

**Allegato B alla delibera n. 203/24/CONS**

**REVISIONE DEL REGOLAMENTO IN MATERIA DI TITOLI ABILITATIVI  
PER L'OFFERTA AL PUBBLICO DI SERVIZI POSTALI**

**DOCUMENTO DI CONSULTAZIONE**

**SOMMARIO**

1	Introduzione.....	2
1.1	Premessa.....	2
1.2	Oggetto del procedimento .....	2
2	Quadro normativo e contesto di mercato .....	3
2.1	Il quadro normativo europeo e nazionale di riferimento .....	3
2.2	Il potere regolamentare dell'Autorità e il riparto di competenze con il Ministero. ....	5
2.3	Indirizzi giurisprudenziali nell'evoluzione del mercato .....	7
3	La regolamentazione vigente (lo <i>status quo</i> ) .....	11
3.1	Descrizione delle autorizzazioni e delle licenze in essere .....	11
3.2	<i>Modus procedendi</i> del Ministero nel rilascio dei titoli e nelle verifiche .....	12
3.3	Analisi del numero di titoli rilasciati in Italia .....	15
4	Temi oggetto di revisione e proposte dell'Autorità .....	16
4.1	Fasi del servizio postale e ipotesi di esclusione dal novero delle attività assoggettate.....	16
4.2	Differenziazione dei titoli e ipotesi di introduzione di oneri ridotti per alcune tipologie di operatori.....	19
4.3	Titolo per soggetti con offerta al pubblico di servizi postali .....	21
4.4	Locker/PUDO.....	24
4.5	Introduzione di un obbligo di vigilanza per il fornitore di servizi postali .....	26
4.6	Revoca dei titoli .....	29
4.7	Sanzioni .....	31
4.8	Soggetti tenuti a contribuire al fondo di compensazione.....	31

## 1 INTRODUZIONE

### 1.1 Premessa

1. Con la delibera n. 2/24/CONS l’Autorità ha avviato il procedimento finalizzato alla revisione del regolamento in materia di titoli abilitativi per l’offerta al pubblico di servizi postali. Ciò con l’intento di adeguare la regolamentazione di settore attualmente disciplinata dalla delibera n. 129/15/CONS al nuovo contesto sociale, economico e giuridico di riferimento. In quest’ottica, con il presente documento di consultazione, elaborato anche alla luce delle osservazioni preliminari fornite da diversi *stakeholders*, si sottopongono al mercato una pluralità di proposte tese ad innovare alcune delle disposizioni della suindicata regolamentazione.

2. Al riguardo, si evidenzia, anzitutto, che la precitata delibera n. 129/15/CONS, attraverso cui l’Autorità approvò il regolamento in materia di titoli abilitativi nel settore postale, mirava a definire il regime giuridico della licenza individuale e dell’autorizzazione generale per l’offerta al pubblico dei servizi postali (ai sensi del decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261<sup>1</sup>).

3. Nella suindicata delibera di approvazione del regolamento adottato nel 2015, l’Autorità, in linea con la scelta operata dal legislatore nazionale, ha mantenuto separate le proprie aree di intervento rispetto a quelle affidate al Ministero dello Sviluppo Economico (ora Ministero delle Imprese e del Made in Italy, di seguito anche “MIMIT” o “Ministero”), prevedendo l’adozione di due distinti provvedimenti: il Regolamento da parte dell’Agcom e il Disciplinare, conseguenziale alla regolamentazione, a cura del Ministero.

4. In sintesi, l’Autorità attraverso il proprio provvedimento, ha regolamentato la materia sotto il profilo del regime per il conseguimento dei titoli abilitativi (requisiti, obblighi, controlli, procedure di diffida, sospensione o revoca dei titoli); al Ministero è, invece, affidata la disciplina della procedura per il rilascio dei titoli abilitativi e delle connesse vicende estintive e modificative (durata, modalità di rinnovo, variazione della domanda di rilascio e concessione a terzi).

### 1.2 Oggetto del procedimento

5. Alla luce delle esperienze maturate in questi anni di applicazione della precitata vigente disciplina sui titoli abilitativi, nonché delle problematiche connesse, si ritiene necessario riconsiderare il quadro regolatorio in virtù dell’evoluzione dell’assetto economico e tecnologico, oltre che, specificamente, dello scenario normativo e del contesto di mercato.

---

<sup>1</sup> “Attuazione della direttiva 97/67/CE concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e per il miglioramento della qualità del servizio”.

## 2 QUADRO NORMATIVO E CONTESTO DI MERCATO

### 2.1 Il quadro normativo europeo e nazionale di riferimento

6. Al fine di ricostruire il quadro ordinamentale nel quale s’inserisce la disciplina regolamentare in materia di titoli abilitativi adottata nel 2015 dall’Autorità ed oggetto di questa consultazione appare opportuno, seppur sinteticamente, fare rapido cenno alla disciplina eurocomunitaria di settore. A riguardo, va, anzitutto, evidenziato che la suddetta normativa in materia di titoli abilitativi trova la sua cornice di fondo nella Direttiva n. 97/67/CE e ss.mm. Attraverso tale misura fu delineato nel 1997 il regime giuridico che regola le autorizzazioni nel settore postale; regime fondato sui principi di giustificata e proporzionalità considerati in rapporto agli obiettivi da perseguire<sup>2</sup>, in relazione alle specifiche necessità dei rispettivi Paesi europei.

7. Con la precitata disciplina europea, il legislatore ha definito in maniera precisa i caratteri delle tipologie abilitative. In particolare, nella suddetta Direttiva, le “autorizzazioni” (riportate all’art. 2, punto 14) vengono indicate come quelle tipologie di permesso che fissano diritti ed obblighi in capo ad un soggetto che fornisce servizi postali. Viene, inoltre, prevista una differenziazione tra l’«autorizzazione generale» e la «licenza individuale». Uno dei perni su cui si fonda il modello differenziato è costituito dalle differenze nelle procedure tese ad acquisire il titolo.

8. Mentre l’autorizzazione generale si ottiene attraverso l’applicazione dell’istituto del silenzio assenso, la licenza individuale (che di fatto è una sorta di autorizzazione speciale) si esplicita, invece, attraverso il rilascio del titolo da parte dell’autorità amministrativa a ciò preposta.

9. Dunque, per poter acquisire la licenza, è necessario che l’istituzione competente si esprima in maniera effettiva attraverso il concreto rilascio del provvedimento di abilitazione. A riguardo, di norma, si ritiene che la licenza individuale costituisca una sorta di autorizzazione speciale per il cui rilascio occorre un’attività di valutazione dell’amministrazione competente circa l’effettiva sussistenza di determinati requisiti che consentano di rilasciare il titolo al soggetto richiedente.

10. Va, altresì, sottolineato che il legislatore comunitario ha rimesso ai rispettivi legislatori nazionali il potere di fare ricorso alle suddette tipologie autorizzatorie nella misura necessaria per assicurare la conformità alle esigenze essenziali, oltre che in relazione alla fornitura del servizio universale.

11. Inoltre, il legislatore europeo ha, anche, rinviato ai singoli Paesi membri la possibilità di subordinare il rilascio e il mantenimento dei precitati titoli autorizzatori al rispetto di una pluralità di vincoli obbligatori, tra cui il rispetto delle condizioni di lavoro

---

<sup>2</sup> Cfr. considerando n. 33 direttiva n. 2008/6/CE “agli Stati membri dovrebbe essere consentito di utilizzare l’autorizzazione generale e le licenze individuali ogniqualvolta ciò sia giustificato e proporzionato all’obiettivo perseguito”.

e altri obblighi tra i quali, a titolo meramente esemplificativo, la contribuzione ai costi di funzionamento delle autorità nazionali di regolamentazione (art. 9 della Direttiva).

12. Relativamente alla disciplina domestica (D.lgs. 261/99), attraverso cui è stata recepita la suindicata normativa comunitaria di riferimento, va osservato che l'attività di cd. offerta al pubblico di servizi postali è subordinata al necessario, indispensabile rilascio di una autorizzazione generale (per quei servizi classificabili tra quelli non rientranti nella categoria di servizi universali) e di una licenza individuale (che si impone, invece, per l'erogazione dei servizi universali)<sup>3</sup>.

13. Va quindi evidenziato che, mentre i servizi postali ricomprendono le tradizionali quattro fasi (raccolta, smistamento, trasporto e distribuzione), il *"fornitore di un servizio postale"* è il soggetto imprenditoriale che "copre" almeno una delle suindicate fasi della filiera, ad eccezione della fase catalogabile come mero trasporto, che non è sottoposta al rilascio di titoli abilitativi. Inoltre, i predetti soggetti hanno il dovere di assicurare il rispetto degli obblighi fissati dal D.lgs. 261/99 relativamente a tutte le articolate fasi della filiera industriale, ad esempio, in ordine alla tutela della riservatezza e della sicurezza della rete<sup>4</sup>.

14. Dunque, una considerazione preliminare e prodromica ad ogni discorso di riforma sembrerebbe dover riguardare proprio il macro-tema concernente la platea di soggetti impegnati nelle singole attività della complessa ed articolata filiera industriale postale tenuti ad acquisire i titoli abilitativi. In quest'ottica, un approfondimento pare opportuno specie in un'ottica di razionalizzazione e semplificazione di sistema, atteso che sarebbe opportuno riflettere insieme agli *stakeholders* sulla possibilità di prevedere, eventualmente, l'obbligo di acquisire l'abilitazione esclusivamente per i soggetti che *"offrono al pubblico servizi postali"*, come del resto già prevede la norma primaria (essendo, questi ultimi, operatori necessariamente dotati di una apposita infrastruttura ed aventi una propria offerta di prodotti e servizi espressamente rivolta alla generalità degli utenti).

---

<sup>3</sup> Art. 5 (Licenza individuale): *"L'offerta al pubblico di singoli servizi non riservati, che rientrano nel campo di applicazione del servizio universale, è soggetta al rilascio di licenza individuale da parte del Ministero dello sviluppo economico."*

Art. 6 (Autorizzazione generale): *"L'offerta al pubblico di servizi non rientranti nel servizio universale, compreso l'esercizio di casellari privati per la distribuzione di invii di corrispondenza, è soggetta ad autorizzazione generale del Ministero dello sviluppo economico."*

<sup>4</sup> Art. 11 (Tutela della riservatezza e della sicurezza della rete): *"1. Ferme restando le disposizioni concernenti le esigenze essenziali di cui all'articolo 1, comma 2, lettera u), con uno o più provvedimenti del Ministro dello sviluppo economico, di concerto, per quanto di rispettiva competenza, con i Ministri del lavoro e delle politiche sociali, della salute, dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, delle infrastrutture e dei trasporti, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, sono adottate le occorrenti misure volte alla tutela della riservatezza degli invii di corrispondenza, della sicurezza del funzionamento della rete in relazione al trasporto di sostanze pericolose e vietate e della protezione di dati."*

2. Le disposizioni di cui al comma 1 si applicano a tutti gli operatori che svolgono servizi postali.

15. Del resto (anche gettando uno sguardo attento sul regime normativo che precedeva la delibera 129/15/CONS), sembrerebbe necessario porsi nell'ottica di una lettura evolutiva dello scenario ordinamentale considerato in relazione alle modificazioni intervenute nell'ultimo decennio attraverso i cambiamenti delle dinamiche economiche, tecnologiche, oltre che di mercato (valutando, peraltro, queste ultime anche in una dimensione comparata europea).

