



Schema di contratto di programma 2020-2024 tra il Ministero dello sviluppo economico e la società Poste italiane Spa

Atto del Governo 128

Informazioni sugli atti di riferimento

Atto del Governo:	128	
Titolo:	Schema di contratto di programma 2020-2024 tra il Ministero dello sviluppo economico e la società Poste italiane Spa	
Norma di riferimento:	Articolo 1, comma 275, della legge 23 dicembre 2014, n. 190	
	Senato	Camera
Date:		
presentato:	10/10/2019	14/10/2019
annuncio:	15/10/2019	15/10/2019
assegnazione:	15/09/2019	15/10/2019
termine per l'espressione del parere:	4/11/2019	4/11/2019
Commissione competente:	8ª Commissione permanente (Lavori pubblici, comunicazioni)	IX Trasporti

Lo schema di contratto di programma 2020-2024 tra il Ministro dello sviluppo economico e Poste Italiane S.p.A. ([A.G. 128](#)) disciplina le modalità di erogazione del servizio postale universale nonché gli obblighi della società affidataria, i servizi resi agli utenti, i trasferimenti statali, la disciplina concernente l'emissione delle carte valori e le disposizioni in materia di rapporti internazionali.

Attualmente i rapporti tra il Ministero dello sviluppo economico e Poste italiane S.p.a. concernenti il servizio postale universale sono disciplinati dal contratto di programma 2015-2019.

L'articolo 1, comma 275, della legge n. 190 del 2014 ha disciplinato la procedura per l'esame dello schema di contratto di programma a partire dal periodo regolatorio 2012-2014. Tale procedura è quindi applicabile anche per l'attuale schema di contratto.

In particolare si prevede che il contratto, sottoscritto tra il Ministero dello sviluppo economico e il fornitore del servizio postale universale, sia contestualmente notificato alla Commissione europea per le valutazioni di competenza. A tal fine il Ministero dello sviluppo economico invia lo schema di contratto di programma al Ministero dell'economia e delle finanze e all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, per l'acquisizione, entro quindici giorni dall'avvenuta ricezione, dei relativi pareri. Alla luce dei pareri il Ministero può procedere al riesame dello schema medesimo, che viene, entro cinque giorni dall'acquisizione dei predetti pareri, trasmesso alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica, che possono esprimere il proprio parere (non vincolante) entro 20 giorni dall'avvenuta ricezione.

Lo schema è stato assegnato alla Commissione IX della Camera dei deputati e alla Commissione VIII del Senato della Repubblica il 15 ottobre 2019. Ad esso risultano allegati, la relazione ministeriale ed il parere reso dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. Il termine per rendere il parere sull'atto scade il 4 novembre 2019.

Presupposti normativi

Il servizio postale universale nella normativa europea e gli altri operatori postali

I contenuti del **servizio postale universale** sono definiti a **livello europeo** dalla

direttiva [97/67/UE](#) del 15 dicembre 1997 (cd. "prima direttiva postale"), come successivamente modificata dalle direttive [2002/39/UE](#) del 10 giugno 2002 (cd. "seconda direttiva postale") e [2008/6/UE](#) del 20 febbraio 2008 (c.d. "terza direttiva postale"). La direttiva stabilisce che il servizio universale corrisponde ad un'offerta di servizi postali di **qualità determinata** forniti permanentemente **in tutti i punti del territorio a prezzi accessibili a tutti gli utenti**.

Il contenuto del servizio universale

La direttiva stabilisce che rientrino nel servizio universale **almeno**:

- lo smistamento, il trasporto e la distribuzione degli **invii postali fino a 2 kg**;
- la raccolta, lo smistamento, il trasporto e la distribuzione dei **pacchi postali fino a 10 kg** (facoltativamente innalzabili a 20 kg dagli Stati membri);
- i servizi relativi agli invii **raccomandati** e agli invii con valore dichiarato; è ricompreso in tale ambito anche l'invio di posta massiva.

Il servizio postale universale deve essere assicurato **per almeno cinque giorni a settimana** e garantire **almeno una raccolta e una distribuzione** al domicilio degli utenti degli invii postali. E' ammessa la possibilità di **deroghe** che **devono essere comunicate alla Commissione**.

Le modalità di esecuzione del servizio universale

La direttiva prevede che il servizio debba assicurare il rispetto delle esigenze essenziali, definite come "motivi di interesse generale e di natura non economica che possono portare uno Stato membro ad imporre condizioni in materia di fornitura di servizi postali" in particolare:

- la riservatezza della corrispondenza;
- la sicurezza del funzionamento della rete in materia di trasporto di sostanze pericolose;
- il rispetto delle condizioni di lavoro e dei sistemi di sicurezza sociale previsti dalla legge, dai regolamenti o dalle disposizioni amministrative e/o dagli accordi collettivi negoziati tra le parti sociali nazionali in conformità al diritto comunitario e nazionale;
- nei casi in cui sia giustificato, la protezione dei dati, la tutela dell'ambiente e dell'assetto territoriale, nonché la tutela della vita privata.

Con riferimento al **finanziamento del servizio universale** gli Stati membri **non possono concedere né mantenere in vigore diritti esclusivi o speciali** per l'instaurazione e la fornitura di servizi postali. Il finanziamento può essere assicurato attraverso:

Le modalità di finanziamento del servizio universale

a) un meccanismo volto a **compensare l'impresa interessata a partire da fondi pubblici**;

b) un meccanismo volto a **ripartire il costo netto degli obblighi del servizio universale fra i fornitori di servizi e/o gli utenti**.

Gli Stati membri possono istituire un fondo di compensazione che può essere finanziato mediante diritti a carico dei fornitori dei servizi e/o degli utenti e amministrato da un organismo indipendente dal beneficiario o dai beneficiari.

Si prescrive, inoltre, che **sia assicurato dagli Stati un servizio identico per situazioni analoghe e senza discriminazioni**, che tale servizio non possa essere sospeso o interrotto, salvo casi di forza maggiore, e che sia in grado di evolvere in funzione del contesto tecnico, economico e sociale, nonché delle esigenze degli utenti.

Sempre in base alla direttiva, **le tariffe del servizio postale devono essere ragionevoli** e permettere di fornire servizi accessibili all'insieme degli utenti, a prescindere dalla situazione geografica.

La direttiva impone che le **funzioni di regolamentazione e vigilanza** del settore postale siano affidate ad **una o più autorità nazionali di regolamentazione** per il settore postale, giuridicamente distinte e funzionalmente indipendenti dagli operatori postali.

La vigilanza sul servizio universale

In Italia la funzione di autorità di settore, svolta fino al 2011 dal Ministero delle Comunicazioni, e poi, dello Sviluppo Economico, è stata attribuita, ai sensi del [decreto-legge n. 201 del 2011](#) all'**Autorità per le garanzie nelle comunicazioni**.

La direttiva precisa inoltre che rimane impregiudicato il diritto degli Stati membri di **provvedere al servizio di invii raccomandati utilizzato nelle procedure amministrative e giudiziarie** conformemente alla loro legislazione nazionale.

Gli Stati membri notificano alla Commissione l'identità del fornitore o dei fornitori del servizio universale da essi designati.

Per quanto riguarda agli **altri operatori del servizio postale** (quelli che non sono soggetti agli obblighi del servizio universale) **gli Stati membri possono introdurre autorizzazioni generali** nella misura necessaria per garantire la conformità alle esigenze

essenziali.

La disciplina nazionale

Il [decreto legislativo n. 261 del 1999](#) rappresenta a tutt'oggi il testo di riferimento per la **disciplina generale del servizio postale**, con specifico riferimento alla **fornitura del servizio universale**. Tale decreto ha recepito i contenuti della direttiva 97/67/CE ed è stato successivamente modificato dal [decreto legislativo n. 384 del 2003](#), che ha recepito la "seconda direttiva postale", [2002/39/CE](#), e dal [decreto legislativo n. 58 del 2011](#), che ha recepito la "terza direttiva postale", la [direttiva 2008/6/UE](#) del 20 febbraio 2008.

Il recepimento delle direttive in materia postale

Il decreto legislativo n. 261/1999 ha previsto un **unico fornitore del servizio universale**, con una **distinzione**, non presente nell'ordinamento comunitario, tra **fornitore del servizio** e **prestatori del medesimo servizio**. Il primo **fornisce il servizio integralmente** su tutto il territorio nazionale; i secondi forniscono prestazioni singole e specifiche.

