

Per quanto concerne Poste italiane s.p.a., il Sistema di Controllo Interno è risultato sostanzialmente adeguato. Permane tuttavia l'esigenza di specifici piani d'azione, specie nell'area postale e in particolare nei centri di distribuzione dove i processi presentano elementi di vulnerabilità rispetto ai comportamenti degli operatori.

Relativamente alle società controllate invece sono emersi "livelli di copertura non sufficienti ad una valutazione compiuta dell'adeguatezza del Sistema di Controllo interno delle singole società". In sede di esame consiliare è stato condiviso l'orientamento di trovare un equilibrio tra l'esigenza di autonomia nella vigilanza da parte della società del Gruppo che per normativa di settore dispongono di proprie strutture di audit (Banco Posta, Fondi SGR e Poste Vita s.p.a.) e quella ugualmente significativa di controllo da parte di una controllante sulle proprie controllate. E' stato, inoltre, osservato che il Piano Industriale "Poste 2020" focalizza lo sviluppo del Gruppo intorno al concetto di "one company", un insieme di attività produttive e distributive che possono esprimere al meglio le proprie potenzialità se considerate congiuntamente piuttosto che come attività separate.

Per poter realizzare gli obiettivi previsti dal Piano e nella prospettiva della quotazione, le necessarie linee guida non possono limitarsi alle attività della Capogruppo ma devono agire industrialmente anche sulle controllate. Pertanto, le attività di audit, nel rispetto della normativa di riferimento in tema di controlli nel Gruppo devono essere coerenti con questo mutamento di scenario.

A tale proposito, relativamente alle società vigilate, si osserva che il Piano di Audit per il 2015 prevede per la controllante Poste l'esercizio di un governo più incisivo sotto il profilo metodologico con flussi informativi non più annuali ma trimestrali e un monitoraggio sui piani di azione e di miglioramento.

In merito ai processi di gestione dei sistemi informativi, gli esiti delle valutazioni di audit evidenziano un Sistema di Controllo Interno ancora soggetto a significative dinamiche di revisione e assestamento. La presenza di aree critiche nei processi *information technology* (IT) è conseguente, secondo quanto riferito dalla Società, ad importanti riorganizzazioni intervenute nel corso dell'anno e a significate evoluzioni sul sistema.

3.3 Dirigente preposto alla redazione dei documenti contabili societari

E' stata presentata al consiglio di amministrazione di Poste italiane s.p.a. nella riunione del 23 marzo 2015, contestualmente all'approvazione del progetto di bilancio e del bilancio consolidato per l'esercizio 2014, la relazione del Dirigente preposto sul sistema di controllo per la redazione dei documenti contabili e societari.

Con tale relazione viene data informativa delle attività svolte per aggiornare le procedure nelle aree interessate, in conseguenza della revisione dell'assetto organizzativo, avvenuta nell'ultima parte dell'anno. Nel corso del secondo semestre sono state svolte le attività di analisi dei processi amministrativo-contabili e ridisegno dei controlli a presidio dei rischi di errore a seguito degli audit condotti dalle funzioni Controllo Interno e Revisione Interna di BancoPosta. Gli interventi principali hanno riguardato i processi del Ciclo Finanza, per recepire i cambiamenti introdotti dall'adozione della *Fair Value Policy* di Gruppo, e quelli del Ciclo Passivo, per rafforzare ulteriormente i controlli sulla correttezza degli accantonamenti a fondo rischi per vertenze con terzi. In esito alle attività svolte, con la relazione resa il 23 marzo 2015, sono stati regolarmente attestati sia il bilancio di esercizio che il bilancio consolidato evidenziando che gli stessi corrispondono alle risultanze dei libri e delle scritture contabili, sono redatti in conformità alle disposizioni di legge e sono idonei a fornire una rappresentazione veritiera e corretta della situazione patrimoniale, economica e finanziaria della Società e dell'insieme delle imprese incluse nel consolidamento.

L'*assessment* condotto sul Sistema di Controllo Interno e di Gestione dei Rischi (SCIGR) ha fatto emergere la necessità di porre in essere alcuni interventi migliorativi relativamente all'area del Dirigente preposto, tra cui quello di rimodulare e aumentare il grado di copertura periodica delle verifiche di effettiva applicazione delle procedure, ed ha altresì confermato la necessità di estendere a livello di Gruppo e completare le azioni correttive sul processo di gestione delle utenze e dei profili di accesso ai sistemi informatici.

Nel settembre 2014, a seguito del parziale rinnovamento del management, è stato nominato un nuovo responsabile della funzione "Amministrazione, Finanza e Controllo" (CFO) a cui è stato attribuito il ruolo di Dirigente preposto. Successivamente, nel febbraio 2015, è stato ulteriormente nominato un nuovo CFO, in sostituzione del precedente, cui il consiglio di amministrazione ha contestualmente attribuito il ruolo di Dirigente preposto¹⁵.

3.4 Assetto dei controlli interni di Bancoposta

Con il 3° aggiornamento del 27 maggio 2014 viene introdotta nella Circolare della Banca d'Italia n. 285 del 17 dicembre 2013 (Fascicolo "Disposizioni di vigilanza per le banche") la Parte Quarta "Disposizioni per intermediari particolari" con il Capitolo 1 "Bancoposta".

¹⁵ Nell'agosto 2015, a seguito delle dimissioni dall'incarico di dirigente preposto del medesimo CFO stante la necessità di dover assumere diversi ruoli di responsabilità che potrebbero essere incompatibili con quello di Dirigente preposto, il nuovo incarico è stato affidato al responsabile della funzione "Amministrazione e Bilancio" di Poste italiane.

L'emanazione delle nuove disposizioni consegue agli interventi di integrazione e aggiornamento del quadro normativo primario per il BancoPosta con cui si è: a) resa obbligatoria la costituzione di un patrimonio destinato esclusivamente all'esercizio dell'attività di BancoPosta; b) emendato il d.p.r. n. 144/2001 (che disciplina le attività di BancoPosta) per allineare il regime di vigilanza del BancoPosta alle modifiche intervenute nell'ordinamento bancario e finanziario.

Sulla base del rinnovato quadro normativo primario, le nuove disposizioni di vigilanza costituiscono una compiuta disciplina prudenziale del BancoPosta sotto tutti gli aspetti rilevanti per le finalità di vigilanza, ivi compresi gli istituti di adeguatezza patrimoniale e contenimento dei rischi, il governo societario, il sistema dei controlli interni. Conformemente alle indicazioni legislative, le disposizioni dettano una disciplina prudenziale basata su quella delle banche tenendo conto delle specifiche normative e operative di BancoPosta e della società Poste italiane s.p.a.

In aderenza al principio dell'autonomia delle strutture organizzative del BancoPosta, le funzioni di controllo sui rischi e sulla conformità alle norme (controlli di secondo livello) e la funzione di revisione interna (controlli di terzo livello) del BancoPosta sono autonome e indipendenti rispetto alle corrispondenti funzioni di Poste, oltre che rispetto alle funzioni operative del BancoPosta.

Di seguito vengono riferite le principali attività svolte nel corso del 2014 dalle singole funzioni di controllo.

3.4.1 Funzione Revisione Interna

I risultati delle attività svolte nel 2014 dalla funzione Revisione Interna, rese nella consueta relazione annuale agli organi aziendali, delineano un quadro dell'assetto dei controlli interni del Patrimonio BancoPosta in continua e progressiva evoluzione, con particolare riferimento al miglioramento della tenuta delle procedure sia in termini di aggiornamento rispetto alle evoluzioni normative ed organizzative sia sotto il profilo di una più puntuale definizione delle modalità di svolgimento delle attività.

Gli esiti degli interventi svolti nel corso del 2014 sono stati classificati, sulla base del *Business Process Model BancoPosta*, nelle seguenti cinque tipologie di processi: di business, di supporto, di *governance*, interfunzionali/intercompany e di Rete.

Numerosi sono stati nel corso dell'anno i processi sottoposti ad audit e per quelli maggiormente significativi con presenza di aree di miglioramento sono stati predisposti specifici piani correttivi. Tra i processi di supporto, è stato verificato lo stato di avanzamento del progetto aziendale Antiriciclaggio con focus di analisi sul funzionamento dell'Archivio Unico Informatico (AUI). In merito alla progettualità antiriciclaggio è stata evidenziata un'importante accelerazione nel percorso di adeguamento dei presidi aziendali antiriciclaggio a quanto richiesto dalla normativa di settore.

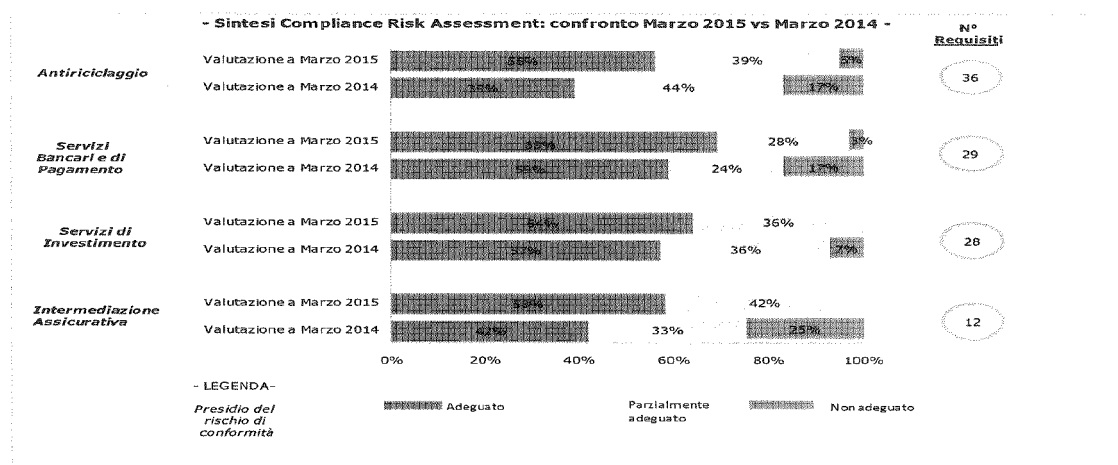
Tuttavia, vi sono ancora interventi che necessitano di essere completati e tra questi viene segnalato: il proseguimento del processo di recupero dell'adeguata verifica nei confronti dei rapporti operativi che ne sono sprovvisti tramite campagne di comunicazione per la clientela interessata; l'estensione degli indicatori di operatività sospetta a supporto dell'operatore di rete al fine di intercettare ulteriori schemi operativi anomali, la messa a regime dell'applicativo dei controlli di secondo livello trasversali sull'intero processo antiriciclaggio; il rafforzamento dei controlli di primo livello sull'Archivio Unico Informatico a garanzia della correttezza delle registrazioni.

3.4.2 Funzione *Compliance*

La funzione *Compliance*, nella relazione annuale presentata al consiglio di amministrazione nella riunione del 23 marzo 2015, ha reso noto di aver provveduto all'aggiornamento della valutazione del livello di adeguamento dei processi aziendali ai requisiti normativi ("*compliance risk assessment*"), articolato per gli ambiti prioritari per il Patrimonio BancoPosta: antiriciclaggio, servizi bancari e di pagamento, servizi di investimento e intermediazione assicurativa.

L'esito delle analisi ha evidenziato un generale miglioramento del livello di conformità derivante dal completamento del 90 per cento del piano di azione delineato nella relazione dell'anno precedente. Le risultanze dell'analisi svolta nei quattro diversi ambiti prioritari anzidetti aggiornate al mese di marzo 2015 vengono rappresentate nello schema seguente e poste a confronto con le medesime rilevate nello stesso mese dell'anno precedente:

Grafico 3.1



La comparazione del livello di presidio evidenzia il generale miglioramento nei quattro diversi ambiti prioritari con superamento delle aree di attenzione relativamente all'ambito dei servizi di investimento e dell'intermediazione assicurativa. Permangono, invece, delle aree di attenzione, con

livelli di presidio del rischio giudicati “non adeguati”, nell’ambito dell’antiriciclaggio e dei servizi bancari e di pagamento.

Per il superamento delle aree in cui il livello di conformità risulta ancora “parzialmente adeguato” o “non adeguato” sono previste apposite azioni correttive inserite nel piano di attività per il 2015.

3.4.3 Funzione Risk Management

Nella relazione per l’anno 2014 della funzione Risk Management, presentata al consiglio di amministrazione nella seduta del 23 marzo 2015, sono illustrate le tipologie di rischio che connotano l’operatività di BancoPosta e sono indicate le attività svolte nell’anno nonché le principali iniziative in programma per il 2015.

Nel 2014 la funzione Risk Management è stata coinvolta nel progetto di adeguamento alle nuove Disposizioni di Vigilanza su BancoPosta, emanate dalla Banca d’Italia con il menzionato 3° aggiornamento (27 maggio 2014) della Circolare n. 285 del 17 dicembre 2013.

A tale proposito, la struttura di BancoPosta ha svolto una preliminare analisi degli scostamenti ed ha definito un piano degli interventi articolato. In tale ambito il Risk Management ha contribuito in particolare alle attività progettuali relative al *Risk Appetite Framework*¹⁶ e alla *Fair Value Policy*. Quanto al *Risk Appetite Framework*, la funzione ha proceduto a definire il quadro di riferimento per la propensione al rischio nelle attività di BancoPosta, in coerenza con gli obiettivi strategici ed il modello di business. In merito alla *Fair Value Policy*, è stata definita per la prima volta una *policy* di Gruppo relativa alla modalità di classificazione e valutazione ai fini di bilancio degli strumenti finanziari.

Anche per il 2014 è stato redatto, ancora a titolo “volontario” (prima dell’entrata in vigore del vincolo normativo esterno), un nuovo Resoconto ICAAP¹⁷, volto a rappresentare il processo di valutazione dell’adeguatezza del Patrimonio BancoPosta, gli strumenti di misurazione e gli elementi numerici riferiti alla data del 31.12.2013, integrati da valutazioni prospettiche e di scenario. Il documento, dopo l’approvazione del consiglio di amministrazione (1° luglio 2014), è stato inviato alla Banca d’Italia.

¹⁶ Le Disposizioni di Vigilanza definiscono il *Risk Appetite Framework* come “il quadro di riferimento che definisce – in coerenza con il massimo rischio assumibile, il business model e il piano strategico – la propensione al rischio, le soglie di tolleranza, i limiti di rischio, le politiche di governo dei rischi, i processi di riferimento necessari per definirli e attuarli”.

¹⁷ L’acronimo “ICAAP” indica l’*Internal Capital Adequacy Assessment Process*, ovvero il processo aziendale di auto-valutazione dell’adeguatezza dei mezzi patrimoniali a disposizione a fronte dei rischi assunti. Detto processo, unitamente al processo di valutazione da parte delle autorità di vigilanza (*Supervisory Review Process* o “SREP”), costituisce il “secondo pilastro” della normativa di Basilea.

Con riferimento all'andamento dei principali rischi, la relazione annuale evidenzia che a fine 2014, i rischi più rilevanti per BancoPosta continuano ad essere quelli operativi, di tasso d'interesse e di leva finanziaria.

Per quanto riguarda il rischio di leva finanziaria, viene segnalato che l'aumento dei valori di attivo di bilancio per circa l'8 per cento nel 2014, riconducibile soprattutto all'incremento del *fair value* dei titoli di Stato, ha determinato la progressiva riduzione dei margini patrimoniali rispetto al limite regolamentare del 3 per cento in termini di *leverage ratio*¹⁸. Con l'incremento della dotazione patrimoniale, realizzato tramite accantonamento di 150 ml di euro di utile, l'indicatore ha registrato un significativo miglioramento posizionandosi a dicembre 2014 al 3,35 per cento. A giugno 2015 si rileva un ulteriore incremento del *leverage ratio* (3,40 per cento) a seguito della riduzione del *fair value* dei titoli in portafoglio.

3.5 Funzione Tutela Aziendale

La gestione della sicurezza in Poste italiane

Nel corso del 2014, le attività della funzione Tutela Aziendale sono state incentrate sulla necessità di consolidamento delle strategie di sicurezza del Gruppo, in coerenza con l'evoluzione organizzativa definita dal nuovo vertice aziendale.

Le azioni di intervento si sono sviluppate essenzialmente sui seguenti quattro ambiti:

- sicurezza fisica delle infrastrutture critiche e protezione degli Uffici Postali;
- contrasto delle frodi, in particolare sui servizi finanziari e postali, sia in riferimento alle infedeltà interne, sia in relazione alle molteplici manifestazioni criminali esterne, caratterizzate dall'utilizzo strumentale di nuove tecnologie;
- ottimizzazione e monitoraggio, in ambito *Business Security Intelligence*, dei processi di approvvigionamento e gestione del contante verso gli Uffici Postali;
- prevenzione e depotenziamento dei diversi fattori di rischio inerenti il settore della sicurezza sul lavoro.

Nel prosieguo vengono rappresentate le principali risultanze conseguite nei primi tre ambiti sopra riportati mentre per quanto attiene le attività svolte e i risultati conseguiti nell'ambito della sicurezza sul lavoro si fa rinvio a quanto viene riferito nel capitolo relativo alle risorse umane (Cap. 6.5.3).

¹⁸Il *leverage ratio* è il rapporto tra patrimonio e totale attivo. La definizione di patrimonio di vigilanza, per BancoPosta, è sterilizzata dalle riserve di valore sui titoli *Available for sale* (AFS). Quando il valore dei titoli di Stato aumenta, il rapporto scende.

