

AS1627 - SCHEMA DI CONTRATTO DI PROGRAMMA 2020-2024 TRA IL MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO E POSTE ITALIANE

Roma, 6 dicembre 2019

Presidente del Consiglio dei Ministri
Ministro dello Sviluppo Economico

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua adunanza del 27 novembre 2019, ha ritenuto opportuno formulare, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, alcune considerazioni in merito allo schema di contratto di programma 2020-2024 tra il Ministro dello Sviluppo Economico e Poste Italiane S.p.A. (Atto Governo n. 128 sottoposto a parere parlamentare), che disciplinerà nel quinquennio 2020-2024 le modalità di erogazione del servizio postale universale, nonché i relativi 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.

In particolare, l'Autorità intende evidenziare le criticità concorrenziali che emergono nell'attuale impianto dello schema di contratto di programma in argomento, con particolare riferimento ai contenuti dei seguenti articoli: "1 - Oggetto"; "2 - Attività e modalità di erogazione del servizio universale e obiettivi di razionalizzazione e di efficienza di gestione" e "5 - Servizi al cittadino, alle imprese e alle pubbliche amministrazioni".

Il contratto di programma tra lo Stato e Poste Italiane S.p.A. è disciplinato dalla legge del 29 gennaio 1994, n. 71, di conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 1° dicembre 1993, n. 487, recante "Trasformazione dell'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni in ente pubblico economico e riorganizzazione del Ministero", la quale all'articolo 8 prevede, nello specifico, che " (...) Il contratto di programma deve contenere una carta del servizio pubblico postale, in cui saranno individuate le obbligazioni e le responsabilità dell'ente in ordine ai livelli di qualità dei servizi, con specifico riferimento alle finalità di parità di trattamento tra le diverse categorie o fasce di utenti, piena informazione sulle modalità dei servizi e sui livelli di qualità, agevole accesso agli uffici specie per gli utenti disabili, semplificazione delle procedure, sollecita risposta ai reclami, istanze, segnalazioni e richieste di indennizzo".

Pertanto, la finalità del contratto di programma prevista dalla norma di riferimento è quella di regolare le modalità di erogazione del servizio postale universale, nonché i relativi obblighi della società affidataria.

Diversamente, lo schema di contratto di programma relativo al quinquennio 2020-2024 prevede non solo la disciplina dei rapporti tra lo Stato e Poste Italiane S.p.A. per la fornitura del servizio postale universale ad essa affidato, ma anche quelli per la prestazione di altri servizi a cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni estranei al servizio universale e, in taluni casi, anche al settore postale, come rilevato anche dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni nel proprio parere favorevole "con osservazioni" reso con la Delibera n. 349/19/CONS.

A tal riguardo, l'Autorità intende rilevare alcune criticità concorrenziali e formulare alcune osservazioni affinché il citato prossimo contratto di programma possa perseguire, più correttamente, la sua finalità di regolare unicamente le modalità di erogazione del servizio postale universale, nonché i relativi obblighi della società affidataria e non prevedere disposizioni che trattino di servizi che esulano dal perimetro del servizio postale universale, introducendo in tal modo distorsioni concorrenziali non giustificate.

Passando nel dettaglio dell'articolato, con riferimento all'articolo 1, rubricato "Oggetto", che delinea l'oggetto del contratto di programma, si evidenzia che quest'ultimo non solo disciplina i rapporti tra lo Stato e Poste Italiane S.p.A. per la fornitura del servizio postale universale ad essa affidato, ma anche i rapporti tra Stato e Poste Italiane S.p.A. per la prestazione di altri servizi (nello schema di contratto indicati, quali quelli "in multicanalità") a cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni, mediante l'utilizzo della rete di Poste Italiane S.p.A..

Relativamente alla fornitura del servizio postale universale da parte di Poste Italiane S.p.A., si ricordano le ben note criticità, anche segnalate in diverse occasioni dall'Autorità¹ e ancora permanenti, legate a:

- le modalità di affidamento del servizio universale: la selezione del fornitore del servizio universale è avvenuta in via diretta e non attraverso una gara ad evidenza pubblica;

¹ [AS1550 - CONCESSIONI E CRITICITÀ CONCORRENZIALI del 20 dicembre 2018, AS1137 - PROPOSTE DI RIFORMA CONCORRENZIALE AI FINI DELLA LEGGE ANNUALE PER IL MERCATO E LA CONCORRENZA del 4 luglio 2014, AS988 - PROPOSTE DI RIFORMA CONCORRENZIALE AI FINI DELLA LEGGE ANNUALE PER IL MERCATO E LA CONCORRENZA del 2 ottobre 2012 e AS901 - PROPOSTE DI RIFORMA CONCORRENZIALE AI FINI DELLA LEGGE ANNUALE PER IL MERCATO E LA CONCORRENZA del 5 gennaio 2012.]

