



Direzione Generale Presidenza
Settore Affari Istituzionali e delle autonomie locali
in collaborazione con
Area di Coordinamento Attività Legislative e Giuridiche

Analisi di impatto della regolazione

Proposta regolativa

“Servizi postali e di prossimità - Interventi di sostegno ai comuni disagiati”

Obiettivi

Il mercato dei servizi postali è un mercato strategicamente rilevante e di dimensioni significative. Il settore dei servizi postali costituisce infatti il punto d'incontro di tre mercati di rilevante importanza: comunicazioni, pubblicità e trasporti/logistica. Come tali, i servizi postali rappresentano un vettore essenziale di comunicazione e di commercio e svolgono una funzione irrinunciabile per numerose attività economiche e sociali. Molte attività chiave come il commercio elettronico, l'editoria, la vendita per corrispondenza, i servizi assicurativi, bancari e pubblicitari dipendono direttamente dall'infrastruttura postale. I servizi postali presentano, inoltre, un'importante dimensione sociale che rende il servizio postale universale un elemento essenziale della coesione sociale e territoriale.

Il settore è in rapida evoluzione e interessato da numerosi fattori di cambiamento quali, i mutamenti organizzativi, il processo di apertura del mercato avviato dall'Unione Europea con decisione 97/67, l'automazione e le nuove tecnologie, l'evoluzione della domanda e le nuove abitudini di consumo, la progressiva sostituzione da parte dei media elettronici.

L'evoluzione dello scenario del mercato postale ha portato i maggiori operatori europei a ripensare la propria organizzazione e, in particolare, le modalità di presidio del territorio i cui aspetti chiave sono dati dal numero di uffici presenti nelle diverse aree urbane ed extraurbane nel rispetto della normativa vigente e dalla qualità dei servizi offerti.

Nell'ultimo decennio, la maggiore attenzione di Poste all'efficienza e al contenimento dei costi imposti dall'adeguamento al mercato concorrenziale e la necessità di riassetto aziendale hanno dato impulso a un processo di razionalizzazione e ridimensionamento della rete postale che ha investito uffici postali e strutture di recapito ritenuti non economicamente redditizi, determinandone la chiusura o la riduzione di orario. Gli adeguamenti organizzativi degli uffici territoriali, in particolare di quelli a più bassa redditività, sono avvenuti attraverso una riduzione delle giornate di apertura al pubblico e la trasformazione della figura dell'operatore polivalente (impiegato dell'ufficio postale anche addetto al recapito della corrispondenza) in operatore a part-time verticale. Di qui l'esigenza giuridica di tutelare l'utenza delle zone interessate dal processo di riorganizzazione di Poste Italiane, in particolare le aree più fragili, garantendo l'esercizio della tutela prescritta dall'art. 4 dello Statuto regionale, comma 1, lett. v) in relazione in particolare ai Comuni minori e ai territori montani e insulari.

In questo quadro, il provvedimento “*Servizi postali e di prossimità - Interventi di sostegno ai comuni disagiati*” si propone di tutelare le realtà locali interessate dai disservizi postali e più in generale da carenza o mal funzionamento dei servizi di prossimità. Tale finalità generale è perseguita attraverso il mantenimento dell'attuale livello dei servizi postali e di accesso, la promozione di servizi di prossimità nonché attraverso l'introduzione e lo sviluppo di forme innovative di servizio e modalità di offerta improntate alla multifunzionalità. I servizi postali e più in generale i servizi di prossimità sono di fatto necessari a garantire la stabilità degli insediamenti nei centri di minore dimensione e, più in generale, per migliorare il tenore di vita delle popolazioni.

Ricognizione normativa e scelta delle fonti informative

L'elaborazione delle proposte regolative è stata preceduta da una ricognizione sullo stato dell'arte. Dopo aver delineato il quadro delle competenze generali e dei vincoli giuridico-istituzionali, si è proceduto all'esame della normativa comunitaria, nazionale e regionale toscana. Sono stati inoltre analizzati norme e atti amministrativi di altre Regioni, quali Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Veneto, Marche, Liguria e Piemonte.

La ricognizione dello stato della rete postale in Toscana è stata effettuata sulla base dei dati tratti dal database degli uffici postali disponibile sul sito web di Poste Italiane S.p.A., del nuovo modello di classificazione degli uffici postali 2007, dell'elenco degli interventi di razionalizzazione effettuati da Poste nel 2006 e delle segnalazioni di disservizio postale dei Comuni. Infine sono stati utilizzati i risultati dell'indagine on line condotta dal gruppo di lavoro AIR in sede di consultazione nel giugno 2007 e rivolta ai 277 comuni non capoluogo. L'indagine ha riguardato 277 comuni toscani non capoluogo di provincia con una copertura pari al 21% per un totale di 58 comuni rispondenti e 157 uffici postali.