## **2.2 Il potere regolamentare dell'Autorità e il riparto di competenze con il Ministero.**

16. È, quindi, necessario fare rapido riferimento al regime normativo fissato dall'Autorità (con il varo della delibera 129/15/CONS, All. A), sulla base di quanto previsto dal Dlgs 261/99. In particolare, l'Autorità ha fissato i requisiti sia per il rilascio delle licenze individuali che per il rilascio delle autorizzazioni generali. Ha, inoltre, individuato gli obblighi connessi e le procedure di diffida, sospensione e revoca degli stessi.

17. Va, a riguardo, sottolineato che, nell'ambito dell'ampia, articolata attività istruttoria, preliminarmente, condotta dall'Autorità al fine di acquisire i necessari, prodromici elementi di conoscenza per disciplinare il sistema dei titoli abilitatori, questa Autorità raccolse, progressivamente, i contributi redatti dai soggetti interessati nel corso della consultazione pubblica che si concluse nel 2015; consultazione da cui emersero preziosi dati conoscitivi.

18. Nel corso della suindicata fase preliminare, preordinata alla definizione del quadro regolatorio di competenza, la stessa Autorità rilevò che lo scenario italiano di mercato era caratterizzato da un numero assai significativo di soggetti titolari di abilitazione per l'offerta di servizi postali. Furono, in particolare, sottolineate le significative differenze numeriche tra la composizione della stessa struttura di mercato nazionale (connotato da un elevato numero di operatori) e i diversi, singoli contesti di Paesi membri dell'UE.

19. All'interno della suddetta, prodromica attività di analisi (definita, come detto, nel 2015), l'Autorità relativamente al processo abilitativo seguito in Europa (e, specificamente, finalizzato ad ottenere il rilascio del titolo per l'offerta di servizi postali), rilevava, altresì, l'esistenza di diversi approcci regolamentari. Difatti, in alcuni contesti ordinamentali, si era rilevata l'assenza assoluta di titoli abilitativi. Mentre in altri sistemi nazionali si notava la sussistenza di un titolo abilitativo unico oppure di un titolo perimetrato per alcune, contingentate, fasi del servizio postale<sup>5</sup>. In questo quadro,

---

<sup>5</sup> Cfr punto 15. *Titoli abilitativi in Europa*

*In Europa si rinvennero cinque approcci differenti in materia di titoli abilitativi per l'offerta di servizi postali:*

*- l'assenza di qualsiasi titolo abilitativo: (autorizzazione generale - licenza individuale): Repubblica Ceca;*

*-solo autorizzazione generale: Danimarca, Irlanda, Lettonia, Lituania, Polonia, Gran Bretagna<sup>18</sup>, Romania, Slovacchia, Slovenia, Svizzera e Olanda;*

*-solo licenza individuale: Francia (per gli invii di corrispondenza indirizzata fino a 2 kg sia interni che transfrontalieri. Va notato che se il servizio è limitato al territorio nazionale e non è ricompresa la fase della distribuzione non è richiesto il titolo abilitativo), Belgio (per gli invii di corrispondenza fino a 2 kg sia interni che transfrontalieri rientranti nel perimetro del servizio universale. Va notato che per l'esercizio delle sole attività di preparazione degli invii nonché per la sola attività di trasporto non è richiesto il titolo*

l'Autorità sottolineava gli elementi che rendevano particolare il contesto italiano e rilevava le peculiarità del relativo mercato nel quale, nel 2012, ossia poco tempo prima, del varo del suddetto fondamentale provvedimento regolatorio, si era rilevato un notevolissimo incremento dei titoli abilitativi (sia licenze che autorizzazioni) che erano stati rilasciati. Si pensi, a riguardo, che sia nel 2012 che nel 2013 il numero dei titoli rilasciati era stato di quasi 900 abilitazioni per ciascun anno (il cui totale di titoli rilasciati ammontava in quella fase a circa 4.000 abilitazioni complessivamente rilasciate).

20. Appare interessante, a tal proposito, considerare parallelamente le rilevazioni compiute nel 2012 in ambito ERGP e valutate nell'ambito della consultazione avviata dall'Autorità e che portò al varo della delibera 129/15/CONS. Nel corso della suddetta attività di consultazione (e facendo riferimento ai dati riguardanti il 2012, raccolti in ambito ERGP) si rilevava che in alcuni tra i principali Paesi dell'UE il numero degli operatori registrati nelle singole realtà era assai più contenuto rispetto al contesto nazionale italiano. Difatti, vi erano 135 operatori in Olanda, 32 operatori in Francia e 18 operatori nel Regno Unito.

21. Alla luce dei dati generali acquisiti in quella fase, l'Autorità, con riferimento specifico al mercato italiano, considerava che, presumibilmente, la presenza di un numero così alto di soggetti dotati di licenza era determinato dal fatto che molti dei predetti operatori svolgevano attività di intermediazione o si occupavano della gestione di singole fasi della filiera postale.

22. In base agli elementi emersi nella suindicata consultazione (che si svolse circa dieci anni orsono e, come già ricordato, furono specificamente acquisiti attraverso i contributi di riflessione prodotti dai vari *stakeholders*), l'Autorità esprimeva la volontà di ipotizzare, in prospettiva, mirati cambiamenti per adeguare l'assetto regolatorio (sostanzialmente ereditato) ai mutamenti di scenario<sup>6</sup>; cambiamenti che furono, poi, in concreto introdotti con il varo della suindicata delibera n. 129/15/CONS mediante la quale fu approvato il regolamento in materia di titoli abilitativi per l'offerta al pubblico di servizi postali.

---

*abilitativo), Finlandia (per gli invii di corrispondenza indirizzata fino a 2 kg sia dentro che fuori dal perimetro del servizio universale) e Svezia (per gli invii di corrispondenza indirizzata fino a 2 kg rientranti nel perimetro del servizio universale);*

*-licenza individuale solo per alcuni servizi rientranti nel perimetro del servizio universale e autorizzazione generale per tutti gli altri servizi dentro e fuori dal perimetro del servizio universale: Austria, Germania (per gli invii di corrispondenza fino ad 1 kg), Islanda e Norvegia;*

*-licenza individuale per tutti i servizi rientranti nel perimetro del servizio universale e autorizzazione generale per i servizi non rientranti nel perimetro del servizio universale: Italia, Bulgaria, Cipro, Estonia, Grecia, Lussemburgo, Malta, Portogallo, Slovenia, Spagna e Ungheria*

<sup>6</sup> Cfr. punto 59. *In ordine alle osservazioni di Gps, si rileva che le proposte avanzate appaiono interessanti ma sarebbe prematuro prenderle in considerazione in questo momento: l'Autorità si appresta a sostituire una regolamentazione che è in vigore da più di dieci anni e che vede oggi un numero di titoli abilitativi che non ha eguali in Europa. È pertanto opportuno in questa fase fare prima chiarezza sui soggetti che operano sul mercato anche grazie alle informazioni richieste in sede di rilascio dei titoli, avere contezza della loro estensione geografica e della loro capacità operativa; una volta fotografata la reale situazione dei soggetti che operano nel settore si potrebbe pensare a dei cambiamenti più incisivi. [...]*

23. Una volta delineato lo scenario di contesto che portò al varo della suindicata disciplina, appare necessario tratteggiare sinteticamente la *governance* istituzionale che connota il quadro ordinamentale di settore che, peraltro, trova nella suindicata norma (articoli 1, 5 e 6 d.lgs. 261 cit. e delibera n. 129/15/CONS) il suo principale pilastro giuridico. A riguardo, va preliminarmente sottolineato che, al momento, la materia risulta presidiata da un modello di *governance* duale. Difatti, il comparto in esame è, sul piano generale, sottoposto ai poteri tecnico-amministrativi del MIMIT e a quelli tecnico-regolatori dell'Autorità.

24. Le due suindicate Amministrazioni svolgono le rispettive funzioni così di seguito brevemente enunciate: compete all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni la definizione dei requisiti per il rilascio dei titoli abilitativi preordinati allo svolgimento delle attività di mercato postale (autorizzazioni e licenze individuali), oltre che le attività tese alla individuazione degli standard di qualità dei servizi postali.

25. Inoltre, rientrano tra le funzioni, ulteriormente, assegnate all'Autorità le competenze in materia di tutela degli utenti nel settore postale; competenze esercitate dall'Autorità in funzioni di vigilanza sugli obblighi cui sono sottoposti gli operatori postali. Tali attività riguardano anche la gestione delle segnalazioni degli utenti (finalizzate all'attivazione, eventuale, dei poteri sanzionatori in materia) e la gestione delle controversie avviate dagli utenti che reputano di aver subito un danno, un documento dall'operatore nell'ambito del rapporto di utenza in materia postale.

26. Spetta, invece, al MIMIT la gestione delle procedure finalizzate al rilascio dei titoli abilitativi in materia di servizi postali. Il suddetto Dicastero è, altresì, competente rispetto alla regolamentazione delle procedure tese al rilascio delle licenze individuali, oltre che di quelle finalizzate al conseguimento delle autorizzazioni generali, anche ad effetto immediato. Inoltre, il Ministero gestisce le modalità per il rinnovo e per la comunicazione delle modifiche intervenute ai dati forniti dai soggetti che aspirano ad ottenere il titolo (al momento della presentazione delle relative istanze di rilascio degli stessi titoli). Il Ministero si occupa, infine, delle procedure finalizzate alla cessione a terzi e gestisce, anche, le ipotesi di decadenza.

### **2.3 Indirizzi giurisprudenziali nell'evoluzione del mercato**

27. L'articolo 1, comma 2, lettera *q*), d.lgs. n. 261/1999, nel definire l'autorizzazione, fa espresso riferimento alla titolarità ovvero alla gestione di "*reti proprie*" per lo svolgimento dell'attività postale.

28. Cionondimeno, l'Autorità, con la delibera n. 129/15/CONS, tenendo conto della situazione concreta del settore, non ha ritenuto opportuno imporre la titolarità di una rete fisica e, dunque, di una infrastrutturazione fisica quale requisito per ottenere il titolo abilitativo, evidentemente al fine di agevolare l'apertura del mercato, molto concentrato soprattutto sul segmento della corrispondenza, alla concorrenza.

29. Invero, da sempre il settore postale si caratterizza, da un lato, per una infrastrutturazione fisica di Poste Italiane, in qualità di fornitore del servizio universale (ove però “passano” anche beni e servizi non universali) capillare su tutto il territorio nazionale, coprendo il 100% dei CAP; dall’altro gli operatori alternativi, che hanno sviluppato le loro infrastrutture fisiche solo in alcune aree soprattutto a causa dei notevoli costi d’infrastrutturazione, dovuti anche alla morfologia del territorio italiano, a fronte di un mercato che garantisce bassa remuneratività.

30. Invero, gli operatori alternativi al FSU, per raggiungere una copertura del territorio più estesa senza dover sostenere spese eccessive in investimenti infrastrutturali, hanno negli anni sviluppato reti per così dire “miste”, in parte proprietarie e in parte di altri, mediante *partnership* commerciali (*franchising*, consorzi, mandati, etc., con o senza vincolo di esclusiva) con altri operatori nonché con Poste Italiane. Non solo, anche gli operatori più strutturati si avvalgono di contratti “di rete” – con o senza vincolo di esclusiva – per fare fronte in maniera economicamente più sostenibile e flessibile a determinate commesse per le quali non converrebbe sviluppare proprie infrastrutture.

31. I modelli di *business* esistenti consentono agli imprenditori dotati di reti di recapito proprietarie di dimensioni ridotte o comunque meno capillari rispetto alla rete di servizio universale di operare anche su scala nazionale e si sono sviluppate forme organizzative di tipo orizzontale e a rete o piramidale, con un soggetto che, in quest’ultimo caso, si pone quale “capofila” o “capogruppo” di fatto, laddove eserciti attività di coordinamento, direzione e controllo, talvolta con una intensità di “avvalimento” di altri soggetti tali che resta in capo all’impresa il solo compito di organizzare il lavoro altrui, reso per sé stessa.

