



**SCHEMA DI CONTRATTO DI PROGRAMMA TRA IL
MINISTERO DELLE IMPRESE E DEL MADE IN ITALY E LA
SOCIETA' POSTE ITALIANE SPA PER IL PERIODO 2026-2031
ATTO DEL GOVERNO N.396
IX Commissione Trasporti, Poste e Telecomunicazioni
Camera dei Deputati**

Memoria CONFETRA

22 aprile 2026

Costituita il 13 aprile 1946, la Confetra rappresenta a livello politico, economico, sociale e sindacale le categorie imprenditoriali operanti nei settori della logistica, del trasporto, della spedizione e del deposito delle merci, nonché in settori a questi connessi ed ausiliari. Oltre a vantare la maggiore rappresentatività nel settore di riferimento, la Confetra è anche l'unica organizzazione di livello confederale del tutto autonoma da qualsiasi altra organizzazione e da sempre presente nel CNEL.

I courier, che effettuano il trasporto dei pacchi fino a 30kg, in base alla vigente normativa, devono essere titolari di Licenza Individuale o autorizzazione postale generale.

Il Servizio Universale è finanziato dai trasferimenti posti a carico del bilancio dello Stato – stabiliti con *Legge n.190/2014* nell'importo massimo di 262,4 milioni di euro annui – e fino al 2025 era prevista l'attivazione del c.d. fondo di compensazione di cui all'art. 10 del d.lgs. 261/1999.

Confetra ha accolto positivamente l'abolizione del fondo di compensazione del servizio universale postale, considerandola un passo importante verso un mercato più equo e concorrenziale.

La misura, da tempo sostenuta da Confetra, elimina un sistema ritenuto ingiusto perché penalizzava gli operatori privati. L'abolizione è stata introdotta dalla Legge di Bilancio 2026, che ha cancellato l'art. 10 del D.Lgs. 261/1999, eliminando definitivamente il fondo.

Infatti, la delibera di AGCOM n. 62/24 del marzo 2024 aveva attivato il "fondo di compensazione" previsto dal D.Lgs. 261/1999 per coprire i costi del servizio universale postale, coinvolgendo anche gli operatori concorrenti di Poste Italiane.

Questa scelta aveva segnato un cambio rispetto al passato, quando non si riteneva necessario usare il fondo. Tuttavia, aveva suscitato forti critiche tra le imprese del settore per l'eccessivo peso economico, soprattutto sulle PMI, e per possibili effetti distorsivi sulla concorrenza.

Le criticità sono state riconosciute dalla stessa AGCOM, che nel 2025 ha chiesto al Governo di abolire il fondo, evidenziando problemi di costi, trasparenza e

inadeguatezza rispetto al mercato attuale, suggerendo modelli alternativi già adottati in altri Paesi europei.

Il **contratto di programma** qui in commento, prevede quindi, **all'art. 6 "Oneri del servizio postale universale"**, in coerenza con l'art. 3, comma 12 del Decreto Legislativo 22 luglio 1999, n. 261 e con le modifiche della Legge 23 dicembre 2014, n. 190, come aggiornata dalla Legge 30 dicembre 2025, n. 199, che il meccanismo attuale sia *"a tetto fisso"*. Infatti, lo Stato riconosce un contributo massimo annuo (262,4 milioni) e questo importo è stabilito *ex ante* dalla legge e nel Contratto di programma e non varia né con l'inflazione né con eventuali aumenti del costo del servizio universale. Non esiste più un sistema che *"pareggia"* automaticamente il costo netto effettivo.

Il sistema è costruito per creare un incentivo:

- se Poste Italiane riesce a svolgere il servizio con costi più bassi allora mantiene l'equilibrio economico;
- se i costi aumentano Poste non riceve più soldi pubblici oltre il tetto.

