

IX COMMISSIONE PERMANENTE

(Trasporti, poste e telecomunicazioni)

S O M M A R I O

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di contratto di programma 2015-2019 tra il Ministero dello sviluppo economico e la società Poste italiane Spa. Atto n. 195 (*Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e rinvio*) 160

AUDIZIONI INFORMALI:

Audizione di rappresentanti di Acu, Adiconsum, Altroconsumo, Codacons e Federconsumatori, nell'ambito dell'esame della proposta di legge C. 2520 Quintarelli ed altri, recante « Disposizioni in materia di fornitura dei servizi della rete internet per la tutela della concorrenza e della libertà di accesso degli utenti » 166

ATTI DEL GOVERNO

Giovedì 30 luglio 2015. — Presidenza del presidente Michele Pompeo META.

La seduta comincia alle 15.

Schema di contratto di programma 2015-2019 tra il Ministero dello sviluppo economico e la società Poste italiane Spa.

Atto n. 195.

(Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e rinvio).

La Commissione inizia l'esame dello schema di contratto all'ordine del giorno.

Michele Pompeo META, *presidente*, propone, se non vi sono obiezioni, che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante impianti audiovisivi a circuito chiuso.

Così rimane stabilito.

Anna Maria CARLONI (PD), *relatrice*, rileva che la Commissione è chiamata ad esaminare, ai fini dell'espressione del parere al Governo, lo schema di contratto di programma 2015-2019 tra il Ministero dello sviluppo economico e Poste italiane Spa. In via preliminare ringrazia gli uffici per la predisposizione della documentazione e per il supporto in relazione ad un atto di particolare complessità, che è stato assegnato alla Commissione lunedì scorso e su cui la Commissione si trova ad esprimere il proprio parere nello spazio di pochi giorni.

Nel merito osserva che il contratto di programma rappresenta, come noto, lo strumento attraverso il quale vengono disciplinate le modalità di erogazione del servizio postale universale e sulla base del quale sono stabiliti altresì 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.

In base a quanto disposto dal decreto legislativo n. 58 del 2011, il servizio po-

stale universale è affidato a Poste italiane Spa per quindici anni dalla data di entrata in vigore del medesimo decreto legislativo, vale a dire fino all'aprile del 2026. Attualmente i rapporti concernenti il servizio universale tra il Ministero dello sviluppo economico e Poste italiane sono disciplinati dal contratto di programma 2009-2011, che è stato prorogato dalla legge di stabilità 2015 (comma 274 dell'articolo unico della legge n. 190 del 2014) fino alla conclusione della procedura di approvazione del nuovo contratto di programma, di cui si avvia oggi l'esame.

La legge di stabilità 2015 ha altresì disciplinato (comma 275) una procedura di esame diversa e semplificata rispetto al passato. Sulla base di tale procedura lo schema di contratto di programma, è stato inviato al Ministero dell'economia e delle finanze e all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni che hanno espresso i pareri di competenza; lo schema è stato quindi trasmesso alle competenti Commissioni parlamentari che devono esprimere il proprio parere entro 20 giorni dalla trasmissione. Al termine della procedura, il contratto di programma, sottoscritto dal Ministero dello sviluppo economico e dal fornitore del servizio universale, sarà notificato alla Commissione europea.

Rileva che i contenuti del servizio postale universale sono disciplinati, a livello europeo, da direttive (direttiva 97/67/CE del 15 dicembre 1997 successivamente modificata dalle direttive 2002/39/UE del 10 giugno 2002 e 2008/6/UE del 20 febbraio 2008), che sono state recepite nell'ordinamento italiano dal decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261, modificato da successivi interventi legislativi (legge n. 69 del 2009, decreto legislativo n. 58 del 2011, decreto-legge n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011).

Prima di procedere all'analisi dello schema di contratto trasmesso, ricorda sinteticamente che le significative modifiche al quadro normativo qui richiamato che sono state introdotte dall'ultima legge di stabilità (legge n.190 del 2014). Queste modifiche hanno fortemente inciso sulla

formulazione del contratto, vincolandone alcuni aspetti fondamentali. Le principali differenze rispetto al regime precedente risiedono, oltre che nella durata del contratto di programma, che è stata determinata in cinque anni, in luogo della precedente durata triennale, nelle modalità di remunerazione del servizio universale. È stata infatti fissata la corresponsione, a titolo di corrispettivo, di una somma determinata complessivamente nell'importo di 262,4 milioni di euro. Tale somma potrà eventualmente essere integrata attraverso l'attribuzione alla società delle risorse di cui al fondo di compensazione previsto dall'articolo 10 del decreto legislativo n. 261 del 1999.