32. Il riconoscimento di tale sistema se da un lato può essere apprezzato (soprattutto per i minori oneri economici che implica), dall’altro determina il problema della imputazione della responsabilità rispetto all’utente. Il tema è stato oggetto di varie sentenze dei giudici amministrativi.

33. Nella decisione del Consiglio di Stato n. 8106/2018, il giudice amministrativo ha, invero (pur censurando nel caso concreto l’azione amministrativa dell’Autorità) statuito che il contratto di rete va dimostrato in concreto al fine d’imputare la responsabilità nei confronti della clientela al soggetto che organizza, coordina, dirige l’attività materiale di altri imprenditori.

34. In un altro caso (Tar Lazio 2827/2018), il g.a. ha statuito che *“La presenza, in ultima analisi, di una fitta rete di soggetti, per la gran parte privi di titolo abilitativo, sostanzialmente strumenti operativi, privi di una propria autonomia gestionale e organizzativa, della società (Kipoint) che, a sua volta priva di titolo abilitativo, svolge in virtù di un accordo commerciale pregresso, la fase iniziale del servizio postale (attività di raccolta), per altra società (SDA Express), questa solo titolare di autorizzazione generale, sostenendo, peraltro (come sopra visto illegittimamente) di esserne mandataria, comporta, stante la sostanziale unitarietà dello schema gestionale adottato e i penetranti poteri di direzione e controllo dell’ “affiliante”, che la stessa assume una*

*precisa posizione di responsabilità e garanzia per l'attività poste in essere dalle "affiliate". Si è dunque al di fuori della mera affiliazione commerciale bensì al cospetto di un'organizzazione unitaria di soggetti che, ancorché formalmente distinti, svolge sotto la direzione unitaria e con il marchio della Kipoint le attività che la stessa dovrebbe svolgere per SDA Express, ciò che porta necessariamente ritenere la Kipoint il soggetto responsabile per lo svolgimento delle medesime attività in assenza del titolo abilitativo richiesto, sia da parte propria sia da parte dei soggetti facenti parte della struttura territoriale per tal via creata".*

35. Analogamente, nel caso cd. Euroinvio, il Tar Lazio (9142/2020) ha statuito: *"Ed infatti, come appena evidenziato, tramite il contratto di franchising e gli accordi commerciali con le imprese affiliate, la ricorrente ha esteso la sua rete di offerta di servizi postali sul territorio italiano, sia consentendo alle affiliate di usare il proprio marchio ed il proprio know how, sia conformando specificamente il servizio postale offerto alla clientela, anche sotto il profilo economico e operativo (come sopra evidenziato le tariffe sono determinate da Euroinvio). Gli accordi commerciali costituiscono quindi lo strumento giuridico mediante il quale la ricorrente esercita in Italia la propria attività di offerta di servizi postali al pubblico con l'impiego del proprio marchio e sotto le proprie direttive anche economiche, circostanza che giustifica la necessità di ottenere un'autorizzazione generale ulteriore a quella delle imprese affiliate...Nel caso in esame, ciò che si imputa alla ricorrente non è di avere tenuto una mera condotta omissiva consistente nel mancato controllo del possesso dell'autorizzazione da parte delle affiliate, bensì una condotta propria, di natura commissiva colposa, consistente nell'aver creato una rete di offerta di servizi postali al pubblico, con l'impiego del proprio marchio e del proprio know how e sotto le proprie direttive, inserendovi negligenzatamente soggetti non dotati dell'autorizzazione per l'esercizio dei servizi postali. Tale condotta commissiva costituisce certamente violazione degli artt. 6 del D.lgs. n. 261/1999 e 8 del Regolamento in materia di titoli abilitativi per l'offerta al pubblico di servizi postali: può infatti ritenersi che tali disposizioni, in ragione della loro ampia formulazione e della loro finalità, impongono non solo che l'operatore che offre al pubblico servizi postali sia dotato dell'autorizzazione generale, ma anche che l'operatore che si avvalga della collaborazione ed intermediazione di terzi, creando sotto le sue direttive, con l'utilizzo del proprio marchio e del proprio know how, una rete imprenditoriale di offerta al pubblico di servizi postali, coinvolga soggetti abilitati allo svolgimento dell'attività in quanto dotati dell'autorizzazione generale. Quanto appena esposto trova peraltro conforto ove si ponga attenzione al disvalore oggettivo della condotta, essendo maggiormente lesiva dell'interesse tutelato dalle citate disposizioni la condotta del soggetto che, non solo è privo della propria autorizzazione generale, ma crea una più articolata rete di servizi postali avvalendosi di soggetti privi di autorizzazione".*

36. Ancora, in Sistema Italia Tar 2449/2022, il g.a. ha affermato che *"Dall'istruttoria condotta dall'Autorità procedente, allegata agli atti processuali, emerge chiaramente che la rete MBE non è composta da operatori autonomi, in quanto i soggetti operanti a livello locale in forza del contratto di franchising sono rigidamente subordinati alla*

*società che presiede all'organizzazione della rete. Il servizio è rigorosamente disciplinato a livello centrale, senza alcun margine di autonomia lasciato agli operatori locali che non si limitano a identificarsi nel marchio unitario ma svolgono operazioni predeterminate dal vertice della rete. Ne deriva che la società ricorrente risponde del servizio di raccolta postale svolto dai propri affiliati in tutte le regioni nelle quali essi operano. Il fatto che l'autorizzazione generale eventualmente rilasciata alla società posta al vertice dell'organizzazione potesse avere valore sull'intero territorio nazionale non determina una limitazione di responsabilità nel caso in cui, come nella fattispecie concreta, sia risultata carente tale autorizzazione generale. Il regolamento allegato alla delibera numero 129/15 individua come sedi mandatarie le sedi, appartenenti a soggetti giuridicamente distinti da quelli abilitati, in cui viene svolta, in nome e per conto di questi ultimi e sulla base del titolo abilitativo da questi posseduto, attività relativa alla raccolta postale. Affinché si configurino, quindi, le sedi mandatarie è necessario che il soggetto principale acquisisca il titolo abilitativo dichiarando di agire anche tramite le sedi mandatarie. Non avendo conseguito l'autorizzazione generale, la ricorrente non può qualificare i suoi affiliati come sedi mandatarie e pertanto è chiamata a rispondere anche dell'operato di essi, in quanto soggetti ad essa sostanzialmente sottoposti, senza che tale addebito risulti in violazione del principio di tassatività delle sanzioni amministrative, essendo stata sanzionata la violazione dell'obbligo di autorizzazione generale tanto a livello di vertice dell'organizzazione quanto a livello territoriale da parte dell'unico soggetto responsabile dell'organizzazione imprenditoriale del servizio”.*

37. E ancora il caso cd. SGT (Tar Lazio 5465/2020): *“Nella sentenza n. 8491/2019, la III Sezione di questo Tribunale ha statuito che “è, dunque, destituita di qualsivoglia fondamento giuridico l'affermazione secondo cui gli operatori ai quali la ricorrente esternalizzava parte del servizio avrebbero svolto, contrariamente a quanto affermato dall'Autorità, attività di solo trasporto e, pertanto, non necessiterebbero di alcun titolo abilitativo, osservando il Collegio come la circostanza che il servizio prestato da tali soggetti non fosse di mero trasporto risulti chiaramente evincibile dalla lettura dei contratti tipo “Vettori” e “Corrispondenti” versati in giudizio dalla società, ove, nel definire l'oggetto degli stessi, ci si riferisce anche alle prestazioni di “ritiro e consegna delle bollette” e “prelievo delle spedizioni in partenza e consegna al destinatario”, per poi dettagliatamente disciplinare sia la fase di ritiro e prelievo che di consegna presso la clientela, anche attraverso la gestione di una serie di magazzini”.*

38. Il cd. Diritto vivente, quindi, insegna che non possono sussistere dubbi sull'applicazione, anche a chi esercita anche una sola fase postale e anche per conto altrui, della disciplina dei titoli abilitativi; ed ha nel contempo riconosciuto la presenza sul mercato di questi contratti atipici plurilaterali e di rete.

39. Si richiama, sul punto, in tema di ingerenza, la giurisprudenza (cfr. Corte di Cassazione, 9 gennaio 2019, n. 267) che ha individuato un centro unitario di imputazione in presenza di una serie di requisiti: *“a) unicità della struttura organizzativa e produttiva; b) integrazione tra le attività esercitate dalle varie imprese del Gruppo e il correlativo interesse comune; c) coordinamento tecnico e amministrativo – finanziario tale da*

*individuare un unico soggetto direttivo che faccia confluire le diverse attività delle singole imprese verso uno scopo comune; d) utilizzazione contemporanea della prestazione lavorativa da parte delle varie società titolari delle distinte imprese, nel senso che la stessa sia svolta in modo indifferenziato e contemporaneamente in favore dei vari imprenditori” (cfr. Corte di Cassazione, 29 novembre 2011, n. 25270).*

40. Di recente, poi, il TAR Lazio, Sez. IV, 13 dicembre 2023, n. 18864 ha statuito che il titolo deve averlo anche chi “*non si limita ad affidare a soggetti terzi un servizio di consegna da questi svolto in autonomia, sia pure nel rispetto di determinati standard*”, ma “*organizza un proprio servizio, coerentemente col fatto che esso viene pubblicizzato come proprio, tramite un complesso di pattuizioni, direttive e poteri di controllo che la rendono, di fatto, il dominus dell’attività di recapito*”.

41. La normativa postale primaria, generale ed astratta, non può prevedere – per ogni tipo di attività negoziale – se viene fatta materialmente, con mandato, con rappresentanza, in gruppo, in autonomia, etc né può distinguere tra svolgimento dell’attività postale in proprio o a mezzo terzi, di cui si organizzi il lavoro o a cui si dia mandato: ed è ovvio, posto che il sistema normativo vigente – già solo a stare alla normativa del codice civile - consente di avvalersi di soggetti terzi per lo svolgimento di singole o di tutte le attività.

42. Più in generale, il contratto di subfornitura è ammesso, entro certi limiti, anche nel codice degli appalti e proprio di recente l’articolo 119 del nuovo Codice è stato oggetto di un atto d’interpretazione congiunta delle tre Autorità di settore (Agcom, Anac, Agcm) proprio per chiarire che una interpretazione eccessivamente restrittiva del dettato normativo potrebbe avere effetti distruttivi per l’intero settore.

