

Martedì 5 novembre 2019

Audizione Confetra – Assopostale

IX Commissione della Camera – Trasporti, Poste e Telecomunicazioni

Memoria su Schema di Contratto di Programma tra Ministero dello Sviluppo economico e società Poste italiane spa per il quinquennio 2020-2024.

Introduzione

La presente Confederazione rappresenta operatori appartenenti all'intera catena logistica nazionale, tra cui i courier e gli operatori postali privati.

Assopostale, aderente a Confetra, è l'Associazione nazionale di riferimento degli operatori postali privati in possesso di regolare titolo abilitativo.

PREMESSA

La normativa di riferimento

I courier e gli operatori postali, in base alla vigente normativa, devono essere titolari di Licenza Individuale o autorizzazione postale generale e, in quanto tali, possono essere chiamati a contribuire al Fondo di Compensazione degli oneri del Servizio Universale di cui all'Articolo 10 del D.Lgvo n.261/1999.

Il Servizio Universale è infatti finanziato dai trasferimenti posti a carico del bilancio dello Stato – stabiliti con Legge n.190/2014 nell'importo massimo di 262,4 milioni di euro annui – nonché dagli eventuali contributi dei titolari di licenze individuali e di autorizzazioni generali postali. Preliminarmente in via generale si osserva come il Contratto di Programma non espliciti in maniera chiara il **perimetro del Servizio Universale**, bensì – come osservato anche dall'Agcom – tenda a confondere il Servizio Universale con altri servizi che Poste Italiane offre già o intende incrementare per il futuro.

Il Servizio Postale Universale

Il Servizio Universale, per sua natura, è quello che non riesce a sostenersi sul mercato e necessita pertanto dell'intervento statale. Viceversa **i servizi estranei al Servizio Universale devono essere offerti da Poste Italiane s.p.a. in regime di libero mercato**, senza ricevere aiuti – diretti o indiretti, finanziari o comunque agevolativi – che falsino la concorrenza.

Non ha quindi alcuna giustificazione che i servizi estranei al Servizio Universale vengano esplicitati nel Contratto di Programma perché, pur specificando in alcuni casi che gli stessi non sono finanziati con i contributi del Servizio Universale, il loro inserimento nel contratto di programma avalla il principio che l'incumbent non ha comunque un ruolo paritario ai suoi competitors.

Parimenti dal Contratto di Programma non emerge che il Servizio Universale deve limitarsi alle prestazioni che riguardano le esigenze essenziali e che ogni razionalizzazione e

ottimizzazione, per non tradire la definizione stessa di Servizio Universale, deve essere funzionale a rendere il servizio più efficace ed efficiente e non semplicemente più evoluto.

La necessità di un'evoluzione del Servizio Universale in funzione del contesto tecnico, economico e sociale, nonché dell'esigenza degli utenti – richiamata dall'articolo 5 della *Direttiva 97/67/CE* e dall'articolo 3 comma 8 lettera e) del *D.Lgvo n.261/99* – significa che **il perimetro del Servizio Universale muta e può anche restringersi.**

Ciò vale ad esempio nel campo della corrispondenza cartacea che è sempre meno richiesta da imprese e cittadini. **Se, viceversa, la richiamata evoluzione fosse interpretata solo nel senso di innalzamento qualitativo del Servizio Universale, si assisterebbe sempre più all'avvicinamento dello stesso ai servizi a valore aggiunto offerti dagli operatori diversi dal fornitore di Servizio Universale in modo assolutamente anticoncorrenziale e contrario alla logica economica giacché il mercato dei servizi contendibili verrebbe inglobato nel perimetro di un Servizio Universale finanziato dallo Stato.**

Fatta la premessa generale si procede a commentare più dettagliatamente alcuni singoli punti del Contratto di Programma.

ANALISI DEL CONTRATTO DI PROGRAMMA TRA MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO E POSTE ITALIANE SPA PER IL QUINQUENNIO 2020-2024.

