



AUTORITÀ PER LE
GARANZIE NELLE
COMUNICAZIONI

DELIBERA N. 331/20/CONS

DEFINIZIONE DI STANDARD DI QUALITÀ PER IL SERVIZIO UNIVERSALE POSTALE RELATIVI ALLA CONTINUITÀ ED AFFIDABILITÀ DEI SERVIZI EROGATI NEGLI UFFICI POSTALI

L'AUTORITÀ

NELLA riunione di Consiglio del 22 luglio 2020;

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

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*”, così come modificato dal d.lgs. n. 58/2011 che ha recepito la direttiva 2008/6/CE e, da ultimo, dalla legge 27 dicembre 2017, n. 205;

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, ed in particolare l’art. 21 che conferisce all’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (di seguito “*Autorità*” o “*Agcom*”) 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. 95/19/CONS;

VISTO l’art. 12, commi 1 e 4, del decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261;

VISTO l’art.3, comma 5, del “*Contratto di Programma 2015-2019 tra il Ministero dello sviluppo economico e Poste Italiane S.p.A.*”;

VISTO l'art.3, comma 5 del “*Contratto di Programma 2020-2024 tra il Ministero dello sviluppo economico e Poste Italiane S.p.A.*”;

VISTO l'art. 7, comma 4 della delibera n. 413/14/CONS;

VISTA la delibera n. 342/14/CONS recante “*Punti di accesso alla rete postale: modifica dei criteri di distribuzione degli uffici di Poste Italiane*”;

VISTO l'articolo 7 del decreto-legge 21 settembre 2019, n. 104, recante “*Misure urgenti per assicurare la continuità delle funzioni dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*” (convertito, con modificazioni, dalla legge 18 novembre 2019, n. 132), come modificato, da ultimo, dall'articolo 117 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27), ai sensi del quale “*Il Presidente e i componenti del Consiglio dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni di cui all’articolo 1 della legge 31 luglio 1997, n. 249, in carica alla data del 19 settembre 2019, continuano a esercitare le proprie funzioni fino a non oltre i sessanta giorni successivi alla data di cessazione dello stato di emergenza sul territorio nazionale relativo al rischio sanitario connesso all’insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili, dichiarato con la delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 26 del 1° febbraio 2020*”;

VISTO, in particolare, l'art. 103, comma 1, del succitato decreto-legge 17 marzo, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27;

VISTO il decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23, recante “*Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali*” e, in particolare, l'art. 37;

RITENUTO, alla luce di quanto stabilito dall'art. 103, comma 1, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, che impone alle pubbliche amministrazioni di adottare “ogni misura organizzativa idonea ad assicurare comunque la ragionevole durata e la celere conclusione dei procedimenti”, che il termine di 30 giorni assegnato sia adeguato;

VISTA la delibera n. 184/13/CONS, del 28 febbraio 2013, recante: “*Approvazione del Regolamento in materia di definizione delle controversie derivanti dai reclami nel settore postale*”;

VISTA la delibera n. 129/15/CONS, dell'11 marzo 2015, recante: “*Approvazione del regolamento in materia di titoli abilitativi per l’offerta al pubblico di servizi postali*”;



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 delibera n. 205/20/CONS, recante “*Consultazione pubblica sulla definizione di standard di qualità per il servizio universale postale relativi alla continuità ed affidabilità dei servizi erogati negli uffici postali*”;

VISTO il contributo presentato da Poste Italiane S.p.A.;

VISTI i contributi presentati dalle associazioni dei consumatori: ADUSBEP, CODACONS, Federconsumatori e UNC (Unione Consumatori);

VISTO il parere presentato dal CNCU (Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti);

SENTITA in audizione in videoconferenza Poste Italiane S.p.A. il giorno 2 luglio 2020;

VISTI tutti gli atti del procedimento;

UDITA la relazione del Commissario Mario Morcellini, relatore ai sensi dell’articolo 31 del *Regolamento concernente l’organizzazione ed il funzionamento dell’Autorità*;

CONSIDERATO quanto segue:

Indice

1. Premessa.....	5
1.1 Il quadro normativo di riferimento	5
1.2 Il benchmark internazionale	6
2. Le risultanze dell’attività di vigilanza condotta a tutela dell’utenza sulla fornitura del servizio universale postale da parte di Poste Italiane S.p.A.....	6
2.1 Il mancato rispetto dell’orario di servizio degli uffici postali di Poste Italiane.....	6
2.2 La gestione delle code e delle priorità all’interno degli uffici postali	8
2.3 La gestione dei reclami presentati dall’utenza negli uffici postali	8
2.4 L’accessibilità degli uffici postali.....	9
3. L’Iter istruttorio	9
3.1 Gli esiti della consultazione pubblica: sintesi dei contributi dei partecipanti e valutazioni dell’Autorità.....	11
3.1.1 obiettivi di qualità sulla continuità del servizio postale universale relativamente al rispetto dell’orario di apertura e di chiusura al pubblico degli uffici postali.....	11
3.1.2 Sull’obiettivo di qualità relativo all’efficienza nella fornitura del servizio universale postale relativo al tempo di attesa medio di un utente di servizio postale universale prima di essere servito dall’operatore di sportello dell’ufficio postale.....	25
3.1.3 Sull’obiettivo di qualità relativo all’accessibilità delle categorie di utenti più deboli agli uffici postali.....	30
3.1.4 Sugli obiettivi di qualità sulla gestione dei reclami presentati a mano dagli utenti negli uffici postali.....	36
3.1.5 Sulla tempistica di attuazione dei nuovi obiettivi di qualità.....	39
3.2 Il parere del Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti (CNCU).....	41

1. PREMESSA

1.1 IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

Il processo di armonizzazione e liberalizzazione del mercato postale, già avviato con la direttiva n. 97/67/CE, successivamente emendata nel 2002, è stato completato dalla direttiva n. 2008/6/CE.

La direttiva postale è stata trasposta nell'ordinamento italiano con 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". Il decreto è stato successivamente modificato dai decreti legislativi 23 dicembre 2003, n. 384 e 31 marzo 2011, n. 58, di attuazione, rispettivamente, delle direttive n. 2002/39/CE e n. 2008/6/CE e da ultimo dalla legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale".

Il decreto legislativo racchiude, quasi per intero, la normativa nazionale relativa al settore postale. Le previsioni che qui rilevano sono in *primis* quelle che definiscono la rete postale e successivamente caratterizzano tutti i prodotti rientranti nel perimetro del servizio universale postale, ambito di interesse per il presente documento di consultazione pubblica.

Il decreto legislativo n.261/99 prevede all'art. 12, comma 1 che "L'autorità di regolamentazione, al fine di garantire un servizio postale di buona qualità, stabilisce, sentito il consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti, gli standard qualitativi del servizio universale, adeguandoli a quelli realizzati a livello europeo, essenzialmente con riguardo ai tempi di istradamento e di recapito ed alla regolarità ed affidabilità dei servizi. Detti standard sono recepiti nella carta della qualità del servizio pubblico postale, ai sensi dell'articolo 2 della legge 11 luglio 1995, n. 273, e della direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 gennaio 1994, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 43 del 22 febbraio 1994" e all'art. 12, comma 4 che "Il controllo della qualità è svolto dall'autorità di regolamentazione; sulla programmazione della relativa attività è sentito il consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti. L'autorità di regolamentazione effettua verifiche su base campionaria delle prestazioni con regolarità avvalendosi di un organismo specializzato indipendente selezionato dall'autorità di regolamentazione nel rispetto della normativa in vigore. Gli oneri inerenti alla verifica ed alla pubblicazione dei risultati sono a carico del fornitore del servizio universale. I risultati sono pubblicati almeno una volta l'anno e, ove necessario, sono prese misure correttive".

L'art.3, comma 5, del Contratto di programma 2015-2019 tra il Ministero dello sviluppo economico e Poste Italiane S.p.A. prevede che " *La Società si impegna al rispetto degli obiettivi di qualità come definiti dall'Autorità ai sensi delle disposizioni legislative citate in premessa. La Società è tenuta ad adottare modalità operative di*

esecuzione del servizio universale tali da garantire l'ottimizzazione dei processi, anche tenendo conto dello sviluppo tecnologico e della digitalizzazione, in coerenza con gli obiettivi di qualità propri di ciascuno dei servizi.” Analoga previsione è confermata anche nel nuovo Contratto di programma 2020- 2024, recentemente sottoscritto e pubblicato sul sito del Ministero dello sviluppo economico. L'efficacia del contratto, tuttavia, è ancora condizionata alle valutazioni da parte della Commissione europea sulla conformità della compensazione attribuita alla normativa dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato.

1.2 IL BENCHMARK INTERNAZIONALE

Per individuare *best practices* negli altri paesi europei in tema di obiettivi di qualità, in relazione al funzionamento degli uffici postali del fornitore del servizio universale, è stata effettuata una ricognizione della normativa e della regolamentazione applicata dalle altre autorità nazionali di regolamentazione. È stato esaminato, in particolare, l'ultimo report 2019 dell'ERGP.¹

Dall'analisi del report è emerso che per misurare, anche con sondaggi statistici svolti nei confronti della clientela, la *customer satisfaction* sulla qualità dei servizi per le prestazioni rese all'interno dell'ufficio postale, sono stati utilizzati indicatori relativi: a) all'accessibilità dell'ufficio postale, b) agli orari di apertura, c) al comportamento dei dipendenti, d) ai tempi di attesa.

Per ciò che riguarda gli obiettivi normativi, nel 2018, solo 4 paesi europei hanno obiettivi in materia di tempi di attesa negli uffici postali; di questi ultimi la Slovacchia ha obiettivi normativi, ma non ha l'obbligo di misurazione per il tempo di attesa negli uffici postali ed effettua solo un sondaggio statistico nei confronti della clientela tramite un organismo terzo indipendente.

2. LE RISULTANZE DELL'ATTIVITÀ DI VIGILANZA CONDOTTA A TUTELA DELL'UTENZA SULLA FORNITURA DEL SERVIZIO UNIVERSALE POSTALE DA PARTE DI POSTE ITALIANE S.P.A.

2.1 IL MANCATO RISPETTO DELL'ORARIO DI SERVIZIO DEGLI UFFICI POSTALI DI POSTE ITALIANE

L'Autorità ha condotto un'intensa attività di vigilanza sulla continuità del servizio postale universale con riferimento al rispetto dell'orario di apertura e chiusura degli uffici postali plurioperatore (cioè uffici al cui interno opera più di un dipendente) e

¹ "ERGP REPORT ON THE QUALITY OF SERVICE, CONSUMER PROTECTION AND COMPLAINT HANDLING 2018 – AN ANALYSIS OF TRENDS".

monoperatore (cioè uffici al cui interno opera un solo dipendente) al fine di vigilare sulla corretta fruizione dei servizi postali erogati negli uffici postali.

La base normativa di tale attività di vigilanza si trova nel citato art. 3 del d.lgs. 261/99 e s.m.i., che definisce le caratteristiche del servizio universale postale e prevede espressamente che *“Il servizio è prestato in forma continuativa per tutta la durata dell’anno”* comma 5, lettera b) e che *“Il servizio universale risponde alle seguenti necessità: offrire un servizio tale da garantire il rispetto delle esigenze essenziali; [...] fornire un servizio ininterrotto, salvo casi di forza maggiore”* (art. 3, comma 8, lettere a) e d)).

Ne deriva che tutti gli uffici postali, indicati come operativi sul territorio nazionale, e quindi ricompresi nella rete di Poste Italiane, sono da considerarsi essenziali per la fornitura del servizio postale universale e devono essere attivi con la continuità prevista dall’orario di servizio settimanale, anche per garantire la capillarità del servizio, in particolare in quei Comuni dove l’ufficio postale (UP) è anche presidio unico.

Le aperture ritardate e/o chiusure anticipate degli uffici postali, per eventi che assumono il carattere di rischio organizzativo ragionevolmente prevenibile e quindi risolvibile con misure di programmazione operativa e di efficiente organizzazione aziendale, generano un disservizio all’utenza per l’impossibilità di accedere alle prestazioni del servizio universale postale.

Gli approfondimenti istruttori, condotti sulla base dei dati trasmessi da Poste Italiane, hanno portato all’avvio di numerosi procedimenti sanzionatori in materia. Si osserva, in particolare, che nel valutare la possibilità di qualificare in termini di forza maggiore gli eventi che determinano il disservizio in fase di chiusura o di apertura dell’ufficio, sono stati costantemente applicati i principi affermati nella sentenza del Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 906/2018. La decisione² ha confermato la validità dell’impostazione seguita da questa Autorità in materia di violazione degli obblighi in materia di continuità nella prestazione del servizio universale per fattispecie di mancata osservanza dell’orario di apertura al pubblico degli uffici postali.

Nelle motivazioni dei provvedimenti l’Autorità ha, quindi, sempre precisato che potevano essere ritenuti ammissibili, a giustificazione del mancato rispetto dell’orario di servizio di un ufficio postale, solo gli eventi strettamente riconducibili alla nozione di forza maggiore e solo ove gli stessi fossero debitamente comprovati.

Poiché la riduzione dell’orario degli uffici postali, sia nella fase di ritardata apertura che di anticipata chiusura, dava luogo ad un numero elevato di fattispecie rilevanti, molte delle quali si sostanziano però in uno scostamento di pochi minuti, si è ritenuto opportuno effettuare una classificazione della casistica, suddividendo in

² La decisione aveva ad oggetto un provvedimento sanzionatorio del 2015, la delibera n. 631/2015/CONS, per violazione degli obblighi di continuità nella prestazione del servizio universale.

diverse classi orarie rispettivamente le aperture ritardate e/o le chiusure anticipate, così da poter evidenziare le fattispecie più gravi e rilevanti.

È evidente, infatti, che la gravità del disservizio arrecato all'utenza finale aumenta a seconda dell'entità dello scostamento rispetto all'orario di servizio dell'ufficio postale ed è altresì chiaro che i casi più gravi sono segno di difficoltà organizzative, sotto il profilo della scarsa capacità di far fronte, in tempi rapidi e attraverso procedure efficaci, alla sostituzione del personale assente.

L'Autorità ha inizialmente focalizzato la propria attenzione su alcune situazioni particolari, oggetto di segnalazioni, e, successivamente, considerato il non attenuarsi del fenomeno riscontrato, ha verificato la situazione sull'intero territorio nazionale ed in alcuni periodi critici dell'anno (periodo estivo ed invernale), per poi giungere, in ragione del non attenuarsi del fenomeno e della mancata diminuzione dei disservizi, ad un'attività continuativa per tutto l'anno sulla base dei dati analitici forniti da Poste Italiane.

2.2 LA GESTIONE DELLE CODE E DELLE PRIORITÀ ALL'INTERNO DEGLI UFFICI POSTALI

L'Autorità, con particolare riferimento al fenomeno delle lunghe code di utenti in attesa di effettuare operazioni postali, soprattutto nei giorni di erogazione delle pensioni e, in genere, a causa delle operazioni di bancoposta, ha condotto in passato apposite ispezioni nell'ambito dell'attività di vigilanza volta a verificare il rispetto della delibera n. 413/14/Cons.

A valle di tali attività ispettive, l'Autorità ha approfondito il tema relativo al *software* "gestore code", ritenendo che lo stesso dovrebbe essere meglio implementato e gestito sia a livello centrale che a livello di Direttori degli uffici postali per ottimizzare i tempi di attesa per l'utenza dei servizi postali.

L'Autorità ha chiesto, quindi, a Poste Italiane di fornire adeguata documentazione relativa al citato *software*, e ha acquisito, anche nel corso di alcune visite conoscitive, importanti informazioni sul funzionamento e sulla gestione dell'algoritmo utilizzato per gestire le code all'interno degli uffici postali.

2.3 LA GESTIONE DEI RECLAMI PRESENTATI DALL'UTENZA NEGLI UFFICI POSTALI

Nel corso della sua attività di vigilanza e di analisi delle segnalazioni l'Autorità ha anche avviato un procedimento sanzionatorio nei confronti di Poste Italiane per la mancata gestione di alcuni reclami presentati all'interno degli uffici postali.

Diverse, infatti, sono state le segnalazioni dell'utenza sulla mancata risposta ai reclami presentati negli uffici e sulla irregolare gestione degli stessi (mancata apposizione del timbro di accettazione sulla copia del reclamo rilasciata all'utente).



2.4 L'ACCESSIBILITÀ DEGLI UFFICI POSTALI

In conformità a quanto previsto nel Contratto di programma 2015-2019 all'art 3, comma 3, *“La Società si impegna, altresì, a dare attuazione alla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 gennaio 1994 in tema di salvaguardia delle persone con disabilità”*, al fine di garantire l'accessibilità negli uffici postali anche per gli utenti con disabilità motorie, non vedenti o ipovedenti, o con altri tipi di disabilità sensoriali, si è ritenuto di prevedere uno specifico obiettivo di qualità per promuovere la ristrutturazione degli spazi già esistenti attraverso l'eliminazione delle barriere architettoniche.

Pertanto, l'obiettivo di qualità che si intende definire e che si ritiene debba essere particolarmente sfidante a tutela delle categorie più deboli di utenti prevede l'adeguamento di una elevata percentuale di uffici postali operativi sul territorio a soluzioni di *layout* completamente prive di barriere architettoniche.

3. L'ITER ISTRUTTORIO

Lo strumento che l'Autorità ha a disposizione per contrastare la violazione dell'obbligo di continuità, rilevabile nel mancato rispetto dell'orario di apertura al pubblico degli uffici postali, è oggi rappresentato dal potere di infliggere una sanzione amministrativa, ai sensi dell'articolo 21, comma 1, del decreto legislativo n.261 del 1999, per *“la violazione degli obblighi connessi all'espletamento del servizio universale”*.

Il ricorso alla sanzione amministrativa non è lo strumento più adatto per intervenire sulla non corretta esecuzione di obblighi di servizio *“pubblico”*. Il rigido schema procedimentale, assimilabile a quello penale, è poco modulabile e, quindi, inadeguato ed inefficace rispetto alla finalità di indurre il soggetto, al quale è affidata una missione di servizio pubblico, al corretto adempimento delle prestazioni dovute, con continuità e regolarità, riconducibili dunque ad uno schema di esecuzione continuata.

Nella disciplina dei rapporti per l'affidamento di un servizio pubblico sono, invece, strumenti efficaci per assicurare la corretta esecuzione delle prestazioni quelli di derivazione civilistica. Strumenti che, nelle ipotesi di significativo inadempimento dell'obbligo, possono dar luogo alla riduzione dell'importo della controprestazione o all'applicazione di clausole penali. A tale ultimo proposito, si osserva che le clausole penali, ordinariamente previste nella regolazione del rapporto con il fornitore del servizio universale postale, sono state espunte dai contratti di programma con Poste Italiane, a partire dal periodo 2015-2019, nonostante il parere negativo espresso all'epoca da questa Autorità e successivamente ribadito anche nel parere sul più recente contratto per il periodo 2020-2024.

La disponibilità del solo strumento sanzionatorio richiede necessariamente che il suo utilizzo sia ragionevole e circoscritto entro precisi limiti di rilevanza, per evitare l'evidente anomalia di frammentare irragionevolmente una condotta unica o di concentrarsi su fattispecie occasionali e non rilevanti che non si traducono in disservizi generalizzati e significativi. Qualsiasi episodio di non corretta esecuzione della prestazione – in concreto anche uno scostamento di pochi minuti rispetto all'orario da rispettare rilevato in un singolo ufficio – seguendo un'interpretazione formalistica della norma sanzionatoria configurerebbe la violazione dell'obbligo di “espletamento del servizio universale” e giustificerebbe l'avvio di un procedimento sanzionatorio.

In tal modo, vale a dire focalizzando l'attenzione su singoli episodi, senza parametri e criteri che consentano di raccogliere, organizzare e valutare i dati e le informazioni fornite da Poste Italiane, non è possibile avere una visione unitaria del fenomeno, di coglierne l'effettiva rilevanza. L'estrema frammentazione, soprattutto, impedisce di disporre di un accertamento incontestabile dell'inadempimento dell'obbligo, perché territorialmente esteso e rilevato in un arco di tempo significativo, che costituisca un sicuro indice per indurre ad un miglioramento del servizio reso o rilevarne con certezza un eventuale ulteriore peggioramento.

Sulla base di tali considerazioni, elaborate in ragione dell'esperienza maturata nell'ambito dell'attività di vigilanza e sanzionatoria negli anni precedenti, gli Uffici hanno svolto alcune elaborazioni individuando dei criteri, illustrati nel seguito, che si ritiene siano idonei ad intercettare l'entità e la gravità del fenomeno ed il suo impatto in termini di lesività dei diritti dell'utenza e di conseguente violazione degli obblighi in materia di servizio universale.

Ciò premesso l'Autorità, con riferimento anche a quanto previsto nelle disposizioni del Contratto di programma, ha ritenuto opportuno ipotizzare degli specifici standard di qualità e correlati obiettivi da raggiungere in un arco di tempo triennale volti al miglioramento dell'erogazione dei servizi postali universali all'interno degli uffici postali.

L'Autorità, quindi, il 1° giugno 2020, ha pubblicato sul sito *web* il documento di consultazione pubblica di cui alla delibera n.205/20/CONS, nel quale sono stati proposti nuovi standard di qualità per assicurare la continuità e l'affidabilità del servizio universale postale all'interno degli uffici postali.

Contestualmente all'avvio della consultazione pubblica si è provveduto a chiedere il parere da parte del Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti (CNCU), come previsto all'art. 12, comma 1, del decreto legislativo n. 261/99.

Hanno risposto alla consultazione pubblica le associazioni dei consumatori membri del CNCU (Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti) presso il Ministero dello sviluppo economico: ADUSBEF, CODACONS, Federconsumatori e UNC (Unione nazionale consumatori).

La società Poste Italiane ha illustrato la posizione espressa nel suo contributo nell'ambito dell'audizione tenutasi, in videoconferenza, il giorno 2 luglio 2020.

3.1 GLI ESITI DELLA CONSULTAZIONE PUBBLICA: SINTESI DEI CONTRIBUTI DEI PARTECIPANTI E VALUTAZIONI DELL'AUTORITÀ.

Anche in ragione delle segnalazioni ricevute dall'Autorità in merito ai disservizi che si verificano all'interno degli uffici, si è ritenuto opportuno definire standard che possano identificare i livelli di qualità che Poste Italiane deve rispettare nell'erogazione dei servizi, nell'ambito del servizio postale universale, all'interno degli uffici postali (tempi di attesa, informativa all'utenza, orari di chiusura e apertura degli UP, ecc....) e le adeguate garanzie di fruizione del servizio a favore delle categorie di clientela meritevoli di particolari tutele (categorie deboli).

Nei successivi paragrafi saranno sinteticamente riportati, per ciascun quesito, i contenuti dei contributi dei partecipanti alla consultazione pubblica e le valutazioni dell'Autorità.

3.1.1 OBIETTIVI DI QUALITÀ SULLA CONTINUITÀ DEL SERVIZIO POSTALE UNIVERSALE RELATIVAMENTE AL RISPETTO DELL'ORARIO DI APERTURA E DI CHIUSURA AL PUBBLICO DEGLI UFFICI POSTALI

Gli aspetti più rilevanti per valutare la gravità dell'inadempimento dell'obbligo di rispettare l'orario di apertura al pubblico degli uffici sono:

- a) la differenziazione in base alla tipologia del singolo ufficio (monoperatore o plurioperatore; presidio unico di Comune);
- b) l'entità dello scostamento orario;
- c) la diffusione territoriale di tali inosservanze dell'orario (in termini percentuali rispetto al numero totale di giornate lavorative degli uffici nel medesimo contesto territoriale);
- d) la differenziazione del fenomeno delle chiusure anticipate (senz'altro marginale, rispetto a quello delle aperture ritardate).

Per quanto riguarda entrambe le fattispecie (apertura/chiusura) una prima "soglia" posta in consultazione pubblica per individuare l'effettiva rilevanza del fenomeno riguardo l'entità dello scostamento orario, è stata la seguente:

- 40 minuti di ritardo per gli UP monoperatore e 5 minuti di ritardo per UP plurioperatore;
- 30 minuti di ritardo per gli UP monoperatore che sono presidio unico e 5 minuti di ritardo per gli UP plurioperatore che sono presidio unico.



L'arco di tempo proposto in consultazione pubblica, rispettivamente 40 e 30 minuti, è stato ritenuto ragionevole in considerazione della complessità della procedura organizzativa ("procedura di distacco") che deve essere attuata da Poste Italiane e che prevede non facili meccanismi di sostituzione del personale.

Per quanto riguarda gli UP plurioperatore si è ritenuto di applicare una soglia di soli 5 minuti, perché, fatti salvi casi eccezionali, non si possono immaginare eventi che impongano una sostituzione e che riguardino contemporaneamente tutti i dipendenti addetti allo stesso Ufficio.

Una volta individuati gli UP nei quali si è verificato uno scostamento orario rilevante (superiore pertanto alla soglia di rilevanza prevista) è possibile procedere ad un'ulteriore analisi per valutare la diffusione e di conseguenza l'impatto del fenomeno anche su base regionale. A tale scopo può essere verificato il rapporto tra il numero di giornate di disservizio negli UP con scostamento rilevante e il numero totale di giornate di servizio degli uffici postali operativi sul territorio nazionale.

Alla luce delle considerazioni sin qui esposte è possibile individuare uno *standard* di qualità, apprezzato su base annuale come gli altri *standard* qualitativi relativi al servizio universale, che sia idoneo a monitorare e valutare il rispetto dell'obbligo di continuità nella prestazione del servizio, in termini di rispetto dell'orario di apertura al pubblico degli uffici e a costituire un punto di partenza per ottenere una maggiore efficienza sotto il profilo qualitativo.

Il controllo sul rispetto dello *standard* potrebbe avvenire attraverso l'elaborazione dei dati, che Poste Italiane già fornisce in modo analitico e dettagliato, nonché attraverso ulteriori attività di verifica e campionamento.

Utilizzando i criteri e le soglie sopra indicate, ovverossia la tipologia di UP e l'ampiezza dello scostamento orario, gli *standard* qualitativi che sono stati proposti in consultazione pubblica possono essere così meglio articolati:

- per le aperture ritardate, l'impatto del fenomeno può considerarsi significativo e l'obiettivo non raggiunto, laddove il rapporto (numero di eventi sopra soglia³ /totale giornate lavorative⁴ degli UP a livello nazionale) superi il valore dello 0,3% su base annuale;

- per quanto attiene alle chiusure anticipate, si ritiene che l'impatto del fenomeno delle chiusure anticipate possa considerarsi significativo e dunque l'obiettivo non raggiunto quando il rapporto, individuato con le modalità di cui sopra, superi il valore dello 0,05% su base annuale.

In conclusione, lo *standard* qualitativo relativo all'orario di apertura al pubblico è stato fissato in consultazione pubblica:

³ Ogni evento sopra soglia corrisponde ad un disservizio verificatosi nell'arco della giornata.

⁴ Considerando le giornate effettive di apertura, a seconda delle varie tipologie di ufficio (ad esempio, uffici aperti su 5 giorni, a giorni alterni ecc.).

- rispetto dell'orario in apertura per il 99,7% degli uffici;
- rispetto dell'orario in chiusura per il 99,95% degli uffici.

Accanto a questo *standard* di qualità a livello nazionale, si è ritenuto opportuno, fissare uno *standard* anche a livello regionale per individuare situazioni gravi che potrebbero non risultare da una rilevazione effettuata a livello nazionale. A tale scopo sarebbe ragionevole qualificare come rilevante, e quindi sanzionabile, il fenomeno delle aperture ritardate e delle chiusure anticipate laddove, in una determinata Regione, il risultato conseguito risulti essere significativamente al di sotto di quello nazionale.

È necessario poi prevedere un miglioramento, sotto tale aspetto, del servizio universale, nell'arco di un triennio, con una riduzione dei fenomeni in esame, sia a livello nazionale che regionale. È ragionevole immaginare, per ciascun anno, una riduzione della percentuale indicata per il primo anno: per le aperture ritardate di un valore pari a 0,05 fino al raggiungimento dell'obiettivo del 99,80 %; per le chiusure anticipate di un valore pari a 0,01 fino al raggiungimento dell'obiettivo del 99,97 %.

Sulla base di quanto sopra esposto nel documento di consultazione è stato chiesto di rispondere al seguente primo quesito relativo alle aperture ritardate degli uffici postali.

Quesito n. 1

In materia di rispetto dell'orario di apertura al pubblico, si condividono gli standard di qualità relativi alle aperture ritardate, verificati su base annuale e riferiti sia all'ambito nazionale che regionale, proposti nel paragrafo precedente?

LE OSSERVAZIONI DI POSTE ITALIANE S.P.A.

O.1. Poste Italiane, prima di formulare le proprie osservazioni sugli *standard* di qualità proposti dall'Autorità, ha ritenuto necessario specificare alcuni aspetti relativi ai criteri utilizzati dall'Autorità per individuare gli eventi ritenuti più rilevanti e gravi, rispetto ai quali applicare, poi, i suddetti *standard* di qualità.

O.2. Secondo Poste Italiane, ai fini di una corretta individuazione dell'incidenza del fenomeno delle anomalie orarie che interessano gli uffici postali, è essenziale chiarire quali uffici rientrano nella categoria "monoperatore", ovvero operano con una sola risorsa stabilmente applicata all'ufficio stesso in relazione all'erogazione di servizi postali universali.

O.3. A tale riguardo la Società specifica che i circa 12.800 UP che compongono la rete di Poste Italiane sono classificati internamente attraverso l'utilizzo di un indicatore di classe dimensionale che individua, per ciascun ufficio postale, la rilevanza commerciale, il livello di operatività e la complessità organizzativa. Si perviene, così, ad

una classificazione degli uffici postali in quattro specifici cluster, in ordine di complessità gestionale: Centrale, Relazione, *Standard* e Base.

O.4. Il numero di risorse assegnato agli uffici postali è strettamente correlato alla complessità gestionale degli stessi e, dunque, al connesso cluster di appartenenza: si passa così da uffici postali più complessi (cd. “Centrali”) presso i quali sono applicate un maggior numero di risorse di supporto al Direttore dell’ufficio, agli uffici meno complessi, nei quali la dotazione di personale va progressivamente riducendosi, sino agli uffici “BASE⁵”, gestiti da una o due risorse.

O.5. Nell’ambito del contesto sopra descritto, gli uffici cluster “BASE” sono a loro volta suddivisi in due sottocategorie: “BASE C” e “BASE B”.

O.6. Gli uffici classificati “BASE C” sono uffici presso i quali è applicata stabilmente una sola risorsa (uffici mono-operatore), mentre gli uffici classificati “BASE B” sono gli uffici presso i quali possono essere presenti due risorse, una delle quali non viene però stabilmente applicata all’ufficio stesso, ma vi opera allorquando sia necessario fornire al responsabile dell’ufficio un supporto operativo e gestionale nelle giornate di maggior afflusso della clientela, sostanzialmente, in relazione all’erogazione di servizi finanziari (scadenze fiscali o pagamento delle pensioni). Inoltre, considerato che gli uffici Base C e Base B sono spesso concentrati in una stessa zona, come noto, tale seconda risorsa va a supporto degli uffici limitrofi Base C in caso di assenze programmate o improvvise di personale, ovvero viene distaccato presso un altro ufficio per garantirne l’apertura. Tale flessibilità consente di ridurre l’incidenza di chiusure improvvise nelle realtà remote del Paese.

O.7. Per quanto sopra descritto, con riferimento alla presente consultazione, finalizzata a declinare obiettivi di qualità, intesi come puntualità/regolarità nelle aperture degli uffici postali, quali punti di accesso alla rete postale pubblica (ex art. 3 del d.lgs. n. 261/99), ai fini dell’erogazione del servizio postale universale d’interesse dell’Autorità, ad avviso di Poste Italiane si dovrebbe cambiare l’impostazione fino ad oggi seguita e gli uffici Base B dovrebbero essere considerati unitamente agli uffici Base C in un unico cluster di riferimento, in quanto, rispetto ai volumi del solo servizio universale, non sarebbe giustificata la presenza di una seconda risorsa che, infatti, come sopra detto interviene, solo quando necessario, a supporto del responsabile dell’ufficio o degli uffici limitrofi all’occorrenza.

O.8. Per quanto sopra, in relazione a tali uffici non dovrebbe essere applicata la medesima soglia di entità dello scostamento orario proposta per gli uffici postali Centrale, Relazione e *Standard*, essendo stata, la stessa, definita sul presupposto che l’incidenza di eventi improvvisi a carico del personale sul regolare svolgimento del servizio, sia inferiore e comunque più gestibile rispetto a quella registrata negli uffici di

⁵ La significativa presenza sul territorio nazionale degli UP BASE è da rapportarsi, anzitutto, alla particolare conformazione del territorio, caratterizzato come noto da una elevata presenza di aree montuose, e alla conseguente distribuzione della popolazione nazionale, con una densità di popolazione più bassa rispetto a quella di molti altri Paesi europei.

dimensioni più piccole, ai quali appartengono anche gli uffici Base B. Secondo la Società si dovrebbero considerare soltanto due cluster: gli uffici postali “BASE” e gli uffici postali “NON BASE” (Centrale, Relazione, *Standard*).

O.9. La Società non condivide, poi, l'impostazione proposta dall'Autorità che prevede una soglia di rilevanza più stringente per gli uffici presidio unico di Comune, dal momento che le complessità della procedura di distacco (v. *infra*) si acquiscono allorquando occorre reperire una risorsa nel giorno dell'evento improvviso (peraltro con mezzo proprio, a causa della carenza di mezzi di trasporto pubblici locali in tali contesti) in distacco da un ufficio postale di altro Comune, con una inevitabile dilatazione dei tempi necessari a provvedere alla sostituzione.

O.10. Per quanto concerne gli impatti sulla clientela, in termini di possibile disagio patito dall'utenza a causa dell'apertura ritardata dell'ufficio, deve comunque considerarsi che tali eventi investono mediamente un bacino di clientela più limitato, rispetto a territori che, per conformazione e densità abitativa, sono presidiati da più uffici postali.

O.11. Per quanto sopra, secondo Poste Italiane, a tutti gli UP BASE, anche se presidio unico di Comune, dovrebbe essere applicata la stessa soglia di rilevanza di 40 minuti.

O.12. Per quel che concerne invece la soglia di 5 minuti proposta dall'Autorità per gli uffici plurioperatore, Poste Italiane la ritiene eccessivamente rigorosa, laddove individua uno scostamento orario quasi impercettibile (verosimilmente anche attribuibile a disallineamenti dell'orologio rispetto all'ora ufficiale o a piccole difficoltà in fase di accesso all'ufficio), rispetto al quale non sarebbe ragionevole né utile supplire con strumenti organizzativi ad *hoc*. In questi termini il fenomeno deve considerarsi non rilevante e certamente tale da non poter incidere in maniera apprezzabile sulla tutela degli utenti del servizio postale.

O.13. Tale soglia, peraltro, si attesta a un valore talmente basso da non consentire in alcun modo alla Società il perseguimento dell'obiettivo di un miglioramento dell'efficienza sotto il profilo qualitativo, auspicato dalla stessa Autorità nell'ambito della consultazione in oggetto.

O.14. Come noto, l'allocazione del personale negli uffici postali è di competenza delle Filiali territoriali, le quali monitorano, sulla base dei dati relativi alle assenze pianificate, che l'allocazione del personale sia coerente con i flussi di traffico negli uffici, in modo tale da poter sopperire anche a eventuali assenze non programmate, prevalentemente mediante distacco di personale applicato su altro ufficio postale. In tali casi, alla notizia dell'evento (es. malattia, sopravvenuti impedimenti, ecc.), la Filiale si attiva immediatamente per la sostituzione della risorsa, attraverso il reperimento di sostituti in distacco da altri uffici postali, al fine di garantire la regolare operatività dell'ufficio. La procedura di distacco delle risorse si rileva dunque quale procedura ottimale, in quanto consente una certa flessibilità nella gestione delle risorse di una rete estremamente complessa e capillare, quale la rete di Poste.

O.15. Il reperimento di risorse da assegnare in sostituzione del personale per assenze non pianificate è gestionalmente complesso soprattutto nei casi di piccoli uffici, poiché occorre reperire, nel più breve tempo possibile dalla notizia dell'assenza improvvisa della risorsa, personale in sostituzione con funzioni di Responsabile.

O.16. Inoltre, la risorsa individuata per la sostituzione dovrà avere disponibilità di un mezzo aziendale o proprio nel giorno dell'evento. Infatti, soprattutto nei casi in cui gli uffici siano ubicati in realtà remote e periferiche, come noto difficilmente raggiungibili con mezzi di trasporto pubblico, la risorsa in sostituzione, oltre alle idonee competenze, deve essere in grado di raggiungere autonomamente la struttura territoriale di Poste che detiene copia delle chiavi dell'ufficio postale da aprire, per poi recarsi presso lo stesso.

O.17. Le complessità sopra brevemente richiamate (idoneità della risorsa, disponibilità di mezzo proprio funzionante, distanze da percorrere per il reperimento delle chiavi dell'ufficio e raggiungimento dello stesso), si acquiscono in particolari contesti territoriali, ad esempio territori montani nei quali sono presenti piccole realtà territoriali.

O.18. Per quanto sopra, la Società ritiene che uno scostamento di pochi minuti nell'erogazione del servizio rispetto all'orario *standard* dell'ufficio postale non possa configurare un'anomalia rilevante, nella misurazione del regolare espletamento del servizio universale e dunque una violazione del relativo obbligo.

O.19. In conclusione, la Società ritiene che la soglia di rilevanza di 5 minuti per gli uffici Centrale, Relazione, *Standard*, non sia ragionevole in quanto:

- anche in tali uffici, come sopra chiarito, le operazioni di apertura e chiusura possono essere svolte esclusivamente da una/due persone, non rilevando, ai fini dell'incidenza degli eventi impeditivi, la circostanza che negli stessi siano applicati più dipendenti;
- tale soglia è talmente esigua da non essere percepita come rilevante dalla stessa clientela e comunque da non poter in alcun modo costituire un incentivo al miglioramento dell'efficienza nell'erogazione dei servizi presso gli uffici postali da parte della Società, in considerazione della oggettiva impossibilità di apprestare misure organizzative in un arco temporale talmente ristretto.

O.20. Tanto rappresentato, la Società propone che per gli uffici postali NON BASE sia fissata una soglia di rilevanza, in termini di scostamento orario, di 20 minuti (pari alla metà di quella prevista per gli uffici mono operatore) che consentirebbe alla Filiale la gestione in emergenza di imprevisti/impedimenti.

O.21. Premesso quanto sopra, con specifico riferimento agli *standard* di qualità, proposti per le aperture ritardate e alla definizione da parte dell'Autorità di una soglia a livello regionale, Poste Italiane. condivide l'impostazione adottata ma in merito agli specifici SLA precisa quanto segue.

O.22. La Società ritiene che l'obiettivo di partenza sia eccessivamente stringente, tenuto conto che il parametro verso il quale tale *standard* dovrebbe tendere non può essere quello del 100%, ovvero di azzeramento totale del fenomeno in questione.

O.23. Infatti, come noto, la rete degli uffici postali è una rete “*labour intensive*”, ovvero una rete di servizio connotata da una componente a fattore prevalentemente umano; tale circostanza incide necessariamente sull'operatività degli uffici postali (così come sulle fasi successive alla raccolta, fino alla distribuzione a domicilio), in particolare nelle realtà più piccole e remote. In tale contesto è fisiologico, e pressoché inevitabile, che il verificarsi di un evento improvviso a carico della risorsa responsabile delle attività di apertura/chiusura dell'ufficio, determini la ritardata apertura/chiusura anticipata o, addirittura in ipotesi estreme, la chiusura per intera giornata dell'ufficio in questione⁶, malgrado l'approntamento di strumenti organizzativi atti a sopperire al verificarsi di tali eventi attraverso la procedura di distacco già ampiamente descritta.

O.24. Pertanto, Poste Italiane ritiene congruo fissare l'obiettivo su base nazionale al 99,2%, con miglioramento al secondo anno al 99,30%, fino al raggiungimento, al terzo anno e per gli anni successivi, di un obiettivo pari al 99,35%. Si tratta evidentemente di obiettivi comunque molto sfidanti e prossimi all'azzeramento del fenomeno. Infatti, stanti le caratteristiche della rete di Poste Italiane, connotata dalla estrema capillarità sul territorio nazionale, nonché dalla prevalente componente di capitale umano, la soglia individuata quale fisiologica del fenomeno in esame pari allo 0,65% deve ritenersi ragionevole.

O.25. Inoltre, per quel che concerne la soglia a livello regionale, Poste Italiane, nel condividere tale impostazione, ritiene che lo scostamento dei risultati conseguiti a livello regionale possa considerarsi significativo, nel caso si attesti al di sopra di un punto percentuale rispetto all'obiettivo nazionale.

O.26. Quanto sopra, in considerazione delle profonde diversità morfologiche del territorio nazionale, e dunque delle diverse caratterizzazioni dello stesso a livello regionale. È evidente infatti come le 20 regioni nelle quali è suddiviso il territorio nazionale, per estensione territoriale, orografia ecc., abbiano caratteristiche profondamente diverse tra loro, tali da condizionare e riflettersi sull'organizzazione della rete degli uffici postali, in termini di presenza/prevalenza di uffici anche di piccolissime dimensioni, piuttosto che di uffici di grandi dimensioni. Lo scostamento di un punto percentuale, secondo la Società, sarebbe dunque ragionevole, in quanto in grado di “assorbire” tali profonde differenze.

⁶ Tra gli accadimenti improvvisi che più frequentemente interessano il personale, rendendo oggettivamente impossibile l'apertura o la regolare apertura dell'ufficio postale secondo il consueto orario, a titolo esemplificativo e non esaustivo: improvvisa assenza per malattia o infortunio, il verificarsi di incidenti stradali in itinere -a carico della risorsa, ma anche di terzi con conseguente blocco della viabilità-, comunque, impossibilità della risorsa di recarsi sul luogo di lavoro -es. calamità naturale, evento atmosferico, lutto familiare ecc.

LE OSSERVAZIONI DELLE ASSOCIAZIONI DEI CONSUMATORI

O.27. L'Associazione ADUSBEP non condivide i tempi di rilevanza proposti dall'Autorità per le aperture ritardate degli UP monoperatore, in quanto li ritiene troppo dilatati e quindi dannosi per gli utenti in particolare per quelli che si recano all'ufficio postale prima di recarsi presso il proprio posto di lavoro. L'Associazione chiede quindi, tenendo conto che anche tali tempi costituirebbero comunque un notevole disagio per gli utenti, una diversa e più limitata tempistica che sia meno a svantaggio dell'utenza finale rispetto a quella proposta, vale a dire:

- 20 minuti di ritardo per gli UP monoperatore non presidio unico di Comune e 5 minuti di ritardo per UP plurioperatore;
- 15 minuti di ritardo per gli UP monoperatore che sono presidio unico e 5 minuti di ritardo per gli UP plurioperatore che sono presidio unico di Comune.

Per quanto riguarda i valori attribuiti alle soglie di rilevanza concorda con l'approccio proposto da parte dell'Autorità.

O.28. ADUSBEP infine suggerisce l'adozione da parte di tutti gli uffici postali di un monitor inserito all'interno ma visibile dall'esterno, collegato con un centro (eventualmente provinciale) in cui Poste Italiane possa inserire messaggi informativi circa le motivazioni del ritardo e il probabile orario di apertura.

O.29. CODACONS afferma di condividere gli obiettivi annuali proposti dall'Autorità e non esprime rilievi puntuali sulle soglie di rilevanza di ritardo di apertura proposti dall'Autorità.

O.30. FEDERCONSUMATORI non condivide i tempi proposti dall'Autorità per le aperture degli UP, ritenendoli di per sé inadeguati a disincentivare il fenomeno ed a ricondurre Poste al rispetto di condivisibili *standard* qualitativi, in quanto non supportati da un incisivo sistema sanzionatorio che vada oltre l'applicazione di limitate sanzioni di natura pecuniaria.