Quindi il rischio economico è in parte trasferito all'operatore e se il costo netto supera il contributo statale non c'è più una copertura automatica e pertanto, le opzioni, in concreto, sono l'assorbimento interno e cioè Poste copre il maggior costo con altri ricavi (servizi finanziari, pacchi, ecc.) e/o con efficienze interne. Altrimenti potrebbero esserci interventi regolatori – non automatici- che prevedano possibili adeguamenti con tariffe (nei limiti fissati dall'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni). Oppure potrebbe intervenire un nuovo provvedimento legislativo se lo Stato decidesse di modificare di nuovo il sistema di finanziamento. **Questa ultima ipotesi deve essere scongiurata perché il fondo di compensazione non deve essere riattivato perché porterebbe nuovamente a distribuire il costo tra operatori del mercato postale privato che è un mercato poco ampio.**

L'articolo 6 del Contratto di Programma, pertanto, rappresenta uno dei punti più delicati, perché definisce come viene finanziato il servizio universale e quali sono gli equilibri tra Stato e operatore.

1. Superamento del fondo e centralità della fiscalità generale - In coerenza con l'abolizione del fondo di compensazione prevista dalla Legge di Bilancio 2026, il finanziamento avviene ora tramite risorse pubbliche. Questo elimina il contributo diretto degli operatori concorrenti e riduce potenziali distorsioni concorrenziali, rendendo il sistema più neutrale.

2. Tetto massimo al contributo pubblico - Il limite di circa 262,4 milioni di euro annui introduce un vincolo molto rigido. Da un lato incentiva Poste Italiane a migliorare l'efficienza; dall'altro trasferisce sull'operatore il rischio di eventuali aumenti dei costi o cali dei volumi postali. È quindi un meccanismo che premia l'efficienza ma può comprimere la qualità se i margini si riducono troppo.

3. Logica di “incentivo all'efficienza” - Il fatto che il contributo sia fissato ex ante e non indicizzato (né all'inflazione né all'andamento reale dei costi) è coerente con la normativa europea sugli aiuti di Stato: si evita una copertura automatica delle inefficienze. Tuttavia, in un contesto di forte trasformazione del settore, questo approccio può risultare poco flessibile.

4. Meccanismo di restituzione (overcompensation) - La previsione di restituzione delle somme eccedenti rispetto al costo netto effettivo è positiva in termini di trasparenza e controllo della spesa pubblica. Garantisce che non vi siano sovracompenzioni, in linea con le regole UE.

5. Ruolo dell'AGCOM - L'Autorità mantiene un ruolo chiave nella verifica del costo netto del servizio universale. Questo è essenziale per evitare sia sottostime (che penalizzerebbero l'operatore) sia sovrastime (che graverebbero sulla finanza pubblica).

La formulazione dell'articolo 6 segna sicuramente un passaggio verso un modello più trasparente e meno distorsivo rispetto al passato, ma introduce un equilibrio delicato:

- più concorrenza e neutralità del mercato;
- maggiore pressione su Poste Italiane per essere efficiente;
- possibile rischio di riduzione del livello di servizio, soprattutto nelle aree meno redditizie;

In sintesi, è una scelta coerente con l'evoluzione europea, ma che richiederà un attento monitoraggio per evitare effetti negativi sulla qualità e sull'universalità del servizio e deve essere evitato ogni intervento volto ad inserire un nuovo provvedimento legislativo con l'intento di prevedere la riattivazione del fondo di compensazione come modalità di finanziamento con conseguente redistribuzione del costo tra operatori del mercato postale privato.

Il Servizio Universale, per sua natura, è quello che non riesce a sostenersi sul mercato e necessita dell'intervento statale mentre, i servizi estranei al Servizio Universale devono essere offerti da Poste Italiane s.p.a. in regime di libero mercato, senza ricevere aiuti – diretti o indiretti, finanziari o comunque agevolativi – che falsino la

concorrenza. Pertanto, il Servizio Universale deve limitarsi alle prestazioni che riguardano le esigenze essenziali e che ogni razionalizzazione e ottimizzazione, per non tradire la definizione stessa di Servizio Universale, deve essere funzionale a rendere il servizio più efficace ed efficiente e non semplicemente più evoluto.

Il principio, sancito dall'art. 5 della Direttiva 97/67/CE e recepito dall'art. 3, comma 8, lettera e) del D.Lgs. 261/1999, secondo cui il Servizio Universale deve evolvere in funzione del contesto tecnico, economico e sociale nonché delle esigenze degli utenti, implica necessariamente che il relativo perimetro non sia statico, ma suscettibile di modifiche ma anche in senso riduttivo.

Tale evoluzione non può essere interpretata unicamente come un progressivo innalzamento qualitativo o un ampliamento delle prestazioni incluse nel Servizio Universale, poiché una simile lettura determinerebbe un effetto distorsivo sul piano concorrenziale. In particolare, si verrebbe a creare una sovrapposizione tra servizi essenziali – che giustificano un intervento pubblico – e servizi a valore aggiunto tipicamente offerti in regime di mercato, con il rischio di inglobare progressivamente nel perimetro del Servizio Universale segmenti contendibili, finanziandoli attraverso risorse pubbliche. Un simile esito risulterebbe contrario sia alla logica economica del settore sia ai principi di neutralità competitiva.

In questo contesto, appare evidente come il perimetro del Servizio Universale debba essere ricondotto alla sua funzione originaria, ossia garantire l'accesso ai servizi postali essenziali per i cittadini su tutto il territorio nazionale, evitando di includere prestazioni che eccedono tali esigenze. Ciò vale, in particolare, per il segmento della c.d. "posta business" o posta massiva, che rappresenta la componente più rilevante e dinamica del mercato postale, caratterizzata da elevata contendibilità e da rapporti negoziali tra grandi clienti e operatori.

L'inclusione di tali servizi nel Servizio Universale determina evidenti criticità concorrenziali. Infatti, laddove tali prestazioni siano fornite da Poste Italiane, esse beneficiano del regime di esenzione IVA proprio del Servizio Universale, mentre, se erogate da operatori concorrenti, risultano soggette a imposizione. Si determina così una disparità di trattamento fiscale a parità di servizio, idonea ad alterare le condizioni di concorrenza e a ostacolare lo sviluppo di un mercato realmente aperto ed efficiente.

Una revisione del perimetro del Servizio Universale, con l'esclusione dei servizi rivolti alla clientela commerciale e caratterizzati da invii in grandi quantità, consentirebbe di ristabilire condizioni di maggiore equità competitiva, oltre a generare effetti positivi anche sul piano della finanza pubblica, attraverso l'assoggettamento ad IVA di tali

prestazioni. Al contempo, una simile riduzione determinerebbe una significativa diminuzione del costo netto del Servizio Universale, contribuendo a superare, in radice, le problematiche connesse al suo finanziamento.

Analoghe considerazioni valgono con riferimento alle agevolazioni tariffarie per la spedizione di prodotti editoriali, prorogate dalla Legge 26/2026. Il meccanismo di rimborso a favore di Poste Italiane consente infatti l'applicazione di tariffe inferiori ai livelli di mercato, che risultano difficilmente sostenibili per gli operatori privati, determinando di fatto la loro esclusione da tale segmento. Pur essendo riconducibile a finalità di interesse generale, quali il sostegno al pluralismo dell'informazione, tale sistema produce effetti distorsivi sul piano concorrenziale che dovrebbero essere attentamente valutati.

In conclusione, **l'evoluzione del Servizio Universale deve essere interpretata in coerenza con i principi europei e nazionali, privilegiando un approccio che ne salvaguardi la funzione essenziale senza estenderne indebitamente il perimetro.** Solo attraverso una chiara delimitazione delle prestazioni incluse e una separazione netta rispetto ai servizi offerti in regime di mercato sarà possibile garantire un equilibrio sostenibile tra tutela degli utenti, efficienza economica e pieno sviluppo della concorrenza nel settore postale.

Pertanto, la previsione contenuta **nell'art 2 comma 2 del Contratto di Programma** secondo cui il fornitore del servizio universale è tenuto ad assicurare, su tutto il territorio nazionale, le prestazioni incluse nel Servizio Universale, come definite dal quadro normativo vigente, evidenzia come l'estensione degli obblighi gravanti su Poste Italiane sia direttamente correlata all'ampiezza del perimetro del Servizio Universale stesso. Ne consegue che l'inclusione, nell'ambito di tale perimetro, di servizi non riconducibili alle esigenze essenziali dei cittadini – quali, in particolare, quelli relativi alla posta massiva – determina un'estensione impropria degli obblighi di servizio pubblico a segmenti di mercato caratterizzati da elevata contendibilità. Ciò si traduce, da un lato, in un ampliamento degli oneri potenzialmente a carico della finanza pubblica e, dall'altro, in una alterazione delle condizioni concorrenziali, in quanto tali servizi, ove forniti da Poste Italiane, beneficiano del regime proprio del Servizio Universale, mentre gli operatori concorrenti restano soggetti alle ordinarie regole di mercato. Tale impostazione appare in contrasto con il principio, di derivazione europea e recepito nell'ordinamento nazionale, secondo cui il Servizio Universale deve evolvere in funzione del contesto tecnico, economico e sociale,

evoluzione che può e deve tradursi anche in una razionalizzazione e, ove necessario, in una riduzione del suo perimetro, al fine di limitarlo alle sole prestazioni essenziali.

Inoltre, **l'articolo 5 del Contratto di Programma** riguardante “Servizi al cittadino, alle imprese e alle pubbliche amministrazioni” si riferisce a servizi che esulano dal Servizio Universale e pertanto riportare tale attività nel contratto di programma potrebbe essere fuorviante. Il testo descrive un programma di attività tra MIMIT e Poste Italiane Spa per il superamento del divario digitale degli utenti. Trattasi di un obiettivo virtuoso, d'interesse generale, che lo Stato può intraprendere con tutte le iniziative che ritiene idonee, ma che non può essere confuso con ciò che riguarda il Contratto di Programma di Servizio Universale di Poste Italiane s.p.a. Non può accadere che la logistica dei piccoli pacchi si trasformi in servizio postale universale. Il testo del contratto di programma chiarisce come funzionano e soprattutto come vengono finanziati questi servizi. Il Ministero e la società (Poste Italiane) collaborano per offrire servizi digitali ai cittadini tramite il progetto *Polis* (sportelli nei piccoli comuni). Questi servizi non nascono automaticamente, ma devono essere attivati tramite convenzioni specifiche con le singole Pubbliche Amministrazioni (es. INPS, Comuni, Agenzia delle Entrate, ecc.). Inoltre, questi servizi non sono finanziati con i soldi previsti da questo contratto (articolo 6).

Il progetto *Polis* crea la piattaforma e gli sportelli e chi vuole offrire un servizio deve farlo con fondi, tramite convenzioni specifiche. In questo modo, in applicazione dell'art. 38 c.1 DL 50/2022 (cosiddetto “Decreto Aiuti”) è consentito a Poste Italiane di mettere a disposizione delle Pubbliche Amministrazioni la propria rete (in particolare gli uffici postali) e la piattaforma digitale per l'erogazione di servizi ai cittadini.

Il comma 1 dell'art. 38 citato prevede, in sintesi, che:

- le Pubbliche Amministrazioni possano stipulare convenzioni con Poste Italiane;
- tali convenzioni servono per erogare servizi pubblici ai cittadini, soprattutto nei territori meno serviti (piccoli comuni, aree interne);
- viene valorizzata la rete capillare degli uffici postali come punti di accesso fisici e digitali ai servizi della PA;
- i rapporti (anche economici) tra le amministrazioni e Poste vengono disciplinati proprio da queste convenzioni.

Poiché è nelle convenzioni che si definiscono i servizi e coperture economiche, non si reputa opportuno riferire di tali attività nel contratto di programma non trattandosi di Servizio Universale ma di servizi resi al cittadino, alle imprese e alle

pubbliche amministrazioni attraverso la piattaforma Polis - Case dei servizi di cittadinanza digitale, prevista dal Decreto-legge 59/2021 finalizzata a rafforzare la coesione territoriale e a garantire l'accesso ai servizi pubblici nelle aree interne e nei centri minori.