### **3 LA REGOLAMENTAZIONE VIGENTE (LO STATUS QUO)**

#### **3.1 Descrizione delle autorizzazioni e delle licenze in essere**

43. Una volta descritto in maniera assai sintetica il riparto di competenze tra le due summenzionate amministrazioni di settore, appare necessario addentrarsi ulteriormente all’interno della materia in esame, considerando, più in dettaglio, il vigente assetto normativo che regola sia le autorizzazioni che le licenze. Più in dettaglio si evidenzia che:

- l’autorizzazione generale è il titolo che abilita a fornire servizi postali non rientranti nel servizio universale. Appartengono, esemplificativamente, a questa categoria:
  - raccolta, trasporto, smistamento e distribuzione degli invii postali oltre i 2 kg e pacchi oltre i 20 kg e non superiori ai 30 Kg;
  - raccolta, trasporto, smistamento e distribuzione della pubblicità diretta per corrispondenza;
  - servizi a valore aggiunto (corriere espresso, consegna nelle mani del destinatario, garanzia di recapito ad una determinata ora, ritiro a domicilio,

- conferma dell'avvenuta consegna, possibilità di cambio di indirizzo, tracciamento elettronico, ecc.) anche per invii postali fino a 2 kg e pacchi fino a 20 kg;
- raccomandata urgente;
  - recapito della posta elettronica a data o ora certa;
  - intermediazione con il Fornitore del Servizio Universale;
- l'autorizzazione generale ad effetto immediato è l'abilitazione per fornire il servizio di esercizio di casellario privato (attraverso le caselle postali per la distribuzione della corrispondenza);
- la licenza individuale finalizzata allo svolgimento dei servizi inquadrabili nell'ambito del servizio universale che sono:
- raccolta, trasporto, smistamento e distribuzione degli invii postali fino a 2 kg;
  - raccolta, trasporto, smistamento e distribuzione dei pacchi postali fino a 20 kg;
  - i servizi concernenti gli invii raccomandati e gli invii assicurati che non siano attinenti alle notificazioni di atti a mezzo posta e di comunicazioni a mezzo posta connesse con la notificazione di atti giudiziari di cui alla legge 20 novembre 1992, n. 890, e s.m.i. e i servizi inerenti le notificazioni a mezzo posta di cui all'art.201 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285.
- la licenza individuale speciale, finalizzata allo svolgimento dei servizi di notificazioni a mezzo posta di atti giudiziari di cui alla legge 20 novembre 1992, n.890, e s.m.i. e violazioni al codice della strada di cui all'art.201 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285. Va precisato, a riguardo, che la disciplina di settore è stata, da ultimo, riformata dall'Autorità con l'approvazione della delibera n. 78/23/CONS.

### **3.2 Modus procedendi del Ministero nel rilascio dei titoli e nelle verifiche**

#### Nuovo portale "Servizi Postali"

44. Occorre, poi, aprire un focus specificamente dedicato al ruolo gestionale svolto dal Ministero, dedicando una specifica attenzione al cd. *modus procedendi* adottato dal MIMIT, tenendo ovviamente conto delle più recenti innovazioni organizzative e procedurali. A partire dal dicembre del 2022, il precitato Dicastero ha attivato un portale *web* appositamente dedicato alle procedure amministrative concernenti la gestione delle licenze e delle autorizzazioni postali e che semplifica in maniera significativa le tappe da seguire per ottenere il rilascio del titolo abilitativo, valorizzando il percorso digitale da svolgersi sul predetto portale.

45. Preliminarmente, va sottolineato che il soggetto che intende dotarsi di un titolo abilitativo, dopo essersi autenticato (tramite SPID, Carta d'identità elettronica oppure

registrandosi direttamente al portale), potrà accedere ad un'area *web* dedicata, all'interno della quale potrà visualizzare, in dettaglio, le informazioni relative al proprio profilo e gestire in autonomia le procedure concernenti i propri titoli abilitativi (rilascio, rinnovo, cessione o subentro).

46. Per procedere con la richiesta di abilitazione, l'utente dovrà seguire i seguenti passi: *i*) inserire il Codice Fiscale e la Partita IVA della società per la quale si richiede di essere abilitato; *ii*) confermare la richiesta di abilitazione tramite codice OTP che sarà inviato alla PEC della società presente sul sistema); *iii*) inserire sul Portale il codice OTP ricevuto tramite PEC.

47. Gli operatori postali dovranno, quindi, presentare le domande esclusivamente attraverso l'accesso al portale in quanto il Ministero non terrà in considerazione le richieste trasmesse da canali differenti.

48. La procedura digitalizzata prevede che l'utente-richiedente dovrà autenticarsi al portale ed alimentare i campi richiesti, necessari al rilascio della licenza.

49. Per completezza, appare opportuno segnalare, qui di seguito, l'elenco dei documenti da compilare che devono, poi, essere attentamente custoditi dal soggetto richiedente (al fine di riscontrare, in via documentale, eventuali richieste di verifica avanzate dalla suindicata, competente amministrazione).

50. Si tratta della dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà nel quale si autodichiari che, nei propri confronti, non sussistono condanne a pena detentiva per delitto non colposo superiore ai sei mesi e che il dichiarante non sia sottoposto a misure di sicurezza e di prevenzione disposte dall'Autorità giudiziaria. Va, altresì, presentata l'autocertificazione di iscrizione alla competente Camera di commercio (CCIAA), l'autocertificazione antimafia e quella riguardante l'attività di nuova impresa – bilancio.

51. Va, poi, considerato che ai fini di poter interloquire con il predetto Dicastero, va attivata una casella di posta elettronica certificata. Sarà quest'ultimo l'esclusivo canale comunicativo, previsto dal summenzionato Dicastero, da adottare, permanentemente, al fine di avvertire (peraltro in maniera tempestiva) la precitata Amministrazione circa le variazioni intervenute (esemplificativamente all'indirizzo, al numero telefonico e di posta elettronica).

#### Rilascio della Licenza individuale

52. Il termine per il rilascio della licenza individuale o per il rifiuto della stessa è di novanta giorni, decorrenti dal giorno di ricevimento della domanda da parte del Ministero.

53. Qualora la domanda non risulti completa il Ministero provvederà a chiedere le necessarie integrazioni. In caso di mancato riscontro entro trenta giorni dal ricevimento di tale richiesta, la domanda si intenderà automaticamente rinunciata. Pertanto, decorso tale termine, qualora ancora interessati, occorrerà presentare una nuova domanda, corredata di tutta la documentazione ed effettuare un nuovo versamento per spese istruttoria.

54. Entro 90 giorni dal ricevimento della domanda, qualora completa in tutte le sue parti, la licenza verrà rilasciata e trasmessa al richiedente.

#### Conseguimento dell'autorizzazione generale

55. L'autorizzazione generale si consegue sulla base dell'istituto del silenzio-assenso ove, entro il termine di quarantacinque giorni dalla ricezione della domanda, non pervenga all'interessato un provvedimento di diniego del Ministero ovvero la richiesta di chiarimenti o di documenti.

56. L'autorizzazione generale ad effetto immediato si consegue, invece, contestualmente alla presentazione della dichiarazione del soggetto interessato.

57. Qualora la domanda non risulti completa il Ministero provvederà ad inviare una richiesta di chiarimenti o di documenti. In caso di mancato riscontro entro trenta giorni dal ricevimento della richiesta, la domanda si intende decaduta. Decorso tale termine, se ancora interessati, occorrerà presentare una nuova domanda ed effettuare due nuovi versamenti; uno per spese di istruttoria e l'altro per verifiche e controlli.

58. Entro 45 giorni dal ricevimento della domanda, l'autorizzazione generale si deve intendere conseguita per silenzio-assenso, salvo interruzione del termine in caso di domanda incompleta.

#### Validità e rinnovo dei titoli abilitativi

59. I titoli abilitativi sono validi 6 anni dalla data di rilascio o conseguimento e sono rinnovabili compilando la relativa domanda di rinnovo presente all'interno della propria area dedicata. La domanda di rinnovo potrà essere presentata a partire da sei mesi prima della scadenza del titolo fino a 45 giorni prima della scadenza (90 giorni prima nel caso della licenza). Va considerato che il Ministero non fornisce una preventiva comunicazione della scadenza.

60. Qualora la richiesta di rinnovo non sia prodotta entro il suddetto termine, il Ministero ne disporrà la decadenza, con conseguente illegittimità dell'attività eventualmente esercitata.

#### Variazioni ai titoli abilitativi

61. Ogni richiesta di modifica dei contenuti dei titoli (ad esempio: variazioni della sede legale, della ragione sociale, del numero delle sedi secondarie, ecc.) deve essere comunicata al Ministero, entro 30 giorni dall'avvenuta variazione, previo pagamento di un apposito contributo per le spese d'istruttoria, unitamente alla dichiarazione sostitutiva del certificato di iscrizione alla Camera di Commercio, a copia di un documento di identità degli eventuali nuovi soci, ciascuno dei quali deve allegare le autocertificazioni relative al non aver riportato condanne a pene detentive per delitto non colposo, alla documentazione antimafia ed al rispetto degli obblighi contributivi e previdenziali.

### Cessione e subentro

62. I titoli abilitativi non possono essere ceduti a terzi senza il previo consenso del Ministero. Sia il cedente che il subentrante devono compilare rispettivamente la domanda di cessione e subentro presente all'interno della propria area dedicata sull'apposito portale *web* del Dicastero. Ai fini della cessione, è necessario corrispondere un contributo per le spese d'istruttoria; inoltre il soggetto cedente deve dimostrare la regolarità del pagamento dei contributi.

### 3.3 Analisi del numero di titoli rilasciati in Italia

63. Attualmente, in Italia, i titoli abilitativi rilasciati dal Ministero hanno superato le 5.000 unità, e hanno registrato un aumento del 16% nell'ultimo quinquennio e del 5% rispetto al 2022 (cfr. tabella 1).

*Tabella 1 – Titoli abilitativi rilasciati in Italia*

	2019	2020	2021	2022	2023
Licenze individuali	2.055	2.016	2.103	2.114	2.157
Autorizzazioni generali	2.337	2.396	2.630	2.753	2.957
Autorizzazioni generali ad effetto immediato	66	54	51	47	50
Licenze individuali speciali	12	14	20	21	23
<b>Totale</b>	<b>4.470</b>	<b>4.480</b>	<b>4.804</b>	<b>4.935</b>	<b>5.187</b>

*Fonte: elaborazioni dell'Autorità su dati Ministero*

64. Sebbene i titoli siano più di 5.000, i soggetti in possesso di almeno un titolo abilitativo (licenza o autorizzazione generale) per fornire servizi postali sono più di 3.800, numero in costante crescita nel corso degli anni (+22% rispetto al 2019); di questi, circa il 40% è costituito da imprese individuali, il 47% circa da società a responsabilità limitata e solo il 2% da società per azioni.

*Tabella 2 – Natura giuridica dei soggetti dotati di titolo abilitativo*

	2019	2023
Imprese individuali	1.302	1.480
Società a responsabilità limitata	1.264	1.790
Società per azioni	68	80
Altro (Associazioni, Consorzi, Cooperative, ecc.)	524	494
<b>Totale</b>	<b>3.158</b>	<b>3.844</b>

*Fonte: elaborazioni dell'Autorità su dati Ministero*

#### 4 TEMI OGGETTO DI REVISIONE E PROPOSTE DELL'AUTORITÀ

##### 4.1 Fasi del servizio postale e ipotesi di esclusione dal novero delle attività assoggettate

###### Descrizione

65. Con l'allegato A alla delibera n. 75/24/CONS, l'Autorità ha chiesto agli operatori di settore di fornire ogni elemento di valutazione utile a chiarire il perimetro delle singole fasi (raccolta, smistamento, trasporto e distribuzione) che compongono i servizi postali e gli elementi che contraddistinguono ciascuna di esse, al fine – stando nell'ambito del perimetro indicato dal legislatore – di un'eventuale delimitazione del perimetro dei titoli abilitativi o di una loro articolazione per mirate fasi del processo industriale dell'attività postale.

###### Osservazioni degli operatori

66. Da quanto emerso dai contributi pervenuti sembrerebbe definirsi un quadro organico in cui la disciplina di settore definisce, in buona parte, le fasi del servizio postale che comprendono il trattamento degli invii postali, dalla raccolta dal mittente fino alla consegna al destinatario.

67. In relazione alla definizione di "raccolta" si fa riferimento all'art. 1, comma 1, lett. d) del d.lgs. 261/99. Tale disposizione la definisce come "l'operazione di raccolta degli invii postali da parte di un fornitore di servizi postali". Affinché si possa individuare tale fase non occorre, quindi, che l'invio postale sia depositato dal mittente presso un punto di accesso<sup>7</sup> della rete di un operatore, potendo essa, in alternativa, avvenire presso il domicilio del mittente.