Le disposizioni della legge di stabilità hanno altresì introdotto diversi elementi di flessibilità nel regime del servizio universale, anche finalizzati al contenimento dei relativi oneri.

Occorre altresì menzionare il fatto che la legge di stabilità ha distinto, ai fini dei tempi di recapito, un « invio di posta prioritaria » che prevede un tempo medio di recapito di un giorno lavorativo decorrente dall'inoltro alla rete pubblica postale ed un « invio di corrispondenza ordinaria » per il quale è invece fissato l'obiettivo di consegna medio di quattro giorni.

Le previsioni introdotte dalla legge di stabilità 2015 trovano puntuale riscontro nel contratto di programma in esame, che è costituito da undici articoli.

L'articolo 1 indica l'oggetto del contratto, precisando che esso consiste nella disciplina dell'erogazione del servizio postale universale e dell'erogazione di prestazioni, non comprese nel servizio universale, ma che perseguano obiettivi di coesione sociale ed economica, fornite mediante la rete postale a cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni, il cui contenuto viene precisato all'articolo 5.

L'articolo 2 richiama i contenuti e le modalità di erogazione del servizio universale, rinviando alle disposizioni contenute nel decreto legislativo n.261 del 1999, agli articoli 3 e 4.

Tali disposizioni precisano rispettivamente la tipologia di prestazioni rientranti

nel servizio universale, che sono analoghe a quelle descritte dalla direttiva europea sopra ricordata, e quelle relative ai cosiddetti servizi in esclusiva, ossia le notificazioni e le comunicazioni di atti giudiziari nonché le notificazioni delle violazioni del codice della strada.

Con riferimento a questo ultimo punto ricorda che è in corso di esame il disegno di legge sulla concorrenza che prevede, all'articolo 18, proprio l'abrogazione dell'articolo 4 citato, a decorrere dal 10 giugno 2016. Qualora approvata, tale disposizione comporterebbe la cessazione dell'attribuzione in esclusiva a Poste italiane dei servizi in questione.

Quanto alle modalità di erogazione del servizio universale, pur essendo previsto un esplicito rinvio alle disposizioni generali in tema di erogazione del medesimo, sono più volte richiamate le esigenze di introdurre misure di razionalizzazione, nonché di realizzare le iniziative necessarie per assicurarne la sostenibilità, anche facendo riferimento alla possibilità di una rimodulazione della frequenza settimanale della fornitura del servizio sull'intero territorio nazionale, nei limiti di quanto prescritto dall'Autorità e dalle normative europee. Tale rimodulazione corrisponde, come ribadito più volte nell'atto in esame, all'esigenza di contenimento dei costi di gestione. A questo proposito il contratto richiama le disposizioni che hanno accresciuto significativamente le aree del Paese per le quali può essere autorizzato il servizio di raccolta e recapito degli invii rientranti nel servizio universale a giorni alterni. In particolare la legge di stabilità del 2015 ha elevato ad un quarto della popolazione nazionale il limite per il quale tale riduzione del servizio è ammessa, che prima era stabilito in un ottavo della popolazione.

L'articolo 3 si riferisce ai compiti e agli obblighi della società. Si prevede nella specie l'obbligo di rendere chiare informazioni sia sul sito Internet sia negli uffici postali in merito a documenti e circostanze di interesse per l'utenza (carta della

qualità, condizioni generali del servizio postale, dislocazione e orari degli uffici postali).

L'articolo disciplina anche gli obblighi relativi alle attività di controllo dell'Autorità, con riferimento all'esecuzione del contratto di programma. Analogamente a quanto previsto dai contratti precedenti si prevede l'obbligo per Poste italiane di consentire ed agevolare le verifiche che l'Autorità ritenga di effettuare e di rimborsare all'Autorità gli oneri conseguenti l'attività di verifica, vigilanza e controllo.

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 dal 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.

