

Questionario in materia di regolamentazione dei titoli abilitativi nel settore postale

Con il presente documento viene presentato un questionario volto ad acquisire informazioni e dati per la predisposizione, da parte dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (d'ora in poi "Autorità"), di un regolamento in materia di titoli abilitativi.

Nelle pagine seguenti saranno brevemente descritti i profili sui quali l'Autorità ritiene di dover acquisire dai soggetti interessati informazioni e dati per la valutazione delle modifiche e/o integrazioni da apportare alla vigente disciplina ministeriale sui titoli abilitativi¹.

In particolare, i quesiti che seguono riguardano: (i) la procedura per conseguire l'autorizzazione generale; (ii) i requisiti per l'offerta al pubblico dei servizi postali; (iii) gli obblighi per l'offerta al pubblico dei servizi postali; (iv) le procedure di diffida, sospensione e revoca dei titoli abilitativi; (v) alcune rilevanti criticità relative ai titoli abilitativi del settore postale; (vi) ogni altro commento utile ai temi rilevanti per il questionario.

(I) LA PROCEDURA PER CONSEGUIRE L'AUTORIZZAZIONE GENERALE

L'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261, con specifico riferimento alle attività soggette ad autorizzazione generale, affida all'Autorità il compito di individuare le ipotesi "*... in cui l'attività può essere avviata contestualmente all'invio al Ministero dello sviluppo economico...della segnalazione certificata di inizio di attività e i casi nei quali l'attività può avere inizio dopo quarantacinque giorni dal ricevimento della relativa comunicazione, salvo che sia comunicato il diniego da parte del Ministero...*".

Il decreto ministeriale n. 75/2000 (d'ora in poi "decreto autorizzazioni") prevede che l'"*autorizzazione generale*", si intende conseguita sulla base dell'istituto del silenzio-assenso ove, entro il termine di quarantacinque giorni dalla ricezione della dichiarazione, non pervenga all'interessato un provvedimento negativo del Ministero dello sviluppo economico (d'ora in poi "Ministero") ovvero la richiesta di chiarimenti o di documenti (art. 3, comma 2, d.m. *cit*).

¹ Decreto del 4 febbraio 2000, n. 73, successivamente modificato nel 2006, con cui il Ministero ha adottato il "*Regolamento recante disposizioni per il rilascio delle licenze individuali nel settore postale*" (d'ora in poi "decreto licenze"). Il decreto del 4 febbraio 2000, n. 75, successivamente modificato nel 2006, con cui il Ministero ha adottato il "*Regolamento recante disposizioni in materia di autorizzazioni generali nel settore postale*".

Il predetto d.m. prevede anche il regime di “*autorizzazione ad effetto immediato*” (contestuale all’avvio dell’attività rispetto alla presentazione della dichiarazione) ma solo per l’ipotesi di casellari privati per la distribuzione degli invii di corrispondenza (art. 3, comma 4, d.m. *cit*).

Delineato il regime attualmente vigente, spetta ora all’Autorità il compito di individuare le ipotesi di avvio, contestuale e non, dell’offerta al pubblico di servizi non rientranti nel servizio universale.

A tal proposito, si osserva come alla completa liberalizzazione stabilita dalla direttiva 2008/6/CE debba fare seguito anche l’effettiva apertura dei mercati nazionali e la crescita dei processi competitivi; tale crescita può essere favorita garantendo un più agevole ingresso di nuovi operatori sul mercato postale anche attraverso la massima semplificazione dei procedimenti amministrativi concernenti il rilascio dei titoli per l’esercizio dell’attività di impresa (cfr. art. 12, comma 2, d.l. 5/2012 convertito con legge n. 35/2012).

QUESITO

Si ritiene che, oltre al servizio di casellario privato, anche le altre attività relative ai servizi postali non rientranti nell’ambito di applicazione del servizio universale possano essere avviate contestualmente all’invio al Ministero della Segnalazione certificata di inizio di attività?

