



*Autorità per la Garanzia nelle Comunicazioni*

*Il Capo di Gabinetto*

*2015*

**Ministero dello Sviluppo Economico**  
Uffici diretta collaborazione del Ministro  
Struttura: UDCM\_GAB  
**REGISTRO UFFICIALE**  
Prot. n. 0016804 - 20/07/2015 - INGRESSO  
titolarità: 34.05.

Roma, 17 luglio 2015

Ministero dello Sviluppo  
Economico  
C.a. Capo di Gabinetto  
Avv. Vito Cozzoli

**Oggetto: Parere sullo schema di Contratto di Programma, quinquennio 2015 -  
2019, tra il Ministero dello Sviluppo Economico e Poste Italiane S.p.a.**

In risposta alla Vs. comunicazione del 3 luglio u.s. (prot. AGCOM 6 luglio 2015), si trasmette il parere reso da questa Autorità sullo schema di Contratto di Programma, relativo al quinquennio 2015-2019, tra il Ministero dello Sviluppo Economico e Poste Italiane S.p.a., ai sensi dell'art. 1, c. 275, della Legge 190/2014.

Cordiali saluti

  
Annalisa D'Orazio

Allegato: Delibera n. 425/15/CONS "Parere sullo schema di Contratto di Programma 2015-2019 tra il ministero dello sviluppo economico e poste italiane S.p.a.



# *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

**DELIBERA N. 425/15/CONS**

**PARERE SULLO SCHEMA DI CONTRATTO DI PROGRAMMA 2015-2019  
TRA IL MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO E POSTE ITALIANE  
SPA**

**L'AUTORITÀ**

NELLA riunione di Consiglio del 15 luglio 2015;

VISTA la legge 14 novembre 1995, n. 481, recante "*Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità*";

VISTA la legge 31 luglio 1997, n. 249, recante "*Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo*";

VISTA la direttiva 97/67/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 dicembre 1997, recante "*Regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio*", come modificata, da ultimo, dalla direttiva 2008/6/CE;

VISTO il decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261, recante "*Attuazione della direttiva 97/67/CE concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e per il miglioramento della qualità del servizio*" (di seguito, d.lgs. n. 261/1999);

VISTO il "*Contratto di Programma 2009-2011 tra il Ministero dello sviluppo economico e Poste italiane S.p.A.*" (di seguito denominata Poste Italiane), approvato con legge 12 novembre 2011, n. 183 (di seguito, *Contratto di programma*);

VISTO il decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante "*Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici*", come convertito dalla legge n. 214 del 22 dicembre 2011, e, in particolare, l'art. 21, che conferisce all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (di seguito denominata Autorità) i poteri previamente attribuiti all'Agenzia di regolamentazione dall'articolo 2, comma 4, del d.lgs. n. 261/1999 sopra richiamato;

VISTA la delibera n. 223/12/CONS, del 27 aprile 2012, recante "*Adozione del nuovo regolamento concernente l'organizzazione e il funzionamento dell'Autorità*", come modificata, da ultimo, dalla delibera n. 569/14/CONS;

VISTA la legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante "*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale*" (di seguito, *Legge di stabilità 2015*) e, in particolare, le seguenti disposizioni:



## *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

- art. 1, comma 274, lett. a), nella parte in cui si prevede che il vigente contratto di programma "resta efficace fino alla conclusione della procedura di approvazione del nuovo contratto di programma per il quinquennio 2015-2019",
- art. 1, comma 274, lett. b), che stabilisce in cinque anni la durata del contratto di programma e conferma in 262,4 milioni di euro l'importo massimo del relativo onere a carico della finanza pubblica, fatti salvi gli effetti delle verifiche dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni in ordine alla quantificazione del costo netto del servizio postale universale;
- art. 1, comma 275, che delinea il procedimento da seguire per la sottoscrizione del contratto di programma e prevede l'acquisizione del parere dell'Autorità sullo schema inviato dal Ministero dello sviluppo economico;
- art. 1, comma 276, che amplia a un quarto della popolazione nazionale il limite massimo previsto dall'art. 3, comma 7 del d.lgs. n. 261/1999, per l'autorizzazione da parte dell'Autorità della fornitura a giorni alterni dei servizi di raccolta e distribuzione a domicilio degli invii postali ricompresi nell'ambito del servizio universale,
- art. 1, comma 277, in base al quale il contratto di programma, in attuazione della normativa europea e ferme restando le competenze dell'Autorità di regolamentazione, può prevedere l'introduzione di misure di razionalizzazione del servizio e di rimodulazione della frequenza settimanale di raccolta e recapito sull'intero territorio nazionale perseguendo il fine di adeguare i livelli di servizio alle mutate esigenze degli utenti in funzione del contesto tecnico, economico e sociale e di assicurare la sostenibilità dell'onere del servizio universale in relazione alle risorse disponibili;

CONSIDERATO di esprimere parere favorevole sullo schema trasmesso con alcune osservazioni ai fini del coordinamento complessivo del testo con la normativa di riferimento e della migliore attuazione del contratto di programma;

UDITA la relazione del Commissario Francesco Posteraro, relatore ai sensi dell'articolo 31 del *Regolamento concernente l'organizzazione ed il funzionamento dell'Autorità*;

### **DELIBERA**

#### **Art. 1**

1. L'Autorità, ai sensi dell'articolo 1, comma 275, della legge 30 dicembre 2014, n. 190, esprime parere favorevole sullo schema di contratto di programma 2015-



*Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

2019 tra il Ministero dello sviluppo economico e Poste Italiane S.p.A., pervenuto in data 6 luglio 2015, con le condizioni riportate nell'allegato A alla presente delibera.

Roma, 15 luglio 2015

IL PRESIDENTE  
Angelo Marcello Cardani

*Cardani*

IL COMMISSARIO RELATORE  
Francesco Posteraro

*Posteraro*

Per attestazione di conformità a quanto deliberato  
IL VICE SEGRETARIO GENERALE  
Antonio Perrucci

*Perrucci*

**Allegato A alla delibera 425/15/CONS**

***Parere sullo schema di contratto di programma 2015-2019 tra il Ministero dello sviluppo economico e Poste Italiane.***

L'Autorità esprime parere favorevole sullo schema di contratto di programma 2015-2019 tra il Ministero dello sviluppo economico e Poste Italiane con le condizioni di seguito riportate.

1. Nelle premesse, che "costituiscono parte integrante e sostanziale" del contratto, dovrebbe essere riportato in modo esauriente il quadro normativo all'interno del quale si inserisce il contratto di programma.

Pertanto, questa parte deve essere integrata indicando nei visti anche la delibera n. 92/13/CONS "Approvazione - con modifica - delle condizioni tecniche attuative del servizio di posta massiva offerto da Poste Italiane" e la delibera n. 413/14/CONS, "Direttiva generale per l'adozione da parte dei fornitori dei servizi postali delle carte dei servizi", entrambe tra l'altro richiamate nel testo (si veda, ad esempio, all'articolo 2, comma 2).

2. Sempre nelle premesse, la delibera n. 412/14/CONS riguarda la quantificazione dell'onere per la fornitura del servizio postale universale per le sole annualità indicate, vale a dire 2011 e 2012, per cui non è suscettibile di "successive modificazioni o integrazioni".

3. Nell'ultimo "considerato" è necessario definire l'attività di verifica del costo netto come compito istituzionale e non come facoltà che può essere esercitata dall'Autorità; conseguentemente occorre sostituire la frase: "ferma restando la facoltà dell'Autorità di definire annualmente la quantificazione dell'onere del servizio universale e la determinazione del contributo." con la seguente: "ferma restando la competenza dell'Autorità in materia di quantificazione dell'onere del servizio universale e di determinazione del contributo."

*A*

4. All'articolo 2, comma 1, sono descritte le coordinate normative entro le quali devono essere svolte le attività di fornitura del servizio universale, facendo riferimento anche alla normativa di rango secondario. È quindi necessario esplicitare che l'attività deve essere svolta nel rispetto anche delle prescrizioni contenute nelle delibere dell'Autorità. Si suggerisce, inoltre, di eliminare il riferimento al decreto legge n. 201 del 2011 (e alla legge di conversione) e alla legge n. 287 del 1990, da considerarsi comunque ricompresi nella locuzione "disposizioni legislative".