- la durata dell'affidamento diretto: estremamente lunga e quindi incompatibile con una reale apertura del mercato;
- il perimetro del servizio universale: esso dovrebbe essere ridefinito e limitato esclusivamente a quei servizi essenziali che l'utente non sarebbe altrimenti in grado di acquistare a titolo individuale. In tal senso, dovrebbero escludersi dall'ambito del servizio universale i servizi rivolti ad una clientela commerciale che prevedono invii in grande quantità (c.d. non *retail* come la posta massiva o la posta raccomandata non *retail*) e deve essere limitato ai soli servizi rivolti prevalentemente alle persone fisiche (c.d. *retail*). Occorrerebbe pertanto limitare il servizio universale all'invio di corrispondenza in senso stretto fra privati, escludendo altri invii (per esempio quello dei pacchi) per i quali non sembrano rinvenirsi ragioni per finanziare a carico dello Stato attività che trovano sul mercato ampia possibilità di essere acquisite a condizioni ragionevoli. La scelta di mantenere troppo ampio il perimetro del servizio universale comporta un onere addizionale per il fornitore, che inevitabilmente si riflette sulla sua efficienza e sul suo conto economico, oltre che sul bilancio della Stato (attraverso il trasferimento a carico dello Stato). Inoltre, tale situazione, anche in virtù dell'esenzione del servizio universale dall'imposta sul valore aggiunto (IVA), determina evidenti distorsioni concorrenziali a svantaggio degli operatori concorrenti. Del resto, anche il gruppo comunitario dei regolatori postali² ha recentemente affermato che il servizio universale dovrebbe essere mantenuto solo laddove "*le forze di mercato non garantiscono che (...) un insieme minimo di servizi postali sia disponibile per gli utenti a un determinato livello di qualità e prezzo*" e che "*quando la parte della popolazione dipendente dai servizi postali è molto piccola, un servizio universale potrebbe non essere uno strumento proporzionale, pertanto la sua imposizione potrebbe non essere necessaria*"³;

- le modalità di finanziamento: la necessità di rendere maggiormente trasparenti i sistemi di finanziamento. Relativamente alla prestazione di altri servizi da parte di Poste Italiane S.p.A. a cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni, mediante l'utilizzo della rete di Poste Italiane S.p.A., si evidenzia l'ultroneità della previsione di quest'ultima all'interno di un contratto di programma che dovrebbe disciplinare la sola fornitura del servizio postale universale. Ciò potrebbe confondere il mercato circa i servizi postali rientranti nel perimetro del servizio postale universale e quelli estranei, peraltro in alcuni casi di natura non postale, che, se anche ritenuti di interesse generale, devono essere offerti da Poste Italiane S.p.A. in regime di libero mercato e non possono essere oggetto di convenzioni, in quanto relativamente ad essi si deve procedere a procedure di gara ad evidenza pubblica per i loro affidamenti⁴. Tutto questo con evidenti ricadute di natura concorrenziale circa possibili discriminazioni nel settore postale liberalizzato per gli operatori postali privati rispetto all'incumbent e anche negli altri settori di natura non postale, in cui Poste Italiane S.p.A., in virtù di un accesso diretto alle pubbliche amministrazioni, avrebbe un ingiustificato vantaggio concorrenziale, con danno oltre che per i concorrenti anche per l'erario, che non si gioverebbe dei vantaggi delle procedure di evidenza pubblica.

Inoltre, si condividono le considerazioni effettuate dal Regolatore circa la necessità di separare, quantomeno contabilmente, il servizio postale universale da tutti gli altri servizi, con l'obiettivo di rendere trasparente l'allocazione di risorse pubbliche destinandole alle attività strettamente connesse allo svolgimento del servizio universale fornito da Poste Italiane S.p.A..

