 2011.

⁹ L'unico elemento reso noto nel rapporto è che, per ciascuno dei 14 paesi esaminati, sono stati intervistati 400 individui di età compresa tra 18 e 65 anni.

¹⁰ *Rand Europe*, "Study on Appropriate Methodologies to better Measure Consumer Preferences for Postal Services", 2011.

spedizione) e gli invii di posta ordinaria e prioritaria (per i quali tale modalità di spedizione è ammessa), la raccolta della corrispondenza nei Comuni serviti a giorni alterni è effettuata in tutti i giorni in cui gli uffici postali presenti sul territorio sono aperti al pubblico.

47. Secondo quanto da Poste sostenuto, l'introduzione della nuova modalità di recapito può pregiudicare i tempi di spedizione degli invii per la cui consegna è previsto uno *standard* pari o inferiore a "J+3" (consegna al destinatario entro il terzo giorno lavorativo successivo a quello dell'inoltro dell'invio nella rete postale). Tuttavia, nuove condizioni di offerta del servizio di posta prioritaria con *standard* "J+1", vedi *infra*, su cui è in corso una consultazione pubblica¹¹, potrebbero mitigare questo fenomeno, laddove il contenimento atteso dei costi e/o la maggiore remuneratività del servizio dovessero rendere disponibili risorse aggiuntive e innescare processi di razionalizzazione idonei a migliorare la qualità complessiva.

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

- *I servizi postali con standard "J+4"*

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

50. Con riguardo allo *standard* in "J+4", la fissazione dei relativi obiettivi statistici di qualità (ovvero, per ciascun prodotto postale, la percentuale di invii sul totale annuale nazionale da recapitare entro il quarto giorno successivo a quello di inoltro nella rete postale) è rimessa dal legislatore all'Autorità che provvederà, a seguito dell'istruttoria

¹¹ Si veda la delibera n. 164/15/CONS del 27 marzo 2015, in materia di nuovi obiettivi statistici di qualità e nuove tariffe degli invii postali rientranti nel servizio universale.

attualmente in corso, a valutare la proposta presentata da Poste Italiane ai sensi dell'art. 1, comma 280 della Legge di stabilità 2015.

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

- *Il servizio di posta prioritaria*

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

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

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

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

56. Il relativo sistema di rilevazione dovrà essere opportunamente modulato al fine di tener conto dell'impatto del recapito a giorni alterni sui tempi di spedizione della posta

prioritaria, ad esempio, monitorando anche le tratte relative alle “zone alterne” e assicurando a quest’ultime un’adeguata rappresentatività campionaria.

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

- *I prodotti editoriali periodici quotidiani*

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

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

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

60. L’analisi dei volumi di quotidiani recapitati nei Comuni potenzialmente interessati evidenzia che l’impatto dell’implementazione del recapito a giorni alterni sui prodotti editoriali periodici quotidiani è contenuto. Se l’analisi viene poi limitata ai soli Comuni in cui potrebbero ritenersi sussistenti le condizioni fissate dal legislatore per il rilascio dell’autorizzazione (si veda *infra*, paragrafo n. 3.5), l’impatto sul servizio in esame risulta ulteriormente ridimensionato. Infatti, in tali Comuni:

- il numero medio di quotidiani distribuiti è pari a circa (*omissis*) copie giornaliere per Comune;
- circa il 72% dei Comuni riceve giornalmente un numero di copie di quotidiani pari o inferiore a (*omissis*);
- circa il 67% dei Comuni riceve un numero di copie di quotidiani pari o inferiore a (*omissis*);
- ogni (*omissis*) residenti viene consegnata una sola copia di un quotidiano.

61. In generale si osserva, poi, che, da un lato, il rilascio dell’autorizzazione alla fornitura a giorni alterni, secondo la normativa vigente, non può essere subordinato a valutazioni

che, ancorché possano utilmente concorrere a stimare il costo-opportunità della misura in termini sia del fabbisogno degli utenti che della sostenibilità del servizio, esulino dalla verifica delle condizioni fissate dal legislatore all'art. 3, comma 7 del d.lgs. n. 261/1999; dall'altro, l'impatto sulla fruizione del servizio di recapito dei quotidiani, come sopra stimato, appare trascurabile se confrontato con le esigenze di sostenibilità del servizio universale perseguite attraverso l'introduzione del modello di recapito a giorni alterni.