Fornitore del servizio universale è riconosciuta *ex lege* la società **Poste italiane Spa per un periodo di quindici anni** a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 58/2011 (e quindi **fino al 30 aprile 2026**). In particolare, il decreto legislativo n. 58/2011 ha disposto l'**affidamento** per un periodo di **quindici anni**, con possibilità di revoca, **ogni quinquennio**, qualora la verifica dello stato del rispetto degli **obblighi del contratto di programma** dia esito negativo.

Quanto ai **contenuti del servizio universale** l'Italia ha previsto che esso ricomprenda i medesimi servizi definiti a livello europeo (articolo 3, comma 2, del decreto legislativo n. 261 del 1999), stabilendo che rientrano nel servizio universale **anche gli invii di pacchi postali fino a 20 kg**, come consentito dalla normativa europea.

I contenuti del servizio universale

La legge di bilancio per il 2018 (legge n. 205 del 2017, art. 1, comma 462) ha stabilito che, **a partire dal 1° gennaio 2020**, il **Contratto di programma** tra il Ministero dello sviluppo economico e il fornitore del servizio postale universale **possa comprendere, su richiesta di una delle parti**, nell'offerta complessiva dei servizi postali **le attività di raccolta, trasporto, smistamento e distribuzione di invii postali fino a 5 chilogrammi**.

Al fornitore del servizio universale erano affidate in via esclusiva **per ragioni di ordine pubblico le notificazioni e comunicazioni** a mezzo posta degli **atti giudiziari** e alle notificazioni dei verbali delle **violazioni del codice della strada** (in precedenza la parte riservata comprendeva tutta la corrispondenza relativa a procedure amministrative e giudiziarie e tutta la corrispondenza interna e transfrontaliera superiore a 50 grammi). Tale forma di esclusiva **è stata superata dalla legge sulla concorrenza** (n. 124 del 2017, articolo 1, comma 57) che ha disposto **a decorrere dal 10 settembre 2017, l'abrogazione del regime di esclusiva**, a favore di Poste Italiane, **dei servizi di notifica postale degli atti giudiziari e delle violazioni del Codice della strada**.

In attuazione della disposizione l'AGCOM ha emanato la [delibera 348/17/CONS](#) con la quale l'Autorità ha avviato una consultazione pubblica sulla regolamentazione del rilascio delle licenze per svolgere il servizio di notificazione a mezzo posta di atti giudiziari e comunicazioni connesse e di violazioni del codice della strada. L'AGCOM ha quindi approvato, con la [Delibera n. 77/18/CONS](#), il **regolamento in materia di rilascio delle licenze per svolgere il servizio di notificazione a mezzo posta di atti giudiziari e comunicazioni connesse e di violazioni del Codice della strada**.

Successivamente con [decreto del Ministro dello sviluppo economico del 18 luglio 2018](#) è stato emanato il disciplinare delle procedure di rilascio delle licenze individuali speciali per l'offerta dei servizi di notificazione a mezzo posta di tali atti.

Inoltre, con la **legge di bilancio per il 2018** (legge n. 205 del 2017), è stato previsto l'adeguamento delle disposizioni di legge relative alle notificazioni a mezzo posta in ragione del superamento del precedente regime di affidamento in esclusiva a Poste italiane delle notificazioni e comunicazioni a mezzo posta degli **atti giudiziari** e alle notificazioni dei verbali delle **violazioni del codice della strada** (art. 1, comma 461).

Il **fornitore del servizio universale** è individuato attraverso una **designazione operata dal Ministero dello sviluppo economico** sulla base dell'analisi dei costi del servizio e di criteri quali la garanzia della continuità della fornitura del servizio, la redditività degli investimenti, la struttura organizzativa dell'impresa, lo stato economico dell'ultimo triennio, l'esperienza del settore e gli eventuali pregressi rapporti con la pubblica amministrazione nello specifico settore con esito positivo. Il provvedimento ha poi confermato l'obbligo per il fornitore del servizio universale di istituire la **separazione contabile** distinguendo, fra singoli servizi, i prodotti rientranti nel servizio universale e quelli esclusi.

Il **servizio universale è finanziato** combinando le due modalità previste dalla direttiva europea ossia:

Il finanziamento del servizio universale

- a) attraverso **trasferimenti posti a carico del bilancio dello Stato**.
- b) attraverso un **fondo di compensazione** al quale sono tenuti a contribuire i titolari di licenze individuali e di autorizzazione generale.

I rapporti tra lo Stato e il fornitore del servizio universale **sono disciplinati da un Contratto di programma** che disciplina anche gli importi dei trasferimenti a carico del bilancio dello Stato per l'erogazione del servizio universale.

Per lo svolgimento dell'attività da parte degli **altri operatori** è necessaria:

Gli altri operatori postali

- una **licenza individuale**, rilasciata dal Ministero dello sviluppo economico, per le imprese che intendono fornire al pubblico servizi postali che rientrano nel campo di applicazione del servizio universale;
- un'**autorizzazione generale** rilasciata dal Ministero dello sviluppo economico per gli altri operatori.

In entrambi i casi può essere richiesto alle imprese l'adempimento di specifici obblighi del servizio universale ovvero di obblighi di contribuzione al fondo di compensazione finanziaria.

L'articolo 32-bis del decreto-legge n. 91/2014 ha previsto che le prestazioni del servizio postale universale, nonché le cessioni di beni a queste accessorie, effettuate dai soggetti obbligati ad assicurarne l'esecuzione siano esenti dall'imposta sul valore aggiunto (IVA) ad eccezione delle prestazioni di servizi e delle cessioni di beni ad esse accessorie, le cui condizioni siano state negoziate individualmente.

Contenuto

Il Servizio Universale (articolo 1)

L'**oggetto del Contratto** è definito nell'**articolo 1**. Tale disposizione prevede che il **contratto di programma disciplini** i rapporti tra lo Stato, rappresentato dal Ministero dello Sviluppo Economico e Poste Italiane Spa, per la fornitura del **servizio postale universale**, come previsto dall'articolo 23 del decreto legislativo n. 261 del 1999.

Oggetto del contratto

Tale disposizione prevede che il servizio universale sia affidato a Poste Italiane S.p.A. **per un periodo di quindici anni**, a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 261 del 1999 di attuazione della [direttiva 2008/6/CE](#).

Si conferma che il contratto 2020-2024 disciplina altresì i rapporti tra Stato e Poste Italiane S.p.A. per la prestazione **altri servizi utili** a cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni, specificandosi, rispetto al passato, che ciò avviene nel perseguimento di **obiettivi di innovazione**, coesione sociale e territoriale, economica, nonché di **evoluzione di natura tecnologica**, mediante l' utilizzo della rete postale della Società. Si tratta quindi di servizi non rientranti nel servizio postale universale.

Per i contenuti e i limiti del servizio postale universale si rinvia al paragrafo "presupposti normativi".

Le modalità di erogazione del servizio universale: distribuzione degli uffici postali, orari di apertura e cassette postali (art. 2).

L'**articolo 2** definisce le **attività e le modalità di erogazione del servizio universale**, nonché degli obiettivi di **razionalizzazione** e di **efficienza di gestione**.

Modalità di erogazione del servizio postale universale

Come nel precedente Contratto, esso stabilisce (**comma 1**) che i contenuti del servizio postale universale sono quelli definiti ai sensi dell'[art. 3 del D.Lgs. n. 261 del 1999](#) (ossia i medesimi previsti dalla direttiva europea, ricomprendendo nel servizio universale l'invio dei pacchi fino a 20 kg).

Nel testo dello schema all'esame non si fa tuttavia più riferimento ai servizi in esclusiva, affidati in precedenza a Poste per ragioni di ordine pubblico ai sensi dell'art. 4 della medesima disposizione (notificazioni e le comunicazioni di atti giudiziari nonché le notificazioni delle violazioni del codice della strada), nel frattempo abrogata e che non viene pertanto più richiamata. I servizi devono essere forniti nel rispetto delle disposizioni nazionali, europee ed internazionali nonché in conformità alle prescrizioni dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, che è l'autorità di regolazione del settore.

