

**Allegato A alla delibera n. 2/24/CONS**

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

**RICHIESTA DI INFORMAZIONI**

**SOMMARIO**

|                                                      |   |
|------------------------------------------------------|---|
| 1. Introduzione .....                                | 2 |
| 2. Oggetto e finalità del presente procedimento..... | 2 |
| 3. Temi di discussione .....                         | 5 |

## **1. INTRODUZIONE**

Al fine di aggiornare la vigente normativa in materia di titoli abilitativi per l'offerta al pubblico di servizi postali, attualmente disciplinata dalla delibera n. 129/15/CONS, si chiede ai soggetti interessati di fornire ogni utile elemento di valutazione sulle tematiche rappresentate nel presente documento.

Al riguardo, si evidenzia, anzitutto, che con la precitata delibera n. 129/15/CONS, recante il regolamento in materia di titoli abilitativi nel settore postale, l'Autorità ha definito il regime giuridico della licenza individuale e dell'autorizzazione generale per l'offerta al pubblico dei servizi postali (ai sensi del decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261<sup>1</sup>), mantenendo separate le proprie aree di intervento rispetto a quelle affidate al Ministero dello Sviluppo Economico (ora MIMIT), cui era rimessa l'adozione del Disciplinare.

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

## **2. OGGETTO E FINALITÀ DEL PRESENTE PROCEDIMENTO**

L'Autorità intende acquisire, alla luce delle esperienze maturate in questi anni di applicazione della precitata disciplina sui titoli abilitativi e in virtù della evoluzione del quadro economico e tecnologico, oltre che dello scenario normativo e giurisprudenziale, elementi circa l'opportunità di riesaminare l'assetto regolatorio concernente il regime giuridico della licenza individuale e dell'autorizzazione generale nel settore postale.

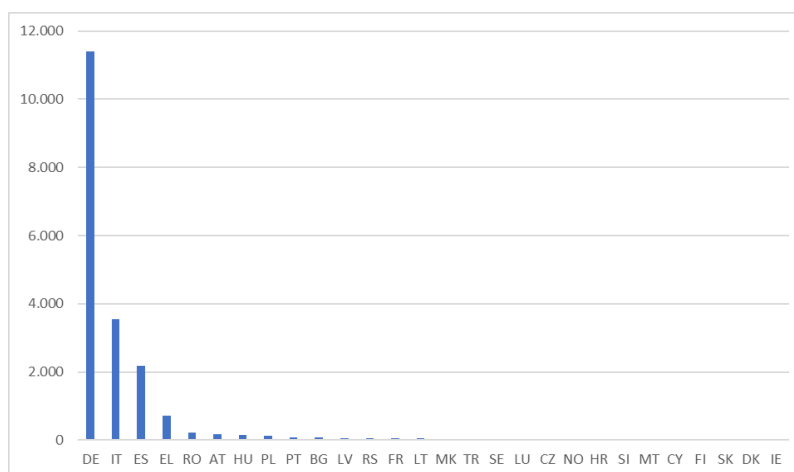
A circa otto anni dall'adozione del regolamento per il rilascio dei titoli abilitativi di cui alla sopra richiamata delibera n. 129/15/CONS, il mercato postale nazionale continua ad essere caratterizzato da una significativa frammentazione dell'offerta. Difatti, accanto al fornitore del servizio universale postale (Poste Italiane S.p.A.) e a pochi altri operatori di dimensioni più significative, nel mercato postale italiano opera un numero consistente di piccoli soggetti abilitati all'offerta di servizi postali, configurandosi uno scenario tendenzialmente atomizzato e diverso rispetto al panorama europeo; panorama nell'ambito del quale si rileva la presenza di un numero nettamente più contenuto di operatori (vedi figura 1), a fronte, però, della sussistenza, nel campo dei titoli abilitativi, di assetti normativi e regolatori più sfumati e meno stringenti che si caratterizzano o per

---

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

la mancata richiesta di titolo o per la presenza di un unico titolo, oppure, ancora, per la sussistenza di un titolo previsto solo per mirate fasi del processo industriale dell'attività postale.