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

- *La gestione della posta inesitata*

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

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

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

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

64. L'autorizzazione richiesta da Poste Italiane si basa su parametri che comportano l'introduzione del modello di recapito a giorni alterni in 5.296 Comuni, in cui risiede circa il 25% della popolazione italiana. La proposta prospetta un percorso in 3 fasi per una

graduale implementazione del modello, soggetta ad altrettanti momenti di verifica da parte dell'Autorità, e una progressiva estensione del numero di utenti interessati, fino al raggiungimento, entro la fine del 2017, del limite massimo di 1/4 della popolazione nazionale.

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

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

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

68. L'esigenza di procedere in maniera graduale, secondo quanto evidenziato da Poste Italiane, discende dall'opportunità di consentire una valutazione complessiva e progressiva di tutti gli elementi che contemporaneamente verranno a comporre il quadro d'insieme: oltre all'implementazione del recapito a giorni alterni, anche la nuova configurazione dei prodotti postali inclusi nel servizio universale secondo quanto previsto dalla Legge di stabilità 2015 (introduzione del servizio di posta ordinaria e definizione di nuovi *standard* di qualità dei servizi)¹².

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

70. Al fine di assicurare un costante e tempestivo aggiornamento sull'andamento dell'attuazione del piano, nonché di consentire una verifica della coerenza, rispetto alle attese, dei risultati effettivamente raggiunti in termini di risparmi di costo e ottimizzazione della rete di recapito, appare opportuno prevedere, da un lato, specifici obblighi informativi a carico di Poste Italiane, sia prima dell'avvio sia a conclusione di ciascuna

¹² Art. 1, commi 278 e 280 della Legge di stabilità 2015.

fase, dall'altro, che l'avvio di ciascuna fase implementativa sia autorizzata dall'Autorità. L'Autorità potrà avviare specifiche interlocuzioni con la Commissione europea sull'andamento del piano e le relative verifiche.

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

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

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

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

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

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

Quesito n. 4 – *Si condivide l'orientamento dell'Autorità secondo cui, durante l'implementazione graduale del modello di recapito a giorni alterni nei Comuni autorizzati, ai fini di un maggior controllo del processo attuativo, sia necessario prevedere:*

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

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

- *sotto il profilo dell’impatto sull’utenza e della regolare fruizione del servizio universale;*

- *sotto il profilo della realizzazione dei risparmi di costo derivanti dall’ottimizzazione delle risorse e della gestione della rete di recapito e, in generale, sotto quello della corrispondenza tra risultati attesi e realizzati?*

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

- *L’individuazione degli ambiti territoriali*

76. L’art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 261/1999 stabilisce che la fornitura a giorni alterni sia autorizzata dall’Autorità in ambiti territoriali che, oltre ad essere caratterizzati da particolari situazioni di natura infrastrutturale o geografica, abbiano una densità abitativa inferiore a 200 ab/kmq. In considerazione di tale generica previsione (il legislatore non specifica quale ambito territoriale considerare), per l’individuazione delle zone in cui implementare il modello di recapito a giorni alterni, Poste Italiane propone di far riferimento ad ambiti territoriali provinciali e, più precisamente, all’insieme di Comuni appartenenti al territorio di una Provincia ad esclusione del capoluogo. Vengono così selezionati, come “Comuni potenzialmente alterni” 5.260 Comuni appartenenti al territorio di 79 Province in cui – escludendo il territorio e i residenti del Comune capoluogo di Provincia – la densità abitativa è inferiore a 200 ab/kmq¹³.

