

Allegato B alla delibera n. 388/24/CONS

**ESITI DELLA CONSULTAZIONE PUBBLICA DI CUI ALLA DELIBERA N.
203/24/CONS E VALUTAZIONI DELL'AUTORITÀ**

La consultazione pubblica, indetta con la delibera n. 203/24/CONS, ha visto la partecipazione di Amazon Italia Transport S.r.l. (di seguito AIT), Associazione Italiana Corrieri Aerei Internazionali (di seguito AICAI), Assopostale, Associazione DMA/Xplor Italia (di seguito Xplor), Confederazione Generale Italiana dei Trasporti e della Logistica unitamente a Federazione Nazionale Trasportatori (di seguito CONFETRA), Consorzio di Tutela A.RE.L. unitamente a Fulmine Group S.r.l. (di seguito AREL) e Poste Italiane S.p.a. (di seguito PI).

Si riportano di seguito le domande sottoposte a consultazione, le osservazioni degli *stakeholders* intervenuti e le relative valutazioni dell'Autorità.

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?

➤ ***Le osservazioni degli operatori***

O1. **PI** condivide, in linea di principio, la proposta dell'Autorità di non subordinare al rilascio di titolo abilitativo le attività propedeutiche all'allestimento degli invii postali, quali stampa e imbustamento.

O2. Tuttavia, PI ritiene necessario:

- da un lato perimetrare più in dettaglio tali attività, precisando che anche l'attività di allestimento delle spedizioni (inclusa la successiva consegna all'operatore postale) non è da intendersi quale attività postale, ma quale mera attività preliminare rispetto all'accettazione degli invii da parte dell'operatore che fornisce il servizio postale;
- dall'altro confermare, come riportato dalla stessa Autorità nel documento di consultazione, che tale "esenzione" riguardi esclusivamente il caso in cui tali soggetti non offrano congiuntamente servizi di recapito oppure lo facciano sulla base di un mandato con rappresentanza rilasciato dal mittente nei confronti di un operatore postale.

O3. A tale proposito, PI chiede di esplicitare nel Regolamento che le attività propedeutiche allo svolgimento dei servizi postali non si esauriscono nelle attività di stampa e imbustamento (che, dunque, non devono intendersi come una indicazione esaustiva) ma ricomprendono altresì attività “a monte” ulteriori, tipicamente affidate ai cd. consolidatori, di preparazione degli invii postali (es. etichettatura, indicazione dell’indirizzo e affrancatura), di allestimento e preparazione delle spedizioni nel loro complesso, nonché di consegna all’operatore postale con il quale il mittente ha un rapporto contrattuale diretto (purché il servizio postale non sia offerto o lo sia in base ad eventuale mandato con rappresentanza).

O4. AIT condivide la posizione dell’Autorità per la quale le attività meramente preparatorie degli invii postali “non sono qualificabili come “attività postali” e, pertanto, le imprese che svolgono esclusivamente le suddette attività non dovrebbero essere più soggette al rilascio del titolo abilitativo” evidenziando, al contempo, che tali attività non dovrebbero essere individuate in modo specifico come attualmente proposto.

O5. AIT ritiene coerente con la Direttiva UE e con la prospettazione avanzata dall’Autorità di inserire nel nuovo regolamento una esenzione dal regime autorizzativo per tutte le attività preparatorie che precedono la “presa in consegna” del pacco da parte dell’operatore postale. Ad avviso della Società è infatti essenziale individuare un preciso limite tra attività preparatorie (non soggette al regime autorizzativo) e attività proprie del ciclo postale (invece soggette al Regolamento Titoli).

O6. AIT ritiene che il momento della “presa in consegna” da parte dell’operatore postale che provvederà poi allo svolgimento dei servizi postali sia idoneo a individuare compiutamente tale discriminazione. Tale riferimento costituisce uno spartiacque oggettivo, agevolmente individuabile e coerente con le definizioni previste dalla Direttiva UE.

O7. Secondo la Direttiva, è da intendersi quale invio postale *“l’invio, nella forma definitiva al momento in cui viene preso in consegna dal fornitore di servizi postali”*¹. Tale definizione è essenziale per l’individuazione di quali attività debbano qualificarsi come “servizi postali” e, come tali, essere soggette al regime di autorizzazione. Secondo quanto autorevolmente rilevato anche dalla Corte di Giustizia UE nella nota sentenza del 31 maggio 2018², *“un’attività può essere considerata come relativa ad un servizio postale soltanto a condizione che riguardi un “invio postale”, ai sensi dell’articolo 2, punto 6 della direttiva 97/67”* (§ 33).

O8. Alla luce di questi riferimenti, secondo AIT è dunque possibile concludere che è il fatto stesso che il bene venga affidato per la sua consegna al destinatario finale (o, analogamente “preso in carico”) ad assumere rilevanza determinante per identificare il

¹ Cfr. art. 2, punto 6, della Direttiva 97/67/CE e art. 1, comma 2, lett. f), del decreto legislativo n. 261/1999.

² Cause C-259/16 e C-260/16.

momento iniziale di un servizio postale. Proprio in quel momento l'utente postale affida infatti la merce all'operatore postale e da tale momento la merce viene affidata al soggetto che poi dovrà avviare le attività per la consegna al suo destinatario, mediante un servizio postale. Prima di quel momento non è ragionevole ritenere che le attività di gestione del bene possano considerarsi postali, anche perché irrilevanti per l'utente postale e perciò prive di interesse in termini di tutela pubblicistica. In altri termini, il passaggio nella gestione del bene da un soggetto all'altro consente anche di distinguere i conseguenti ruoli e responsabilità tra chi si occupa di attività preparatorie all'avvio del ciclo postale e chi fornisce servizi postali.

O9. Pertanto, una simile soluzione consentirebbe di raggiungere un elevato livello di certezza regolamentare, superando talune incertezze che si sono manifestate in passato rispetto alla individuazione di precisi limiti tra il settore della logistica e il comparto postale.

O10. **AICAI, AREL, Assopostale, CONFETRA e Xplor** condividono la proposta dell'Autorità.

O11. In particolare, Xplor propone di allineare la definizione proposta dall'Autorità con quella prevista dal Codice dei contratti pubblici,³ indicando specificamente il tipo di attività per le quali non è richiesta l'acquisizione del titolo abilitativo.

O12. Xplor ritiene che in tal modo sia meglio chiarito che tutte le attività *upstream* e *downstream* sono escluse dal perimetro dei titoli abilitativi, incluse quelle di allestimento e predisposizione dell'invio (senza offerta al pubblico). L'attuale formulazione, infatti, pur riferendosi alla categoria "attività propedeutiche" richiama poi espressamente solo la stampa e l'imbustamento a titolo esemplificativo e ciò potrebbe generare incertezze applicative.

O13. Per completezza, Xplor ritiene quindi opportuno estendere quanto più possibile l'esemplificazione includendo quantomeno l'allestimento e quindi la fase di pre-lavorazione e di messa a disposizione dell'operatore che effettuerà il recapito della corrispondenza. Inoltre, in questo modo le definizioni sarebbero coerenti con quelle contenute nel Codice degli appalti.

O14. Infine, Xplor rappresenta che la bozza di Regolamento circoscrive ai soli soggetti dotati di titoli abilitativi gli oneri di contribuzione (art.13, per istruttoria e verifiche ministeriali; art. 14, per il funzionamento dell'Autorità; art. 15, al Fondo di compensazione degli oneri di servizio universale). Sul punto, l'Associazione ritiene opportuno chiarire espressamente che, dall'entrata in vigore del Regolamento, tali oneri

³ L'art. 151, comma 2, lett. c) del Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. n. 36/2023) definisce i servizi "diversi" da quelli postali (tralasciando i servizi di spedizione) così: "*servizi di gestione di servizi postali, precedenti l'invio e successivi all'invio, compresi i servizi di smistamento della posta*".

non saranno più richiesti ai PSP che non svolgano anche offerta al pubblico di servizi postali.

➤ ***Le valutazioni dell’Autorità***

V1. Alla luce delle riflessioni maturate nel corso della consultazione, in considerazione della proposta iniziale dell’Autorità, che tutti i partecipanti alla consultazione pubblica hanno condiviso, si conferma la proposta e si ritiene opportuno chiarire ulteriormente le attività sottratte agli obblighi autorizzatori.

V2. In particolare, si ritiene condivisibile l’esigenza di precisare (alla luce delle osservazioni pervenute) che anche le attività di allestimento delle spedizioni (inclusa la successiva consegna all’operatore postale) non sono da intendersi quali attività postali, ma quali mere attività preliminari rispetto all’accettazione degli invii da parte dell’operatore che fornisce il servizio postale. Pertanto, anche tali attività non necessitano di titolo abilitativo, trattandosi di attività a carico del mittente che vengono, da quest’ultimo, affidate a imprese operanti in un mercato a monte rispetto a quello postale.

V3. Inoltre, al fine di individuare il momento di passaggio tra le attività preparatorie (non soggette al regime autorizzativo) e le attività proprie della catena postale (soggette, invece, al Regolamento Titoli), si ritiene ragionevole prevedere che tale passaggio si sostanzi nella presa in carico dell’invio postale da parte del fornitore di servizi postali ossia dal momento in cui l’utente affida l’invio all’operatore postale che poi dovrà svolgere le attività per la consegna al suo destinatario.

V4. In tal senso, si precisa la definizione di servizi postali evidenziando quali tipologie di attività non costituiscono servizi postali, come specificato all’articolo 1, comma 1, lettera g) del regolamento:

g) “servizi postali”: i servizi che includono la raccolta, lo smistamento, il trasporto e la distribuzione degli invii postali, compresi quelli rientranti nell’ambito di applicazione del servizio universale postale ai sensi dell’articolo 3 del decreto legislativo; non costituiscono servizi postali: i) le attività propedeutiche al ciclo dello svolgimento di servizi postali (che includono, in maniera non esaustiva, i servizi che precedono la presa in consegna dell’invio da parte del fornitore di servizi postali (a titolo esemplificativo i servizi di stampa, imballaggio, imbustamento e allestimento dell’invio, affrancatura, etichettatura), senza una propria offerta al pubblico di servizi postali; ii) la mera attività di comparazione o intermediazione commerciale di servizi postali, priva di un’offerta al pubblico di tali servizi; iii) la mera titolarità di armadietti automatici per il ritiro e la raccolta dei pacchi (c.d. lockers), di esercizi commerciali utilizzati come punti di ritiro e raccolta dei pacchi (c.d. PUDO) o di attrezzature per l’etichettatura e l’affrancatura;

V5. In generale, infine, considerato l'insieme delle osservazioni prospettate dagli operatori e nell'ottica di garantire misure semplici e chiare, risulta opportuno formulare il testo del regolamento nella direzione di accorpate le disposizioni comuni ai regimi della licenza individuale e dell'autorizzazione generale. Pertanto, in un'ottica di razionalizzazione del testo, i profili comuni ad entrambe le tipologie di abilitazione (licenza individuale e autorizzazione generale) sono ora disciplinati unitariamente in modo omogeneo. In particolare, ci si riferisce all'articolo 7 (*“Requisiti per il conseguimento del titolo abilitativo (licenze e autorizzazioni)”*), all'art. 8 (*“Requisiti per il rinnovo del titolo abilitativo”*), all'articolo 9 (*“Obblighi derivanti dal possesso del titolo abilitativo”*) e all'articolo 10 (*“Diffida, sospensione e revoca del titolo abilitativo”*).

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?

➤ *Le osservazioni degli operatori*

O15. **PI** condivide la necessità di prevedere una semplificazione degli obblighi informativi in capo a soggetti che non sono dotati di una propria offerta, ma svolgono una o più fasi dell'attività postale per conto di altri fornitori postali, nell'ambito dell'offerta di questi ultimi (ad esempio attività di recapito per conto di altro operatore postale, sulla base di specifici accordi).

O16. **PI**, inoltre, suggerisce di valutare l'opportunità di esentare del tutto tali imprese dall'obbligo di dotarsi di un titolo abilitativo nel caso in cui esse siano interamente controllate dall'operatore postale di riferimento (e operino esclusivamente a favore delle società del medesimo gruppo), essendo l'operatore capogruppo integralmente responsabile per tutte le fasi dell'erogazione del servizio.

O17. Infine, si propone di valutare l'opportunità di introdurre una semplificazione degli obblighi di assistenza per quegli operatori che, pur dotati di una propria offerta, siano attivi solo nei confronti di clienti diversi dai “consumatori” e/o la componente postale della propria offerta sia residuale: ad esempio, potrebbe essere eliminato l'obbligo, particolarmente oneroso, di mettere a disposizione dei clienti un “numero verde”, anche in considerazione della disponibilità di appositi canali di assistenza (fermo restando il divieto di applicare un sovrapprezzo alle chiamate verso il numero dell'assistenza). A tal fine potrebbe essere opportuno approfondire tale tematica nell'ambito del procedimento in corso in materia di carta dei servizi.

O18. **AIT** condivide la proposta di esenzione dagli obblighi informativi (con particolare riguardo alla predisposizione della carta dei servizi) e di predisposizione degli strumenti di assistenza verso gli utenti (sito web e canale di contatto) per i soggetti che non sono titolari di una propria offerta al pubblico ma che svolgono una o più fasi della catena postale per conto di altri operatori postali.

O19. Tale proposta è infatti in concreto funzionale ad una riduzione degli oneri per gli operatori che svolgono fasi del servizio postale ma non sono dotati di una propria offerta al pubblico, operando in maniera rilevante per conto altrui.

O20. Secondo **AICAI** la possibilità per gli operatori “end to end” di potersi avvalere di soggetti terzi, per lo svolgimento di alcune fasi del servizio, è un importante elemento che aumenta la concorrenzialità del mercato, la flessibilità dell’offerta, il contenimento dei costi per l’utenza, e rende possibile raggiungere anche aree più remote, a costi competitivi. Pertanto, in un’ottica di semplificazione del sistema, si ritiene che debbano essere soggetti ad autorizzazione solo i soggetti che svolgono attività “end to end”.

O21. D’altra parte, tale impostazione è coerente con l’art. 6 del d.lgs. 261/1999, che subordina ad autorizzazione “*l’offerta al pubblico di servizi non rientranti nel servizio universale*”, non lo svolgimento di singole fasi del servizio.

O22. Per **AREL** la proposta va nella giusta direzione, anche se ritiene più efficiente e corretto il modello regolatorio della Germania secondo cui i soggetti che operano esclusivamente in nome e per conto di un fornitore di servizi postali non sono tenuti a disporre di una loro Licenza/Autorizzazione generale.

O23. **Assopostale** ritiene corretto ridurre gli obblighi di pubblicazione della carta dei servizi e dei canali di assistenza, per la categoria dei licenziatari che non sono titolari di una propria offerta al pubblico.

O24. **Confetra** osserva che l’art. 6 del d.lgs. 261/1999, subordina ad autorizzazione solo “*l’offerta al pubblico di servizi non rientranti nel servizio universale*”. Il dato letterale è molto importante, in quanto esclude che siano soggetti ad autorizzazione i soggetti che svolgono solo singole fasi del servizio postale e non lo offrono al pubblico.

O25. Questi soggetti non hanno rapporti diretti con i consumatori, ragion per cui agli stessi, non si possono applicare gli obblighi previsti per i soggetti autorizzati, come, ad esempio, la carta dei servizi, il numero verde per i reclami, l’obbligo di indennizzare il consumatore danneggiato, ecc. D’altra parte, il mittente o il destinatario che abbia un disservizio si rivolge esclusivamente al soggetto titolare dell’offerta al pubblico del servizio postale.

O26. Confetra, pertanto, concorda con la scelta di ridurre il carico burocratico per chi non offre servizi postali al pubblico, ma svolge solo singole fasi del servizio, tuttavia, si ritiene che per questi soggetti l’autorizzazione non dovrebbe essere prevista.

O27. Sarebbe opportuno avere conferma che l'autorizzazione generale può rimanere in capo esclusivamente alla controllante o capogruppo di un gruppo, così come definito dal diritto societario.

➤ *Le valutazioni dell'Autorità*

V6. Tenuto conto della generale condivisione dei partecipanti alla consultazione pubblica, l'Autorità conferma quanto proposto nell'allegato C alla delibera n. 203/24/CONS ossia prevedere una semplificazione degli obblighi informativi per i soggetti che non sono titolari di una propria offerta al pubblico e che non hanno alcun tipo di rapporto contrattuale con i clienti mittenti (definizione del prezzo, fatturazione etc.) ma forniscono servizi a uno o più operatori postali dotati di una propria offerta al pubblico.

V7. In tal senso, l'Autorità ritiene, dunque, possibile ridurre (cfr. art. 9, comma 2, lett. b) del nuovo Regolamento) gli obblighi informativi in capo alle imprese che svolgono una singola fase dell'attività postale esclusivamente per conto altrui e siano privi di una loro offerta al pubblico, con specifico riguardo alla predisposizione e pubblicazione della carta dei servizi disciplinate nella “*Direttiva generale per l'adozione da parte dei fornitori di servizi postali delle carte dei servizi*” (delibera n. 413/14/CONS).

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?

➤ *Le osservazioni degli operatori*

O28. **PI** ritiene che debba essere in ogni caso previsto il rilascio di un titolo abilitativo per gli operatori che “forniscano” il servizio svolgendo direttamente almeno una delle attività “postali”, consistenti nella raccolta, nello smistamento, nel trasporto o nella distribuzione di invii postali.

O29. Viceversa, i soggetti che offrano al pubblico servizi postali definendo autonomamente prezzi, SLA, penali, etc. e contrattualizzando i clienti, sia mittenti sia, nel caso dei siti e-commerce, i destinatari degli invii, ossia gli acquirenti dei beni e affidando ad altri soggetti l'esecuzione delle singole fasi – quindi non svolgendo in proprio alcuna fase postale – dovrebbero munirsi di un titolo abilitativo qualora ricorrano determinate circostanze, ovvero quando il soggetto che offre il servizio alternativamente:

- pur esternalizzando la fornitura delle diverse fasi postali, eserciti rilevanti poteri di organizzazione e coordinamento delle attività operative, di predeterminazione delle caratteristiche dei servizi, di verifica delle prestazioni rese e dei livelli qualitativi;
- realizzi e gestisca una rete unitariamente organizzata per lo svolgimento di fasi del servizio postale, predeterminandone le condizioni giuridiche, tecniche ed economiche.

O30. Laddove, invece, il soggetto che offre il servizio non eserciti alcun potere di direzione e coordinamento dei soggetti (dotati di autonomo titolo abilitativo) che svolgono fasi del servizio, l'obbligo di dotarsi di un titolo abilitativo analogo a quello di questi ultimi operatori potrebbe risultare non giustificato ed eccessivamente oneroso, in quanto i servizi postali sarebbero nei fatti erogati in autonomia da tali diversi operatori con i segni distintivi di questi ultimi. Si potrebbe, eventualmente, anche per questo tipo di attività di "intermediazione" di servizi postali, prevedere il rilascio di un titolo semplificato che imponga esclusivamente obblighi di assistenza ai mittenti, con particolare riferimento alla clientela retail. Ciò anche in considerazione del fatto che i servizi intermediati dalle "piattaforme" sono quasi sempre servizi originariamente concepiti (dagli operatori fornitori) per l'offerta alla clientela business e, successivamente, rivenduti (dalla piattaforma) a clienti retail, senza tuttavia la predisposizione delle opportune clausole di tutela a favore dei clienti "consumatori".

O31. Indipendentemente dal possesso del titolo abilitativo, tuttavia, dovrebbe essere definitivamente chiarito che, come sostenuto dall'Autorità nell'allegato B alla delibera n. 323/23/CONS, "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". Tale principio di responsabilità era stato già evidenziato dalla stessa Autorità nella delibera n. 129/15/CONS, punto 170: *"la circostanza che nella filiera di soggetti che possono concorrere alla fornitura del servizio postale possano operare anche altre imprese (titolari di licenza o autorizzazione), oltre a quella alla quale si è rivolto il cliente, non incide sui principi che regolano ordinariamente la presentazione dei reclami in caso di disservizio. In tal caso, infatti, il cliente finale non potrà che rivolgere il proprio reclamo esclusivamente nei confronti dell'impresa con la quale ha stipulato il contratto per la fornitura del servizio postale che rimane, ad ogni effetto, l'unico soggetto responsabile del corretto adempimento di tale contratto"*.

O32. Ciò implica, ad esempio, che nel caso dei "resi" acquistati dai merchant, l'operatore postale risponda unicamente nei confronti di quest'ultimo e non nei confronti dell'acquirente del bene da rendere.

O33. In ogni caso i soggetti la cui attività si limiti alla mera intermediazione di servizi postali di altri operatori dotati di una propria offerta dovrebbero non essere soggetti all'obbligo di acquisire un titolo abilitativo nel caso in cui operino in nome e per conto del mittente o dell'operatore titolare dell'offerta (di modo che si instauri un rapporto contrattuale diretto tra il cliente e l'operatore postale che esegue il servizio e che ha definito il prezzo e ogni altra condizione del servizio).

O34. Allo stesso modo, sarebbe opportuno chiarire che sono esentati dall'obbligo di dotarsi di un titolo abilitativo quei soggetti che operino in qualità di intermediari di servizi postali esclusivamente a beneficio di società facenti parte di un medesimo "gruppo" (c.d. centrali di acquisto): tali soggetti acquistano sul mercato servizi postali da uno o più operatori postali al solo fine di cedere tali servizi a società collegate, non integrando, dunque, il requisito dell'offerta al pubblico.

O35. Andrebbero infine valutati con attenzione gli obblighi posti in capo a soggetti che si limitino a svolgere solo le attività di affrancatura/raccolta/accettazione degli invii in assenza di un mandato con rappresentanza da parte dell'operatore postale. In questo caso, ad esempio, potrebbero essere semplificate sia modalità e requisiti per il rilascio del titolo, sia gli obblighi informativi al pubblico (a titolo esemplificativo, non necessario sito web e numero verde; obbligo di esposizione di un listino prezzi in luogo della carta dei servizi).

O36. **AIT** non condivide. Con la proposta in questione, in buona sostanza, l'Autorità propone l'introduzione dell'obbligo di ottenimento del titolo abilitativo per i soggetti che non svolgono, dal punto di vista tecnico-operativo, alcuna attività postale ma che sarebbero dotati di una propria offerta al pubblico di servizi postali (in termini di prezzi, condizioni, penali, modalità di gestione dei reclami/indennizzi). Tale proposta viene giustificata dall'Autorità facendo riferimento ad un'asserita necessità di assicurare che la responsabilità della fornitura del servizio verso l'utente sia solo di chi con questi abbia concluso anche il contratto per la fornitura di servizi postali, ancorché mediante una mera attività di intermediazione tra l'utente e il vettore/fornitore di servizi postali.

O37. In via preliminare AIT rileva che non è del tutto chiaro quale sarebbe il perimetro di questa estensione perché tale proposta viene illustrata nel documento di consultazione ma non risulta essere declinata anche nel testo dello Schema di Regolamento. Pertanto, vi è una oggettiva difficoltà nel fornire osservazioni, che non possono che basarsi in termini generali sulla proposta di estensione della nozione di "operatore postale" illustrata in termini di mero inquadramento nel documento di consultazione.

O38. Ebbene, si evidenzia rispettosamente che tale proposta si scontra apertamente con diversi aspetti rilevanti:

(a) l'attività di intermediazione di servizi postali cui sembra far riferimento AGCom è sovrapponibile alle attività dello spedizioniere, già compiutamente regolate

nell'ordinamento italiano, ad opera della legge 14 novembre 1941, n. 1442. Lo spedizioniere, infatti, per espressa definizione normativa, è il soggetto che contrattualizza per conto di un dato committente — o in proprio nome o in nome del committente — lo svolgimento di un servizio di trasporto da parte di un vettore. Le imprese qualificabili come spedizionieri sono infatti quelle “imprese che svolgono abitualmente attività di spedizione per terra, per mare e per aria, obbligandosi di provvedere in proprio nome o in nome del committente ed in ogni caso per conto del committente, alla stipulazione del contratto di trasporto col vettore, al compimento della spedizione od alle operazioni accessorie” (art. 1 della predetta l. n. 1442/1941). Si tratta di una normativa primaria, di consolidata e ampia applicazione che prevede specifici requisiti morali, professionali e di capacità finanziaria in capo agli spedizionieri, con evidente funzione di tutela verso i soggetti che si avvalgono dei servizi da questi prestati. L'intersezione di tale normativa con la regolamentazione sui servizi postali deve essere oggetto di chiarimenti da parte del legislatore e, in ogni caso, necessariamente considerata nell'ambito della consultazione pubblica al fine di garantire una adeguata certezza giuridica;

(b) la proposta di estensione è anche incoerente con la Direttiva UE e con il Decreto che qualificano come operatore postale il soggetto che “fornisce” un servizio postale. Tale definizione assume dunque che un'attività materiale venga svolta dal soggetto affinché lo si possa qualificare come operatore postale. Una conferma in tal senso si ricava anche dall'interpretazione della CGUE per cui “un'impresa deve essere qualificata come “fornitore di un servizio postale”, ai sensi dell'articolo 2, punto 1, della direttiva 97/67, quando essa svolge almeno uno dei servizi elencati all'articolo 2, punto 1, della menzionata direttiva e il servizio o i servizi così svolti riguardano un invio postale” (cfr. nuovamente sentenza del 31 maggio 2018, cause C-259/16 e C-260/16);

(c) inoltre, la proposta non condurrebbe ad alcuna razionalizzazione e semplificazione dell'attuale disciplina autorizzativa ma anzi ad un aumento del numero di operatori postali in Italia in quanto estenderebbe l'obbligo di autorizzazione anche a soggetti che si limitino a intermediare o rivendere servizi materialmente svolti da operatori che sono già titolari di licenza o autorizzazione (ad esempio e-retailer come Ikea o Zalando, o le migliaia di soggetti che operano come spedizionieri ai sensi della citata legge 1442/1941);

(d) è incoerente con la regolazione settoriale l'assunto dell'Autorità per cui sarebbe ragionevole che “l'operatore 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”. Come noto, la regolazione postale prevede una tutela nei confronti di tutti gli utenti, sia mittenti che destinatari, in ragione della funzione pubblicistica dei servizi postali e dunque ciascun operatore postale risponde nei confronti sia dei soggetti con cui intrattiene rapporti contrattuali (generalmente i mittenti) sia dei soggetti che si limitano a beneficiare dei servizi

(ordinariamente i destinatari). Tale aspetto è stato più volte evidenziato da univoca giurisprudenza in materia del giudice amministrativo.

O39. In conclusione, AIT invita l'Autorità a non perseguire ulteriormente la propria proposta di estensione del regime autorizzativo a soggetti che sono estranei al settore postale e già oggetto di specifica regolazione.

O40. **AICAI** condivide la proposta dell'Autorità.

O41. Secondo **AREL**, se i soggetti (ad es. i PUDO) svolgono esclusivamente servizi di rivendita di servizi di operatori terzi i titoli abilitativi non sono necessari, diversamente bisognerebbe per coerenza assoggettare al titolo anche i gestori dei servizi di affrancaposta. Inoltre, ritiene necessaria una chiarificazione sulla definizione di offerta al pubblico; va distinta l'attività relativa a servizi offerti in proprio da quella di pura rivendita di servizi di terzi.

O42. **Assopostale** ritiene che il titolo abilitativo debba essere rilasciato unicamente agli operatori, che svolgono attività postali di carattere operativo. Quindi sono da escludere i soggetti che seppur dotati di una propria offerta al pubblico non svolgono nel concreto le fasi tipiche del servizio postale.

➤ *Le valutazioni dell'Autorità*

V8. In ordine all'ipotesi di procedere all'introduzione dell'obbligo di ottenimento del titolo abilitativo per i soggetti che non svolgono, dal punto di vista tecnico-operativo, alcuna attività postale ma che sono dotati di una propria offerta al pubblico di servizi postali, si ritiene di precisare che, anche alla luce dei contributi di riflessione prodotti dai soggetti che hanno partecipato alla consultazione, il perimetro oggettivo del presente Regolamento è dettato dal legislatore e, pertanto, le attività subordinate al conseguimento del titolo abilitativo sono la raccolta, lo smistamento, il trasporto e la distribuzione di invii postali.

V9. In questo ambito, risulta opportuno specificare quali attività fuoriescono dal suddetto perimetro e, in tal senso, è stata rivista la definizione di servizi postali di cui all'art. 1, comma 1, lett. g) del nuovo Regolamento. In particolare, l'Autorità ritiene che alcune categorie di soggetti debbano essere sottratte ai vincoli di acquisizione del titolo abilitativo. Ci si riferisce ai meri comparatori di offerte di servizi postali, oltre che agli intermediatori di servizi postali ossia a quei soggetti che svolgono mera attività di intermediazione di servizi postali di altri operatori dotati di una propria offerta. Questi soggetti, quindi, non sono sottoposti all'obbligo di acquisire un titolo abilitativo e, pertanto, sono sottratti ai relativi vincoli.

V10. Per quanto, tuttavia, concerne il tema del possesso del titolo abilitativo in capo a chi organizza l'attività postale, senza gestire materialmente l'invio, si ritiene che tale interpretazione del dettato normativo sia in contrasto con la definizione dell'attività di impresa ai sensi dell'articolo 2082 del Codice civile. Imprenditore è, infatti, anche colui che "si limita" ad organizzare il lavoro altrui. È del resto quanto accade nel settore postale sia della corrispondenza sia dei pacchi, dove spesso l'impresa costituisce una rete, più o meno capillare, di piccole o microimprese o anche di persone fisiche che, talvolta mantenendo autonomia imprenditoriale talaltra no, operano per conto di essa, in via esclusiva ovvero anche per conto di altre grandi imprese, ma non per proprio conto né con una propria offerta al pubblico. In tali circostanze, a prescindere dalla qualificazione del modello contrattuale, risulta necessario rispettare la normativa primaria vigente che impone al soggetto che organizza l'attività altrui oneri anche sui soggetti da esso di fatto dipendenti (si veda a tale riguardo l'articolo 6 della legge n. 689/1981 e il diritto vivente: (*ex multis*, Tar del Lazio, n. 18864 del 13 dicembre 2023; Consiglio di Stato, sez. VI, dec. n. 4753/2012; Corte di Cassazione civ., sez. II, 30 marzo 2009, n. 7666).

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?

➤ *Le osservazioni degli operatori*

O43. **PI** condivide la proposta dell'Autorità di non prevedere l'acquisizione del titolo abilitativo postale per quei soggetti, titolari di una rete di armadietti automatici per il ritiro e la raccolta dei pacchi (c.d. *lockers*), che non svolgono alcuna attività rientrante nel servizio postale. Resta altresì inteso che gli operatori postali che utilizzano una rete di *locker* (in locazione/comodato dal fornitore dell'infrastruttura ecc.) come punti integrati della propria rete di recapito e raccolta di invii, come già sulla base della vigente regolamentazione, saranno tenuti a dover dichiarare nell'ambito del proprio titolo abilitativo tale infrastruttura.

O44. Per quanto attiene ai PUDO, **PI** concorda con l'Autorità nel ritenere che gli stessi non debbano essere dotati di autonomo titolo abilitativo se operanti come sedi mandatarie (in nome e per conto) dell'operatore postale cui afferisce il prodotto.

O45. Analogamente, secondo **PI** non necessitano di titolo abilitativo le aziende che offrono ai destinatari di un invio (tipicamente pacchi) il servizio di domiciliazione del

recapito, consentendo al destinatario di avvalersi, per le consegne dei propri invii, di un domicilio alternativo al proprio indirizzo (intendendosi in questi casi la consegna effettuata a tutti gli effetti al momento del recapito alla sede dell'azienda medesima). Si tratta, in questo caso, di un servizio di ritiro/custodia degli invii offerto a valle della conclusione del processo postale.

O46. **AIT** condivide. In particolare, si apprezza la proposta dell'Autorità di introdurre una esenzione dal regime autorizzativo per i soggetti che sono titolari di una rete di locker o di PUDO ma che non svolgono materialmente alcun servizio postale. Al contempo, pur non essendo tale proposta ancora declinata in concreto in una previsione specifica all'interno dello Schema di Regolamento, si evidenzia la necessità che l'esenzione venga formulata in modo da chiarire esplicitamente che chi mette a disposizione di altri operatori una rete di *locker* senza svolgervi materialmente alcuna attività postale connessa non dovrebbe essere soggetto al regime autorizzativo.

O47. Inoltre, AIT invita l'Autorità a considerare ulteriori iniziative che possano in concreto perseguire le indicazioni in materia di semplificazione dei procedimenti amministrativi per l'installazione dei *locker* che erano state indirizzate al Governo e al Parlamento nella segnalazione formulata da AGCom all'esito di apposita istruttoria proprio sulle misure per incentivare l'utilizzo degli armadietti automatici (delibera n. 117/21/CONS).

O48. **AICAI, AREL, Assopostale e Confetra** condividono la proposta.