68. Va precisato, inoltre, che l'attività di raccolta può essere contestuale all'attività di "accettazione" dell'invio (ad es. presso gli UP ovvero al domicilio del mittente) o può precedere tale attività (ad es. nel caso di deposito dell'invio nella cassetta d'impostazione, l'accettazione si concretizza in un momento successivo, previa verifica ad esempio dei requisiti d'idoneità dell'oggetto ad essere immesso nella rete postale). L'operatore postale assume l'effettiva responsabilità dell'invio a partire dal momento in cui comunica al cliente-mittente la sua accettazione.

69. Gli operatori postali, inoltre, possono prendere in carico un invio tramite raccolta presso il domicilio dei mittenti (cd. *pick up*), ovvero tramite reti alternative di soggetti terzi (ad es. i c.d. PUDO o dei cd. affrancaposte) nonché tramite servizi di raccolta/accettazione *online* (per la c.d. posta ibrida e per i pacchi quando il servizio è reso mediante piattaforme digitali).

---

<sup>7</sup> Ubicazioni fisiche comprendenti in particolare gli uffici postali e le cassette postali messe a disposizione del pubblico, o sulla via pubblica o nei locali del fornitore del servizio universale o dei fornitori dei servizi postali dove gli invii postali possono essere depositati dai mittenti.

70. Lo “*smistamento*”, invece, consiste nell’attività di suddivisione degli invii, svolta dall’operatore per l’instradamento nella rete postale e la successiva distribuzione ai destinatari. Tale attività viene svolta tradizionalmente su più livelli (HUB e/o Centro di Recapito), ed è differenziabile in partenza e in arrivo<sup>8</sup>.

71. Da questo punto di vista, quindi, non rientrerebbero nella suindicata platea di attività quelle svolte dai cd. consolidatori, laddove i predetti pongano in essere attività di mera preparazione degli invii postali (come ad esempio stampa, imbustamento, etichettatura, indicazione dell’indirizzo e affrancatura), ed attività di effettivo allestimento e preparazione degli stessi invii al fine di renderli idonei alla successiva fase della distribuzione. Ciò specialmente nel caso in cui tali soggetti non offrano congiuntamente servizi di recapito, ovvero lo facciano sulla base di un mandato con rappresentanza rilasciato dal mittente (anche quando è un *marketplace*) nei confronti di un operatore postale. In quest’ottica, le attività di allestimento e preparazione degli invii postali non sono, dunque, qualificabili come “attività postali” e, pertanto, le imprese che svolgono esclusivamente le suddette attività non dovrebbero essere più soggette al rilascio del titolo abilitativo.

72. In relazione al “*trasporto*”, in linea con l’attuale quadro regolamentare, è opportuno distinguere tra “attività di solo trasporto” e “attività di trasporto postale” (Direttiva 2008/6/CE, cons. 17), escludendo pertanto dall’assoggettamento alla disciplina del settore postale le imprese che effettuano solo ed esclusivamente attività di trasporto, senza svolgere quindi alcuna attività “a monte” e “a valle” della fase di trasporto all’interno della catena postale.

73. Al riguardo, PI evidenzia come l’attuale disciplina del settore postale andrebbe meglio coordinata con quella relativa all’attività di trasporto. Se, infatti, un’impresa che effettua solo attività di mero trasporto non è in alcun modo soggetta alla regolamentazione postale, viceversa un operatore postale è anche sottoposto agli obblighi derivanti dalla regolamentazione del trasporto. Questo profilo sembrerebbe creare evidenti asimmetrie e difficoltà nell’assicurare la *compliance* di entrambe le normative di riferimento (ciò anche in termini di contributi alle Autorità di settore, obblighi dichiarativi, adempimenti amministrativi).

74. A norma della regolamentazione vigente, gli operatori postali, qualora abbiano la disponibilità di veicoli dotati di una certa capacità di carico per il trasporto di merci su strada, devono dotarsi della licenza per l’autotrasporto di cose per conto di terzi; e ciò è necessario anche se le merci trasportate su strada sono esclusivamente invii postali e anche se l’attività in concreto espletata è riconducibile alla fase del trasporto effettuata nell’ambito dell’espletamento del servizio postale.

---

<sup>8</sup> Lo smistamento in partenza rappresenta la prima fase in cui i prodotti postali sono lavorati per il trasporto fino alla destinazione. Lo smistamento in arrivo, invece, viene effettuato nei centri di smistamento del bacino logistico a cui è destinata la corrispondenza dove il prodotto è ripartito verso i vari uffici di destinazione, da cui partono le attività di recapito.

75. Tale previsione comporta oneri aggiuntivi in capo agli operatori postali, sia per quanto riguarda la fase del rilascio della licenza per autotrasporto merci (ancorché in forma “semplificata”), sia per quanto riguarda gli obblighi dichiarativi nei confronti dell’Autorità di Regolazione dei Trasporti.

76. A tale riguardo, PI ritiene opportuno che l’Autorità valuti, anche eventualmente attraverso il coinvolgimento dell’ART, di prevedere meccanismi di semplificazione per gli operatori postali che hanno la disponibilità di mezzi impiegati per il trasporto di invii postali.

77. Per “*distribuzione*” (o recapito) si intende il processo che va dallo smistamento nel centro incaricato di organizzare la distribuzione, alla consegna degli invii postali ai destinatari. Si ritiene non rientrante nella disciplina postale la sola distribuzione da magazzino a magazzino.

#### Proposta

78. L’Autorità, anche alla luce delle osservazioni formulate dagli *stakeholders*, rappresenta quanto segue. I servizi di stampa e imbustamento, forniti dai c.d. *Printer Service Provider* (PSP), afferiscono ad attività propedeutiche alla generazione dell’invio.

79. Le suddette attività, che rendono disponibili gli oggetti fisici (buste e plichi) all’operatore postale, precedono l’avvio dell’attività postale che ha inizio dalla fase di raccolta e accettazione con la quale l’operatore postale assume l’effettiva responsabilità dell’invio e si conclude con la sua consegna al destinatario.

80. Tale posizione è stata già rappresentata dall’associazione XPLOR (che raggruppa i principali stampatori e/o consolidatori) nel corso del procedimento di verifica del costo netto del servizio universale, concluso con la delibera n. 62/24/CONS, e ribadito nelle osservazioni fornite nell’ambito del presente procedimento.

81. Anche gli altri soggetti che hanno partecipato alla prima fase del procedimento hanno considerato positivamente l’opportunità di sottrarre le imprese che svolgono esclusivamente i servizi sopraccitati (stampa e imbustamento) alla disciplina in materia di titoli abilitativi.

82. Viceversa, se un’impresa svolge oltre alla stampa e all’imbustamento anche una sola delle fasi del servizio postale è tenuta all’acquisizione del relativo titolo abilitativo.

**Domanda 1) Si condivide la proposta di non prevedere l’acquisizione del titolo abilitativo postale per quei soggetti che svolgono esclusivamente attività preliminari, quali la stampa e l’imbustamento, propedeutiche ai servizi postali?**

#### **4.2 Differenziazione dei titoli e ipotesi di introduzione di oneri ridotti per alcune tipologie di operatori**

##### Descrizione

83. Nell'allegato A alla delibera n. 75/24/CONS, l'Autorità ha richiesto agli *stakeholders* di fornire osservazioni circa l'opportunità, all'interno del perimetro della licenza individuale e dell'autorizzazione generale indicato dal legislatore, di differenziare i titoli abilitativi in funzione dell'attività postale svolta oppure in funzione dell'ambito territoriale di attività.

##### Osservazioni degli operatori

84. **PI** ritiene che una differenziazione dei titoli in funzione dell'attività svolta o dell'ambito territoriale di operatività debba essere attentamente valutata, guardando – da un lato – al condivisibile obiettivo di semplificazione del sistema e – dall'altro – all'opportunità di differenziare gli obblighi/diritti degli operatori postali.

85. In particolare, **PI** ritiene che una differenziazione territoriale dei titoli abilitativi non sia necessaria, tenuto conto della circostanza che le licenze individuali e le autorizzazioni generali non prevedono di fatto obblighi particolari di copertura in capo agli operatori postali, conferendo piuttosto l'abilitazione all'erogazione del servizio potenzialmente sull'intero territorio nazionale, sulla base delle scelte (variabili nel tempo) dell'operatore. Pertanto, potrebbe essere sufficiente rafforzare gli obblighi informativi sulla copertura nei confronti delle Autorità (es. anche ai fini dell'aggiornamento delle aree EU2), anziché introdurre specifiche tipologie di titolo abilitativo.

86. Viceversa, **PI** auspica una più attenta valutazione relativa alla differenziazione dei titoli abilitativi in funzione delle attività svolte, nella misura in cui il modello di business utilizzato giustifichi maggiori/minori obblighi e/o maggiori/minori diritti. A titolo esemplificativo, secondo **PI** si potrebbero introdurre:

- un'autorizzazione con obblighi semplificati:
  - a) per i soggetti (tipicamente punti vendita *retail*) che, pur essendo dotati di un'offerta al pubblico "trasparente" rispetto alle condizioni fissate dall'operatore postale incaricato del recapito, e non operando come "sedi mandatarie" di operatori postali, si limitino a svolgere solo le attività di raccolta/accettazione degli invii. In questo caso, ad esempio, potrebbero essere semplificate le modalità di rilascio e gli obblighi informativi al pubblico (non necessario sito *web* e numero verde; obbligo di esposizione di un listino prezzi in luogo della carta dei servizi);
  - b) per i soggetti che non sono titolari di una propria offerta al pubblico, ma che svolgono una o più fasi del processo postale come fornitori di uno o più operatori postali. In questo caso, infatti, appaiono superflui gli obblighi relativi alla carta dei servizi e ai canali di assistenza, ma allo stesso tempo potrebbe essere opportuno mantenere un "presidio" di vigilanza, anche al fine di assicurare un

adeguato *level playing field* (es. in materia di condizioni di lavoro, sicurezza, affidabilità etc.).

- un'autorizzazione con obblighi rafforzati in termini di “infrastrutturazione”, che consenta ai titolari che dispongono di una propria offerta al pubblico di usufruire, ad integrazione dei propri servizi, dei servizi di accesso alla rete del FSU di cui alla delibera n. 171/22/CONS e ss.mm.ii.

87. Potrebbe essere valutata, inoltre, l'opportunità di prevedere che gli operatori postali già dotati di licenza individuale e che intendano erogare anche servizi non universali possano accedere in forma semplificata all'autorizzazione generale (mediante un'estensione del titolo originario e non l'acquisizione di un titolo *ex novo*). Infatti, nel caso in cui un operatore svolga sia servizi universali sia servizi non universali, atteso che alla licenza individuale possono essere connessi requisiti e obblighi di rilascio più stringenti di quelli previsti per l'autorizzazione generale, anche in relazione al meccanismo stesso di rilascio (silenzio/assenso o dichiarazione espressa), è evidente che tale soggetto, se titolare di licenza individuale, possa ritenersi di per sé autorizzato ad operare nell'ambito del servizio non universale, attraverso un mero “ampliamento” del titolo già acquisito.

88. Secondo **AIT**, una diversificazione basata sulla copertura geografica implicherebbe un requisito basato su soglie minime in grado di aumentare le barriere all'ingresso, portare a una significativa limitazione del numero di operatori autorizzati in Italia e, in ultima analisi, ostacolare la concorrenza e i suoi effetti positivi per gli utenti postali. Una tale diversificazione sarebbe inoltre in contrasto con i principi generali della Direttiva, secondo cui i requisiti di autorizzazione nazionale dovrebbero essere proporzionati.