Il contesto di riferimento è stato tracciato inoltre attraverso l'esame di diverse pubblicazioni, quali un'analisi di benchmarking elaborata da Poste nel maggio 2007, il capitolo 8 "Servizi postali" dell'Indice delle liberalizzazioni 2007 a cura dell'Istituto Bruno Leoni, il capitolo 7 "Servizi postali" della VII Relazione annuale del Pit Servizi - progetto integrato di tutela dei diritti dei cittadini consumatori nei servizi di pubblica utilità - la pubblicazione Irpet 2003 "I servizi pubblici locali nei piccoli comuni della Toscana". Sono stati inoltre approfonditi i modelli organizzativi di servizio postale estero con particolare riguardo alla Francia, alla Germania e alla Gran Bretagna.

Scelta delle opzioni rilevanti

In primo luogo è stata analizzata l'*opzione zero*, ovvero la situazione in assenza di intervento.

La normativa. L'art. 117 della Costituzione comprende tra le materie a competenza legislativa ripartita fra lo Stato e le Regioni l'"ordinamento della comunicazione". Secondo la dottrina, tuttavia, i settori che rientrano in tale materia sono esclusivamente le telecomunicazioni e il settore radiotelevisivo. La disciplina del settore postale sarebbe dunque da annoverarsi tra le materie a competenza esclusiva statale. A sostegno di tale tesi, milita inoltre il carattere del servizio postale, universale e insuscettibile di differenziazioni territoriali.

A livello comunitario la materia è disciplinata dalla **direttiva 97/67, del 15 dicembre 1997** e successive modificazioni¹ che ha tracciato un quadro di riferimento per gli Stati membri con l'obiettivo di:

- creare a livello comunitario un servizio postale universale con la definizione di requisiti minimi da applicarsi in tutti gli Stati membri
- armonizzare standard di qualità del servizio e norme tecniche negli Stati membri
- aprire alla concorrenza, effettuando una graduale e controllata liberalizzazione del mercato.

Il **servizio postale universale** garantisce un insieme minimo di servizi di qualità specifica a un prezzo accessibile a tutti gli utenti, indipendentemente dalla loro localizzazione geografica nella Comunità e comprende sia i servizi nazionali che i servizi transfrontalieri. Nel consentire a tutti gli utenti un agevole accesso alla rete postale, attraverso un numero sufficiente di punti di accesso, il servizio universale assicura condizioni soddisfacenti in ordine alla frequenza della raccolta e della distribuzione.

L'organismo pubblico o privato, che fornisce il servizio postale universale o una parte dello stesso all'interno di uno Stato membro è detto **fornitore del servizio universale**.

Gli Stati membri hanno la facoltà di riservare alcuni servizi postali al fornitore del servizio universale, garantendogli così i mezzi finanziari necessari per sostenere gli oneri dello stesso. L'area riservata costituisce pertanto una sorta di monopolio residuale che lo Stato Membro può riconoscere al fornitore del servizio universale affinché i ricavi derivanti dall'attività svolta in questo ambito garantiscano allo stesso un adeguato compenso per la diseconomicità derivante dall'espletamento del servizio universale.

Anche altri operatori privati hanno la possibilità di fornire, oltre a servizi di tipo non universale, parte dei servizi rientranti nell'ambito del servizio universale, purché non compresi nella riserva. La direttiva definisce

¹ La direttiva 97/67 è stata modificata dalla **Direttiva 2002/39/CE** che nel definire nuove tappe nel processo di liberalizzazione controllata e graduale del mercato ha limitato ulteriormente l'insieme dei servizi che possono essere riservati e fissato nel 1 gennaio 2009 il termine ultimo eventuale per la liberalizzazione del mercato dei servizi postali.

pertanto le condizioni concernenti la prestazione di servizi non riservati nonché principi tariffari e di trasparenza contabile.

La direttiva 97/67 è stata recepita in Italia con il **D.Lgs. 22.7.99 n. 261** il quale ha affidato, in via transitoria e per non più di quindici anni, lo svolgimento del servizio universale alla società Poste Italiane S.p.A individuando come oggetto del servizio postale universale (art. 3, c.2):

- a) la raccolta, il trasporto, lo smistamento e la distribuzione
 - degli invii postali fino a 2 kg;
 - dei pacchi postali fino a 20 kg;
- b) i servizi relativi agli invii raccomandati e agli invii assicurati.