O49. In particolare, AICAI rappresenta che soprattutto per gli esercizi commerciali, come bar, tabaccherie, stazioni di rifornimento, centri fotocopie, cartolerie, ecc. la previsione di un titolo abilitativo porterebbe quasi certamente a non svolgere più tale attività, con un significativo danno per quei consumatori che preferiscono che buste e pacchi, a loro indirizzati o da loro spediti, siano consegnati o prelevati presso un punto di ritiro.

O50. Per l'associazione si tratta di un servizio, al momento con diffusione capillare, per cui il consumatore può scegliere il *locker* o il PUDO che gli è più comodo, che è in genere quello più vicino e un loro ridimensionamento andrebbe a discapito del consumatore.

O51. Si consideri, inoltre, l'impatto positivo per l'ambiente, in quanto la presenza dei lockers e dei PUDO riduce i servizi a domicilio, con una significativa diminuzione dei veicoli in circolazione e quindi di gas serra nell'atmosfera.

O52. **Confetra** osserva che si tratta in gran parte, per i PUDO, di piccoli esercizi commerciali che, se costretti ad assumere oneri burocratici, rinuncerebbero a svolgere tale attività, con grave danno del consumatore, considerato che sia i lockers che i PUDO danno risposta ad una esigenza molto sentita da un gran numero di consumatori, che hanno difficoltà a ricevere o inviare la spedizione a/da casa o luogo di lavoro.

➤ *Le valutazioni dell'Autorità*

V11. Tenuto conto della generale condivisione dei partecipanti alla consultazione pubblica, l'Autorità conferma quanto proposto nell'allegato C alla delibera n. 203/24/CONS ossia non prevedere l'acquisizione del titolo abilitativo postale per quei soggetti titolari di una rete di armadietti automatici per il ritiro e la raccolta dei pacchi (c.d. *lockers*), di esercizi commerciali utilizzati come punti di ritiro e raccolta dei pacchi (c.d. PUDO) o di attrezzature per l'etichettatura e l'affrancatura (cd. affrancaposte) che non svolgono alcun servizio postale.

V12. Tali precisazioni sono state apportate nella definizione di servizi postali di cui all'articolo 1, comma 1, lettera g) del regolamento.

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?

➤ *Le osservazioni degli operatori*

O53. **PI** condivide la necessità che sia formalizzato l'obbligo in capo agli operatori postali di comunicare anche all'Autorità di regolamentazione l'elenco delle sedi mandatarie (operanti in nome e per conto) di cui si avvale, così come delle proprie sedi operative, anche ai fini di consentire all'Autorità di svolgere efficacemente la funzione di vigilanza. È fatto obbligo a ciascun operatore postale di dichiarare, in fase di rilascio del titolo (artt. 5 c. 8 lett e) e 10 c.8 lett e) dell'emanando Regolamento), "le persone giuridiche di cui si avvale per l'esercizio dell'attività postale", comunicando eventuali successive variazioni anche all'Autorità di regolamentazione (artt. 6 c. 3 lett. d) e art. 11 c. 3 lett. d) dell'emanando Regolamento).

O54. Ciò premesso, rispetto a quanto già proposto nel contributo alla delibera 2/24/CONS, si ritiene che tale obbligo possa essere puntualmente assolto attraverso specifica apposita comunicazione verso l'Autorità, a valle o contestualmente all'informativa da trasmettere al MiMIT, quale Autorità competente in materia di rilascio dei titoli abilitativi.

O55. Si ritiene, infatti, che tale comunicazione possa essere maggiormente efficace rispetto all'obiettivo d'immediatezza dell'informativa verso l'Autorità, consentendo a quest'ultima di mappare tutte le sedi degli operatori postali, allo stesso tempo senza

irrigidire eccessivamente gli obblighi in capo agli operatori postali, già tenuti ad effettuare analoghe informative verso il MiMIT.

O56. Pertanto, nel condividere la formulazione proposta negli artt. 6 c. 3 lett. d) e art. 11 c. 3 lett. d) dell'emanando Regolamento, si ritiene che l'informativa tramite il ROC, in relazione alle sedi dell'operatore postale, possa configurare una modalità informativa facoltativa per gli operatori postali.

O57. Resta inteso che, pro-futuro, sarebbe auspicabile realizzare livelli crescenti di interoperabilità tra il ROC e le banche dati del MiMIT, così da ridurre gli adempimenti in capo agli operatori, nonché garantire il completo allineamento delle informazioni.

O58. **AIT** non condivide. In primo luogo, si evidenzia che l'introduzione di un adempimento specifico nell'ambito della disciplina sul Registro degli Operatori della Comunicazione ("ROC") dovrebbe necessariamente passare per una modifica del regolamento sul ROC. A tal riguardo, peraltro, si evidenzia che la sua estensione al comparto postale nelle modalità individuate da AGCom è stata recentemente censurata dal giudice amministrativo e quindi un eventuale intervento regolamentare che abbia ad oggetto il ROC dovrebbe valutarsi in relazione agli esiti del contenzioso in questione.

O59. A ciò si aggiunga che costituisce pacificamente una competenza rimessa al Ministero delle Imprese e del Made in Italy ("Ministero") la mappatura, per ciascun operatore, delle sedi operative e delle sedi mandatarie (su cui si vedano anche le considerazioni conclusive). Pertanto, imporre un obbligo di trasmettere le medesime informazioni anche al ROC costituirebbe una inutile e onerosa duplicazione di adempimenti già posti in capo agli operatori nel rapporto vis-à-vis il Ministero.

O60. Si invita pertanto rispettosamente l'Autorità a non introdurre tale ulteriore adempimento e affidarsi invece, ove sia ritenuto necessario accedere alle informazioni sulle sedi mandatarie di un determinato operatore, ai consueti meccanismi di collaborazione istituzionale tra Amministrazioni, come previste anche dagli artt. 43-46 del D.P.R. 445/20006, e come da anni regolarmente messi in pratica tra Autorità e Ministero. In alternativa, si propone di fornire le informazioni sul solo numero delle sedi mandatarie o PUDO che vengono utilizzati dall'operatore, nell'ambito della trasmissione delle informazioni ai fini della relazione annuale dell'Autorità (come già oggi avviene per i locker).

O61. **AICAI** non condivide tale scelta.

O62. **AREL** ritiene essenziale, ai fini sia del rilascio che del rinnovo dei titoli abilitativi, l'acquisizione da parte dell'Autorità di una serie dettagliata di informazioni sulle caratteristiche del soggetto licenziatario, fra cui: 1) la dotazione di una rete di recapito stabile nello spazio e nel tempo (che identifica, distinguendola dagli altri, gli operatori mail infrastrutturati, anche ai fini del diritto di accesso alla rete del FSU in modalità

wholesale); 2) il business plan aggiornato dell'operatore (che identifica i mercati in cui opera); 3) l'elenco delle sue sedi mandatarie; 4) elenco dei contratti in essere.

O63. In questa sede si devono identificare chi sono gli Operatori Postali infrastrutturati, cioè coloro che hanno una rete di recapito diretta o indiretta rappresentata da più OP legati da un contratto continuativo di collaborazione, modello Licenza Speciale e Atto di Interpretazione, e che ha piena responsabilità del servizio nei confronti del Cliente mittente.

O64. **Assopostale** ritiene che non sia necessario. Si fa presente che tale comunicazione comporta un notevole incremento degli oneri burocratici, sia per il gran numero di imprese che operano come sedi mandatarie, sia perché la comunicazione va aggiornata ad ogni variazione di tali sedi. Si chiede di prevedere, invece, che la pubblicazione sia fatta sui siti internet degli operatori mandanti, raccomandandone il costante aggiornamento.

O65. **Confetra** fa presente che tale comunicazione comporta un notevole incremento degli oneri burocratici, sia per il gran numero di imprese che operano come sedi mandatarie, sia perché la comunicazione va aggiornata ad ogni variazione di tali sedi.

O66. Si chiede di prevedere, invece, che la pubblicazione sia fatta sui siti internet degli operatori mandanti, raccomandandone il costante aggiornamento.

➤ ***Le valutazioni dell'Autorità***

V13. Alla luce di quanto rappresentato dai partecipanti alla consultazione pubblica, l'Autorità, al fine di non incrementare gli oneri amministrativi a carico dei soggetti che intendono operare nel settore postale, ritiene di non confermare quanto proposto nell'allegato C alla delibera n. 203/24/CONS ossia 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 operative utilizzate (inclusi *lockers* e PUDO).

V14. Tali informazioni, infatti, sono già oggetto di comunicazione al Ministero sia all'atto di presentazione della domanda (cfr. art. 7, comma 8, lett. *e*) del Regolamento) sia in caso di eventuali aggiornamenti successivi (cfr. art. 5, comma 11 del Regolamento).

V15. Al solo fine di quantificare la numerosità dei partner terzi utilizzati, l'Autorità proseguirà in ogni caso il monitoraggio nell'ambito delle proprie attività, ad esempio in sede di raccolta dati per la Relazione Annuale.

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?

➤ *Le osservazioni degli operatori*

O67. **PI** non ritiene condivisibile per le motivazioni che seguono.

O68. L'attività di vigilanza in senso proprio spetta all'Autorità di regolamentazione, che ha facoltà di attivare idonei strumenti, con conseguente applicazione di un correlato regime sanzionatorio.

O69. Ed infatti, mentre in fase di affidamento del servizio a soggetti terzi (che in relazione alla natura dell'attività affidata potrebbero essere o meno titolari di titolo abilitativo, ad es. nel caso del mero trasporto) l'operatore postale sarà tenuto a richiedere specifici requisiti che il soggetto affidatario dovrà avere o attestare di avere sotto propria responsabilità, risulta evidente come, in fase di esecuzione del contratto, gli operatori postali non possano esercitare poteri di vigilanza sugli stessi, salvo attivare gli idonei strumenti contrattuali a tutela (e ferma restando la responsabilità dell'operatore titolare dell'offerta nei confronti della clientela per disservizi registrati nell'esecuzione del servizio). Ad esempio, nel caso in cui dopo l'affidamento del servizio che richieda un titolo abilitativo, il soggetto terzo a scadenza dello stesso non abbia proceduto al rinnovo, o abbia perso i requisiti per sopravvenienza di sentenze di condanna incompatibili, l'operatore postale potrà attivare strumenti a propria tutela nell'ambito del relativo rapporto contrattuale (es. risoluzione del contratto ecc.) solo quando ne venga a conoscenza.

O70. Posto che sulla base della vigente regolamentazione, come dello stesso impianto generale adottato dall'AGCOM nell'emanando Regolamento, questi soggetti di cui si avvale il fornitore "principale", ancorché non titolari di propria offerta sono anch'essi operatori postali (o comunque svolgono attività postale, anche se non subordinata a titolo abilitativo, su cui l'AGCom può esercitare i propri poteri di controllo e vigilanza), non si giustifica un'imputazione di responsabilità in capo al soggetto titolare dell'offerta, essendo tali soggetti centro di imputazione diretto degli obblighi e responsabilità connesse al proprio titolo abilitativo o comunque allo svolgimento di attività postale che non richiede titolo (es. solo trasporto).

O71. Come già rappresentato con il contributo di PI nell'ambito del prodromico procedimento istruttorio, in ambito postale, la nozione di operatore capogruppo non è stata definita dal D.lgs. n. 261/99, bensì successivamente declinata con delibera n. 78/23/CONS, in cui 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”. 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.

O72. L’attività di direzione e coordinamento non può presumersi, ma deve essere sempre accertata in concreto, mediante specifici atti formali - sia a carattere negoziale (quali deliberazioni o accordi contrattuali) o anche di mero indirizzo (quali ordini di servizio, regole di comportamento, ecc.) - idonei ad influenzare significativamente le scelte gestionali delle società affiliate.

O73. In ambito postale, poi, si rileva che non tutti i contratti con cui un operatore instaura una collaborazione strutturata con un soggetto (economicamente e giuridicamente) indipendente 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.

O74. Sul punto, inoltre, è bene sottolineare che la sanzione pecuniaria di cui all’art. 21 D.lgs. n. 261/99 - la quale ha natura “penale” ai sensi dell’art. 7 CEDU, in ragione della dimensione intrinsecamente “afflittiva” del suo importo complessivo - può venire disposta, nel rispetto del canone di prevedibilità della condotta sanzionabile, soltanto “nei casi e per i tempi” considerati dalla legge (art. 1 l. n. 689/1981). Sennonché, posto che l’art. 21 cit. commina una sanzione - particolarmente afflittiva (fino a € 150.000,00) - a chiunque violi gli obblighi inerenti alla licenza/autorizzazione, è evidente che non possa configurarsi alcuna forma di responsabilità in capo a soggetti diversi da quelli che abbiano omesso di dotarsi del necessario titolo abilitativo, non potendosi configurare una culpa in vigilando. Anche qualora si reputasse possibile - in contrasto con uno dei corollari del principio di legalità (i.e. tassatività e determinatezza delle norme sanzionatorie) - estendere la portata dalla disposizione fino ad includere anche la culpa in vigilando di soggetti diversi da quelli che abbiano direttamente violato l’obbligo di munirsi del titolo, vale la pena osservare che comunque difetterebbe il correlativo “obbligo di garanzia” in capo all’operatore capogruppo, posto che non vi è nessuna norma che preveda in capo a quest’ultimo un obbligo di verifica circa il possesso da parte delle affiliate delle autorizzazioni necessarie allo svolgimento delle rispettive attività economiche.

O75. Tali considerazioni, a bene vedere, valgono anche nei confronti degli affiliati che possiedono un “titolo abilitativo con obblighi semplificati”, atteso che - nell’emanando regolamento - essi vengono assoggettati alle medesime sanzioni del fornitore titolare di titolo abilitativo “ordinario”.

O76. Non risulterebbe, pertanto, effettivamente utile introdurre la 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.

O77. Resta inteso che la figura dell'impresa capogruppo permane nell'ambito della regolamentazione delle notifiche a mezzo posta – posta la speciale rilevanza del processo di notifica che presenta sue peculiarità anche dal punto di vista regolatorio. Per quanto sopra detto, si ritiene che non possa essere introdotto un obbligo di vigilanza in capo al fornitore, atteso che risulterebbe impossibile poter vigilare su fatti verificatisi dopo l'affidamento del servizio a soggetti terzi.

O78. Peraltro, *“l'esercizio di un ruolo di coordinamento, organizzazione, direzione e controllo”* è suscettibile di interpretazioni e quindi di incertezza sugli ambiti di responsabilità.

O79. **AIT** non condivide. L'Autorità propone l'introduzione di obblighi di vigilanza in capo ai soggetti che svolgerebbero un ruolo di *“coordinamento, organizzazione, direzione e controllo”* di altri operatori postali. Nel documento di consultazione vengono dettagliate le posizioni degli operatori che hanno unanimemente censurato il modello regolamentare dell'Autorità in merito alle reti unitarie e agli operatori capogruppo, evidenziando l'erroneità degli istituti giuridici richiamati a sostegno di tale modello. Ciononostante, nello Schema di Regolamento si ipotizza di introdurre un generico *“obbligo di vigilare sul rispetto della normativa primaria e regolamentare vigenti”* in capo ai soggetti che eserciterebbero (senza alcun accertamento in concreto) coordinamento, organizzazione, direzione e controllo di altri soggetti.

O80. Sebbene nel documento di consultazione l'Autorità illustri talune pronunce del giudice amministrativo in merito alle ricostruzioni regolamentari di AGCom relative al modello delle *“reti unitarie”* o gruppi per lo svolgimento di servizi postali, si evidenzia che tale ricostruzione non sembra tenere in alcuna considerazione le decisioni assunte dal Consiglio di Stato. Proprio le decisioni della giurisprudenza di grado superiore dimostrano che il Consiglio di Stato, in tutte le occasioni in cui è stato chiamato a pronunciarsi in merito, ha censurato tale modello sia per illegittima estensione ad un operatore di responsabilità per condotte di soggetti terzi, sia per l'evidente incongruenza di tale modello con gli istituti civilistici su cui è stato da AGCom fondato. Con tali decisioni, infatti, il Consiglio di Stato, in estrema sintesi, ha chiarito che:

- a. non potendo operare presunzioni di sorta per l'individuazione di asseriti poteri di direzione e coordinamento – che costituiscono un *“quid pluris rispetto al mero esercizio del controllo”* – l'attività di direzione e coordinamento deve *“essere dimostrata in concreto”*, non risultando a ciò sufficienti *“l'unitarietà”*

dell'immagine fornita, il marchio unitario, il sistema di tracciatura, l'omogeneità e l'uniformità del prodotto, l'esistenza di una rete per la tracciatura dei pacchi, [né addirittura] le clausole che obbligano gli affiliati a svolgere l'attività in una zona circoscritta del territorio nazionale” (sentenza 3111/2019),

- b. l'accertamento della sussistenza di un potere di direzione e coordinamento *“richiede pur sempre l'esercizio di una pluralità sistematica e costante di atti di indirizzo idonei ad incidere sulle decisioni gestorie dell'impresa, cioè sulle scelte strategiche ed operative di carattere finanziario, industriale, commerciale che attengono alla conduzione degli affari sociali”*. Conclude il Consiglio di Stato che *“in mancanza di tali presupposti, è dato ravvisare un'attività di mero coordinamento, consistente nel realizzare un sistema di sinergie tra società diverse” (ibid);*
- c. il modello delle c.d. reti unitarie nell'individuare la sanzione che sarebbe ascrivibile ai soggetti qualificati come “capogruppo”, è privo di giustificazione giuridica in quanto *“l'insistito richiamo alla nozione di “gruppo” societario è fuorviante”* (cfr. nuovamente sentenza 3111/2019) e comunque *“non è chiaro quale forma giuridica abbia o debba avere questa “rete” di imprese”*, oltre al fatto che *“suscita perplessità”* l'impostazione di AGCom di mettere in dubbio l'autonomia di soggetti che sono autonomi rispetto ai soggetti che l'Autorità qualifica come “capogruppo” (C.d.S., 20 luglio 2021, parere n. 1369/2021).

O81. Ciò posto, in aggiunta alle chiare indicazioni del Consiglio di Stato, si evidenzia che nel settore vi sono una pluralità di operatori che, in piena autonomia e indipendenza, svolgono i propri servizi a favore di molteplici soggetti, con schemi riconducibili unicamente ad una logica di rapporti all'ingrosso (*wholesale*), e dunque che costituiscono “partner commerciali” di una pluralità di attori del settore. Come già rappresentato da Amazon nel proprio precedente contributo del 18 marzo 2024 in riscontro alla delibera n. 2/24/CONS, questa chiara e ormai consolidata impostazione del settore può essere fraintesa se la si continua a raffrontare ai vecchi modelli di business adottati dal precedente operatore storico monopolista prima della liberalizzazione del settore.

O82. Pertanto, anche in ragione dei principi di *“giustificatezza e proporzionalità”* richiamati dall'Autorità stessa in relazione ai parametri che devono essere rispettati dalle regole sul regime autorizzativo, AIT invita l'Autorità a non inserire previsioni che potrebbero determinare una irragionevole lesione dell'autonomia e indipendenza dei soggetti che collaborano nella filiera, ciascuno sulla base della propria specializzazione.

O83. **AICAI** non condivide tale scelta. In primo luogo, non sussiste una base giuridica, in quanto nessuna disposizione di legge attribuisce al fornitore del servizio postale poteri di controllo così penetranti, nei confronti dei soggetti di cui si avvale, al punto da dover vigilare su questi ultimi.

O84. In secondo luogo, si tratterebbe di una notevole compressione della libertà contrattuale, in violazione degli accordi liberamente negoziati tra le parti. In terzo luogo, la formula rischia di comprendere situazioni del tutto diverse, in cui il corriere si avvale di terzi, per alcune fasi del servizio, come, ad esempio, l'ultimo miglio, ossia il prelievo dal mittente, o la consegna al destinatario, ma questi terzi restano pienamente autonomi, dal punto di vista della gestione del servizio e sua modalità di esecuzione, della amministrazione interna e della gestione del personale, essi, cioè, operano in piena autonomia, trattandosi di contratto di appalto, in cui il fornitore opera con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio; peraltro, tali terzi spesso operano per più soggetti e ciò, a maggior ragione, rende impossibile che possa configurarsi una situazione di controllo da parte di uno di essi. In quarto luogo, l'operatore "end to end" resta sempre contrattualmente responsabile nei confronti del mittente per eventuali disservizi, anche ove questi siano stati causati dall'operatore terzo, di talché un potere di vigilanza, nulla aggiungerebbe a tale responsabilità contrattuale.

O85. In quinto luogo, non si comprende il legame che verrebbe istituito tra il fatto che l'operatore terzo potrebbe avvalersi di una autorizzazione semplificata ed il fatto che l'operatore che si avvale dell'operatore terzo dovrebbe avere obblighi di vigilanza su questo. Infatti, una esenzione dalla autorizzazione o una semplificazione di questa, per l'operatore terzo, hanno ragione nel fatto che esso si limita a svolgere una fase del servizio, senza alcun rapporto contrattuale con il richiedente il servizio stesso; rispetto a tale operatore terzo, viene, quindi, meno la esigenza di imporre gli obblighi previsti per chi è titolare di autorizzazione generale, giacché tali obblighi hanno loro ragione di essere nella tutela del consumatore, nei confronti del quale risponde l'operatore principale, in quanto titolare del rapporto contrattuale con il consumatore stesso.

O86. **AREL** ritiene che su questo punto vada specificato il mercato di riferimento: nei servizi di corrispondenza, infatti, se i soggetti operano esclusivamente in nome e per conto di un soggetto capogruppo, quest'ultimo è l'unico responsabile rispetto ai propri clienti e quindi svolge per definizione l'attività di vigilanza nei loro confronti.

O87. Viceversa, nel mercato dei pacchi le attività vengono nella stragrande maggioranza dei casi affidate a soggetti che non operano in esclusiva ma svolgono servizi per più operatori (i cosiddetti concatenatori). In questo mercato i rapporti fra i due soggetti sono regolati da contratti specifici, diversi da operatore ad operatore: qui non ha senso, anzi è sbagliato, prevedere un ruolo di coordinamento, organizzazione, direzione e controllo da parte del soggetto che gestisce i rapporti con i propri clienti. Se si volesse insistere nell'accumunare le due fattispecie, molto diverse fra loro, nel mercato dei pacchi si genererebbe una grave confusione giuridica e normativa tale da impattare sulla funzionalità del mercato.