89. **AIT**, invece, ritiene che una regolamentazione orizzontale differenziata per attività svolta possa essere un'opzione praticabile, nella misura in cui le nuove misure mirino ad attuare forme di *soft regulation*, non creino nuove barriere all'ingresso nel settore e non scorraggino una sana dinamica competitiva.

90. **AREL** ritiene che le autorizzazioni generali debbano essere concesse di norma ai soli operatori postali che forniscono servizi “End-to-End” (dall'accettazione al recapito), distinguibili fra operatori nazionali e operatori regionali (o subregionali). Tutti i soggetti che forniscono servizi ancillari alle attività postali sopra definite possono ottenere autorizzazioni speciali in deroga alle attività “End-to-End”, che li abilitano all'espletamento di dette attività (ad es. generazione del codice a barre, stampa e imbustamento, allestimento).

### Proposta

91. Alla luce di quanto rappresentato da alcuni *stakeholders* in ordine all'opportunità di introdurre una diversificazione dei titoli basata sulla copertura geografica del soggetto richiedente, l'Autorità ritiene che una siffatta scelta potrebbe determinare limitazioni all'ingresso al mercato, con la definizione di soglie minime, incidendo negativamente

sulle dinamiche concorrenziali. Peraltro, tale misura rischierebbe altresì di determinare effetti negativi sull'utenza.

92. Viceversa, per quanto concerne l'ipotesi di introdurre un'abilitazione meno onerosa, la stessa sembrerebbe poter essere presa in considerazione. A tal riguardo, si ritiene ragionevole proporre l'introduzione di oneri ridotti per particolari soggetti dotati di una licenza individuale o di un'autorizzazione generale.

93. La semplificazione degli obblighi dovrebbero essere prevista per quei soggetti che non sono titolari di una propria offerta al pubblico ma che svolgono una o più fasi del processo postale per conto di uno o più fornitori di servizi postali.

94. Fermi restando i requisiti previsti per il rilascio del titolo abilitativo, per tali soggetti potrebbe essere prevista una semplificazione degli obblighi informativi nei confronti dell'utenza poiché essi rivendono servizi offerti da altri operatori postali su cui grava la responsabilità verso la clientela.

95. In particolare, l'Autorità propone di introdurre un'esenzione per tali soggetti dall'obbligo di pubblicazione della carta dei servizi e di attivazione di propri canali di assistenza quali, ad esempio, il sito *web* e il numero verde gratuito (si vedano articolo 6, comma 4 e articolo 11, comma 4 dell'Allegato C).

**Domanda 2) Si condivide la proposta di prevedere una semplificazione degli obblighi informativi per i soggetti che non sono titolari di una propria offerta al pubblico ma che svolgono una o più fasi del processo postale per conto di uno o più fornitori di servizi postali?**

### 4.3 Titolo per soggetti con offerta al pubblico di servizi postali

#### Descrizione

96. Nell'allegato A alla delibera n. 75/24/CONS, l'Autorità ha richiesto agli *stakeholder* di fornire osservazioni circa l'opportunità di prevedere il rilascio del titolo abilitativo solo per i soggetti che dispongono di una propria offerta al pubblico di servizi postali.

#### Osservazioni degli operatori

97. Secondo **PI**, occorre innanzitutto delineare in modo chiaro le previsioni del d.lgs. 261/99 in materia di rilascio dei titoli abilitativi (art. 5 e art. 6) che subordinano il rilascio di titoli abilitativi all' "*offerta al pubblico di servizi postali*".

98. A tal fine, per **PI** appare evidente che l'impresa che offre al pubblico un servizio postale, erogato (in tutto o in parte) attraverso la propria organizzazione, sia un operatore postale che necessita di un titolo abilitativo. Lo stesso dicasi per i soggetti che svolgano una o più fasi del processo postale (fermo restando quanto rappresentato al precedente quesito).

99. Appare, invece, necessario per PI affrontare alcune questioni di notevole rilievo, con particolare riferimento al regime regolatorio applicabile ad eventuali soggetti che “intermediano” (in termini di vendita) l’offerta di uno o più operatori postali. Al riguardo appare ragionevole effettuare una distinzione tra:

- a) *i*) soggetti – tipicamente operanti a livello “*retail*” (compresi i portali on line di comparazione dei prezzi) – che garantiscono la piena trasparenza verso la clientela, non solo dell’operatore postale al quale sarà affidato l’invio per l’effettuazione del servizio postale, ma anche delle condizioni economiche da questo applicate, (operando, quindi, “per conto” del mittente nei rapporti con l’operatore affidatario, ferma restando la possibilità di applicare un separato prezzo aggiuntivo per la remunerazione della propria attività);
- ii*) consolidatori che operino, tramite mandato con rappresentanza, “in nome e per conto dei propri clienti” (tipicamente clienti *business* e Pubbliche Amministrazioni che, in tal modo, instaurano un rapporto contrattuale diretto con l’operatore postale, anche in termini di fatturazione del servizio).

Nelle fattispecie sopra descritte potrebbe sostenersi ragionevolmente che i soggetti “intermediari” (non disponendo né di un’autonoma offerta al pubblico, né svolgendo alcuna fase del processo postale) non debbano necessariamente dotarsi di un titolo abilitativo.

- b) soggetti (es. piattaforme di pacchi online) che non svolgono attività postale in senso materiale, ma che si dotino di una propria offerta al pubblico (in termini di prezzi, condizioni, penali, modalità di gestione dei reclami/indennizzi etc.), contrattualizzando in nome proprio il cliente e fatturando un corrispettivo unico e indifferenziato (che comprende il prezzo del servizio postale e il corrispettivo dell’attività di intermediazione). In questo caso, se è vero che il possesso di un titolo abilitativo potrebbe risultare essere non sempre pienamente giustificato (in quanto non svolgono fasi del servizio e utilizzano i servizi postali erogati da altri operatori con i segni distintivi di questi ultimi), nondimeno andrebbe approfondito il tema della responsabilità (soprattutto in termini di indennizzi) nei confronti degli effettivi mittenti degli invii (nel caso in cui l’acquisto riguardi il servizio postale in sé) oppure dei destinatari dell’invio (nel caso in cui quest’ultimi acquistino un bene unitamente al servizio di consegna dello stesso). Appare infatti ragionevole sostenere che l’operatore postale che effettua il recapito sulla base del contratto con tali piattaforme, debba rispondere nei confronti unicamente del contraente (ossia la piattaforma) e non dei clienti di quest’ultimo per il mancato rispetto delle condizioni fissate autonomamente dal titolare dell’offerta. Ciò per almeno due ragioni:

- l’operatore postale non può corrispondere certamente un indennizzo parametrato in funzione del prezzo corrisposto dal cliente all’intermediario (essendo tale prezzo superiore a quello incassato), né può indennizzare il cliente sulla base del prezzo che l’operatore postale stesso ha applicato all’intermediario medesimo

- (trattandosi tipicamente di un prezzo negoziato e come tale soggetto a vincoli di riservatezza);
- stante quanto sopra, il cliente non otterrebbe in ogni caso piena tutela rispetto al prezzo corrisposto.

100. Tale impostazione, peraltro, appare coerente con la posizione espressa dall’Autorità nel documento di consultazione pubblica relativo alla delibera n. 323/23/CONS, nella parte in cui si afferma che *“Per quanto concerne, poi, il tema dell’indennizzabilità nel caso di acquisto di un servizio postale avvenuto su di una piattaforma digitale, l’Autorità comprende l’osservazione di AICAI, che trova riscontro anche spesso nell’attività di gestione delle segnalazioni e delle controversie. Si ritiene, anche in tal caso, necessario seguire i principi generali, secondo i quali risponde nei confronti del cliente chi abbia con quest’ultimo stipulato il contratto avente ad oggetto il servizio postale (corriere o piattaforma che sia), a nulla rilevando al cospetto del cliente la modulazione dei rapporti interni tra il corriere e la piattaforma per l’offerta di servizi postali”*.

101. Secondo **AIT** andrebbe esclusa esplicitamente dall’ambito di applicazione del regime autorizzativo (i) l’organizzazione di servizi di consegna offerti e forniti da operatori terzi autorizzati e (ii) qualsiasi servizio non offerto a terzi (e dunque, non al pubblico), compresi i servizi di consegna forniti da una società a beneficio di altra società appartenente al medesimo gruppo societario.

102. Per **AREL**, il requisito dell’offerta di servizi postali al pubblico è elemento necessario ma non sufficiente per perimetrare correttamente l’ambito di applicazione dei titoli abilitativi (come previsto in Germania) purché relativa a servizi postali *“End-to-End”*. Secondo AREL, infatti, per il rilascio del titolo abilitativo occorre anche il possesso di una rete distributiva.

103. Secondo **AICAI**, il requisito dell’offerta di servizi postali al pubblico è elemento essenziale per perimetrare correttamente l’ambito di applicazione dei titoli abilitativi. Diversamente, il numero dei titolari di licenza si allargherebbe in modo spropositato e, soprattutto, discrezionale. Tale requisito è infatti esplicitamente richiesto in Germania.

#### Proposta

104. Alla luce di quanto rappresentato da alcuni *stakeholders* e in relazione ad una necessaria lettura evolutiva del dato normativo circa il rilascio del titolo abilitativo solo per i soggetti che dispongono di una propria offerta al pubblico di servizi postali, l’Autorità ritiene di confermare che i soggetti dotati di una propria offerta al pubblico (in termini di prezzi, condizioni, penali, modalità di gestione dei reclami/indennizzi etc.), che contrattualizzano in nome proprio il cliente, devono dotarsi del titolo abilitativo.

105. L’Autorità, inoltre, ritiene opportuno prevedere il rilascio del titolo abilitativo anche nel caso in cui tali soggetti non svolgono, dal punto di vista tecnico-operativo, alcuna attività postale come, ad esempio, avviene nel caso delle piattaforme che vendono

servizi di consegna pacchi *online*. Ciò in quanto trattasi di soggetti che hanno stipulato il contratto con il cliente finale, fatturano a quest'ultimo il corrispettivo comprendente sia il prezzo del servizio postale sia la quota dovuta per l'attività di intermediazione svolta e sono responsabili nei confronti del cliente.

106. Tale posizione è in linea con quanto già sostenuto dall'Autorità nell'allegato B alla delibera n. 323/23/CONS in cui afferma che “*risponde nei confronti del cliente chi abbia con quest'ultimo stipulato il contratto avente ad oggetto il servizio postale (corriere o piattaforma che sia), a nulla rilevando al cospetto del cliente la modulazione dei rapporti interni tra il corriere e la piattaforma per l'offerta di servizi postali*”.

107. Pertanto, l'Autorità propone che anche i soggetti dotati di una propria offerta al pubblico di servizi postali ma che non svolgono, dal punto di vista tecnico-operativo, alcuna attività postale siano tenuti a dotarsi dell'apposito titolo abilitativo.

**Domanda 3) Si condivide la proposta di prevedere il rilascio del titolo abilitativo anche per i soggetti dotati di una propria offerta al pubblico di servizi postali ma che non svolgono, dal punto di vista tecnico-operativo, alcuna attività postale?**

#### 4.4 Locker/PUDO

##### Descrizione

108. Con la delibera n. 75/24/CONS, l'Autorità ha richiesto agli *stakeholder* di fornire osservazioni in ordine all'eventuale codificazione esplicita circa l'obbligo di acquisizione del titolo abilitativo da parte di un soggetto titolare di una rete di armadietti automatici (cd. Locker) e circa l'eventuale assoggettamento dei PUDO (che, al momento, non necessitano di alcun titolo abilitativo in quanto si configurano quali sedi mandatarie di operatori postali) al regime autorizzatorio.