Allo **Stato** spettano compiti di regolamentazione e di verifica della qualità del servizio postale. Il **Ministero delle comunicazioni**, quale Autorità nazionale di regolamentazione del settore postale, partecipa all'elaborazione delle normative comunitarie, provvede alla predisposizione della normativa in materia, sceglie il fornitore del servizio universale, vigilando sul corretto svolgimento del servizio postale da parte dello stesso, individua l'ambito dei servizi riservati e le tariffe relative, determina i prezzi dei servizi non riservati, rilascia i titoli autorizzatori e vigila sul rispetto della disciplina da parte di tutti gli operatori del settore. **Poste Italiane S.p.A.**, è il soggetto titolare della concessione per la fornitura del servizio universale. Gli **altri operatori privati** presenti sul mercato forniscono, in concorrenza con Poste Italiane a) servizi rientranti nell'ambito del servizio universale ma non soggetti a riserva (343 operatori nel 2006) oppure b) servizi al di fuori dell'area universale (1280 operatori nel 2006), previo rilascio, rispettivamente, di licenza individuale o di autorizzazione generale da parte del Ministero delle Comunicazioni.

Il rapporto fra Stato e Poste Italiane S.p.A è regolato, ai sensi dell'art. **8 D.L. 1-12-1993 n. 487**, convertito in legge con L. n. 71/1994, da un contratto di servizio definito "**contratto di programma**" che oltre a definire attività e servizi da svolgere, prevede **obiettivi di recupero della qualità dei servizi, di contenimento dei costi e di risanamento economico finanziario** della società. Il contratto di programma attualmente in corso è stato stipulato per il periodo 2003-2005 e ha impegnato la società al completamento del riassetto aziendale e al rilancio dell'azienda, con particolare riguardo al contenimento dei costi del servizio universale e alla loro razionalizzazione. Tale razionalizzazione può comportare anche la chiusura o la riduzione di orario di servizio di uffici postali in quelle "zone remote che non garantiscono condizioni di equilibrio economico".

Oltre ai **proventi dell'area riservata**, l'onere del servizio universale è coperto attraverso:

- un **fondo di compensazione** (a cui contribuiscono i soggetti titolari di licenza individuale con un versamento annuale del 3% del proprio fatturato);
- **trasferimenti** a carico dello Stato, definiti dal contratto di programma.

Il **riassetto aziendale di Poste**. Dalla fine degli anni '90, Poste Italiane ha realizzato diversi interventi di riassetto organizzativo del servizio postale sotto forma di riorganizzazione del servizio di recapito, di riclassificazione degli uffici postali, di chiusura o riduzione di orario di uffici postali etc.. Nello specifico, la riorganizzazione del servizio di recapito ha comportato tagli alle zone di recapito e l'accorpamento di numerosi Posti Decentrati di Distribuzione (PDD) su Centri Primari (CPD) e Secondari (CSD) di Distribuzione distanti tra loro vari Km, creando gravi disagi sul territorio e ritardi nell'espletamento del servizio. Gli interventi di razionalizzazione della rete postale hanno investito gli uffici marginali e meno strutturati, sostanzialmente uffici monoperatore (categoria C) e uffici di natura residuale che offrono solo servizi di base e non costituiscono centri di costo autonomo. La scomparsa della figura professionale dell'operatore polivalente ha contribuito in parte alla riduzione dei giorni di apertura di molti piccoli uffici postali. I disagi per le comunità locali interessate hanno assunto la forma di **disservizi** nella consegna della posta, difficoltà di accesso agli uffici postali, problemi di mobilità di trasporto per raggiungere altri uffici, disservizi nel pagamento delle pensioni, tempi di attesa allo sportello elevati, etc..

Il **fenomeno** non riguarda necessariamente solo le zone montane o disagiate, ma ha **natura eminentemente trasversale** in quanto investe le più svariate realtà territoriali. Nelle piccole frazioni o nelle zone a bassa densità abitativa le difficoltà sono spesso acute da problemi di mobilità e di trasporto che possono rendere critico il raggiungimento di altri uffici postali o dalla presenza di una quota consistente di popolazione in prevalenza anziana o con insufficienti capacità di spostamento.

In tutti i casi, il **problema fondamentale appare quello di assicurare il presidio del territorio e l'erogazione dei servizi in coerenza con gli obblighi legislativi**. Tuttavia, l'esistenza di una sostanziale indeterminazione normativa, sia a livello comunitario che nazionale, circa l'indicazione di criteri puntuali di

accesso alla rete postale e alla distribuzione degli uffici sul territorio ha finora impedito di intraprendere azioni efficaci in ordine al rispetto degli obblighi di fornitura del servizio universale. Con il **DM 22 giugno 2007** il Ministro delle Comunicazioni ha recentemente stabilito standard minimi per limitare le riduzioni di orario degli uffici postali nei periodi estivi. Interventi a tutela delle situazioni a scarsa densità abitativa interessate da disservizio postale sono contemplati **dall'art. 53 c. 4 della L. 449/1997**,² e **dall'art. 10 del D. Lgs. 114/1998**³.