**Figura 1 – Operatori postali attivi nei paesi dell'Unione Europea**



**Fonte: ERGP Report on core indicators for monitoring the European postal market (2022)**

Il mercato italiano dei servizi postali ha, inoltre, registrato – specie negli ultimi anni caratterizzati dalla crisi pandemica e da una vertiginosa accelerazione delle trasformazioni tecnologiche ed economico-industriali – un sensibile sviluppo del commercio elettronico, con l'esponentiale incremento delle transazioni sul *web* (e, in particolare, sulle piattaforme commerciali) sia di servizi postali di recapito sia del commercio *online* di beni non postali, con offerte integrate di acquisto (di beni e di servizi di recapito).

Conseguentemente, il comparto in esame ha affrontato significativi cambiamenti, sia dal lato del processo industriale, della logistica, dell'approvvigionamento delle merci, dei modelli organizzativi aziendali, sia dal lato delle consegne dei pacchi alle imprese (che necessitano di continui rifornimenti di nuove merci) e ai singoli clienti.

Negli ultimi anni, il settore ha peraltro assistito al definitivo sviluppo delle consegne veloci da parte di soggetti, quali le piattaforme digitali, che propongono un'offerta al pubblico di servizi postali (escludendo le sole piattaforme che svolgono un ruolo di mera intermediazione e comparazione di offerte di servizi postali) unitamente alla commercializzazione di beni e prodotti.

I consumatori (sia *retail* sia *business*), pertanto, sempre più spesso acquistano *online*:

- servizi di recapito;
- e beni non postali, in cui il servizio postale fa parte del “pacchetto”.

Sullo sfondo, va, altresì, considerato che, mentre è cresciuto, e in maniera assai rilevante, il mercato dei servizi di consegna pacchi, si è registrata una progressiva, consistente flessione del mercato della corrispondenza.

All'interno di una cornice tecnologica ed economico-industriale variamente rimodulata, le regole preordinate al rilascio dei titoli abilitativi nel settore postale, di cui alla delibera n. 129/15/CONS, hanno mostrato una sostanziale buona tenuta.

Va, tuttavia, considerato che alcune peculiarità di sistema sono venute ad emersione, rendendo opportuno esaminare alcuni aspetti della precitata disciplina, alla luce dei mutamenti di scenario soprarichiamati, al fine di valutare la possibilità di procedere a un aggiornamento della stessa disciplina regolamentare.

Già all'epoca dell'adozione di quella delibera, in Italia, si registrava un alto numero di titoli abilitativi. Infatti, come può leggersi al considerando 59 della delibera in questione<sup>2</sup>, l'Autorità, prendendo spunto dalle osservazioni di alcuni operatori, pur considerandola prematura, riconosceva l'opportunità in astratto di una innovativa riforma di sistema, volta ad una razionalizzazione dello stato di fatto in materia di titoli, ferme restando le scelte compiute dal legislatore in ordine al perimetro dei titoli abilitativi.

Tanto rappresentato, l'Autorità, anche alla luce delle esperienze europee più recenti<sup>3</sup>, della prassi e degli esiti dell'attività di vigilanza svolta, intende acquisire elementi di valutazione circa l'opportunità di modulare i titoli abilitativi nell'ambito del perimetro della licenza individuale e dell'autorizzazione generale indicato dal legislatore (in funzione delle singole attività postali oppure dell'ambito territoriale o ancora del grado di infrastrutturazione dell'impresa), nonché di aggiornare i requisiti minimi che il fornitore di servizi postali deve soddisfare al fine di ottenere il pertinente titolo abilitativo.

---

<sup>2</sup> Delibera n. 129/15/CONS, §59: *“In ordine alle osservazioni di Gps, si rileva che le proposte avanzate appaiono interessanti ma sarebbe prematuro prenderle in considerazione in questo momento: l'Autorità si appresta a sostituire una regolamentazione che è in vigore da più di dieci anni e che vede oggi un numero di titoli abilitativi che non ha eguali in Europa. È pertanto opportuno in questa fase fare prima chiarezza sui soggetti che operano sul mercato anche grazie alle informazioni richieste in sede di rilascio dei titoli, avere contezza della loro estensione geografica e della loro capacità operativa; una volta fotografata la reale situazione dei soggetti che operano nel settore si potrebbe pensare a dei cambiamenti più incisivi. Quanto, infine, ai suggerimenti di Fulmine, si osserva che l'imposizione di una un'unica tipologia di titolo abilitativo non si inquadra nel perimetro delle scelte compiute dal legislatore nazionale.”*

<sup>3</sup> Da verifiche in corso risulta che: in Italia, Glovo ha ottenuto l'autorizzazione per i servizi postali nel 2021; in Svizzera, l'Autorità di regolamentazione Postcom ha ottenuto l'acquisizione da parte di Uber del titolo abilitativo per il settore postale; in Spagna, l'Autorità di regolamentazione ha sanzionato Glovo per mancanza di titolo.