5. Il comma 3 dell'articolo 2 riguarda la possibilità di affidare attività strumentali ad altre società: opportunamente si prevede che l'Autorità sia informata sugli affidamenti effettuati. Tuttavia, secondo i principi che regolano i contratti di programma (o di servizio), è la parte contraente che dovrebbe autorizzare la prestazione di attività da parte di soggetti terzi o quantomeno che dovrebbe essere informata delle vicende che possono incidere sull'adempimento degli obblighi.

6. Il comma 6 richiama opportunamente le recenti modifiche legislative (art. 1, commi 275 e 276, della legge n. 190 del 2014) che hanno riguardato la procedura per il rilascio da parte dell'Autorità della deroga per il recapito e la raccolta a giorni alterni stabilendo, in particolare, il nuovo limite massimo applicativo nella misura di un quarto della popolazione nazionale.

Tuttavia, proprio la circostanza che il limite massimo, entro il quale la deroga può essere autorizzata, sia stato recentemente innalzato dal Legislatore sconsiglia fortemente di prevedere ulteriori margini di tolleranza. Occorre pertanto espungere l'ultimo periodo del citato comma 6.

7. La formulazione del primo periodo del comma 8, poco chiara e non sufficientemente determinata, oltre ad essere di incerta applicazione potrebbe condurre ad interpretazioni non coerenti con i principi in materia di servizio universale laddove prevede una diversa articolazione di base "i cui costi non siano a carico della Società stessa". Occorre pertanto eliminare l'inciso oppure riformularlo in modo da rendere evidenti e chiare le finalità che le Parti intendevano perseguire.

8. Al comma 1 dell'art. 3 che riguarda le informazioni che devono essere rese

all'utenza, l'ultimo periodo deve essere riformulato come segue: "Con le predette modalità, nonché sul sito web della società, sono fornite informazioni utili all'utenza relative alla dislocazione geografica degli uffici postali, con i relativi calendari settimanali e orari di apertura e l'indicazione degli uffici postali limitrofi."

La modifica si rende necessaria per evitare incertezze applicative allineando gli obblighi informativi qui richiamati a quelli previsti in modo specifico in altre delibere dell'Autorità (peraltro ampiamente richiamate in altri passaggi del testo) che impongono di fornire un'informazione adeguata all'interno degli uffici postali, e non solo sul web, così da raggiungere agevolmente ed efficacemente tutte le varie fasce di utenti postali.

9. Al comma 7 dell'articolo 3 si menzionano le verifiche periodiche affidate ad un organismo indipendente. Si tratta di un'previsione che ricalca la disposizione di cui all'art. 12, comma 4, del decreto legislativo n. 261 del 1999, che si limita tuttavia a prevedere la pubblicazione dei risultati della verifica ma non la trasmissione alla società sottoposta al controllo della qualità.

Al riguardo si osserva che l'organismo indipendente è soggetto di cui si avvale l'Autorità per svolgere funzioni ad essa specificamente attribuite dalla direttiva di settore. Si può poi rilevare che l'attività di controllo della qualità e i risultati delle verifiche svolte dall'organismo possono essere il presupposto per l'attività di vigilanza dell'Autorità e per la successiva attività sanzionatoria.

È quindi necessario modificare la formulazione dell'ultimo periodo del comma in esame sostituendola con la seguente: "Gli oneri inerenti alla verifica e alla pubblicazione dei risultati sono a carico della Società, alla quale l'Autorità trasmette di norma periodicamente i risultati pervenuti ove non ostino ragioni di segretezza e ciò non ostacoli il regolare svolgimento dell'attività di vigilanza".

10. I contenuti dell'articolo 5 del vigente Contratto di programma, rubricato "qualità dei servizi", sono ora in gran parte trasfusi nell'articolo 3 dello schema che ha ad oggetto i compiti e gli obblighi della società. In modo sostanzialmente analogo a quanto convenuto nel precedente contratto, lo schema proposto richiama gli obiettivi di qualità definiti dall'Autorità.

Oltre alle previsioni sulla qualità, nell'economia del contratto precedente (contratto di programma 2009-2011) avevano un valore e rilievo significativo le

previsioni dell'articolo 5 che fissavano un sistema di penali applicabili al verificarsi di scostamenti significativi rispetto agli obiettivi di qualità fissati *aliunde*.