##### Osservazioni degli operatori

109. Con riferimento alla gestione dei *locker*, **PI** ritiene che, anche sulla base dell'attuale regolamentazione, i soggetti che mettono a disposizione di operatori postali una rete di *locker* senza svolgere alcuna attività postale connessa alla stessa (es. recapito, ritiro resi ecc.), non svolgono servizi postali e quindi non devono dotarsi di titoli abilitativi.

110. In questo caso, infatti, la società che noleggia o mette a disposizione la rete di *locker* non risponde mai del trattamento degli invii postali, che resta di competenza dell'operatore postale il quale conserva in capo a sé la responsabilità nei confronti del cliente/utente.

111. Per quanto riguarda gli esercizi commerciali di ritiro, raccolta, accettazione e giacenza (cd. PUDO), **PI** ritiene che non necessitino di titolo (anche qualora operino per uno o più operatori), purché gli stessi siano effettivamente riconducibili all'operatore/i

(sulla base di uno specifico accordo), al quale si dovranno rivolgere gli utenti per eventuali reclami e/o disservizi.

112. In ogni caso, PI rappresenta che sia per i *locker* di terzi sia per i PUDO, si potrebbe prevedere espressamente nel Regolamento l'obbligo per tutti gli operatori postali di comunicare all'Autorità (ad es. nell'ambito del ROC), oltre che al MIMIT, le sedi operative "terze" di cui si avvalgono per attività postali al pubblico.

113. Secondo AIT, soluzioni innovative come l'uso di PUDO o *lockers* per la consegna dei pacchi non dovrebbero essere scoraggiate dall'introduzione di oneri regolamentari non necessari. Inoltre, gli operatori che si limitano a possedere una rete di *locker* che vengano però concretamente utilizzati da altri operatori autorizzati dovrebbero beneficiare di una esplicita esenzione dall'applicazione del regime autorizzativo. Infatti, mettere a disposizione uno spazio fisico che può essere utilizzato dagli operatori postali autorizzati per completare le loro consegne non può essere equiparato alla fornitura di un servizio postale.

114. AREL e AICAI non ritengono corretta l'imposizione di un titolo abilitativo specifico per le imprese che gestiscono *lockers* o PUDO (siano esse rami d'azienda di grandi operatori, imprese terze o affiliati in *franchising*). Ciò in quanto tali punti – utilizzati per il ritiro o per la raccolta di pacchi - costituiscono solo un'opzione, sempre e necessariamente aggiuntiva al recapito diretto e/o alla raccolta. Per le due associazioni l'imposizione di un titolo abilitativo per tali soggetti non sembra quindi giustificabile poiché essi non hanno una propria offerta al pubblico.

115. Postaltrade ritiene corretta la forma secondo la quale i PUDO, al pari dei punti giacenza per il ritiro delle raccomandate, siano inquadrati quali sedi mandatarie degli operatori postali. Relativamente ai *locker*, osserva che le fasi di ritiro (da parte del destinatario) e raccolta dei pacchi rappresentano due delle fasi del servizio postale e, non essendo gestite da personale di terze parti, ritiene che debbano essere assoggettati al regime autorizzativo.

#### Proposta

116. Così come per i soggetti che svolgono le attività propedeutiche di stampa e imbustamento, l'Autorità ritiene che anche per le imprese titolari di reti di *locker* o di esercizi commerciali utilizzati come punti di ritiro e raccolta dei pacchi (c.d. PUDO) che mettono a disposizione tali punti senza effettuare alcuna attività postale (es. recapito, ritiro resi ecc.), non sia necessaria l'acquisizione del titolo abilitativo.

117. Viceversa, qualora tali soggetti titolari di *lockers* o PUDO svolgano anche solo una fase dell'attività postale sono tenuti all'acquisizione del relativo titolo abilitativo.

118. Tuttavia, si ritiene opportuno che sia per i *locker* sia per i PUDO dovrebbe essere previsto espressamente nel Regolamento l'obbligo per tutti gli operatori postali di comunicare all'Autorità (tramite il Registro degli operatori di comunicazione e postali,

ROC), oltre che al MIMIT, l'elenco delle sedi proprie o altrui di cui si avvalgono per le proprie attività postali offerta al pubblico.

**Domanda 4) Si condivide la proposta di non prevedere l'acquisizione del titolo abilitativo postale per quei soggetti che, benché titolari di una rete di armadietti automatici per il ritiro e la raccolta dei pacchi (c.d. *lockers*) ovvero titolari di esercizi commerciali utilizzati come punti di ritiro e raccolta dei pacchi (c.d. PUDO), non svolgono alcun servizio postale?**

**Domanda 5) Si condivide la proposta di prevedere, tra gli adempimenti sussistenti in capo ai soggetti dotati di titolo abilitativo, la comunicazione all'Autorità, nell'ambito del ROC, dell'elenco delle sedi mandatarie utilizzate?**

#### **4.5 Introduzione di un obbligo di vigilanza per il fornitore di servizi postali**

##### Descrizione

119. Nell'allegato A alla delibera n. 75/24/CONS, l'Autorità ha osservato che il servizio postale è reso attraverso la ripartizione delle diverse attività che compongono la fornitura tra più soggetti, nell'ambito dei quali uno si configura come "capofila" o "capogruppo"; ciò nella misura in cui esso coordina le diverse operazioni. Inoltre, allo stesso sono riconducibili le diverse attività e i servizi erogati e ad esso fa, anche, riferimento il cliente finale.

120. Nel settore postale, in altri termini, assume rilievo la figura dell'operatore "capofila" o "capogruppo" (distinta dalle ipotesi dei gruppi societari disciplinate compiutamente dal codice civile) che esercita un ruolo di coordinamento e direzione e aggrega più soggetti che svolgono una o più fasi della catena postale; gli altri soggetti che concorrono alla prestazione del servizio risultano invece operare in nome e per conto del soggetto "capofila" o "capogruppo" e talvolta svolgono solo azioni strumentali (ad esempio, stampa e imbustamento) al servizio postale.

121. A tal fine, l'Autorità aveva richiesto agli *stakeholders* di fornire osservazioni circa l'opportunità di introdurre, così come anche previsto nella disciplina in materia di titoli per i servizi di notificazione a mezzo posta (delibera n. 78/23/CONS), la figura di operatore capogruppo indicando, al contempo, i requisiti necessari per la sua definizione, in termini di responsabilità e poteri decisori, di indirizzo e controllo.

##### Osservazioni degli operatori

122. In ordine al suddetto quesito, **PI** osserva che la nozione di capogruppo non è stata definita dal d.lgs. n. 261/99, bensì introdotta con la delibera n. 77/18/CONS in fase di liberalizzazione del mercato delle notifiche a mezzo posta per regolamentare l'ingresso degli operatori concorrenti. La *ratio* di tale previsione è chiaramente tesa a non frazionare il processo di notifica, attesa la sua rilevanza pubblica, proprio al fine di assicurare -

mediante il potere di indirizzo e di controllo su tutti gli affiliati - la correttezza del procedimento notificatorio.

123. Successivamente con delibera n. 78/23/CONS l'operatore capogruppo è stato definito come colui che *“in modo continuativo e stabile, svolge il servizio postale attraverso un'organizzazione strutturata unitariamente con altri operatori postali (ciascuno di essi dotato di licenza [individuale] ai sensi del Regolamento generale), che si realizza mediante un contratto registrato di rete, di affiliazione o modelli contrattuali equivalenti e caratterizzata da un unico segno distintivo”*.

124. Per quanto concerne l'attività di direzione e coordinamento, PI rileva che essa deve essere sempre accertata in concreto, mediante specifici atti formali idonei ad influenzare significativamente le scelte gestionali delle società affiliate, sia a carattere negoziale (quali deliberazioni o accordi contrattuali tra le società interessate) o anche di mero indirizzo (quali ordini di servizio, istruzioni, regole di comportamento, ecc.).

125. Secondo PI, in ambito postale, non tutti i contratti con cui un operatore instaura una collaborazione strutturata con un soggetto indipendente (economicamente e giuridicamente) danno luogo ad un'attività di direzione, ben potendo limitarsi a disciplinare una particolare forma di divisione del lavoro tra grandi aziende e imprese di dimensioni medio-piccole (c.d. "affidamento in *outsourcing*"), in cui gli affiliati sono incaricati di svolgere l'attività di distribuzione di beni o servizi di un altro imprenditore.

126. Poste Italiane, pertanto, esprime dubbi circa l'introduzione della figura dell'operatore capogruppo nell'emanando Regolamento, posto che il singolo operatore postale che offre il prodotto sul mercato può avvalersi, per singole fasi della filiera, anche di società affiliate le quali comunque resterebbero le uniche a essere assoggettate alla sanzione di cui all'art. 21 d.lgs. n. 261/99 per violazione degli obblighi inerenti i titoli abilitativi.

127. Nonostante ciò, PI ritiene che l'eventuale introduzione della figura dell'impresa capogruppo – opportunamente adattata rispetto a quella prevista nell'ambito della regolamentazione delle notifiche a mezzo posta - potrebbe essere utile unicamente al fine di disciplinare le imprese che erogano servizi postali senza disporre di un'offerta al pubblico (qualora si intendesse implementare tale modello). Si potrebbe valutare, in particolare, la possibilità per tali imprese di non richiedere un titolo abilitativo autonomo solo nell'ipotesi in cui esse facciano riferimento ad un'impresa capogruppo, dotata di proprio titolo abilitativo, che assuma su di sé la responsabilità dei servizi erogati.

128. Secondo AIT, qualsiasi tentativo di introdurre una regolamentazione verticale dovrebbe essere evitato, in quanto le semplici interazioni con i fornitori e gli accordi contrattuali volti a raggiungere una alta qualità ed efficienza del servizio non possono portare a presunzioni di responsabilità per le attività svolte da soggetti terzi e indipendenti.

129. Inoltre, sempre secondo AIT, dato che le piccole aziende che effettuano consegne per più clienti non possono essere aggregate in un preteso operatore “capogruppo” di

dimensioni maggiori (per le ragioni sopra descritte), nell'ipotesi in cui venissero adottati dei requisiti più stringenti come ipotizzato dall'Autorità tali soggetti rischierebbero anche di non soddisfare eventuali nuovi requisiti necessari per ottenere il titolo abilitativo e, di conseguenza, potrebbero non riuscire ad entrare nel settore o essere costretti ad abbandonarlo, con effetti negativi sulla concorrenza.

130. Secondo **AREL**, l'introduzione dell'operatore capogruppo appare utile e necessaria per ridurre gli adempimenti imposti dall'attuale normativa semplificando il processo di abilitazione. Tuttavia, **AREL** ritiene che la definizione di operatore capogruppo vada declinata in funzione del tipo di mercato. In particolare, la ritiene auspicabile per il mercato delle lettere ordinarie e registrate, così come è già previsto per le licenze speciali (notifica a mezzo posta), mentre non sembra invece essere una figura necessaria per gli operatori dei mercati dei pacchi, per i seguenti motivi.

131. Il primo motivo è che nei mercati *parcel* i soggetti che ricevono su base contrattuale l'incarico di svolgere singole fasi del processo produttivo (ad es. raccolta o recapito) lavorano quasi sempre contemporaneamente per più operatori; il secondo è che mentre nei mercati *mail* la relazione con i "subcontractor" che operano in nome e per conto è di tipo gerarchico funzionale attraverso contratti unici, in quelli *parcel* il contratto che lega i due soggetti è altamente specifico.

132. Con riferimento ai parametri che potrebbero definire l'operatore capogruppo, **AREL** ritiene che la principale caratteristica sia la responsabilità dell'operatore-capogruppo nei confronti della clientela. Ciò in quanto esso è l'unico soggetto ad avere rapporti con il cliente e, pertanto, non sussisterebbe una responsabilità in capo ai soggetti aggregati, ma solo per la capogruppo. La seconda è la presenza di contratti che legano la capogruppo ai suoi partner, questi ultimi talvolta, ma non sempre, organizzati attraverso forme consortili. Se la responsabilità è attribuita unicamente alla capogruppo, questa incorpora necessariamente anche le attività di direzione e coordinamento.