- All'articolo 1, si ritiene incoerente con il perseguimento di una sana concorrenza quanto previsto al comma 2, laddove viene espressamente previsto che il Contratto di Programma del Servizio Universale debba regolare i *“rapporti tra lo Stato e Poste Italiane spa nel perseguimento di obiettivi di innovazione, coesione sociale e territoriale, economica nonché di evoluzione di natura tecnologica che prevedono la fornitura di servizi in multicanalità utili al cittadino, alle imprese e alle pubbliche amministrazioni, mediante l'utilizzo dell'infrastruttura postale della Società”*.

Si ribadisce che tutti i servizi che travalicano le esigenze essenziali dei cittadini dovrebbero essere erogati da Poste Italiane in regime di libera concorrenza e non attraverso un servizio finanziato dallo Stato, tenuto anche conto che **il perimetro del Servizio Universale italiano è già più ampio di quello previsto dai Paesi maggiormente liberalizzati. In particolare si richiede l'esclusione dal SU dei servizi rivolti alla clientela commerciale che prevedono invii in grandi quantità¹, limitando così il Servizio Universale a beneficio delle sole persone fisiche.**

¹ La posta massiva e la posta raccomandata non c.d. retail.

Esempio 1: La Posta Business

La “*posta business*” rappresenta il segmento più importante del mercato postale (si riferisce ai grandi invii di corrispondenza dalle aziende verso i cittadini, come ad esempio bollette, cedolini, estratti conti ecc.), ed è pertanto **il servizio postale più negoziato tra i grandi buyer e gli operatori postali.**

In Italia, incredibilmente, questi prodotti rientrano nel perimetro del Servizio Universale beneficiando così dell’esonazione IVA, qualora forniti da Poste Italiane, e venendo assoggettati a IVA se forniti da operatori diversi: **è palese il limite alla concorrenza ed alla equa competizione, se ciò non bastasse, si osservi come il medesimo prodotto gode di 2 regimi fiscali diversi.**

L’assoggettamento all’IVA (tramite revisione del perimetro del SU), inoltre, garantirebbe all’Erario una **fonte aggiuntiva di gettito fiscale quantificato in decine di milioni di euro**, variabile a seconda dell’area di applicabilità della riforma².

Una riduzione del perimetro ridurrebbe anche il costo netto del servizio in maniera massiccia, superando il tema della compensazione dei costi per evidenti ragioni fattuali.

Esempio 2: le tariffe agevolate per l’Editoria.

Un ulteriore limite alla concorrenza nel settore postale è rappresentato dalla *legge n. 19/2017*, di conversione del c.d. decreto Milleproroghe n. 244/2016, che ha reintrodotto, per le imprese editrici di quotidiani e periodici iscritte al Registro degli operatori di comunicazione (ROC) e per le imprese editrici di libri, la possibilità di usufruire di tariffe agevolate postali per la spedizione di prodotti editoriali.

Le modalità di corresponsione dei rimborsi stabiliscono un **sistema esclusivo di rimborso a posteriori da parte dello Stato per Poste Italiane** della somma corrispondente all’ammontare delle riduzioni complessivamente applicate.

L’applicazione delle tariffe agevolate per la spedizione dei prodotti editoriali **costringe quindi gli operatori postali privati ad uscire da questo segmento di mercato**, dal momento che un abbassamento delle tariffe a livelli non di mercato risulta non economicamente sostenibile.

Pertanto l’unico operatore del settore in grado di sostenere un tale abbassamento di tariffa - senza subirne pesanti ripercussioni economiche - è soltanto l’ex incumbent Poste Italiane, in quanto unico operatore postale autorizzato ad ammortizzare i costi derivanti dalla vendita di un prodotto sottocosto attraverso il fondo di compensazione stanziato annualmente dallo Stato. Il trattamento differenziato tra Poste Italiane e gli altri operatori postali, alla luce della normativa europea e nazionale sul mercato postale, risulta del tutto ingiustificato e ostacola il processo di piena liberalizzazione dei servizi postali, come segnalato anche dall’Autorità Antitrust nel maggio 2017.

² Il servizio postale “*Posta Business*” viene infatti utilizzato da realtà che non possono portare in detrazione l’IVA.