O.31. L'Associazione, ritiene che i tempi proposti costituirebbero comunque un notevole disagio per gli utenti e propone di rivederli sensibilmente (in misura inferiore a quella proposta da ADUSBEP) nel seguente modo:

- 15 minuti di ritardo per gli UP monoperatore non presidio unico di Comune e 5 minuti di ritardo per UP plurioperatore;
- 10 minuti di ritardo per gli UP monoperatore che sono presidio unico e 5 minuti di ritardo per gli UP plurioperatore che sono presidio unico di Comune.

O.32. Per quanto riguarda gli standard qualitativi, Federconsumatori concorda con l'approccio proposto dall'Autorità e con i valori prospettati, ovvero il rispetto dell'orario per il 99,7% degli uffici. Propone tuttavia un correttivo per il quale l'orario di apertura e di chiusura debbano essere rispettati per il 99,7% delle aperture annuali nel

99,7% degli sportelli, in modo da arginare i fenomeni localizzati di patologico disservizio.

O.33. UNC (Unione Nazionale Consumatori), condivide l'orientamento dell'Autorità nel ritenere che la limitata sanzione amministrativa ex art 21, comma 1, del d.lgs n. 261/1999, non rappresenti lo strumento più adatto per intervenire sulla non corretta esecuzione di obblighi di servizio pubblico. UNC condivide inoltre i criteri enucleati dall'Autorità, per l'individuazione dei disservizi più gravi nell'ambito del rispetto dell'orario di apertura al pubblico degli uffici, quali:

- la differenziazione in base alla tipologia del singolo ufficio (monoperatore o plurioperatore; presidio unico di Comune);
- l'entità dello scostamento orario;
- la diffusione territoriale di tali inosservanze;
- la differenziazione del fenomeno delle chiusure anticipate.

O.35. L'associazione, allo stesso tempo, evidenzia forti criticità nelle "soglie" di scostamento orario prescelte per selezionare i disservizi gravi da quelli tollerabili (si ricorda, 40 minuti di ritardo per gli UP e 30 minuti di ritardo per gli UP monoperatore che sono presidio unico). L'arco di tempo scelto nella consultazione pubblica (40 e 30 minuti) è stato elaborato infatti, ad avviso dell'Associazione, prendendo in considerazione unicamente le esigenze organizzative (procedura di distacco) di Poste Italiane per la sostituzione/supplenza in caso di criticità, ma la soglia individuata appare fortemente sproporzionata a danno dell'utenza che vede fortemente compromessa la possibilità di usufruire del servizio postale universale all'inizio dell'orario di servizio per ragioni di scarsa organizzazione degli Uffici Postali. UNC ritiene più ragionevole in sede di definizione degli *standard* qualitativi "per il servizio universale postale relativi alla continuità ed affidabilità dei servizi erogati negli uffici postali" migliorare le procedure (liste di reperibilità/supplenza) per rendere più agevoli e tempestive le procedure di sostituzione/supplenza del personale di Poste Italiane, soprattutto laddove l'Ufficio Postale rappresenta l'unico presidio atto all'erogazione del servizio postale essenziale e propone le seguenti "soglie" di scostamento orario alternative a quelle eccessive proposte, che appaiono maggiormente in linea con le esigenze di tutela degli utenti finali:

- 20 minuti di ritardo per gli UP monoperatore e 5 minuti di ritardo per gli UP plurioperatore;
- 15 minuti di ritardo per gli UP monoperatore che sono presidio unico e 5 minuti di ritardo per gli UP plurioperatore che sono presidio unico.



LE VALUTAZIONI DELL'AUTORITÀ

V.1. L'Autorità non concorda con la classificazione proposta da Poste Italiane degli uffici postali in quattro specifici cluster, in ordine di complessità gestionale: Centrale, Relazione, *Standard* e Base, in quanto la normativa vigente di settore prevede unicamente la distinzione tra due categorie di uffici postali: monoperatore e plurioperatore nella quale finora sono sempre ricaduti anche quelli definiti come BASE B in ragione della potenziale presenza di ulteriori operatori in servizio presso l'Ufficio Postale. Si ritiene quindi di confermare che nella valorizzazione saranno considerate le due categorie di uffici sopra indicati: monoperatore e plurioperatore (così come sempre considerato e calcolato in passato comprendendo anche gli uffici che internamente Poste Italiane definisce come BASE B). Nella documentazione integrativa, trasmessa dopo l'audizione da Poste Italiane, è indicata la percentuale degli uffici che nella sostanza dovrebbero essere considerati come uffici mono operatore, ma tali indicazioni non sono suffragate da elementi oggettivi che possano avvalorare la tesi dell'esistenza di una categoria di uffici che formalmente sono bioperatore ma che sostanzialmente dispongono di un solo operatore.

V.2. L'Autorità non può non considerare le concordi considerazioni delle associazioni dei consumatori in merito alle soglie di rilevanza proposte in consultazione pubblica anche in ragione della circostanza che gli utenti preferiscono recarsi all'ufficio postale al momento dell'apertura. L'obiettivo da raggiungere è quindi quello di limitare l'attesa nella fase di apertura indicando soglie di scostamento orario sempre più stringenti, maggiormente in linea con le esigenze di tutela degli utenti finali e, in particolare dell'utenza più debole, particolarmente penalizzata da un'attesa all'esterno dell'ufficio postale.

V.3. Appare quindi opportuno delineare, attraverso un diverso minutaggio delle soglie di rilevanza, un percorso di progressiva modulazione degli obiettivi verso soglie di rilevanza più accettabili da parte dell'utenza che rappresenti anche un positivo stimolo al miglioramento dei processi organizzativi, vale a dire una migliore gestione delle sostituzioni del personale improvvisamente assente e, più in generale, delle risorse umane assegnate alle diverse Filiali.

V.4. Pertanto, al fine di contemperare le diverse esigenze e di avviare, con gradualità, un percorso di miglioramento delle prestazioni rese all'utenza e maggiore efficienza organizzativa nelle procedure di sostituzione, si ritiene necessario e ragionevole agire sulle soglie di rilevanza in termini di scostamento orario.

V.5. La riduzione progressiva delle soglie di minutaggio, partendo dai valori proposti in consultazione fino ad arrivare a valori prossimi a quelli proposti dalle associazioni dei consumatori, sembra essere la soluzione più ragionevole per innescare un processo di maggiore efficienza organizzativa.

V.6. Appare, infatti, migliorabile il sistema di gestione delle chiavi e la procedura dell'apertura di un ufficio postale, anche attraverso soluzioni più moderne e digitali; ciò

consentirebbe di rendere più efficiente il processo di sostituzione del personale in modo da ridurre la casistica dei disservizi e agevolare la realizzazione degli obiettivi definiti dall'Autorità.

V.7. Per ciò che concerne la soglia di 5 minuti di rilevanza per gli uffici plurioperatore proposta nel documento di consultazione, in effetti, alla luce delle osservazioni formulate, rischia di essere troppo esigua e non effettivamente significativa e rilevante; ed è anche vero che, sotto un profilo organizzativo, anche in un ufficio plurioperatore il personale abilitato alle operazioni di apertura e chiusura è circoscritto a pochi dipendenti. Lo scostamento orario è poi così ridotto che rende oggettivamente impossibile, o comunque giustificato, attuare nell'immediatezza misure organizzative sostitutive.

V.8. Alla luce di quanto premesso si propongono pertanto le seguenti nuove "soglie di rilevanza", in termini di scostamento orario, per le aperture ritardate che progressivamente, nell'arco di un triennio, dovrebbero condurre a livelli di qualità più elevati e ad un miglioramento delle procedure e dell'organizzazione aziendale:

- 40 minuti per il primo anno, 35 minuti per il secondo anno, 30 minuti per il terzo anno (e per i successivi), di ritardo per gli UP monoperatore e 10 minuti di ritardo per gli UP plurioperatore;
- 30 minuti per il primo anno, 25 minuti per il secondo anno, 20 minuti per il terzo anno (e per i successivi) di ritardo per gli UP monoperatore che sono presidio unico di Comune e 10 minuti di ritardo per gli UP plurioperatore che sono presidio unico di Comune.

V.9. Per quel che concerne le soglie di rilevanza si confermano i valori proposti in consultazione pubblica e dunque articolati come segue.

V.10. Per le aperture ritardate, l'impatto del fenomeno può considerarsi significativo e l'obiettivo non raggiunto, laddove il rapporto (numero di eventi sopra soglia⁷ /totale giornate lavorative⁸ degli UP a livello nazionale) superi, su base annuale: il valore dello 0,30% per il primo anno, 0,25% per il secondo anno e 0,20 % per il terzo anno e i successivi.

V.11. Lo *standard* qualitativo relativo all'orario di apertura al pubblico consiste, pertanto, nel rispetto dell'orario in apertura per il 99,7% degli uffici per il primo anno, il 99,75% per il secondo anno e 99,8% per il terzo anno e i successivi.

V.12. Accanto a questo *standard* di qualità a livello nazionale, è opportuno che, anche a livello regionale, sia fissato uno *standard* per individuare situazioni gravi che potrebbero non risultare da una rilevazione effettuata a livello nazionale.

⁷ Ogni evento sopra soglia corrisponde ad un disservizio verificatosi nell'arco della giornata.

⁸ Considerando le giornate effettive di apertura, a seconda delle varie tipologie di ufficio (ad esempio, uffici aperti su 5 giorni, a giorni alterni ecc.).

V.13. A tale scopo, ferme restando le soglie di scostamento orario, al fine di qualificare come rilevante a livello regionale il fenomeno delle aperture ritardate, il risultato conseguito dovrà essere al di sotto di quello nazionale, in una misura che è ragionevole determinare con una riduzione, rispetto allo standard nazionale, dello 0,5% (vale a dire, a livello regionale, gli standard saranno pari al 99,2% per il primo anno, il 99,25% per il secondo anno e 99,3% per il terzo anno e i successivi). Sempre con riferimento a quanto sopra esposto in tema di rispetto di orario di servizio degli uffici postali nell'ambito della consultazione pubblica è stato poi richiesto di rispondere al seguente secondo quesito relativo all'analogo tema delle chiusure anticipate degli uffici postali attraverso la proposizione del seguente quesito:

Quesito n. 2

In materia di rispetto dell'orario di apertura al pubblico, si condividono gli standard di qualità relativi alle chiusure anticipate, verificati su base annuale e riferiti sia all'ambito nazionale che regionale, proposti nel paragrafo precedente?

LE OSSERVAZIONI DEGLI POSTE ITALIANE

O.1. In merito ai criteri adottati per le chiusure anticipate, si rimanda alle considerazioni di Poste Italiane riportate nel paragrafo precedente relativo alle aperture ritardate (Quesito n.1). La Società inoltre, ritiene che lo *standard* previsto per le chiusure anticipate sia eccessivamente rigoroso per le medesime ragioni rappresentate in risposta al quesito n.1.

O.2. Pertanto, la Società ritiene congruo uno *standard* qualitativo su base nazionale relativo al rispetto dell'orario di chiusura al pubblico pari al 99,6% degli uffici postali, con miglioramento al secondo anno al 99,62% e fino al raggiungimento, al terzo anno e per gli anni successivi, di un obiettivo pari al 99,63% nel triennio, col quale viene individuata una soglia di anomalie orarie pari allo 0,37% fisiologica rispetto alle caratteristiche di una rete, quale è quella di Poste.

O.3. Anche rispetto alla casistica delle chiusure anticipate ritiene che a livello regionale il risultato conseguito possa considerarsi significativamente al di sotto di quello nazionale qualora registri uno scostamento negativo rispetto allo stesso superiore a un punto percentuale.

O.4. Poste Italiane precisa infine che le soglie raggiunte nel triennio per entrambi gli obiettivi sono da considerarsi delle soglie massime, oltre le quali non è fisiologicamente possibile prevedere ulteriori miglioramenti.

LE OSSERVAZIONI DELLE ASSOCIAZIONI DEI CONSUMATORI

O.5. L'Associazione ADUSBEF, analogamente al primo quesito, non condivide tempi proposti dall'Autorità nelle chiusure anticipate degli UP monoperatore, in quanto li ritiene troppo laschi e quindi controproducenti per gli utenti. L'Associazione propone quindi, tenendo conto che anche tali tempi costituirebbero comunque un notevole disagio per gli utenti, da scongiurare quanto più possibile, una diversa tempistica di tali obiettivi che prevede:

- 20 minuti di ritardo per gli UP monoperatore non presidio unico di Comune e 5 minuti di ritardo per UP plurioperatore;
- 15 minuti di ritardo per gli UP monoperatore che sono presidio unico e 5 minuti di ritardo per gli UP plurioperatore che sono presidio unico di Comune.

O.6. Per quanto riguarda i valori attribuiti alle soglie di rilevanza concorda con l'approccio proposto da parte dell'Autorità.

O.7. CODACONS non esprime alcuna considerazione in merito ai criteri di minutaggio proposti dall'Autorità sulle chiusure anticipate, classificati in base alla tipologia di operatore (monoperatore, presidio unico di Comune o meno e plurioperatore), ma afferma solo di condividere gli obiettivi annuali proposti dall'Autorità.

O.8. Anche in questo caso l'Associazione Federconsumatori ritiene gli *standard* proposti intollerabili in quanto l'utente, non avendo certezza sull'effettivo orario di chiusura dell'ufficio, che potrebbe chiudere anche 40 minuti in anticipo, tenderebbe a frequentare gli uffici nelle ore centrali dell'orario ufficiale, per essere certo di poter comunque usufruire del servizio universale di interesse, con conseguenti affollamenti nelle ore centrali e aumento sia dei tempi di attesa all'interno dell'ufficio, sia delle inefficienze organizzative.

O.9. Pertanto, l'Associazione propone anche in questo caso delle chiusure anticipate di rivedere sensibilmente i tempi prospettati nella seguente misura:

- 15 minuti di ritardo per gli UP monoperatore non presidio unico di Comune e 5 minuti di ritardo per UP plurioperatore;
- 10 minuti di ritardo per gli UP monoperatore che sono presidio unico e 5 minuti di ritardo per gli UP plurioperatore che sono presidio unico di Comune. Per quanto riguarda gli *standard* qualitativi, Federconsumatori concorda con l'approccio proposto dall'Autorità e con i valori prospettati, ovvero il rispetto dell'orario per il 99,95% degli uffici.

O.10. L'Associazione propone tuttavia un correttivo per il quale l'orario di apertura e di chiusura debbano essere rispettati per il 99,95% delle aperture annuali nel 99,95% degli sportelli, in modo da arginare i fenomeni localizzati di patologico disservizio.

O.11. UNC, in materia di rispetto dell'orario di apertura al pubblico circa le chiusure anticipate, non esprime alcuna considerazione in merito ai criteri di minutaggio proposti, ma condivide verificate su base annuale e riferite sia all'ambito nazionale che regionale, condivide gli obiettivi di qualità proposti dall'Autorità nel documento di consultazione.

LE VALUTAZIONI DELL'AUTORITÀ

V.14. L'Autorità, in analogia con quanto affermato sulle aperture ritardate, non condivide la classificazione proposta da Poste (in ordine di complessità gestionale: Centrale, Relazione, *Standard* e Base) per le medesime ragioni esposte nel paragrafo precedente.