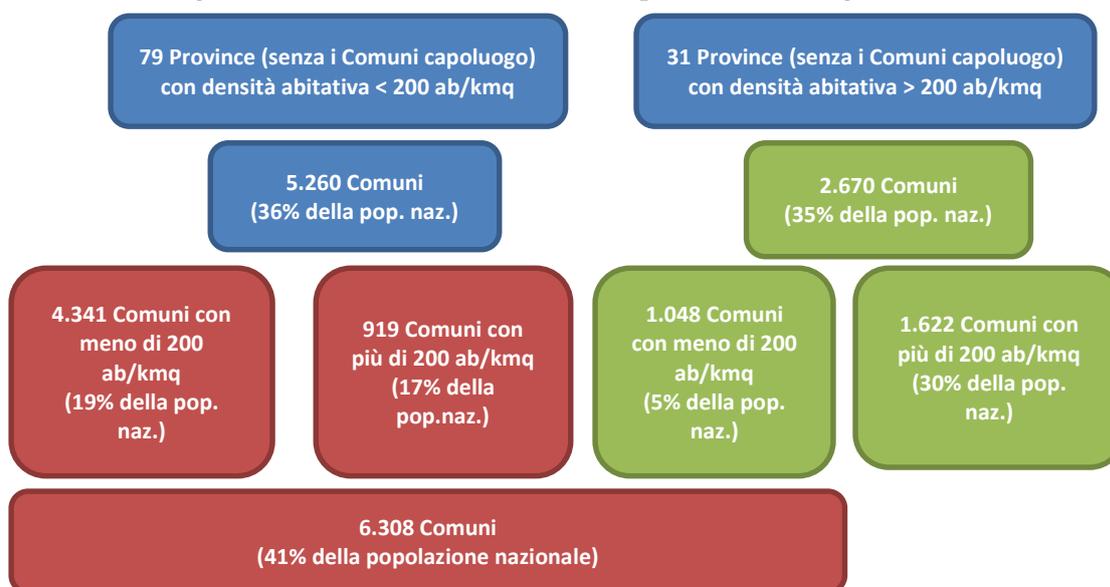
77. La scelta dell’ambito provinciale come principale riferimento territoriale per il calcolo della densità abitativa consentirebbe, ad avviso di Poste Italiane, una migliore distribuzione su tutto il territorio nazionale delle zone servite a giorni alterni, anche in considerazione del considerevole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

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

¹³ Si fa riferimento all’elenco di Comuni italiani pubblicato dall’Istat il 30 gennaio 2015 e ai relativi dati demografici.

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

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



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

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

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

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

- *Le particolari situazioni di natura infrastrutturale o geografica*

82. Dopo la proposta iniziale, nel corso del procedimento, Poste Italiane ha indicato nuovi e più dettagliati parametri per delineare gli ambiti territoriali particolari nei quali attivare il recapito a giorni alterni. Di conseguenza, la società ha in parte modificato l’elenco dei Comuni interessati (nonché, all’interno di tale elenco, i Comuni nei quali intende attuare la prima fase di implementazione). L’elenco definitivo mostra in concreto gli effetti che deriverebbero dall’attuazione dei parametri proposti da Poste Italiane, parametri sui quali l’Autorità è chiamata a pronunciarsi attraverso il rilascio o meno dell’autorizzazione richiesta. L’elenco al quale si applicherebbe gradualmente la misura secondo le fasi sopra richiamate ricomprende complessivamente, per la fine del 2017, 5.296 Comuni (oltre la metà del totale dei Comuni Italiani, pari a 8.046 Comuni¹⁴), in cui risiedono, circa 15,4 milioni di abitanti, ovvero il 24,5% della popolazione nazionale (poco meno del limite massimo recentemente fissato dal legislatore con la Legge di stabilità 2015, che risulta, pertanto, rispettato).

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

¹⁴ Si specifica che il numero totale di Comuni italiani, secondo l’elenco Istat pubblicato il 30 gennaio 2015, è pari a 8.047, tuttavia dall’analisi si esclude il Comune di Campione d’Italia. In tale Comune, infatti, Poste Italiane non effettua il servizio di recapito, essendo il Comune circondato dal territorio svizzero.

di recapito particolarmente onerosa e, nella prospettiva del continuato contrarsi dei volumi, non sostenibile.

