

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVI LEGISLATURA —————

Doc. CCXLIX
n. 1

RELAZIONE

CONCERNENTE L'ATTIVITÀ SVOLTA DAL MINISTERO
DELLO SVILUPPO ECONOMICO IN QUALITÀ DI
AUTORITÀ NAZIONALE DI REGOLAMENTAZIONE DEL
SETTORE POSTALE

(Anno 2011)

(Articolo 2, comma 21, del decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261)

Presentata dal Ministro dello sviluppo economico

(PASSERA)

—————
Comunicata alla Presidenza il 1° ottobre 2012
—————

Ministero Sviluppo Economico
Dipartimento per le Comunicazioni

REGISTRO UFFICIALE
Prot. n. **0054445 - 03/07/2012** - USCITA



Ministero dello Sviluppo Economico

DIPARTIMENTO PER LE COMUNICAZIONI
DIREZIONE GENERALE PER LA REGOLAMENTAZIONE DEL SETTORE POSTALE
DIVISIONE I

RELAZIONE

OGGETTO: Attività svolta dall’Autorità di regolamentazione del settore postale. Anno 2011.

Premessa

Il decreto legge del 6 dicembre 2011, n. 201, coordinato con la legge di conversione 22 dicembre 2011, n. 214, ha disposto la soppressione dell’Agenzia nazionale di regolamentazione del settore postale - istituita con il decreto legislativo 31 marzo 2011, n. 58 - nonché il trasferimento all’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni delle funzioni ad essa attribuite.

Il decreto legislativo n. 58/2011, nel recepire la direttiva 2008/6/CE, ha completato l’apertura del mercato postale alla piena concorrenza ed ha tra l’altro previsto che le funzioni regolamentari e di vigilanza assegnate al Ministero dello sviluppo economico e curate dalla Scrivente direzione generale (art. 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 novembre 2008, n. 197) sarebbero state trasferite all’Agenzia.

L’art. 23 del decreto legislativo n. 58/2011 disciplinava, in particolare, inoltre la fase transitoria assicurando la continuità delle funzioni regolatorie, in vista del previsto passaggio di competenze, ponendole in capo al Ministero dello sviluppo economico.

La presente relazione riferisce pertanto in ordine all’attività ancora svolta dal Ministero dello sviluppo economico, ed in particolare dalla Direzione generale per la regolamentazione del settore postale, in qualità di Autorità di regolamentazione del settore postale nel corso dell’anno 2011.

In particolare, occorre premettere che il settore postale, a livello nazionale e comunitario, è stato interessato negli ultimi anni da profondi cambiamenti che hanno riguardato il contesto regolamentare, il grado di concorrenzialità dei mercati e l’evoluzione delle esigenze della clientela verso una significativa differenziazione dei servizi.

Nel quadro regolamentare, l’elemento di novità in esame è rappresentato dalla Direttiva 2008/6/CE, che completa il processo di liberalizzazione del mercato postale, già avviato con le Direttive 97/67/CE e 2002/39/CE, trasposte nell’ordinamento interno rispettivamente con i decreti legislativi 22 luglio 1999, n. 261 e 23 dicembre 2003, n. 384.

In particolare, il citato Decreto Legislativo 31 marzo 2011, n. 58 - in GURI n. 98 del 29 aprile 2011 - recante “Attuazione della direttiva 2008/6/CE che modifica la direttiva

97/67/CE, ha riguardato il pieno completamento del mercato interno dei servizi postali della Comunità”.

L’attuale contesto normativo comprende misure volte a garantire il servizio postale universale e la determinazione di servizi postali che gli Stati membri possono riservare al proprio fornitore del servizio universale.

Secondo quanto previsto dalle citate direttive i servizi riservati sono stati progressivamente ridotti sino alla completa apertura del mercato alla concorrenza favorendo la creazione di un mercato unico europeo dei servizi postali che costituiscono uno strumento essenziale di comunicazione e di scambio di informazioni svolgendo un ruolo fondamentale per la coesione sociale, economica e territoriale nell’Unione europea al fine di consentire, attraverso la rete postale, l’accesso universale a servizi locali essenziali.

In particolare, le misure adottate nel settore postale devono promuovere uno sviluppo equilibrato e sostenibile delle attività economiche e del commercio, un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, una crescita sostenibile e non inflazionistica, un alto tenore di competitività e di convergenza dei risultati economici, il miglioramento della qualità della vita e la coesione economica e sociale.

Il ruolo positivo svolto dai servizi postali è stato sottolineato dallo speciale Eurobarometro n. 219 dell’ottobre 2005, dove sono stati indicati come servizi di interesse economico generale maggiormente apprezzati dagli utenti nell’Unione europea.

E’ stata inoltre ribadita l’importanza sociale ed economica dei servizi postali, evidenziando che le misure di riforma intraprese fino ad ora hanno consentito sviluppi positivi di rilievo nel settore postale attraverso il miglioramento della qualità e dell’efficienza del servizio ed una maggiore attenzione nei confronti degli utenti.

In considerazione, inoltre, degli sviluppi talvolta sensibilmente divergenti degli obblighi del servizio universale negli Stati membri, la Commissione europea ha realizzato uno studio prospettico sulla qualità del servizio universale fornito e sul suo finanziamento, proponendo un ambito di applicazione ed un finanziamento adeguato al servizio universale.

Negli ultimi anni nel settore postale si registrano una serie di spinte evolutive, modifiche organizzative, automazione ed introduzione di nuove tecnologie di comunicazione elettronica per far fronte alla pressione concorrenziale ed alla soddisfazione delle nuove richieste degli utenti, assicurando nuove fonti di finanziamento.

Il decreto legislativo n.58/2011 ha, come noto, completato il processo di liberalizzazione del mercato postale con l’abolizione della riserva sui limiti di peso e prezzo degli invii di corrispondenza, della pubblicità diretta per corrispondenza e delle raccomandate attinenti alle procedure della Pubblica Amministrazione, assecondando le spinte evolutive che hanno caratterizzato il settore.

Tale processo determina l’esigenza di una regolamentazione che segua le evoluzioni del mercato, unitamente al rafforzamento delle azioni di vigilanza.

Da ciò consegue l’essenzialità del compito di garantire l’applicazione delle regole della concorrenza e l’imparzialità delle decisioni dell’Autorità di regolamentazione di settore

nonché l'adeguamento delle disposizioni in materia postale al progresso tecnico ed all'evoluzione del mercato nel cui ambito il livello di competizione risulta oramai massimo, con operatori nazionali ed internazionali che si contendono tutti i segmenti del mercato postale.

Risultati conseguiti

E' stato predisposto il decreto legislativo 31 marzo 2011, n. 58 che, alla luce dei principi disposti nella direttiva 2008/6/CE e dei criteri di delega governativa contenuti all'art. 37 della legge 4 giugno 2010, n. 96, ha modificato ed integrato il decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261.

L'intervento normativo è apparso coerente con il programma di Ministero dello sviluppo economico, in quanto volto al recepimento della direttiva comunitaria 2008/6/CE, essendosi prefisso l'obiettivo della completa apertura dei mercati postali alla concorrenza.

Il decreto disciplina, in particolare, i seguenti aspetti:

- l'oggetto del servizio postale universale (la raccolta, il trasporto, lo smistamento e la distribuzione di invii fino a 2 kg e di pacchi fino a 20 kg, oltre ai servizi relativi agli invii raccomandati e agli invii assicurati);
- l'esclusione della pubblicità diretta per corrispondenza dall'ambito del servizio universale a decorrere dal 1° giugno 2012;
- l'universalità, la qualità e l'accessibilità del servizio, prestato in modo continuativo in tutti i punti del territorio italiano, per tutta la durata dell'anno, secondo standard di qualità definiti dall'Autorità di regolamentazione¹ mediante un congruo numero di punti d'accesso e a un "prezzo accessibile", secondo il criterio dell'orientamento ai costi;
- l'irrogazione di sanzioni in conseguenza della violazione degli obblighi connessi all'espletamento del servizio universale².

Il menzionato decreto legislativo n. 58/2011 aveva tra l'altro previsto, come accennato in premessa, che le funzioni regolamentari e di vigilanza assegnate al Ministero dello sviluppo economico e curate dalla Scrivente direzione generale (art. 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 novembre 2008, n. 197) fossero trasferite all'Agenzia nazionale di regolamentazione del settore postale, istituita con il medesimo decreto legislativo n. 58/2011 disciplinando contestualmente la fase transitoria assicurando la continuità delle funzioni regolatorie, in vista del previsto passaggio di competenze, ponendole in capo al Ministero dello sviluppo economico.

Corre obbligo di evidenziare che, in ordine alla mancata istituzione a livello nazionale di un'autorità indipendente di regolamentazione del settore postale, gravava sul Paese la

¹ In particolare, il fornitore del servizio universale deve garantire una raccolta e una distribuzione della corrispondenza per almeno cinque giorni alla settimana.

² Cfr. art. 21 del Decreto.

procedura di infrazione n. 2009/2149 ex art. 226 del Trattato CE.

Proprio a seguito dell'istituzione dell'Agenzia nazionale di regolamentazione del settore postale, disposta come sopra descritto dal decreto legislativo n. 58/2011, la Commissione europea ha deciso, nella riunione del 16 giugno 2011, di archiviare la predetta procedura d'infrazione.

In virtù di tale istituzione sono stati predisposti lo statuto ed il regolamento dell'Agenzia postale ai sensi dell'art. 2, commi 15 e 16, del decreto legislativo n. 58/2011.

Con il decreto legge del 6 dicembre 2011, n. 201, come sopra descritto, il Consiglio dei Ministri ha, però, disposto la soppressione della menzionata Agenzia, senza che questa sia mai divenuta operativa, nonché il trasferimento all'Agenzia per le garanzie nelle comunicazioni delle funzioni ad essa attribuite.

Nel frattempo, in data 11 novembre 2011 è stata approvata la legge di stabilità 2012 ed relativo emendamento *omnibus* contenente al comma 2, lett. c), capoverso 25 bis l'approvazione *ex lege* del Contratto di programma stipulato tra il Ministero dello sviluppo economico, d'intesa col Ministero dell'economia e delle finanze, e Poste Italiane S.p.A. (cfr. art. 33, comma 31, legge 12 novembre 2011, n. 183) per il periodo 2009/2011, fatti salvi gli adempimenti previsti dalla normativa UE in materia.

E' stata infatti attivata la procedura di notifica preventiva alle Istituzioni europee ai sensi dell'art. 108(3) TFUE del menzionato Contratto mediante la richiesta in tal senso formulata alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le Politiche Europee.

La notifica delle misure che potrebbero costituire aiuti di Stato è preventiva qualora intervenga prima dell'esecuzione delle misure stesse, ossia prima dell'esistenza di un obbligo a carico delle autorità pubbliche all'erogazione dell'aiuto. In relazione a ciò, rileva il fatto che il Contratto di programma 2009-2011, che costituisce la fonte giuridica dell'obbligo dello Stato (e del corrispondente diritto di Poste) all'erogazione delle compensazioni, era in quel momento in corso di perfezionamento e, conseguentemente, non era produttivo di alcun effetto.

OBBLIGHI RELATIVI AI RECLAMI DEGLI UTENTI

Il contratto di programma regola tra l'altro gli obblighi del Fornitore del servizio universale relativamente alla trattazione dei reclami degli utenti, per i quali è tenuto alla puntuale attuazione di procedure trasparenti, semplici e poco onerose, ivi comprese le procedure conciliative in sede locale. Tali procedure sono fissate nella Carta della Qualità del servizio pubblico postale.

Al riguardo il FSU ha elaborato le relazioni semestrali relative all'anno 2011 riguardanti le rilevazioni dei reclami nazionali e dei reclami internazionali (Corrispondenza dei Paesi dell'Unione Europea verso l'Italia e dall'Italia), rappresentati per tipologia di disservizio (ritardato recapito, perdita dell'invio, danneggiamento, funzionamento degli uffici postali). Dai dati forniti si rileva il rispetto dei tempi medi di riscontro ai reclami, che risultano essere inferiori allo standard di 40 giorni, fissato nella suddetta Carta della qualità.

Nell'ottica infine del miglioramento costante della qualità del servizio postale, la Società affidataria del servizio universale intrattiene rapporti con le Associazioni dei Consumatori aderenti al CNCU (Consiglio Nazionale Consumatori Utenti), anche attraverso tavoli di lavoro permanenti che forniscono continui suggerimenti e proposte migliorative dei servizi forniti.

VIGILANZA E MIGLIORAMENTO DELLA QUALITÀ DEL SERVIZIO POSTALE UNIVERSALE: INIZIATIVE INTRAPRESE DALL'AMMINISTRAZIONE NEL 2011

In conformità a quanto stabilito dal DM 28 giugno 2007 è proseguita l'attività concernente la verifica del rispetto degli standard minimi di servizio negli uffici postali, di seguito riportati, dal 15 giugno al 15 settembre:

- nei Comuni con popolazione uguale o inferiore ai 5.000 abitanti con un unico presidio postale non è consentito applicare riduzioni giornaliere o orarie;
- negli altri Comuni le riduzioni giornaliere e orarie sono consentite a condizione che sia accertata la presenza di un ufficio postale regolarmente aperto e collegato con il trasporto pubblico entro 10 km di distanza dai confini comunali;
- le riduzioni giornaliere e orarie consentite non possono prevedere aperture inferiori a 3 giorni e a 18 ore settimanali;
- nei Comuni a prevalente vocazione turistica non è consentita alcuna riduzione giornaliera ed oraria. Per questi Comuni possono essere previsti, d'intesa con i sindaci interessati, ampliamenti degli orari di apertura.

Il piano di rimodulazione 2011 presentato da Poste Italiane S.p.A. ha interessato 1543 UP a fronte dei 1556 previsti in fase di pianificazione. A differenza degli anni precedenti nell'anno in esame non si sono registrati casi di rimodulazioni non rientranti nella pianificazione.

In particolare, dalle attività di rilevazione effettuate dall'organismo indipendente incaricato (IZI SpA) è emerso che gli uffici postali sottoposti a rimodulazione degli orari e/o dei giorni di apertura nel periodo estivo sono risultati 47, pari a circa il 4,9 % del campione scelto per la verifica (n. 967 UP).

Sulla base delle criticità riscontrate dall'attività di monitoraggio, questa Amministrazione ha richiesto puntuali elementi informativi ed ha sollecitato il FSU ad adottare misure idonee al superamento dei disservizi rilevati.

Inoltre, nell'ottica del miglioramento del servizio postale, gli uffici centrali e periferici dell'Amministrazione hanno esercitato la prevista attività di vigilanza e controllo sul rispetto degli obblighi del Servizio universale, nonché degli obblighi derivanti dall'espletamento dei servizi soggetti a licenza individuale e autorizzazione generale.

Al riguardo, nel corso del 2011 sono stati effettuati dai competenti Ispettorati Territoriali 1.391 accertamenti suddivisi per tipologia di disservizio e conseguentemente emessi 88 verbali di contestazione, concernenti in particolare irregolarità nella distribuzione della corrispondenza, segnalate sia da utenti privati sia da istituzioni locali ed organismi pubblici in diverse aree del Paese.

Le attività di vigilanza sono state svolte dagli Ispettorati in conformità delle “Istruzioni operative per la vigilanza nel settore postale” (formalizzate con Circolare 7 febbraio 2008), quale supporto operativo alle attività di accertamento e sanzionatorie nel settore postale.

Licenze individuali ed autorizzazioni

La Direzione svolge, per l'intero territorio nazionale, le funzioni relative al rilascio delle licenze individuali e al conseguimento delle autorizzazioni generali per i servizi postali non rientranti nel servizio universale; alla tenuta del registro degli operatori privati; alla determinazione del contributo relativo al fondo di compensazione degli oneri del servizio universale; all'amministrazione ed alla disciplina delle modalità di funzionamento del fondo di compensazione ed all'acquisizione al bilancio e all'aggiornamento periodico dei contributi inerenti all'espletamento del servizio postale.

Le funzioni di rilascio dei titoli abilitativi all'offerta al pubblico di nuovi servizi, tranne quelli riservati in via esclusiva a Poste Italiane, hanno finora consentito l'ingresso sul mercato di circa 1875 operatori privati.

In particolare, la licenza individuale consente di fornire servizi rientranti nell'ambito del servizio universale, mentre con l'autorizzazione generale si consegue l'abilitazione ad offrire servizi al di fuori dell'ambito del servizio universale (servizi a valore aggiunto, caratterizzati cioè da particolari prestazioni aggiuntive a richiesta del cliente quali, ad esempio, il corriere espresso, il ritiro a domicilio, la consegna rapida, la tracciatura dell'invio, l'indirizzamento plurimo, la possibilità di cambiare il destinatario “*in itinere*”).

In relazione allo svolgimento delle proprie funzioni in materia di rilascio di licenze ed alle autorizzazioni generali, sono state rilasciate 230 licenze e 385 autorizzazioni generali a nuovi operatori postali privati.

Si è provveduto ad un complesso riesame dell'organizzazione del lavoro che ha definito e posto in essere una nuova procedura informatica per le licenze e le autorizzazioni generali senza comportare alcun onere economico a carico dell'amministrazione

Fondo di compensazione degli oneri del servizio postale universale

Il fondo di compensazione (art. 10 del d.l.vo 261/1999) è amministrato da questo Ministero ed è volto a garantire l'espletamento del servizio universale affidato a Poste Italiane.

Esso è “*alimentato nel caso e nella misura in cui i servizi riservati non procurano al fornitore del predetto servizio entrate sufficienti a garantire l'adempimento degli obblighi gravanti sul fornitore stesso*”.

A tal fine è stato predisposto il decreto direttoriale con il quale è stata fissata al 3% (tre per cento) degli introiti lordi conseguiti nell'anno 2010 la misura del contributo dovuto dai soggetti titolari di licenza individuale, riguardante il servizio postale universale, relativamente all'attività svolta nell'anno predetto.

Il sopracitato provvedimento è stato successivamente firmato in data. 1 luglio 2011
Nel frattempo sono stati acquisiti da tutti gli operatori titolari di licenza i dati relativi agli introiti sui quali viene poi calcolato e riferito il contributo da versare al Ministero dell'economia e delle finanze.

Si è infine provveduto a predisporre la richiesta al Ministero dell'economia e finanze di riassegnazione delle somme versate - per un ammontare complessivo pari ad euro,118.948,00 - alla apposita unità previsionale in attuazione dell'art. 10 del decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261 nonché il relativo impegno di spesa.

La predetta somma di euro118.948,00 è stata quindi impegnata il 30 dicembre 2011 e verrà corrisposta alla società destinataria "Poste Italiane", tenuta a garantire l'espletamento del servizio universale.

In sede di assestamento di bilancio sono state liquidate a "Poste Italiane" euro 220.794,00 relative agli esercizi finanziari 2004 e 2006. di cui a suo tempo non era stato possibile provvedere al pagamento in quanto non riassegnati in tempo utile per l'impegno dal Ministero dell'economia e delle finanze.

Si è provveduto a implementare e mantenere costantemente aggiornati i contenuti delle pagine web del sito ministeriale attribuite alla Direzione. Il personale incaricato ha inoltre partecipato alle riunioni dedicate al miglioramento del sito del ministero, recependo le indicazioni scaturite dagli incontri ed applicando le stesse.

IL DIRETTORE GENERALE *ad interim*
ing. Francesco TROISI