A questo proposito segnala che la delibera dell'Autorità 396/15/CONS, avente ad oggetto proprio nuovi obiettivi statistici di qualità e rimodulazione delle tariffe degli invii di posta prioritaria e degli altri servizi universali, recependo le disposizioni della legge di stabilità, ha profondamente innovato le modalità di calcolo delle tariffe postali, prevedendo, a fronte di una maggiore flessibilità per Poste italiane, un controllo successivo più stringente da parte dell'Autorità sull'effettivo funzionamento del servizio.

L'articolo 5 disciplina le prestazioni, escluse dal servizio universale, che Poste italiane può offrire, avvalendosi della sua rete e delle sue infrastrutture tecnologiche.

Si tratta di una disposizione importante che prevede la possibilità di affidare a Poste italiane servizi di particolare rilevanza per la coesione sociale, funzionali, tra l'altro, alla realizzazione dei piani dell'Agenda digitale. Tra questi si segnalano, oltre alla fornitura di servizi di pagamento e riscossione, la messa a disposizione di applicativi informatici per le pubbliche amministrazioni, la predisposi-

zione di soluzioni per l'abbattimento del *digital divide* e la fornitura di strumenti a supporto dello sviluppo di servizi di *e-government*, *e-commerce* ed *e-procurement*. Tali prestazioni ulteriori saranno disciplinate da specifiche convenzioni e finanziate con risorse diverse da quelle necessarie a coprire gli oneri del servizio pubblico universale.

L'articolo 6 indica le modalità di finanziamento del servizio universale. A differenza del precedente contratto di programma, per il quale l'onere veniva calcolato sulla base di un calcolo economico che individuava le risorse da erogare mediante alcune variabili finalizzate a incentivare una maggiore efficienza dell'impresa, nel nuovo schema di contratto di programma l'onere è definito, in conformità a quanto disposto dalla legge di stabilità, in somma fissa, pari a 262,4 milioni di euro. L'onere che ecceda tale importo sarà 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. Anche per tali risorse lo schema di contratto in esame fissa comunque un limite massimo, stabilito in 89 milioni di euro annui.

Si conferma che la quantificazione effettiva dell'onere di servizio pubblico è effettuata dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. Nel caso in cui le somme versate dovessero eccedere l'onere del servizio pubblico accertato, il Ministro richiederà alla società la restituzione dell'eccedenza.

L'articolo 7 riproduce sostanzialmente l'articolo 10 del precedente contratto di programma relativamente all'emissione di carte di valori postali e promozione della filatelia. La formulazione dei programmi di emissione resta in capo al Ministero, mentre la distribuzione e la commercializzazione dei valori postali è a carico della società.

Allo stesso modo, l'articolo 8 è analogo all'articolo 11 del precedente contratto di programma con riferimento alla disciplina dei rapporti internazionali.

L'articolo 9 disciplina il complesso di informazioni che la società deve assicurare all'Autorità, mediante l'implementazione di un'area d'accesso riservata all'Autorità medesima, per lo svolgimento delle sue funzioni di vigilanza, e all'utenza, con specifico riguardo ai contenuti del sito *Internet*. Si precisa il fatto che le informazioni contenute nell'area dedicata all'Autorità sono riservate e sono accessibili anche al Ministro dello sviluppo economico.

L'articolo 10 disciplina le sanzioni nei confronti della società, attraverso un rinvio all'articolo 21 del decreto legislativo n. 261 del 1999 e ai regolamenti dell'Autorità per le garanzie delle comunicazioni.

L'articolo 11 regola la durata del contratto, esplicitando, in conformità con la durata quinquennale disposta dalla legge di stabilità, che il medesimo si applica fino al 31 dicembre 2019. Sono altresì definite le modalità di adeguamento del contratto alle sopravvenienze sia normative sia connesse ad eventi eccezionali e imprevedibili ed è definita una procedura amichevole di composizione delle controversie tra le parti aventi ad oggetto i contenuti negoziabili del contratto stesso.

In conclusione, rileva che la Commissione è chiamata ad esaminare un contratto di programma in ampia parte diverso da quelli del passato. Gli elementi di novità sono riconducibili alle rapide trasformazioni dei settori nei quali Poste italiane opera, che vedono, da un lato, un consistente e irreversibile declino dei volumi postali e, dall'altro, lo sviluppo dell'economia dei servizi digitali. Al tempo stesso tali elementi dipendono da significative modifiche che si stanno producendo nel rapporto tra Poste italiane e lo Stato, come risulta, per un verso, dall'evidente riduzione delle risorse disponibili per il finanziamento del servizio universale e, dall'altro, dal percorso, in fase di attuazione, di alienazione di una quota, comunque non superiore al 40 per cento, della partecipazione detenuta dal Ministero dell'economia e delle finanze in Poste italiane Spa.