O88. AREL ritiene in conclusione che la definizione di operatore capogruppo vada quindi declinata in funzione del tipo di mercato. Mentre è auspicabile per il mercato delle lettere ordinarie e registrate, così come è già prevista per le licenze speciali (notifiche), non è figura necessaria per gli operatori dei mercati dei pacchi, perché gli operatori che ricevono commesse dalla capogruppo tipicamente servono clienti diversi.

O89. **Assopostale** non condivide la proposta di introdurre obblighi di vigilanza in capo all'operatore capogruppo in quanto una tale forma di responsabilità non è prevista dalla vigente normativa, sia per il caso di rapporti di subfornitura sia per il caso di imprese organizzate a rete, anche eventualmente mediante forme di franchising. Ciò non toglie che, in un dialogo costruttivo con l'Autorità, caso per caso, gli operatori che si avvalgono di una rete di distribuzione, sia essa rete di affiliazione o rete in franchising, possono valutare l'adozione di modelli organizzativi più idonei a garantire il corretto svolgimento delle attività postali.

O90. Per **Confetra** si tratta obiettivamente di un obbligo di cui non si vede la base legale. Peraltro, va precisato che:

- a) i soggetti subfornitori sono già sottoposti a tutti i controlli e agli obblighi di legge;
- b) detti soggetti operano in modo autonomo, quanto a gestione del personale, risorse, organizzazione, mezzi, processi decisionali, ecc.;
- c) ovviamente, detti soggetti devono attenersi alle istruzioni operative contrattualizzate, in quanto essenziali ai fini del funzionamento dell'intera filiera del servizio postale: così, ad esempio, nel rispettare le tempistiche di prelievo e recapito, senza le quali non potrebbe essere garantita la tempistica richiesta e contrattualizzata dal consumatore con l'impresa offerenti il servizio al pubblico;
- d) le imprese subfornitrici spesso operano per più offerenti servizi postali al pubblico, con esigenze diverse, per cui nessuno di questi ha il controllo e/o il coordinamento e/o la direzione in senso legale;
- e) le imprese postali che si avvalgono dei terzi, per singole fasi del servizio, rispondono, comunque, di qualsiasi disservizio, anche se causato dalle imprese subfornitrici;
- f) i consumatori si rivolgono solo all'impresa che ha contrattualizzato il servizio al pubblico.

O91. Pertanto, un potere di vigilanza da parte della impresa fornitrice del servizio postale al pubblico (c.d. operatore "end to end") sarebbe del tutto distonico rispetto alla effettiva organizzazione del rapporto contrattuale con l'impresa subfornitrice, non aggiungerebbe nulla rispetto alla responsabilità della impresa "end to end" e costituirebbe una forte limitazione della dinamica concorrenziale, visto che risulterebbe impossibile

operare per più imprese “end to end”. Inoltre, l’autorizzazione generale dovrebbe rimanere in capo esclusivamente alla controllante o capogruppo di un gruppo, così come definito dal diritto societario.

➤ ***Le valutazioni dell’Autorità***

V16. Alla luce di quanto emerso dalle osservazioni formulate nell’ambito della consultazione pubblica e tenuto conto delle caratteristiche strutturali dei modelli aziendali di *business*, in ragione delle peculiarità territoriali del Paese, della evoluzione del mercato, della trasformazione delle abitudini di consumo degli italiani (e, quindi, della loro domanda di servizi postali), dello sviluppo di nuove tipologie di offerta di consegna, anche di prossimità, l’Autorità ritiene di rimodulare la proposta avanzata nella bozza modificativa di regolamento relativa all’introduzione di obblighi di vigilanza e controllo in capo al fornitore di servizi postali nei riguardi dei soggetti di cui il predetto fornitore si avvale ai fini dello svolgimento delle attività postali sul rispetto della normativa primaria e regolamentare vigenti.

V17. Invero, in questo ambito, sia le norme codicistiche in materia di controllo e collegamento sia la disciplina dell’illecito amministrativo (articolo 6 legge n. 689 cit.) prevedono una responsabilità anche del soggetto che riveste una posizione di controllo, indirizzo, coordinamento per gli illeciti commessi dal soggetto lato sensu controllato. Tuttavia, nel riconoscere la peculiarità dei modelli di *business* del settore postale, si ritiene possibile, pur nel mantenimento del principio di una responsabilità quanto meno solidale, un temperamento dell’obbligo inizialmente proposto.

V18. Si ritiene, pertanto, che il sistema possa in ogni caso reggere anche semplicemente richiedendo agli operatori postali che si avvalgono di subfornitori per l’esecuzione di una o più fasi del processo postale, al fine di garantire la qualità dei servizi offerti ai propri utenti, di attivare ogni idoneo strumento contrattuale teso alla corretta e piena applicazione delle norme contrattuali che regolano i rapporti tra i suddetti soggetti (quale ad esempio l’inserimento di una clausola, nei contratti stipulati tra operatori, che imponga il rispetto della disciplina normativa primaria e regolamentare postale).

V19. Pertanto, al momento della presentazione della domanda (cfr. articolo 7, comma 10, lett. c), i soggetti che intendono dotarsi di un titolo abilitativo dovranno trasmettere un’autodichiarazione circa:

- il rispetto delle norme in materia di condizioni di lavoro per il personale impiegato, anche se non dipendente;
- il rispetto, nei contratti stipulati con soggetti che operino per loro conto ai sensi della normativa vigente, delle disposizioni in materia di ordine pubblico,

riservatezza, condizioni di lavoro, sicurezza sui luoghi di lavoro, nonché della normativa di settore, incluso il presente Regolamento.

V20. Inoltre, l'art. 9, comma 1, lettera i) prevede:

i) per i fornitori di servizi postali che si avvalgono di altri soggetti per lo svolgimento delle attività postali, oltre al rispetto dell'obbligo di garanzia di cui all'articolo 7, comma 10, lett. c), l'obbligo di richiamare nei contratti il dovere del rispetto delle norme a tutela dell'utenza

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?

➤ *Le osservazioni degli operatori*

O92. **PI** condivide la proposta dell'Autorità di attivare la procedura di revoca del titolo a valle di procedimenti sanzionatori per violazioni della normativa di riferimento da parte degli operatori postali, siano queste determinate da condotte scientemente adottate dagli stessi in dispregio degli obblighi normativi/regolatori di riferimento (ad es. l'operatore non si dota di un sistema di una Carta dei servizi ecc.), sia in caso di condotte diffuse e gravi verosimilmente riconducibili a comportamenti negligenti dell'operatore postale stesso, escludendo cioè quelle condotte, generalmente scaturenti da comportamenti individuali delle risorse applicate in dispregio delle stesse direttive impartite dagli operatori, che danno luogo a disservizi di natura occasionale o che producono limitati impatti sull'utenza, rispetto ai quali la regolamentazione adotta strumenti a tutela dei singoli utenti coinvolti che, dunque, vanno attivati nei casi di specie (procedure di reclamo/conciliazione, CP innanzi all'Autorità e ricorso all'Autorità giudiziaria).

O93. Quanto sopra è pienamente conforme al sistema sanzionatorio ex art 21, commi 6, 7 e 7-quater del d.lgs. 261/99, preordinato a garantire alla generalità dell'utenza che il mercato dei servizi postali, universali e liberi, sia popolato da operatori che agiscono nel pieno rispetto della normativa che presidia la corretta erogazione di un servizio di interesse economico generale. Ed infatti, il provvedimento di "revoca" disciplinato ex comma 7-quater, costituisce un vero e proprio baluardo a difesa di un settore regolamentato nel quale non è riconosciuto spazio alcuno a soggetti che non assicurino le dovute garanzie in termini di affidabilità e correttezza del proprio operato. In tale ottica,

appare del tutto evidente che la regolamentazione attuativa delle norme citate, in particolare in materia di sospensione e revoca, debba, al fine di interpretare correttamente la volontà del legislatore e rispettare la ratio sottesa al sistema brevemente descritto, riferirsi a condotte violative diffuse, conseguenza di un indirizzo univoco e direzionale.

O94. Diversamente, includere nel novero dei procedimenti sanzionatori che possono condurre l’Autorità alla valutazione della sospensione e poi della revoca del titolo anche quelli inerenti a meri disservizi operativi, per i quali come detto l’ordinamento predispone specifici strumenti a tutela, non solo non risponde alle finalità sottese all’istituto di cui trattasi, ma potrebbe “costringere” l’Autorità a dover adottare una misura oggettivamente sproporzionata rispetto alla condotta oggetto di valutazione, con gravi impatti proprio sull’utenza finale.

O95. Tutto quanto sopra premesso, nel concordare sulla proposta di riforma avanzata, si propone di estendere tale previsione anche all’istituto della sospensione, al fine di garantire coerenza al sistema.

O96. **AIT** condivide l’opportunità di delimitare qualitativamente le fattispecie che possono essere considerate da AGCom ai fini del raggiungimento del numero di 3 violazioni in un triennio che potrebbe determinare l’avvio dei procedimenti di revoca, ma anche di sospensione del titolo abilitativo. Al contempo si evidenzia rispettosamente che la formulazione proposta appare generica e di non agevole interpretazione posto che non vengono forniti elementi oggettivi su cui possa parametrarsi la valutazione di una condotta come “diffusa” o, al contrario, occasionale o di limitato impatto sull’utenza.

O97. *In primis*, si invita l’Autorità a rendere la esenzione di applicazione generalizzata e non solo riferibile a fattispecie di disservizi ma a tutte le ipotesi di violazioni occasionali della regolazione settoriale. Si propone dunque che ciascuna violazione che non sia considerata grave o reiterata venga esclusa dal computo delle violazioni rilevanti ai fini dell’eventuale attivazione dei procedimenti di sospensione o revoca dei titoli abilitativi.

O98. Inoltre, con specifico riferimento ai disservizi, si invita l’Autorità ad individuare possibili parametri oggettivi cui commisurare le violazioni ai fini della loro valutazione come “occasionale” o di “limitato impatto per l’utenza”, ad esempio ipotizzando che vengano considerati soli disservizi che riguardino, a livello di estensione geografica, un certo numero di province o un certo numero di utenti, rapportato al volume di attività svolte.

O99. In aggiunta, la Società evidenzia che dovrebbe essere escluso dal computo delle violazioni considerabili ai fini della eventuale attivazione dei procedimenti di sospensione o revoca qualsiasi violazione che risulti oggetto di oblazione.

O100. **AICAI** osserva che la sospensione o la revoca come provvedimenti sanzionatori dovrebbero essere applicati solo in casi estremi, laddove le sanzioni pecuniarie non

abbiano sortito l'effetto voluto. Infatti, la sospensione e la revoca hanno un grave impatto non solo sulla impresa sanzionata, ma soprattutto sui consumatori, che avrebbero la propria corrispondenza bloccata, e sui dipendenti, che, quanto meno, verrebbero posti in cassa integrazione se non licenziati. Si ritiene quindi che i criteri per l'applicazione della sospensione e della revoca debbano essere particolarmente circostanziati e stringenti, definendo meglio i casi di applicazione, dovendosi trattare di carenze sistematiche e di lunga durata, particolarmente gravi, e prevedendo, comunque, un congruo preavviso, che consenta all'impresa di rimediare prima della applicazione della sospensione o della revoca.

O101. **AREL** condivide la proposta dell'Autorità.

O102. **Assopostale** tenendo conto dell'altissimo numero di lavorazioni necessarie a garantire la sostenibilità dell'impresa postale, ritiene ragionevole sanzionare solo le violazioni riconducibili a condotte diffuse.

O103. Per **Confetra** la sospensione e la revoca del titolo abilitativo costituiscono ipotesi estreme, anche perché danneggiano il consumatore che ha affidato il servizio alla impresa sospesa o revocata. Sarebbe meglio prevedere un sistema di contestazione dell'addebito con indicazione delle criticità riscontrate ed un piano di rientro dalle dette criticità.

O104. Solo nel caso in cui il piano di rientro non abbia esito positivo, prevedere la sospensione o la revoca, previo piano di tutela dei consumatori che hanno le spedizioni in itinere.

➤ *Le valutazioni dell'Autorità*

V21. Alla luce di quanto rappresentato dai partecipanti alla consultazione pubblica, l'Autorità conferma quanto proposto nell'allegato C alla delibera n. 203/24/CONS con le seguenti specificazioni.

V22. Si ritiene cioè, anche, sulla base delle valutazioni espresse nel corso di questa consultazione, oltre che alla luce dell'esperienza di vigilanza amministrativa, di attivare la procedura di revoca del titolo a valle di procedimenti sanzionatori per violazioni della normativa di riferimento da parte degli operatori postali in presenza di violazioni sia determinate da condotte scientemente adottate dagli stessi in dispregio degli obblighi normativi/regolatori di riferimento, sia in caso di condotte diffuse e gravi verosimilmente riconducibili a comportamenti negligenti dell'operatore postale stesso.

V23. Data l'esigenza, prospettata nel corso della consultazione e condivisa, di individuare possibili parametri oggettivi cui commisurare le violazioni ai fini della loro valutazione come "occasionale" o di "limitato impatto per l'utenza", l'Autorità ritiene di considerare nel computo delle violazioni esclusivamente quelle riconducibili a condotte gravi e diffuse, escludendo, invece, quelle derivanti da disservizi di natura occasionale o

che producono contingentati impatti sull'utenza, nonché quelle che coinvolgono un ristretto ambito territoriale.

V24. Pertanto, sono escluse quelle condotte, generalmente, scaturenti da comportamenti individuali delle risorse applicate da un'azienda in dispregio delle stesse direttive impartite dagli operatori.

V25. Nelle situazioni che danno luogo a disservizi di natura occasionale o che producono limitati impatti sull'utenza, la regolamentazione già prevede strumenti a tutela dei singoli utenti coinvolti che, dunque, vanno attivati nei casi di specie (procedure di reclamo/conciliazione, CP innanzi all'Autorità e ricorso all'Autorità giudiziaria).

V26. Non vanno inclusi nel novero dei procedimenti sanzionatori che possono condurre l'Autorità alla valutazione della revoca del titolo anche quelli inerenti a meri disservizi operativi, per i quali l'ordinamento predispone specifici strumenti a tutela.

V27. Inoltre, si condivide l'esigenza di garantire coerenza al sistema sanzionatorio, estendendo l'applicazione della stessa tipologia di criteri previsti per l'ipotesi più grave della revoca anche all'ipotesi di sospensione del titolo.

V28. Infine, si ritiene ragionevole estendere dagli attuali quindici (15) giorni a trenta (30) giorni il termine per la presentazione di memorie scritte e documenti da parte dell'operatore nei confronti del quale è stato avviato il procedimento di sospensione o revoca del titolo abilitativo da parte del Ministero. Ciò per fornire all'operatore un termine più ampio per raccogliere e fornire elementi utili a chiarire la sua posizione.

V29. In tal senso, l'Autorità ha riformulato l'articolo 10 del nuovo Regolamento rubricato "*Diffida, sospensione e revoca del titolo abilitativo*".

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?

➤ *Le osservazioni degli operatori*

O105. **PI** e **AREL** condividono la proposta dell'Autorità.

O106. **AIT** non ha particolari osservazioni in merito in quanto la proposta mira semplicemente a riprodurre anche nel Regolamento Titoli le previsioni sanzionatorie già chiaramente delineate nel Decreto (art. 21).

O107. A meri fini di completezza si evidenzia che nello Schema di Regolamento, le previsioni relative al presidio sanzionatorio operano dei riferimenti alla “licenza individuale con obblighi semplificati” e alla “autorizzazione generale con obblighi semplificati”. Sebbene si possa ipotizzare che tali riferimenti siano alle semplificazioni in materia di carta dei servizi e canali di assistenza introdotte per i soggetti che svolgono una quota significativa delle proprie attività per conto di terzi, in assenza di puntuali definizioni o di rimandi alle previsioni rilevanti, si suggerisce di meglio coordinare le formulazioni in questione con le altre previsioni dello Schema di Regolamento.

O108. **Assopostale** richiama la necessità di uniformarsi ad un principio di proporzionalità. Infatti, essendo enorme il numero delle lavorazioni postali necessarie a garantire la sostenibilità dell'operatore è necessario esercitare il potere sanzionatorio con un giusto livello di congruità, rispetto ad un controllo, *one to one*, che non si può estendere su milioni e milioni di lavorazioni.

➤ ***Le valutazioni dell'Autorità***

V30. Alla luce di quanto rappresentato dai partecipanti alla consultazione pubblica, l'Autorità conferma quanto proposto nell'allegato C alla delibera n. 203/24/CONS.

V31. Pertanto, l'Autorità ritiene necessario riportare organicamente nel nuovo Regolamento (cfr. articolo 12 rubricato “*Sanzioni*”) il presidio sanzionatorio previsto dal D.lgs. 261/99 e in particolare:

- 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 suddetto decreto, che prevedono una sanzione pecuniaria amministrativa da cinquemila a centomila euro (articolo 12, commi 1 e 2);
- in caso in cui un soggetto 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 suddetto decreto, che prevedono una sanzione pecuniaria amministrativa da cinquemila a centomila euro (articolo 12, commi 3 e 4).

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?

➤ *Le osservazioni degli operatori*

O109. Considerato che la materia del fondo di compensazione è oggetto di specifico procedimento, **PI** ritiene sufficiente in questa fase inserire nel regolamento un riferimento agli obblighi di separazione contabile e di contribuzione al fondo previsti dal D.lgs. 261/1999, rinviando la declinazione di obblighi puntuali all'esito della definizione dei servizi "sostitutivi" nell'ambito dell'apposito procedimento.

O110. **AIT** osserva che, per quanto in linea di principio sia possibile una separazione contabile dei ricavi e costi, ragionevolmente nessun operatore ha ad oggi una struttura del sistema contabile e di controllo di gestione adeguati per poterla effettuare in quanto attualmente non esiste un obbligo generale di contabilità separata in capo a soggetti diversi dal fornitore del servizio universale. Per poter ottemperare a questa richiesta gli operatori riscontrerebbero inoltre numerose difficoltà operative:

- i. occorre definire delle chiavi di allocazione dei costi indiretti (i.e. ammortamenti, personale, costi per servizi) che siano condivise da tutti gli operatori del settore per assicurare comparabilità;
- ii. tutte le società che forniscono (anche) servizi logistici o non inclusi nel perimetro del servizio universale, si ritroverebbero nella impossibilità di individuare in concreto una modalità efficace per separare la contabilità riferita a tali servizi da componenti delle attività che AGCom possa ritenere rilevanti ai fini del contributo al fondo di compensazione del servizio universale;
- iii. in quanto le società sono sottoposte alla revisione dei conti, queste informazioni aggiuntive devono essere verificate e validate dalla società di revisione e questo determinerebbe un ulteriore profilo di evidente onerosità che non appare proporzionale allo scopo perseguito;
- iv. i principi contabili italiani (OIC) non danno indicazioni in merito alla separazione contabile e le informazioni riportate nello Schema di Regolamento sono generiche;
- v. non è chiaro se l'Autorità ipotizzi queste informazioni devono essere indicate nella nota integrativa al bilancio o nella relazione di gestione preparata dagli amministratori, con diversi livelli di approfondimento e conseguente ulteriore onerosità dell'obbligo ipotizzato.

O111. Per quanto in linea di principio sia possibile una separazione contabile dei ricavi e costi, ragionevolmente nessun operatore ha ad oggi una struttura del sistema contabile e di controllo di gestione adeguati per poterla effettuare in quanto attualmente non esiste un obbligo generale di contabilità separata in capo a soggetti diversi dal fornitore del

servizio universale. Per poter ottemperare a questa richiesta gli operatori riscontrerebbero inoltre numerose difficoltà operative:

O112. Inoltre, si evidenzia che la proposta sembra tener conto delle evoluzioni regolamentari e giurisprudenziali in materia di fondo di compensazione per il servizio universale ma non anche degli oneri che verrebbero imposti agli operatori nell'obbligarli a predisporre la separazione contabile anche in assenza, sino ad oggi, di precedenti di effettiva attivazione del fondo. In tal senso l'eventuale imposizione di simili obblighi di separazione contabile potrebbe determinare anche una violazione del principio di proporzionalità imposto dalla Direttiva UE.

O113. Inoltre, le più recenti delibere in materia prevedono un obbligo di contribuzione in capo ai titolari di autorizzazione generale solo nella misura in cui offrano servizi intercambiabili con quelli del servizio universale.

O114. Pertanto, la Società invita AGCom *in primis* a non perseguire ulteriormente l'introduzione di tale oneroso obbligo aggiuntivo o, in subordine, a non inserire un obbligo generalizzato e applicabile a tutti i titolari di autorizzazioni generali ma di ricollegarlo alle logiche, eventualmente anche variabili nel tempo, che verranno individuate con gli appositi provvedimenti AGCom che definiranno puntualmente i soggetti legittimamente tenuti a contribuire al fondo di compensazione.

O115. **AICAI** non concorda ritenendo che introdurre una contabilità separata per soggetti di grandi dimensioni comporterebbe notevoli oneri economici, operativi e gestionali.

O116. Allo stato, come è noto, l'alimentazione del fondo di compensazione è oggetto di numerosi contenziosi, in cui si contesta l'attivazione del fondo stesso. Inoltre, la questione di come il fondo debba essere alimentato, sempre che i giudizi di cui sopra si concludano nel senso della sua attivazione, deve essere ancora oggetto di analisi e valutazione da parte dell'Autorità, sia considerando la possibilità che la contribuzione sia posta a carico degli utilizzatori dei servizi postali universali, come previsto dalla direttiva 97/67/CE, sia considerando che per i soggetti titolari di autorizzazione, che operano al di fuori del servizio universale, l'obbligo di contribuzione è subordinato ad un test di replicabilità, che dimostri che i servizi da essi svolti sono intercambiabili con i servizi universali. Alla luce di tali considerazioni, appare del tutto incongruo ed ingiustificato imporre la separazione contabile, con gli oneri che essa comporta, laddove la partecipazione al fondo di compensazione dei soggetti autorizzati è, allo stato, una mera ipotesi normativa, priva di riscontro concreto.

