

*Autorità Garante
della Concorrenza e del Mercato*

Il Presidente

Illustre Presidente,

nel ringraziarLa per aver consentito all'Autorità di poter fornire il proprio contributo nell'ambito dell'Atto del Governo n. 396, recante "Schema di contratto di programma tra il Ministero delle imprese e del *made in Italy* e la società Poste italiane Spa per il quinquennio 2026-2031", Le trasmetto la memoria richiesta.

L'occasione mi è gradita per inviarLe i più cordiali saluti.

On. Salvatore Deidda
Presidente
IX Commissione – Trasporti, poste e
Telcomunicazioni
Camera dei Deputati
Roma



Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

Camera dei Deputati - IX Commissione (Trasporti, Poste e Telecomunicazioni)

Memoria del Presidente Roberto Rustichelli in relazione allo schema di contratto di programma tra il Ministero delle imprese e del made in Italy e la società Poste italiane S.p.A. per il quinquennio 2026-2031

Onorevole Presidente, Onorevoli Deputate e Deputati,

L'Autorità ringrazia per l'opportunità di esprimere la propria opinione, mediante il presente contributo scritto, sullo schema di contratto di programma tra il Ministero delle imprese e del made in Italy e la società Poste italiane S.p.A. ("Poste Italiane") per il quinquennio 2026-2031 (Atto Governo n. 396 sottoposto a parere parlamentare, "Contratto"), che disciplinerà per gli anni indicati le modalità di erogazione del servizio postale universale, nonché i relativi obblighi della società affidataria, i servizi resi agli utenti, i trasferimenti statali, la disciplina concernente l'emissione delle carte valori e le disposizioni in materia di rapporti internazionali.

Tale Contratto si inserisce in una sostanziale linea di continuità con il contratto precedente e tuttora vigente (per il periodo 2020-2024, prorogato con specifico Atto fino al 30 aprile 2026), rispetto al quale questa Autorità aveva formulato le proprie osservazioni con parere ai sensi dell'art. 22 della legge n. 287/1990¹.

Al riguardo, si prende atto con favore che il nuovo Contratto recepisce talune delle criticità evidenziate dall'Autorità nel citato parere.

In particolare, l'articolo 1 delimita l'oggetto del Contratto alla sola disciplina del servizio postale universale, eliminando i riferimenti a ulteriori servizi estranei al relativo perimetro. Tale impostazione risulta coerente con la finalità del Contratto e con quanto previsto dall'articolo 8 del d.l. n. 487/1993, convertito nella legge n. 71/1994, secondo cui il contratto di programma è volto a disciplinare le modalità di erogazione del servizio universale e i relativi obblighi in capo al soggetto affidatario.

Inoltre, in linea con quanto auspicato dall'Autorità, l'articolo 5, titolato "*servizi al cittadino, alle imprese e alle pubbliche amministrazioni*", chiarisce espressamente che si tratta di

¹ Cfr. AS1627, *Schema di Contratto di Programma 2020-2024 tra il Ministero dello Sviluppo Economico e Poste Italiane*, del 27 novembre 2019, in *Boll.* n. 50/2019.

prestazioni escluse dal servizio postale universale e dalle relative risorse, venendo in rilievo servizi ulteriori che Poste Italiane può offrire anche attraverso la piattaforma del Progetto “*Polis - Case dei servizi di cittadinanza digitale*”; la disposizione precisa, al riguardo, che le modalità di erogazione di tali servizi e i relativi corrispettivi economici siano definiti tramite apposite convenzioni con le amministrazioni interessate.

Permangono, tuttavia, talune criticità concorrenziali che ci si permette di segnalare, anche alla luce di profili già a suo tempo evidenziati e tuttora persistenti. A tale ultimo riguardo, si osserva in particolare che:

- quanto alle modalità di affidamento del servizio universale, la legge n. 199 del 2025 ha nuovamente disposto l'affidamento diretto a Poste Italiane senza il ricorso a procedure di gara a evidenza pubblica, diversamente da quanto auspicato circa l'opportunità di introdurre meccanismi competitivi²;

- la durata dell'affidamento diretto, fissata dal 1° maggio 2026 al 31 dicembre 2036, appare particolarmente estesa e idonea a ritardare ulteriormente l'apertura del mercato, come già rilevato dall'Autorità con riferimento al precedente affidamento³;

- con riguardo al perimetro del servizio universale - pur prendendosi atto di alcune modifiche coerenti con le indicazioni dell'Autorità, quali, ad esempio, l'esclusione della posta prioritaria – continuano a essere presenti, all'interno del perimetro, servizi rivolti a clientela commerciale e caratterizzati da invii in grande quantità (c.d. non *retail*), che dovrebbero essere espunti dall'ambito del servizio universale, limitandoli ai servizi destinati prevalentemente alle persone fisiche (c.d. *retail*), anche al fine di contenere possibili effetti distorsivi sia sul piano concorrenziale sia sotto il profilo degli oneri a carico della finanza pubblica⁴.

In tale contesto, con riferimento alle disposizioni dell'articolato, merita specifica attenzione l'articolo 2, comma 3, che prevede, in primo luogo, in coerenza con la legge n. 199/2025, la possibilità per Poste Italiane di avvalersi, ai fini dell'erogazione del servizio universale, anche di punti di accesso di soggetti terzi, ulteriori rispetto agli uffici postali, garantendo il rispetto dei requisiti di capillarità e continuità sotto la propria responsabilità; in tale ambito è fatto espresso riferimento ai tabaccai, in qualità di soggetti autorizzati alla rivendita di carte valori postali, sulla base di quanto previsto dall'art. 215 del DPR 655/1982, in possesso dei requisiti di cui alla normativa per la rivendita di generi di monopolio.

² L'AGCM è più volte intervenuta a segnalare le criticità legate alle modalità di affidamento del Servizio Universale, nonché quelle attinenti alla struttura del servizio stesso e alle modalità di finanziamento fissate nel medesimo testo normativo. Cfr. AS1893 - *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2023*, 6 giugno 2023, in *Boll.* n. 26/2023; AS1627 - *Schema di Contratto di Programma Mise - Poste Italiane per il quinquennio 2020-2024*, cit.; AS1550 - *Concessioni e criticità concorrenziali* del 12 dicembre 2018, in *Boll.* n. 48/2018.

³ AS1627 - *Schema di Contratto di Programma Mise - Poste Italiane per il quinquennio 2020-2024*, cit.

⁴ *Ibidem*.

In secondo luogo, il medesimo comma prevede altresì la possibilità per Poste Italiane di avvalersi, nell'espletamento del servizio universale, di soggetti terzi per lo svolgimento di ulteriori servizi strumentali rispetto ai servizi universali.

Quanto al primo profilo, si ricorda che Poste Italiane risulta già utilizzare punti di accesso di soggetti terzi per l'offerta di servizi svolti in concorrenza, quali, ad esempio, la consegna pacchi⁵; a tali attività si aggiungerebbero ora anche prestazioni rientranti nel servizio universale. In particolare, il Contratto stabilisce che Poste Italiane fornisca preventiva comunicazione ad AGCom e al Ministero in merito ai servizi universali resi disponibili presso tali punti, trasmettendo i relativi schemi contrattuali; i contenuti di tali schemi non risultano dunque, allo stato, definiti né predeterminati, con conseguente incertezza sulle modalità concrete di funzionamento del sistema.

Alla luce di quanto sopra, assume particolare rilievo l'esigenza di garantire una netta separazione, anche contabile, tra attività soggette a obblighi di servizio universale e attività svolte in regime concorrenziale, al fine di evitare che queste ultime possano beneficiare, anche indirettamente, delle risorse destinate alla compensazione dell'onere del servizio universale.

Tale esigenza appare ancor più rilevante alla luce della metodologia di calcolo del costo netto del servizio universale adottata da AGCom (c.d. *"profitability cost approach"*), che, in conformità al quadro normativo nazionale ed europeo, considera l'insieme dei costi sostenuti dall'operatore.

In particolare, il costo netto degli obblighi di servizio universale deve essere calcolato come la differenza tra il costo netto delle operazioni di un fornitore del servizio universale designato quando è soggetto ad obblighi di servizio universale e il costo netto delle operazioni in assenza di tali obblighi.

Al riguardo, la Relazione precisa che i costi di Poste Italiane, inclusi quelli relativi ai servizi strumentali, anche ove riferibili ad attività di trasporto postale o a prestazioni estranee al servizio postale (c.d. *"scenario fattuale"*), sono confrontati con i costi sostenuti dal fornitore non soggetto ad obblighi di universalità (c.d. *"scenario controfattuale"*), secondo la metodologia sopra indicata. Questi possono, pertanto, trovare specifica copertura (totale o parziale) a seconda dei parametri considerati.

Ne consegue che eventuali commistioni tra servizi universali e attività svolte in concorrenza, sia con riferimento ai punti di accesso sia all'utilizzo di servizi strumentali, potrebbero incidere sul suddetto confronto, con possibili conseguenze in termini

⁵ Cfr. l'informativa relativa alla *"Rete Punto Poste"* disponibile sul sito istituzionale di Poste Italiane, secondo cui: *"La rete Punto Poste è composta da oltre 18.000 Punti di ritiro (attività commerciali) e Locker che offrono servizi di ritiro e spedizione pacchi"*, disponibile al seguente indirizzo: <https://www.poste.it/punto-poste/rete-punto-poste>

trasparenza, anche ai fini di eventuali verifiche della legittimità dei prezzi praticati nell'offerta di servizi svolti in concorrenza.

Pertanto, si ribadisce l'esigenza, già evidenziata dall'Autorità⁶, di rafforzare la trasparenza dei meccanismi di finanziamento del servizio universale, prevedendo in particolare la definizione preventiva e chiara dei parametri utilizzati per la compensazione, al fine di evitare che essa possa tradursi in un indebito vantaggio economico per l'impresa beneficiaria rispetto ai concorrenti.

Per le medesime ragioni, appare altresì opportuno che, come osservato anche da AGCom, nell'ambito delle verifiche periodiche su base campionaria di cui all'articolo 3, comma 7, del Contratto - svolte da un organismo indipendente selezionato dall'Autorità e relative alle prestazioni rese dalla Società - siano inclusi anche i servizi universali erogati attraverso i suddetti nuovi punti di accesso.

Infine, sia con riferimento alla previsione in esame sia a quella relativa al ricorso a soggetti terzi per lo svolgimento di ulteriori servizi strumentali, dovrebbe essere esplicitamente previsto che l'individuazione di tali soggetti avvenga mediante procedure selettive trasparenti, compatibilmente con la normativa applicabile, in linea con quanto già previsto nel vigente contratto di programma per i servizi strumentali.

Ciò appare particolarmente rilevante in quanto, da un lato, con riferimento all'utilizzo di punti di accesso di soggetti terzi, occorre evitare che modalità non trasparenti di selezione possano rafforzare ulteriormente la posizione di Poste Italiane nei mercati dei servizi postali e logistici; dall'altro lato, con riferimento ai servizi strumentali, è necessario garantire pari opportunità di accesso ai fornitori interessati, evitando effetti discriminatori o restrittivi della concorrenza nei mercati a monte.

Si ringrazia per l'attenzione.

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

⁶ Cfr. AS1893 - *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2023*, cit.