### 3. TEMI DI DISCUSSIONE

L'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo n. 261/99 definisce "servizi postali" i servizi relativi "*alla raccolta, allo smistamento, al trasporto ed alla distribuzione degli invii postali*", lasciando, pertanto, all'Autorità di regolamentazione il compito di precisare quali sono le attività che rientrano nel novero dei servizi postali, distinguendole da quelle attività strumentali, quali, a titolo esemplificativo, l'attività di stampa, imbustamento, imballaggio. A loro volta, gli artt. 5 e 6 prevedono che si debba acquisire il titolo abilitativo (autorizzazione o licenza) per l'offerta al pubblico di servizi postali, nulla prevedendo per le attività strumentali e interne appena citate.

A tal riguardo, la normativa primaria fa espressamente riferimento al requisito della cd. offerta al pubblico, prevedendo il rilascio del titolo abilitativo soltanto per quei soggetti che dispongono di una propria offerta al pubblico di servizi postali e non anche per chi svolga fasi che non si concretizzano in una offerta al pubblico.

Parimenti, la suddetta disciplina legislativa prevede come presupposto oggettivo lo svolgimento di almeno una delle fasi (raccolta, smistamento, trasporto e distribuzione) che formano il servizio postale, mentre non sono considerati quali operatori postali (e, in quanto tali, aventi diritti ed obblighi inerenti al titolo abilitativo) i soggetti che svolgono soltanto prestazioni interne e strumentali (quali ad esempio stampa, imbustamento, imballaggio).

In tal senso, si chiede di fornire ogni elemento di valutazione utile a chiarire il perimetro delle singole fasi (raccolta, smistamento, trasporto e distribuzione) che compongono i servizi postali e gli elementi che contraddistinguono ciascuna di esse, al fine – nell'ambito dei confini indicati dal legislatore – di un'eventuale delimitazione del perimetro dei titoli abilitativi o di una loro articolazione per mirate fasi del processo industriale dell'attività postale o ancora una loro differenziazione in funzione dell'ambito territoriale di attività dell'operatore.

**Domanda 1) Alla luce degli sviluppi tecnologici e di mercato registrati negli ultimi anni nel settore dei servizi postali, quali sono gli elementi – oggettivi e soggettivi – che contraddistinguono le fasi della raccolta, dello smistamento, del trasporto e della distribuzione dei servizi postali?**

**Domanda 2) All'interno del perimetro della licenza individuale e dell'autorizzazione generale indicato dal legislatore, si ritiene opportuno differenziare i titoli abilitativi in funzione dell'attività postale svolta oppure in funzione dell'ambito territoriale di attività?**

**Domanda 3) Si ritiene opportuno prevedere il rilascio del titolo abilitativo solo per i soggetti che dispongono di una propria offerta al pubblico di servizi postali?**

In taluni casi, il servizio postale è reso attraverso la ripartizione delle diverse attività che compongono la fornitura tra più soggetti, nell'ambito dei quali uno si configura come "capofila" o "capogruppo"; ciò nella misura in cui esso coordina le diverse operazioni. Inoltre, allo stesso sono riconducibili le diverse attività e i servizi erogati e ad esso fa, anche, riferimento il cliente finale.

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

In relazione allo svolgimento delle attività postali effettuate attraverso l'aggregazione di più soggetti in una rete unitaria, si chiede pertanto di fornire ogni elemento utile circa l'opportunità di introdurre, così come anche previsto nella disciplina in materia di titoli per i servizi di notificazione a mezzo posta (delibera n. 78/23/CONS), la figura di operatore capogruppo indicando, al contempo, i requisiti necessari per la sua definizione, in termini di responsabilità e poteri decisori, di indirizzo e controllo.