In conclusione, il Contratto di Programma 2026–2031 tra il Ministero delle Imprese e del Made in Italy e Poste Italiane riflette una trasformazione strutturale del servizio postale: da servizio tradizionale a piattaforma integrata di servizi logistici e digitali. È un compromesso tra esigenze pubbliche e logiche di mercato, con un orientamento chiaro verso efficienza e innovazione, ma con alcune tensioni ancora aperte sul fronte dell'equità territoriale e della qualità del servizio ma solleva alcune perplessità Il contratto

- 1. Continuità con il passato, ma con adattamento al contesto attuale** - Il contratto si inserisce nella scia dei precedenti accordi, confermando a Poste Italiane il ruolo di fornitore del servizio universale. Tuttavia, emerge una forte attenzione all'evoluzione del settore: digitalizzazione, calo della posta tradizionale ed espansione dell'e-commerce. Questo si traduce nella necessità di una maggiore flessibilità operativa (es. recapito a giorni alterni, razionalizzazione degli uffici).
- 2. Equilibrio tra servizio pubblico e sostenibilità economica** - Un punto centrale è il tentativo di bilanciare obblighi di servizio universale e sostenibilità finanziaria. Il tetto massimo di circa 262,4 milioni annui di contributo pubblico segnala la volontà di contenere la spesa statale, incentivando efficienza e riduzione dei costi da parte dell'operatore.
- 3. Maggiore apertura e "ibridazione" della rete** - Rilevante è la possibilità di utilizzare soggetti terzi per punti di accettazione e consegna (tabaccherie). Questo indica un modello meno "chiuso" e più vicino a logiche di rete diffusa, potenzialmente più efficiente ma anche più complesso da controllare sul piano della qualità.
- 4. Rafforzamento della regolazione** - Il ruolo dell'AGCOM resta centrale: definisce standard di qualità, verifica i costi e può intervenire con sanzioni. Inoltre, le sue decisioni prevalgono sul contratto in caso di contrasto, a conferma di un sistema regolatorio forte.
- 5. Centralità della digitalizzazione (Progetto Polis)** - Il contratto valorizza il progetto "Polis", che trasforma gli uffici postali in sportelli multiservizio per la PA.

Questo è un passaggio strategico: Poste non è più solo operatore postale, ma infrastruttura di servizio pubblico territoriale, soprattutto nei piccoli comuni.

6. Criticità e possibili rischi.

- a) La razionalizzazione degli uffici e il recapito a giorni alterni possono ridurre la qualità percepita, soprattutto nelle aree periferiche.
- b) L'uso di soggetti terzi potrebbe creare problemi di uniformità del servizio.
- c) Il tetto fisso ai finanziamenti pubblici, se i costi aumentano, potrebbe comprimere ulteriormente il servizio.
- d) La posta massiva e i servizi editoriali, che ricadono attualmente nel perimetro del Servizio Universale, comportano problemi di concorrenza con operatori privati, in quanto la gestione da parte dell'ex incumbent Poste Italiane beneficia di esenzioni fiscali e rimborsi statali che rendono difficoltosa la partecipazione economica di altri operatori. Inoltre, si tratta di servizi che esulano dalle esigenze essenziali dei cittadini, andando oltre il perimetro del Servizio Universale e creando una distorsione del mercato, in contrasto con la logica di liberalizzazione e concorrenza equa prevista dalla normativa europea e nazionale.
- e) il Contratto promuove lo sviluppo di servizi digitali e di prossimità, come il progetto "Polis – Case dei servizi di cittadinanza digitale", che offrono ai cittadini e alle imprese un accesso integrato ai servizi pubblici, soprattutto nelle aree interne. Tali servizi sono regolati da specifiche convenzioni e non fanno parte del Servizio Universale ed andrebbero esclusi dal contratto.

In sintesi, il Contratto rappresenta un'evoluzione positiva del servizio postale, ma richiede attento monitoraggio per garantire qualità, equità territoriale e libera concorrenza, evitando che alcuni segmenti di mercato continuino a beneficiare di vantaggi ingiustificati a discapito di operatori privati e cittadini.