133. Secondo **AICAI**, istituti giuridici quali il gruppo di imprese, il controllo fra imprese, la direzione e coordinamento fra imprese non trovano alcuna applicazione nel contesto dei rapporti fra un corriere e i vettori dei quali lo stesso può decidere di avvalersi per esternalizzare una parte delle proprie attività di distribuzione.

134. Infatti, **AICAI** osserva che le aziende che svolgono servizi di trasporto per i corrieri sono legalmente separate ed indipendenti dagli stessi ed anzi, spesso hanno contratti in essere con più corrieri (a cui offrono un servizio però customizzato e non unico). Il vettore mantiene e deve mantenere la propria indipendenza organizzativa e operativa nell'esercizio del contratto di trasporto; pertanto, per **AICAI**, l'introduzione di una figura di operatore capogruppo non ha alcuna base giuridica a suo sostegno e può creare gravi problematiche in tal senso. Al riguardo osserva che molti vettori hanno dimensioni ragguardevoli, tali da essere inclusi per fatturato nel computo del contributo all'Autorità con il rischio di una duplicazione della contribuzione.

135. In ordine al tema, **Postaltrade** rappresenta che il ruolo di capogruppo può essere assunto anche da un operatore già in possesso di titolo abilitativo, magari a seguito di dinamiche commerciali-organizzative che ne determinino la necessità. Sarebbe, quindi, opportuno riconoscere la figura di capogruppo sia ad operatori già in possesso di titolo, sia a chi ne faccia richiesta per la prima volta. Inoltre, al fine di uniformare i criteri ed i requisiti per il rilascio dei titoli abilitativi, ritiene che i parametri da richiedere siano quelli definiti per la omologa figura prevista nel Regolamento per il rilascio della Licenza Individuale Speciale.

#### Proposta

136. Tenuto conto delle osservazioni espresse dagli *stakeholder* e di quanto espresso ai paragrafi 4.2 e 4.3 in ordine alla necessità di acquisire il titolo solo nei casi di soggetto con una propria offerta al pubblico di servizi, l'Autorità rappresenta che il fornitore di servizi postali che si avvale di uno o più soggetti nell'esercizio dell'attività postale e che nei confronti di questi ultimi svolge un ruolo di coordinamento, organizzazione, direzione e controllo è tenuto ad esercitare funzioni di vigilanza nei confronti dei predetti. Ciò in quanto esso assume in capo a sé la responsabilità dell'intero processo postale.

137. Pertanto, in un'ottica di riduzione degli oneri, come sopra rappresentato, andrebbe considerata la possibilità che le imprese che erogano servizi postali senza disporre di una propria offerta al pubblico sotto il coordinamento e la direzione del fornitore dei servizi postali, possano richiedere un proprio titolo abilitativo con obblighi semplificati. Ciò in quanto le stesse svolgono una singola fase della filiera produttiva postale per conto dell'operatore dotato di una propria offerta al pubblico, che assume su di sé la responsabilità dei servizi erogati.

138. Pertanto, quest'ultimo, essendo il soggetto responsabile nei confronti dell'utenza, sarà tenuto a pubblicare la carta dei servizi, ad attivare canali di assistenza (ad es. sito *web*, numero verde gratuito) e a rispondere per eventuali segnalazioni e reclami sui servizi offerti.

139. Restano fermi i prescritti requisiti funzionali al rilascio del titolo abilitativo, sia per il fornitore dei servizi postali che per i soggetti ad esso collegati.

**Domanda 6) Si condivide la proposta di introdurre obblighi di vigilanza in capo al fornitore di servizi postali che si avvale di uno o più soggetti nell'esercizio dell'attività postale e che nei confronti di questi ultimi svolge un ruolo di coordinamento, organizzazione, direzione e controllo?**

#### **4.6 Revoca dei titoli**

140. Il sistema che regola la disciplina delle cd *revoche* è affrontato agli artt. 7 (per la licenza individuale) e 12 (per l'autorizzazione generale) della delibera n. 129/15/CONS.

141. Data la rilevanza e la “delicatezza” delle attività concernenti le revoche sono al momento previste precise, codificate procedure da seguire nelle ipotesi suindicate. Si tratta specificamente di procedure di diffida, di sospensione e revoca del titolo abilitativo.

142. In particolare, l’attuale norma prevede che l’Autorità proponga al MIMIT di disporre la sospensione del titolo fino a novanta giorni quando il licenziatario o il soggetto autorizzato nell’arco temporale di tre anni violi per tre volte gli obblighi previsti dagli articoli 6 e 11. L’Autorità può proporre, invece, la revoca del titolo quando le tre violazioni commesse nel triennio riguardino specificamente gli obblighi di cui ai commi 1 e 2 dei medesimi articolo 6 e 11.

143. Le summenzionate violazioni danno luogo a sospensione o revoca del titolo quando risultino accertate con provvedimento sanzionatorio ovvero con atto di contestazione qualora il trasgressore si sia avvalso dell’istituto del pagamento in misura ridotta (cd. oblazione). Inoltre, l’Autorità, accertata nel corso del triennio la seconda violazione degli obblighi da parte del medesimo soggetto, chiede al MIMIT di diffidare quest’ultimo dal violare nuovamente gli obblighi di cui agli articoli 6 e 11, ammonendolo che un’ulteriore violazione integrerà i presupposti della sospensione o della revoca del titolo. Inoltre, il Ministero, una volta ricevuta la proposta dell’Autorità, avvia il procedimento di sospensione o revoca nel rispetto dei principi e delle garanzie di partecipazione previsti dalla legge 7 agosto 1990, n. 241 e ss.mm.ii.

144. Nella disciplina regolamentare vigente è stato, altresì, previsto che il termine per l’adozione del provvedimento di sospensione o revoca è di sessanta giorni che decorrono dalla data di notifica della comunicazione di avvio del procedimento. Al fine di assicurare massimamente il cd diritto di difesa dei soggetti sottoposti alle predette procedure, il soggetto licenziatario può presentare memorie scritte e documenti entro quindici giorni dal ricevimento della comunicazione di avvio del procedimento. Una volta trascorso, inutilmente, tale termine, il MIMIT procede ai sensi di legge.

#### Osservazioni degli operatori

145. **PI**, con riferimento alla disciplina della revoca dei titoli abilitativi rappresenta l’auspicio che l’emananda delibera chiarisca che, ai fini della revoca del titolo abilitativo di cui all’attuale art. 7 della delibera n. 129/15/CONS, non siano computati eventuali provvedimenti sanzionatori afferenti a meri sporadici disservizi, che non costituiscano violazioni della normativa di riferimento riconducibili a condotte gravi e diffuse.

#### Proposta

146. Con riferimento all’osservazione di PI, l’Autorità ritiene che sia opportuno valutare una rimodulazione dei criteri su cui basare l’eventuale avvio della procedura di revoca del titolo abilitativo.

147. In particolare, si propone di considerare, nel computo delle violazioni della normativa di riferimento, esclusivamente quelle riconducibili a condotte diffuse,

escludendo quelle legate a disservizi di natura occasionale o che producono limitati impatti sull'utenza, senza precludere alcunché il tradizionale, incisivo esercizio del potere sanzionatorio dell'Autorità (si vedano articoli 7 e 12, comma 3 dell'Allegato C).

**Domanda 7) Si condivide la proposta di rimodulare i criteri su cui basare l'eventuale avvio della procedura di revoca del titolo abilitativo, prevedendo di considerare nel computo delle violazioni della normativa di riferimento, esclusivamente quelle riconducibili a condotte diffuse, escludendo quelle legate a disservizi di natura occasionale o che producono limitati impatti sull'utenza?**

#### 4.7 Sanzioni

##### Descrizione

148. La normativa in materia sanzionatoria è fissata all'art. 18 dell'attuale disciplina. Nella precitata norma si evidenzia che nelle ipotesi di violazione delle disposizioni del presente Regolamento si applicano le sanzioni previste dalla normativa vigente.

##### Proposta

149. Al fine di precisare il presidio sanzionatorio, l'Autorità ritiene necessario esplicitare che, in caso di violazione degli obblighi inerenti alla licenza individuale o all'autorizzazione generale, si applicano rispettivamente le disposizioni di cui all'art. 21, commi 6 e 7 del decreto legislativo 261/99, che prevedono una sanzione pecuniaria amministrativa da cinquemila a centomila euro (si veda articolo 18, commi 1 e 2 dell'Allegato C).

150. Inoltre, si propone di specificare che chiunque espleti servizi postali – rientranti o meno nell'ambito del servizio universale - senza aver conseguito il prescritto titolo abilitativo, si applicano rispettivamente le disposizioni di cui all'art. 21, commi 4 e 5 del decreto legislativo 261/99, che prevedono una sanzione pecuniaria amministrativa da cinquemila a centomila euro (si veda articolo 18, commi 3 e 4 dell'Allegato C).

**Domanda 8) Si condivide la proposta di chiarire il presidio sanzionatorio applicabile in caso di violazione degli obblighi inerenti alla licenza individuale e all'autorizzazione generale?**

#### 4.8 Soggetti tenuti a contribuire al fondo di compensazione

151. L'attuale regolamento sul rilascio dei titoli abilitativi prevede che i titolari di licenza individuale e i titolari di autorizzazione generale sono tenuti a contribuire al fondo

di compensazione (art. 6, comma 1, lett. g; art. 11, comma 1, lett. f e art. 15). Tali previsioni sono coerenti con quanto previsto dall'art. 10, comma 2 del d.lgs. 261/99.

152. Va, altresì, valutato che alla luce di quanto previsto dall'art. 14, comma 10 e dal considerando 28 della direttiva postale,<sup>9</sup> ai fornitori di servizi postali tenuti a contribuire ad un fondo di compensazione può essere chiesto di operare un'opportuna separazione della contabilità in modo da garantire il funzionamento del fondo.

153. A tal riguardo, il d.lgs. 261/99 prevede che i fornitori di servizi postali che contribuiscono al fondo di compensazione assicurano la separazione della contabilità al fine di garantire il funzionamento del fondo stesso (art. 7, comma 3-*quinquies*).

154. Tuttavia, nell'attuale regolamento in materia di titoli abilitativi è previsto l'obbligo di adottare un sistema di contabilità separata solo per i titolari di licenza individuale (art. 6, comma 1, lett. c).

155. Allo stato, dunque, non sussiste alcun onere concernente la tenuta della contabilità separata - ai fini del funzionamento del fondo - in capo ai soggetti titolari di autorizzazione generale.

156. L'Autorità, pertanto, propone di introdurre uno specifico obbligo per i soggetti suindicati, ossia per i titolari di un'autorizzazione generale, di adottare un sistema di contabilità separata, in linea con le norme in materia di bilancio di impresa ai sensi della normativa vigente, al fine di allineare la disciplina a quella prevista per i titolari di licenza individuale (si veda articolo 11, comma 1, lett. c) dell'Allegato C).

**Domanda 9) Si condivide di introdurre uno specifico obbligo per le imprese titolari di un'autorizzazione generale di adottare un sistema di contabilità separata, in linea con le norme in materia di bilancio di impresa ai sensi della normativa vigente?**

---

<sup>9</sup> “Gli Stati membri possono chiedere ai fornitori di servizi postali tenuti a contribuire ad un fondo di compensazione di operare un'opportuna separazione della contabilità in modo da garantire il funzionamento del fondo”.