**Domanda 4) Si ritiene opportuno introdurre la figura dell'operatore capogruppo?**

**Domanda 5) Quali parametri definiscono l'operatore "capogruppo", in termini di responsabilità afferente alle attività di direzione e coordinamento da esso svolte nei confronti dei soggetti aggregati?**

Alla luce dell'esperienza e della prassi – caratterizzate, come visto, da un ridotto numero di imprese effettivamente operative nell'erogazione di servizi postali, a fronte di un ampio numero di titoli concessi – appare opportuno valutare l'introduzione di requisiti più rigorosi per ottenere il titolo, senza porre, al contempo, barriere all'ingresso.

Alcuni soggetti titolari di autorizzazione generale e/o licenza individuale risultano privi di un'organizzazione, anche minima, propria, ovvero la mancata installazione d'infrastrutture fisiche per l'erogazione di servizi postali.

Nella prospettiva di incrementare la competitività delle imprese concorrenti dell'*incumbent*, la regolamentazione può incentivare l'infrastrutturazione degli operatori. A tal fine, la disciplina dei titoli abilitativi potrebbe articolare i titoli a seconda del grado di infrastrutturazione dell'impresa oppure in funzione del piano industriale. In particolare, potrebbero essere previsti requisiti minimi riguardanti la struttura logistica (quali ad esempio: una rete di accettazione e raccolta, un *hub* di smistamento, un centro di distribuzione) e/o il numero minimo di lavoratori alle proprie dirette dipendenze (elementi questi che al momento non sono richiesti), da modulare eventualmente a seconda dell'ambito territoriale in cui l'operatore intende operare (locale o nazionale).

Ciò sulla falsariga di quanto avviene per i titoli abilitativi per la notifica degli atti giudiziari.

Inoltre, la disciplina dei titoli abilitativi potrebbe prevedere requisiti minimi in materia di affidabilità, onorabilità, nonché introdurre obblighi di formazione per i dipendenti, al fine di garantire livelli minimi di efficienza, operatività e qualità del servizio offerto.

**Domanda 6) Si ritiene opportuno differenziare, nell'ambito del perimetro della licenza individuale e dell'autorizzazione generale indicato dal legislatore, i titoli abilitativi in funzione del grado di infrastrutturazione dell'impresa?**

**Domanda 7) Si ritiene opportuno prevedere come requisito per il rilascio del titolo abilitativo che il soggetto richiedente disponga di un numero minimo di dipendenti addetti al recapito?**

**Domanda 8) Si ritiene opportuno prevedere come requisito per il rilascio del titolo abilitativo che il soggetto richiedente disponga di una copertura diretta territoriale minima (locale o nazionale), ovvero di una struttura logistica (quale, ad esempio, una rete di accettazione e raccolta, un *hub* di smistamento, un centro di distribuzione)?**

**Domanda 9) Si ritiene opportuno prevedere l'introduzione di requisiti minimi in materia di affidabilità, onorabilità, nonché obblighi di formazione per i dipendenti?**

Un ulteriore profilo da valutare riguarda il tema degli armadietti automatici (c.d. *locker*) utilizzati per il ritiro e la raccolta dei pacchi e dei c.d. PUDO (*Pick-Up Drop-Off point*), ossia i punti di ritiro e raccolta dei pacchi ubicati all'interno di esercizi commerciali; soluzioni di recapito sempre più diffusamente utilizzate in alternativa alla consegna a domicilio.

In relazione ai *locker*, si chiede di esprimere la propria opinione in ordine alla eventuale codificazione esplicita circa l'obbligo di acquisizione del titolo abilitativo da parte di un soggetto titolare di una rete di armadietti automatici.

Riguardo ai PUDO (che, al momento, non necessitano di alcun titolo abilitativo in quanto si configurano quali sedi mandatarie di operatori postali), si chiede di esprimere la propria opinione circa l'eventuale assoggettamento, anche di tali soggetti, al regime autorizzatorio.

**Domanda 10) Si ritiene opportuno precisare la disciplina dei titoli abilitativi con riferimento alla gestione delle reti di armadietti automatici per il ritiro e la raccolta dei pacchi (c.d. *lockers*), ovvero dei punti di ritiro e raccolta dei pacchi presso esercizi commerciali (c.d. PUDO)?**