Lo schema di contratto ora trasmesso non prevede, invece, il ricorso alla clausola penale. La possibilità di applicare una penale indipendentemente dalla funzione che ad essa riconosciuta è sicuramente uno strumento che rafforza il vincolo contrattuale ed induce la parte all'esatto adempimento della prestazione dovuta.

In base allo schema ora proposto la mancata realizzazione degli obiettivi di qualità può quindi avere come conseguenza soltanto l'applicazione di sanzioni amministrative che, com'è stato posto in risalto in una recente segnalazione al Governo<sup>1</sup>, nel settore postale hanno scarsa efficacia deterrente, soprattutto in relazione alle fattispecie più gravi, per effetto della possibilità di ricorrere al pagamento in misura ridotta (c.d. oblazione).

Anche alla luce dell'esperienza fin qui maturata, l'assenza di penali commisurate al mancato raggiungimento degli obiettivi di qualità finisce per rappresentare un indubbio indebolimento della garanzia di una corretta esecuzione delle prestazioni che devono essere rese dal fornitore del servizio universale. Occorre, pertanto, di reintrodurre la clausola penale nella formulazione e con gli importi previsti nel contratto di programma 2009-2011.

11. L'Autorità non condivide alcune previsioni contenute nel comma 3 dell'art. 6, relative al fondo di compensazione.

Da un lato, infatti, alcune disposizioni contrattuali sono meramente ripetitive di previsioni legislative: è il decreto legislativo n. 261 del 1999 a prevedere, infatti, che l'onere del servizio universale possa essere finanziato attraverso trasferimenti a carico del bilancio dello Stato e attraverso il fondo di compensazione.

Dall'altro, invece, la formulazione non chiara di alcune previsioni e la fissazione della misura massima della compensazione attraverso il fondo incidono su materie che le direttive dell'Unione europea relative al settore postale attribuiscono alle autorità nazionali di regolamentazione. Alle autorità nazionali, infatti, oltre alla verifica e alla quantificazione dell'onere, è attribuito il compito di decidere in merito all'attivazione

---

<sup>1</sup> Segnalazione al Governo del 4 febbraio 2015 in merito al sistema sanzionatorio di competenza dell'Autorità nel settore dei servizi postali

del fondo di compensazione, all'individuazione della platea dei contribuenti e alla determinazione del quantum del contributo da versare.

Pertanto il comma 3 deve essere espunto dal testo.

Per i motivi già esposti, inoltre, l'ultimo periodo del comma 1 dovrebbe essere sostituito con il seguente: "Sono fatte salve le competenze dell'Autorità in materia di quantificazione dell'onere del servizio universale, di attivazione del fondo di compensazione e di determinazione del relativo contributo."

12. Il testo dell'articolo 10, in materia di sanzioni, deve essere riformulato precisando che la violazione degli obblighi è "sanzionata", e non "sanzionabile" dall'Autorità, secondo quanto previsto dall'articolo 21 del decreto legislativo n. 261 del 1999 e dai regolamenti, anziché i "regolamenti di vigilanza", dell'Autorità.

13. All'articolo 11, il comma 2 deve essere modificato per differenziare l'ipotesi di mutamenti del quadro normativo rispetto agli eventi imprevedibili ed eccezionali, adottando la seguente formulazione: "Le parti si impegnano ad adeguare il presente contratto alla normativa sopravvenuta nel corso del periodo di vigenza. Nel caso di eventi imprevedibili ed eccezionali, le parti verificano se gli stessi abbiano inciso in maniera significativa sugli obblighi previsti dal contratto e procedono, in caso affermativo, ad adeguarne conseguentemente le disposizioni."

14. Nel medesimo articolo, al comma 3, per evitare sovrapposizioni e incoerenze applicative, occorre precisare che il particolare procedimento di composizione delle controversie tra le parti può riguardare esclusivamente i contenuti del contratto negoziabili tra le parti, e non le materie che rientrano nelle competenze dell'Autorità. Occorre, inoltre, espungere dal testo il riferimento "alle modalità di esecuzione dei servizi o attività", formulazione che, sotto il profilo già segnalato, può ingenerare confusione.