La legge di bilancio per il 2018 (legge n. 205 del 2017, art. 1, comma 462) aveva stabilito che, **a partire dal 1° gennaio 2020, il Contratto di programma** tra il Ministero dello sviluppo economico e il fornitore del servizio postale universale **potesse comprendere, su richiesta di una delle**

parti, nell'offerta complessiva dei servizi postali le attività di raccolta, trasporto, smistamento e distribuzione di invii postali fino a 5 chilogrammi. Ciò avrebbe esteso l'ambito del servizio universale (che, ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo n. 261 del 1999 ricomprende, secondo le direttive europee gli invii postali fino a 2 kg) ma tale possibilità **non risulta essere stata** presa in considerazione nell'ambito del contratto di programma all'esame.

La Società deve assicurare altresì, come nel precedente Contratto, la conformità (**comma 2**):

- alle condizioni generali per l'espletamento del servizio postale generale;
- alle condizioni tecniche attuative del servizio di posta massiva;
- a quanto stabilito dalla carta della qualità dei servizi postali;
- agli obiettivi di qualità stabiliti dall'AGCOM con riferimento ai tempi di recapito degli invii postali.

Si conferma la possibilità per Poste (**comma 3**) di **avvalersi di altre società per le attività strumentali** ai servizi oggetto di affidamento, specificandosi però che debba **utilizzare procedure selettive trasparenti**.

Poste rimane comunque responsabile degli obblighi relativi al servizio universale, con il vincolo di fornire all'AGCOM e al Ministero ogni semestre (e non più annualmente, come nel precedente contratto) e a consuntivo le informazioni sugli affidamenti effettuati e il resoconto delle attività svolte. Viene aggiunto nel Contratto 2020-2024 **l'obbligo di segnalare tempestivamente al MISE ogni eventuale elemento che possa incidere sull'adempimento degli obblighi di fornitura del servizio postale universale**.

E' inoltre previsto nel nuovo Contratto che sia compito della Società (**comma 4**) di **garantire l'evoluzione dei servizi in funzione del contesto tecnico, economico e sociale, nonché delle esigenze dell'utenza, oltre** a quello già previsto in precedenza di assicurare il rispetto delle esigenze essenziali del servizio postale con particolare riferimento alla segretezza della corrispondenza, alla protezione della riservatezza e alla sicurezza della rete di distribuzione.

Il **comma 5** disciplina la procedura da seguire con riferimento alle **strutture postali e di recapito che non garantiscano l'equilibrio economico nella gestione del servizio postale universale**.

Si prevede che **entro il mese di marzo** di ogni anno (anziché, genericamente, entro l'inizio di ogni anno, come era invece stabilito nel contratto di programma oggi vigente), la Società comunichi all'AGCOM un elenco di queste strutture, con l'indicazione dello **stato di avanzamento del relativo piano di intervento** e dei criteri per la progressiva razionalizzazione della loro gestione. Si conferma che il piano di intervento va redatto in conformità **ai criteri di cui al decreto 7 ottobre 2008 ed alla delibera dell'Autorità n. 342/14/CONS**, tenendo conto delle disposizioni "di cui al comma 8 del presente articolo" e che debba recare la quantificazione dei minori costi e della diminuzione degli oneri di servizio universale resi disponibili dalla razionalizzazione.

Si segnala che l'articolo 2 dell'attuale contratto di programma non ha un comma 8. Posto che nel precedente contratto di programma il riferimento al comma 8 era presente e tale comma corrisponde sotto il profilo contenutistico a quanto previsto dall'attuale comma 7, si deve ritenere che si tratti di un refuso. Andrebbero pertanto sostituite le parole "comma 8" con "comma 7".

La società Poste deve fornire, all'ente locale interessato e al MISE, un'adeguata informazione degli interventi, che possono ora anche essere di **anche di carattere sostitutivo mediante ricorso alle possibilità offerte dalle tecnologie informatiche e digitali nella fornitura dei servizi postali**. Rimane la possibilità per il Ministero, prima che si dia corso agli interventi di razionalizzazione, di promuovere un confronto tra la Società e gli organi rappresentativi degli enti territoriali.

Il successivo comma 7 prevede infine un inciso con il quale si conferma altresì che **Poste potrà ridefinire la propria articolazione di base del servizio**, al fine di contenere l'onere del servizio universale, secondo parametri più economici, valutando con le autorità locali una eventuale presenza più efficace rispetto all'evoluzione della domanda di servizi nelle singole aree territoriali, anche tenendo conto dei relativi oneri.

La questione della **distribuzione sul territorio degli uffici postali**, in particolare della **chiusura degli uffici nelle realtà nelle quali il mantenimento degli uffici postali è meno sostenibile**, ha formato oggetto di costante **attenzione sia a livello parlamentare sia nell'ambito degli interventi regolatori dell'Autorità**.

In proposito, la [legge n. 261 del 1999](#) stabilisce, in conformità ai contenuti della disciplina europea sul servizio postale universale, che sia assicurata la fornitura del servizio universale e delle

La distribuzione sul territorio degli uffici postali e la chiusura degli uffici postali che non garantiscono l'equilibrio economico

prestazioni in esso ricomprese, di qualità determinata, da fornire permanentemente in tutti i punti del territorio nazionale, incluse le situazioni particolari delle isole minori e delle zone rurali e montane, a prezzi accessibili all'utenza. Si precisa tuttavia che la dizione «tutti i punti del territorio nazionale» trova specificazione, secondo **criteri di ragionevolezza**, attraverso l'attivazione di **un congruo numero di punti di accesso**, al fine di tenere conto delle esigenze dell'utenza. Detti **criteri sono individuati con provvedimento dell'autorità di regolamentazione**, che dal 2011 è l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM).

Il decreto ministeriale 7 ottobre 2008 contiene i vincoli relativi **alla sussistenza** di un adeguato numero di **punti di accesso per il servizio universale**, in considerazione del fatto che il Ministero delle Comunicazioni (e poi dello sviluppo economico) ha rappresentato l'autorità di regolamentazione del settore postale fino al 2011.

Per **punti di accesso al servizio universale** si intendono: 1) gli **uffici postali**. 2) le **cassette postali**.

Per gli **uffici postali** Poste italiane è tenuta al rispetto dei seguenti parametri:

Punti di accesso al servizio universale	Termini del servizio
Un punto di accesso a max 3 km dal luogo di residenza	per il 75% popolazione
Un punto di accesso a max 5 km dal luogo di residenza	per il 92,5% popolazione
Un punto di accesso a max 6 km dal luogo di residenza	per il 97,5% popolazione
Almeno 1 ufficio postale	per il 96% comuni

Sempre in base al citato decreto ministeriale nei comuni nei quali vi è **un solo ufficio postale è vietata le soppressione** dello stesso.

La delibera [342/14/CONS](#), del 26 giugno 2014 interviene sulla materia dei **punti di accesso** proprio in considerazione degli effetti del piano degli interventi per la razionalizzazione degli uffici postali e delle strutture di recapito che non garantiscono l'equilibrio economico", che Poste Italiane, in virtù degli impegni assunti per il perseguimento degli obiettivi di contenimento dei costi e di efficienza di gestione, è tenuta a presentare con cadenza annuale sin dalla disposizione del Contratto di programma 2009-2011 (art. 2, comma 6). A seguito di una dettagliata indagine che ha rilevato la condizione di alcune aree del Paese che, per la loro particolare condizione, sarebbero state penalizzate da una razionalizzazione degli uffici, l'**Autorità** ha introdotto, con la medesima delibera 342/14/CONS, **alcuni ulteriori elementi di limitazione** alla possibilità, per Poste italiane, di intervenire mediante razionalizzazione (chiusura) di uffici. In particolare è stato introdotto:

1) il **divieto di chiusura** di uffici postali situati in **Comuni rurali** che rientrano anche nella **categoria dei Comuni montani**.

Per "Comuni rurali", si intendono i Comuni con densità abitativa inferiore a 150 ab/km², secondo i più recenti dati demografici ISTAT; per "Comuni montani", i Comuni contrassegnati come totalmente montani nel più recente elenco di Comuni Italiani pubblicato dall'ISTAT.

E' ammessa tuttavia la chiusura di uffici postali nel caso in cui in tali comuni vi sia **più di due uffici postali** ed il rapporto abitanti per ufficio postale sia **inferiore a 800**.

2) il **divieto di chiusura** di uffici postali che sono presidio unico nelle **isole minori**.

Per "isole minori" si intendono le isole, escluse Sicilia e Sardegna, in cui risiedono in maniera permanente **almeno 50 abitanti**, secondo i più recenti dati demografici ISTAT.

Anche a livello legislativo si sono realizzati specifici interventi **per rafforzare la presenza di uffici postali sul territorio, con specifico riferimento ai piccoli comuni**. Con la **legge n. 158 del 2017** in particolare si è previsto che i **piccoli comuni, anche in forma associata, d'intesa con la regione, possano proporre iniziative volte a sviluppare, anche attraverso l'eventuale ripristino di uffici postali, l'offerta complessiva dei servizi postali**, congiuntamente ad altri servizi, in specifici ambiti territoriali, individuati tenuto conto di ragioni di efficienza e razionalizzazione della fornitura dei medesimi servizi e valorizzando la presenza capillare degli uffici postali appartenenti al fornitore del servizio postale universale. La legge di bilancio per il 2018 prescrive poi che le iniziative degli enti territoriali che possano potenziare l'offerta complessiva dei servizi in specifici ambiti territoriali debbano essere valutate prioritariamente dal fornitore del servizio universale.

La disposizione prevede anche che i piccoli comuni possano stipulare convenzioni con le organizzazioni di categoria e con la società Poste italiane Spa, affinché i pagamenti in conto corrente postale, in particolare quelli concernenti le imposte comunali, i pagamenti dei vaglia postali nonché altre prestazioni possano essere effettuati presso gli esercizi commerciali di comuni o frazioni non serviti dal servizio postale, nel rispetto della disciplina riguardante i servizi di pagamento e delle disposizioni adottate in materia dalla Banca d'Italia e affidare a gestione dei servizi di tesoreria e di cassa alla società Poste italiane SpA.

Passando all'esame delle **modalità di esecuzione del servizio postale universale** lo schema di contratto di programma conferma la **possibilità**, per assicurare la sostenibilità del servizio universale in relazione alle risorse disponibili, che Poste effettui il **servizio di raccolta e recapito** degli invii rientranti nel **servizio universale a giorni alterni**, nei

L'apertura degli

termini, con le tempistiche e le modalità previste dalle delibere AGCOM e negli ambiti territoriali ivi individuati, in attuazione di quanto previsto dal **comma 276 dell'articolo 1 della legge n. 190 del 2014** e in conformità a quanto previsto dagli articoli 3 e 12 del decreto legislativo n. 261 del 1999 (**comma 6**).

uffici postali a
giorni alterni

Non è invece stata riprodotta la disposizione, prevista nel contratto di programma vigente che prevedeva che l'Autorità, per comprovate ragioni tecnico-operative, potesse autorizzare un ulteriore margine di tolleranza fino ad un massimo del 5% del limite dalla stessa stabilito e comunque entro il limite massimo previsto dall'articolo 3, comma 7, del decreto legislativo n. 261 del 1999, come modificato dall'articolo 1, comma 276, della legge n. 190 del 2014. Non è inoltre stata riprodotta la disposizione che autorizzava il fornitore del servizio universale a introdurre progressivamente misure di razionalizzazione del servizio e di rimodulazione della frequenza settimanale di raccolta e recapito sull'intero territorio nazionale, ferme restando le competenze dell'Autorità e nel rispetto della normativa europea.

Si ricorda che, secondo quanto stabilito dalle direttive europee in materia postale, il servizio postale universale deve essere assicurato **per almeno cinque giorni a settimana** e garantire **almeno una raccolta e una distribuzione** al domicilio degli utenti degli invii postali, **salvo circostanze o condizioni geografiche eccezionali**. E' quindi ammessa la possibilità di **deroghe** che **devono essere comunicate alla Commissione**.

La legge n. 261 del 1999 ha recepito i principi della normativa europea prevedendo che **il servizio postale universale debba assicurare per almeno 5 giorni a settimana una raccolta e una distribuzione** al domicilio di ogni persona fisica o giuridica o, in via di deroga, alle condizioni stabilite dall'autorità di regolamentazione in installazioni appropriate. La disciplina generale **si applica al 75 per cento della popolazione nazionale** (come stabilito dall'**articolo 1, comma 276, della legge di stabilità per il 2014** che ha appunto modificato il limite di popolazione - da un ottavo ad un quarto della popolazione nazionale - per la quale può essere consentita l'erogazione del servizio postale a giorni alterni).

Per il restante 25 per cento della popolazione (circa 15,4 milioni di abitanti) si è prevista la possibilità di ricorrere alla **fornitura a giorni alterni**, che è **autorizzata dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni**, in presenza di **particolari situazioni di natura infrastrutturale o geografica** in ambiti territoriali con una densità inferiore a 200 abitanti/kmq.

La [legge n.190 del 2014](#), ha inoltre previsto la possibilità per l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni di introdurre misure di razionalizzazione del servizio e di rimodulazione della frequenza di raccolta e recapito sull'intero territorio nazionale (art. 1 comma 277).

La delibera dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni n. [395/2015](#) in attuazione delle disposizioni della legge di stabilità per il 2015 (legge n. 190 del 2014) ha disciplinato le **ipotesi nelle quali è possibile il recapito a giorni alterni della posta**. In particolare:

- a) si considerano **ambiti territoriali con densità abitativa inferiore a 200 ab/kmq**:
1. i Comuni con densità abitativa inferiore a 200 ab/kmq;
 2. i Comuni con densità abitativa superiore o uguale a 200 ab/kmq appartenenti al territorio di province con densità inferiore a 200 ab/kmq;
- b) si considerano presenti **particolari situazioni di natura infrastrutturale o geografica** nei comuni con **meno di 30 mila abitanti** in cui:
1. la distanza media tra i civici (densità orizzontale dei punti di recapito) è superiore a 81,7 metri;
 2. la distanza media tra i civici (densità orizzontale dei punti di recapito) è inferiore a 81,7 metri e il numero medio per civico di abitazioni e/o locali ad uso ufficio e/o commerciale (densità verticale dei punti di recapito) è inferiore a 1,4;
 3. la distanza media tra i civici (densità orizzontale dei punti di recapito) è inferiore a 81,7 metri, il numero medio per civico di abitazioni e/o locali ad uso ufficio e/o commerciale (densità verticale dei punti di recapito) è superiore a 1,4 e la percentuale di utenze commerciali sul totale delle utenze è inferiore a 8%.

In relazione ai **tempi di consegna della posta** la legge di bilancio per il 2018 (legge n. 205 del 2017, art. 1, comma 463) ha stabilito che **i piccoli comuni possono stipulare appositi protocolli aggiuntivi** con il fornitore del servizio postale universale **per ridurre l'attuale discriminazione relativa ai tempi di consegna effettivi rispetto ai grandi centri abitati**.

Si conferma altresì la disciplina degli **orari di apertura degli uffici postali** già prevista nel contratto di programma 2015-2019:

Gli orari di
apertura degli
uffici postali

- tre giorni e 18 ore settimanali, indicati dall'articolo 2, comma 1, lettera c) del decreto ministeriale 28 giugno 2007 e dall'articolo 2, comma 5, del decreto ministeriale 7 ottobre 2008.
- due giorni e 12 ore settimanali nei casi previsti dall'articolo 4 della delibera AGCOM 342/14/CONS.

Si precisa, analogamente al precedente contratto di programma, che gli orari di apertura

comprendono sia **il tempo di accesso del pubblico ai locali sia il tempo immediatamente precedente e successivo** a quello di accesso giornaliero **in cui vengono espletate le attività legate al funzionamento dell'ufficio postale**. il tempo massimo necessario a rendere operativo l'ufficio, nonché quello per le operazioni di chiusura dello stesso è fissato nel limite di 1 ora al giorno.

Il decreto del Ministro delle comunicazioni del 28 giugno 2007 aveva stabilito il divieto di realizzare rimodulazioni giornaliere d orarie che comportasse aperture degli uffici postali inferiori a tre giorni a settimana e a 18 ore settimanali. Il successivo **decreto ministeriale 7 ottobre 2008** aveva previsto che **nei comuni con un unico presidio postale** questo dovesse essere aperto non meno di tre giorni a settimana per almeno 18 ore a settimana. La delibera n. 342/14/CONS ha previsto una deroga nel caso in cui si tratti di presidi unici in comuni con meno di 500 abitanti in prossimità dei quali (entro 3 km) sia presente un ulteriore ufficio postale aperto almeno 3 giorni a settimana. In tal caso è ammessa la possibilità che tale ufficio postale sia aperto 2 giorni a settimana per un totale di 12 ore.

Con riferimento all'**orario di apertura estivo** (di cui tratta l'articolo 3, comma 6 del contratto) il decreto ministeriale 22 giugno 2007 prevede la possibilità di elaborare un piano per limitare gli orari di apertura degli uffici postali nel periodo estivo **ad eccezione di quelli in territori a vocazione turistica** per i quali è possibile concordare l'allungamento dell'orario. Sono previsti limiti alla possibilità di rimodulazione oraria quando ricorrono specifiche circostanze ostative. La [delibera 293/13/CONS](#) dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ha precisato le modalità di definizione del criterio della "prevalente vocazione turistica" indicando gli ulteriori parametri da tenere in considerazione a tale fine.

Con riferimento alla distribuzione delle cassette di impostazione lo schema conferma quella basata sui cluster di popolazione di cui all'articolo 3 del D.M. del 7 ottobre 2008.

Si prevede tuttavia che **Poste si impegni a formulare all'Autorità, entro il primo semestre del 2020, una proposta di rimodulazione dei relativi criteri** tenuto conto dell'andamento de i volumi postali e della misurazione dell'effettivo utilizzo delle cassette da parte degli utenti (**comma 7**).

La distribuzione delle cassette postali

La distribuzione delle cassette postali prevista dall'articolo 3 del D.M. del 7 ottobre 2008 è la seguente:

Cluster popolazione	Numero medio abitanti per cassetta
oltre 500.000	1639
da 200.000 a 500.000	1384
da 100.000 a 200.000	1199
da 50.000 a 100.000	1299
da 20.000 a 50.000	1299
da 10.000 a 20.000	1002
da 5.000 a 10.000	854
da 2.000 a 5.000	613
da 1.000 a 2.000	433
inferiore a 1.000	243

L'articolo 3 definisce i compiti e agli obblighi di Poste.

Si prevedono nella specie:

- l'obbligo di **rendere permanentemente ed agevolmente conoscibili**, sia sul proprio sito *web* che negli uffici postali, oltre che chiare, le informazioni in merito a documenti e circostanze di interesse per l'utenza, in particolare le condizioni generali del servizio postale, la carta del servizio postale universale, la dislocazione geografica e gli orari degli uffici postali, con indicazione anche degli orari e della dislocazione degli uffici limitrofi (**comma 1**);
- l'obbligo di **aggiornare** periodicamente le **condizioni generali di servizio** e la **carta della qualità** (**comma 2**);
- l'obbligo di **garantire il servizio alle persone disabili** cui si aggiunge, rispetto al

Obblighi di Poste Italiane Spa

precedente contratto, un'esplicita menzione dell'**impegno della società a rendere più agevole la fruizione dei servizi per le persone appartenenti alle categorie più deboli (comma 3)**;

- l'obbligo di **trasmettere** annualmente all'Autorità e al Ministero, entro il mese di giugno, **la quantificazione dell'onere di servizio universale** sostenuto nel precedente esercizio, contestualmente ad una previsione degli oneri relativi all'esercizio di competenza, corredate da una relazione illustrativa delle dinamiche dell'andamento dell'onere **(comma 4)**;
- l'obbligo di **rispetto dei criteri di distribuzione degli uffici postali** nel rispetto dei parametri fissati dalla delibera 342/14/CONS dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni nonché alle previsioni del decreto ministeriale 22 giugno 2007 e della [delibera 293/13/CONS](#) in materia di orario estivo (su cui si veda quanto descritto *sub* articolo 2), facendo comunque salvi eventuali interventi successivi dell'Autorità **(comma 6)**;
- l'obbligo di trasmettere all'AGCOM, con cadenza semestrale ed entro **due mesi** (anziché tre, come invece previsto dal contratto di programma vigente) da tale scadenza, i risultati di qualità conseguiti nei servizi inclusi nel servizio universale non sottoposti al monitoraggio **di cui al comma 9 (comma 8)**.

Il comma 9 non fa riferimento ad attività di monitoraggio curate dall'AGCOM. Anche alla luce di quanto era indicato nel contratto di programma 2015-2019, si deve ritenere che tale riferimento sia frutto di un refuso. Andrebbero pertanto sostituite le parole "comma 9" con le parole "comma 7".

- l'obbligo di rendere pubblici sul sito *web* della società gli standard di qualità dei servizi universali, i metodi di misurazione e i risultati raggiunti secondo le modalità indicate dall'AGCOM **(comma 9)**;
- l'obbligo di dare puntuale attuazione alle procedure di reclamo e conciliazione in favore degli utenti, di cui alla [delibera 184/13/CONS dell'AGCOM](#), alle disposizioni in materia di e rimborsi, indennizzi e reportistica, di cui alla [delibera 413/14/CONS](#) dell'AGCOM, nonché alle disposizioni in materia di indennizzi relativi alle notificazioni di atti a mezzo del servizio postale, di cui alla [delibera 600/18/CONS](#) dell'AGCOM **(comma 10)**;
- l'obbligo di **rispettare gli obiettivi di qualità** stabiliti dall'Autorità e di adottare modalità operative di esecuzione del servizio universale tali da garantire l'ottimizzazione dei processi, anche tenendo conto dello sviluppo tecnologico e della digitalizzazione **(comma 5)**;

Gli obiettivi di qualità del servizio postale universale

L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, con delibera 396/15/CONS, ha definito, a seguito della proposta di Poste italiane, i **nuovi obiettivi statistici di qualità** e una **nuova determinazione delle tariffe degli invii di posta prioritaria e degli altri servizi universali**, ai sensi di dell'[articolo 1, comma 280 della legge n. 190 del 2014](#) (legge di stabilità per il 2015), che prevedeva appunto che l'AGCOM individuasse nuovi obiettivi statistici di qualità e una nuova determinazione delle tariffe degli invii di posta prioritaria e degli altri servizi universali, anche tenendo conto delle risorse pubbliche disponibili. La delibera **AGCOM, recependo** quanto stabilito dalla **legge di stabilità per il 2015, ha reintrodotta** la distinzione tra **posta ordinaria** e **posta prioritaria** distinguendo i tempi e i costi dei due servizi, rientranti comunque nel perimetro del servizio universale.

La legge di stabilità per il 2015 (**comma 278** dell'articolo 1) ha inserito tra le definizioni del D.Lgs. 261/1999 la **distinzione tra posta prioritaria e corrispondenza ordinaria**, stabilendo che l'invio di **posta prioritaria ha l'obiettivo medio di recapito entro il giorno lavorativo successivo** a quello di inoltro mentre l'invio di **corrispondenza ordinaria ha l'obiettivo medio di recapito entro il quarto giorno lavorativo successivo a quello di inoltro**. Il **comma 279** ha previsto che, per il servizio postale universale, fatta eccezione per la posta prioritaria, gli obiettivi percentuali medi di recapito **siano riferiti al recapito entro il quarto giorno lavorativo successivo**. Si prevede infine che il fornitore del servizio universale sia tenuto ad adottare modalità di ottimizzazione dei processi di lavoro anche tenendo conto dello sviluppo tecnologico e digitale.

Gli **obiettivi di qualità** nella consegna della posta, ivi compresa la posta prioritaria, sono condizionati dal **regime di erogazione del servizio universale**, con specifico riferimento alle deroghe che, ai sensi della legge di stabilità, possono coinvolgere fino ad un quarto della popolazione italiana. Ai sensi dell'articolo 1 della citata delibera, che novella la delibera 728/13/CONS introducendo un articolo 9-bis, sono infatti fissati i seguenti requisiti di qualità:

- per il servizio di **Posta Prioritaria**:
 - a) **un giorno lavorativo** successivo a quello di inoltro nella rete postale per **almeno l'80%** degli invii provenienti e destinati a **Comuni serviti per 5 giorni a settimana**;
 - b) **due giorni lavorativi** successivi a quello di inoltro nella rete postale per **almeno**

- l'**80%** degli invii provenienti o destinati a **Comuni serviti a giorni alterni**;
- c) **tre giorni lavorativi** successivi a quello di inoltro nella rete postale per **almeno l'80%** degli invii provenienti e destinati a **Comuni serviti a giorni alterni**;
- d) **quattro giorni lavorativi** successivi a quello di inoltro nella rete postale per **almeno il 98%** degli invii, a prescindere dal fatto che l'invio provenga o sia destinato ad un Comune **servito a giorni alterni**.
- per i servizi di **Posta Ordinaria, Posta Massiva, Posta Assicurata e Posta Raccomandata**:
 - a) **quattro giorni lavorativi** successivi a quello d'inoltro nella rete postale **nel 90% dei casi**;
 - b) **sei giorni lavorativi** successivi a quello d'inoltro nella rete postale **nel 98% dei casi**;
- per il **Pacco Ordinario**: **quattro giorni lavorativi** successivi a quello d'inoltro nella rete postale **nel 90% dei casi**.