O117. **AREL** concorda, purché vi sia una chiara identificazione dei vari tipi di servizi offerti e/o acquistati dal FSU. Ciò al fine di identificare se la struttura operativa è congruente con il Piano Operativo presentato. Più in particolare per evitare, anche in sede di analisi della concorrenza dell'Autorità, di avere dati grossolani che non chiariscono i

vari tipi di fatturato derivanti da servizi di invii singoli, di invii multipli, di logistica, parcel B2B, B2C etc...

O118. **Assopostale** non ritiene di poter esprimere la propria posizione, senza che prima vengano definiti in modo puntuale i principi generali di attivazione dello strumento.

O119. **Confetra** osserva che al momento sulla contribuzione al fondo di compensazione è in essere un ampio contenzioso, il cui esito è incerto e potrebbe comportare anche un passaggio con la Corte di Giustizia della UE. Inoltre, per le imprese autorizzare la partecipazione al fondo è condizionata alla sussistenza di una intercambiabilità con i servizi che fanno parte del servizio universale. Pertanto, si ritiene che sarebbe prematuro e del tutto ingiustificato prevedere la separazione contabile, che comporterebbe un onere gestionale ed amministrativo di notevole impatto sulle imprese.

➤ *Le valutazioni dell'Autorità*

V32. Alla luce delle osservazioni formulate nell'ambito della consultazione pubblica, l'Autorità ritiene ragionevole prevedere nel regolamento un riferimento a quanto previsto in materia di separazione contabile e di contribuzione al fondo previsti dal D.lgs. 261/1999 (cfr. art. 15, comma 2 rubricato "*Contributi al fondo di compensazione e separazione contabile*" del nuovo Regolamento).

V33. Al riguardo si evidenzia che l'Autorità ha avviato uno specifico procedimento (cfr. delibera n. 257/24/CONS), al fine di valutare la sussistenza, in concreto, dei presupposti per l'attivazione e l'alimentazione del fondo di compensazione degli oneri del servizio universale, ai sensi dell'art. 10 del d.lgs. n. 261/1999 e dell'art. 1, comma 4 della delibera n. 62/24/CONS e che, pertanto, appare ragionevole non modificare il quadro normativo vigente in pendenza di tale importante procedimento.

Ulteriori temi emersi dalla consultazione

O120. Nell'ambito della consultazione pubblica sono emersi ulteriori temi rispetto a quelli proposti dall'Autorità con i quesiti riportati nell'allegato B alla delibera n. 203/24/CONS.

O121. Xplor ha osservato affrontato anche il tema riguardante l'applicabilità delle nuove misure tese alla riduzione degli oneri d'impresa alle imprese già dotate di licenze individuali e autorizzazioni generali. Si è ritenuto, quindi, opportuno ipotizzare l'introduzione di una disciplina transitoria al fine di evitare possibili sperequazioni tra le imprese che, per la prima volta, richiedono il rilascio di un'abilitazione per operare nel mercato e le imprese che, invece, già sono in possesso di un titolo abilitativo e che, quindi, già sono sottoposte al rispetto dei criteri ed agli oneri collegati al rilascio dello stesso.

O122. In particolare, Xplor chiede di rendere chiaro (e noto) ai soggetti che, al momento, sono in possesso del titolo abilitativo per l'esercizio dell'attività postale che l'eventuale perdita del titolo (o per meglio dire l'eventuale mancato rinnovo del predetto titolo) non potrà assolutamente comportare effetti sui rapporti negoziali già sottoscritti. A tal riguardo, Xplor chiede che la suindicata circostanza sia chiaramente esplicitata, così da rassicurare le aziende del settore.

O123. Xplor, inoltre, chiede di aprire un focus sulle gare future e sulle commesse future affrontando, se del caso, anche con ANAC il tema riguardante l'eliminazione nei bandi e nei capitolati delle clausole obbligatorie legate al possesso del titolo postale e la previsione di lotti separati per i servizi a monte o a valle e i servizi di recapito. Ciò al fine di evitare che la perdita del titolo possa determinare effetti negativi ai fini della stipula di nuovi contratti.

O124. L'Associazione, infine, chiede di destinare particolare attenzione alla fase transitoria, accompagnando il processo di applicazione della nuova disciplina anche mediante una chiara attività di comunicazione che rassicuri i soggetti, a vario titolo, interessati dalle ipotizzate riforme di settore.

O125. **PI** intende, infine, sottolineare nuovamente l'opportunità di definire, sin dal procedimento in esame, l'introduzione di una differenziazione dei titoli abilitativi basata sul grado di infrastrutturazione degli operatori che li abiliti ad accedere alle Offerte *wholesale* di Poste Italiane.

O126. Tale impostazione risulterebbe funzionale alla tutela degli operatori che hanno effettuato investimenti sulla rete, che hanno maturato un *know how* nel settore e che dispongono di solidi strumenti di tutela dell'utenza,

O127. Si ritiene, infatti, che – come già evidenziato in altre occasioni - prevedere modalità di accesso alla rete del servizio universale uguali per tutti gli attori del mercato postale, a prescindere dal grado di infrastrutturazione, avrebbe impatti negativi in termini di perdita degli investimenti effettuati, aumentando il rischio relativo alla proliferazione di meri intermediari e puri rivenditori dei servizi.

O128. Per questi motivi, **PI** auspica che gli obblighi regolamentari siano declinati in funzione del livello di infrastrutturazione degli operatori alternativi. In particolare, per quel che riguarda l'Offerta di cui all'art. 2, comma 2 della delibera n. 171/22/CONS, gli obblighi di accesso sono stati introdotti con l'obiettivo di consentire agli Operatori di integrare la propria rete di recapito nelle aree dove non dispongono di copertura, al fine di poter completare la propria offerta nei confronti dei clienti. Pertanto, con l'obiettivo di salvaguardare la finalità dell'obbligo di accesso, la Scrivente ripropone, anche in questa sede, una serie di criteri basati sul grado di infrastrutturazione che, se integrati, consentano agli operatori di ottenere un titolo che li abiliti ad accedere all'Offerta di cui all'art. 2 comma 2 della delibera n. 171/22/CONS:

- prevedere, in linea con l'Offerta di accesso per la posta descritta e indescritta di cui all'art. 3 della delibera n. 171/22/CONS, il possesso del titolo abilitativo da almeno 24 mesi. Poiché i criteri di accesso all'Offerta sono stati significativamente ridotti, sia dall'abbassamento della soglia d'accesso, sia dal meccanismo del *ramp-up*, PI ritiene corretto introdurre, anche per tale Offerta, il requisito relativo al possesso del titolo abilitativo da 24 mesi. Tale previsione consentirebbe di ridurre il rischio che operatori senza alcuna esperienza nel settore e privi di requisiti minimi di solidità e affidabilità possano beneficiare dell'Offerta, a danno degli Operatori che hanno effettuato maggiori investimenti e dispongono di solidi strumenti di tutela dell'utenza, coerenti con gli obblighi regolamentari vigenti;
- prevedere un requisito relativo al numero minimo di dipendenti diretti addetti al recapito pari ad almeno il 30% del totale dei dipendenti risultante dalla verifica della visura camerale. Occorre, infatti, consentire l'accesso all'Offerta agli Operatori alternativi che hanno effettuato investimenti sulla rete e che producono valore per il mercato, rispetto a soggetti che operano in altri settori o sono meri intermediari che si limitano a rivendere servizi di altri dotandosi di un numero esiguo di portalettere al solo scopo di aggirare le logiche delle offerte. Si consideri, in particolare, che l'estensione del meccanismo di accesso – ideato per gli operatori di recapito – a operatori che effettuano altre attività, determinerebbe evidenti distorsioni favorendo soggetti di grandi dimensioni a discapito sia dei più piccoli concorrenti operanti sul medesimo mercato, sia degli operatori di recapito;
- introdurre un criterio oggettivo di copertura, secondo la modalità ritenuta più opportuna da codesta Autorità (a titolo esemplificativo, potrebbe essere considerata la copertura di un numero minimo di province, oppure un numero minimo di CAP su base regionale/nazionale).
- verificare che l'Operatore si sia aggiudicato almeno una gara pubblica per servizi di recapito (anche locale), di qualunque valore, nei 12 mesi precedenti alla sottoscrizione del contratto di accesso.

O129. **AREL**, come già rappresentato in risposta al quesito n. 5, sottolinea, ai fini sia del rilascio che del rinnovo dei titoli abilitativi, l'utilità di alcuni elementi informativi quali, ad esempio: *i*) la dotazione infrastrutturale (che identifica, distinguendola dagli altri, gli operatori mail infrastrutturati, anche ai fini del diritto di accesso alla rete del FSU in modalità *wholesale*); *ii*) un *business plan* aggiornato dell'operatore (che identifica i mercati in cui opera); *iii*) l'elenco delle sue sedi mandatarie; *iv*) elenco dei contratti in essere.

➤ ***Le valutazioni dell'Autorità***

V34. Alla luce degli ulteriori temi emersi dalla consultazione pubblica, sia nei contributi trasmessi sia in sede di audizione, si ritiene necessario rappresentare quanto segue.

V35. Con riferimento alle considerazioni formulate da Xplor, che riguardano specificamente la categoria dei c.d. *Printing Service Provider* (PSP), l'Autorità rappresenta che il perimetro delle attività la cui fornitura è subordinata al possesso del titolo abilitativo non è mutato.

V36. Resta fermo che l'Autorità fornirà all'ANAC, ove richiesto, ogni chiarimento utile alla gestione delle procedure di gara e all'applicazione della normativa di settore.

V37. Con riferimento alle osservazioni di PI circa l'introduzione di una differenziazione dei titoli abilitativi basata sul grado di infrastrutturazione degli operatori che li abiliti ad accedere alle Offerte *wholesale* di cui alla delibera n. 171/22/CONS, l'Autorità ritiene ragionevole prevedere, per quegli operatori che intendono accedere alle suddette offerte, il rispetto di alcuni requisiti minimi relativi all'affidabilità e alla solidità aziendale quali presupposti per l'utilizzo della rete di servizio universale.

V38. In tal senso, in linea con la *ratio legis* delle delibere dell'Autorità in tema di copertura minima del territorio nazionale (cfr. delibera n. 27/22/CONS), ma alla luce del principio di proporzionalità, tenendo conto dell'ambito precipuo di regolamentazione, finalizzata all'avvio dell'esercizio di un'attività imprenditoriale postale, evitando la fissazione di limiti quantitativi eccessivi sul grado di infrastrutturazione, che potrebbero costituire barriere all'ingresso, l'Autorità ritiene nondimeno necessario che siano garantite in misura minima l'affidabilità e la solidità dei fornitori dei servizi postali.

V39. Pertanto, tra gli obblighi connessi al conseguimento del titolo abilitativo, è stato previsto (cfr. art. 9, comma 1, lettera j) del nuovo Regolamento):

j) al fine dell'accesso alle offerte per i servizi di corrispondenza di cui alla delibera n. 171/22/CONS, il possesso del titolo abilitativo da almeno 12 mesi, il bilancio approvato dell'ultimo esercizio nonché, con specifico riguardo all'offerta di cui all'articolo 2, comma 2, della citata delibera, la titolarità di una infrastruttura postale fisica atta allo svolgimento del relativo servizio con copertura di almeno una regione.