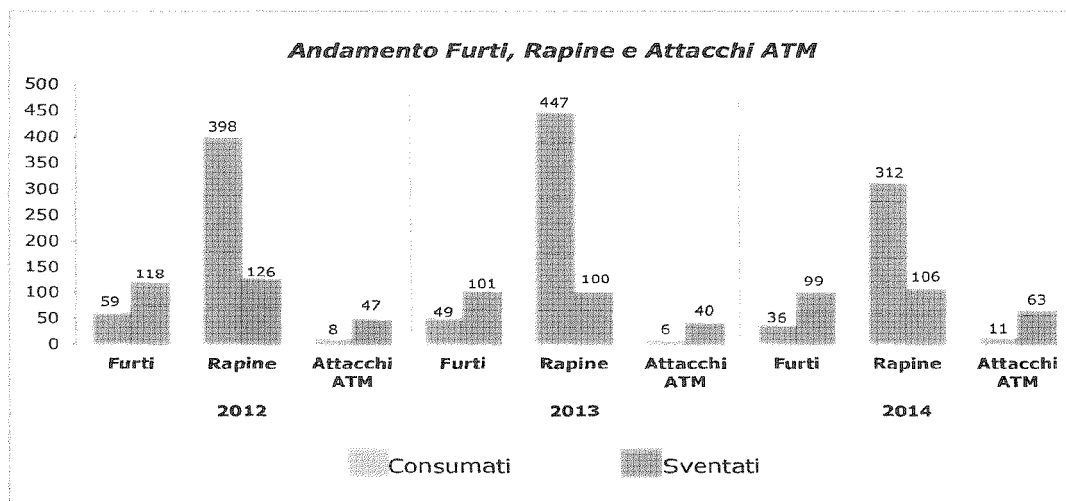
Sicurezza fisica (furti e rapine)

L'analisi delle tipicità ricorrenti dei principali attacchi registrati in danno degli uffici postali, conferma anche nel corso del 2014 il trend positivo dell'ultimo quinquennio, con una riduzione complessiva degli eventi del 15,4 per cento rispetto al 2010, secondo quanto riferito dalla Società.

Nello stesso arco temporale, anche le rilevazioni riguardanti l'impatto economico, hanno mantenuto un andamento decrescente, presentando, nel 2014, un valore del danno complessivo pari a circa 5,7 milioni di euro, in diminuzione del 14,5 per cento, sempre rispetto al 2010.

Questo risultato è stato conseguito anche a seguito della progressiva implementazione di misure integrative di prevenzione e contrasto che hanno consentito di sventare 268 aggressioni nel corso del 2014.

Grafico 3.2



Il numero di rapine registrate nel corso del 2014 evidenzia una significativa riduzione, pari al 30,2 per cento, rispetto al 2013, toccando il valore più basso mai registrato.

Per quanto concerne i furti, il trend triennale è risultato in decremento presentando, tuttavia, valori pressoché costanti in rapporto al 2013.

Per quanto riguarda, invece, i furti condotti ai danni di dispositivi *automated teller machine* (ATM) effettuati con l'utilizzo di mezzi di scasso e/o il ricorso a mezzi esplosivi, il Grafico 3.2 evidenzia come il fenomeno abbia registrato da una parte un leggero incremento del numero di eventi consumati (5 eventi in più rispetto al 2013) e dall'altra un innalzamento degli attacchi sventati (85 per cento).

In relazione alle tipologie di attacco condotte verso gli ATM, il fenomeno conferma la diffusione del c.d. *Cash Trapping*, pratica che sfrutta la presenza di vulnerabilità *hardware* nei dispositivi ATM al fine di forzare l'erogazione di denaro contante.

Il progressivo contenimento dei fenomeni criminali perpetrati ai danni degli uffici postali emerge, nel quinquennio 2010-2014, anche attraverso le rilevazioni inerenti l'impatto economico degli attacchi, che mantiene un andamento decrescente, presentando per il secondo anno consecutivo un valore del danno complessivo inferiore ai 6 milioni (-14,5 per cento rispetto al 2010).

I sistemi di prevenzione e di contrasto implementati hanno consentito, nel corso del 2014, di scongiurare la commissione di 268 reati relativi a furti, rapine e attacchi ad ATM, per i quali la stessa Società stima una perdita potenziale evitata pari a 5,49 milioni.

Fraud Management

Nel 2014 le attività di accertamento conseguenti a segnalazioni riguardanti frodi nel settore postale sono risultate in incremento rispetto all'anno precedente, in quanto nel corso dell'anno sono state svolte attività di verifica in 395 casi, rispetto ai 339 del 2013. Dette attività sono concluse con l'individuazione di 586 posizioni di responsabilità nei confronti di dipendenti. Sono state individuate e segnalate 541 posizioni suscettibili di sanzione disciplinare, 282 posizioni suscettibili di addebiti patrimoniali e 26 casi di sospetta presenza di elementi di rilevanza penale, riferiti alle forze dell'ordine; 17 casi sono già sfociati in provvedimenti di licenziamento.

Con riferimento alle frodi nei servizi finanziari e amministrativi, le attività di indagine condotte nel 2014 hanno portato alla definizione di complessivi 537 incarichi per eventi di frode interna o esterna e per rapine/furti, a fronte delle analoghe 634 attività espletate nel 2013. La diminuzione del numero delle inchieste è dovuta principalmente al sensibile calo degli eventi di rapina e furto, avvenuti nell'anno di riferimento (208 eventi nel 2014 contro 275 eventi nel 2013).

L'ammontare complessivo del danno accertato a seguito di frode, interna ed esterna risulta pari a circa 15,8 milioni; rispetto al dato del 2013 (circa 7,8 milioni) si rileva un sensibile aumento, determinato essenzialmente dalla evidenza di eventi di frode interna di importante rilevanza. L'importo complessivo del danno per il quale sono state individuate ed attribuite responsabilità, con i conseguenti presupposti di possibilità di recupero dei crediti, è pari a circa 13,8 milioni.

Particolare attenzione è stata dedicata all'analisi ed investigazione di numerosi casi di sospetto riciclaggio di denaro, emersi soprattutto nel territorio della Lombardia, anche in conseguenza di importanti indagini giudiziarie che hanno visto coinvolti, tra gli altri, anche dipendenti di uffici postali, per aver favorito operatività di frequenti prelievi di contante per ingenti somme,

contravvenendo agli obblighi di segnalazione per operazioni sospette, ai sensi della normativa antiriciclaggio.