Il disagio postale in Toscana. In Toscana, l'avvio degli interventi di razionalizzazione della rete di uffici postali risale ai primi anni 2000. In particolare, nel 2006, sono stati effettuati 75 interventi, di cui 2 di chiusura e 73 di riduzione di orario di apertura dello sportello, che hanno interessato soprattutto piccole frazioni o zone a bassa densità abitativa localizzate nel complesso in 53 Comuni. Analizzando la distribuzione per provincia dei 53 Comuni interessati, si è potuto osservare che oltre il 68% delle riduzioni di orario hanno riguardato uffici di tipologia C (uffici monoperatore) e il 30% uffici "residuali"

Sono inoltre pervenute alla Regione segnalazioni di disagio per disservizi nella consegna della posta o riduzioni dell'orario di apertura degli uffici da parte di 33 Comuni, 14 dei quali non erano stati oggetto di razionalizzazione nel 2006. Tali segnalazioni confermano che le riduzioni di orario hanno interessato esclusivamente uffici di tipologia C e di tipo modulare. L'indagine on line, infine, ha messo in luce che il 64% dei comuni rispondenti giudica il servizio postale insoddisfacente mentre quasi l'80% non è soddisfatta del servizio di trasporto pubblico per raggiungere il più vicino ufficio postale.

Nel complesso, **i Comuni i cui uffici postali sono stati oggetto di interventi di razionalizzazione nel 2006 o che hanno lamentato disservizi nell'espletamento del servizio universale sono risultati in totale 99, pari al 34% circa del totale dei comuni toscani.** I disagi sono stati registrati per il 58% circa nei comuni montani e parzialmente montani. In tutti i casi le motivazioni del disagio sono principalmente riconducibili a due ordini di motivi:

- l'insoddisfacente erogazione da parte di poste di servizi rientranti nel servizio universale;
- la mancanza di infrastrutture e di servizi di trasporto che limita la mobilità dei cittadini all'interno dei comuni interessati.

Interventi a tutela delle situazioni a scarsa densità abitativa sono previsti dalla **L.R. 39/2004** che promuove la diffusione di servizi di prossimità erogati da soggetti privati nei comuni montani e di minore dimensione demografica in condizioni di disagio, anche sotto forma di esercizi commerciali polifunzionali; dal **D.P.G.R. 17/R/2004** che, in riferimento alle zone montane e insulari nonché gli ambiti territoriali, urbani ed extraurbani con popolazione inferiore a 3.000 abitanti interessati da fenomeni di rarefazione del sistema distributivo e dei servizi, prevede la possibilità di svolgimento congiunto da parte di esercizi di vicinato e di medie strutture di vendita di attività commerciali e di altri servizi di interesse per la collettività e dalla **L.R. 28/2005**, Codice del Commercio, art. 20 che si rifà all'art. 8 c.5 della L.R. 28/1999 introducendo la definizione di emporio polifunzionale⁴.

Sono state elaborate quindi *quattro opzioni alternative*.

L'opzione A "Rapporto diretto Regione-Poste" prevede la stipula di una convenzione tra la Regione e le Poste diretta a mantenere l'attuale livello dei servizi postali sul territorio e a definire modalità di erogazione, attraverso la rete degli uffici postali, di servizi collegati alla residenza e di servizi di pubblica utilità. La convenzione definisce le tipologie di servizi oggetto di collaborazione: può trattarsi di servizi in area sanitaria e assistenziale, servizi di EE.LL. o CCIAA, servizi di riscossione di entrate comunali, servizi di comunicazione e informazione turistica, servizi alle PMI, servizi finanziari, servizi di prossimità e di pubblica utilità anche in collaborazione con soggetti terzi. La Regione concorda con Poste la disponibilità di

² L'art. 53 c. 4 prevede che in base al contratto di programma, Poste S.p.A. e soggetti pubblici e privati, anche esercenti attività commerciale, possono stipulare nei comuni montani e in loro frazioni contratti per l'affidamento dei servizi di sportello, anche a tempo parziale.

³ L'art. 10 prevede lo svolgimento congiunto, in un unico esercizio commerciale, di servizi di particolare interesse per la collettività oltre all'attività commerciale, eventualmente in convenzione con soggetti pubblici e privati.

⁴ "esercizio di vicinato o media struttura di vendita che, nelle zone montane e insulari nonché negli ambiti territoriali (urbani ed extraurbani) con popolazione inferiore a 3.000 abitanti interessati da fenomeni di rarefazione del sistema distributivo e dei servizi, oltre all'attività commerciale, svolge altri servizi di interesse per la collettività, eventualmente in convenzione con soggetti pubblici o privati, secondo modalità e condizioni stabilite dal comune."

sedi periferiche, infrastrutture e rete telematica per l'erogazione dei servizi aggiuntivi ai comuni, assumendo a proprio carico parte degli oneri ad essi connessi.