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

- 1) Densità orizzontale dei punti di recapito - Si tratta della distanza media tra i civici a livello comunale, ossia della distanza media tra le fermate del giro di recapito del portalettere. Tale distanza aumenta in presenza di configurazioni territoriali e infrastrutturali particolari (ad esempio, case sparse e isolate, territorio impervio o difficilmente accessibile, stato e viabilità della rete stradale). In tutti i Comuni in cui Poste Italiane chiede che sia autorizzato il recapito a giorni alterni, la distanza media tra i civici è superiore a 50 metri.
- 2) Densità verticale dei punti di recapito - Si tratta del numero medio di utenti per civico, ossia del numero medio di potenziali destinatari di posta, riferito a nuclei familiari, negozi e uffici. Poste Italiane osserva, al riguardo, che un elevato numero di fermate del portalettere a fronte di un numero esiguo di clienti da servire determina una maggiore incidenza dei costi fissi sul costo unitario di recapito degli invii. In tutti i Comuni in cui Poste Italiane chiede che sia autorizzato il recapito a giorni alterni, il numero medio di utenti per civico è inferiore a 3.
- 3) Numero di utenze commerciali sul totale delle utenze - Si tratta dell'incidenza percentuale delle utenze commerciali sul totale delle utenze presenti nel Comune. Una ridotta presenza di tale tipo di utenza, che tende a ricevere volumi di posta più elevati in un unico punto di recapito, determina una maggiore incidenza dei costi fissi sul costo unitario di recapito degli invii. In tutti i Comuni in cui Poste Italiane chiede che sia autorizzato il recapito a giorni alterni, l'incidenza delle utenze commerciali sul totale delle utenze è inferiore al 20%.
- 4) Popolazione del Comune inferiore ai 30.000 abitanti - Poste Italiane ha ritenuto opportuno escludere il recapito a giorni alterni nei Comuni con popolazione pari o superiore a 30.000 abitanti, in considerazione del fatto che un maggiore numero di clienti da servire consente di realizzare economie di scala e, quindi, di ridurre il costo unitario del recapito degli invii. Tutti i Comuni in cui Poste Italiane chiede che sia autorizzato il recapito a giorni alterni hanno una popolazione inferiore a 30.000 abitanti.

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

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

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

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

89. Quanto al parametro della densità orizzontale dei punti di recapito proposto da Poste Italiane, si osserva che il numero di Comuni italiani per i quali la distanza media tra i civici è superiore a 50 metri (valore soglia) ammonta a 6.072 (su 8.046), ossia il 75,5% dei Comuni, in cui risiede il 43,4% della popolazione nazionale. Il valore soglia individuato da Poste Italiane per il parametro in esame, ove singolarmente considerato, pur costituendo un elemento di oggettiva criticità per la sostenibilità del servizio, non appare di per sé sufficiente a selezionare situazioni particolari o eccezionali.

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

popolazione nazionale, per cui l'aggiunta del secondo criterio (utilizzando il valore soglia proposto da Poste Italiane) appare quasi ininfluente.

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

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

93. L'analisi svolta (i cui risultati sono sintetizzati nella **tabella n. 1**), evidenzia, pertanto, come, per quanto gli indicatori proposti da Poste Italiane siano potenzialmente idonei ad individuare situazioni di natura geografica o infrastrutturale, i relativi valori soglia non siano sufficienti ad identificare situazioni oggettivamente qualificabili come particolari, quanto meno alla luce delle indicazioni riferibili alla normativa nazionale. A tali conclusioni si giunge sia applicando ciascun parametro proposto da Poste singolarmente, sia applicando i quattro parametri congiuntamente. Di qui la necessità di rivedere i valori soglia di ciascun indicatore e la loro interazione, al fine di poter valutare se ed in quali dei Comuni oggetto di richiesta di autorizzazione ricorrano le “*particolari situazioni di natura infrastrutturale o geografica*” di cui all'art. 3, comma 7 del d.lgs. n. 261/1999.

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

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

Indicatore	Soglia/Parametro	# Comuni	% Comuni italiani	% Popolazione nazionale residente
1) Densità orizzontale dei punti di recapito	> 50 metri	6.072	75,5%	43,4%

2) Densità verticale dei punti di recapito	< 3 utenti	7.774	96,6%	70,2%
3) Percentuale utenze commerciali	< 20% utenze commerciali	7.752	96,3%	98,5%
Indicatori 1 & 2 (densità orizzontale e verticale dei punti di recapito)	> 50 metri < 3 utenti	6.022	74,8%	38,5%
Indicatori 1, 2 & 3 (densità orizzontale e, verticale dei punti di recapito e percentuale di utenze commerciali)	> 50 metri < 3 utenti < 20% utenze commerciali	5.781	71,8%	37,7%
Indicatori 1, 2, 3 & 4 (densità orizzontale e, verticale dei punti di recapito, percentuale di utenze commerciali e popolazione Comune)	> 50 metri < 3 utenti < 20% utenze commerciali < 30.000 abitanti	5.706	70,9%	31,1%

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

96. Al fine di determinare, in relazione all'indicatore della densità orizzontale dei punti di recapito, un valore di soglia significativo per l'individuazione di Comuni in cui siano presenti "situazioni particolari", si deve dunque procedere a determinare ulteriori elementi significativi di selettività. Ad esempio, si potrebbe ipotizzare di considerare il secondo quartile (mediana) della distribuzione dei Comuni, ossia il valore della distanza media tra civici oltre il quale ricade il 50% dei Comuni italiani I Comuni così individuati, in cui l'indicatore della densità orizzontale dei punti di recapito è maggiore di 81,7 metri, sono 4.022, nei quali risiede il 18,9% della popolazione nazionale.

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

percentuale di utenze commerciali, la percentuale di utenze commerciali al di sotto della quale il Comune si considera particolare è pari all'8%.

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

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

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

Tabella n. 2 – Soglie proposte dall’Autorità

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

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

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

Quesito n. 8 - Si condivide l’orientamento dell’Autorità secondo cui, affinché i suddetti criteri possano evidenziare una situazione particolare rispetto al contesto nazionale, sia necessario fissare i valori soglia nella misura indicata dall’Autorità?

In caso di risposta negativa, indicare quali valori soglia degli indicatori si ritengano idonei ed esporne le motivazioni.

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

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

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

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

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

Ripartizione geografica	Valori assoluti	Valori %	Popolazione dei Comuni interessati sul totale della popolazione per ripartizione (%)
Nord-ovest	1.682	31,8%	17,2%
Nord-est	943	17,8%	30,3%
Centro	722	13,6%	24,8%
Sud	1.356	25,6%	31,9%
Isole	593	11,2%	29,0%
Totale	5.296 Comuni	100,0%	

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

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

Regione	Valori assoluti	Valori %	Popolazione dei Comuni interessati sul totale della popolazione per regione (%)	Densità popolazione
ABRUZZO	277	5,2%	55,7%	121
BASILICATA	127	2,4%	77,5%	57
CALABRIA	343	6,5%	53,1%	129
CAMPANIA	358	6,8%	19,6%	422
EMILIA ROMAGNA	257	4,9%	37,0%	193

FRIULI VENEZIA GIULIA	149	2,8%	34,1%	155
LAZIO	277	5,2%	15,7%	319
LIGURIA	184	3,5%	26,6%	290
LOMBARDIA	542	10,2%	9,9%	407
MARCHE	182	3,4%	38,2%	164
MOLISE	132	2,5%	66,8%	70
PIEMONTE	901	17,0%	28,9%	172
PUGLIA	119	2,2%	22,3%	207
SARDEGNA	338	6,4%	47,6%	68
SICILIA	255	4,8%	22,9%	194
TOSCANA	181	3,4%	26,9%	160
TRENTINO-ALTO ADIGE/ SÜDTIROL	284	5,4%	61,9%	85/68
UMBRIA	82	1,5%	49,9%	104
VALLE D'AOSTA/ VALLÉE D'AOSTE	55	1,0%	56,4%	39
VENETO	253	4,8%	16,7%	264
Totale	5.296	100,0%		

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

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

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

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

107. Esaminando la ripartizione geografica (**tabella n. 6**), risulta che il 47% circa dei suddetti Comuni è localizzato nel Nord Paese, mentre il 52,9% è localizzato al Centro/Sud /Isole. Inoltre, se si pone pari a 100 la popolazione di ciascuna ripartizione geografica, si osserva la popolazione dei Comuni in esame rappresenta una quota pari al 10% circa della popolazione dei Comuni nella ripartizione del Nord-ovest ed una quota prossima al 20% per il Nord-est e per il Centro. Al Sud e nelle Isole la percentuale di popolazione è comunque inferiore al 30%.