Poste Italiane è tenuta a **rispettare gli obiettivi percentuali di qualità** sopra indicati. **L'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni può intervenire con prescrizioni puntuali ove gli obiettivi non siano rispettati**, anche imponendo a Poste Italiane di praticare prezzi differenti per diversi livelli di qualità e di prevedere sistemi di indennizzo automatico. L'Autorità provvede a 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.

Con riferimento al rispetto di tali obblighi, e, nella specie, dell'obbligo di qualità del servizio, l'AGCOM, nel proprio parere, ha sottolineato l'opportunità di applicare un sistema di penali al verificarsi di scostamenti significativi rispetto agli obiettivi di qualità. Al riguardo si ricorda che il contratto di programma 2009-2011 prevedeva, in caso di accertamento del mancato conseguimento degli obiettivi indicati nel contratto di programma, l'applicazione di una clausola penale che, per ogni mezzo punto percentuale di mancato rispetto di un obiettivo, comportava il pagamento di una penale di 500.000 euro, prevedendo altresì la possibilità, in casi di speciale tenuità o nel caso in cui il mancato rispetto dell'obiettivo fosse inferiore al mezzo punto percentuale, di non irrogare la sanzione. Lo schema di contratto di programma all'esame, come il vigente contratto di programma 2015-2019, non prevede tale meccanismo sanzionatorio. L'Autorità ha ribadito, nel parere presentato, l'invito al Governo a reintrodurre tale disposizione, anche in ragione dell'inefficacia di altri sistemi sanzionatori, vista la possibilità di ottenere una significativa riduzione della sanzione stessa attraverso l'istituto dell'oblazione. Il Governo non ha tuttavia ritenuto di accogliere tale suggerimento, come già avvenuto nell'ambito della formulazione del contratto di programma 2015-2019. In tale circostanza il Governo aveva argomentato segnalando che il meccanismo citato si basava su un quadro normativo diverso nel quale l'autorità di regolazione coincideva con la parte contraente. Spettando all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni il compito di vigilare e sanzionare eventuali inadempimenti, il meccanismo della clausola penale non è, ad avviso del Governo *pro tempore* più applicabile alla fattispecie.

L'articolo disciplina anche (**comma 7**) **le attività di controllo dell'AGCOM**, con riferimento all'esecuzione del contratto di programma. L'Autorità, ai sensi dell'articolo 12, comma 4, del decreto legislativo n.261 del 1999, effettua verifiche periodiche su base campionaria sulle prestazioni rese dalla Società, avvalendosi di un organismo specializzato indipendente selezionato dalla stessa Autorità. Gli oneri inerenti alla verifica e alla pubblicazione dei risultati sono a carico della Società, alla quale l'Autorità trasmette di **norma periodicamente** (e non mensilmente come invece previsto nel contratto di programma vigente) **i risultati pervenuti ove non ostino ragioni di segretezza e ciò non ostacoli il regolare svolgimento dell'attività di vigilanza**. Tali risultati, oltre a quelli trasmessi dalla società Poste italiane ai sensi del comma 8, **sono pubblicati dall'Autorità con periodicità annuale**.

Con la [Comunicazione 18 dicembre 2015](#) avente ad oggetto la verifica sulla qualità dei servizi postali, sono stati comunicati i risultati di qualità per l'anno 2014. La [Comunicazione del 30 dicembre 2016](#) ha indicato i risultati per l'anno 2015, mentre per l'anno 2016 è intervenuta la [Comunicazione del 25 maggio 2017](#).

Il contratto di programma 2015-2019, vigente, **non prevede che l'Autorità possa evitare di trasmettere i risultati della vigilanza effettuata ove ostino ragioni di segretezza e ciò non ostacoli il regolare svolgimento dell'attività di vigilanza**.

Nel parere reso dall'AGCOM in relazione allo schema del citato contratto di programma 2015-2019 l'Autorità aveva richiesto proprio di subordinare tale comunicazione all'accertamento della mancanza di ragioni di segretezza o del rischio che possano essere pregiudicate le funzioni di vigilanza. Il Governo *pro tempore* non aveva tuttavia ritenuto di accogliere il rilievo, argomentando, tra l'altro, che la tempestiva comunicazione di eventuali rilievi possa essere utile alla Società per

Controllo
dell'Autorità per
le garanzie nelle
comunicazioni

correggere la propria condotta. Tale inciso è invece presente nello schema di contratto di programma all'esame.

L'**articolo 4** si riferisce alla definizione dei **prezzi del servizio postale** rinviando a quanto previsto dall'[articolo 13 del decreto legislativo n. 261 del 1999](#), che affida a deliberazioni dell'Autorità il compito di definire le tariffe del servizio postale universale, e del [comma 280 dell'articolo 1 della legge n. 190 del 2014](#), che prevede che la stessa Autorità, nel deliberare nuovi obiettivi statistici di qualità, rimoduli le tariffe degli invii di posta prioritaria e degli altri servizi universali.

Prezzi del servizio postale

La delibera 728/13/CONS aveva autorizzato Poste italiane S.p.A. ad aggiornare le tariffe del servizio **di posta prioritaria** (fino a 0,95 centesimi entro il 2016 per un peso fino a 0,20 g) aumentando proporzionalmente, qualora Poste Italiane avesse proceduto a tale aumento, le tariffe per le ulteriori categorie di peso, i prezzi della posta prioritaria internazionale nonché i prezzi degli invii singoli di avviso di ricevimento. Poste italiane era stata inoltre autorizzata, con le stesse modalità appena ricordate, ad aumentare il prezzo della posta raccomandata relativa alla prima fascia di peso (0-20 grammi), fino a 5,40 euro/invio entro il 2016, prevedendosi l'incremento proporzionale per le ulteriori categorie di peso, per i prezzi della posta raccomandata internazionale nonché della posta raccomandata *online*.

La successiva delibera 396/15/CONS, recependo le disposizioni della legge di stabilità, in materia di flessibilità tariffaria ha profondamente innovato tale disciplina stabilendo che dal 1° ottobre 2015, Poste Italiane abbia la facoltà di stabilire il prezzo della Posta Ordinaria relativo alla prima fascia di peso (0-20 grammi), **entro il limite massimo di 0,95 euro/invio** e, contestualmente stabilendo che, dal 1° ottobre 2015, Poste Italiane pratici "per il servizio di posta prioritaria **prezzi equi, ragionevoli, trasparenti, non discriminatori e accessibili all'insieme degli utenti**", senza però stabilire un limite *ex ante* o una correlazione con i prezzi di posta ordinaria. Allo stesso modo l'Autorità ha stabilito che "dal 1° ottobre 2015, Poste Italiane **ha la facoltà di stabilire i prezzi di tutte le altre fasce di peso e di tutti gli altri formati della posta ordinaria nazionale**, nonché i prezzi dei servizi di posta ordinaria internazionale, invii singoli di avviso di ricevimento e posta ordinaria *online* (in tutte le loro fasce di peso, formati e zone di destinazione), **in modo che siano accessibili all'insieme dell'utenza e nel rispetto dei principi di equità, ragionevolezza e non discriminazione**". A tale maggiore libertà di Poste Italiane fa da contrappunto la disposizione che impone a Poste Italiane il rispetto degli obiettivi percentuali di qualità riferiti alla posta prioritaria (v. *supra*) e la possibilità per l'Autorità di intervenire **con prescrizioni puntuali** ove gli obiettivi citati non siano rispettati, **anche imponendo a Poste Italiane di praticare prezzi differenti per diversi livelli di qualità** e introducendo sistemi di indennizzo automatico.

L'**articolo 6** indica le modalità di finanziamento del servizio universale (**comma 1**), richiamando le modalità di finanziamento stabilite dall'articolo 3, comma 12, del decreto legislativo n. 261 del 1999 (si veda in proposito il paragrafo "presupposti normativi") e facendo salvi gli effetti delle verifiche dell'AGCOM in ordine alla quantificazione del costo netto del servizio universale. Il nuovo schema di contratto di programma sostanzialmente riproduce in materia quanto previsto dal contratto di programma 2015-2019.