La convenzione ha durata annuale e, date le risorse finanziarie disponibili nell'anno di riferimento, concerne un certo numero di Comuni selezionati sulla base di un ordinamento di priorità dei 287 comuni toscani formulato secondo un criterio che tiene conto della dotazione relativa e della localizzazione degli uffici postali meno strutturati e orario ridotto, delle caratteristiche territoriali e delle condizioni di marginalità socio-economica delle varie realtà territoriali. I servizi aggiuntivi da erogare in ciascun comune sono individuati caso per caso sulla base delle esigenze locali attraverso la concertazione con le Amministrazioni comunali aderenti alla convenzione.

Con la stipula della convenzione Poste Italiane si impegna inoltre ad assicurare qualità e continuità al servizio postale nonché l'effettiva copertura di personale per la distribuzione della corrispondenza ed è tenuta a presentare alla Regione una relazione illustrativa dei servizi erogati e dell'attività svolta alla data di scadenza della convenzione nonché la rendicontazione delle spese sostenute. L'erogazione delle somme dovute è subordinata alla verifica da parte della Regione della conformità dei servizi erogati e della congruenza della spesa.

Nell'opzione B "**Aiuto indiretto a Poste**" la Regione con L.R. sostiene finanziariamente i Comuni nella stipula di convenzioni con Poste, previa identificazione degli ambiti di collaborazione attraverso uno specifico protocollo di intesa Regione-Poste. Il protocollo di intesa Regione-Poste impegna le parti a ottimizzare la presenza di Poste sul territorio attraverso lo sviluppo di sinergie più efficaci con il sistema dei comuni e identifica le tipologie di servizio oggetto di collaborazione. Nello specifico, Poste assicura una preventiva informazione e momenti di confronto con i Comuni in merito a interventi di razionalizzazione della rete degli uffici postali e garantisce la propria disponibilità a fornire, attraverso la rete di uffici postali, servizi per la collettività, in aggiunta a quelli postali.

I servizi da attivare sono individuati, sulla base delle specificità locali, nell'ambito di apposite convenzioni Comuni – Poste che individuano le modalità di erogazione dei suddetti servizi e i relativi corrispettivi. La collaborazione Poste – Comuni potrà pertanto avere oggetti diversi a seconda delle peculiari esigenze locali. La procedura di erogazione dei contributi finanziari ai Comuni che presentano domanda è definita con apposito regolamento della G.R..

La Regione, date le risorse finanziarie disponibili e definita una soglia minima di contributo compatibile con l'efficacia dell'intervento, individua il numero massimo di Comuni potenziali beneficiari e, sulla base dell'ordinamento di priorità dei comuni toscani descritto nell'opzione A, stila la graduatoria dei comuni richiedenti che viene scorsa fino ad esaurimento del budget. Condizione necessaria per l'accesso ai finanziamenti è aver stipulato una convenzione con Poste o aver sottoscritto un impegno formale alla stipula entro 6 mesi dalla data della domanda, pena la revoca del contributo.

L'opzione C "Apertura ai privati" prevede che la Regione con LR promuova, per il tramite dei Comuni, delle Comunità Montane o di Consorzi di comuni, il mantenimento sul territorio del livello dei servizi postali nonché lo sviluppo di forme innovative di servizio e di modalità di offerta improntate alla multifunzionalità.

L'emanazione della L.R. è preceduta dalla stipula di un protocollo di intesa fra Regione, ANCI, UNCEM e Poste con cui le parti individuano specifiche aree di collaborazione, impegnandosi a ottimizzare la presenza di Poste sul territorio non solo attraverso l'attivazione di sinergie più efficaci con il sistema delle autonomie locali, ma soprattutto tramite lo sviluppo di nuove forme di presenza postale sul territorio. Con la stipula del protocollo di intesa, Poste assicura una preventiva informazione e momenti di confronto con i Comuni in ordine a interventi di razionalizzazione della rete degli uffici postali e garantisce la propria disponibilità a cedere a terzi in gestione parte dei servizi postali, onde agevolare l'implementazione di formule nuove di partenariato privato.