- All'articolo 2 al comma 4 viene previsto che Poste Italiane *“sia tenuta ad adottare ogni necessaria misura per garantire l'evoluzione dei servizi in funzione del contesto tecnico, economico e sociale, nonché delle esigenze dell'utenza ed il rispetto delle esigenze essenziali del servizio postale, con particolare riferimento all'inviolabilità della segretezza della corrispondenza, alla sicurezza del funzionamento della rete per il trasporto di corrispondenza, colli e pacchi, nonché alla protezione dei dati personali.”*

Al riguardo si chiede di sostituire le parole “colli e pacchi” con le parole “invii postali”. Sarebbe infatti illegittimo far rientrare il trasporto di colli e pacchi generici nei servizi postali cui è tenuta Poste Italiane, la quale deve riferirsi al trasporto di “invii postali” così come definiti dal D.Lgvo n.261/99 (articolo 1, comma 2 lettera f) e dall'articolo 2 punto 1) del Regolamento (UE) 2018/644.

- All'articolo 3 al comma 5 viene previsto che Poste Italiane spa sia *“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”.*

Si chiede di integrare la disposizione specificando che la coerenza deve sussistere altresì con gli obiettivi di esigenze essenziali e di efficienza finanziaria del Servizio Universale, sempre al fine di rendere chiaro il confine tra Servizio Universale e servizi da offrire in regime di libero mercato. A tal riguardo si evidenzia come la **mancanza di un'offerta wholesale di accesso alla rete** di Poste Italiane non solo rappresenta un limite al pieno sviluppo della concorrenza, come invece avviene in altri mercati, ma non consente a Poste un ulteriore recupero dei costi con la saturazione della rete e delle attività correlate (trasporto, impianti di meccanizzazione, costo del personale).

Approfondimento

Garantire l'accesso alla rete dell'ex monopolista consentirebbe, alla stessa Poste Italiane, di beneficiare dei vantaggi in funzione dei volumi di corrispondenza che tutti gli operatori alternativi potrebbero affidarle, con una conseguente maggiore saturazione della rete.

Attraverso un procedimento di economie di scala si potrebbe quindi dimostrare il valore economico aggiunto apportato dagli operatori postali alternativi, con la **conseguente riduzione del costo netto del SU che**, in questo modo, verrebbe compensata in buona parte dai competitor e **graverebbe pertanto meno sul finanziamento pubblico.**

L'Autorità di regolamentazione può imporre obblighi di accesso in relazione ad elementi dell'infrastruttura o dei servizi postali forniti dal Fornitore del Servizio Universale anche quando detti elementi non costituiscano *essential facilities* in senso stretto o *“colli di bottiglia”* in senso economico, essendo sufficiente a tal fine che essi non siano disponibili per tutti gli operatori del mercato.

Come ricordato dall'AGCM nel provvedimento A493, il *margin squeeze* non è escluso dalla circostanza che il prodotto all'ingrosso non sia indispensabile per la fornitura del prodotto al dettaglio.

Nello scenario attuale la verifica della “*replicabilità*” delle offerte di Poste Italiane è garantita solo in relazione ad una porzione molto ristretta del territorio, mentre la realtà del mercato (v. oltre che l'indagine dell'AGCM nel procedimento A493 e le successive Segnalazioni della stessa Autorità) dimostra chiaramente che le aree “essenziali” sono molto più ampie e sono destinate ad aumentare ulteriormente, vista la contrazione dei volumi e le politiche di *pricing* messe in campo da Poste Italiane.

L'obbligo di negoziare l'accesso alla rete sul territorio nazionale (imposto da Agcom Delibera 384/17) non appare sufficiente, anche alla luce del potere contrattuale di Poste e dell'assenza di controllo dell'AGCOM sui prezzi praticati.

- *L'articolo 5 riguardante “Servizi al cittadino, alle imprese e alle pubbliche amministrazioni” riguarda servizi che esulano dal Servizio Universale e pertanto si chiede di cassare l'intero articolo.*

Approfondimento

Il testo descrive un programma di attività tra MISE e Poste Italiane Spa per il superamento del divario digitale degli utenti. Trattasi di un obiettivo virtuoso, d'interesse generale, che lo Stato può intraprendere con tutte le iniziative che ritiene idonee, ma che non può essere confuso con ciò che riguarda il Contratto di Programma di Servizio Universale di Poste Italiane spa.