In caso di risposta negativa, indicare per l’offerta di quali servizi postali non rientranti nell’ambito di applicazione del servizio universale si dovrebbe mantenere il regime giuridico che consente l’avvio dell’attività solo dopo la decorrenza del termine di 45 giorni dalla comunicazione del soggetto interessato.

(II) I REQUISITI PER L’OFFERTA AL PUBBLICO DEI SERVIZI POSTALI

Attualmente i soggetti che intendono offrire servizi postali sono tenuti a presentare al Ministero un’apposita domanda redatta in base ai modelli allegati ai decreti licenze ed autorizzazioni; i due modelli di domanda che si riferiscono rispettivamente, alla richiesta di licenza individuale (allegato I al decreto licenze) e alla dichiarazione per l’autorizzazione generale (allegato I al decreto autorizzazioni) prevedono che i soggetti interessati ad operare nel settore postale sono tenuti innanzitutto a fornire informazioni che riguardano:

- il capitale sociale, ove si tratti di persone giuridiche, oltre che la composizione dell’azionariato e il possesso delle quote sociali;
- il numero e tipo di licenze od autorizzazioni eventualmente possedute e conseguite in altri paesi dello SEE, anche in caso negativo;
- la localizzazione delle sedi operative, comprese quelle dei mandatari;
- le condizioni economiche ed operative dell’offerta del servizio, comprensive di prezzi e delle modalità per il suo svolgimento, nonché i parametri di qualità del servizio stesso.

Ulteriori informazioni vengono chieste solo per il rilascio delle licenze individuali, e riguardano:

- il bilancio dell'ultimo esercizio: nel caso di società di nuova costituzione, il bilancio di esercizio degli azionisti di controllo relativo all'ultimo anno;
- la carta della qualità dei servizi.

Il soggetto interessato al rilascio della licenza individuale o dell'autorizzazione generale deve poi essere in possesso dei seguenti requisiti:

- assenza di condanna a pena detentiva (per delitto non colposo superiore ai sei mesi) o di sottoposizione a misure di sicurezza e di prevenzione (per gli amministratori della società richiedente o per il titolare della ditta);
- iscrizione alla camera di commercio, comprensiva di nulla osta antimafia;
- rispetto degli obblighi contributivi e previdenziali e del contratto collettivo di lavoro per il personale impiegato;
- avvenuto pagamento del contributo a titolo di rimborso spese per l'istruttoria e del contributo per verifiche e controlli relativo al primo anno dal quale decorre la licenza individuale o l'autorizzazione generale.

I suddetti requisiti devono essere provati mediante il deposito di apposita documentazione o dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà ai sensi dell'art. 47 del D.p.R. 28 dicembre 2000, n. 445.

QUESITO

*Si ritiene che i requisiti attualmente richiesti dai regolamenti ministeriali garantiscano un adeguato livello qualitativo dei servizi e un corretto assetto concorrenziale del mercato?
In caso di risposta negativa, indicare i requisiti che l'Autorità dovrebbe prevedere.*

(III) GLI OBBLIGHI IN CAPO AI SOGGETTI LICENZIATARI ED AUTORIZZATI

I decreti licenze ed autorizzazioni impongono ai soggetti licenziatari e autorizzati di:

- osservare le esigenze essenziali indicate nell'articolo 1, comma 2, lett. u) del d.lgs. n. 261/1999;

- non impiegare personale che risulti condannato a pena detentiva per delitto non colposo superiore ai sei mesi o sottoposto a misure di sicurezza e di prevenzione;
- effettuare il versamento dei contributi riguardanti l'istruttoria e l'attività di verifica e controllo;
- comunicare al Ministero ogni eventuale modifica, estensione o riduzione, degli elementi della licenza o dell'autorizzazione generale nonché ogni altra variazione;
- fornire informazioni, su richiesta del Ministero, sull'attività svolta per gli studi del settore di propria competenza.