La L.R. cofinanzia, attraverso appositi bandi annuali, progetti per la realizzazione da parte di soggetti pubblici e/o privati di forme e modalità innovative di servizi alla collettività, comprensivi anche dei servizi postali. Con apposito regolamento, la Giunta regionale disciplina la procedura di bando, definendo i criteri di priorità per la formazione della graduatoria dei progetti e l'importo massimo di cofinanziamento. Nello specifico, sono considerati prioritari gli interventi che contemplino l'esercizio dei servizi di prossimità in gestione associata da parte dei comuni e che abbiano un carattere innovativo ovvero siano diretti a realizzare forme innovative di servizio e modalità di offerta improntate alla multifunzionalità. Condizione necessaria

per l'accesso ai finanziamenti è la stipula tra Poste, Comuni e soggetti privati coinvolti, di una convenzione, di durata, almeno triennale, diretta a definire impegni e obbligazioni reciproci.

Nell'opzione D “Gestioni associate di servizi di prossimità” la Regione, con apposita L.R. sostiene finanziariamente le aggregazioni di comuni che partecipano a gestioni associate ai sensi della L.R. 40/2001 dirette a rilevare le situazioni di carenza o mal funzionamento delle attività e dei servizi, con particolare riguardo al servizio postale, e ad attuare iniziative per farvi fronte.

Le aggregazioni di comuni che hanno titolo alla concessione del contributo finanziario sono quelle che risultano in situazione di maggior disagio postale e socio-economico. I contributi sono concessi a domanda, nei limiti dello stanziamento annuale. L'obiettivo è promuovere lo sviluppo di forme associative nella gestione di servizi di prossimità, prioritariamente nelle zone interessate da disservizio postale. Il contributo costituisce un sostegno finanziario aggiuntivo a quello previsto ai sensi della LR 40/2001.

Con apposito regolamento, la Giunta regionale disciplina la procedura di erogazione dei contributi finanziari. Sulla base di una soglia monetaria minima fissata dal regolamento, in ciascun anno di riferimento, date le risorse finanziarie disponibili, le aggregazioni di comuni sono finanziate in ordine di graduatoria fino ad esaurimento delle risorse disponibili. La graduatoria è costruita utilizzando l'ordinamento di priorità dei 287 comuni toscani di cui all'opzione B. Nello specifico a ciascun cluster di tale ordinamento è attribuito uno specifico coefficiente e ad ogni forma associativa è assegnato un punteggio come somma dei coefficienti di tutti i comuni partecipanti.

Ruolo delle consultazioni

E' stata effettuata un'unica consultazione dei destinatari diretti dell'intervento sotto forma di *notice and comment*. L'indagine è stata realizzata con modalità CAWI, tramite questionario on line accessibile via web indirizzato alle 277 amministrazioni comunali toscane non capoluogo di provincia. La consultazione è risultata funzionale alla ricognizione dello stato della rete degli uffici postali sul territorio, della presenza di servizi di interesse per la comunità - quali sportelli bancari, empori polifunzionali, presenza di associazioni di volontariato e di patronati - nonché alla valutazione delle esigenze di servizio delle realtà locali, delle soluzioni operative dirette a ovviare ai disservizi, della propensione allo sviluppo di servizi innovativi orientati alla polifunzionalità.

L'opzione preferita

Il ricorso all'analisi costi benefici delle opzioni rilevanti è apparso poco significativo a causa della presenza di alcuni impedimenti oggettivi che avrebbero reso la valutazione lacunosa e incompleta.

Lo svolgimento di un'analisi costi benefici avrebbe comportato infatti le seguenti difficoltà:

- simulare: a) il comportamento dei comuni in merito all'adesione o meno alla convenzione Regione-Poste o alla stipula di convenzioni con Poste e b) le scelte dei privati circa l'implementazione di forme di partenariato o di strutture multifunzionali per l'erogazione di servizi di prossimità;
- monetizzare il costo dei servizi aggiuntivi prestati e i benefici conseguenti all'adesione o stipula di convenzioni da parte dei comuni o derivanti dalla realizzazione di empori polifunzionali o di altre strutture multifunzionali.

La monetizzazione dei costi dei servizi aggiuntivi da affidare a Poste implica la necessità di modellizzare il comportamento dei comuni, costruendo uno o più scenari in cui un certo numero enti locali decide: a) di aderire alla convenzione regionale o b) di stipulare esso stesso con Poste una convenzione per l'affidamento a quest'ultima di alcuni servizi. Le esigenze di servizio possono assumere forme diversificate da un territorio all'altro a seconda delle peculiarità locali. Inoltre il prezzo di molti servizi è direttamente dipendente dalla consistenza della domanda da parte dell'utenza nei vari territori. Data la natura e la varietà dei servizi affidabili, le possibili casistiche risultano quindi molteplici. Appare pertanto pressoché impossibile stimare il costo di un comune tipo e selezionare le ipotesi di scenario più significative. Queste difficoltà rendono problematica anche la definizione di una soglia minima di contributo che risulti compatibile con l'efficacia dell'intervento indipendentemente dalla natura del comune interessato. Analoghi ostacoli esistono nel simulare l'iniziativa progettuale dei privati nonché i costi di un progetto tipo di struttura multifunzionale e nel quantificare i benefici derivanti alla collettività locale e ai diversi soggetti gestori.