Evidenza che in questo contesto, profondamente diverso rispetto al passato, occorre individuare un adeguato bilanciamento tra le esigenze a cui Poste italiane deve rispondere, in quanto impresa di mercato, e la missione sociale che deve essere in grado di continuare a svolgere, anche in considerazione della capillare presenza territoriale che costituisce il carattere specifico della struttura della società. Raggiungere questo adeguato bilanciamento è l'obiettivo che deve essere perseguito con lo schema di contratto di programma in esame e con le ulteriori decisioni che Governo e Parlamento assumeranno in ordine all'assetto di Poste italiane, con riferimento in primo luogo al processo di privatizzazione, e alla definizione degli ambiti di attività della società.

Ivan CATALANO (SCpI) esprime forti perplessità sulle disposizioni recate dall'articolo 2 dello schema di contratto di programma, che a suo giudizio, tra l'altro, si discostano nettamente dagli indirizzi approvati dal Parlamento. Segnala in particolare le previsioni del comma 5, che permettono a Poste italiane di ridurre gli uffici postali e le strutture di recapito, sacrificando le esigenze dei territori. Evidenza che il comma 6 consente a Poste di effettuare la raccolta e il recapito degli invii rientranti nel servizio universale a giorni alterni con riferimento a un quarto della popolazione nazionale, anziché a un ottavo. Il comma 7 prevede l'introduzione di misure di razionalizzazione del servizio e di rimodulazione della frequenza settimanale di raccolta e recapito sull'intero territorio nazionale. Il comma 8 prevede la facoltà per Poste italiane di ridefinire la propria articolazione di base del servizio secondo parametri più economici. Si tratta a suo parere di disposizioni che consentono a Poste, sulla base di considerazioni relative esclusivamente alla riduzione degli oneri, di diminuire pesantemente, sotto il profilo sia quantitativo sia qualitativo, le prestazioni connesse al servizio universale e la propria presenza a livello territoriale. A suo avviso suscitano perplessità anche le disposizioni del comma 3 del medesimo

articolo 2, che danno facoltà a Poste di avvalersi di altre società. Rileva in proposito che Poste ricorre a tale facoltà anche quando non sarebbe necessario. Ritiene per questo che il contratto di programma dovrebbe stabilire criteri puntuali e dovrebbe precisare le modalità con cui Poste può rivolgersi ad altri soggetti. Ritornando al tema, a suo avviso decisivo, della presenza sul territorio degli uffici postali, sottolinea altresì che al riguardo il contratto di programma lascia a Poste l'intero potere decisionale, dal momento che il Ministero dello sviluppo economico può soltanto promuovere un tavolo di confronto con gli enti territoriali. Segnala infine che il contratto di programma non fornisce alcuna indicazione sull'impiego di strumenti tecnologici che potrebbero limitare i disagi derivanti dalla chiusura degli uffici postali, quali il « postino telematico », che l'amministratore delegato della società ha illustrato quando è stato sentito dalla Commissione in audizione.

Paolo COPPOLA (PD) segnala l'esigenza di una precisazione in merito alle disposizioni recate dall'articolo 5. Ritiene infatti assolutamente rilevante il contributo che Poste può offrire all'attuazione dell'Agenda digitale. Osserva d'altra parte che l'attribuzione a Poste, mediante convenzioni con le pubbliche amministrazioni, della fornitura di servizi nell'ambito dell'economia digitale debba avvenire con modalità trasparenti e concorrenziali, in modo da non penalizzare gli operatori del settore.

