

Allegato B alla delibera n. 455/22/CONS

DOCUMENTO DI CONSULTAZIONE

SOMMARIO

1	Premessa	2
2	Il quadro regolamentare di riferimento	2
3	I mutamenti di scenario tecnologico e di mercato e le conseguenti esigenze di innovazione normativa della disciplina di settore	4
4	Profili di problematicità emersi dalle osservazioni preliminari degli <i>stakeholders</i>	7
4.1	Raggruppamenti Temporanei di Imprese (RTI).....	8
4.2	Punti di giacenza.....	10
4.3	Semplificazione e rimodulazione del sistema delle licenze e relativa estensione territoriale ...	11
4.4	Piattaforma per le notifiche digitali.....	13
4.5	Fideiussione.....	13
4.6	Numero addetti	16
4.7	Corsi di formazione	17
4.8	Ripostalizzazione.....	18

1 Premessa

1. Con la pubblicazione sul sito web della delibera n. 295/22/CONS¹ (come previsto dall'art. 2, comma 1 della delibera n. 116/22/CONS), l'Autorità ha avviato il procedimento istruttorio finalizzato alla revisione della delibera n. 77/18/CONS, recante *“Approvazione del Regolamento in materia di rilascio delle licenze per svolgere il servizio di notificazione a mezzo posta di atti giudiziari e comunicazioni connesse (legge 20 novembre 1982, n. 890) e di violazioni del Codice della strada (articolo 201 del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285)”*. L'adozione di questa misura si ricollega, strettamente, al varo delle *“Linee guida ANAC-AGCOM per l'affidamento degli appalti pubblici di servizi postali”* adottate, congiuntamente, nel 2022 dalle suddette Autorità in sostituzione della determinazione ANAC n. 3 del 9/12/2014. In particolare, con l'approvazione delle precitate *“Linee guida”* si è inteso promuovere l'apertura del mercato dei servizi postali e delle notifiche a mezzo posta di atti giudiziari e infrazioni al codice della strada, offrendo, al contempo, indicazioni, anche, di natura operativa, alle S.A..

2. In questo più ampio contesto regolatorio, si è, anche, inteso aprire un *focus* mirato sul settore concernente le notificazioni di atti giudiziari, ponendosi in sintonia con le indicazioni formulate dal Ministero della Giustizia con il parere del 31 gennaio 2022 (concernente, in maniera specifica, l'ampia materia delle notificazioni giudiziarie).

3. Fatta questa necessaria premessa, si ritiene opportuno evidenziare che, dopo l'avvio da parte dell'Autorità della fase di *preconsultazione* (che ha avuto inizio il 12 agosto u.s. e si è completata l'11 ottobre), tesa a sollecitare gli *stakeholders* a fornire utili elementi di valutazione in ordine alle problematiche del sistema normativo e regolatorio vigente, sono pervenuti da una pluralità di soggetti (imprese di settore di piccole, medie e grandi dimensioni e da associazioni di categoria) diversi interessanti contributi.

2 Il quadro regolamentare di riferimento

4. La legge annuale per il mercato e la concorrenza, n. 124 del 4 agosto 2017, ha disposto l'abrogazione, a decorrere dal 10 settembre 2017, del regime di esclusiva in favore di Poste Italiane, dei servizi di notifica a mezzo del servizio postale degli atti giudiziari e delle violazioni del codice della strada e la conseguente abrogazione delle previsioni del decreto legislativo n. 261/1999 correlate a tale regime. La medesima legge, allo stesso tempo, ha attribuito all'Autorità il compito di regolamentare il regime degli specifici requisiti ed obblighi per il conseguimento della nuova tipologia di licenza individuale per tali notificazioni.

¹ Cfr. delibera n. 295/22/CONS pubblicata sul sito web dell'Autorità in data 12 agosto 2022.