Business Security Intelligence

Nell'ambito delle attività dirette alle analisi dei rischi nelle diverse aree aziendali ed alla valutazione del trasferimento al mercato assicurativo, è proseguita l'azione di razionalizzazione delle coperture assicurative, garantendo, a fronte di un crescente livello assicurativo, l'aggiornamento delle condizioni normative di polizza ed un costante contenimento dei costi.

Con riferimento alle attività di razionalizzazione del processo di approvvigionamento e gestione del contante verso gli uffici postali sono continuate le attività relative all'evoluzione dell'applicativo "Movimento Fondi", al fine di rendere il più possibile efficiente ed efficace la gestione operativa del cash.

In ordine al fenomeno del *phishing*, nel 2014, sono stati rilevati in Poste italiane oltre 25.000 casi diretti prevalentemente nei confronti dei domini Bancoposta Online (70 per cento circa) e Postepay (30 per cento circa). In particolare, il livello di performance raggiunto dalla Centrale Allarmi, ha consentito di assicurare, nei casi gestiti, la chiusura dei siti clone di Poste italiane, in media entro 24 ore dalla rilevazione.

4. SERVIZI POSTALI

4.1 Quadro di riferimento normativo

Nella transizione normativa verso un mercato aperto, la regolamentazione del servizio postale universale¹⁹ garantisce a tutti i cittadini la possibilità di usufruire di un servizio di pubblica utilità. Fornitrice del servizio universale è riconosciuta *ex lege* Poste italiane s.p.a. per un periodo di quindici anni, a decorrere dalla entrata in vigore del d.lgs. n. 58/2011 che garantisce, per almeno 5 giorni a settimana, la raccolta e la distribuzione a domicilio della corrispondenza, con facoltà di introdurre un sistema di recapito a giorni alterni in alcune aree del territorio nazionale.

I rapporti tra Stato e fornitore del servizio universale sono disciplinati dal Contratto di programma. L'accordo per il triennio 2009-2011, approvato dall'art. 33, c. 31 della legge n. 183/2011 (legge di stabilità 2012) e la cui efficacia è stata perfezionata con decisione della Commissione europea del 20 novembre 2012, regola anche il triennio 2012-2014 in virtù della clausola di "ultrattività" contenuta nell'art. 16 c. 3 dello stesso contratto.

Di recente la legge 23 dicembre 2014 n. 190 - *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato* (legge di stabilità 2015) - ha confermato una proroga dell'efficacia del Contratto di programma 2009-2011 (art.1, c. 274) fino alla conclusione della procedura di approvazione del nuovo accordo per il quinquennio 2015-2019²⁰. Relativamente all'iter approvativo del nuovo Contratto, lo schema è stato inviato al Ministero dello sviluppo economico (MISE) nel mese di gennaio 2015, successivamente inviato al MEF e all'Autorità di regolamentazione del settore (AGCom) per l'acquisizione dei relativi pareri e, dopo il vaglio delle Commissioni parlamentari, è stato formalmente notificato alla Commissione europea. Il nuovo contratto è stato sottoscritto in data 15 dicembre 2015 con effetto dal 1° gennaio 2016.

La legge di stabilità, entrata in vigore dal 1° gennaio 2015, accoglie una serie di disposizioni rilevanti per la Società alcune delle quali modificano il d.lgs. n. 261/99 in materia di regolamentazione del servizio postale universale (art. 1, commi 277-280). Viene confermato il contributo statale per l'onere del servizio universale legato al nuovo contratto "*nell'importo massimo di 262,4 milioni di euro a*

¹⁹ I servizi rientranti nel servizio universale si distinguono in "riservati" (erogati in esclusiva da Poste) e "non riservati" (erogati anche da altri operatori). I primi consistono nella notificazione degli atti giudiziari e dei verbali delle violazioni del Cds, mentre tra i secondi si comprendono la raccolta, trasporto, smistamento e distribuzione di invii postali fino a 20 kg e i servizi relativi agli invii raccomandati ed assicurati.

²⁰ L'art. 1, c. 275 della legge di stabilità 2015 definisce la procedura per l'adozione del nuovo Contratto di programma. Prevede, in particolare, che lo schema del Contratto venga inviato dal Ministero dello sviluppo economico al Ministero dell'economia e delle finanze, nonché all'Agcom per l'acquisizione dei pareri di rispettiva competenza. Sulla base di tali pareri, il MISE può riesaminare lo schema di Contratto ed inviarlo alle competenti Commissioni parlamentari per l'espressione del parere, non vincolante, da rendere nei successivi venti giorni. Decorso il suddetto termine il Contratto di programma può essere definitivamente adottato.

decorrere dall'anno 2015", fatti salvi gli effetti delle verifiche dell'AGCom in ordine alla quantificazione del costo netto.

La norma prevede che il nuovo Contratto di programma 2015-2019 possa contenere misure di razionalizzazione del servizio postale e di rimodulazione della frequenza settimanale di raccolta e recapito sull'intero territorio nazionale, ferme restando le competenze dell'Autorità di regolamentazione.

Per riequilibrare l'andamento del comparto, la norma inserisce tra le definizioni del d.lgs n. 261/99 la distinzione tra posta prioritaria e posta ordinaria²¹.

Stabilisce, inoltre, che per il servizio universale gli obiettivi percentuali medi di recapito, fatta eccezione per la posta prioritaria, siano tutti riferiti in j+4. Il fornitore del servizio universale è tenuto ad adottare modalità di ottimizzazione dei processi di lavoro, anche tenendo conto dello sviluppo tecnologico e digitale.

La suddetta legge dispone, infine, che l'AGCom definisca nuovi obiettivi statistici di qualità e determini le tariffe dei servizi universali nella loro nuova articolazione.

Il quadro normativo del settore dei servizi postali, nel corso del 2014, è stato interessato dal completamento di diverse attività avviate dall'Autorità di regolamentazione del settore.