Tutto ciò premesso, si è ritenuto che il miglior supporto informativo al decisore politico fosse;

- identificare e descrivere qualitativamente costi e benefici di ciascuna delle opzioni di intervento formulate, compresa l'opzione zero;
- effettuare una ricognizione dello stato della rete degli uffici postali in Toscana e costruire un archivio di dati sulle caratteristiche e la consistenza della stessa;
- circoscrivere la valutazione:
 - all'elaborazione di criteri il più possibile oggettivi di ordinamento dei comuni toscani da utilizzare nelle opzioni A, B e D, per la definizione di una graduatoria dei potenziali beneficiari dell'intervento;
 - alla conseguente simulazione di tre scenari alternativi di assegnazione dei contributi finanziari.

Nel rinviare all'Allegato "*Criteri di ordinamento di priorità e simulazione di scenario*" per l'analisi di dettaglio delle caratteristiche e della consistenza della rete postale toscana nonché dei criteri e dei risultati della simulazione, in ordine al confronto tra le opzioni e alla scelta di quella preferita, si può *in primis* dire che tutte le opzioni formulate sono risultate rilevanti per la valutazione. Tutte appaiono, infatti, coerenti con gli obiettivi specifici posti alla base dell'intervento regolativo in quanto prevedono misure compensative a tutela della qualità della vita nelle realtà locali interessate da disservizio postale, promuovendo il mantenimento dell'attuale livello di accesso alla rete postale e lo sviluppo di servizi di prossimità nonché di modalità di offerta di servizio improntate alla multifunzionalità.

In questo quadro, le **opzioni A** "*Rapporto diretto Regione – Poste*", **l'opzione B** "*Aiuto indiretto a Poste*" e **l'opzione D** "*Gestione associata di servizi di prossimità*", pur differenziandosi in ordine al meccanismo procedurale, condividono la previsione di un sostegno finanziario ai comuni diretto a promuovere lo sviluppo di servizi di prossimità e il mantenimento della rete postale sul territorio. Hanno inoltre in comune un identico criterio di definizione di un ordinamento di priorità dei 287 comuni toscani che tiene conto di fattori oggettivi, quali la dotazione relativa e la localizzazione degli uffici postali meno strutturati e orario ridotto, le caratteristiche territoriali e le condizioni di marginalità socio-economica delle varie realtà territoriali.

Nelle prime due opzioni è previsto il ricorso allo strumento negoziale della convenzione per avviare una collaborazione con Poste diretta a definire modalità di erogazione di servizi di pubblica utilità e di servizi collegati alla residenza attraverso la rete degli uffici postali, garantendo così la permanenza dell'ufficio postale sul territorio. Tuttavia, **nell'opzione A**, la Regione riveste il ruolo di contraente diretto nella convenzione, mentre **nell'opzione B** sostiene finanziariamente i Comuni nella stipula di convenzioni con Poste, previa identificazione degli ambiti di collaborazione attraverso uno specifico protocollo di intesa Regione- Poste. Come tali, l'opzione A e l'opzione B rappresentano soluzioni regolative che oltre a presupporre un finanziamento continuativo nel tempo, appaiono soggette ad alcune criticità.

In entrambe non sembra infatti garantito un sufficiente controllo da parte dell'operatore pubblico sul reale andamento dei costi dei servizi forniti. Data la natura sostanzialmente monopolista dell'operatore postale, tali costi potrebbero assumere un trend crescente di anno in anno senza la reale possibilità da parte di Regione o Comune di valutare la congruità della spesa da sostenere. Tutto ciò, come peraltro già accaduto ad es. nella regione Friuli Venezia Giulia, potrebbe dunque o far crescere esponenzialmente la spesa nel tempo o tradursi in un rischio di interruzione del servizio da parte di Poste in alcune aree. Le difficoltà nel monitorare la congruità della spesa possono inoltre rendere problematico dimensionare il numero di comuni beneficiari compatibile con l'efficacia dell'intervento (opzione A) o la soglia minima di contributo (opzione B). Le convenzioni stipulate negli anni 2004 -2005 da alcuni comuni prevedono in media corrispettivi finanziari intorno ai 5.000 euro a fronte dell'attivazione di un numero di servizi aggiuntivi decisamente limitato.