Ad esempio l'obiettivo di Poste Italiane spa di offrire servizi di logistica per centri urbani ed aree rurali (comma 3), quello di installare locker presso il domicilio dei destinatari (comma 7), ovvero quello di realizzare un incubatore di start-up per il settore della logistica (comma 9) riguarda chiaramente il piano di sviluppo societario estraneo a quello che la società offre in qualità di fornitore esclusivo di Servizio Universale e riguarda, si badi bene, l'intento di diventare un operatore logistico che è diverso dall'essere un operatore postale. **Di questo il Parlamento deve avere piena consapevolezza perché in Italia, unico Paese al mondo, si sta cercando di trasformare la logistica dei piccoli colli in servizio postale.**

- All'articolo 6 comma 4 si chiede di specificare che l'incentivo all'efficienza del fornitore del Servizio Universale è assicurato dal livello massimo delle compensazioni a carico del bilancio dello Stato, nonché dalla perimetrazione del Servizio sulla base delle esigenze postali essenziali al fine di **scongiurare l'attivazione del fondo di compensazione³.**

³ La sua applicazione al settore postale presenta seri problemi di implementazione, derivanti dai conflitti che si generano in sede di definizione sia della sua base imponibile (l'insieme delle imprese chiamate a contribuirvi), che della sua base d'imposta. Se la base imponibile è ristretta (ad esempio chiamando a contribuirvi le sole imprese operanti nel mercato delle lettere, ma escludendo quelle attive nei pacchi e nel corriere espresso, ovvero logistica o trasporti), l'aliquota contributiva richiesta sarà presumibilmente elevata, con il rischio di conflitto con i principi di proporzionalità ed equità

CONSIDERAZIONI AGGIUNTIVE

1. Conseguenze del mancato accesso alla rete di Poste Italiane

Considerazioni aggiuntive in materia di mancato accesso alla rete interessano anche la **partecipazione degli operatori postali privati alle gare d'appalto, molto spesso impossibilitati a partecipare a causa degli alti vincoli imposti dalle Stazioni Appaltanti cui può ottemperare soltanto Poste Italiane.**

Le linee guida ANAC per la composizione dei bandi gara nei servizi postali (Gazzetta Ufficiale n. 1 del 2 gennaio 2015) forniscono indicazioni alle stazioni appaltanti e agli operatori economici sulle procedure di affidamento dei contratti pubblici aventi ad oggetto i servizi postali. Nonostante le linee guida siano state adottate da oltre quattro anni, si assiste tuttora ad affidamenti diretti o in continuità a favore del Gestore del Servizio Universale, in palese violazione delle leggi europee ed italiane, e alla redazione di bandi di gara volti ad escludere, ingiustificatamente, la partecipazione degli operatori privati.

In particolare, ci si riferisce ai requisiti richiesti:

- a) per la copertura della rete di recapito (CAP)
- b) per l'articolazione logistica dei punti di giacenza.

Sub a)

Spesso stazioni appaltanti anche di piccole dimensioni, per affidamenti di servizi postali estremamente localizzati, richiedono comunque al futuro aggiudicatario lo svolgimento degli stessi con un grado di copertura anche del 100% della Regione di riferimento e/o del 70% dell'intero territorio nazionale. Talvolta, anche se non contemplati nell'ambito dei requisiti minimi di accesso alla procedura, i CAP sono oggetto di valorizzazione e vengono pesati con punteggi che solo l'ex monopolista (Poste Italiane) può raggiungere, l'unico operatore in grado di coprire il 100% dei CAP nazionali. Altre volte le stazioni appaltanti scelgono di riparametrare i punteggi ottenuti dai concorrenti per l'Offerta Tecnica e/o per l'Offerta Economica, in ragione del grado di copertura del servizio offerto sul territorio, penalizzando così due volte gli operatori postali privati.