Tra le principali delibere ha trovato attuazione il provvedimento (342/14/CONS) riguardante alcune modifiche ai criteri di distribuzione degli uffici postali, già fissati dall'art. 2 del decreto ministeriale del 7 ottobre 2008²². La disposizione, al fine di garantire un livello di servizio pubblico adeguato nelle aree remote del territorio a tutela degli utenti che le abitano, ha introdotto specifici divieti di chiusura per gli uffici postali situati in comuni rurali che rientrino anche nella categoria dei comuni montani, con esclusione di quelli in cui siano presenti più di due uffici postali. Ha previsto, altresì, particolari garanzie per le isole minori in cui sia presente un unico presidio postale. Nel sancire, pertanto, interventi nell'organizzazione della rete postale pubblica nell'ambito dei territori comunali dove siano presenti presidi postali²³, la delibera ha imposto alla Società di avvisare le istituzioni locali

²¹L'invio di posta prioritaria ha l'obiettivo medio di recapito entro il giorno successivo a quello di inoltro (J+1), mentre, l'invio di corrispondenza ordinaria prevede il recapito entro il quarto giorno lavorativo successivo a quello di inoltro (J+4).

²²Ai sensi del Decreto ministeriale 7 ottobre 2008 (*Criteri di distribuzione dei punti di accesso alla rete postale*) si impongono al fornitore del servizio universale una serie di vincoli in ordine alla presenza territoriale, agli orari e ai giorni di apertura minimi degli uffici postali su tutto il suolo nazionale.

Si deve assicurare un punto di accesso

- entro 3 Km dal luogo di residenza per il 75per cento della popolazione
- entro 5 km dal luogo di residenza per il 92,5per cento della popolazione
- entro 6 km dal luogo di residenza per il 97,5per cento della popolazione

Inoltre, il fornitore del servizio universale deve assicurare l'operatività di un ufficio postale nel 96per cento dei comuni, mentre in quelli con un unico presidio postale non si possono effettuare chiusure e occorre garantire un'apertura non inferiore a 18 ore e tre giorni settimanali.

²³Come stabilito dall'art. 2, c. 6 del Contratto di programma 2009-2011, l'Azienda dispone misure di ridimensionamento attraverso un piano annuale di razionalizzazione della rete postale che viene sottoposto all'esame dell'Autorità di regolamentazione, con specifico

riguardo alle misure di razionalizzazione, al fine di avviare un confronto sull'impatto degli interventi nelle aree interessate e sulla possibile individuazione di soluzioni alternative.

In materia di espletamento del servizio postale universale, dal 1° gennaio 2014 sono entrate in vigore le misure, adottate con delibera 385/13/CONS, di approvazione delle Condizioni Generali di Servizio (CGS), con le quali vengono disciplinate le modalità di erogazione, da parte di Poste italiane s.p.a., dei servizi postali universali alla clientela. Nel nuovo testo, alla luce dei principi comunitari relativi alla liberalizzazione del mercato postale, sono state contemplate alcune procedure per disciplinare i rapporti tra operatori e per incrementare la trasparenza tariffaria.

Nel luglio 2014 (delibera 413/14/CONS) l'AGCom ha emanato la *Direttiva generale per l'adozione delle Carte dei servizi* con la quale sono stati definiti i contenuti delle carte dei servizi che tutti gli operatori postali sono tenuti ad adottare unitamente ad una serie di disposizioni in tema di informazioni agli utenti sull'offerta e qualità dei servizi, sui reclami, rimborsi e indennizzi. Tale direttiva ha disposto anche la pubblicazione e l'invio alla stessa Autorità dei risultati di qualità di tutti i servizi postali, universali e non, contestualmente alla pubblicazione del bilancio o entro il 30 giugno dell'anno successivo a quello di riferimento.

Nell'ambito del procedimento istruttorio avviato per definire una nuova disciplina in materia di titoli abilitativi nel settore postale (licenze individuali e autorizzazioni generali²⁴), l'Autorità, con delibera 485/14/CONS del 23 settembre 2014, ha indetto una consultazione pubblica per acquisire osservazioni e informazioni sullo schema del provvedimento per l'adozione del relativo regolamento. Nella riunione di Consiglio dell'11 marzo 2015 l'AGCom ha ratificato il provvedimento (129/15/CONS) recante "*Approvazione del regolamento in materia di titoli abilitativi per l'offerta al pubblico di servizi postali*" con il quale vengono stabilite le condizioni (requisiti e obblighi) per il rilascio della licenza individuale e dell'autorizzazione generale da parte del Ministero dello sviluppo economico, nelle cui competenze rientrano le procedure per il rilascio del titolo (durata, rinnovo, cessioni a terzi, decadenza). È stato inoltre delineato l'iter procedimentale relativo alle violazioni che possono dar luogo alla sospensione dell'attività o alla revoca del titolo.

riferimento agli uffici postali che non garantiscono condizioni di equilibrio economico. Tali interventi consistono in rimodulazioni degli orari di apertura e in chiusure.

²⁴Il d.lgs. n. 261/1999 prevede due tipologie di titoli abilitativi: la *licenza individuale* (art.5) per l'offerta al pubblico di servizi postali non riservati che rientrano nel campo di applicazione del servizio universale e l'*autorizzazione generale* (art.6) per l'offerta di servizi rientranti nell'ambito del servizio universale.

4.2 La liberalizzazione del settore

Il completamento del quadro legislativo per la liberalizzazione del mercato postale europeo è stato raggiunto con l'adozione della Direttiva 2008/6/CE che ha imposto agli Stati membri di abolire qualunque forma di monopolio, di riserva e di diritti speciali nel settore.

La regolamentazione del settore postale nell'ordinamento italiano, già contenuta nel d.lgs n. 261/1999, è stata modificata dal d.lgs n. 58/2011 che ha recepito e trasposto gli indirizzi del legislatore europeo in materia affidando a Poste italiane s.p.a. il servizio postale universale fino al 30 aprile 2026 e mantenendo una limitata area di riserva in suo favore, motivata da ragioni di ordine pubblico, nell'attività di notifica di atti giudiziari e di atti relativi alle violazioni stradali²⁵.