Le due opzioni rappresentano, in sostanza, delle soluzioni tampone in cui l'operatore pubblico si fa carico indirettamente di parte degli oneri di mantenimento del servizio universale sotto forma di presidio del territorio e, come tali, sono destinate ad alimentare un capitolo di spesa pluriennale del bilancio regionale. Tra le due, l'opzione A, fondata sul rapporto diretto Regione – Poste e dunque sulla definizione di un quadro complessivo di interventi a livello regionale, potrebbe, forse, avere il vantaggio, rispetto all'opzione B che è invece contraddistinta da un'estrema parcellizzazione degli interventi, di sfruttare delle economie di scala nell'attivazione dei servizi aggiuntivi.

L'opzione D, "*Gestione associata di servizi di prossimità*", risulta a questo proposito più efficace in quanto sconta minori criticità rispetto alle opzioni A e B. In essa, infatti, la Regione sostiene i comuni che si

associano per far fronte a situazioni di disagio direttamente connesse a carenza, rarefazione o cattivo funzionamento delle attività e dei servizi, con particolare riguardo al servizio postale.

In questa ipotesi, il contributo ha in sostanza natura premiale in quanto si cumula a quello - ben più consistente - già previsto per l'attivazione e l'esercizio di gestioni associate. Criticità quali il monitoraggio della congruità della spesa o la definizione di una soglia minima di contributo compatibile con l'efficacia dell'intervento che massimizzi il numero dei beneficiari vengono pertanto sostanzialmente meno. Inoltre si fornisce ai comuni un ulteriore stimolo ad affrontare situazioni di disagio connesse alla mancanza di servizi di pubblica utilità o collegati alla residenza, quali i servizi postali, sfruttando le economie di scala derivanti dall'aggregazione tra più enti. Tuttavia, al riguardo, va anche osservato che l'esercizio in forma associata ha qui natura di vincolo e non di opportunità; ciò potrebbe costituire un problema laddove un comune si trovasse a far fronte in maniera isolata a una situazione di disagio senza poter contare sull'interesse e la collaborazione dei comuni limitrofi. Va aggiunto inoltre che l'efficacia dell'intervento nel ridurre il disservizio postale potrebbe essere accresciuta se tra le iniziative attivabili in forma associata vi fosse la possibilità da parte dei comuni di gestire in forma indiretta servizi postali correnti su delega di Poste. Le principali cause di disagio e di insoddisfazione per lo stato del servizio postale riguardano infatti l'espletamento del servizio universale, nello specifico il venir meno della capillarità della rete e i tempi di erogazione del servizio.

L'opzione C "Apertura ai privati" ha natura profondamente diversa da tutte le altre opzioni formulate. Nelle opzioni A, B e D, infatti, la soluzione procedurale prescelta (distribuzione su domanda ai comuni aventi titolo fino ad esaurimento delle risorse stanziato), presuppone un finanziamento ricorrente e una ripartizione paritaria delle risorse tra i richiedenti, selezionati sulla base di una graduatoria da scorrere fino ad esaurimento del budget stanziato. L'opzione C, invece, consente l'apertura di una forma sussidiaria di mercato postale, adottando una soluzione procedurale selettiva. I finanziamenti sono attribuiti a tantum, sulla base di appositi bandi annuali, a progetti diretti alla realizzazione - da parte di soggetti pubblici e/o privati - di forme e modalità innovative di servizi alla collettività, comprensivi anche dei servizi postali. L'intervento attribuisce a Comuni, Comunità montane o consorzi di comuni, cui compete la presentazione dei progetti, il ruolo di animatori del territorio per lo sviluppo di nuove forme di partenariato privato o di strutture di servizio multifunzionali in grado di accrescere la qualità della vita delle comunità locali.

Il meccanismo del bando privilegia l'aspetto dell'efficacia dell'intervento rispetto a quello della massimizzazione del numero dei beneficiari ed è diretto a incentivare attività con capacità di vita autonoma rispetto alla soluzione dell'affidamento a Poste di servizi aggiuntivi. I progetti finanziati sono necessariamente in numero limitato, ma possono contare su un sostegno finanziario più rilevante.

In questo quadro, tuttavia, pregiudiziale appare la disponibilità di Poste ad esternalizzare a terzi la gestione di parte dei servizi postali, *in primis* quelli di natura corrente, facendo propria una soluzione gestionale assai diffusa in tutta l'Unione Europea, ove il 40% degli uffici postali è gestito in maniera indiretta da terzi. La disponibilità dimostrata finora appare di fatto scarsa. Poste è attualmente l'unico operatore in Europa che non ha esternalizzato la gestione degli uffici postali considerandola una soluzione poco indicata al caso italiano. Di qui il ruolo centrale rivestito dall'intesa politica Regione - ANCI - UNCEM - Poste che dovrebbe impegnare Poste in questo senso. Tutto ciò premesso, l'opzione C, pur rappresentando una soluzione non scevra da rischi, potrebbe, se ben gestita, essere considerata preferibile.