5. A tal fine, con la delibera n. 77/18/CONS l'Autorità ha emanato il regolamento per il rilascio delle licenze per svolgere il servizio di notificazione a mezzo posta di atti giudiziari e comunicazioni connesse e di violazioni del codice della strada (di seguito "Regolamento"). Nel corso dell'*iter* procedimentale concluso con la suddetta delibera è stato acquisito, oltre al parere del Ministero della Giustizia, anche quello dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato e sono state recepite le modifiche legislative in materia introdotte dalla legge di bilancio per il 2018 del 27 dicembre 2017.

6. Successivamente, con la delibera n. 155/19/CONS, l'Autorità ha introdotto alcune modifiche integrative alla disciplina relativa alle notificazioni a mezzo posta. Ciò al fine di adeguare il quadro regolamentare agli indirizzi formulati dalla legge 30 dicembre 2018, n. 145 che, all'art. 1 (commi 813 e 814), aveva previsto varie innovazioni alla legge n. 890 del 1982. In particolare, aveva reintrodotta la comunicazione di avvenuta notifica (c.d. CAN) in caso di notifica a persona abilitata diversa dal destinatario. Con tale delibera, pertanto, sono state integrate e rimodulate le norme di cui alle delibere nn. 77/18/CONS (standard di qualità e modalità alternative), 285/18/CONS (modulistica da utilizzare) e 600/18/CONS (indennizzi in caso di disservizi).

7. Nel 2020, come già sopra accennato, si è ritenuto opportuno avviare, congiuntamente ad ANAC, la riforma delle "*Linee guida per l'affidamento degli appalti pubblici di servizi postali*" approvate da quest'ultima con la determinazione n. 3 del 9 dicembre 2014. Al termine di un articolato *iter*, durante il quale sono stati forniti contributi di sintesi da parte dei principali *stakeholders* del settore nonché pareri elaborati dall'AGCOM, dal Consiglio di Stato e dal Ministero della Giustizia, con la delibera n. 116/22/CONS, l'Autorità ha approvato le suindicate "*Linee guida*" ANAC-AGCOM, adottate, come detto, in sostituzione di quelle del 2014. Tale documento è stato approvato al fine di contribuire ad imprimere un'accelerazione, in un'ottica proconcorrenziale, alle dinamiche che caratterizzano il summenzionato settore postale. In particolare, per quanto qui interessa, specificamente, la tematica delle notificazioni di atti giudiziari, ANAC e AGCOM hanno affrontato, in maniera innovativa, vari aspetti regolatori. Ci si riferisce, esemplificativamente, alla materia dei c.d. RTI (Raggruppamenti temporanei d'impresa), nonché a quella inerente all'accesso ai punti di giacenza del FSU (Fornitore del Servizio Universale) relativamente alla gestione delle notificazioni inesitate.

8. Si è voluto, cioè, utilizzare lo strumento delle "*Linee guida*" per anticipare (rispettivamente al punto 12.3 e al punto 12.13) i due precitati temi, avendo ricompresi gli stessi nell'ambito della sezione del predetto documento riservata alle notificazioni di atti giudiziari e comunicazioni connesse (o di violazioni del Codice della strada). Difatti, nelle more delle variazioni da apportare alla delibera n. 77/18/CONS, si è inteso, così, prevedere, nel corpo delle summenzionate "*Linee guida*", un orientamento che si intenderebbe codificare nel corso della presente revisione della regolamentazione

concernente il rilascio delle licenze per svolgere il servizio di notificazione a mezzo posta di atti giudiziari e comunicazioni connesse, disciplinate dalla delibera n. 77/18/CONS.

9. Va, altresì, evidenziato un rilevante passaggio normativo rappresentato dall'istituzione della piattaforma per la notificazione di atti, provvedimenti, avvisi e comunicazioni della PA, prevista dall'art. 1, comma 402, della legge 27 dicembre 2019. A seguire, l'art. 26 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante *“Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitali”* (Decreto Semplificazioni) convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120 ha disciplinato il funzionamento della suddetta piattaforma, la cui gestione è affidata alla società pubblica PagoPA. Il suddetto art. 26 è stato modificato dall'art. 38 del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 recante *“Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure”* convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n.108.

10. In aggiunta, va rilevato che con il D.P.C.M. n. 58 dell'8 febbraio 2022 è stato adottato il Regolamento che disciplina la piattaforma per la notificazione degli atti della pubblica amministrazione, mentre con il decreto del Ministro per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale del 30 maggio 2022 sono stati individuati i costi, i criteri e le modalità di ripartizione delle spese di notifica degli atti tramite la precitata, nuova infrastruttura digitale.

3 I mutamenti di scenario tecnologico e di mercato e le conseguenti esigenze di innovazione normativa della disciplina di settore

11. Alla luce della suindicata evoluzione del quadro normativo, in continuità con quanto fissato nelle precitate *“Linee guida”*, si è inteso, quindi, avviare un'ampia fase di confronto con gli *stakeholders* di settore al fine di ricevere preziosi contributi utili a migliorare la regolamentazione della materia in virtù degli elementi critici, via via, rilevati, anzitutto dagli operatori postali e dalle associazioni di categoria. In particolare, questa Autorità, ponendosi l'obiettivo di incrementare il livello di concorrenzialità del sistema delle notifiche postali e di assicurare il pieno rispetto del principio dell'unitarietà del cd. processo di notifica, intende, specificamente, rimodulare la disciplina di settore anche in considerazione delle innovazioni che, sul piano digitale stanno, negli ultimi anni, ricalibrando il precitato comparto delle notificazioni postali; rimodulazione in senso digitale del sistema delle notifiche legata, prioritariamente, alle iniziative legislative determinate sul piano nazionale con il *“PNRR”* e formulate sulla base degli indirizzi comunitari fissati nel programma *“Next Generation EU”*.

12. Nelle sedi regolatorie, non si può, difatti, ignorare che lo scenario giuridico ed economico di contesto è soggetto ad un'ampia trasformazione la cui effettiva portata,

certamente rilevante, non è, ancora, definibile nella sua esatta dimensione. A riguardo, va considerato che l'istituzione della nuova piattaforma per le notifiche digitali degli atti della P.A., prevista dal legislatore all'art. 26 del DL 76/2020, avrà un consistente impatto anche sugli assetti economici ed organizzativi delle attività inquadrare nel settore postale, incidendo, altresì, sull'attuale scenario di mercato oltre che, sulle imprese del comparto.

13. Sembrerebbe, poi, rilevarsi che le predette da attrici delle dinamiche liberalizzatorie definite dopo il superamento del monopolio concretizzatosi nel 2020 e avviato nel 2017, rischiano di subire penalizzazioni nell'ambito della filiera di sistema.

14. Presumibilmente, questo scenario in evoluzione (valutato anche e soprattutto alla luce dell'introduzione della piattaforma per le notifiche digitali gestita da PagoPA) si ripercuoterebbe, in modo incisivo, sulla suindicata ampia platea di operatori postali impegnati nel settore delle notificazioni. Questi ultimi per poter essere abilitati ad operare nel mercato delle notifiche, appena liberalizzato, hanno investito copiose energie economiche ed organizzative, confidando nella piena contendibilità del mercato.

15. A causa del profondo cambiamento di scenario a cui si è assistito (sul piano socioeconomico, normativo e regolamentare) sembra risultare messa a rischio la concreta possibilità per i summenzionati operatori postali di rispettare gli obblighi regolatori e gli oneri economici riconnessi all'acquisizione del titolo abilitativo. Dall'analisi del sistema in esame, emerge che la spinta innovativa impressa al processo di innovazione del comparto in parola (pur essendo rispondente a finalità di valenza strategica, certamente massimamente rilevanti), in termini di modernizzazione del sistema Paese, rischia, tuttavia, di incidere, negativamente, sugli assetti economici generali.

16. Data la sua poliedrica rilevanza, questo tema appare meritevole di particolare approfondimento anche al fine di ipotizzare un percorso normativo, eventualmente, anche di natura transitoria, teso a tutelare e garantire i soggetti attualmente in possesso del titolo e che, come sopra già ricordato, hanno assunto (o stanno assumendo) obblighi e impegni di natura finanziaria e di natura patrimoniale (tra cui investimenti in immobili, mezzi di trasporto e personale) e rischiano di vedere vanificati i loro sforzi con conseguenze socioeconomiche (anzitutto sul fronte occupazionale) particolarmente impattanti.

17. Per completezza di analisi, si rappresenta, inoltre, che è stato previsto esplicitamente che le notifiche degli atti giudiziari aventi natura processuale non vengono effettuate attraverso la sopraindicata piattaforma digitale, come stabilito dall'art. 26, comma 17, in virtù del quale: *“La notificazione a mezzo della piattaforma di cui al comma 1 non si applica: a) agli atti del processo civile, penale, per l'applicazione di misure di prevenzione, amministrativo, tributario e contabile e ai provvedimenti e alle comunicazioni ad essi connessi; b) agli atti della procedura di espropriazione forzata disciplinata dal titolo II, capi II e IV, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, diversi da quelli di cui agli articoli 50, commi 2 e 3, e 77, comma*

2-bis, del medesimo decreto; c) agli atti dei procedimenti di competenza delle autorità provinciali di pubblica sicurezza relativi a pubbliche manifestazioni, misure di prevenzione personali e patrimoniali, autorizzazioni e altri provvedimenti a contenuto abilitativo, soggiorno, espulsione e allontanamento dal territorio nazionale degli stranieri e dei cittadini dell'Unione europea, o comunque agli atti di ogni altro procedimento a carattere preventivo in materia di pubblica sicurezza, e ai provvedimenti e alle comunicazioni ad essi connessi.”.

18. Si segnala, altresì, che le innovazioni apportate al precitato sistema di notificazione digitale a mezzo della descritta piattaforma, determineranno, presumibilmente, un significativo impatto anche sul FSU che si è trovato ad assumere un ruolo nuovo, anche gestionale, nel campo delle notifiche digitali. In particolare, va, poi, considerato che l'art. 26, comma 20, del d.l. 76/2020 nell'affidare a PI vari servizi stabilisce che: *“Il gestore si avvale del fornitore del servizio universale di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261, anche per effettuare la consegna della copia cartacea degli atti oggetto di notificazione previste dal comma 7 e garantire, su tutto il territorio nazionale, l'accesso universale alla piattaforma e al nuovo servizio di notificazione digitale”.*

19. In base a tale disposizione, a PI sono stati riservati i seguenti servizi:

- la consegna della copia cartacea degli atti oggetto di notificazione digitale (ciò per i destinatari privi di PEC o indirizzo digitale certificato). A riguardo, si evidenzia che, in questa ipotesi, coloro che sono privi di PEC o indirizzo digitale, una volta venuti in possesso dell'avviso cartaceo di avvenuta ricezione (contenente i dati identificativi contenuti nell'avviso stesso), potranno, sempre, avvalersi di qualsiasi ufficio postale del FSU per poter ricevere copia cartacea degli atti oggetto di notificazione digitale, anziché accedere personalmente alla piattaforma;
- accesso “universale” alla piattaforma e al servizio di notifica digitale. Tale servizio permette anche ai destinatari dotati di PEC o indirizzo digitale di avvalersi ugualmente di qualsiasi ufficio del FSU per poter ricevere copia cartacea degli atti notificati digitalmente (con i dati identificativi contenuti nell'avviso).

20. Va, altresì, ricordato che il decreto interministeriale del 30 maggio 2022 sulla determinazione delle spese di notifica conferma l'affidamento esclusivo a PI del servizio di consegna di copia cartacea degli atti oggetto di notificazione, come già previsto dall'art. 26, comma 20, del d.l. 76/2020, fissando il compenso relativo in euro 1,40 a notifica (ex art. 5, comma 1, lett. c del suddetto decreto).

21. Si evidenzia che, al fine di adeguare il testo normativo alle innovazioni di scenario, sono state ipotizzate diverse rimodulazioni sia nel quadro definitorio che nel corpo del regolamento, come di seguito riportate:

22. All'art.1, comma 1, dedicato alle definizioni, si propone di modificare la lettera b) che riporta la denominazione del Dicastero competente nel settore postale, introducendo la novellata dicitura, appena definita con il decreto-legge 11 novembre 2022, n. 173: *“Ministero delle Imprese e del Made in Italy”*.

23. A seguire, sempre all'art. 1, comma 1, ma alla lettera h), si propone di chiarire il contesto che caratterizza il modello di organizzazione unitaria nell'ambito del quale un'impresa di settore svolge la funzione di operatore capogruppo. In quest'ottica, si propone di inserire dopo l'espressione, *“organizzazione unitaria”* l'inciso *“mediante contratto di rete o di affiliazione”*.

24. Si propone, inoltre, al fine di aggiornare le norme di settore, di intervenire, anche, sulle disposizioni che regolano i requisiti di onorabilità che le imprese devono dichiarare. A tal riguardo all'articolo 8, intitolato *“Requisiti di onorabilità”*, si propone di inserire alla lettera g) l'obbligo di dichiarare di *“essere in regola con la normativa antimafia”*. Di conseguenza, la vigente lettera g) (in virtù della quale l'istante deve dichiarare di *“essere in regola, con il pagamento, ove dovuti, dei contributi: i. alle spese di funzionamento dell'Autorità; ii. al finanziamento del costo di fornitura del servizio universale ai sensi dell'articolo 10, comma 2, del decreto legislativo; iii. alle spese per l'istruttoria, le verifiche e i controlli di cui all'articolo 15, commi 1 e 2, del decreto legislativo”*) diverrebbe la lettera h) di nuova introduzione.

Domanda 1):

A) Si condividono le valutazioni dell'Autorità sull'attuale scenario tecnologico e di mercato e le conseguenti esigenze di innovazione normativa?

B) Si ritiene che vi siano ulteriori elementi e/o problematicità da evidenziare?

4 Profili di problematicità emersi dalle osservazioni preliminari degli stakeholders

25. I soggetti che hanno partecipato alla preliminare fase di preconsultazione hanno rappresentato vari problemi applicativi riscontrati nell'effettiva applicazione della disciplina di settore e nella pratica attuazione dell'attività d'impresa nel campo delle notificazioni postali. Oltre ad indicare particolari situazioni critiche, nei precitati documenti vengono, in taluni casi, prospettate possibili soluzioni, anche di natura transitoria, per affrontare ed auspicabilmente superare i problemi che incidono negativamente sul settore in esame.

26. Si segnala, quindi, che dai contributi pervenuti all'Autorità emergono utili ed approfondite valutazioni (alcune delle quali già, sinteticamente, accennate nelle note

introduttive) espresse dagli *stakeholders* di settore sulla base dell'attività già posta in essere nel comparto delle notificazioni a mezzo posta che si riportano di seguito.

4.1 Raggruppamenti Temporanei di Imprese (RTI)

27. Dai contributi pervenuti emerge l'orientamento favorevole ad un cambiamento di paradigma, promuovendo, almeno per le notifiche degli atti non giudiziari, il passaggio dal principio di unitarietà del processo di notifica al principio di responsabilità dello stesso processo di notifica. Ciò alla luce del precitato parere formulato dal Consiglio di Stato in ordine alle nuove “*Linee guida*” ANAC-AGCOM del 2022 nel quale si rappresentano le esigenze su cui si fonda il principio di unitarietà della notifica e che risponde “*a superiori fini istituzionali di diritto processuale e di diritto penale*”, riguardanti, in maniera specifica, gli atti giudiziari in senso stretto intesi.

28. Va ulteriormente considerato che in base all'art. 5, comma 2, del D.lgs. n. 261/99, il principio di responsabilità deve essere sempre declinato salvaguardando la sicurezza, la qualità, la continuità, la disponibilità e l'esecuzione dei servizi di notificazione.

29. In relazione alla questione dei RTI, viene da taluni condivisa la scelta adottata per le “*Linee guida*” ossia quella di consentire il ricorso solo a RTI orizzontali e non anche a RTI verticali.

30. Viene, invece, da parte di altri prospettata la possibilità di fare pienamente ricorso alla formula organizzativa del RTI (sia nella versione verticale che in quella orizzontale) per la partecipazione alle gare finalizzate all'affidamento del servizio di notifica degli atti amministrativi per i quali la legge prevede la possibilità di invio anche tramite raccomandata, senza che ciò possa far venir meno la necessaria unitarietà del processo di notificazione.

31. In tale contesto, pertanto, va considerata la possibilità di introdurre il principio di “*responsabilità del processo*” che sarebbe, poi, garantito nello specifico attraverso il ricorso a strumenti di controllo sulla qualità e la regolarità del servizio reso, ma soprattutto sarebbe attuato concretamente mediante il pieno riconoscimento di forme di responsabilità ricadenti sull'impresa capofila, valorizzando il ruolo di direzione e controllo nell'ambito dell'utilizzo della formula del RTI (con la responsabilità solidale dei partecipanti).

32. Ciò, tuttavia, senza rimodulare o intaccare l'istituto del RTI considerata la sua rilevanza ai fini della valorizzazione in senso proconcorrenziale del sistema di aggiudicazione delle gare di appalto in materia, per assicurare, cioè, la maggiore concorrenza possibile nel mercato di settore.

33. A tal fine, si propone di accogliere la proposta di estensione della possibilità di partecipazione alle procedure di gara nel comparto in esame anche con la formula del

raggruppamento di tipo verticale, sempre con il vincolo che tutti i soggetti facenti parti del predetto raggruppamento siano dotati di licenza individuale speciale. Si intende, in questo modo, agevolare la partecipazione alle procedure di gara da parte di un maggior numero di operatori in un'ottica proconcorrenziale.

34. Ciò, naturalmente, garantendo l'unitarietà del processo di notifica attraverso la valorizzazione del ruolo del soggetto mandatario del RTI che, in questo contesto rinnovato, è destinato a ricoprire un ruolo di controllo e direzione, svolgendo, quindi, una funzione di garanzia e di vigilanza, assumendo su di sé la piena responsabilità dell'intero processo (oltre, ovviamente, alla responsabilità solidale di tutte le imprese che compongono il raggruppamento).

35. A tal riguardo va anche considerato che il Consiglio di Stato si è recentemente espresso sul tema degli RTI in relazione alla partecipazione a gare ad evidenza pubblica in ambito postale. In particolare, l'Adunanza Plenaria, con riferimento all'ipotesi di partecipazione in forma aggregata alle gare, ha sottolineato la necessità di tener conto del principio del *favor participationis*

36. Pertanto, l'Autorità propone di modificare il Regolamento inserendo, all'art. 5 recante *"Requisiti per il rilascio della licenza individuale speciale"*, dopo il comma 6, il seguente comma 6 bis: *"Ai fini della partecipazione a gare pubbliche, l'organizzazione unitaria può essere assicurata, altresì, da raggruppamenti temporanei di imprese (orizzontali e verticali), purché tutti i soggetti facenti parti dei predetti raggruppamenti siano dotati di licenza individuale speciale. Ciò a condizione che nell'atto di costituzione del raggruppamento (o in appositi patti parasociali) sia espressamente attribuito all'impresa mandataria del raggruppamento un potere di indirizzo e di controllo nei confronti delle imprese che compongono il raggruppamento stesso relativamente alle modalità di svolgimento delle prestazioni oggetto dell'appalto, con previsione delle relative responsabilità. In particolare, oltre alla responsabilità solidale di tutte le imprese associate per inadempimento delle prestazioni eseguite, opera, a carico della mandataria, anche la responsabilità per omesso esercizio dei poteri direttivi e di controllo"*.