Finanziamento del servizio postale universale

Il finanziamento dell'onere sostenuto dallo Stato (ai sensi dell'articolo 3, comma 12, lettera a)) è infatti definito *ex ante* in somma fissa dalla legge di stabilità per il 2015 (legge 190 del 2014), ed è pari a 262,4 milioni di euro ed è erogato entro il 31 dicembre di ciascun anno di vigenza del contratto (comma 2).

L'onere eccedente tale quota per il quadriennio 2020-2024 può essere compensato, ove l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni rilevi che ne ricorrano i presupposti, con le risorse del Fondo di compensazione previsto dall'articolo 10 del [decreto legislativo n. 261 del 1999](#) ma entro il tetto massimo annuale di 89 milioni di euro. Peraltro tali somme sono erogate al fornitore del servizio universale "nei limiti degli importi versati effettivamente dai soggetti obbligati e previa riassegnazione di tali risorse all'apposito capitolo dello stato di previsione del MISE. La quantificazione effettiva dell'onere del servizio universale è effettuata dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. Sono anche in tal caso fatte salve le determinazioni di competenza dell'AGCOM in materia di quantificazione dell'onere sia in materia di attivazione e determinazione del contributo, che comunque devono essere previamente notificati ed autorizzati dalla Commissione europea (comma 3).

L'incentivo all'efficienza dell'impresa, di cui tratta il comma 4, risiede pertanto nel fatto che esiste un tetto massimo alla compensazione insensibile sia alla variabile inflazionistica sia al costo dell'onere del servizio universale (non è più esplicitamente indicato che tale onere si presume crescente).

Nel caso in cui le somme versate eccedano l'onere del servizio universale accertato, a differenza di quanto previsto nel contratto di programma 2015-2019, ai sensi del quale spettava al Ministro richiederà alla Società la restituzione dell'eccedenza, lo schema di contratto di programma all'esame prevede che sia **il fornitore del servizio universale a**

restituire entro 30 giorni dall'accertamento definitivo l'importo pari alla differenza tra le compensazioni effettivamente erogate e l'onere complessivamente accertato, mediante versamento all'entrata di bilancio dello Stato dandone comunicazione al Ministero dello sviluppo economico e al Ministero dell'economia e delle finanze.

il Fondo di compensazione degli oneri del servizio universale è amministrato dal Ministero dello sviluppo economico ed è rivolto a garantire l'espletamento del servizio universale. Esso è alimentato, nel caso e nella misura in cui i servizi riservati non procurano al fornitore del predetto servizio entrate sufficienti a garantire l'adempimento degli obblighi gravanti sul fornitore stesso, dai titolari di licenze individuali relative a servizi sostitutivi di quelli compresi nel servizio universale, entro la misura massima del dieci per cento degli introiti lordi derivanti dall'attività autorizzata. La determinazione del contributo, secondo principi di trasparenza, non discriminazione e proporzionalità, è effettuata dall'Autorità di regolamentazione sulla base dei costi di una gestione efficiente del servizio universale. Il versamento, da effettuare all'entrata del bilancio statale, deve essere assolto entro il 30 settembre dell'anno successivo al quale si riferiscono i dati contabili.

Gli altri servizi di Poste

L'articolo 5 disciplina le prestazioni, **escluse dal servizio universale**, consistenti nei **servizi al cittadino, alle imprese e alle pubbliche amministrazioni**, che Poste Italiane può offrire, avvalendosi della sua rete e delle sue infrastrutture tecnologiche. In tale ambito nel Contratto 2020-2024 vengono esplicitati in termini molto dettagliati i servizi che potranno essere offerti e le modalità di fruizione e remunerazione degli stessi.

Prestazioni
ulteriori

Si dispone espressamente che il **Ministero e Poste italiane SpA adottino iniziative a sostegno della trasformazione digitale dei servizi e che la Società agevoli l'inclusione degli utenti in divario digitale**, attraverso offerte volte a garantire l'accesso universale ai servizi delle Pubbliche Amministrazioni. L'obiettivo è l'innovazione, la coesione sociale e territoriale e la valorizzazione dell'infrastruttura postale universale, utilizzando gli uffici postali quali rete di prossimità anche in ambiti territoriali con scarsa densità abitativa (comma 1).

In particolare, con il **Contratto 2020-2024 Poste viene incaricata (comma 2) di rendere disponibili alle Pubbliche Amministrazioni**, soluzioni integrate di:

- **gestione fisico/digitale delle istanze amministrative presentate dai cittadini**, assicurandone l'accettazione in formato cartaceo presso gli uffici postali ovvero a domicilio tramite la rete dei portalettere, ai fini della successiva trasmissione in modalità digitale (*full digital*);
- **consegna ai cittadini di documenti rilasciati dalle Pubbliche Amministrazioni**, e relativa rendicontazione, per finalità amministrative e/o di pubblica sicurezza, quali **carte di identità, patenti, passaporti e certificati elettorali**;

Tali servizi potranno essere resi in forma modulare e potranno essere remunerati con **pagamento anche a domicilio dell'utente e con modalità elettroniche**. Essi serviranno a garantire:

- i) accessibilità e assenza di discriminazioni territoriali;
- ii) riservatezza delle informazioni e sicurezza dei processi;
- iii) accettazione delle istanze e recapito postale su tutto il territorio nazionale;
- iv) obiettivi di qualità uniformi a livello nazionale;
- v) riconoscimento forte del destinatario (ove richiesto dal servizio).

Tali servizi, resi anche in forma modulare sulla base delle esigenze delle Pubbliche Amministrazioni richiedenti, potranno essere remunerati alla Società con pagamento anche a domicilio dell'utente e con modalità elettroniche e **non potranno essere finanziati con le risorse del servizio universale**.

Oltre a questi servizi e attività che Poste si impegna a fornire, vengono poi individuati **(comma 3) altri progetti che Poste si impegna a valutare, anche su richiesta delle PA**, e che rientrano **nelle seguenti materie**:

- strumenti a supporto dello sviluppo dei servizi di e-government;
- applicazioni informatiche integrate nei processi delle pubbliche amministrazioni;
- servizi di emissione e di consegna di certificati e attestazioni (non presente nel contratto di programma 2015-2019);
- servizi di riscossione e pagamento;
- soluzioni tecnologiche per l'abbattimento del *digital divide* infrastrutturale;
- servizi a supporto di iniziative di *e-procurement*;
- supporto e assistenza verso la popolazione anziana per promuovere l'utilizzo di

strumenti informatici nello svolgimento di attività relative ai servizi postali e altri servizi offerti dalla Società (nel contratto di programma 2015-2019 si prevedeva genericamente il supporto e l'assistenza al cittadino per la fruizione di servizi online forniti da pubbliche amministrazioni e privati, tramite le proprie infrastrutture);

- servizi di logistica per centri urbani ed aree rurali (non presente nel contratto di programma 2015-2019).

Le modalità di fornitura e i corrispettivi economici di tali servizi ulteriori saranno disciplinati da **specifiche convenzioni con le pubbliche amministrazioni.**

Si prevede espressamente che **tutti i servizi, le iniziative e le attività dell'articolo 5 non potranno essere finanziate con le risorse del servizio universale.**

Alla luce della portata generale di tale divieto andrebbe valutata l'opportunità di espungere il riferimento al medesimo divieto di finanziamento dai commi 2, 7, 8 e 9 posto che tali disposizioni sembrano essere ricomprese nella previsione in commento.

Andrebbe conseguentemente valutata l'opportunità, per una maggiore chiarezza normativa, di dare autonomo rilievo, in un apposito comma, a tale disposizione che si riferisce a tutti i servizi, le iniziative e le attività offerti ai sensi dell'articolo 5 (e non soltanto a quelli di cui al comma 3, in cui è al momento inquadrata).

Secondo quanto previsto dal **comma 4, Poste si impegna inoltre a valutare eventuali iniziative presentate dagli Enti ed Istituzioni territoriali**, anche in forma associata, pervenute entro il 30 settembre di ogni anno, finalizzate al rafforzamento dell'offerta complessiva dei servizi in specifici ambiti territoriali, anche per valorizzare la capillarità degli uffici postali.