Il decreto licenze impone esclusivamente al titolare di una licenza individuale di:

- contribuire al finanziamento del costo di fornitura del servizio universale sulla base dell'articolo 10, comma 2, del d.lgs. n. 261 del 1999;
- adottare un sistema di contabilità separata, in linea con le norme in materia di bilancio d'impresa ai sensi della normativa vigente, che distingua i ricavi del servizio reso in base alla licenza individuale dai ricavi ottenuti per effetto delle altre attività non soggette a licenza;
- adottare la carta della qualità dei servizi di cui all'articolo 12, comma 1, del d.lgs. n. 261 del 1999, nella quale sono fornite informazioni circa le caratteristiche del singolo servizio offerto con specifico riguardo alle condizioni generali di accesso, ai prezzi, al livello di qualità, alle procedure di reclamo;
- istituire le procedure di reclamo prevedendo un sistema di rimborso o compensazione per i disservizi;
- rendere disponibile agli utenti la carta della qualità dei servizi, e trasmetterla al Ministero all'atto della presentazione della domanda di licenza e, successivamente, in caso di aggiornamenti;
- pubblicare e trasmettere al Ministero, con periodicità annuale, le informazioni relative al numero di reclami ed alle modalità con cui sono stati gestiti.

Il decreto autorizzazioni impone esclusivamente al titolare di un'autorizzazione generale di:

- fornire informazioni agli utenti, nelle sedi della ditta o dei mandatari della medesima, circa le caratteristiche del servizio offerto con specifico riguardo alle condizioni generali di accesso, ai prezzi ed al livello di qualità, dandone comunicazione al Ministero;
- istituire una procedura di reclamo semplice, rapida e non onerosa per valutare le denunce di disservizi presentate dagli utenti.

Gli obblighi innanzi richiamati dovranno essere integrati tenendo conto delle modifiche del quadro normativo primario intervenute ad opera del decreto legislativo 31 marzo 2011, n. 58, in attuazione della direttiva 2008/6/CE.

In particolare, l'Autorità è tenuta a prevedere *ex novo* i seguenti obblighi indicati dal legislatore nazionale:

Obbligo di contribuzione alle spese di funzionamento dell'Autorità per i soggetti licenziatari ed autorizzati.

L'art. 15 del d.lgs. n. 261/1999, a seguito delle modifiche intervenute con il d.lgs. 58/2011, al comma 2-*bis* prevede l'obbligo a carico di ciascun fornitore del servizio postale, sia autorizzato che licenziatario, di contribuire alle spese di funzionamento dell'Autorità di regolamentazione mediante il contributo di cui all'art. 2, comma 14, lett. b), del d.lgs. 261/1999.

Il contributo è ivi definito dal legislatore quale di importo non superiore all'uno per mille dei ricavi dell'ultimo esercizio relativi al settore postale, versato da tutti gli operatori del settore medesimo, e al netto, per il fornitore del servizio universale, dell'onere relativo al servizio universale stesso.

Il contributo è versato entro il 31 luglio di ogni anno e le relative somme affluiscono direttamente al bilancio dell'Autorità.

La misura del contributo e le modalità di versamento al bilancio dell'Autorità sono determinate con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita l'Autorità.

Obbligo di contribuzione al fondo di compensazione per i soggetti titolari di autorizzazione generale.

L'art. 10 del d.lgs. n. 261/1999, così come modificato dall'art. 1, comma 8, lett. b), del d.lgs. n. 58/2011, dispone che "...sono tenuti a contribuire al fondo...i titolari di licenze individuali e di

autorizzazione generale entro la misura massima del dieci per cento degli introiti lordi, relative a servizi sostitutivi di quelli compresi nel servizio universali, derivanti dall'attività autorizzata".

Obbligo di rispettare le condizioni di lavoro previste dalla contrattazione collettiva di lavoro "di riferimento".