Domanda 2):

A) Si condivide la proposta di modifica del Regolamento in materia di Raggruppamenti Temporanei di Imprese (RTI)?

B) Si ritiene che vi siano ulteriori elementi e/o problematicità da evidenziare?

4.2 Punti di giacenza

37. Tra le problematiche rappresentate nei suindicati documenti si segnala, altresì, che è stata sottolineata la limitata capillarità dei punti di giacenza (2.000) messi, attualmente, a disposizione dal FSU.

38. È stato anche evidenziato un dubbio circa il ricorso ai punti di giacenza del FSU. Secondo questa tesi ciò potrebbe incidere negativamente sul processo di notifica, ritenendo, in quest'ottica, più opportuno ipotizzare un rafforzamento della garanzia che l'operatore alternativo resti l'unico centro di imputazione verso l'utente finale.

39. Inoltre, si è rappresentata l'esigenza di non considerare la disponibilità di un alto numero di punti di giacenza come un elemento che possa precludere l'ottenimento della licenza o incidere sull'eventuale partecipazione alle gare o sull'assegnazione del punteggio tecnico in un contesto di gara.

40. Riguardo il numero dei punti di giacenza, va tenuto conto che, dal 1° gennaio p.v., vi sarà un loro considerevole incremento. Difatti, da 2.000 punti si passerà a 4.000, distribuiti, omogeneamente, sul territorio nazionale, in attuazione dell'art. 4 della delibera n. 171/22/CONS (*"Poste Italiane S.p.A. rende disponibile agli operatori alternativi un'offerta di accesso fisico a 4.000 Uffici Postali per gli invii di posta raccomandata inesitati, a condizioni economiche orientate ai costi e in modo tale che i punti di accesso siano omogeneamente distribuiti sul territorio e l'accesso sia funzionale alla copertura effettiva degli operatori alternativi."*).

41. A questo tema si ricollega, anche, quello concernente l'esigenza di considerare la possibilità di estendere l'utilizzo dei suddetti punti, oltre che agli invii di posta raccomandata, come attualmente previsto dall'art. 4 della delibera n. 171/22/CONS², anche alle notificazioni a mezzo posta così come, peraltro, già rappresentato (seppure come indicazioni interpretative ed indirizzi orientativi) nelle summenzionate recenti *"Linee guida"* ANAC-AGCOM per l'affidamento degli appalti pubblici di servizi postali (art. 12.13 dell'allegato A alla delibera n. 116/22/CONS), prevedendo, eventualmente, una integrazione della suddetta previsione.

42. A tale proposito, considerandosi che, alla luce della normativa vigente (art. 14 della legge 890/82, come interpretata dai più recenti arresti giurisprudenziali), la notifica degli atti amministrativi impositivi può essere svolta anche a mezzo di raccomandata, si ritiene che l'art. 4 della delibera n. 171/22/CONS già preveda la possibilità del ricorso

² Delibera n. 171/22/CONS, articolo 4 - Obblighi in materia di accesso fisico agli Uffici Postali per la giacenza della posta raccomandata inesitata: *"1. Poste Italiane S.p.A. rende disponibile agli operatori alternativi un'offerta di accesso fisico a 4.000 Uffici Postali per gli invii di posta raccomandata inesitati, a condizioni economiche orientate ai costi e in modo tale che i punti di accesso siano omogeneamente distribuiti sul territorio e l'accesso sia funzionale alla copertura effettiva degli operatori alternativi."*

agli Uffici Postali del FSU anche per la giacenza delle notificazioni a mezzo posta inesitate, qualora effettuate mediante raccomandata.

Domanda 3):

A) Si condividono le proposte di modifica del Regolamento in materia di punti di giacenza?