Oltre al completamento del processo di liberalizzazione, la c.d. terza direttiva ha previsto una serie di misure complementari volte a garantire una piena apertura dei mercati alla concorrenza. Sono strumentali, a tal fine, i poteri di regolamentazione e vigilanza del settore postale attribuiti all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni²⁶ (AGCom) che riguardano, tra l'altro, l'adozione di provvedimenti regolatori in materia di accesso alla rete postale e dei relativi servizi, la determinazione delle tariffe, lo svolgimento dell'attività di monitoraggio, controllo e verifica del rispetto degli standard di qualità del servizio postale universale, la vigilanza sull'assolvimento degli obblighi da parte del fornitore del servizio universale e su quelli derivanti da licenze e autorizzazioni. Nella relazione per il 2014 presentata al Parlamento dall'AGCom vengono indicate le principali linee di tendenza del mercato postale liberalizzato dal 1° gennaio 2011. Dall'osservazione del settore nello scenario europeo l'Autorità ha rilevato che l'elemento universalmente riconosciuto è rappresentato dalla tendenza, ormai consolidata, alla diminuzione dei volumi e dei ricavi dei servizi di corrispondenza, cui si accompagna una crescita dei volumi e dei ricavi del segmento pacchi legato alla forte crescita dell'*e-commerce*. Osserva, inoltre, come l'abolizione dei monopoli nazionali sia stata accompagnata da processi di privatizzazione (l'ultimo dei quali ha riguardato la Royal Mail britannica) nonché dall'introduzione di un regime di licenze individuali nella maggior parte degli Stati dell'UE.

Per l'Autorità il mercato della corrispondenza tradizionale e della posta massiva continua ad essere dominato dagli ex monopolisti, e soltanto in pochi mercati nazionali alcuni concorrenti sfiorano

²⁵Il d.d.l. Concorrenza, approvato dal Consiglio dei Ministri in data 20 febbraio 2015 ha previsto l'abrogazione, a partire dal 10 giugno 2016, dell'articolo 4 del d.lgs. n. 261/99, liberalizzando il servizio di notifica a mezzo postale degli atti giudiziari e delle violazioni al Codice della strada. Con emendamento al disegno di legge in discussione alla Camera il termine della riserva legale è differito dal 10 giugno 2016 al 10 giugno 2017.

²⁶L'art.21 del decreto legge 6 dicembre 2011, n.201 - come convertito dalla legge n.214 del 22 dicembre 2011 - conferisce all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni i poteri previamente attribuiti all'Agenzia di regolamentazione postale dall'art.2, c. 4 del d.lgs. n. 261/1999.

quote di mercato superiori al 10 per cento “come nel caso dell’Italia, Olanda, Romania, Germania, Lituania, Polonia, Spagna e Svezia”, Paesi dove la liberalizzazione avrebbe consentito a operatori privati di offrire alcune prestazioni del servizio universale “previste nell’ambito del regime nazionale delle licenze”.

Anche l’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), in adempimento a quanto prescritto dall’art. 47, c. 2, della legge 23 luglio 2009 n. 99, invia annualmente al Governo e al Parlamento una relazione sulle proposte di riforma concorrenziale ai fini della predisposizione del disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza. Il disegno di legge, atteso dal 2009, è stato redatto per la prima volta nel 2015²⁷. Nell’intervento dell’AGCM sui servizi postali, rimangono aperte le valutazioni formulate per lo scorso esercizio, come riferite anche nella relazione di questa Corte sulla gestione di Poste italiane s.p.a. 2013. In proposito si osserva che, sotto il profilo antitrust il settore postale non avrebbe raggiunto un sufficiente grado di apertura alla concorrenza in quanto la recente normativa (d.lgs. n. 58/2011 di recepimento della terza direttiva postale 2008/6/CE) conterrebbe pochi interventi strutturali in grado di creare reali contesti concorrenziali. L’Autorità valuta positivamente il progetto di cessione sul mercato di una parte di capitale di Poste italiane e la sua quotazione.

4.3 Principali procedimenti con le Autorità

A) Autorità di regolamentazione del settore postale (AGCom)

Si riportano in sintesi i contenuti dei principali procedimenti istruttori avviati dall’AGCom in ambito postale.

- a) Dal 1° dicembre 2014 è entrato in vigore l’adeguamento delle tariffe per le prestazioni rientranti nel servizio universale, in conformità ai criteri definiti dall’AGCom nella delibera 728/13/CONS. Il provvedimento disciplina le tariffe massime che Poste italiane può applicare nel periodo 2014-2016 ai servizi di posta prioritaria, massiva, raccomandata, assicurata, atti giudiziari e pacco ordinario. Introduce, inoltre, nuovi obblighi in materia di contabilità dei costi dei servizi postali e, in particolare, in materia di accesso alla rete postale universale. Sul tema dell’accesso alla rete, l’art. 6 della suddetta delibera impone alla Società l’obbligo di fornire l’accesso, su richiesta delle parti interessate, alla propria rete postale in fase di raccolta e di recapito degli invii a condizioni “eque e ragionevoli”. In caso di mancato accordo tra le parti, l’Autorità ha facoltà di intervenire

²⁷Il disegno di legge per il mercato e la concorrenza è stato approvato dal Consiglio dei Ministri in data 20 febbraio 2015, attualmente è in fase di valutazione da parte delle Commissioni parlamentari.

fissando le condizioni di accesso. Poste ha impugnato dinanzi alla giustizia amministrativa tale decisione. La causa è tuttora in corso.

- b) Con delibera 711/13/CONS del dicembre 2013 l'AGCom ha aperto una procedura per l'autorizzazione di un modello di recapito a giorni alterni proposto da Poste italiane s.p.a. Nel settembre 2014 è stato richiesto alla Società, da parte dell'Autorità, di apportare alcune modifiche e integrazioni al modello presentato; il testo rettificato è stato trasmesso all'AGCom nel novembre 2014. A seguito dell'entrata in vigore della legge di Stabilità 2015, che ha codificato principi volti a garantire un maggiore equilibrio tra i prezzi e i costi del servizio universale, in data 9 gennaio 2015 Poste italiane ha inviato all'Autorità una proposta in linea con le novità legislative introdotte. Tale documento, oltre a richiedere l'autorizzazione ad effettuare il recapito a giorni alterni, contiene l'indicazione dei nuovi prezzi (già determinati con delibera 728/13/CONS) per i servizi di posta prioritaria e ordinaria e la richiesta di nuovi obiettivi di qualità collegati a quelli fissati dalla predetta legge. L'Autorità, a seguito di due consultazioni pubbliche avviate sul nuovo modello di recapito e sulle nuove tariffe, in data 25 giugno 2015 ha emanato le delibere n. 395/15/CONS, recante *“Autorizzazione all’attuazione di un modello di recapito a giorni alterni degli invii postali rientranti nel servizio universale”*, e n. 396/15/CONS recante *“Nuovi obiettivi statistici di qualità e nuove tariffe degli invii postali universali ai sensi dell’art. 1, c. 289 della legge 23 dicembre 2014, n. 190”*. Sul contenuto delle suddette delibere si rimanda al paragrafo 4.5.
- c) In data 29 luglio 2014, l'AGCom con delibera 412/14/CONS ha approvato il provvedimento che definisce le modalità di calcolo e quantifica il costo netto del servizio universale postale per gli anni 2011 e 2012. L'analisi effettuata ha portato a quantificare l'onere del servizio postale universale, rispettivamente, a 380,6 e 327,3 milioni, stabilendo, inoltre, che per i predetti anni gli operatori del settore non sono tenuti a versare alcun contributo al fondo di compensazione istituito presso il MISE. L'Autorità, per la prima volta dopo la trasposizione nell'ordinamento nazionale della terza direttiva europea in materia postale, ha applicato la metodologia del cosiddetto *“costo netto evitato”*. Attraverso tale metodo l'ammontare del costo netto è quantificato come la differenza tra il costo netto delle prestazioni erogate dal fornitore del servizio universale designato (FSU) e il costo netto delle prestazioni in assenza di tali obblighi (NFSU). Al riguardo, la Società, nel ritenere che il metodo di calcolo deliberato dall'AGCom non permetta una valutazione esatta dell'effettivo onere sostenuto per la fornitura del servizio universale, ha presentato ricorso al Tar del Lazio in data 11 novembre 2014. Nell'ottobre 2014 (delibera 493/14/CONS) l'AGCom ha aperto un nuovo procedimento istruttorio relativo all'applicabilità del

meccanismo di ripartizione e valutazione dell'eventuale costo netto per l'anno 2013²⁸. La procedura è volta a verificare il calcolo del costo netto secondo la metodologia applicativa sopra enunciata conforme alle indicazioni contenute nella direttiva 2008/6/CE e ad individuare un meccanismo di ripartizione dell'onere tra gli operatori che minimizzi le distorsioni di mercato.

d) Con disposizione 364/14/CONS del 17 luglio 2014 - *“Servizio universale postale: esigenze degli utenti e possibili scenari evolutivi”* - l'Autorità ha indetto una indagine conoscitiva volta ad un'analisi approfondita dei servizi postali, con particolare riguardo al profilo dell'adeguatezza dell'attuale configurazione del servizio universale postale rispetto ai bisogni e alle aspettative dell'utenza. L'approfondimento scaturisce dalla considerazione che la normativa europea del settore postale prevede che il servizio universale debba *“evolvere in funzione del contesto tecnico, economico e sociale, nonché delle esigenze degli utenti”* e dalla fase di profonda trasformazione che il settore sta attualmente vivendo, derivante sia dalla liberalizzazione del mercato che dall'innovazione tecnologica, che incide sull'utilizzo dei servizi postali determinando una significativa riduzione della domanda. In ragione della sua complessità, l'indagine è stata prorogata, con dispositivo 22/15/CONS del 13 gennaio 2015, di 180 giorni.

B) Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM)

a) Sono proseguiti i contatti con l'Autorità relativamente all'istruttoria A/441 avviata nel 2012 per verificare l'esistenza di un abuso di posizione dominante riferibile a Poste italiane nel mercato postale liberalizzato. L'abuso si sarebbe concretizzato attraverso l'offerta di prestazioni del servizio universale, a condizioni negoziate individualmente, senza l'applicazione dell'IVA nel rispetto, tuttavia, della normativa fiscale nazionale che prevede l'esenzione per tali servizi. Con provvedimento conclusivo del 27 marzo 2013 l'Autorità ha disposto la disapplicazione della normativa fiscale nazionale poiché non conforme a quella comunitaria. La valutazione della condotta abusiva esercitata da Poste italiane, in applicazione della normativa nazionale, implica la disapplicazione della stessa in quanto contempla un perimetro di esenzione più ampio rispetto alla normativa comunitaria, così come interpretata dalla sentenza del 23 aprile 2009 della Corte di Giustizia europea²⁹. Contro tale decisione Poste ha presentato ricorso al Tar del Lazio.

²⁸Con Comunicazione del 24 luglio 2015 l'AGCom ha ampliato l'oggetto del procedimento istruttorio concernente “Servizio postale universale: analisi e applicabilità del meccanismo di ripartizione e valutazione dell'eventuale costo netto per l'anno 2013” che ricomprenderà anche la verifica relativa all'anno 2014.

²⁹Nella normativa comunitaria la disciplina relativa all'esenzione IVA per i servizi postali è contenuta nell'art. 132 lettera a) della Direttiva 2006/112/CE, il quale stabilisce che *“gli Stati membri esentano le operazioni effettuate dai servizi pubblici postali, le prestazioni di servizi e le cessioni di beni accessori a dette prestazioni”*. In merito a tale ultima decisione la Corte di Giustizia, nella sentenza del 23 aprile 2009, causa C 357/07, ha precisato che *“l'esenzione non può essere applicata ai servizi specifici, scindibili dal servizio di interesse pubblico, tra i quali figurano servizi rispondenti ad esigenze specifiche di operatori economici...pertanto...non si applica alle prestazioni di servizi né alle cessioni di beni accessori a dette prestazioni le cui condizioni siano state negoziate individualmente”*.