L'art. 18-bis del d.lgs. n. 261/1999, come modificato nel 2011, obbliga gli esercenti dei servizi postali al rispetto delle condizioni di lavoro previste dalla legislazione nazionale e dalla contrattazione collettiva di lavoro "di riferimento".

QUESITO

Si ritiene che gli obblighi imposti dai regolamenti ministeriali siano sufficienti a garantire le esigenze dei concorrenti e ad assicurare agli utenti un adeguato livello qualitativo dei servizi?

In caso di risposta negativa, indicare gli obblighi che l'Autorità dovrebbe imporre ai soggetti licenziatari e autorizzati, oltre a quelli ricavabili dalla legislazione nazionale (obbligo di contribuzione alle spese di funzionamento dell'Autorità per i soggetti licenziatari ed autorizzati; obbligo di contribuzione al fondo di compensazione per i soggetti titolari di autorizzazione generale e obbligo di rispettare le condizioni di lavoro previste dalla contrattazione collettiva di lavoro "di riferimento").

(IV) LE PROCEDURE DI DIFFIDA, SOSPENSIONE E REVOCA DEI TITOLI ABILITATIVI

I decreti ministeriali (articoli 8, commi 1 e 2, del decreto licenze e 7, commi 1 e 2, del decreto autorizzazioni) prevedono che in caso di inosservanza degli obblighi ivi previsti, compreso quello del versamento dei contributi, la licenza individuale o l'attività autorizzata, previa diffida, possono essere sospese per un periodo non superiore a trenta giorni. Se a seguito della sospensione si verifica un'ulteriore inosservanza degli obblighi si procede alla revoca della licenza o all'interdizione dall'attività autorizzata.

In buona sostanza, i citati d.m. intendono la revoca della licenza (o l'interdizione dall'attività autorizzata) come la sanzione più grave che si applica se, a seguito della sospensione, si verifica un'"ulteriore inosservanza degli obblighi".

Ciò detto, si rappresenta che l'art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 261/1999 affida ora all'Autorità il compito di determinare "...le procedure di diffida, nonché di sospensione e di revoca della licenza individuale", nel rispetto dei principi di obiettività, non discriminazione, proporzionalità e

trasparenza; analogo compito è previsto per le autorizzazioni generali dall'art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 261/1999 che rimette infatti all'Autorità la competenza a determinare "...le procedure di diffida, di sospensione e di interdizione dell'attività in caso di violazione degli obblighi".

Per assolvere tale compito, occorre fare riferimento alla norma su cui si fonda il potere di sospensione o revoca. La norma in esame è l'art. 21, comma 7-*quater*, del d.lgs. 261/1999 il quale prevede che in caso di "reiterate violazioni inerenti alle licenze individuali o alle autorizzazioni generali", il Ministero, su proposta dell'Autorità, può disporre, previa diffida, la sospensione ovvero la revoca dell'affidamento del servizio (il comma in esame è stato introdotto dall'articolo 1, comma 16, lett. h), del d.lgs. n. 58/2011).

L'Autorità intende differenziare le ipotesi di sospensione da quelle di revoca in base alla gravità delle violazioni commesse per assicurare proporzionalità e certezza nell'applicazione di misure particolarmente afflittive.

QUESITO

Si ritiene che i casi di sospensione e revoca (o interdizione dall'attività autorizzata) possano essere differenziati in base alla gravità della violazione degli obblighi inerenti ai titoli abilitativi (obblighi formali; obblighi a garanzia di interessi generali; obblighi di tutela dell'utente; obblighi contributivi)?

(V) ALCUNE RILEVANTI CRITICITÀ RELATIVE ALLA DISCIPLINA DEI TITOLI ABILITATIVI

Servizi postali affidati a mandatario.

I decreti licenze e autorizzazioni statuiscono che il titolare di licenza individuale e/o autorizzazione generale può essere sottoposto a controlli "nelle sedi della ditta o dei mandatari della medesima" (articolo 7, comma 1, decreto licenze e articolo 6, comma 1, decreto autorizzazioni). Tra le dichiarazioni da rendere ai fini del conseguimento del titolo abilitativo, vi è quella circa la "localizzazione delle sedi operative, comprese quelle dei mandatari". Una precisazione relativa alla "sede mandataria" è contenuta poi nella circolare interpretativa del Ministero n. 2270 del 2 ottobre 2000 dove si legge che "la licenza individuale e l'autorizzazione generale devono essere conseguite da chi risponde della prestazione nei riguardi dell'utente: il...mandatario non è tenuto ad intrattenere rapporti con il Ministero, purché dimostri di operare per conto del soggetto titolare della licenza o dell'autorizzazione".

Il decreto autorizzazioni (articolo 4, comma 1, lett. b)) stabilisce, inoltre, che il titolare di un'autorizzazione generale è tenuto a *“fornire informazioni agli utenti, nelle sedi della ditta o dei mandatari della medesima, circa le caratteristiche del servizio offerto con specifico riguardo alle condizioni generali di accesso, ai prezzi ed al livello di qualità, dandone comunicazione all’Autorità”*.

L'esistenza di sedi operative o mandatarie rileva anche ai fini della determinazione dei contributi da versare per ottenere i titoli abilitativi, che sono maggiorati ove l'impresa si avvalga di altri soggetti, privi di licenza individuale e/o di autorizzazione, per lo svolgimento dei servizi postali.

A fronte di tali richiami, è emersa la necessità di definire con più precisione nell'ambito del regolamento la nozione di *“sedi operative o mandatarie”* precisando l'ambito soggettivo e oggettivo delle attività che da esse possono essere svolte. A tal fine, sarebbe opportuno prevedere la comunicazione di puntuali elementi, da fornire nell'ambito dell'istanza per il rilascio del titolo abilitativo, che chiariscano i rapporti esistenti tra il licenziatario e/o l'autorizzato e le sue *“sedi operative o mandatarie”*.

Sotto altro profilo, occorre tutelare al massimo l'utente che si rivolge alle *“sedi operative o mandatarie”*. Si reputa quindi opportuno acquisire osservazioni sugli obblighi informativi da rendere disponibili nelle *“sedi operative o mandatarie”*.

QUESITO

Quali sono le informazioni che le “sedi operative o mandatarie” dovrebbero rendere disponibili all'utente per consentirgli di risalire agevolmente all'identità del soggetto abilitato, responsabile della fornitura del servizio postale?

Sull'applicabilità della normativa postale agli autotrasportatori.

Il d.lgs. n. 261/1999, all'articolo 1, comma 2, lett. a), riprendendo la definizione dell'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva 97/67/CE individua i *“servizi postali”* in quei servizi che *“includono la raccolta, lo smistamento, il trasporto e la distribuzione degli invii postali”* (enfasi aggiunta). In assenza di criteri idonei ad individuare in maniera univoca l'attività di *“trasporto postale”* risulta particolarmente difficile distinguere tra quest'ultima, quale attività assoggettabile al rilascio del titolo abilitativo, e l'attività di *“mero autotrasporto”* che, in base al considerando 17 della direttiva 2008/6/CE, non dovrebbe essere annoverata tra le attività di offerta di servizi postali.

Si reputa utile acquisire da parte dei soggetti interessati informazioni e dati per individuare dei criteri univoci di distinzione tra attività di “*mero autotrasporto*”, soggetta alla disciplina prevista per gli autotrasportatori, vettori e subvettori, e l’attività di “*trasporto postale*”, per il cui esercizio occorrerebbe un titolo abilitativo.

QUESITO

Indicare i possibili criteri in base ai quali distinguere l’attività di “trasporto postale” dall’attività di “mero autotrasporto”.

(VI) OGNI ALTRO COMMENTO UTILE AI FINI DEL PRESENTE QUESTIONARIO.

E’ gradito l’invio di note contenenti analisi economiche, giuridiche e tecniche, volte ad approfondire aspetti rilevanti per il presente questionario.