Con riferimento all'articolo 2, rubricato "Attività e modalità di erogazione del servizio universale e obiettivi di razionalizzazione e di efficienza di gestione", che definisce le attività e le modalità di erogazione del servizio universale, nonché gli obiettivi di razionalizzazione e di efficienza di gestione, si evidenziano poi le non corrette locuzioni presenti nel comma 4: "corrispondenza" e "colli e pacchi", in luogo di quelle rispettivamente di "invii postali" e "pacchi postali" ed in difformità lessicale con l'esatta indicazione dei prodotti rientranti nel servizio postale universale, utilizzando, in particolare, nel caso di "colli", un termine impiegato nel campo della logistica e dei trasporti.

Con riferimento all'articolo 5, intitolato servizi al cittadino, alle imprese e alle pubbliche amministrazioni, che disciplina prestazioni, escluse dal servizio postale universale e dalle sue risorse, consistenti in servizi ulteriori che Poste Italiane S.p.A. può offrire, avvalendosi della sua rete e delle sue infrastrutture tecnologiche, valgono le considerazioni svolte relativamente a tali servizi con riguardo all'articolo 1. Nel dettaglio, di particolare criticità concorrenziale risultano essere:

- il comma 2, che elenca servizi di natura digitale, in parte afferenti alla filiera dei servizi postali, che Poste Italiane S.p.A. è incaricata di rendere disponibili alle pubbliche amministrazioni, consistenti nella dematerializzazione delle istanze amministrative inviate per posta, nella consegna e rendicontazione degli esiti e nell'archiviazione dei

² [European Regulators Group For Postal Services (ERGP).]

³ [ERGP Opinion on the review of the regulatory framework for postal services del 28 giugno 2019.]

⁴ [In tal senso, anche, la sentenza della Corte di Giustizia del 18 dicembre 2007, nella causa C-220/06, *Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia - Administración General del Estado*, in cui si stabilisce che sia la direttiva del Consiglio 18 giugno 1992, 92/50/CEE, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi, quale modificata dalla direttiva della Commissione 13 settembre 2001, 2001/78/CE, sia gli artt. 43, 49 e 86 del Trattato CE, nonché i principi di parità di trattamento, di non discriminazione in base alla nazionalità e di trasparenza "devono essere interpretati nel senso che ostano ad una normativa di uno Stato membro che consenta alle pubbliche amministrazioni di affidare, al di fuori delle norme relative all'aggiudicazione degli appalti pubblici, la prestazione di servizi postali non riservati ai sensi della direttiva 97/67 ad una società per azioni pubblica a capitale interamente detenuto dai pubblici poteri e che è, in tale Stato, il prestatore del servizio postale universale [...]".]

documenti rilasciati dalle amministrazioni. Tali servizi saranno definiti da apposite convenzioni con le stesse pubbliche amministrazioni;

– il comma 3, che elenca servizi di natura non postale, con riferimento ai quali Poste Italiane S.p.A. valuterà se renderli disponibili alle pubbliche amministrazioni, consistenti, tra l'altro, nell'emissione e consegna di certificati e attestazioni, nelle attività di riscossione e pagamento, nel supporto e nell'assistenza verso la popolazione anziana per promuovere l'utilizzo di strumenti informatici nello svolgimento di attività relative ai servizi postali e altri servizi offerti da Poste Italiane S.p.A. e nella logistica per centri urbani ed aree rurali, in alcuni casi non presenti nel contratto di programma 2015-2019. Tali servizi saranno definiti da apposite convenzioni con le pubbliche amministrazioni;

– il comma 8, che prevede che nei Comuni con popolazione residente fino a 5.000 abitanti, alle amministrazioni richiedenti, l'offerta, tra le altre, del servizio di tesoreria.

Come detto, tali previsioni consentono a Poste Italiane S.p.A. di offrire servizi estranei al servizio postale universale, in alcuni casi anche estranei al settore postale, sulla base di convenzioni, eludendo procedure di gara ad evidenza pubblica per i loro affidamenti, con conseguenti distorsioni concorrenziali e aggravio dei conti pubblici.

In conclusione, al fine di favorire il pieno sviluppo delle dinamiche concorrenziali nel settore postale ormai totalmente liberalizzato e negli altri settori di natura non postale interessati dallo schema di contratto di programma in questione, l'Autorità ritiene che il medesimo debba essere ricondotto alla sua originaria finalità di regolare unicamente le modalità di erogazione del servizio postale universale, nonché i relativi obblighi della società affidataria e che al contempo il perimetro del servizio universale sia ristretto ai soli servizi per cui esso risulta indispensabile, riconducibili essenzialmente alla mera corrispondenza fra privati.

Il presente parere sarà pubblicato sul bollettino di cui all'articolo 26 della legge n. 287/90.

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli