

**Allegato A alla Delibera n. 379/16/CONS**

**ANALISI PER LA VERIFICA DELL’AFFIDAMENTO QUINQUENNALE  
ALLA SOCIETA’ POSTE ITALIANE S.p.A. DEL SERVIZIO POSTALE  
UNIVERSALE**

**INDICE**

<b>1</b>	<b>Introduzione.....</b>	<b>2</b>
1.1	Il quadro di riferimento normativo europeo .....	2
1.2	Il quadro di riferimento normativo nazionale.....	3
1.3	L’affidamento del servizio postale universale in Italia .....	6
<b>2</b>	<b>Iter istruttorio.....</b>	<b>7</b>
<b>3</b>	<b>Conformità dell’affidamento del servizio postale universale a Poste Italiane S.p.A. ai criteri di cui alle lettere da a) ad f) del comma 11 dell'articolo 3 del d. lgs. 261/99.....</b>	<b>8</b>
3.1	Garanzia della continuità della fornitura del servizio postale universale in considerazione del ruolo da questo svolto nella coesione economica e sociale (lett. a) .....	8
3.2	Redditività degli investimenti (lett. b).....	13
3.3	Struttura organizzativa dell’impresa (lett. c).....	15
3.4	Stato economico dell'impresa nell'ultimo triennio (lett. d).....	19
3.5	Esperienza di settore (lett. e).....	21
3.6	Eventuali pregressi rapporti con la pubblica amministrazione nel settore specifico, con esito positivo (lett. f).....	23
<b>4</b>	<b>Miglioramento di efficienza conseguito da Poste italiane nello svolgimento dell’affidamento del servizio postale universale .....</b>	<b>24</b>

## 1 INTRODUZIONE

### 1.1 Il quadro di riferimento normativo europeo

1. La liberalizzazione dei servizi postali nel mercato unico europeo ha preso avvio a partire dal 1997 e, secondo un approccio graduale, scandito dal susseguirsi di tre “direttive postali”, ha determinato un’apertura progressiva dei mercati nazionali alla concorrenza ed una crescente armonizzazione delle regole interne che disciplinano il settore.<sup>1</sup>
2. Il *framework* comunitario riconosce al servizio postale universale (di seguito anche “SU”) un ruolo fondamentale per la coesione sociale e territoriale, individuando altresì in esso un nodo regolamentare cruciale. Infatti, in un contesto di economia aperta, la necessità di rispettare la libertà economica dei *competitors* e le regole della concorrenza può costituire una risorsa ma anche una sfida per la sostenibilità del costo del SU. Alla regolamentazione di settore spetta, dunque, il compito di assicurare l’accesso universale alla rete postale ed un’adeguata qualità del servizio per tutti gli utenti, senza distorcere la concorrenza.<sup>2</sup>
3. Agli Stati membri è assegnato il compito di garantire la fornitura del SU, adottando le misure ritenute più idonee tra quelle previste dal *framework* europeo, nel rispetto dei principi di trasparenza, non discriminazione e proporzionalità, garantendo la continuità della fornitura del servizio e tenendo conto dell’importante ruolo che questo svolge per la coesione sociale e territoriale.<sup>3</sup> In particolare, gli Stati membri possono designare un’unica impresa per fornire l’intera gamma dei servizi rientranti nel perimetro del SU su tutto il territorio nazionale, oppure più imprese per fornire i diversi servizi del SU e/o per coprire differenti parti del territorio nazionale. La durata della designazione deve coprire un periodo sufficiente ad assicurare la redditività degli investimenti. Gli Stati membri sono tenuti, infine, a riesaminare regolarmente la designazione e a notificare alla Commissione Europea (di seguito “CE”) l’identità del fornitore o dei fornitori del servizio universale designati e le misure adottate.
4. Nell’ipotesi in cui la fornitura del SU generi un onere finanziario eccessivo in capo al soggetto designato, la direttiva 2008/6/CE prevede che gli Stati membri possano introdurre un meccanismo di finanziamento, scegliendo una delle seguenti opzioni:
  - a) un meccanismo volto a compensare l’impresa interessata a partire da fondi

---

<sup>1</sup> Si tratta della direttiva 97/67/CE, conosciuta anche come “prima direttiva postale”, e delle successive direttiva 2002/39/CE (“seconda direttiva postale”) e 2008/6/CE (“terza direttiva postale”). Con la direttiva 2002/39/CE è stato imposto agli Stati membri un primo graduale abbassamento dell’ambito della riserva per i servizi postali, successivamente la direttiva 2008/6/CE ha richiesto loro di abolire qualunque forma di riserva nel settore postale e di adottare tutte le altre misure necessarie alla completa apertura del mercato.

<sup>2</sup> Il servizio postale universale è definito in ambito comunitario quale “*un insieme minimo di servizi di qualità specifica che devono essere forniti in ciascuno Stato membro ad un prezzo accessibile a tutti gli utenti, indipendentemente dalla loro localizzazione geografica nella Comunità*”. Cfr. Direttiva 97/67/CE, in particolare i Considerato 11 e 12.

<sup>3</sup> Cfr. Art. 4, commi 1 e 2, della direttiva 97/67/CE, come modificata dalla direttiva 2008/6/CE.

pubblici; b) un meccanismo volto a ripartire il costo netto<sup>4</sup> degli obblighi del SU fra i fornitori di servizi e/o gli utenti. Qualunque sia il meccanismo adottato, esso dovrà rispettare i principi di trasparenza, non discriminazione e proporzionalità, al fine di evitare, o minimizzare, eventuali distorsioni della concorrenza e della domanda degli utenti.

5. Il finanziamento del SU è regolato anche dalle disposizioni della cd. “Disciplina SIEG 2012” sugli aiuti di stato: le compensazioni riconosciute dallo Stato al fornitore del SU, infatti, sono soggette all’obbligo di notifica preventiva alla CE, ai sensi dell’articolo 108, paragrafo 3, del trattato, che ne verifica la compatibilità del trasferimento con la normativa europea.<sup>5</sup>

## 1.2 Il quadro di riferimento normativo nazionale

6. La disciplina dell’Unione europea è stata trasposta nell’ordinamento italiano con il d.lgs. n. 261/1999, successivamente modificato dal decreto legislativo n. 384 del 23 dicembre 2003 e, infine, dal d.lgs. n. 58/2011, che ha recepito la direttiva 2008/6/CE. Da ultimo la disciplina è stata modificata dalla legge n. 190 del 23 dicembre 2014, (c.d. “Legge di stabilità 2015”).
7. La legislazione nazionale riprende le definizioni contenute nelle direttive postali, statuendo che *“è assicurata la fornitura del servizio universale e delle prestazioni in esso ricomprese, di qualità determinata, da fornire permanentemente in tutti i punti del territorio nazionale, incluse le situazioni particolari delle isole minori e delle zone rurali e montane, a prezzi accessibili all’utenza”* (dell’art. 3, comma 1, del d. lgs. n. 261/1999). L’indirizzo generale si traduce nelle specifiche previsioni di un congruo numero di punti di accesso alla rete postale (comma 5)<sup>6</sup> e di un’adeguata frequenza

---

<sup>4</sup> La direttiva 2008/6/CE definisce il costo netto degli obblighi di servizio universale come *“ogni costo connesso all’operazione della fornitura del servizio universale e necessario per tale operazione”* e prevede che il suo calcolo sia effettuato dal fornitore del servizio universale, mentre demanda alle Autorità Nazionali di Regolamentazione (ANR) la verifica di tale costo. La metodologia per il calcolo del costo netto del servizio universale è descritta in dettaglio nell’Allegato I della direttiva.

<sup>5</sup> L’articolo 106, paragrafo 2, del trattato fornisce la base giuridica per la valutazione della compatibilità degli aiuti di Stato concessi per la prestazione di servizi di interesse economico generale e stabilisce che le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme del trattato e in particolare alle norme in materia di concorrenza. Esso prevede, tuttavia, una deroga alle norme del trattato nella misura in cui l’applicazione delle norme in materia di concorrenza osti all’adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. Questa deroga si applica soltanto se lo sviluppo degli scambi non è compromesso in misura contraria agli interessi dell’Unione.

<sup>6</sup> Il decreto del Ministero dello sviluppo economico del 7 ottobre 2008 (c.d. “decreto Scajola”) ha stabilito nel dettaglio i criteri di distribuzione degli uffici postali. In particolare, il fornitore del servizio universale è tenuto ad assicurare un punto di accesso ai servizi entro la distanza massima di: *i)* tre chilometri dal luogo di residenza per il 75% della popolazione, *ii)* cinque chilometri dal luogo di residenza per il 92,5% della popolazione, *iii)* sei chilometri dal luogo di residenza per il 97,5% della popolazione. Inoltre, deve assicurare l’operatività di un ufficio postale almeno nel 96% dei comuni e non può procedere alla soppressione di uffici “presidio unico di comune”, la cui apertura, peraltro, non può essere inferiore a tre giorni e 18 ore settimanali. L’Autorità, con la delibera n. 342/14/CONS, ha modificato in parte i criteri di

nella fornitura del servizio (commi 6 e 7).<sup>7</sup> Le altre norme contenute nell'art. 3 del d. lgs. n. 261/1999 delineano il perimetro (commi da 2 a 4) e le condizioni di offerta (commi da 5 a 10) del servizio, inclusi i principi di trasparenza e non discriminazione. In particolare, ai sensi dell'art. 3, comma 2, il paniere del SU è costituito da: *i*) la raccolta, il trasporto, lo smistamento e la distribuzione degli invii postali fino a 2 kg; *ii*) la raccolta, il trasporto, lo smistamento e la distribuzione dei pacchi postali fino a 20 kg; *iii*) i servizi relativi agli invii raccomandati ed agli invii assicurati.<sup>8</sup>

8. Il d. lgs. n. 261/99 (di seguito anche il decreto) prevede, inoltre, che per ciascun servizio rientrante nel perimetro del SU, l'Autorità definisca dei requisiti di qualità relativamente ai tempi di recapito, alle caratteristiche tecniche di fornitura ed al prezzo al pubblico e vigili sul rispetto dei livelli di qualità, che sono recepiti nella Carta dei Servizi del fornitore ed anche nel Contratto di Programma (art. 12).
9. Il d.lgs. n. 201/2011 ha assegnato all'Autorità<sup>9</sup> sia le funzioni di regolamentazione del settore postale, sia l'attività di vigilanza sull'assolvimento degli obblighi a carico del fornitore del SU.
10. Recentemente, con la Legge di stabilità 2015, il legislatore ha modificato le disposizioni concernenti il SU, con l'intento 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, prevedendo l'introduzione di misure di razionalizzazione del servizio e di rimodulazione della frequenza settimanale di raccolta e recapito.<sup>10</sup> L'Autorità, in conformità a quanto previsto dalla Legge di

---

distribuzione degli uffici postali definiti dal decreto Scajola, introducendo previsioni specifiche a tutela degli utenti del servizio postale universale che abitano nelle zone remote del Paese. In particolare, ha stabilito il divieto alla chiusura degli uffici postali situati nei comuni montani e rurali o che siano presidi unici nelle isole minori; ed inoltre, ha previsto che gli uffici postali presidio unico di comuni con popolazione residente inferiore a 500 abitanti, ove sia presente entro 3 km un ufficio limitrofo aperto almeno tre giorni a settimana, osservano un'apertura al pubblico non inferiore a due giorni e dodici ore settimanali, garantendo un coordinamento con gli orari di apertura del suddetto ufficio limitrofo, in modo da assicurare la più ampia accessibilità del servizio.

<sup>7</sup> Nel dettaglio, è previsto che il fornitore designato garantisca per almeno 5 giorni a settimana una raccolta e una distribuzione al domicilio di ogni persona fisica o giuridica; tuttavia, in presenza di particolari situazioni di natura infrastrutturale o geografica in ambiti territoriali con una densità inferiore a 200 abitanti/kmq può essere consentita la fornitura a giorni alterni, fino ad un massimo di un quarto della popolazione nazionale interessata. In tal caso, tuttavia, è richiesta un'autorizzazione specifica dell'Autorità di regolamentazione.

<sup>8</sup> I servizi attualmente inclusi nel servizio postale universale sono: posta ordinaria, posta prioritaria, posta massiva, posta raccomandata, posta assicurata, atti giudiziari, invii editoriali, pacco ordinario, servizi postali accessori ai precedenti (es. avviso di ricevimento raccomandato, assicurazione, pagamento in contrassegno). La pubblicità diretta per corrispondenza (c.d. "Direct Marketing") non fa più parte del servizio universale dal 1 giugno 2012.

<sup>9</sup> Con delibera n. 731/11/CONS è stata istituita la "Direzione servizi postali" con competenze generali in materia di regolazione e vigilanza del settore.

<sup>10</sup> Cfr. Legge n. 190/2014, art. 1 commi 277 e ss.

stabilità 2015, ha autorizzato, con la delibera n. 395/15/CONS,<sup>11</sup> un nuovo modello di recapito degli invii universali e, con la delibera n. 396/15/CONS,<sup>12</sup> ha determinato nuovi obiettivi di qualità e nuove tariffe dei servizi inclusi nel servizio universale.

11. Il d. lgs. n. 261/1999, infine, definisce le norme per la designazione del fornitore del SU nonché per la quantificazione ed il finanziamento dell'eventuale onere iniquo per la sua fornitura. In particolare, il decreto ha stabilito che in Italia vi sia un unico fornitore, designato dal Mise. Ai sensi dell'art. 3, del comma 11, del decreto, la designazione è effettuata nel rispetto del principio di trasparenza, non discriminazione e proporzionalità, sulla base dell'analisi dei costi del SU nonché dei seguenti criteri: a) garanzia della continuità della fornitura del servizio in considerazione del ruolo da questo svolto nella coesione economica e sociale; b) redditività degli investimenti; c) struttura organizzativa dell'impresa; d) stato economico dell'impresa nell'ultimo triennio; e) esperienza di settore; f) eventuali pregressi rapporti con la pubblica amministrazione nel settore specifico, con esito positivo.
12. I rapporti tra lo Stato e il fornitore del SU sono disciplinati dal Contratto di programma. Quest'ultimo ha durata pluriennale ed è sottoscritto dal Mise. Ai sensi dell'articolo 2, comma 24, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, il Mise presenta annualmente al Parlamento una relazione sullo stato di attuazione degli obiettivi previsti dal Contratto di programma stipulato con Poste Italiane.
13. Il Contratto di programma tra il Mise e Poste Italiane per il triennio 2009-2011 è stato approvato dal Parlamento Italiano con la legge n. 183 del 12 novembre 2011. Con decisione del 20 novembre 2012 la Commissione europea ha ritenuto che le compensazioni statali concesse a Poste Italiane SpA per la fornitura del servizio universale nel medesimo periodo configurassero aiuti di Stato compatibili con il mercato interno. La Legge di stabilità 2015 ha prorogato l'efficacia del Contratto di programma 2009-2011 fino alla conclusione della procedura di approvazione del

---

<sup>11</sup> Con la delibera n. 395/15/CONS l'Autorità ha autorizzato il fornitore del servizio universale designato (Poste Italiane n.d.r., vedi *infra*) all'attuazione di un modello di recapito a giorni alterni degli invii postali rientranti nel servizio universale. Il nuovo modello di recapito sarà implementato gradualmente: la prima fase è stata avviata il 1° ottobre 2015 ed ha riguardato una ristretta fascia di utenza (0,6% della popolazione nazionale), le fasi successive dovrebbero essere avviate rispettivamente il 1° aprile 2016 e non prima del mese di febbraio 2017, arrivando a coinvolgere non più del 25% della popolazione. Ai sensi dell'articolo 3, comma 4 della delibera n. 395/15/CONS l'attuazione del piano di recapito a giorni alterni può essere inibito o condizionato all'introduzione di misure correttive.

<sup>12</sup> La delibera modifica in parte la precedente delibera n. 728/13/CONS recante "*Determinazione delle tariffe massime dei servizi postali rientranti nel servizio universale*". Ai sensi della delibera n. 396/15/CONS, a partire dal 1° ottobre 2015 il servizio di posta ordinaria non potrà avere un prezzo superiore a 0,95 euro/invio, mentre il nuovo servizio di posta prioritaria dovrà avere prezzi accessibili, nel rispetto dell'equità e della ragionevolezza. Quanto ai nuovi obiettivi di qualità, per la posta ordinaria è pari a quattro giorni lavorativi successivi a quello d'inoltro nella rete postale nel 90% dei casi, mentre per la posta prioritaria è pari ad un giorno lavorativo successivo a quello di inoltro nella rete postale per almeno l'80% degli invii. Il nuovo obiettivo così definito è rispettato a livello nazionale e tiene conto degli effetti sui Comuni in cui l'invio e/o la ricezione della posta possa avvenire a giorni alterni.

nuovo Contratto di programma per il periodo 2015-2019 ed ha, inoltre, esteso la durata dello stesso da tre a cinque anni.<sup>13</sup>

14. Il Contratto di programma 2016-2019 è entrato in vigore il 1 gennaio 2016, è stato sottoscritto dal Mise e da PI il 15 dicembre 2015.

### **1.3 L'affidamento del servizio postale universale in Italia**

15. Il d. lgs. n. 58/2011 ha confermato l'affidamento del servizio postale universale all'operatore storico Poste Italiane, per un periodo di quindici anni, con possibilità di revoca, ogni quinquennio, qualora la verifica dello stato del rispetto degli obblighi del Contratto di programma dia esito negativo.<sup>14</sup> In dettaglio, il comma 2 dell'art. 23 del d. lgs. n. 261/99, come modificato dal d. lgs. n. 58/2011, recita: *“Sulla base dei criteri di cui al comma 11 dell'articolo 3, il servizio universale è affidato a Poste Italiane S.p.A. per un periodo di quindici anni, a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo di attuazione della direttiva 2008/6/CE. Ogni cinque anni il Ministero dello sviluppo economico verifica, sulla base di un'analisi effettuata dall'autorità di regolamentazione, che l'affidamento del servizio universale a Poste Italiane S.p.A. sia conforme ai criteri di cui alle lettere da a) ad f) del comma 11 dell'articolo 3 e che nello svolgimento dello stesso si registri un miglioramento di efficienza, sulla base di indicatori definiti e quantificati dall'autorità. In caso di esito negativo della verifica di cui al periodo precedente, il Ministero dello sviluppo economico dispone la revoca dell'affidamento”*.

---

<sup>13</sup> Cfr. art. 1 comma 274.

<sup>14</sup> PI è il fornitore storico del servizio postale universale: in origine come Amministrazione delle poste, poi fino al 1998 nella veste di ente Poste Italiane, successivamente come S.p.A. Il d. lgs. 58/2011 ha modificato il d.lgs. 261/99 nella parte relativa alla designazione del fornitore del SU (art. 23, comma 2). Precedentemente, il d. lgs. 261 aveva designato PI per un periodo di quindici anni.

## 2 ITER ISTRUTTORIO

16. Il legislatore ha affidato il servizio postale universale a Poste Italiane S.p.A. per un periodo di quindici anni, a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo di attuazione della direttiva 2008/6/CE. L'art. 3, comma 2, del decreto legislativo n. 261/99, prevede che tale affidamento sia sottoposto a verifica quinquennale.
17. Nello specifico, la norma attribuisce al Ministero dello Sviluppo Economico (Mise) il compito di verificare, ogni cinque anni, sulla base di un'analisi svolta da Agcom, che l'affidamento sia conforme ai criteri indicati nel comma 11, dell'articolo 3 del medesimo decreto legislativo e che nello svolgimento dello stesso si sia registrato un miglioramento di efficienza. In caso di esito negativo, la norma prevede che il Mise disponga la revoca dell'affidamento.
18. Ai sensi dell'art. 23, comma 2, del d.lgs. 261/99, l'affidamento quindicennale a PI decorre dal 30 aprile 2011 (quindi fino al 2026),<sup>15</sup> In data 11 maggio 2016 l'Autorità ha avviato il procedimento volto alla redazione della summenzionata analisi per il Mise avente ad oggetto il primo quinquennio di affidamento, che si è concluso il 30 aprile 2016. Il documento è articolato in due parti:
  - la prima parte riguarda la valutazione della conformità dell'affidamento ai criteri di cui alle lettere da a) ad f) dell'articolo 3, comma 11, del d. lgs. 261/99, alla data di compimento del quinquennio 2011-2016; a tal fine si è inteso approfondire il tema dell'attuale sussistenza delle condizioni, esistenti al momento dell'affidamento, che avevano giustificato l'individuazione di Poste Italiane come fornitore del servizio universale;
  - nella seconda parte sono indicati elementi di valutazione per verificare se si siano registrati miglioramenti di efficienza nella fornitura del servizio universale da parte di PI nel corso del quinquennio. A tal fine, è stato preso in considerazione sia il profilo dell'efficienza economica sia quello della qualità del servizio.
19. Nel corso del procedimento sono stati acquisiti documenti dal Mise (in data 8 marzo 2016) e dalla società Poste Italiane (nelle date del 3 maggio e del 27 maggio 2016).

---

<sup>15</sup> Il d.lgs. n. 58/2011, di attuazione della direttiva 2008/6/CE, è stato pubblicato in GU n.98 del 29-4-2011 ed è entrato in vigore il 30 aprile 2011.

### **3 CONFORMITÀ DELL’AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO POSTALE UNIVERSALE A POSTE ITALIANE S.P.A. AI CRITERI DI CUI ALLE LETTERE DA A) AD F) DEL COMMA 11 DELL’ARTICOLO 3 DEL D. LGS. 261/99.**

#### **3.1 Garanzia della continuità della fornitura del servizio postale universale in considerazione del ruolo da questo svolto nella coesione economica e sociale (lett. a)**

20. I servizi postali, in quanto strumento essenziale di comunicazione e scambi, soddisfano un bisogno essenziale della persona e contribuiscono alla coesione sociale, economica e territoriale del Paese. Pertanto, l’accesso universale alla rete postale costituisce un interesse generale.
21. Come chiarito dalla prima direttiva postale, *“L’obiettivo del servizio universale è quello di consentire a tutti gli utenti accesso agevole alla rete postale offrendo, in particolare, un numero sufficiente di punti di accesso e garantendo condizioni soddisfacenti per quanto riguarda la frequenza della raccolta e della distribuzione”*, esso *“deve essere fornito nel rispetto dell’esigenza fondamentale di garantire un funzionamento continuo adattandosi contemporaneamente alle necessità degli utenti e garantendo loro un trattamento equo e non discriminatorio”*.<sup>16</sup> L’erogazione del servizio postale universale deve, quindi, soddisfare alcuni fondamentali requisiti, quali: *i*) la continuità, *ii*) l’adattamento, ossia il costante adeguamento del servizio alle esigenze dell’utenza e *iii*) la non discriminazione.
22. Il requisito della continuità del servizio richiede che nell’erogazione non si manifestino fenomeni, più o meno circoscritti nel tempo o sul territorio, di interruzione e/o di peggioramento delle condizioni del servizio (in termini di accessibilità o di *standards* qualitativi). Ne consegue che la continuità richiede una dotazione infrastrutturale adeguata a coprire il territorio nazionale in modo uniforme e capillare, in termini di risorse fisiche (rete degli uffici postali, UP) e logistiche (rete logistica).
23. In Italia, PI è da sempre il fornitore del servizio postale universale,<sup>17</sup> riconfermato da ultimo con l’affidamento quindicennale previsto dal d.lgs. n. 58/2011. L’affidamento del servizio postale universale a Poste Italiane è stato motivato innanzitutto dal fatto che si tratta dell’unico operatore dotato di una rete nazionale capillare, in grado di raggiungere la quota maggiore di popolazione e di assicurare la migliore copertura del territorio.<sup>18</sup> Infatti, sebbene la liberalizzazione abbia consentito ad altri operatori di entrare nel mercato postale, la copertura del territorio da parte di questi ultimi

---

<sup>16</sup> Cfr. considerata 2 e 12 della prima direttiva postale (direttiva 97/67/CE).

<sup>17</sup> PI è stato istituito come operatore postale nazionale all’indomani dell’unità d’Italia (Legge del 1862 che introdusse il concetto di servizio postale pubblico).

<sup>18</sup> S vedano le relazioni dell’On. Romani, allora Ministro dello Sviluppo Economico, alle IX (Trasporti) e XIV (Unione Europea) Commissioni riunite della Camera, dell’8 febbraio 2011 ed alla 8ª commissione permanente (Lavori pubblici) al Senato del 10 febbraio 2011.

risulta “a macchia di leopardo”, a causa di un processo di sviluppo infrastrutturale “selettivo” che si è concentrato prevalentemente nelle aree territoriali più remunerative (vale a dire le aree più densamente popolate) senza mirare ad una copertura totale del territorio nazionale paragonabile a quelle dell’*incumbent*. In altri termini, i concorrenti di PI hanno adottato un *mix* infrastrutturale, dotandosi di reti proprietarie fisiche e logistiche in alcune aree del territorio e ricorrendo a PI per il recapito nelle restanti aree.

24. Pertanto, ai fini della scelta del fornitore del Servizio Universale ha pesato la circostanza che nessuna rete alternativa fosse effettivamente comparabile a quella di PI sia su base nazionale, sia su base regionale. Come è noto, la normativa di settore (europea ed italiana) consente l’affidamento anche su base regionale. Tuttavia, in occasione del recente affidamento il legislatore non ha ritenuto che le reti alternative fossero effettivamente in grado di garantire una copertura capillare del servizi sia a livello di singola Regione, sia a livello di una porzione estesa del territorio nazionale, il che ha reso concretamente impossibile e inopportuno l’affidamento di copertura di parte del territorio ad altro operatore in qualità di fornitore designato.<sup>19</sup> Tra gli argomenti che hanno pesato in sede di designazione del fornitore del SU, vi è quindi la convinzione che PI rappresenti l’unico operatore in grado di garantire, grazie alla capillarità della sua rete, la certezza e l’uniformità degli invii e la consegna secondo precisi *standard* di qualità.<sup>20</sup>
25. Allo stato attuale, PI è ancora l’unico operatore in grado di assicurare una copertura capillare dell’intero territorio nazionale. Dai dati disponibili all’Autorità, infatti, risulta che PI è l’unico operatore in grado di raggiungere il 100% della popolazione, mentre i maggiori concorrenti arrivano al 75-80% (dati al 31 dicembre 2015).<sup>21</sup>
26. La rete fisica di PI risulta composta da circa 13.000 uffici postali:<sup>22</sup> nel 96,5% dei Comuni è presente almeno un ufficio postale e il 93% della popolazione italiana può trovare un ufficio postale a meno di tre chilometri di distanza dalla propria abitazione.<sup>23</sup>
27. Da un confronto internazionale con gli *incumbents* europei, la rete degli UP di PI risulta essere tra quelle che offrono una maggiore copertura sia in termini di popolazione, sia in termini territoriali, come mostra la figura che segue.

---

<sup>19</sup> Vedi relazioni dell’On. Romani alla Camera ed al Senato, cit.

<sup>20</sup> Vedi relazioni dell’On. Romani alla Camera ed al Senato, cit.

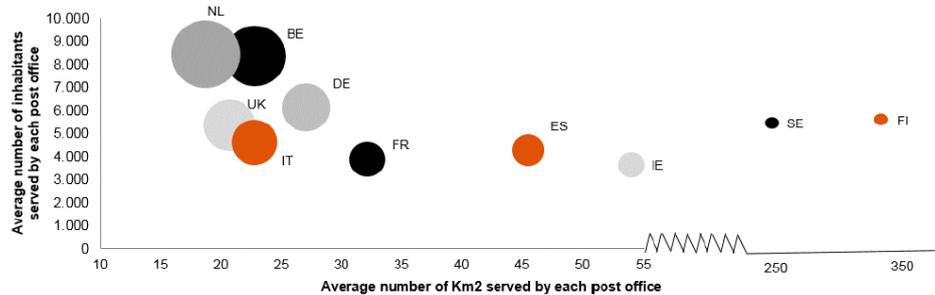
<sup>21</sup> Dati Agcom, Relazione Annuale, 82% Fulmine, 80% Nexive, 75% Citypost.

<sup>22</sup> Cfr. PI, Relazione finanziaria annuale 2015.

<sup>23</sup> Cfr. Poste Italiane, Prospetto informativo relativo all’Offerta Pubblica di Vendita e all’ammissione alle negoziazioni sul Mercato Telematico Azionario organizzato e gestito da Borsa Italiana S.p.A. di azioni ordinarie di Poste Italiane S.p.A., ottobre 2015.

**Figura 1: Copertura della rete degli UP per i maggiori *incumbents* postali europei**

Accessibility of post offices (source: Cullen research)



Fonte: Cullen International, 2016

28. I criteri da seguire per la dislocazione degli UP sul territorio nazionale sono indicati dall'art. 3, comma 5, lett. c, del d. lgs. n. 261/99 che prescrive l'attivazione di un congruo numero di punti di accesso, da individuare secondo un criterio di ragionevolezza al fine di tenere conto delle esigenze dell'utenza. L'indirizzo generale ha trovato attuazione nel decreto del Ministero dello sviluppo economico del 7 ottobre 2008 (c.d. "decreto Scajola") e, più recentemente, nella delibera Agcom n. 342/14/CONS.
29. La continuità nell'erogazione del SU richiede al fornitore designato di assicurare che il dimensionamento della rete logistica e di quella degli UP risulti adeguato al requisito della capillarità nell'accettazione e nel recapito. Quando i volumi si riducono, come nello scenario di mercato attuale, il costo di fornitura del servizio aumenta considerevolmente a causa dell'insaturazione delle reti, aumentando l'onere per il fornitore, ma anche per la collettività (in termini di spesa pubblica per la compensazione dell'onere iniquo del SU). Tale fenomeno può essere, tuttavia, almeno in parte compensato da una maggiore efficienza produttiva.
30. Per tali ragioni, recentemente il legislatore è intervenuto in materia di servizio postale universale, modificando in parte il quadro normativo. In particolare, con la legge di stabilità 2015, nel quadro del contenimento complessivo della spesa pubblica, e al fine di adeguare i livelli di servizio allo specifico contesto tecnico, economico e sociale di riferimento (volumi in calo e mutate esigenze dell'utenza, che sempre meno utilizza la postale tradizionale) ed assicurare la sostenibilità economica dell'onere del SU per i prossimi anni, il legislatore ha ridotto il valore massimo dell'onere riconosciuto a Poste Italiane a partire dall'anno 2015 ed ha innalzato la percentuale massima di popolazione che può essere coinvolta dal recapito a giorni alterni. Sulla base di quanto previsto dalla legge di stabilità, l'Autorità, nel corso del 2015 ha adottato due importanti provvedimenti: uno sulle nuove modalità di recapito degli invii postali a giorni alterni (delibera n. 395/15/CONS), l'altro sulle tariffe e gli

*standards* di qualità del servizio postale universale di corrispondenza (delibera n. 396/15/CONS).<sup>24</sup>

31. In particolare, con la delibera relativa al recapito a giorni alterni, l'Autorità ha definito i criteri volti ad individuare i Comuni interessati dalla misura, in virtù delle particolari circostanze, anche di natura geografica, che li caratterizzano. La delibera prevede che l'attuazione del recapito a giorni alterni (secondo lo schema bisettimanale, lunedì-mercoledì-venerdì-martedì-giovedì) avvenga in tre fasi successive, avviate rispettivamente a partire dal 1° ottobre 2015, dal 1° aprile 2016 e non prima del mese di febbraio 2017. La prima fase ha coinvolto una ristretta fascia di popolazione (pari allo 0,6% della popolazione nazionale) e nel complesso, nella fase conclusiva, potrà essere coinvolta non più del 25% della popolazione. Dopo la prima fase, nel caso in cui si verificano criticità, l'Autorità ha il potere di intervenire inibendo l'ulteriore prosecuzione del recapito a giorni alterni o stabilendo particolari condizioni volte a salvaguardare la regolarità del servizio o la realizzazione degli obiettivi previsti di contenimento dei costi.
32. Nell'ambito del procedimento che ha portato all'adozione della delibera n. 395/15/CONS, è emersa con tutta evidenza l'incidenza del modello di recapito a giorni alterni sulla distribuzione in abbonamento dei prodotti editoriali (quotidiani e periodici), in particolare per le imprese che, a livello nazionale e locale, utilizzano il servizio postale come principale canale di diffusione. Per tale categoria di utenti l'Autorità ha ritenuto che la modalità di recapito a giorni alterni non fosse idonea ad assicurare un'adeguata fruizione del servizio, potendo precludere l'accesso all'informazione contenuta in quotidiani e settimanali. Quest'ultima richiede, infatti, di essere diffusa con immediatezza, al fine di assicurare l'attualità delle notizie e preservare, conseguentemente, il valore economico del prodotto editoriale. Pertanto, in virtù del principio di proporzionalità dell'intervento regolamentare, l'Autorità ha richiesto, nella propria delibera, a Poste Italiane di formulare un'apposita offerta commerciale volta ad assicurare la distribuzione dei prodotti editoriali anche nei giorni in cui il servizio universale non è erogato, cioè nelle aree interessate dal recapito a giorni alterni.
33. L'Autorità ha valutato positivamente la predetta proposta commerciale, presentata lo scorso febbraio da Poste Italiane S.p.A. che garantisce una copertura del 65% delle copie in abbonamento e, quindi, risulta coerente con i criteri, indicati dalla delibera n. 395/15/CONS, di sostenibilità e di abbordabilità del prezzo per gli utenti.

---

<sup>24</sup> La delibera n. 396/15/CONS fissa la tariffa massima per il servizio di posta ordinaria a 0,95 euro/invio (a partire dal 1° ottobre 2015) e stabilisce che il nuovo servizio di posta prioritaria dovrà avere prezzi accessibili, nel rispetto dell'equità e della ragionevolezza. Quanto ai nuovi obiettivi di qualità (che tengono conto degli effetti sui Comuni in cui la distribuzione e la raccolta della posta sono a giorni alterni) la delibera stabilisce che, per la posta ordinaria, la consegna deve avvenire nei quattro giorni lavorativi successivi a quello d'inoltro nella rete postale nel 90% dei casi, mentre per la posta prioritaria nel giorno lavorativo successivo a quello di inoltro nella rete postale per almeno l'80% degli invii.

Recentemente Poste Italiane ha apportato alcune modifiche alla suddetta proposta, al fine di superare i rilievi mossi dall’Autorità ad aprile. In particolare, la società ha aumentato la percentuale delle copie in abbonamento servite, che passa dal 65% al 68,64% ed ha introdotto un sistema opzionale di tracciatura degli invii ed indennizzi a favore dei mittenti

34. Poste Italiane ha affermato che presenterà a breve un’offerta digitale complementare per assicurare, ove richiesto, la fruizione digitale quotidiana dei contenuti editoriali nelle aree a giorni alterni, da associare alla fruizione su carta nei giorni di distribuzione fisica.
35. Infine, per quanto riguarda la rete degli UP, il d. lgs. n. 261/99 prescrive l’attivazione di un congruo numero di punti di accesso, da individuare secondo un criterio di ragionevolezza al fine di tenere conto delle esigenze dell’utenza. A tal fine, il decreto del Ministero dello sviluppo economico del 7 ottobre 2008 (c.d. “decreto Scajola”) ha stabilito che il fornitore del servizio universale è tenuto ad assicurare un punto di accesso ai servizi entro la distanza massima di: *i*) tre chilometri dal luogo di residenza per il 75% della popolazione, *ii*) cinque chilometri dal luogo di residenza per il 92,5 % della popolazione, *iii*) sei chilometri dal luogo di residenza per il 97,5% della popolazione. Inoltre, deve assicurare l’operatività di un UP almeno nel 96% dei comuni e non può procedere alla soppressione di uffici “presidio unico di comune”, la cui apertura, peraltro, non può essere inferiore a tre giorni e 18 ore settimanali. Più recentemente, Agcom, con delibera n. 342/14/CONS ha modificato in parte i criteri di distribuzione degli UP definiti dal decreto Scajola, introducendo previsioni specifiche a tutela degli utenti del servizio postale universale che abitano nelle zone remote del Paese. In particolare, l’Autorità ha stabilito il divieto alla chiusura degli UP situati nei comuni montani e rurali o che siano presidi unici nelle isole minori; ed inoltre, ha previsto che gli UP presidio unico di comuni con popolazione residente inferiore a 500 abitanti, ove sia presente entro 3 km un ufficio limitrofo aperto almeno tre giorni a settimana, osservano un’apertura al pubblico non inferiore a due giorni e dodici ore settimanali, garantendo un coordinamento con gli orari di apertura del suddetto ufficio limitrofo, in modo da assicurare la più ampia accessibilità del servizio.
36. L’Autorità ha il compito di vigilare sul rispetto delle norme volte a garantire la coesione sociale ed economica sul territorio nazionale attraverso la rete degli UP, pur nel rispetto delle previsioni legislative che, anche di recente, hanno riaffermato la centralità dei vincoli di bilancio e l’esigenza di assicurare la sostenibilità dell’onere del SU. La normativa di riferimento è contenuta sia nei contratti di programma per il 2009-2011 e 2015-2019 (recentemente stipulato), sia nella regolamentazione adottata dall’Autorità. Il contratto di programma 2015-2019 prevede all’art. 2 comma 5 che Poste Italiane trasmetta un “...*elenco, da aggiornare con cadenza annuale, degli uffici postali... che non garantiscono condizioni di equilibrio economico, unitamente al piano di intervento ed ai relativi criteri per la progressiva razionalizzazione della loro gestione*”. L’Autorità verifica che i piani di razionalizzazione siano redatti in

conformità ai criteri previsti dalla delibera n. 342/14/CONS “*Punti di accesso alla rete postale: modifica dei criteri di distribuzione degli uffici di Poste Italiane*” e dal decreto del Ministero dello sviluppo economico del 7 ottobre 2008.

37. Con riferimento al consuntivo degli interventi di chiusura e rimodulazione oraria effettivamente realizzati nel corso del quinquennio 2011-2016, si registra, in modo uniforme negli anni di riferimento, un significativo scostamento tra gli interventi preventivati e quelli effettivamente realizzati da PI. La concreta attuazione dei piani, infatti, è stata fortemente condizionata dalle pronunce favorevoli adottate dal giudice amministrativo sui numerosi ricorsi proposti dalle Autorità locali contro le chiusure degli uffici. Queste vicende hanno indotto PI a procrastinare l’implementazione delle ulteriori misure di razionalizzazione previste dai piani anche nelle zone non direttamente interessate dal contenzioso.
38. La tabella riepilogativa di seguito mostra i Piani relativi al quinquennio oggetto di esame, con il dettaglio degli interventi pianificati ed effettivamente realizzati, per le chiusure e per le rimodulazioni orarie degli UP.

**Tabella 1: Piani di razionalizzazione UP pianificati e realizzati nel quinquennio**

	2011	2012	2013	2014	2015	Totale
<b>Interventi pianificati</b>						
- chiusure*	omissis	omissis	omissis	omissis	omissis	2.842
- rimodulazioni	omissis	omissis	omissis	omissis	omissis	3.128
<b>Interventi realizzati</b>						
- chiusure*	omissis	omissis	omissis	omissis	omissis	990
- rimodulazioni	omissis	omissis	omissis	omissis	omissis	1.720

\* include chiusure amministrative

Fonte: Elaborazioni Agcom su Documentazione PI

### 3.2 Redditività degli investimenti (lett. b)

39. Secondo la disciplina postale europea, è compito degli Stati membri assicurarsi che la designazione si protragga per un periodo di tempo sufficiente ad assicurare la redditività degli investimenti del fornitore designato.<sup>25</sup> In effetti, la scelta di designare PI per un periodo di quindici anni risponde all’esigenza di “*affidare, nel primo periodo di apertura del mercato alla concorrenza, la fornitura del servizio universale a PI per un periodo sufficientemente lungo e necessario a garantire all’operatore storico la redditività degli investimenti*”,<sup>26</sup> anche tenuto conto del periodo di ammortamento delle attività necessarie alla fornitura del SU ed alla luce di analoghi orientamenti assunti in ambito EU.<sup>27</sup> Più in dettaglio, secondo l’autorità pubblica

<sup>25</sup> Cfr. art. 4 comma 2 della terza direttiva postale.

<sup>26</sup> Vedi Relazioni dell’On. Romani alla Camera ed al Senato, cit..

<sup>27</sup> Ciò è quanto emerge dalla decisione CE sugli aiuti di stato (cfr. decisione CE, C(2015) 8545 final del 4 dicembre 2015), dove si legge: “59.The Italian authorities argue that the fifteen-year duration of PI’s

designante, la durata media delle attività immobilizzate di PI necessarie alla fornitura del SU è superiore ai 15 anni, come risulta dalla tabella sottostante.<sup>28</sup>

**Figura 2: Periodo di deprezzamento dei principali assets di Poste Italiane**

Asset class	Depreciation period (years)
Properties (real estate)	33 (or 20 in cases where extraordinary maintenance is required)
Plants	10
Industrial and commercial equipment	8.3
Leasehold improvements	12 (average lease duration)
Other tangible assets	5 to 8
Intellectual property rights, trademarks and similar rights	3

Fonte: Decisione CE sugli aiuti di stato del 4 dicembre 2015.

40. La durata dell'affidamento è stata valutata dalla CE nell'ambito del procedimento con il quale è stata verificata la compatibilità, con le norme sugli aiuti di Stato, delle compensazioni concesse a PI per l'onere del SU. La disciplina di settore (Cfr. SGEI framework del 2012, sezione 2.4)<sup>29</sup> prevede infatti che la durata dell'affidamento debba essere giustificata da criteri oggettivi quali la necessità di ammortizzare i cespiti fissi non trasferibili. La Commissione europea, con decisione del 4 dicembre 2015, ha ritenuto ragionevole un affidamento di durata quindicennale in quanto non eccedente il periodo di deprezzamento delle immobilizzazioni necessarie alla fornitura del SU, considerando anche la previsione di una procedura di valutazione quinquennale dell'affidamento.<sup>30</sup>
41. Come mostra la tabella seguente, il periodo di affidamento scelto dalle autorità italiane è in linea con gli orientamenti seguiti da altre autorità nazionali nella determinazione della durata della designazione del fornitore del SU.

---

*entrustment can be justified by reference to the depreciation period of the most significant assets required to provide the universal service. The investments made by PI in fixed assets in order to ensure the provision of the universal service mainly relate to real estate, real estate refurbishment, plants and equipments, and have accounting amortization periods varying in a wide range of up to 33 years (see Table 3 below) with a weighted average duration of [more than 15] years. The Italian authorities also argue that the duration of the period of entrustment appears to be consistent with the practice in other Member States, where the universal service has been entrusted for fifteen years or equivalent periods. The Italian authorities also argue that the duration of the period of entrustment appears to be consistent with the practice in other Member States, where the universal service has been entrusted for fifteen years or equivalent periods”.*

<sup>28</sup> I dati della tabella trovano riscontro nella relazione di gestione finanziaria 2015 di PI, cfr. Par. 2.3 “Principi contabili e criteri di valutazione adottati”, pag. 105 e ss..

<sup>29</sup> Comunicazione della Commissione 2012/C 8/03 recante “Disciplina dell’Unione europea relativa agli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico (2011)”.

<sup>30</sup> Cfr. decisione CE, C(2015) 8545 final del 4 dicembre 2015.

**Tabella 2: Durata dell'affidamento del SU in alcuni paesi EU**

<b>Paese</b>	<b>Durata della designazione (anni)</b>
Italia, Francia, Spagna, Grecia	15
Irlanda	12
Finlandia	10
Belgio	8 (Successivamente al primo affidamento, la durata prevista è di 10 anni)
Svezia	2

Fonte: Elaborazione Agcom su dati Cullen International (2016) e CE (2014)

42. Gli investimenti per il comparto dei servizi postali<sup>31</sup> costituiscono una parte preponderante degli investimenti realizzati dal gruppo PI. Infatti, da dati di PI,<sup>32</sup> emerge che nel periodo compreso tra il 2012 ed il primo semestre 2015 il Gruppo PI ha sostenuto investimenti in fabbricati strumentali, impianti e macchinari e attività immateriali per un totale di 1.558 milioni di euro, di cui l'87,4% del totale, pari 1.362 milioni di euro, è stata destinata al Settore Operativo Servizi Postali e Commerciali. Tali investimenti hanno riguardato: *i)* l'aggiornamento delle infrastrutture tecnologiche e delle principali dotazioni *hardware* e *software* degli Uffici Postali e Direzionali e *ii)* l'ottimizzazione degli spazi negli immobili del Gruppo e la realizzazione di opere tecnologiche e/o impiantistiche atte a migliorare la sicurezza e la salute sui luoghi di lavoro. Ulteriori progetti di investimento sono contemplati nel Piano industriale 2015-2019 di Poste Italiane, tra le cui finalità vi è quella di ripristinare una redditività positiva del Settore Operativo Postale e Commerciale.

### **3.3 Struttura organizzativa dell'impresa (lett. c)<sup>33</sup>**

43. Poste Italiane S.p.A è la società capogruppo del Gruppo Poste Italiane, operante principalmente nei settori dei Servizi Postali e logistici, Finanziari e Assicurativi (vedi figure in basso).

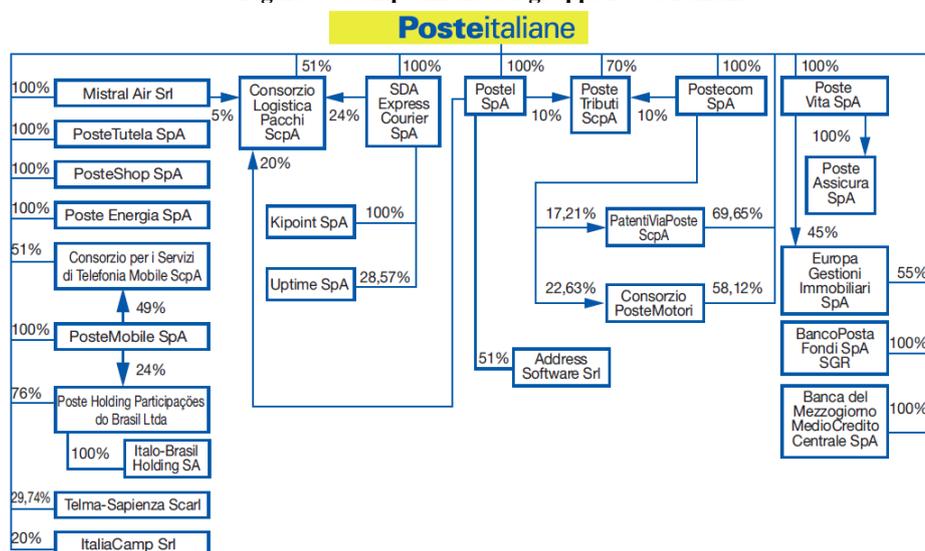
---

<sup>31</sup> Si noti che a tale settore operativo sono attribuite le attività materiali e immateriali di PI, tra cui il patrimonio immobiliare, la rete di Uffici Postali e le piattaforme Information e Communication Technology utilizzate da tutti i settori operativi, nonché le attività materiali e immateriali a servizio del Patrimonio BancoPosta.

<sup>32</sup> Cfr. Prospetto informativo, cit.

<sup>33</sup> Le informazioni contenute in questo paragrafo, quando non diversamente indicato, sono prese dalla Relazione finanziaria 2015.

Figura 3: Composizione del gruppo Poste Italiane



Fonte: Poste Italiane S.p.A., Prospetto informativo, ottobre 2015

Figura 4: Settori in cui opera il Gruppo Poste Italiane

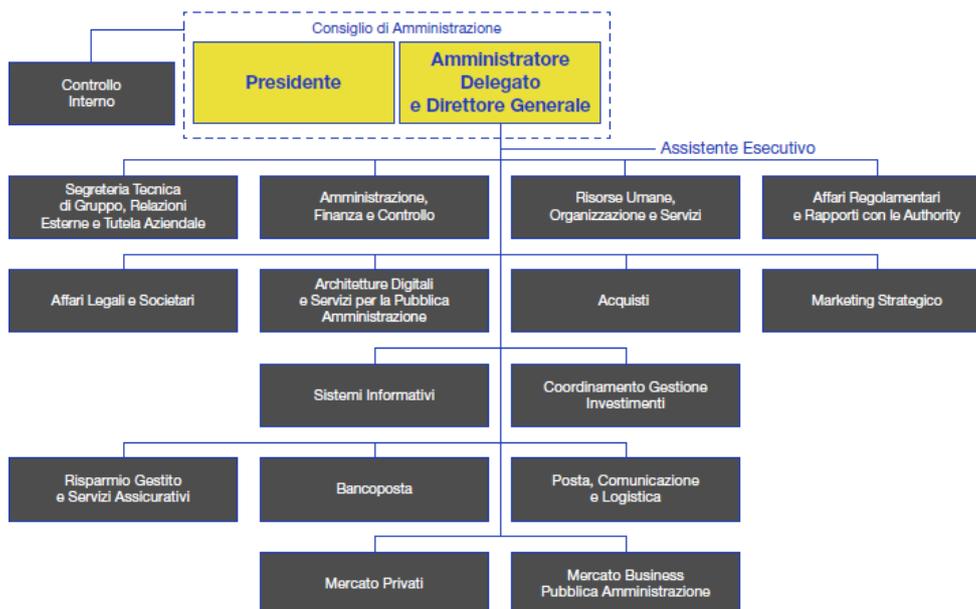


Fonte: Poste Italiane S.p.A., Relazione finanziaria 2015

44. Nell’ambito dell’organizzazione aziendale del Gruppo (vedi figura in basso), i tre *core business* aziendali sono riconducibili alle funzioni “Posta, Comunicazione e Logistica”, “Bancoposta e Risparmio Gestito” e “Servizi Assicurativi”. L’organizzazione si articola inoltre in due canali commerciali, dedicati rispettivamente ai clienti *retail* (la funzione “Mercato Privati”, che gestisce il *front end* commerciale e le attività di *back office* per i segmenti di clientela Privati, Piccole Medie Imprese e Pubblica Amministrazione Locale di competenza) e ai clienti *business* e Pubblica Amministrazione (la funzione “Mercato Business e Pubblica Amministrazione” che ha l’obiettivo di garantire il presidio commerciale e la vendita dei prodotti e servizi del Gruppo per le grandi imprese, i *partner* commerciali e la Pubblica Amministrazione Centrale e Locale). A queste si affiancano funzioni

Corporate di indirizzo, governo, controllo ed erogazione di servizi a supporto dei processi di *business*.

Figura 5: Organizzazione aziendale del Gruppo Poste Italiane



Fonte: Poste Italiane S.p.A., Relazione finanziaria 2015

45. La funzione “Posta, Comunicazione e Logistica”, ha l’obiettivo di garantire un presidio unitario, a livello di Gruppo, dell’area di *business* relativa ai servizi postali, logistici e di comunicazione, assicurando il governo, in una logica *end to end*, dei processi operativi, lo sviluppo e la gestione dell’offerta, nonché le relative attività di erogazione. Il processo logistico è articolato territorialmente su due livelli di presidio: uno di coordinamento, rappresentato dalle aree logistiche con competenza regionale o pluriregionale e uno operativo, comprendente i centri di smistamento (di tipo meccanizzato o manuale) e i centri di distribuzione (uffici di recapito). Le figure in basso riportano ulteriori dettagli sull’articolazione del processo logistico.

**Figura 6: Articolazione della rete logistica**

	31.12.2015		31.12.2014	
	Unità	Risorse	Unità	Risorse
Aree Logistiche(*)	9	2.428	9	2.517
Centri di Meccanizzazione Postale	16	8.164	18	8.818
Centri Prioritario	7	906	5	602
Supporto alla Logistica	2	265	2	284
Uffici di Recapito(**)	2.372	43.601	2.412	44.968

Tutti i dati relativi all'organico sono espressi in *full time equivalent*.

(\*) L'articolazione geografica al 31 dicembre 2015 delle Aree Logistiche è la seguente: Piemonte, Valle d'Aosta e Liguria; Lombardia; Veneto, Trentino Alto Adige e Friuli Venezia Giulia; Emilia Romagna e Marche; Toscana e Umbria; Lazio, Abruzzo, Molise e Sardegna; Campania e Calabria; Puglia e Basilicata; Sicilia.

(\*\*) Le risorse dedicate al Recapito includono 33.523 risorse con mansione portalettere e capo squadra recapito (34.876 al 31 dicembre 2014).

Fonte: Poste Italiane S.p.A., Relazione finanziaria 2015

**Figura 7: Articolazione delle rete logistica su base territoriale**

RIPARTIZIONE AREE LOGISTICHE TERRITORIALI	RIPARTIZIONE CENTRI DI RETE POSTALI		
	Centri di Meccanizzazione Postale	Centri Prioritario	Supporto alla Logistica
Piemonte - V. Aosta - Liguria	2	1	-
Lombardia	2	1	-
Triveneto	2	2	-
Emilia Romagna - Marche	2	-	-
Toscana - Umbria	1	2	-
Lazio - Abruzzo - Molise - Sardegna	2	1	2
Campania - Calabria	2	-	-
Puglia - Basilicata	1	-	-
Sicilia	2	-	-
<b>TOTALE</b>	<b>16</b>	<b>7</b>	<b>2</b>

Fonte: Poste Italiane S.p.A., Relazione finanziaria 2015

46. Nel corso degli ultimi anni la funzione “Posta, Comunicazione e Logistica” è stata interessata da interventi di consolidamento dell’assetto organizzativo e di sperimentazione di nuove modalità di lavorazione e consegna della posta. In dettaglio, nell’ambito delle attività di recapito postale, sono stati avviati, in via sperimentale, alcuni interventi a supporto della gestione delle inesitate (es. progetto “Firma digitale per i portalettere”), con l’obiettivo di ottimizzare il processo, l’efficacia e i tempi di risposta dell’assistenza clienti, mentre per i pacchi è stata implementata l’internalizzazione delle attività di recapito dei prodotti a marchio Poste Italiane (Pacco Ordinario e Pacco Celere 3 con peso fino a 5 kg) da parte dei portalettere condotto una fase la sperimentazione dell’automatizzazione dello smistamento dei pacchi presso i CMP. Per quanto riguarda la rete di trasporto, a partire da ottobre 2015, è stato avviato il processo di integrazione delle Reti di Trasporto primarie tra Poste Italiane e SDA Express Courier con l’obiettivo di massimizzare la capacità di trasporto dei mezzi e garantire gli attuali livelli di servizio riducendone i costi. Nell’ambito della razionalizzazione delle attività di smistamento, è stata avviata la sperimentazione della “messa in gita” automatica presso il CMP di Bologna. Infine,

nell'ambito delle iniziative volte al miglioramento delle *performances* di qualità, è stato introdotto uno strumento di monitoraggio della qualità dei principali processi di erogazione dei servizi (c.d. “*tableau de board*”)

47. Ulteriori interventi finalizzati a migliorare l'organizzazione aziendale, e conseguentemente, la qualità del servizio hanno riguardato i canali commerciali,<sup>34</sup> in particolare, si tratta di interventi finalizzati a migliorare la *customer experience* attraverso ad esempio: *i*) l'implementazione del “nuovo modello di servizio *retail*” (in 900 Uffici Postali), che prevede una maggiore focalizzazione sul cliente attraverso l'introduzione di consulenti specializzati per *target* di clientela nonché nuove figure dedicate alla accoglienza del cliente e orientamento dello stesso all'interno dell'Ufficio e *ii*) l'installazione del sistema “Nuovo gestore attese” (in 720 Uffici Postali) attraverso il quale è stata semplificata la modalità di prenotazione dei servizi da parte del cliente; *iii*) lo sviluppo di un'APP gratuita che consente di prenotare le operazioni da effettuare allo sportello tramite *smartphone*, *iv*) la messa a disposizione gratuita della clientela della connettività Wi-Fi (su 917 Uffici Postali), *v*) un *restyling* grafico e funzionale del sito web al fine di consentire agli utenti la navigazione in mobilità tramite “*responsive design*”.<sup>35</sup> Infine, è stato incrementato il numero degli Uffici Postali mono e/o multietnico: presso tali Uffici, gli operatori di sportello e i consulenti parlano le lingue delle diverse etnie rappresentate. Al 31 dicembre 2015 tale modello di servizio è attivo su 18 Uffici Postali di cui 2 Uffici monoetnici e 16 Uffici multietnici.

### **3.4 Stato economico dell'impresa nell'ultimo triennio (lett. d)**

48. La tabella che segue riporta i ricavi, costi e margini operativi, relativi a Poste Italiane S.p.A., al mercato dei Servizi Postali (universali e non) ed al mercato dei Servizi Postali Universali.

---

<sup>34</sup> Comprendono la Sportelleria, le Sale Consulenza, il canale dei Consulenti e Venditori Impresa, i promotori finanziari, i Corner PosteMobile e i Corner assicurativi, i Contact Center, i postini telematici, il sito internet [www.poste.it](http://www.poste.it) e alcuni *social network*.

<sup>35</sup> Il responsive web design (RWD), indica una tecnica di web design per la realizzazione di siti in grado di adattarsi graficamente in modo automatico al dispositivo coi quali vengono visualizzati (computer con diverse risoluzioni, tablet, *smartphone*, cellulari, web tv), riducendo al minimo la necessità per l'utente di ridimensionamento e scorrimento dei contenuti.

**Tabella 3: Stato economico di PI nell'ultimo triennio**

	Milioni di €	Anno		
		2013	2014	2015
<b>Poste Italiane S.p.A.</b>	Ricavi e Proventi	9.433	9.166	9.036
	Costi Totali Operativi	<b>omissis</b>	<b>omissis</b>	<b>omissis</b>
	Margine Operativo	<b>omissis</b>	<b>omissis</b>	<b>omissis</b>
<b>Mercato dei Servizi Postali</b>	Ricavi	<b>omissis</b>	<b>omissis</b>	<b>omissis</b>
	Costi Totali Operativi	<b>omissis</b>	<b>omissis</b>	<b>omissis</b>
	Margine Operativo	<b>omissis</b>	<b>omissis</b>	<b>omissis</b>
<b>Mercato dei Servizi Postali Universali</b>	Ricavi	<b>omissis</b>	<b>omissis</b>	<b>omissis</b>
	Costi Totali Operativi	<b>omissis</b>	<b>omissis</b>	<b>omissis</b>
	Margine Operativo	<b>omissis</b>	<b>omissis</b>	<b>omissis</b>

Fonte: Elaborazione Agcom su dati Poste Italiane S.p.A., Contabilità Regolatoria anni 2013, 2014, 2015

49. Dalla tabella emerge che Poste Italiane S.p.A. nel suo complesso, nel triennio 2013-2015, ha subito una flessione dei ricavi accompagnata da un aumento dei costi, in particolare nel 2014.
50. Per quanto riguarda il mercato dei Servizi Postali e di quelli ricompresi nel Servizio Universale, [**omissis**]. La flessione dei ricavi è imputabile al negativo andamento del mercato dei Servizi Postali e Commerciali che hanno risentito fortemente della contrazione della domanda di servizi di corrispondenza tradizionali soprattutto da parte dei Grandi Clienti che, oltre ad avvalersi in maniera sempre più diffusa della comunicazione elettronica, nell'ambito della posta commerciale, hanno sviluppato una politica aziendale tesa a ridurre il soddisfacimento di tale domanda per contenere i costi operativi. Analizzando più nel dettaglio la flessione dei ricavi, si rileva che le cause sono riconducibili anche all'effetto di una flessione dei volumi di corrispondenza e filatelia su cui hanno principalmente inciso le negative *performances* dei comparti della Posta indescritta, della Posta descritta e del Direct Marketing, mercato quest'ultimo, fortemente influenzato dal contesto economico regressivo avviatosi negli ultimi anni. Come già detto, sull'andamento del comparto postale influisce altresì la progressiva digitalizzazione delle procedure di interazione della Pubblica Amministrazione con i cittadini.<sup>36</sup>

<sup>36</sup> Si osserva al riguardo che il *trend* di flessione dei volumi di corrispondenza è stato comune a tutti i principali *incumbents* europei. Tale flessione è avvenuta a velocità diverse tra gli operatori a seconda del grado di penetrazione di Internet, dell'intensità delle iniziative pubbliche e private in materia di *electronic*

51. Poste Italiane, nel settore dei servizi Postali e commerciali, al fine di contenere gli effetti negativi della contrazione dei ricavi, nel corso del 2015 ha proseguito il processo di razionalizzazione e ottimizzazione dei diversi portafogli d'offerta finalizzato, anche attraverso lo sviluppo delle nuove tecnologie, a rispondere in modo più efficiente e completo alle esigenze della clientela, in particolare di quella business.
52. Relativamente al mercato dei Servizi ricompresi nel Servizio Universale, dalla tabella si evince una diminuzione dei costi nel triennio. Tali *saving* potrebbero essere ragionevolmente ricondotti agli effetti della razionalizzazione degli UP, agli interventi di efficientamento della rete logistica e di recapito posti in essere da PI nel periodo 2010- 2015 ed in ultimo, all'attuazione della delibera n. 395/15/CONS relativa al modello di recapito a giorni alterni (cfr. *infra*, Cap 4), seppure in minima parte in quanto la prima fase di tale delibera ha avuto attuazione a fine 2015 (ottobre 2015). Riguardo quest'ultimo aspetto, si ritiene che il positivo andamento dei *saving* già riscontrato nel triennio in osservazione, potrà proseguire nei prossimi anni, [omissis].<sup>37</sup>

### 3.5 Esperienza di settore (lett. e)

53. Istituito come operatore postale nazionale all'indomani dell'unità d'Italia (1862), PI è il fornitore storico del servizio postale pubblico in Italia, quindi vanta indubbiamente una lunga e consolidata esperienza nel settore postale.
54. A seguito dell'avvio della fase di liberalizzazione dei mercati postali in Europa, da amministrazione autonoma poi ente pubblico economico sotto il controllo dal Ministero, PI è stata trasformata in S.p.A., con la denominazione di "Poste Italiane" (1998). Da quel momento, grazie alla presenza capillare sul territorio (capillarità dell'infrastruttura logistica e di recapito) e alla riconoscibilità del marchio (valore di fiducia associato al marchio) PI ha consolidato e/o esteso il proprio *business* in altri comparti quali quello finanziario e assicurativo, quello logistico e di telefonia mobile.<sup>38</sup> Attualmente, il gruppo PI organizza e gestisce l'offerta di prodotti e servizi, nei settori corrispondenza e pacchi, finanziario e assicurativo ad un bacino di clienti che rappresenta circa il 54% della popolazione italiana.<sup>39</sup>
55. Con l'evolversi del mercato dei servizi postali, inoltre, PI ha rimodulato la propria offerta sotto il profilo della gamma di servizi (puntando sulla digitalizzazione, diversificazione dei canali, etc.) e della efficienza produttiva (innovazione tecnologica, automazione, etc.).<sup>40</sup> A tale proposito si osserva che il Piano Industriale,

---

*invoicing* and *billing*, del grado di competizione e di liberalizzazione del mercato, dell'intensità dell'elasticità dei volumi delle manovre tariffarie e delle contingenze macroeconomiche

<sup>37</sup> Fonte PI, documentazione fornita ad Agcom ai sensi della delibera n. 395/15/CONS.

<sup>38</sup> Cfr. Prospetto Informativo, cit.

<sup>39</sup> Cfr. Prospetto Informativo, cit.

<sup>40</sup> Dal prospetto si apprende che nel corso del triennio 2012-2014 e nel primo semestre 2015, il Gruppo PI ha sostenuto investimenti per complessivi Euro 1.558 milioni, di cui la parte preponderante, pari all'87,4%

approvato nel mese di dicembre 2014, per il quinquennio 2015-2019, è focalizzato sulle tre principali aree di *business* (corrispondenza e pacchi, servizi finanziari e servizi assicurativi) e ha l'obiettivo di rendere PI una infrastruttura strategica al servizio della modernizzazione e della digitalizzazione del Paese. In tale direzione vengono annunciati investimenti per oltre 3 miliardi in immobilizzazioni materiali quali impianti tecnologici, riqualificazione degli uffici postali e innovazione. Particolare attenzione viene rivolta alla valorizzazione delle professionalità e alla specializzazione delle risorse con un importante numero di ore all'anno dedicate alla formazione e l'assunzione di nuovo personale.<sup>41</sup> (vedi anche **lett. b**)

56. Sebbene non riguardi direttamente il servizio universale postale, si osserva che PI vanta anche una notevole esperienza nell'ambito dei servizi al cittadino, in quanto lo Stato le ha affidato (vedi **lett. f**) l'erogazione di servizi di pubblica utilità rivolti alle persone fisiche, alle imprese ed alle pubbliche amministrazioni, mediante la rete degli uffici postali. La rete postale di PI, infatti, per la sua capillarità, rappresenta una risorsa pubblica strategica, in quanto consente allo Stato di raggiungere la popolazione dell'intero territorio e di erogare servizi pubblici con continuità. Al contempo, ciò consente di valorizzare la dotazione infrastrutturale del fornitore del SU, riducendone il costo per la spesa pubblica.
57. Per queste ragioni, il nuovo Contratto di programma, ampliando quanto già previsto dal precedente Contratto 2009-2011 (art. 8, "*Missioni di servizio di interesse economico generale*"), si propone di valorizzare la rete postale, ampliando il ruolo di PI nell'offerta di servizi di prossimità e di *e-government*. In particolare, il nuovo art. 5 "*Servizi al cittadino, alle imprese e alle pubbliche amministrazioni*", statuisce l'impegno reciproco di MISE e PI, nel perseguimento di obiettivi di coesione sociale ed economica che prevedano la fornitura di servizi utili al cittadino, di valorizzare la rete capillare degli UP, ed in particolare le potenzialità e le caratteristiche degli stessi quali uffici di prossimità al servizio degli utenti specialmente negli ambiti territoriali con scarsa densità abitativa (comma 1). A ciò si aggiunge l'impegno di PI a valutare la fornitura di ulteriori servizi utili tramite la propria rete e le infrastrutture tecnologiche (comma 2) ed il ruolo che la società può assumere per la realizzazione dei piani dell'Agenda digitale (comma 3), attraverso la stipula di convenzioni con le pubbliche amministrazioni.

---

del totale, è relativa al Settore Operativo Servizi Postali e Commerciali. Tali investimenti hanno riguardato principalmente l'aggiornamento delle infrastrutture tecnologiche (integrazione e/o sostituzione dei sistemi di storage e backup e dei Data Center, nonché delle principali dotazioni hardware e software degli Uffici Postali e Direzionali), l'ottimizzazione degli spazi negli immobili del Gruppo e la realizzazione di opere tecnologiche e/o impiantistiche atte a migliorare la sicurezza e la salute sui luoghi di lavoro.

<sup>41</sup> Cfr. Corte dei Conti, Determinazione e relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di Poste Italiane SPA del 22 gennaio 2016.

### **3.6 Eventuali pregressi rapporti con la pubblica amministrazione nel settore specifico, con esito positivo (lett. f)**

58. Come si è detto, PI è il fornitore storico del SU, tuttavia, i suoi rapporti con la pubblica amministrazione si estendono oltre lo specifico settore postale anche all'ambito dei servizi di interesse generale proprio in virtù della capillarità della rete postale, almeno a partire dal Contratto di programma 2009-2011, che ha previsto esplicitamente la possibilità di erogare servizi al cittadino, alle imprese ed alle pubbliche amministrazioni mediante la rete degli UP (vedi. **lett. e**). In particolare, dal 2014, sulla base di accordi sottoscritti con alcune amministrazioni pubbliche locali, PI ha istituito la rete "Sportello Amico", costituita da circa 5.700 uffici postali dislocati sull'intero territorio nazionale, attraverso la quale eroga servizi destinati alla semplificazione dei rapporti tra cittadini e Pubblica Amministrazione, quali:

- riscossione fiscalità locale,
- pagamento ticket (erogato anche da UP non appartenenti alla rete Sportello Amico e per il quale sono state sottoscritte convenzioni con ulteriori strutture sanitarie),
- emissione certificati anagrafici,
- certificati INPS (attivo su tutta la rete),
- rilascio visure catastali.
- consegna della Carta Acquisti ai cittadini comunitari ed extra-comunitari
- consegna del passaporto a domicilio.

59. Il nuovo Contratto di programma 2015-2019 prevede un ruolo per PI anche nell'ambito dei piani dell'Agenda Digitale: "*Nel perseguimento di obiettivi di coesione sociale ed economica, è di particolare rilevanza il ruolo che la Società può assumere per la realizzazione dei piani dell'agenda digitale*" (art. 5 comma 3). Si segnala a tal riguardo il contributo di PI nella diffusione del sistema SPID, il nuovo sistema di accesso ai servizi *on line* che nasce per semplificare il rapporto tra cittadini, imprese e pubblica amministrazione e permette di accedere con credenziali uniche da qualsiasi *device* ai servizi *on line* della P.A. e dei privati che vi aderiscono. In particolare, a dicembre 2015 PI è stata accreditata dall'Agenzia per l'Italia digitale quale gestore della SPID (di 3). Attualmente, gli UP in grado di rilasciare/attivare l'identità digitale sono 3.800 (dati PI).

60. Inoltre, PI eroga per conto del Ministero dei Trasporti il servizio di produzione, stampa e monitoraggio delle nuove patenti di guida, in particolare essa si occupa della produzione e postalizzazione centralizzata delle patenti, per il tramite di una società consortile "PatentiViaPoste", essendosi aggiudicata una specifica gara europea.

61. Sempre per mezzo di gara, PI ha gestito il processo di consegna e raccolta dei plichi dell'ultimo censimento.

#### 4 MIGLIORAMENTO DI EFFICIENZA CONSEGUITO DA POSTE ITALIANE NELLO SVOLGIMENTO DELL’AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO POSTALE UNIVERSALE

62. Nei paragrafi precedenti l’analisi ha avuto ad oggetto gli elementi necessari per valutare se il servizio universale affidato a Poste Italiane S.p.A. possa essere giudicato conforme ai criteri indicati di cui alle lettere da a) ad f) del comma 11 dell’articolo 3 del d.lgs. 261/99. Il comma 2 dell’art. 23 del d. lgs. 261/99 prevede tuttavia che, nell’ambito della verifica svolta dal Mise alla fine di ogni quinquennio di affidamento del SU a PI, sia accertato anche il miglioramento di efficienza conseguito nello svolgimento del servizio, sulla base di indicatori definiti e quantificati dall’Autorità.
63. Prima di passare alla valutazione del quinquennio di affidamento appena trascorso, è utile richiamare le considerazioni sull’efficienza formulate al momento dell’affidamento. Nel 2011, il Ministero aveva ritenuto che l’affidamento del SU a Poste italiane rispondesse alle condizioni di efficienza imposte dal quadro normativo di riferimento, in quanto quest’ultima era risultata “un’impresa media, gestita in modo efficiente”, come richiesto dalla disciplina comunitaria,<sup>42</sup> dal momento che secondo uno studio condotto da consulenti del Mise,<sup>43</sup> i suoi costi totali risultavano complessivamente in linea con quelli di un’ipotetica impresa efficiente (“modello di Cohen”).<sup>44</sup>
64. In questa sede, l’Autorità ritiene opportuno fornire elementi per valutare l’efficienza conseguita da PI nel periodo di osservazione, sia sotto il profilo economico sia sotto il profilo della qualità del servizio.
65. Per quanto riguarda il primo profilo, occorre preliminarmente chiarire che cosa si intende per efficienza economica e come possa essere misurata l’efficienza di un operatore postale.
66. In termini generali, un’impresa è economicamente efficiente se produce al minor costo possibile. Più precisamente, un’impresa efficiente è in grado di utilizzare il *mix* di fattori produttivi che consente di produrre un certo livello di *output* al minor costo (c.d. efficienza dal punto di vista statico), ma anche di migliorare costantemente la tecnologia di produzione (efficienza dal punto di vista dinamico).<sup>45</sup>
67. Al fine di valutare l’efficienza di un operatore postale è necessario inquadrare il contesto industriale e di mercato di riferimento. L’industria postale, a differenza di altre industrie a rete regolamentate, è caratterizzata da un’alta intensità di lavoro e,

---

<sup>42</sup> Vedi Relazioni dell’On. Romani alla Camera ed al Senato, cit.

<sup>43</sup> Vedi Relazione consulenza tecnica dei dott.ri Bruno Spadoni e Aurelio Ambrosi al Mise, documentazione fornita dal Mise ad Agcom.

<sup>44</sup> Lo studio chiariva che, prendendo in considerazione i costi delle singole fasi operative, PI risultava relativamente più efficiente nel recapito (+2%) e relativamente meno efficiente nelle fasi a monte del recapito, vale a dire quelle di accettazione, lavorazione e trasporto (- 5,5%).

<sup>45</sup> In termini economici un’impresa è efficiente in senso statico se si posiziona lungo la propria “frontiera di efficienza”, mentre è efficiente anche in senso dinamico se è in grado di spostare la propria frontiera verso livelli di efficienza maggiori.

attualmente, da un *trend* dei volumi decrescente; queste caratteristiche hanno un impatto negativo sui costi di produzione e sulla possibilità di trarre beneficio dai miglioramenti di efficienza. Infatti, la riduzione dei volumi per un'industria a rete con elevati costi fissi, aumenta l'insaturazione della rete e quindi il costo unitario di produzione. In secondo luogo, per un'industria ad alta intensità di lavoro le possibilità di apportare miglioramenti di efficienza attraverso processi di automazione ed innovazione tecnologica sono inferiori rispetto a quelle di un'industria ad alta intensità di capitale.

68. Ciò nonostante, le profonde trasformazioni dell'industria postale nell'era digitale, in *primis* la riduzione della domanda e l'apertura dei mercati alla concorrenza, hanno incentivato gli operatori tradizionali al conseguimento di una maggiore efficienza. A partire dagli anni '90, tutti i principali *incumbents* postali europei hanno adottato iniziative di ammodernamento tecnologico ed organizzativo dei processi postali, sebbene con tempistiche diverse nei singoli mercati nazionali. In particolare, i primi interventi di modernizzazione sono stati posti in essere da un ristretto gruppo di operatori postali (es. Deutsche Post, PostNL), mentre a partire dagli anni 2000 tutti i principali operatori, tra cui PI, hanno avviato interventi di revisione dei processi postali.<sup>46</sup>
69. Come mostra la figura sottostante, gli operatori postali hanno intrapreso un percorso di modernizzazione comune, sebbene con tempi di avvio e velocità diverse. In particolare, le prime tappe di questo percorso di efficientamento hanno riguardato le attività connesse alla lavorazione dei prodotti postali (smistamento) ed al trasporto, successivamente, gli interventi si sono estesi anche alla fase del recapito. Come è intuibile, ciò è avvenuto in quanto le attività di smistamento e di trasporto sono più facilmente ottimizzabili rispetto alle attività del recapito. Gli interventi che riguardano smistamento e trasporto sono incentrati prevalentemente sull'ottimizzazione della rete (riduzione dei nodi della rete -centri di lavorazione e uffici di recapito-, accentramento dei flussi postali e delle attività di lavorazione, accentramento delle attività di smistamento in uscita e in ingresso nei medesimi nodi) e sull'automazione (smistamento meccanizzato dei principali prodotti postali). Il ridimensionamento della rete ha consentito di utilizzare le unità operative a piena capacità e di ridurre i costi del trasporto mentre l'automazione ha ridotto i tempi di lavorazione dei flussi postali.<sup>47</sup> Gli interventi che coinvolgono la fase del recapito, invece, consistono prevalentemente nell'ottimizzazione della rete degli uffici di recapito e dei percorsi,

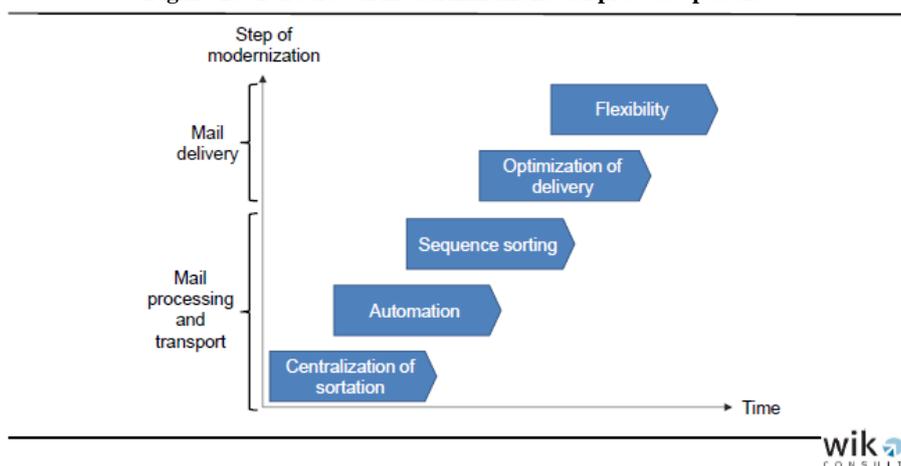
---

<sup>46</sup> Wik-Consult, "Review of Postal Operator Efficiency", novembre 2013

<sup>47</sup> Le prime macchine per lo smistamento meccanizzato consentivano di trattare solo i prodotti postali più comuni (che generano i maggiori volumi), successivamente sono state messe sul mercato macchine sempre più sofisticate adatte al trattamento di prodotti maggiormente diversificati per dimensione e peso. Tuttavia, macchine più sofisticate sono anche più costose per cui un operatore di norma valuta l'investimento richiesto dai diversi modelli di macchine disponibili in base ai volumi delle diverse tipologie di prodotti postali trattabili.

l'automazione (es. messa in gita automatica) e la distinzione tra prodotti postali prioritari e ordinari.<sup>48</sup>

**Figure 18: Percorso di modernizzazione del processo postale**



Fonte: Wik- Consult, 2013

70. A partire dal 2010 PI, in linea con le tendenze suesposte, ha attuato una serie di interventi volti al conseguimento di una maggiore efficienza nel processo postale, prevalentemente attraverso il ridimensionamento dei nodi della rete, il consolidamento dei flussi postali e l'introduzione dell'automazione nei processi di lavorazione.
71. Come detto, un'impresa consegue una maggiore efficienza se a parità di *output* riduce i costi di produzione. Nel caso concreto, si può ritenere che l'*output* di PI corrisponda alla fornitura del servizio postale universale che, nel quinquennio di riferimento, se si eccettuano il recapito a giorni alterni e la razionalizzazione della rete degli UP, è rimasto invariato, in quanto il SU non ha subito ridimensionamenti.
72. La razionalizzazione della rete degli UP ed il recapito a giorni alterni, determinati dall'esigenza del contenimento della spesa e dalle mutate esigenze dell'utenza, hanno determinato risparmi di costo per PI noti all'Autorità in quanto oggetto di rendicontazione specifica.
73. L'Autorità ritiene opportuno evidenziare questo tipo di risparmi separatamente da quelli conseguiti per effetto dei piani di efficientamento del processo postale messi in atto da PI a partire dal 2010. Infatti, in dettaglio, mentre i primi derivano dalla rimodulazione del SU, i secondi possono essere correttamente ritenuti indicatori della maggiore efficienza conseguita da PI.
74. Per quanto riguarda la razionalizzazione degli UP, nel periodo considerato PI ha realizzato complessivamente 2.710 interventi, di cui 990 chiusure e 1.720

<sup>48</sup> Wik-Consult, "Review of Postal Operator Efficiency", novembre 2013.

rimodulazioni.<sup>49</sup> La razionalizzazione ha prodotto un risparmio di costi tangibile ed immediato, derivante dall’azzeramento dei costi di funzionamento (utenze, locazioni passive, pulizie e vigilanza, etc...) degli UP chiusi, ed un risparmio “potenziale” conseguibile a regime, cioè nell’arco di più anni, derivante dal miglioramento differenziale del costo del lavoro a regime per effetto del recupero di personale degli uffici postali razionalizzati ricollocabile all’interno dell’azienda.<sup>50</sup> Come si evince dalla tabella seguente, il *saving* complessivo dei costi di funzionamento derivante dalla razionalizzazione è pari a 8,8 milioni di euro, [omissis].

**Tabella 4: Interventi di razionalizzazione effettuati da PI nel primo quinquennio di affidamento**

	2011	2012	2013	2014	2015	Totale
<b>Interventi realizzati</b>	omissis	omissis	omissis	omissis	omissis	2.710
- chiusure*	omissis	omissis	omissis	omissis	omissis	990
- rimodulazioni	omissis	omissis	omissis	omissis	omissis	1.720
<b>Risparmi di costo conseguiti</b>						
- costi di funzionamento	omissis	omissis	omissis	omissis	omissis	8,8 mln di €
- miglioramento differenziale del costo del lavoro (recupero di personale)	omissis	omissis	omissis	omissis	omissis	[omissis]

\* include chiusure amministrative

Fonte: Elaborazione Agcom su Documentazione PI

75. Per quanto riguarda il recapito a giorni alterni, nel primo quinquennio di affidamento PI ha portato a termine la c.d. “fase I” del modello di recapito a giorni alterni (vedi lett. a.),<sup>51</sup> che ha interessato [omissis] comuni, conseguendo un risparmio complessivo di circa [omissis].<sup>52</sup>
76. I risparmi conseguiti da PI nel quinquennio di riferimento in attuazione dei piani di razionalizzazione della rete degli UP e di recapito a giorni alterni non possono essere ritenuti indice di una maggiore efficienza conseguita da PI nel processo di fornitura del SU (*input*) in quanto derivano da una rimodulazione del SU (*output*). Al contrario, si ritiene che i risparmi derivanti dagli interventi volti a migliorare l’efficienza dei processi operativi funzionali alla fornitura del SU possano ragionevolmente fornire una misura dell’efficienza conseguita.
77. Gli interventi posti in essere da PI nel periodo 2010-2015 hanno coinvolto la rete logistica e quella di recapito,<sup>53</sup> come dettagliato nel seguito:

<sup>49</sup> Fonte PI, documentazione fornita ad Agcom ai sensi del Contratto di programma.

<sup>50</sup> Cfr. PI, comunicazione ad Agcom del 6 marzo 2014.

<sup>51</sup> Attualmente è in corso la fase II, che è stata avviata a partire da aprile 2016. Pertanto i risultati di tale fase sono esclusi dall’analisi.

<sup>52</sup> Fonte PI, documentazione consuntiva fornita ad Agcom ai sensi della n. 395/15/CONS. Si noti che il dato di *saving* risulta dalla somma del *saving* del recapito a giorni alterni [omissis] e del costo sostenuto da PI per l’implementazione delle Linee Dedicato per la consegna degli invii editoriali sui Comuni soggetti a recapito a giorni alterni [omissis].

<sup>53</sup> Fonte PI, documentazione acquisita in fase istruttoria.

- per quanto riguarda la rete logistica, gli interventi sono stati finalizzati a ridimensionare la rete, riducendo le unità operative ed accentrando le attività. In particolare gli interventi sono consistiti in:
  - Riduzione dei CMP da 21 a 16 (-24%)
  - Riduzione dei CP da 29 a 7 (-76%)
  - Riduzione dei Centri di supporto logistico da 14 a 2 (-86%)

La riduzione dei nodi della rete può essere ritenuta indicativa di equivalente risparmio di costi (costi di funzionamento). Inoltre, l'accentramento delle attività in un numero inferiore di nodi logistici ha consentito un risparmio di FTE pari al 26% (da 15.991 a 11.763).

- Per quanto riguarda il recapito, gli interventi sono stati finalizzati a ridurre il numero di unità operative e ad ottimizzare le percorrenze del giro di recapito. In particolare gli interventi sono consistiti in:
  - Riduzione del numero di uffici di recapito da 3.457 a 2.372 (-31%)
  - Aumento del rapporto tra superficie territoriale e portalettere (+24% km<sup>2</sup> per portalettere) e del rapporto tra popolazione e portalettere (+27% abitanti per portalettere).

La riduzione degli uffici di recapito può essere ritenuta indicativa di equivalente risparmio di costi (costi di funzionamento). Inoltre, l'ottimizzazione delle gite dei portalettere ha consentito un risparmio di portalettere pari al 19% (da 41.429 a 33.523).

78. Per quanto riguarda l'efficienza sotto il profilo della qualità del servizio, si devono innanzitutto considerare i dati – scostamento tra obiettivi di qualità e risultati conseguiti nella fornitura – relativi ai prodotti postali ricompresi nell'ambito del servizio universale. Per la posta prioritaria i dati sono quelli rilevati su base campionaria/statistica dall'organismo indipendente che, in base a quanto previsto dal decreto legislativo n. 261/1999, deve effettuare la verifica.
79. Per gli altri prodotti rientranti nel servizio universale (posta raccomandata e assicurata, pacco ordinario, posta massiva) trattandosi di prodotti tracciati la rilevazione, come previsto nel contratto di programma, è effettuata da Poste Italiane, attraverso il sistema interno di tracciatura degli invii.
80. Nel loro complesso, come illustrato con maggiore dettaglio nell'allegato 2, i risultati conseguiti si attestano stabilmente ad un livello superiore rispetto agli obiettivi di qualità previsti.
81. Nella valutazione dei dati relativi alla qualità del servizio postale universale si deve però considerare che il sistema di monitoraggio è stato oggetto di abusive

intromissioni da parte di dipendenti del fornitore del servizio universale volte compromettere, su tutto il territorio nazionale, la correttezza delle rilevazioni e la veridicità dei risultati.

82. Sono note le inchieste giornalistiche che hanno messo in luce fenomeni di indebita intrusione nel sistema e che hanno dato luogo ai doverosi accertamenti<sup>54</sup>, anche di natura penale e contabile. Il sistema di monitoraggio della qualità, prima della definizione del nuovo contratto di programma 2015-2019, aveva diretta rilevanza anche ai fini dell'applicazione delle penali previste nei contratti di programma previgenti.<sup>55</sup>
83. [omissis]
84. I dati relativi alla qualità ricavabili dal monitoraggio, sostanzialmente stabili e comunque positivi nel raffronto tra obiettivi prefissati e risultati raggiunti, devono poi essere considerati alla luce dei dati relativi al numero di reclami (all. 1) relativo ai prodotti ricompresi nel servizio universale. [omissis]
85. Un'ulteriore area critica sotto il profilo della qualità del servizio riguarda la gestione del servizio di notifica a mezzo posta degli atti giudiziari di cui alla legge 20 novembre 1982, n.890, settore è attualmente affidato in esclusiva a Poste Italiane, sebbene il disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza, ancora all'esame del Parlamento, ne abbia previsto l'abolizione.
86. La gravità dei disservizi lamentati in questo settore ha indotto ad intraprendere una più incisiva attività di verifica del "processo produttivo" posto in essere da Poste Italiane S.p.A., relativamente sia alla fase di notificazione dell'atto giudiziario sia a quella di restituzione al mittente dell'avviso di ricevimento, attraverso una serie di ispezioni condotte nei centri primari di distribuzione (CPD) sulla dorsale nazionale delle città di Roma, Napoli e Milano.
87. Le attività ispettive, condotte in particolare nel corso del 2015, hanno consentito, da un lato, di delineare meglio la gestione del processo nelle diverse fasi di "lavorazione" degli invii postali da parte delle strutture di Poste Italiane e, dall'altro lato, di mettere in luce le problematiche di maggior rilievo e di individuare possibili soluzioni e proposte di intervento.
88. [omissis]

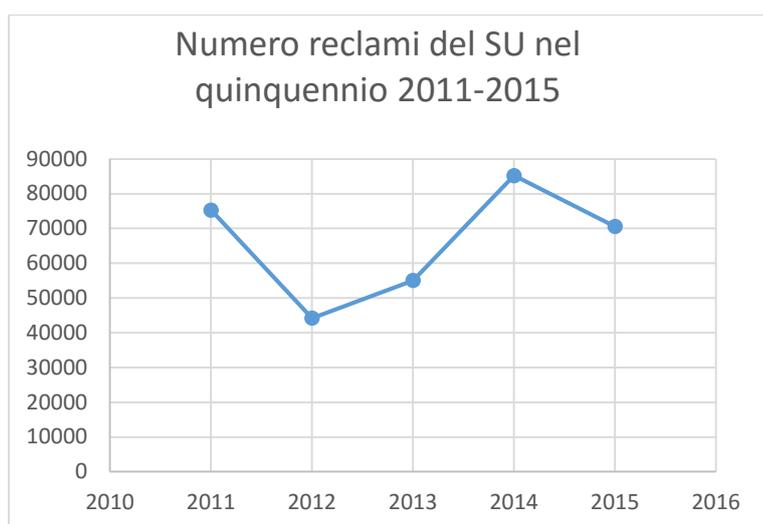
---

<sup>54</sup> Corte dei conti, Sezione del controllo sugli enti. Determinazione del 22 gennaio 2016, n. 2, Determinazione e relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di Poste Italiane spa per l'esercizio 2014, pag. 53 *"E' tuttora in corso da parte della funzione Controllo interno, una verifica sull'attendibilità dei dati relativi al servizio di qualità della posta prioritaria"*.

<sup>55</sup> L'Autorità ha applicato la clausola penale prevista dall'art. 5, comma 7, del contratto di programma per il mancato raggiungimento degli obiettivi di qualità a livello regionale nel 2012, per la Regione Campania, e nel 2014, per la Regione Abruzzo.

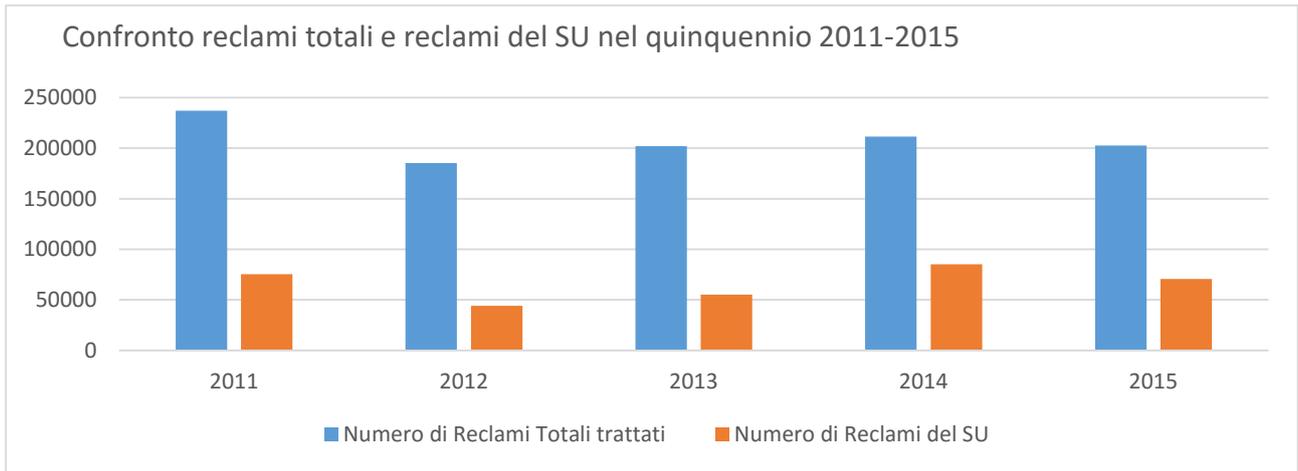
### Reclami del Servizio Postale Universale nel Quinquennio 2011-2015

Anno	Numeri di Reclami del Servizio Universale*	Variazione in %
2011	75292	
2012	44202	-41%
2013	55025	24%
2014	85230	55%
2015	70582	-17%



### Reclami del Servizio Postale nel Quinquennio 2011-2015

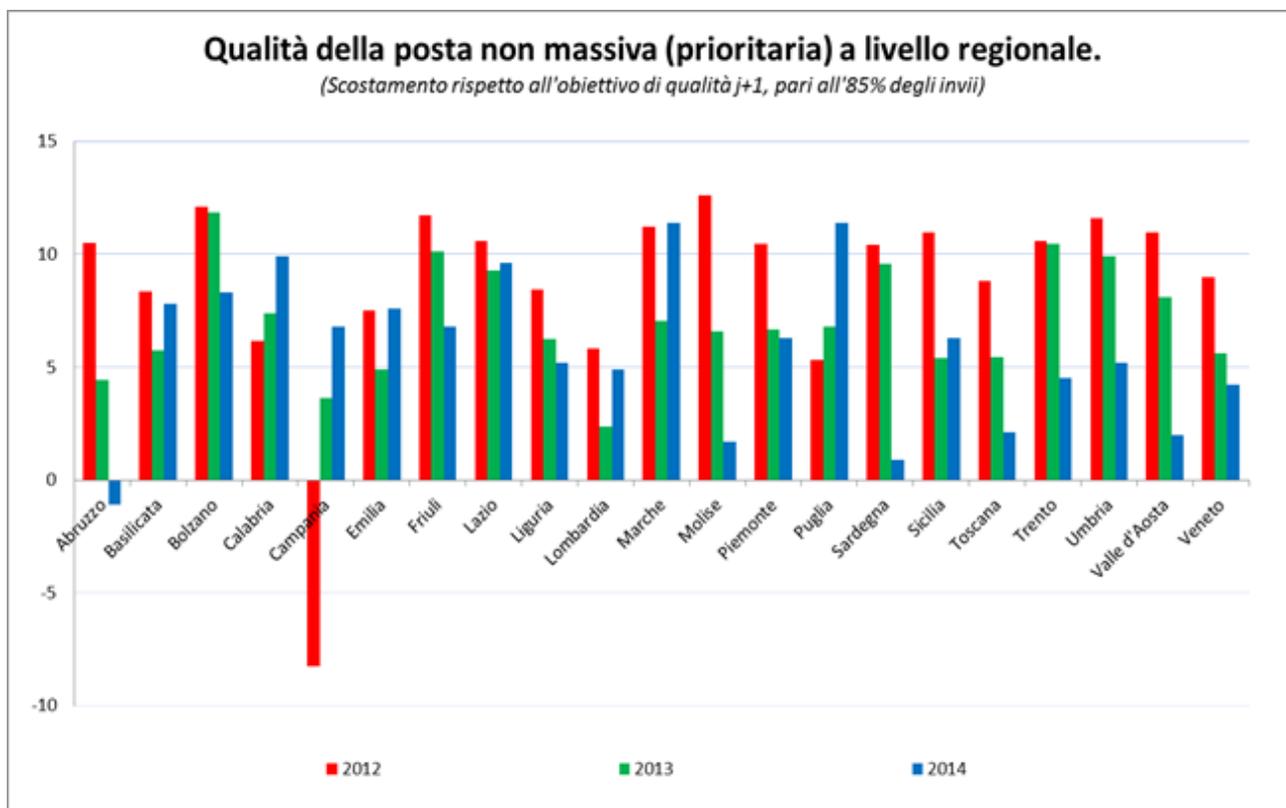
Anno	Numero di Reclami Totali trattati	Numero di Reclami	% di reclami del SU rispetto al Totale dei Reclami
2011	236982	75.292	32%
2012	185180	44202	24%
2013	202012	55025	27%
2014	211649	85230	40%
2015	202533	70582	35%



\* Nel SU sono compresi anche gli Atti Giudiziari.

Fonte: Elaborazioni Agcom, Relazioni Corte dei Conti sulla gestione finanziaria di Poste Italiane.

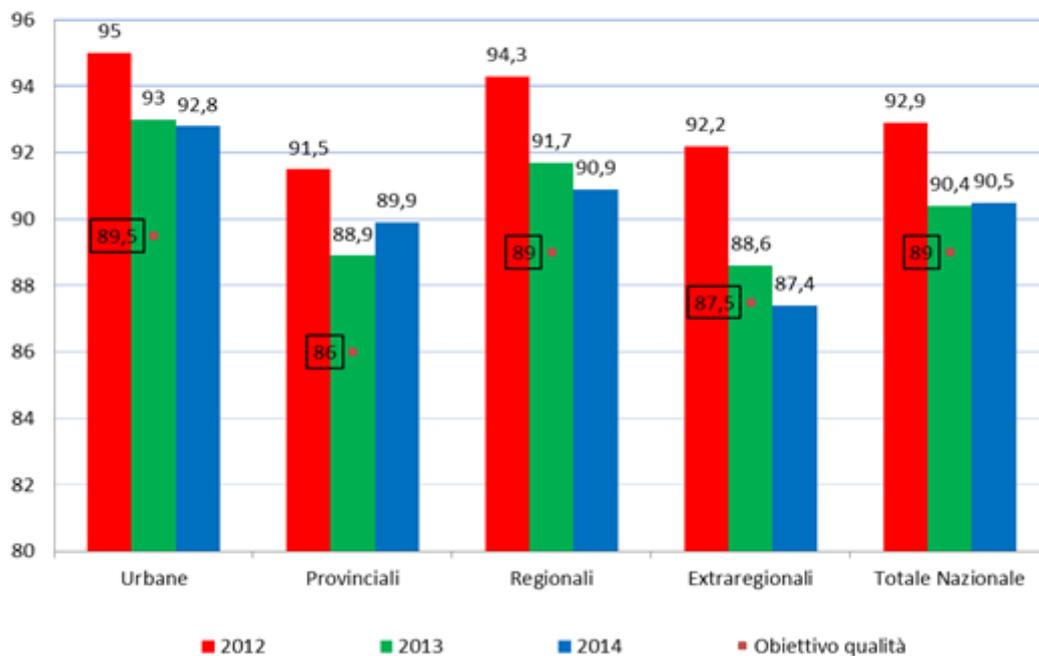
Obiettivi di qualità a livello regionale



Obiettivi di qualità a livello nazionale

## Qualità della posta non massiva (prioritaria) J+1.

(Risultati a livello nazionale e per tipologia di tratta)



Fonte: Monitoraggio IZI S.p.a.