Sub b)

Con riferimento al requisito dei punti di giacenza, a fronte di una rete del fornitore del Servizio Universale di uffici postali di circa 13.000 strutture dislocati sul territorio nazionale, gli altri operatori postali privati hanno una rete decisamente meno estesa, prevalentemente dislocata nelle zone urbane, e non sono in grado di coprire la totalità dei CAP nazionali. Per gli

o di erroneo disincentivo verso possibili scelte efficienti d'integrazione con altre industrie attigue a quelle postali tradizionali. Se invece la base imponibile è ampia, l'aliquota d'imposta sarà presumibilmente bassa, ma potrebbero essere chiamati a contribuirvi alcuni soggetti che si ritengono estranei al business postale, giacché il loro output è considerato un sostituto povero (o addirittura non sostituto) dei prodotti postali universali. Il secondo problema è quello della base d'imposta. E' da preferirsi un'imposta specifica (sui volumi) o ad valorem (sul fatturato) e, nel caso di scelta della seconda opzione, sul solo fatturato specificamente postale o su quello totale? Nel caso di scelta del fatturato come parametro si tratterebbe di imporre a tutti i soggetti tenuti alla contribuzione al fondo una separazione contabile dei propri ricavi, dal momento che praticamente tutti gli operatori, grandi o piccoli, operano in mercati diversi, ciò che enterebbe verosimilmente in conflitto con il principio della praticabilità.

Operatori Postali Privati infatti si prospetta quale unica possibilità per l'implementazione una sostenibile rete di "punti di giacenza", la via della condivisione dei relativi costi con altri business che possano beneficiare di un'articolazione commerciale sul territorio, in termini di strutture periferiche (affitto dei locali, apertura al pubblico, utenze, etc.). Nonostante tali ineludibili differenze, le Stazioni Appaltanti spesso propongono un modello di rete dei punti di giacenza **fortemente sbilanciato verso quello attualmente in uso dall'ex monopolista**. A titolo esemplificativo, molte Stazioni Appalti richiedono che il servizio di distribuzione delle raccomandate in giacenza avvenga mediante strutture di proprietà dell'operatore postale, ovvero in esclusiva e senza che in tali uffici vi sia commistione con altri esercizi/attività commerciali. Altrettanto spesso capita che la S.A. si limiti a disporre l'obbligo di allestire un punto di giacenza, genericamente, in "ciascun CAP di destinazione" della corrispondenza. Tenuto conto del fatto che le stazioni appaltanti potenzialmente potrebbero inviare qualsiasi corrispondenza su qualsiasi CAP presente sul territorio nazionale, emerge l'indeterminatezza e, conseguentemente, l'illogicità di una simile previsione, (anche alla luce del fatto che nessuna Stazione Appaltante ottempera all'onere di pubblicare i dati storici della distribuzione degli invii oggetto di appalto).

Alla luce delle previsioni contenute nella Delibera Agcom 77/18/CONS, sarebbe opportuno che le stazioni appaltanti prendessero come riferimento per l'articolazione logistica dei punti di giacenza, le indicazioni riportate dall'Agcom quale requisito per l'ottenimento della licenza speciale per le notifiche (allegato 4 alla delibera). Posto che tale indicazione è stata ritenuta dall'Autorità idonea a garantire le esigenze di un servizio tanto complesso e sensibile quale l'attività di notifica di atti giudiziari, tale previsione dovrebbe costituire il tetto massimo che le SA possono chiedere nelle gare per l'affidamento di servizi postali. In alternativa, dovrebbe sempre essere prevista la possibilità di effettuare il recapito con modalità alternative, quali doppio passaggio del portalettere o consegna su appuntamento. Tali modalità sono previste dalla stessa delibera AGCOM quali modalità idonee a garantire le esigenze del recapito.

2. Servizio di notifica degli atti giudiziari e delle multe

Infine si rappresenta, anche in questa sede, che sebbene il servizio di notifica degli atti giudiziari e delle multe per violazioni del Codice della Strada sia stato formalmente liberalizzato con la legge annuale per il mercato e la concorrenza n.124/2017 ad oggi gli operatori titolari di licenza individuale speciale per lo svolgimento del servizio sono ancora nell'impossibilità di operare a causa del mancato avvio dei corsi di formazione per la consegna degli atti giudiziari, obbligatori solo per gli operatori privati. Le linee guida per l'organizzazione dei corsi di formazione previste dalla delibera AGCOM 77/18/CONS sono state adottate dal Ministero della Giustizia nel marzo 2019 e ancora non si è provveduto a dare indicazione agli uffici UNEP competenti sul territorio su come procedere.