

L'INDAGINE DELL'AGCOM SULLA CONGRUITÀ DEI VIGENTI CRITERI DI DISTRIBUZIONE DEI PUNTI DI ACCESSO ALLA RETE POSTALE PUBBLICA



post

a PostNL company

di Maria Laura Cantarelli e Vincenzo Visco Comandini

AGCOM - delibera 236/13/CONS del 21 marzo 2013

L'AGCOM ha avviato il procedimento istruttorio concernente la congruità dei vigenti criteri di distribuzione dei punti di accesso alla rete postale pubblica e l'eventuale modifica degli stessi.

L'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AgCom) ha recentemente avviato, con delibera n. 236/13/CONS, un'indagine tesa ad accertare se i criteri vigenti di distribuzione degli uffici e delle cassette postali sul territorio, disciplinati dal DM del 7 ottobre 2008, garantiscano una omogenea fruizione del servizio universale. **Gli standard relativi alla distribuzione sul territorio delle cassette postali di raccolta delle corrispondenze singole** - dislocate sulla pubblica via - **prevedono un numero medio di abitanti per cassetta inversamente proporzionale agli abitanti dei comuni e la garanzia di almeno una cassetta presso ciascun ufficio postale.** Si tratta di *standard* sostanzialmente corretti, considerato che l'impostazione non rappresenta un problema per i consumatori nel nostro paese.

Relativamente agli Uffici Postali, invece, la questione è più complessa. Gli attuali criteri prevedono *standard* così definiti:

- il 75% della popolazione deve avere la disponibilità di un Ufficio Postale posto a massimo 3 km dalla propria residenza;
- il 92,5% della popolazione a massimo 5 km;
- il 97,5% della popolazione a massimo 6 km;
- almeno un Ufficio Postale nel 96% dei Comuni italiani.

L'obbligo di dotare ciascun Comune di almeno un ufficio postale appare anacronistico rispetto alle attuali esigenze, essendo la dimensione media dei comuni italiani in termini territoriali e di popolazione estremamente variabile. Si tratta di *standard* di prossimità, che nel 2008 furono chiaramente adottati sulla base della distribuzione degli uffici postali esistenti sul territorio. Il DM del 7 ottobre 2008, inoltre, deve essere analizzato in combinato disposto con l'art. 2 comma 6 del Contratto di Programma 2009-2011 tra il Ministero dello Sviluppo Economico e Poste Italiane, approvato con legge n. 183 del 12 novembre 2011, in cui si impone a Poste Italiane di trasmettere annualmente all'Autorità un elenco degli Uffici Postali e delle strutture di recapito che non garantiscano condizioni di equilibrio economico unitamente al piano di intervento e ai relativi criteri per la progressiva razionalizzazione della loro gestione.

L'eventuale modifica degli *standard* ha infatti un forte risvolto economico, perché riguarda la possibile chiusura degli Uffici Postali non remunerativi di piccole e piccolissime dimensioni. Poste Italiane definisce come marginali – a rischio di chiusura – quelli che risultano effettuare operazioni tali da non ripagare neanche i costi di gestione del personale.

Tali uffici costituiscono un onere per Poste ma anche per il contribuente, che finanzia il servizio postale universale con un trasferimento statale ad hoc. Con il decreto legislativo n. 58/2011, di attuazione della direttiva europea 6/2008/CE, è stato istituito il fondo di compensazione per il costo del servizio universale finanziato dagli operatori. Logico quindi supporre l'interessamento dei contribuenti ad un'attenta analisi costi-benefici del mantenimento degli Uffici Postali marginali che possa garantire il mantenimento del servizio universale ma che razionalizzi anche l'attuale rete.

Una ricerca⁽¹⁾ del 2008 (con dati al 2001 che ad oggi non sono cambiati se non marginalmente) ha studiato la distribuzione degli uffici postale in Italia e in USA, confrontata con quelle degli sportelli bancari (in Italia) e delle farmacie (negli USA). La ragione della diversità di termini di confronto è che in Italia l'apertura di nuove farmacie è regolata da norme, ma non quella degli sportelli bancari. La distribuzione degli uffici postali risulta simile nei due paesi, così come quella degli sportelli bancari e delle farmacie. **In Italia, il 43,7% dei comuni dispone di più di uno sportello bancario ma solo il 28,8% dei comuni di più uffici postali. Le percentuali si invertono nei comuni in cui c'è un solo sportello bancario o postale, rispettivamente il 29,5% e 66,8%.** Di conseguenza il 26,8% dei comuni non è dotata di sportelli bancari, e solo il 4,5% non dispone di un ufficio postale. Le due diverse distribuzioni (si veda la figura) riflettono i fattori sottostanti: quella degli uffici postali la popolazione e il territorio, quella delle banche la popolazione ma anche, e soprattutto, il reddito disponibile di famiglie e imprese, ovvero il servizio universale nel primo caso, la profittabilità nel secondo. Pertanto, il numero medio di abitanti per sportello bancario è alto sia nei piccoli che nei grandi comuni, ma tende ad essere omogeneo e costante nell'80% delle classi di popolazione, mentre

nel caso degli uffici postali si rileva una linea di tendenza progressivamente crescente, bassissima nei comuni con popolazione minima.

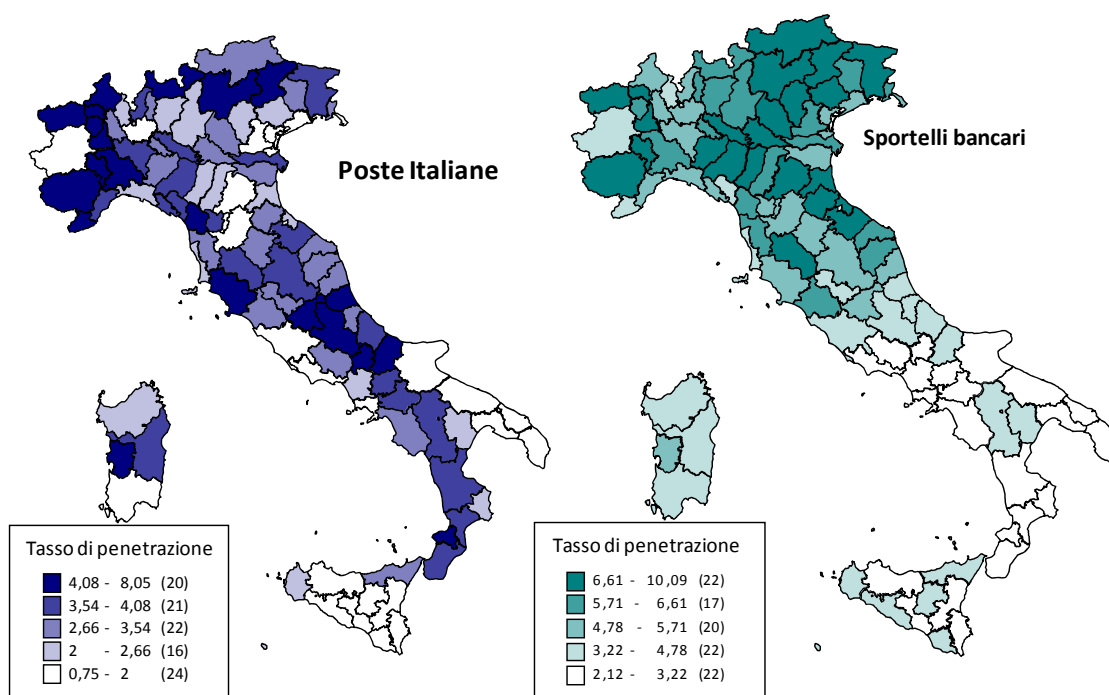
Lo studio conferma dunque che in questi comuni la presenza di Poste Italiane ha una ragione sociale, non economica.

Tuttavia, lo studio rileva una differenza fra i due paesi: mentre negli USA il numero degli uffici postali si è progressivamente ridotto a partire dagli anni Settanta, in Italia il numero degli uffici postali chiusi è finora stato minimo. **Ecco perché questo tema è all'ordine del giorno nel nostro paese.**

Al di là della disponibilità delle informazioni, appare necessario individuare strategie alternative alla semplice chiusura degli uffici. Fra queste forme di gestione che implicino maggiore economicità come il *franchising* dell'accettazione di bollettini, pagamenti e raccomandate a tabaccai o ricevitorie. In Francia, Regno Unito e Germania è questa la soluzione realizzata per ridurre i costi. Ma ci sono altre alternative, anche tenuto conto di quanto esplicitamente definito nel considerando 19 della direttiva 6/2008 che così recita: "[...] I punti di accesso ai servizi postali nelle regioni rurali e remote possono inoltre costituire un'importante rete infrastrutturale ai fini dell'accesso universale di nuovi servizi di comunicazione elettronica".

Vi sono progetti sperimentali in Finlandia e Svizzera che riguardano alternative all'ufficio postale tradizionale e anche al recapito della corrispondenza, basate sulla sostituzione dei servizi fisici di pagamento allo sportello (ma anche del recapito della corrispondenza) con piattaforme elettroniche che consentano per via telematica con un PC o *tablet* di utilizzare tali servizi. Per il recapito, qui solo accennato perché non rileva ai fini degli *standard* in discussione, la soluzione è basata su una scannerizzazione delle lettere destinate nelle aree rurali già al centro di smistamento, e un contestuale invio di un *file* all'indirizzo *email* del destinatario contenente l'immagine della busta e, in via opzionale e (per ora) volontaria, del suo contenuto.

Tuttavia, in Italia gran parte dei servizi offerti presso gli uffici postali non sono di natura postale, bensì finanziaria. Le attività postali consistono nell'accettazione di pacchi e raccomandate nonché i ritiri per quelli giacenti in quanto non recapitati ai



Distribuzione degli uffici postali e degli sportelli bancari per provincia
(numero di sportelli per 10.000 abitanti)

destinatari: quelle finanziarie, invece, sono relative ai servizi di pagamento dei bollettini, alla gestione del conto Bancoposta e del risparmio postale. Le attività finanziarie sono gradualmente aumentate di importanza rispetto a quelle postali: oggi assorbono mediamente circa il 70% del tempo di lavoro degli impiegati allo sportello e realizzano l'80% dei ricavi. Si tratta dunque di attività in larga misura gestibili *online*, come del resto osservato per i clienti bancari.

Esistono dunque soluzioni alternative praticabili al tradizionale ufficio, ma purtroppo anche vincoli strutturali dovuti ai ritardi nell'uso del PC e di Internet in Italia. Il nostro paese è infatti afflitto da un consistente *digital divide* sia dal lato della domanda (solo il 50% degli italiani sa usare il PC) che dell'offerta (un'elevata percentuale del territorio non ha ancora connessioni Internet a banda larga) che ci colloca ormai agli ultimi posti nelle statistiche europee. La conformazione geografica dell'Italia non è una scusante, considerato che l'intero territorio svizzero è coperto da connessioni Internet veloci. Questo vincolo non deve quindi giustificare il mantenimento del costoso e inefficiente *status quo*. **Si può pensare ad investimenti (finanziabili dall'Unione Europea) di connessione di aree rurali con postazioni poste al centro delle comunità rurali e remote e forme di incentivo per gli utenti a dotarsi di PC e a corsi di formazione sul loro uso.** Ma occorre che lo Stato intervenga con progetti mirati, di cui un'opportunità è rappresentata dall'agenzia incaricata di sviluppare i programmi dell'Agenda Digitale. ©

NOTE

1. R. Cohen, L. Di Paola, R. Sheehy, Visco Comandini, V. "The Distribution of Post Offices in Italy and the United States" in Review of Network Economics, vol. 7, n.2. 2008, pp 325 - 336. ♦