Franco BORDO (SEL) ritiene che lo schema di contratto di programma all'esame della Commissione evidenzia numerosi elementi di criticità. In primo luogo segnala la forte riduzione delle prestazioni riconducibili al servizio universale, dal momento che la raccolta e il recapito degli invii possono essere effettuati a giorni alterni per un quarto della popolazione nazionale. Rileva altresì i termini troppo ampi che sono stati previsti per il recapito sia della posta prioritaria, sia della posta ordinaria. Altrettanto grave, a suo giudi-

zio, è l'eccessiva discrezionalità concessa a Poste per quanto riguarda le decisioni relative alla chiusura di uffici postali. Segnala in proposito che lo schema di contratto di programma si limita a prevedere che la società fornisca agli enti locali interessati adeguate informazioni, piuttosto che definire procedure di concertazione e di condivisione di decisioni che hanno conseguenze tanto rilevanti per il territorio e le comunità per i quali tali uffici operano. Richiama l'attenzione della Commissione anche sulle previsioni del comma 7 dell'articolo 3, in base alle quali l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni è tenuta in ogni caso a trasmettere a Poste italiane i risultati delle verifiche periodiche da essa effettuate mediante un organismo specializzato indipendente. Ritiene che tale previsione debba essere rivista e precisata, dal momento che la piena trasmissione a Poste di tutti i risultati pervenuti può ostacolare la stessa attività di verifica, come l'Autorità ha segnalato nel proprio parere. Ciò appare da evitare, a maggior ragione con riferimento alla trasformazione di Poste che deriverà dal processo di privatizzazione. Evidenzia quindi che il contratto di programma in esame deve essere letto anche tenendo conto che Poste è stata autorizzata a praticare incrementi tariffari imponenti, fino al venti per cento, che non hanno riscontro rispetto agli aumenti tariffari praticati in altri Paesi dell'Unione europea. Più in generale ritiene che rilevanti clausole del contratto di programma in esame suscitino dubbi in ordine alla conformità con la normativa europea. Al riguardo ritiene che il rappresentante del Governo dovrebbe chiarire se anche le disposizioni introdotte da ultimo nella legge di stabilità per il 2015 siano state comunicate alla Commissione europea e da questa approvate.

Sandro BIASOTTI (FI-PdL) dichiara di condividere le perplessità e i dubbi sollevati dai colleghi Catalano e Bordo. In aggiunta richiama l'attenzione della relatrice e della Commissione sulle disposizioni dell'articolo 10 che, in materia di

sanzioni, rinviano a una normativa che prevede sanzioni di entità molto ridotta o addirittura irrisoria. Ciò a suo giudizio risulta tanto più grave in quanto è in corso di attuazione il processo di privatizzazione di Poste, sul quale ricorda che il proprio Gruppo ha avanzato forti dubbi e perplessità. Ritiene pertanto che nel parere che la Commissione andrà ad esprimere dovrebbe essere inserito un riferimento all'esigenza di prevedere, in caso di inadempimento da parte di Poste, clausole penali adeguate anche in rapporto all'entità del corrispettivo riconosciuto a Poste per lo svolgimento del servizio universale.

Nicola BIANCHI (M5S) dichiara il pieno dissenso del proprio Gruppo rispetto ai contenuti dello schema di contratto di programma in esame e preannuncia la presentazione di una proposta di parere contrario, in cui saranno dettagliatamente esplicitate le ragioni di tale contrarietà.

Vincenzo GAROFALO (AP), nel condividere molti degli elementi di criticità evidenziati negli interventi che lo hanno preceduto, invita la Commissione a considerare adeguatamente le modalità con cui viene verificata la qualità del servizio. Osserva in proposito che i dati resi pubblici e diffusi da Poste non corrispondono affatto a quello che viene percepito dagli utenti. Per questa ragione sono a suo avviso necessarie modalità di verifica della qualità del servizio molto più attendibili e stringenti di quelle attualmente praticate. Se da adeguate verifiche dovesse risultare che il livello qualitativo delle prestazioni non corrisponde a quanto previsto dalla normativa, dall'Autorità di regolamentazione e vigilanza e dal contratto di servizio, nonché a quanto legittimamente è atteso dall'utenza, occorre non soltanto comminare sanzioni idonee, ma rivedere le stesse modalità con cui è espletato il servizio universale, che potrebbe essere fornito in modo più efficace e meno costoso.

La seduta termina alle 15.40.

AUDIZIONI INFORMALI

Giovedì 30 luglio 2015.

Audizione di rappresentanti di Acu, Adiconsum, Altroconsumo, Codacons e Federconsumatori, nel-

l'ambito dell'esame della proposta di legge C. 2520 Quintarelli ed altri, recante «**Disposizioni in materia di fornitura dei servizi della rete internet per la tutela della concorrenza e della libertà di accesso degli utenti**».

L'audizione informale è stata svolta dalle 15.40 alle 16.10.