Poste si impegna inoltre (**comma 5**) a mettere a disposizione un'**offerta di soluzioni integrate di recapito fisico/digitale (digital Switch)** ai clienti che usufruiscono dei servizi postali, in coerenza con il Codice dell'Amministrazione Digitale, nonché a **rinnovare progressivamente le cassette di impostazione** introducendo cassette di nuova generazione dotate di sensori per la misurazione degli invii (**comma 6**).

Nel Contratto si prevede inoltre che Poste promuova un piano di progressiva installazione di apparati (cd. *Locker*), anche presso il domicilio dei destinatari che vi consentano, idonei a semplificare le attività di consegna e spedizione - sia per gli utenti, sia per gli operatori postali - nonché a garantire la fruizione di servizi aggiuntivi. Anche in tal caso si precisa che per tali servizi non potranno essere usate le risorse destinate a finanziare il servizio postale universale (**comma 7**).

Il **comma 8** prevede infine che la Società si impegni, nei Comuni con popolazione residente fino a 5.000 abitanti, a:

- mettere a disposizione in tutti i Comuni la connessione wi-fi gratuita presso almeno un ufficio postale;
- proseguire il piano di installazione degli ATM presso gli uffici postali dei Comuni che ne facciano richiesta, secondo un piano operativo che sarà costantemente aggiornato;
- offrire, alle amministrazioni che ne facciano richiesta, il servizio di tesoreria nel rispetto delle norme vigenti in materia;
- presentare un piano di interventi strutturali finalizzato ad una sostanziale riduzione e, ove possibile, al completo superamento delle barriere architettoniche negli uffici postali;
- assicurare, attraverso la corretta installazione di impianti di videosorveglianza, la messa in sicurezza delle persone, dei lavoratori e dei beni negli uffici postali.

Tali interventi avranno l'obiettivo di rafforzare l'offerta di servizi rivolti ai cittadini in "*digital divide*" o residenti nelle aree interne o meno densamente popolate e di assicurare condizioni ottimali di accesso ai servizi nei piccoli Comuni. Per tali attività non potranno essere utilizzate le risorse destinate all'espletamento del servizio universale.

La Società si impegna infine a realizzare un **incubatore di start-up per il settore della logistica**. Anche in tal caso **non potranno essere utilizzate le risorse destinate all'espletamento del servizio universale.**

Le prestazioni indicate nei commi da 4 a 8 non erano previste nel precedente contratto di programma 2015-2019.

Le carte valori postali, la collaborazione internazionale e l'accesso alle informazioni del pubblico e da parte dell'Agcom

L'articolo 7 riserva all'esclusiva competenza del Ministero dello Sviluppo Economico, che promuove anche l'aggiornamento normativo, i programmi di emissione delle **carte valori postali**. La Società ne cura la distribuzione e la commercializzazione – i costi di progettazione e stampa sono interamente a suo carico - e collabora alla formulazione dei programmi di emissione attraverso proposte e trasmettendo anche le proposte di terzi

Carte valori postali

eventualmente pervenute ma non può assumere direttamente impegni di qualsivoglia natura con terzi relativamente alla realizzazione o alla emissione delle carte valori. Si prevede, rispetto a quanto disposto dal contratto di programma 2015-2019, che con un apposito atto convenzionale tra la Società e il fornitore delle carte valori postali sono concordati, tra l'altro, i corrispettivi e le modalità di erogazione attraverso fatturazione diretta. Inoltre al fine di favorire la diffusione delle carte valori postali e della cultura filatelica, nonché per agevolare l'erogazione del servizio postale universale, la Società distribuisce le carte valori postali, oltre che presso le proprie strutture, anche tramite piattaforme digitali di oggetti terzi, nonché, ove possibile, a domicilio.

L'articolo 8 vincola la società agli **obblighi derivanti** dall'appartenenza dell'Italia all'**Unione Europea** e dagli **accordi internazionali** in vigore, alla collaborazione con gli organismi omologhi e con l'Agcom e al rispetto ai poteri di rappresentanza indirizzato del Ministero dello sviluppo economico.

Obblighi
internazionali

Ripartisce inoltre gli oneri di partecipazione all'UPU – Unione Postale Universale - tra Ministero e Società, attribuendo al primo la spesa di contribuzione obbligatoria, alla seconda ogni altra spesa, prevedendo anche un meccanismo di pagamento a carico della società nel caso in cui le spese sostenute dalla società stessa siano inferiori al 30% dell'ammontare del contributo obbligatorio del Ministero.

Impegna infine la società, nei limiti della compatibilità economica, ad adottare le iniziative necessarie a realizzare le decisioni dell'UPU concernenti l'offerta di servizi postali su piattaforme tecnologiche innovative.

L'articolo 9 impone alla Società l'aggiornamento del sistema di gestione delle informazioni in grado di soddisfare le esigenze conoscitive dell'Autorità di settore. L'articolo disciplina l'articolazione del sistema (informazioni generali; rete postale; distribuzione degli uffici sul territorio, eventuali accordi e convenzioni pubbliche tra poste italiane e pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 5), garantendo la riservatezza delle informazioni previste nell'area, oltre che l'accesso alle medesime per il Ministero.

Sistemi
informativi

E' inoltre previsto un contenuto minimo per il **sito web** di Poste Italiane con specifiche informazioni relative ai servizi postali (uffici postali; cap; condizioni generali del servizio; tariffe e prezzi; procedure di reclamo e rimborso; modalità di accesso ai servizi; standard di qualità; carta della qualità; stato delle spedizioni dei prodotti tracciati); la Società mantiene inoltre attivi sul proprio sito *link* verso il sito dell'Autorità, delle Associazioni dei consumatori e, in generale, verso siti di interesse per gli utilizzatori del servizio.

La durata del contratto e la regolamentazione delle sopravvenienze, delle controversie e delle sanzioni

L'articolo 10 definisce le **sanzioni** applicabili alla società per la violazione degli obblighi di servizio su di essa incombenti rinviando alle previsioni dell'[articolo 21 del decreto legislativo n. 261 del 1999](#) e ai regolamenti dell'Autorità.

Sanzioni

L'articolo 11 disciplina la **durata del contratto**, le procedure da seguire in caso di **soprapvenienze** normative o imputabili ad eventi eccezionali ed imprevedibili, nonché la **clausola arbitrale**. In particolare è disposto che il contratto si applichi fino al 31 dicembre 2024, facendo salva la previsione dell'[articolo 23, comma 2, del decreto legislativo n. 261 del 1999](#), che prevede che "ogni cinque anni il Ministero dello sviluppo economico verifica, sulla base di un'analisi effettuata dall'Autorità di regolamentazione, che l'affidamento del servizio universale a Poste Italiane S.p.A. sia conforme ai criteri di cui alle lettere da a) ad f) del comma 11 dell'articolo 3 e che nello svolgimento dello stesso si registri un miglioramento di efficienza, sulla base di indicatori definiti e quantificati dall'autorità. In caso di esito negativo della verifica di cui al periodo precedente, il Ministero dello sviluppo economico dispone la revoca dell'affidamento in caso di gravi e reiterate violazioni degli obblighi connessi all'espletamento del servizio universale, su proposta dell'Autorità di regolamentazione e previa diffida.

Durata del
contratto,
soprapvenienze
e clausola
arbitrale

Con il DM 26 agosto 2016 in considerazione delle valutazioni contenute nella [delibera AGCOM n. 379/16/COM](#) del 28 luglio 2016 il Ministero ha attestato, per il periodo 30 aprile 2011-30 aprile 2016, la conformità del servizio universale affidato a Poste italiane SpA, secondo quanto previsto dal decreto legislativo 261 del 1999.

Si prevede inoltre che l'efficacia del contratto sia condizionata all'autorizzazione della commissione europea in materia di aiuti di Stato.

La disposizione introduce infine un procedimento di composizione amichevole tra le parti



per **le controversie concernenti l'interpretazione e l'esecuzione del contratto**. Qualora entro 90 giorni dalla richiesta di iniziare la procedura citata non si giunga ad una composizione è competente il Foro di Roma.

La redazione del presente dossier è stata curata dal Servizio Studi della Camera dei deputati

Senato: Dossier n. 176

Camera: n. 128

22 ottobre 2019

Senato	Servizio Studi del Senato Ufficio ricerche nei settori infrastrutture e trasporti	Studi1@senato.it - 066706-2451	 SR_Studi
Camera	Servizio Studi Dipartimento Trasporti	st_trasporti@camera.it - 066760-2614	 CD_trasporti

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

TR0126