V.15. L'Autorità in analogia con quanto rappresentato per le aperture ritardate ritiene di dover contemperare le diverse esigenze dell'azienda e degli utenti attraverso una diversa impostazione delle soglie di rilevanza, in termini di scostamento orario, dei disservizi e una conseguente e ragionevole impostazione degli obiettivi che conduca ad un progressivo miglioramento della qualità e ad una maggiore efficienza organizzativa.

Alla luce di quanto premesso si propongono pertanto le seguenti "soglie di rilevanza" in termini di scostamento orario per le chiusure anticipate che progressivamente, nell'arco di un triennio, dovrebbero indurre ad un miglioramento delle procedure e dell'organizzazione aziendale, qui di seguito riportate:

- 40 minuti per il primo anno, 35 minuti per il secondo, 30 minuti per il terzo (e i successivi), di anticipo della chiusura per gli UP monoperatore e 10 minuti di anticipo per gli UP plurioperatore;
- 30 minuti per il primo anno, 25 minuti per il secondo, 20 minuti per il terzo (e i successivi), di anticipo della chiusura per gli UP monoperatore che sono presidio unico di Comune e 10 minuti di anticipo per gli UP plurioperatore che sono presidio unico di Comune.

V.16. Per quel che concerne le soglie di rilevanza percentuali si confermano i valori proposti in Consultazione pubblica e dunque articolati come segue.

V.17. Per le chiusure anticipate, l'impatto del fenomeno può considerarsi significativo e l'obiettivo non raggiunto, laddove il rapporto (numero di eventi sopra soglia⁹ /totale giornate lavorative¹⁰ degli UP a livello nazionale) superi, su base annuale: il valore dello 0,05% il primo anno, 0,04% il secondo anno e 0,03% il terzo anno e i successivi.

⁹ Ogni evento sopra soglia corrisponde ad un disservizio verificatosi nell'arco della giornata.

¹⁰ Considerando le giornate effettive di apertura, a seconda delle varie tipologie di ufficio (ad esempio, uffici aperti su 5 giorni, a giorni alterni ecc.).

V.18. Lo *standard* qualitativo relativo all'orario di chiusura al pubblico consiste, pertanto, nel rispetto dell'orario in chiusura per il 99,95% degli uffici per il primo anno, il 99,96% per il secondo anno e 99,97% per il terzo anno e i successivi.

V.19. Accanto a questo *standard* di qualità a livello nazionale, è opportuno che, anche a livello regionale, sia fissato uno *standard* per individuare situazioni gravi che potrebbero non risultare da una rilevazione effettuata a livello nazionale.

V.20. A tale scopo, ferme restando le soglie di scostamento orario, al fine di qualificare come rilevante a livello regionale il fenomeno delle chiusure anticipate, il risultato conseguito dovrà essere al di sotto di quello nazionale, in una misura che è ragionevole determinare con una riduzione, rispetto allo standard nazionale, dello 0,2% (vale a dire, a livello regionale, gli standard saranno pari al 99,75% per il primo anno, il 99,76% per il secondo anno e 99,77% per il terzo anno).

3.1.2 SULL'OBIETTIVO DI QUALITÀ RELATIVO ALL'EFFICIENZA NELLA FORNITURA DEL SERVIZIO UNIVERSALE POSTALE RELATIVO AL TEMPO DI ATTESA MEDIO DI UN UTENTE DI SERVIZIO POSTALE UNIVERSALE PRIMA DI ESSERE SERVITO DALL' OPERATORE DI SPORTELLO DELL'UFFICIO POSTALE.

Sempre in esito all'attività di vigilanza condotta in merito alla gestione delle priorità di servizio via *software* c.d. "gestore code" in un ufficio postale che causa spesso un eccessivo tempo di attesa per essere serviti allo sportello l'Autorità, al fine di renderne l'utilizzo più adeguato alle reali esigenze dell'utenza, ha ritenuto opportuno inserire, nell'ambito della consultazione pubblica anche la definizione di uno specifico obiettivo sui tempi di attesa come descritto nel seguente quesito.

Quesito n. 3

Si condivide l'introduzione da parte dell'Autorità del seguente obiettivo di qualità, relativo al tempo medio massimo di attesa per un utente di un ufficio postale prima di essere servito allo sportello per la fornitura di un servizio postale universale?

Tempo massimo medio di attesa di un utente di servizi universali postali prima di essere servito dall'operatore di sportello dell'Ufficio Postale (Rilevazione su base Regione e periodicità trimestrale) = "X" MINUTI

LE OSSERVAZIONI DI POSTE ITALIANE

O.1. Poste Italiane, con riferimento alla definizione del terzo *standard* di qualità innanzitutto fa riferimento alla complessità della rete degli uffici postali, di cui si è ampiamente trattato nei precedenti paragrafi, e ai diversi livelli e alla diversa tipologia di domanda di servizio, che varia, anche notevolmente, non solo da un ufficio all'altro, ma anche nell'ambito di un medesimo ufficio, nell'arco della giornata, del mese e dell'anno.

O.2. Come riportato dalla Società il tema della gestione delle attese ha un rilievo che è residuale negli uffici remoti di piccolissime dimensioni (il più piccolo ufficio gestisce meno di 50 abitanti) e negli uffici di piccola/media entità, mentre è certamente più significativo nella gestione degli uffici più complessi, ubicati in realtà metropolitane o in contesti medio/grandi.

O.3. Nell'ambito della propria autonomia gestionale, la Società ha sperimentato, nel tempo, specifiche iniziative volte ad agevolare la fruizione dei servizi da parte dell'utenza, evitando, per quanto possibile, situazioni di concentrazione della domanda evidentemente, anche a vantaggio degli stessi operatori di sportello, in termini di distribuzione del carico di lavoro¹¹.

O.4. In particolare, negli uffici a maggior traffico, dal 2003 la Società ha istituito un sistema automatico di prenotazione delle operazioni allo sportello denominato "Gestore Attese".

O.5. Grazie alle potenzialità del "Gestore Attese" sono stati via via sperimentati vari modelli di ottimizzazione del lavoro nell'ufficio postale, modulati per soddisfare le diverse esigenze di contesto, a loro volta, affinati al fine di gestire in modo mirato eventuali criticità, causate da livelli di afflusso inaspettati.

O.6. Nell'ottica del continuo e costante miglioramento, dal 2015 è stato progressivamente introdotto il sistema automatico denominato "Nuovo Gestore Attese", arricchito di nuove funzionalità. Di particolare interesse in ambito servizi postali, è la funzionalità che consente di scansionare il *barcode* presente sull'avviso di giacenza. Attraverso tale funzionalità all'utente viene restituito un biglietto di prenotazione chiamata, che indica l'effettiva disponibilità dell'invio presso l'ufficio. Nel caso la giacenza non sia ancora disponibile (spesso gli utenti si presentano per il ritiro degli invii prima dei termini indicati sull'avviso di giacenza), il sistema ne fornisce evidenza al cliente tramite messaggio a video e ticket. Nel caso l'oggetto sia invece presente in

¹¹ Si ricorda, in tal senso, l'affissione all'esterno degli uffici a maggior traffico, dotati di Gestore Attese, di un apposito calendario (cd semaforo), rappresentativo dell'afflusso di clientela atteso, con indicazione delle diverse giornate e fasce orarie critiche nell'arco del mese (scadenze di pagamenti, pensioni ecc.), e dunque possibilmente da "evitare" (individuate graficamente con il colore rosso, a fronte delle giornate a basso afflusso individuate con il colore verde). Pur essendo tale strumento ideato allo scopo di orientare la clientela ove possibile ad accedere agli uffici postali nei giorni e nelle ore a basso traffico, l'iniziativa dopo ampia sperimentazione condotta negli anni, non ha avuto tuttavia gli esiti sperati. Pertanto, pur trattandosi di strumento di facile fruizione, lo stesso non è più in uso dall'anno 2018.

Ufficio, lo sportellista riceve l'informazione del codice di archiviazione, velocizzando così la ricerca fisica dell'oggetto e riducendo i tempi di attesa per il cliente.

O.7. Ancora, e di maggior rilievo, tra le funzionalità del “Nuovo Gestore Attese” vi è la possibilità di prenotare il *ticket* per accedere agli uffici a un determinato orario (ossia, prendere appuntamento) tramite il sito Poste.it o la App di Poste per poi fare il check-in presso il totem del Gestore presente in ufficio ed essere serviti immediatamente, al primo sportello che si libera.

O.8. Negli uffici di piccola/media entità, presso i quali non si registrano criticità nell'afflusso di clienti, il tema della gestione delle attese assume carattere residuale, in quanto limitato perlopiù ad alcune particolari giornate e in relazione alla fruizione dei servizi finanziari ossia in concomitanza con la scadenza di pagamenti; in tali uffici postali è a disposizione della clientela un erogatore di biglietti cartacei, al fine di garantire l'accesso secondo l'ordine di ingresso in ufficio.

O.9. Tuttavia, la Società ha già in programma di effettuare investimenti volti a estendere ad una porzione della rete complessiva le modalità di prenotazione a oggi possibili solo negli uffici dotati di “nuovo gestore attese”.

O.10. Importanti leve atte a incidere sull'afflusso della clientela presso gli uffici postali sono le ulteriori numerose iniziative adottate dalla Società al fine di orientare la clientela verso la fruizione di modalità innovative di servizio.

O.11. Poste Italiane si riferisce, tra le altre, all'attivazione dei “PuntoPostedaTe”, ossia *locker* condominiali (o installati presso le aziende), che consentono comodamente il ritiro a domicilio del destinatario, in caso di assenza dello stesso, degli invii, nonché al progetto ritiro digitale delle inesitate, che consente il ritiro degli invii senza doversi recare presso gli uffici. Nel medesimo senso va lo sviluppo dei servizi di accettazione *online* dei prodotti postali. Progetti su cui la Società ha importanti piani di sviluppo per il prossimo triennio.

O.12. Osserva, poi, la Società che non essendoci un unico sistema nazionale di monitoraggio dell'intera rete di uffici postali, ogni tentativo di rilevazione tramite tali strumenti darebbe luogo a risultati parziali e non rappresentativi dei livelli medi di attesa su tutto il territorio nazionale.

O.13. A ciò si aggiunga che persino negli uffici dove è presente il Gestore Attese, anche prescindendo dall'attuale configurazione, non è possibile “isolare” i tempi di attesa degli utenti che accedono ai soli servizi postali universali, gli unici assoggettabili al proposto obbligo di qualità.

O.14. Come noto, infatti, gli utenti che accedono all'interno degli uffici postali, contestualmente fruiscono di servizi postali e altri servizi. È infatti assai frequente che il cliente richieda a sportello di spedire un pacco e di pagare un bollettino, ovvero di effettuare una ricarica telefonica. Alla luce dei comportamenti abituali dei clienti, per i quali lo sportello polivalente costituisce un indubbio vantaggio in termini di ottimizzazione dei tempi (evitando la necessità di una doppia fila su due sportelli

diversi), un sistema di prenotazione che vincoli, in modo rigido, il cliente a prenotare singolarmente e nominalmente le operazioni che intende effettuare certamente non risulta funzionale alle esigenze dell'utenza. Si osserva, ad esempio, che il sistema proposto presuppone che la clientela sia capace di distinguere i prodotti postali universali da quelli non universali. Al contrario spesso i clienti non si attengono alle indicazioni del Gestore Attese, prendendo un unico *ticket* per servizi differenti oppure più *ticket* contemporaneamente per servizi che non intendono richiedere nel tentativo di ridurre al massimo l'attesa.

O.15. Per quanto sopra, Poste Italiane ritiene che la proposta di misurare i tempi di attesa per i servizi postali universali non sia percorribile, né funzionale alle esigenze effettive della clientela. La proposta, inoltre, non sembra compatibile con le abitudini degli utenti che accedono agli uffici postali, in grado di falsare – talvolta in modo significativo - i risultati ottenuti. In merito alla cadenza trimestrale dell'obiettivo è sufficiente rilevare come in via ordinaria la misurazione di obiettivi di qualità abbia quale riferimento temporale l'intero anno (così come nella misurazione degli SLA dei prodotti postali).

O.16. A maggior ragione rispetto all'obiettivo qui considerato (tempi medi di attesa), l'afflusso della clientela negli uffici risente fortemente della stagionalità del periodo (in funzione del quale, ad esempio, limitatamente al periodo giugno/settembre, la Società predispone un apposito Piano di rimodulazione degli orari degli uffici postali) anche in funzione dell'ubicazione dell'ufficio (località turistiche prettamente invernali o estive, città metropolitane ecc.), pertanto la misurazione dell'obiettivo su un arco temporale così ristretto non assume significatività.

O.17. Con riferimento all'ambito regionale dell'obiettivo, Poste Italiane segnala che la composizione degli uffici (grandi/piccoli/medi) è molto variabile da una Regione all'altra, così come le caratteristiche territoriali e orografiche dei territori; quindi misurarsi su un unico obiettivo per realtà territoriali molto diverse, oltre a rischiare di risultare discriminatorio, non sarebbe comunque in grado di misurare con oggettività il livello dei servizi offerti in ciascuna regione in correlazione con la domanda effettiva.

O.18. Concludendo, Poste Italiane non condivide la proposta di definire un obiettivo di qualità rispetto ai tempi medi per l'accesso ai servizi universali postali, a maggior ragione se strutturato su base regionale e a livello trimestrale. Il contesto europeo¹²,

¹² Si richiama il benchmark internazionale richiamato nel documento posto in consultazione ("Report on the quality of service, consumer protection and complaint handling 2018 – an analysis of trends"), effettuato da ERGP sul campione dei 33 stati membri, nel quale si attesta che, soltanto in 4 Paesi su 33, sono definiti obiettivi riguardo i tempi di attesa negli uffici postali. Peraltro, tra questi la Slovacchia, che assolve l'obbligo tramite un sondaggio statistico condotto sulla clientela, svolto da un organismo terzo. Lo stesso Report (cfr. Annex 5), come osservato dall'Autorità, pone poi l'accento sui diversi sistemi di misurazione della customer satisfaction implementati dagli Stati membri, anche con specifico riguardo ai tempi di attesa, realizzati sulla base di metodologie e indicatori che, prima facie, sembrerebbero comparabili con le ricerche svolte per conto della Società di cui nel seguito. A tale riguardo, il quadro regolamentare europeo assume rilevanza, atteso che, ai sensi dell'art. 12, c. 1 del D.lgs. 261/99, l'Autorità di regolamentazione stabilisce gli standard qualitativi del servizio universale, adeguandoli a quelli realizzati a livello europeo.

rilevante per la definizione di obiettivi nei singoli Stati membri ex art. 12 del D.lgs. 261/99, ad avviso della Società depone in tal senso.

O.19. Infine, Poste Italiane rappresenta che la previsione di uno specifico obiettivo in tal senso, richiederebbe complessi interventi di adeguamento dei sistemi in uso, con un ulteriore aggravio dell'onere imposto al fornitore del servizio universale.

O.20. Per quanto sopra, la Società ritiene maggiormente funzionale al funzionamento del sistema nel suo complesso, la previsione di un impegno da parte della Società a condividere con l'Autorità le risultanze del monitoraggio annuale di cui sopra.

LE OSSERVAZIONI DELLE ASSOCIAZIONI DEI CONSUMATORI

O.21. ADUSBEF e Federconsumatori condividono l'introduzione del terzo obiettivo di qualità proposto dall'Autorità. Quanto alla definizione del valore di tale obiettivo, nell'ottica di un progressivo miglioramento della qualità del servizio offerto, propone di fissare il valore pari al tempo massimo medio di attesa rilevato da Poste Italiane nel quarto trimestre 2019 (precedente dunque all'emergenza sanitaria epidemiologica Covid 19), e certificato da un soggetto indipendente, ridotto del 10% e comunque non superiore a minuti 20. L'Associazione ADUSBEF evidenzia altresì una evidente disorganizzazione da parte di Poste Italiane nella gestione dei diversi servizi agli sportelli all'interno degli UP (finanziari, assicurativi e postali), esprimendo un dissenso a riguardo della gestione "specializzata" dei singoli sportelli che, ad avviso dell'Associazione, contribuisce a rendere più complessa la fase di scelta del ticket da selezionare da parte degli utenti, comportando un aggravio dei tempi di attesa.

O.22. CODACONS condivide la possibilità di individuare l'obiettivo del tempo massimo di attesa, proponendo una classificazione regionale, al fine di adeguare tale obiettivo alle peculiarità delle diverse realtà degli uffici postali italiani ma non indica un valore di riferimento per i minuti di attesa allo sportello.

O.23. UNC condivide l'introduzione da parte dell'Autorità del terzo obiettivo di qualità relativo al tempo medio massimo di attesa per un utente di un ufficio postale prima di essere servito allo sportello per la fornitura di un servizio postale universale.

O.24. In relazione a tale proposta, ad avviso dell'Associazione, sarebbe stato utile ad una disamina completa del quesito, un prospetto dei tempi medi di attesa per le prestazioni relative al servizio postale universale, all'interno degli UP dislocati sul territorio nazionale e non indica un valore di minuti di riferimento per l'attesa allo sportello.

LE VALUTAZIONI DELL'AUTORITÀ

V.1 L'Autorità tenuto conto dei contributi delle Associazioni dei consumatori, e di quanto rilevato nel corso dell'attività di vigilanza, in particolare nella possibilità di

gestione del software del gestore code sia a livello centrale dell'azienda che all'interno dell'ufficio postale da parte del Direttore dello stesso e nell'ottica anche in questo caso di un progressivo miglioramento della qualità del servizio offerto dall'operatore fornitore del servizio universale nei confronti dell'utente finale, ritiene necessario definire uno *standard* di riferimento sufficientemente sfidante per la Poste Italiane, definendo il valore di tale obiettivo per un utente che deve utilizzare allo sportello il servizio universale postale, pari ad una attesa non superiore a 25 minuti.

V.2 Si ritiene infatti che il fruitore di un servizio postale universale allo sportello debba avere una priorità di servizio e di tutela particolare rispetto ai clienti che usufruiscono di servizi a valore aggiunto o addirittura di servizi che non possono essere qualificati come postali.

3.1.3 SULL' OBIETTIVO DI QUALITÀ RELATIVO ALL'ACCESSIBILITÀ DELLE CATEGORIE DI UTENTI PIÙ DEBOLI AGLI UFFICI POSTALI

In conformità a quanto previsto nel Contratto di programma 2015-2019 all'art 3, comma 3, vale a dire all'impegno della Società "a dare attuazione alla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 gennaio 1994 in tema di salvaguardia delle persone con disabilità", al fine di garantire l'accessibilità negli uffici postali anche per gli utenti con disabilità motorie, non vedenti o ipovedenti, o con altri tipi di disabilità sensoriali, si è ritenuto di proporre in consultazione pubblica uno specifico obiettivo di qualità per promuovere la ristrutturazione degli spazi già esistenti attraverso l'eliminazione delle barriere architettoniche per la migliore accessibilità da parte delle persone con disabilità ai servizi postali come descritto nel seguente quesito.

Quesito n. 4

Si condivide l'introduzione da parte dell'Autorità del seguente obiettivo annuale di qualità relativo alla percentuale incrementale di uffici postali operativi in ogni Regione in regola con le norme sull'abbattimento delle barriere architettoniche e che quindi garantiscono la completa accessibilità delle categorie di utenti più deboli, fino al raggiungimento del 100%?

Uffici postali Regione privi di barriere architettoniche	>	
Numero complessivo UP Regione	=	+2%

LE OSSERVAZIONI DI POSTE ITALIANE

O.1. Poste Italiane evidenzia innanzitutto che la rete degli uffici postali è costituita in parte da immobili di proprietà e, in misura maggiore, da immobili in locazione, puntualmente censiti e catalogati.

O.2. Occorre pertanto considerare, ad avviso della Società, che la gestione di immobili da adibire allo svolgimento di servizi al pubblico è ben più complessa rispetto alla gestione di immobili a uso privato, poiché richiede l'apprestamento di una serie di condizioni specifiche come, ad esempio, le dimensioni dei locali (superficie dei locali proporzionale al numero di sportelli da attrezzare), le caratteristiche infrastrutturali (ad esempio, assenza di strutture portanti nella sala al pubblico).

O.3. Inoltre, in molte sedi storiche devono essere rispettati vincoli strutturali o urbanistici che ostacolano, o addirittura impediscono del tutto, la realizzazione di interventi edili sulle strutture, anche se queste interessano lo spazio esterno agli uffici.

O.4. Peraltro, come pure noto, la ricerca di nuovi locali sui quali riposizionare un ufficio in caso di impossibilità di adeguare lo stesso, in talune realtà è oltremodo complessa (ad esempio in particolari contesti costituiti da piccoli agglomerati rurali in aperta campagna e, dunque, di per sé con limitatissima disponibilità di immobili sul mercato), e potrebbe rilevarsi infruttuosa, sia relativamente alla mancanza di requisiti catastali e urbanistici necessari per l'attività di ufficio postale (commerciale C1), sia in relazione a vincoli di georeferenziazione, in quanto le zone limitrofe all'ufficio da riposizionare risultano adeguatamente servite da altri uffici postali.

O.5. Evidentemente, anche in ossequio agli stringenti vincoli di distribuzione degli uffici postali su tutto il territorio nazionale, posti a presidio del servizio postale universale, specie nelle realtà più disagiate del Paese, la Società ha da sempre cercato di adottare soluzioni atte a garantire, in conformità alla vigente normativa in materia, l'erogazione dei servizi alle persone con disabilità.

O.6. In tal senso atteso che *“negli edifici, unità immobiliari o ambientali aperti al pubblico esistenti, che non siano in tutto o in parte rispondenti ai criteri per l'accessibilità ...”* contenuti nel D.M. 236/1989, *“...ma nei quali esista la possibilità di fruizione mediante personale di aiuto anche per le persone a ridotta o impedita capacità motoria...”* potrà essere posto un pulsante di chiamata in prossimità dell'ingresso, opportunamente segnalato (art. 5, punto 7, D.M. 236/89), per poter fruire di aiuto da parte del personale per lo svolgimento delle operazioni richieste, la Società si avvale, ove possibile, anche di tali strumenti.

O.7. In considerazione di quanto argomentato, si condivide la formalizzazione di uno specifico obiettivo sul progressivo abbattimento delle barriere architettoniche, purché si tratti di obiettivo fissato su base annuale, commisurato al numero degli uffici effettivamente da adeguare (non dunque parametrato sull'intera rete) e che tenga conto dell'effettiva impossibilità di adeguare alcuni siti e, dunque, della realizzazione di misure alternative.



LE OSSERVAZIONI DELLE ASSOCIAZIONI DEI CONSUMATORI

O.8. In merito al quarto obiettivo proposto dall'Autorità ADUSBEF ritiene che un valore costante di percentuale incrementale non risulti essere l'approccio più ragionevole; meglio sarebbe prevedere percentuali incrementali più alte se il numero di uffici postali privi di barriere architettoniche è basso e percentuali incrementali via via più basse, man mano che cresce il numero di uffici adeguati. L'Associazione propone pertanto i seguenti valori:

- 6%, se la percentuale di uffici a norma, rispetto al totale degli uffici, è < del 40%;
- 4%, se la percentuale di uffici a norma, rispetto al totale degli uffici, è compresa tra il 40% e l'80%;
- 2%, se la percentuale di uffici a norma, rispetto al totale degli uffici, è > dell'80%.

O.9. ADUSBEF aggiunge inoltre che non è possibile procedere a valutazioni quantitative. Molti uffici postali infatti sono ubicati in Comuni di origine medievale nei quali risulta piuttosto difficile eliminare le barriere architettoniche in uffici ubicati in centri storici.

O.10. CODACONS propone di accelerare i tempi di realizzazione di tale obiettivo di qualità poiché ritiene che gli uffici postali, in quanto luoghi pubblici, avrebbero già dovuto essere stati progettati senza barriere architettoniche.

O.11. Federconsumatori non condivide l'impostazione del quarto obiettivo proposto dall'Autorità in quanto afferma che un valore costante di percentuale incrementale non appare lo strumento idoneo perché si pervenga il più rapidamente possibile ad una definitiva e radicale soluzione del problema. Sarebbe dunque auspicabile ad avviso dell'Associazione prevedere percentuali incrementali più alte da ridurre progressivamente in ragione della diminuzione degli uffici inadeguati. L'Associazione, ponendosi in ogni caso l'obiettivo di pervenire alla definitiva soluzione del problema entro un termine espresso, ragionevolmente non oltre il 2024 propone dunque, a titolo meramente esemplificativo i seguenti valori incrementali:

- 20%, se la percentuale di uffici a norma, rispetto al totale degli uffici, è < del 40%;
- 15%, se la percentuale di uffici a norma, rispetto al totale degli uffici, è compresa tra il 40% e l'80%;
- 5%, se la percentuale di uffici a norma, rispetto al totale degli uffici, è > dell'80%.

O.12. Infine, Federconsumatori ribadisce che l'attuale scienza ed esperienza consentono di adottare tecnologie economiche e di facile applicazione, pertanto, non esistono ragioni perché si consenta al titolare del servizio postale universale di non

considerare strategica e prioritaria l'attenzione per le fasce più deboli della propria utenza.

O.13. L'Associazione UNC ritiene necessaria, oltreché condivisibile, l'introduzione da parte dell'Autorità del seguente obiettivo annuale di qualità relativo alla percentuale incrementale di uffici postali operativi in ogni Regione in linea con le norme sull'abbattimento delle barriere architettoniche e che, quindi, consentono la completa accessibilità delle categorie di utenti più deboli, fino al raggiungimento del 100%.

LE VALUTAZIONI DELL'AUTORITÀ

V.1. L'Autorità ritiene necessario un intervento relativo all'accessibilità degli uffici postali per le categorie di utenti più deboli (disabili, anziani con età superiore ai 75 anni, donne in avanzato stato di gravidanza) e pertanto conferma l'obiettivo annuale di qualità relativo alla percentuale di uffici postali operativi sul territorio che sono adeguati alle normative relative all'abbattimento delle barriere architettoniche e che quindi permettano una completa accessibilità di tutti gli utenti.

V.2. L'Autorità pertanto ritiene ragionevole e confermato l'obiettivo proposto in consultazione pubblica che sarà applicato su base annuale agli uffici che possono essere adeguati alle norme sull'abbattimento delle barriere architettoniche.

V.3. L'Autorità ha inoltre ipotizzato di introdurre una misura *ad hoc* che consenta ad ogni direttore di ufficio postale di azzerare, su richiesta e in base ad una sua specifica valutazione di opportunità, il tempo di attesa per particolari soggetti deboli (per esempio: disabili, anziani, con età superiore ai 75 anni, donne in avanzato stato di gravidanza, ecc..) al fine di garantire una più celere fornitura del servizio universale postale per tali soggetti.

V.4. È stata proposta in consultazione pubblica, per la stessa ragione, anche la modifica del *software* dell'interfaccia del TOTEM posto all'ingresso degli UP al fine di poter permettere ad ogni soggetto appartenente alle categorie meritevoli di tutela di inserire in via riservata la sua richiesta di accesso agevolato allo sportello che sarà poi oggetto di autonoma valutazione di opportunità da parte del Direttore dell'ufficio postale attraverso la proposizione del seguente quesito.

Quesito n. 5

Si condivide l'introduzione da parte dell'Autorità della possibilità per il Direttore dell'ufficio postale di assegnare, la massima priorità agli utenti appartenenti alle categorie meritevoli di maggior tutela, dei disabili, degli anziani con età superiore ai 75 anni, delle donne in avanzato stato di gravidanza azzerando il tempo di attesa allo sportello dell'utente che ne fa richiesta attraverso l'interfaccia software posta all'ingresso di ogni ufficio postale?

LE OSSERVAZIONI DI POSTE ITALIANE

O.1. Poste Italiane non condivide il quinto *standard* proposto dall’Autorità, in particolare non ritiene percorribile la proposta di integrare il *software* del gestore attese tramite una funzionalità che consenta all’utente di chiedere l’accesso prioritario al servizio.

O.2. Attraverso tale intervento, ad avviso della Società, da un lato, non si realizzerebbe un miglioramento sostanziale della tutela offerta a tali categorie di utenti; dall’altro, non sarebbe una misura applicabile all’intera rete poiché il gestore attese, come detto, non è presente su tutti gli uffici postali.

O.3. In via subordinata, qualora si ritenesse di voler adottare tale soluzione, la Società conferma la propria disponibilità a realizzare un aggiornamento dei software in uso per il “gestore attese” e l’”APP Ufficio Postale” al fine di attribuire carattere di priorità alle prenotazioni di utenti diversamente abili e donne in stato di gravidanza, a condizione che vengano individuate, da parte degli Organi/Istituzioni competenti, specifiche logiche di riconoscimento automatico di tali categorie, che l’Azienda potrà esportare sui propri sistemi.

O.4. In particolare, la Società rendendosi disponibile in tal senso, ha avuto modo, nell’ambito di precedenti interlocuzioni con l’Autorità, di precisare la necessità che gli aventi diritto dovessero essere riconosciuti attraverso una apposita carta, leggibile dal totem del gestore attese tramite la banda magnetica o tecnologia nfc. La carta, ovviamente, deve essere attribuita agli aventi diritto da parte degli Organi/Istituzioni competenti, sulla base di specifiche logiche di riconoscimento automatico di tali categorie (non di pertinenza di questa Società), non essendo percorribili soluzioni che consentano agli operatori di sportello di verificare la sussistenza effettiva della condizione o grado di disabilità tra i vari utenti o tra utenti e anziani, ove presenti nella sala al pubblico al momento dell’accesso della persona con difficoltà permanenti o temporanee.

O.5. Inoltre, per quel che concerne il criterio di priorità per le persone di età superiore ai 75 anni, la Società ritiene che non sia adeguato alla realtà degli uffici postali e, ove introdotto, rischierebbe di rivelarsi largamente inefficace. Deve considerarsi, infatti, che l’età media della clientela che accede agli uffici postali, soprattutto nelle giornate di pagamento delle pensioni, è particolarmente elevata.

O.6. Ne discende che l’attribuzione di un criterio di priorità per gli over 75 anni, riguardando una quota significativa di clientela, oltre a non essere facilmente gestibile, priverebbe di fatto di efficacia le misure poste a tutela di tutte le categorie in difficoltà, anche solo temporaneamente.

O.7. Per tale ragione non appare funzionale alla realtà di Poste Italiane stabilire un rigido criterio di accesso prioritario in base all’età della clientela, ciò ancor più nel caso in cui tale criterio dovesse essere fissato con esclusivo riferimento all’erogazione dei servizi postali universali.

O.8. Resta ovviamente alta l'attenzione dell'Azienda nell'approntare misure specifiche dedicate alla popolazione anziana, al fine di agevolare la stessa nella fruizione dei servizi, e non solo.

O.9. A mero titolo esemplificativo si rammentano numerose iniziative intraprese negli anni, il "pomeriggio del pensionato", l'alfabetizzazione digitale dedicata, l'azzeramento della commissione per i bollettini di c/c postale per gli ultrasessantenni, il "programma senior" ovvero un set di offerte commerciali dedicate al target degli over 60 e, da ultimo, per fronteggiare il periodo emergenziale in corso, la convenzione stipulata con i Carabinieri per la consegna a domicilio della pensione.

LE OSSERVAZIONI DELLE ASSOCIAZIONI DEI CONSUMATORI

O.10. ADUSBEF e Federconsumatori condividono pienamente l'introduzione del quinto obiettivo proposto dall'Autorità, suggeriscono inoltre anche l'elaborazione di un protocollo, imperniato su criteri oggettivi, per l'autorizzazione da parte del Direttore, basato sul presupposto che la richiesta dovrebbe essere sempre e di norma accettata, tranne in circostanze e contingenze eccezionali, che ne impediscano l'autorizzazione ("cause di forza maggiore"), con esplicita definizione, nel protocollo, di tali casistiche.

O.11. Federconsumatori aggiunge che sia preferibile prevedere che il Direttore debba sempre assegnare la massima priorità agli utenti meritevoli di maggior tutela, escludendola solo e soltanto in presenza di circostanze e contingenze eccezionali, con esplicita definizione, nel protocollo, di tali casistiche.

O.12. CODACONS condivide il quinto obiettivo ma aggiunge che è necessario portare a conoscenza del pubblico in maniera adeguata la possibilità che vi è per questa categoria di eliminare totalmente i tempi di attesa.

O.13. L'Associazione UNC accoglie positivamente l'introduzione da parte dell'Autorità della possibilità per il Direttore dell'Ufficio postale di assegnare, la massima priorità agli utenti appartenenti alle categorie meritevoli di maggior tutela, dei disabili, degli anziani con età superiore a 75 anni, delle donne in avanzato stato di gravidanza azzerando il tempo di attesa allo sportello dell'utente che ne fa richiesta attraverso l'interfaccia software posta all'ingresso di ogni ufficio postale.

LE VALUTAZIONI DELL'AUTORITÀ

V.1. Anche in considerazione di quanto emerso nel corso delle attività di vigilanza in merito al ruolo e alla responsabilità nella gestione della clientela presente all'interno dell'ufficio postale da parte del Direttore dello stesso si ritiene di confermare l'obiettivo proposto in consultazione pubblica.

V.2. Il Direttore infatti può gestire, anche al fine di garantire la sicurezza del servizio erogato all'interno dell'ufficio postale, financo l'ingresso degli utenti e dei clienti

all'interno dei locali: inoltre può pertanto anche agevolare l'erogazione del servizio universale postale a favore delle categorie di utenti più deboli e meritevoli di tutela.

V.3. Quanto alle modalità di comunicazione dell'istanza di priorità al Direttore da parte dell'utente, da effettuare nel rispetto delle norme in materia di riservatezza, si ritiene che l'azienda possa definire e modulare le modalità digitali e gli strumenti tecnologici più adeguati (per esempio: app, interfacce touch, etc...) attraverso i quali l'utente può poi agevolmente accedere alla priorità richiesta in base all'intervento del Direttore o di un suo delegato alla stessa funzione.

3.1.4 SUGLI OBIETTIVI DI QUALITÀ SULLA GESTIONE DEI RECLAMI PRESENTATI A MANO DAGLI UTENTI NEGLI UFFICI POSTALI

In sede di consultazione pubblica, al fine di efficientare la gestione dei reclami pervenuti dall'utenza attraverso gli sportelli degli uffici postali, si è ritenuto di proporre la definizione di un obiettivo di qualità maggiormente performante per i reclami presentati negli uffici postali del fornitore del servizio universale rispetto al termine generale previsto dalla normativa vigente entro il quale ogni operatore postale deve rispondere ad un qualsiasi reclamo attraverso la proposizione del presente quesito.

Quesito n. 6

Si condivide l'introduzione da parte dell'Autorità dell'obiettivo di qualità relativo alla gestione e risposta ai reclami presentati negli uffici postali pari al tempo medio massimo di 30 giorni per l'x% dei reclami presentati?

LE OSSERVAZIONI DI POSTE ITALIANE

O.1. Poste Italiane non condivide l'introduzione del sesto *standard* di qualità.

O.2. La Società afferma che il sistema di tutele apprestato per gli utenti dei servizi postali è preordinato a comporre la controversia, per quanto possibile, nell'ambito dei rapporti utente/operatore (gestione del reclamo) abilitando nel contempo gli stessi, nel caso di risposta ritenuta insoddisfacente ovvero in caso di mancata risposta entro il termine di 45 giorni (art. 3, comma 1, della delibera 184/13/CONS), ad accedere alle successive fasi procedurali di tutela: organismo ADR (conciliazione) e Autorità di regolamentazione (istanza CP), restando salva la facoltà dell'utente di adire l'Autorità giudiziaria per il riconoscimento di eventuali danni, derivanti dal disservizio patito.

O.3. La vigente regolamentazione offre, dunque, specifica tutela all'utente per qualsiasi motivo non dovesse ricevere risposta entro il termine di 45 giorni dalla formalizzazione del proprio reclamo (“*Ove non sia soddisfatto dell'esito del reclamo o non abbia ricevuto risposta entro il termine stabilito, l'utente può presentare l'istanza di conciliazione*” - art. 3, comma 2, delibera 184/13/CONS).

O.4. In altri termini, le vigenti disposizioni assegnano agli operatori postali un termine congruo per dirimere la controversia (entro 45 giorni), ma perentorio, disciplinando espressamente la casistica della mancata risposta e offrendo all'utente, al verificarsi della stessa, validi meccanismi a tutela.

O.5. La mancata risposta (in relazione a qualunque causa) è dunque espressamente contemplata dal Regolatore e pienamente equiparata, producendo i medesimi effetti, alla risposta "insoddisfacente".

O.6. In tale contesto, la riduzione dei termini di trattazione di una percentuale di reclami presentati presso l'ufficio postale, attraverso la presentazione dell'apposito modulo, oggetto del presente quesito, ad avviso di Poste Italiane, non solo non costituisce un rimedio efficace rispetto allo scopo di apprestare una maggior tutela dell'utenza, ma anzi, appare addirittura con lo stesso confliggente.

O.7. Si aggiunge, inoltre, che tale previsione, stabilita unicamente per il trattamento di una quota parte di reclami verso il fornitore del servizio universale, si rivelerebbe gravemente discriminatoria verso lo stesso, rispetto a quanto statuito a favore degli altri operatori.

O.8. Inoltre, Poste Italiane afferma che l'eventuale mancata acquisizione nei propri sistemi di reclami presentati tramite ufficio postale non sarebbe in alcun modo compensata da tale riduzione dei termini. I reclami formalizzati dagli utenti tramite uffici e non acquisiti poi ai sistemi, si traducono, infatti, in una mancata risposta nei termini che abilita al successivo *step* di tutela, così come avviene per gli altri canali di accesso, a prescindere dalle motivazioni della mancata risposta. Non si comprende perché tali utenti debbano essere privilegiati rispetto agli utenti che abbiano optato per canali più immediati ed evoluti.

O.9. La Società aggiunge che la mancata acquisizione ai sistemi di reclami presentati in modalità analogica, afferendo da un processo con una componente manuale pur non essendo immune da errori materiali, non assume una rilevanza tale da rendere necessario un intervento correttivo.

O.10. Per quanto sopra esposto Poste Italiane non rileva alcuna lacuna normativa, né necessità suffragata da fatti, che suggerisca un intervento da parte dell'Autorità, a fronte del quale peraltro si avrebbe comunque un aggravio degli oneri regolamentari in capo alla scrivente. Infatti, la definizione di specifici obiettivi regolatori appare necessaria al fine di misurare le *performance* degli operatori postali sulla base di SLA fissati a livello annuale e su percentuali di rilevanza. Nel caso di mancata risposta ai reclami, invece il sistema appresta una tutela più forte e specifica sul singolo reclamo e per singolo utente (sul punto, per inciso, in relazione all'ipotesi di coinvolgere nel monitoraggio un organismo specializzato si rinvia alle considerazioni sopra svolte).

O.11. In conclusione, la fissazione di un obiettivo di qualità sulla riduzione dei tempi di risposta - da 45 a 30 giorni:

- non è funzionale all'obiettivo di assicurare che i reclami presentati "a mano" presso l'ufficio postale siano tutti trattati;
- sarebbe in netta controtendenza rispetto alla finalità di digitalizzare i processi e alle esigenze emerse nella recente situazione di emergenza;
- non assume rilievo rispetto alla finalità ultima del sistema di assicurare all'utente la soddisfazione delle proprie legittime pretese, risultando in definitiva discriminatoria tra gli stessi utenti;
- darebbe luogo a un trattamento differenziato, non supportato da alcun razionale, tra l'utente che presenta il reclamo presso l'ufficio postale e l'utente che accede agli altri canali (nonché tra gli stessi utenti che accedono al canale ufficio per quanto sopra detto), privilegiando un canale peraltro meno efficace, rispetto ai canali più evoluti, oggi più che mai indispensabili.

O.12. Alla luce di tali considerazioni, Poste Italiane chiede all'Autorità di non ridurre il termine per la gestione dei reclami pervenuti tramite l'ufficio postale e di non definire uno specifico obiettivo di qualità sui tempi di gestione degli stessi.

LE OSSERVAZIONI DELLE ASSOCIAZIONI DEI CONSUMATORI

O.13. In merito all'introduzione del sesto obiettivo ADUSBEF e Federconsumatori affermano che una corretta ed efficiente gestione dei reclami costituisce sempre uno degli aspetti più importanti e sentiti, da parte degli utenti, nel contesto della qualità dell'assistenza ai clienti resa dal fornitore del servizio.

O.14. Pertanto, le due Associazioni dei Consumatori affermano che sarebbe auspicabile che la risposta ai reclami presentati negli uffici postali venga fornita sempre, ossia nel 100% dei casi, entro 30 giorni.

O.15. Tenendo conto che tale obiettivo è, all'atto pratico, difficilmente sostenibile, propongono una percentuale almeno del 95%, ma allo stesso tempo invitano l'Autorità ad introdurre anche un indennizzo automatico, in caso di mancata risposta entro 30 giorni, proporzionale al numero di giorni di ritardo. All'uopo, suggeriscono di adottare misure analoghe a quelle già definite dall'Autorità nel campo dei servizi di comunicazione elettronica (Allegato A della delibera n.347/18/CONS), e cioè un indennizzo pari a euro 2,50 per ogni giorno di ritardo, fino a un massimo di euro 300.

O.16. CODACONS ritiene che oltre a fissare il termine di 30 giorni, che peraltro appare essere molto lungo per rispondere al reclamo del cliente, occorrerebbe porre un obiettivo di qualità nelle risposte ai reclami che vengono date agli utenti che spesso si limitano ad essere del seguente tenore: *"Gentile cliente, da controlli sui nostri sistemi le operazioni da lei effettuate risultano regolari. Siamo spiacenti ma non possiamo accogliere il Suo reclamo"*.

O.17. Ad avviso dell'Associazione, trattasi di risposte ai reclami prive di qualsiasi motivazione e senza una un'istruttoria alla base. È necessario dunque fissare criteri di



risposte motivate ed esaustive, nonché occorre imporre l'allegazione dell'istruttoria svolta.

O.18. L'Associazione UNC accoglie positivamente l'introduzione da parte dell'Autorità del quinto obiettivo, sollecitando, inoltre, una maggiore attenzione nella valutazione di merito dei reclami proposti.

LE VALUTAZIONI DELL'AUTORITÀ

V.1. L'Autorità, alla luce delle osservazioni dei partecipanti, e tenuto conto della finalità dell'intervento volto a garantire la certezza della successiva gestione del reclamo presentato allo sportello, ritiene che tale obiettivo possa essere realizzato attraverso una modifica della carta dei servizi di Poste Italiane. La Società, quindi, ai sensi dell'art. 14 del decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261, dovrà prevedere nella sua carta dei servizi relativa al servizio universale una procedura che definisca le modalità di accettazione e gestione del reclamo negli uffici postali. La procedura dovrà essere articolata come segue:

- 1) Il Direttore dell'ufficio, qualora un utente manifesti l'intenzione di presentare un reclamo, consegna il relativo modulo e fornisce informazioni per la sua corretta compilazione;
- 2) il Direttore dell'ufficio rilascia copia all'utente del modulo presentato apponendovi il timbro identificativo dell'ufficio formalizzandone così l'accettazione;
- 3) il Direttore dell'ufficio trasmette immediatamente il reclamo alla struttura preposta di Poste Italiane al fine di garantire il rispetto dei termini previsti dall'articolo 3, comma 1, del regolamento di cui all'allegato A della delibera n. 184/13/CONS (45 giorni).

3.1.5 SULLA TEMPISTICA DI ATTUAZIONE DEI NUOVI OBIETTIVI DI QUALITÀ

Dovendo consentire all'operatore che fornisce il servizio universale postale un periodo di adeguamento alle nuove disposizioni necessario anche per adeguare i propri sistemi informatici e organizzativi si è proposto nella consultazione pubblica di far entrare in vigore dal 1° gennaio 2021 la delibera finale.

Quesito n. 7

Si condivide l'orientamento di far decorrere dal 1° gennaio 2021 l'applicazione degli standard di qualità indicati nel presente documento?

LE OSSERVAZIONI DI POSTE ITALIANE

O.1. Poste Italiane S.p.A., in relazione agli obiettivi di cui ai quesiti 1 e 2, disponendo di un sistema di monitoraggio le cui risultanze sono trasmesse all'Autorità con cadenza

trimestrale (sulla base di specifiche richieste in tal senso), ritiene che la decorrenza al 1° gennaio 2021 sia certamente percorribile e anzi, auspicabile, al fine di ricondurre a sistema tali casistiche.

O.2. Medesima decorrenza, ad avviso della Società potrebbe essere applicata anche all'obiettivo di cui al quesito n.4, nel caso in cui fosse accolta la proposta della Società.

O.3. Tuttavia, analoghe considerazioni non possono essere svolte in relazione agli obiettivi oggetto dei restanti quesiti.

O.4. In relazione agli stessi, infatti, soltanto dalla pubblicazione del provvedimento finale, la Società avrà contezza degli obiettivi di qualità cui sarà eventualmente assoggettata.

O.5. Conseguentemente, solo a decorrere da tale data la Società potrà avviare un piano di azione volto all'implementazione di tali obiettivi, nell'ambito del quale potranno essere definite tempistiche e costi di realizzazione.

O.6. In considerazione di quanto sopra, attesa la complessità organizzativa di Poste Italiane S.p.A. e rilevanti possibili impatti della delibera in questione, si propone di fissare, sin da subito, un periodo di adeguamento non inferiore a 12 mesi a decorrere dalla data di pubblicazione.

O.7. Eventuali sospensioni del procedimento o proroghe disposte a norma dell'art. 1, c. 4 della delibera 205/20/CONS, oltre ai tempi necessari per l'approvazione e pubblicazione della stessa, non andranno in tal modo a comprimere i tempi effettivamente necessari alla Società per l'adeguamento.

LE OSSERVAZIONI DELLE ASSOCIAZIONI DEI CONSUMATORI

O.8. ADUSBEF, Federconsumatori, CODACONS e UNC condividono conclusivamente, l'orientamento di far decorrere dal 1° gennaio 2021 l'applicazione degli *standard* di qualità indicati nel documento in oggetto.

LE VALUTAZIONI DELL'AUTORITÀ

V.1. L'Autorità ritiene che le disposizioni relative agli obiettivi di qualità siano applicabili dal 1° gennaio 2021. E', invece, giustificato un periodo leggermente più ampio per consentire a Poste Italiane di adeguare i sistemi produttivi e organizzativi agli obiettivi relativi al tempo medio di attesa (quesito n. 3) e alla priorità di servizio allo sportello (quesito n. 5) che, pertanto, saranno applicabili a decorrere dal 1° marzo 2021.

V.2. Tale lasso di tempo appare congruo considerato che la Società risulta essere tra le più avanzate nella elaborazione di complessi sistemi software per l'erogazione alla clientela di servizi digitali all'utenza e, dunque, non dovrebbe incontrare particolari

difficoltà nel predisporre soluzioni organizzative per rispettare le previsioni della delibera.

3.2 IL PARERE DEL CONSIGLIO NAZIONALE DEI CONSUMATORI E DEGLI UTENTI (CNCU)

O.1. Con riferimento al quesito n. 1 il CNCU ritiene corretto tenere conto dei criteri proposti dall'Autorità al fine limitare le criticità generate dalle aperture ritardate presso gli uffici postali.

O.2. Tuttavia, ad avviso del CNCU le soglie di scostamento proposte dall'Autorità, sia per gli uffici monoperatore che plurioperatore, non sono sostenibili in quanto non risultano sufficienti a rendere fruibili con continuità una serie di servizi all'utenza. Il CNCU afferma dunque l'esigenza di considerare delle soglie di ritardo inferiori, nonché un azzeramento dell'attesa per le fasce sociali deboli, non esprimendosi però sulla valorizzazione di suddette soglie.

O.3. Con riferimento al quesito n. 2 il CNCU ritiene, in analogia con quanto affermato sul quesito n. 1, che sia necessario rivalutare le percentuali proposte dall'Autorità anche per gli standard da applicare alle chiusure anticipate, ma anche in questo caso non propone un nuovo valore da attribuire alle soglie di rilevanza, diversamente da quanto fatto da parte di alcune delle Associazioni dei Consumatori.

O.4. Il CNCU propone inoltre una diversa organizzazione della pianta organica dei dipendenti di Poste Italiane con previsioni di "supplenze" ad hoc in caso di imprevisti che colpiscono il personale in servizio.

O.5. Con riferimento al quesito n. 3 il CNCU concorda con l'obiettivo introdotto dall'Autorità in merito al tempo di attesa medio massimo presso l'ufficio postale in quanto risolutivo rispetto alla presenza di notevoli disagi per i cittadini nella fruizione dei servizi postali presso gli uffici postali. Nell'ambito di tale quesito, ad avviso del CNCU appare opportuno inoltre evidenziare che Poste Italiane oltre a svolgere il servizio pubblico essenziale in via preminente, offre anche altri servizi, quali, ad esempio, la vendita di prodotti.

O.6. Con riferimento al quesito n.4 il CNCU condivide la necessità di completare l'abbattimento delle barriere architettoniche negli uffici postali che rientrano in un piano di intervento straordinario, al fine di garantire la più completa accessibilità attraverso l'ausilio di piattaforme e pedane mobili. Tuttavia, proprio al fine di garantire le categorie più deboli ed evitare una ingiusta discriminazione dei soggetti più deboli, il CNCU non condivide la proposta di incrementare gli uffici accessibili in misura uguale al 2% dal momento che il raggiungimento del 100% di accessibilità diventerebbe un obiettivo irrealizzabile in tempi ragionevoli.

O.7. Pertanto, il CNCU propone di aumentare tale percentuale annua di adeguamento in modo da raggiungere in tempi celeri la percentuale di accessibilità del 100% e

contestualmente suggerisce, nei casi in cui l'abbattimento delle barriere architettoniche risulti irrealizzabile, lo spostamento dell'ufficio postale in un edificio più moderno.

O.8. Con riferimento al quesito n. 5 il CNCU concorda con l'obiettivo proposto dall'Autorità in merito alla presenza di sportelli di "cortesia" che si attivino attraverso la predisposizione di software posti all'ingresso di ogni ufficio postale. Non concorda però che tale facoltà venga attribuita alla libera determinazione del Direttore dell'Ufficio Postale, dal momento che tale scelta potrebbe tramutarsi in una sorta di discrezionalità. L'ambito di intervento del Direttore deve essere, ad avviso del CNCU disciplinato e legato a casistiche previamente individuate, per evitare contestazioni.

O.9. Con riferimento al quesito n.6 il CNCU ritiene che relativamente alla gestione e risposta dei reclami presentati presso gli uffici postali, l'obiettivo di qualità debba essere di 30 giorni, per tutti i reclami. Sottolinea inoltre che, in caso di un reclamo presentato presso uno sportello postale, il personale non sempre riporta il timbro necessario per la decorrenza dei termini. La mancata indicazione del timbro recante la data di ricezione del reclamo presso gli uffici postali dovrebbe essere, ad avviso del CNCU, sanzionata dall'Autorità.

LE VALUTAZIONI DELL'AUTORITÀ

V.1. Nel parere del CNCU sono riportate ampiamente le osservazioni su tutti i quesiti proposti nella delibera n. 205/20/CONS. Nei contenuti, tuttavia, il parere non si discosta in modo significativo dalle posizioni espresse nell'ambito della consultazione da parte delle Associazioni dei Consumatori. Si ritiene, pertanto, di poter confermare le valutazioni già espresse nei paragrafi precedenti.

V.2. In merito al quesito n.3, nell'ambito del quale il CNCU richiede che venga considerato, nell'impostazione del tempo medio massimo di attesa presso lo sportello dell'ufficio postale, anche la presenza di altri servizi diversi da quelli postali, è, dunque, un aspetto particolare, che riguarda le interferenze che, relativamente ai tempi di attesa, derivano dall'offerta di altri servizi, non postali e non universali, presso gli uffici postali.

V.3. Al riguardo, pur riconoscendo che si tratta di un tema rilevante per gli utenti, non può essere accolto l'invito contenuto nel parere del CNCU. L'Autorità, infatti, non ha il potere di fissare tempi medi di attesa anche per gli altri servizi offerti all'interno degli uffici postali perché la possibilità di misure della qualità del servizio offerto, attraverso la determinazione di obiettivi, è circoscritta dalla norma, vale a dire l'art. 12 del decreto legislativo n. 261 del 1999, al solo servizio universale postale.

V.4. Per ciò che concerne infine la tempistica di attuazione delle norme, non avendo il CNCU fatto alcuna osservazione, l'Autorità conferma quanto già esposto nei paragrafi precedenti della presente delibera.



DELIBERA

Art. 1

(Standard di qualità annuale verificato in ambito nazionale e regionale sul rispetto dell'orario di apertura al pubblico degli uffici postali)

1. Le soglie, in termini di scostamento orario, oltre le quali il disservizio derivante da una apertura ritardata di un ufficio postale di Poste Italiane è considerato rilevante sono le seguenti:
 - a) 40 minuti per il primo anno, 35 minuti per il secondo, 30 minuti per il terzo (e i successivi) di ritardo per gli UP monoperatore e 10 minuti di ritardo per gli UP plurioperatore;
 - b) 30 minuti per il primo anno, 25 minuti per il secondo, 20 minuti per il terzo (e i successivi), di ritardo per gli UP monoperatore che sono presidio unico di Comune e 10 minuti di ritardo per gli UP plurioperatore che sono presidio unico di Comune.
2. Sono definite le seguenti soglie di rilevanza, in termini percentuali, relative alle aperture ritardate di uffici postali calcolate come derivanti dal rapporto (numero di eventi sopra soglia¹³ /totale giornate lavorative¹⁴ degli UP a livello nazionale):
 - il valore dello 0,30 % il primo anno;
 - il valore dello 0,25 % il secondo anno;
 - il valore dello 0,20 % il terzo anno e i successivi.
3. L'obiettivo di qualità, a livello nazionale, relativo all'orario di apertura al pubblico è fissato per il 99,7% degli uffici per il primo anno, il 99,75% per il secondo anno e 99,8% per il terzo anno e i successivi.
4. A livello regionale l'obiettivo di qualità è pari a quello previsto al comma 3, con una riduzione dello 0,5%.

Art. 2

(Standard di qualità annuale verificato in ambito nazionale e regionale in merito al rispetto dell'orario di chiusura al pubblico degli uffici postali)

1. Le soglie, in termini di scostamento orario, oltre le quali il disservizio derivante da una chiusura anticipata di un ufficio postale di Poste Italiane è considerato rilevante sono le seguenti:

¹³ Ogni evento sopra soglia corrisponde ad un disservizio verificatosi nell'arco della giornata.

¹⁴ Considerando le giornate effettive di apertura, a seconda delle varie tipologie di ufficio (ad esempio, uffici aperti su 5 giorni, a giorni alterni ecc.).

- a) 40 minuti per il primo anno, 35 minuti per il secondo, 30 minuti per il terzo (e i successivi) di anticipo per gli UP monoperatore e 10 minuti di anticipo per gli UP plurioperatore;
 - b) 30 minuti per il primo anno, 25 minuti per il secondo, 20 minuti per il terzo (e i successivi) di anticipo per gli UP monoperatore che sono presidio unico di Comune e 10 minuti di anticipo per gli UP plurioperatore che sono presidio unico di Comune.
2. Sono definite le seguenti soglie di rilevanza, in termini percentuali, relative alle chiusure anticipate di uffici postali calcolate come derivanti dal rapporto (numero di eventi sopra soglia /totale giornate lavorative degli UP a livello nazionale):
- il valore dello 0,05% il primo anno;
 - il valore dello 0,04% il secondo anno;
 - il valore dello 0,03% il terzo anno e i successivi.
3. L'obiettivo di qualità, a livello nazionale, relativo all'orario di chiusura al pubblico è fissato per il 99,95% degli uffici per il primo anno, il 99,96% per il secondo anno e 99,97% per il terzo anno e i successivi.
4. A livello regionale l'obiettivo di qualità è pari a quello previsto al comma 3, con una riduzione dello 0,2%.

Art. 3

(Standard di qualità, relativo al tempo medio massimo di attesa per un utente di un ufficio postale prima di essere servito allo sportello per la fornitura di un servizio postale universale)

1. Poste Italiane S.p.A. garantisce un tempo medio di attesa di un utente di servizi universali postali prima di essere servito dall'operatore di sportello dell'ufficio postale, minore o uguale a 25 minuti.

Art. 4

(Standard di qualità annuale relativo all'abbattimento delle barriere architettoniche presso gli uffici postali)

1. Al fine di garantire la completa accessibilità delle categorie di utenti più deboli, è definito l'obiettivo annuale di qualità, pari al 2% incrementale di uffici postali operativi, che possono essere adeguati ai sensi della normativa vigente, fino al completo adeguamento di tutti gli uffici postali.

Art. 5

(Priorità di servizio allo sportello per gli utenti appartenenti alle categorie meritevoli di maggior tutela)

1. Il Direttore di ogni ufficio postale assegna la massima priorità agli utenti appartenenti alle categorie meritevoli di maggior tutela, dei disabili, degli anziani con età superiore ai 75 anni, delle donne in avanzato stato di gravidanza azzerando il tempo di attesa allo sportello dell'utente che ne fa richiesta, attraverso le più agevoli modalità di comunicazione definite da Poste Italiane.

Art. 6

(Procedura di gestione dei reclami presentati negli uffici postali).

1. Ai sensi dell'art. 14 del decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261 Poste Italiane prevede nella sua carta dei servizi relativa al servizio universale una procedura che definisca le modalità di accettazione e gestione dei reclami scritti presentati negli uffici postali articolata come segue:

- a) il Direttore dell'ufficio postale, qualora un utente manifesti la volontà di presentare un reclamo, consegna all'utente il relativo modulo e fornisce informazioni per la sua corretta compilazione;
- b) il Direttore dell'ufficio postale rilascia copia all'utente del modulo presentato apponendovi il timbro identificativo dell'Ufficio formalizzandone così l'accettazione;
- c) il Direttore dell'ufficio postale trasmette immediatamente il reclamo alla struttura preposta di Poste Italiane al fine di garantire il rispetto dei termini previsti dall'articolo 3, comma 1, del regolamento di cui all'allegato A della delibera n. 184/13/CONS.

Art. 7

Disposizioni transitorie e finali

1. Le disposizioni contenute negli articoli 1, 2, 4 e 6 della presente delibera si applicano a decorrere dal 1° gennaio 2021, le disposizioni contenute negli articoli 3 e 5 si applicano a decorrere dal 1° marzo 2021.

2. Per la violazione delle disposizioni contenute nella presente delibera si applica l'art.21, comma 1 del d.lgs. n. 261/99.

La presente delibera è pubblicata sul sito *web* dell'Autorità.

Roma, 22 luglio 2020

IL PRESIDENTE
Angelo Marcello Cardani

IL COMMISSARIO RELATORE
Mario Morcellini

Per attestazione conformità a quanto deliberato
II SEGRETARIO GENERALE
Nicola Sansalone