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

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

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

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

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

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

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

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

3.6 Il contenimento dei costi di fornitura del servizio universale

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

112. Poste Italiane, infatti, ha inizialmente dichiarato che una stima approssimativa del risparmio è pari ad una percentuale compresa tra il 30% ed il 50% dei costi attualmente sostenuti nelle singole zone di recapito interessate dal modello di recapito a giorni alterni; quindi ha quantificato in (*omissis*) milioni di euro il contenimento dei costi per quanto riguarda la prima fase di implementazione (introduzione del recapito a giorni alterni in 238 Comuni), precisando che tale valore corrisponderebbe al 50% dei costi attualmente sostenuti per il recapito nei Comuni coinvolti.

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

114. Come dichiarato da Poste Italiane, infatti, l’introduzione del recapito a giorni alterni necessita di una riorganizzazione dei Centri di Distribuzione¹⁶ (CD) coinvolti in quanto sarà necessario ridisegnare le zone di recapito in modo tale che una stessa (nuova) zona serva solo Comuni con recapito a giorni alterni. In altre parole, occorrerà ricondurre le zone all’interno dei confini dei Comuni interessati.

115. Oltre a ciò, l’introduzione del recapito a giorni alterni ha necessariamente come conseguenza un aumento dei volumi che il portalettere deve recapitare in ogni singola zona di recapito nei giorni in cui è servita, in quanto dovranno essere recapitati anche i prodotti pervenuti al CD/PDD¹⁷, durante la fase di distribuzione, nei giorni in cui la stessa

¹⁶ CD – Centro di Distribuzione: struttura operativa che assicura le attività di ripartizione e recapito della corrispondenza ed il coordinamento degli eventuali PDD dipendenti. PDD – Presidio Decentrato di Distribuzione: struttura operativa che svolge funzioni di recapito principalmente in zone rurali. In sostanza CD e PDD sono le strutture da cui partono i portalettere per l’attività di recapito.

¹⁷ Vedi nota precedente.

zona non è servita. Questo aumento dei volumi incide sulla prestazione del portalettere e presumibilmente comporta una riduzione dell'estensione delle zone di recapito, con conseguente aumento, più o meno significativo, del numero totale delle zone di recapito.

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

***Quesito n. 9** – Si condivide l'orientamento dell'Autorità secondo cui sia opportuno prevedere a carico di Poste Italiane obblighi informativi specifici, articolati con riferimento alle tre fasi attuative, con riguardo ai risparmi di costo attesi e i relativi tempi di realizzazione, nonché con riguardo ai risultati in termini di ottimizzazione delle risorse e della gestione della rete di recapito.*

3.7 La comunicazione verso la clientela

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

- Modalità di comunicazione (tempi e canali)

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

119. Si ritiene che un'informazione preventiva debba essere assicurata non solo nei confronti dei Sindaci ma anche degli utenti. Questi ultimi dovrebbero essere adeguatamente informati almeno 30 giorni, in analogia a quanto previsto per la

comunicazione delle variazioni dei prezzi dei prodotti postali inclusi nel servizio universale¹⁸, nonché degli orari di apertura al pubblico degli uffici postali¹⁹.

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

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

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

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

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

- *Contenuti informativi*

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

- impatto che la frequenza a giorni alterni può avere sui tempi di spedizione delle diverse tipologie di invii e sui relativi *standard* di qualità (si veda paragrafo n. 3.3), sia con riguardo alla fase di consegna, sia con riguardo a quella di raccolta (vuotatura delle cassette di impostazione);

¹⁸ Art. 3, comma 3, delibera n. 728/13/CONS, recante "Determinazione delle tariffe massime dei servizi postali rientranti nel servizio universale".

¹⁹ Art. 14, comma 3, delle "Condizioni generali di servizio per l'espletamento del servizio universale postale di Poste Italiane" di cui all'allegato A alla delibera n. 385/13/CONS.

- nelle zone servite a giorni alterni, nei giorni in cui la vuotatura delle cassette postali non è effettuata, possibilità per gli utenti di inoltrare gli invii di posta prioritaria e ordinaria tramite gli uffici postali eventualmente aperti presenti nel Comune.

124. Inoltre, in considerazione del fatto che l'implementazione del nuovo modello di recapito avverrà in modo graduale, per fasi successive, si sottolinea la necessità che gli elenchi delle zone servite a giorni alterni, consultabili presso gli uffici postali e sul sito *web*, siano costantemente e tempestivamente aggiornati, nel rispetto dei termini di preavviso.

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

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

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

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

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