B) Si ritiene che vi siano ulteriori elementi e/o problematicità da evidenziare?

4.3 Semplificazione e rimodulazione del sistema delle licenze e relativa estensione territoriale

È venuto, altresì, ad emersione il tema della semplificazione del sistema delle abilitazioni e della correlata estensione geografica della licenza speciale. In particolare, relativamente alla prima questione è stata rappresentata l'esigenza di considerare la possibilità di procedere ad una nuova ripartizione delle licenze da dividere, eventualmente, in due tipologie: *a)* Licenze per le notificazioni degli “Atti giurisdizionali” (ossia provvedimenti adottati dagli organi giurisdizionali nell'esercizio della relativa funzione); *b)* Licenze per le notificazioni degli “Atti amministrativi impositivi” (sanzioni amministrative, multe e avvisi di accertamento anche in relazione alle violazioni del codice della strada).

43. In ordine al tema degli atti amministrativi impositivi, vanno, anche, considerate le possibili ricadute della recente ordinanza della Cassazione (Sez. 6, n.1357 del 18 gennaio 2022) che prevede l'utilizzo della raccomandata semplice per la notifica degli atti amministrativi tributari. A riguardo, va considerato che la delibera n. 77/18/CONS disciplina il regime giuridico del titolo abilitativo preordinato allo svolgimento dell'attività di notificazione degli atti giudiziari e delle violazioni del codice della strada; tuttavia, non esclude esplicitamente ulteriori tipologie di atti da notificare. Quindi, la suddetta ordinanza, relativamente ai diversi invii raccomandati attinenti alle procedure amministrative impositive (es. notifiche cartelle esattoriali; atti tributari impositivi; etc.) appare prescindere dal possesso del titolo abilitativo speciale poiché *“in sostanza si è riconosciuta la validità delle notifiche degli atti amministrativi diversi dalle contestazioni di violazioni al codice della strada effettuate dopo il 30.4.2011 data di entrata del d.lvo 58/2011”*.

44. Sul punto, si ritiene, allo stato, di intervenire soltanto prevedendo un innesto additivo per tenere conto dello scenario legislativo vigente.

45. Pertanto, si propone di introdurre all'art. 1, comma 1, la nuova lettera “m)”, prevedendo una specifica definizione che esplicita il concetto di “notificazione degli atti amministrativi impositivi”. A tal riguardo, si ritiene opportuno proporre la definizione di seguito riportata: “m) “notificazione degli atti amministrativi impositivi”: l'attività di

notificazione, a mezzo del servizio postale, degli atti amministrativi diversi da quelli di cui alle lettere k) e l)”).

46. Per quanto riguarda i contenuti del regolamento si ritiene, altresì, opportuno precisare all’art. 2, comma 1, dedicato all’ *“Oggetto”* del testo normativo, l’ambito disciplinato dal regolamento in questione. A tal proposito, si propone di aggiungere, dopo le parole *“violazioni del codice della strada”*, le parole *“e degli atti amministrativi impositivi qualora l’Amministrazione competente decida di avvalersi del servizio di notificazione a mezzo posta anche per tale tipologia di atti”*.

47. Relativamente all’ambito di applicazione della licenza individuale speciale di cui all’articolo 3, si ritiene opportuno rimodulare le lettere a) e b) del comma 2. In particolare, al fine di chiarire le tipologie di atti ricadenti nel presente ambito applicativo, si propone di inserire alla lettera a), dopo le parole *“notificazione degli atti”*, le seguenti parole: *“di cui all’art. 1, comma 1, lettere k), l) e m) del presente regolamento”*, in luogo delle parole *“giudiziari e delle violazioni del codice della strada”*. A seguire, alla successiva lett. b), si propone di inserire dopo la parola *“notificazione”* le parole *“degli atti di cui all’art. 1, comma 1, lettere k) e l)”).*

48. Si propone, sempre in un’ottica di semplificazione del quadro normativo di riferimento, di eliminare il comma 5 dell’art. 3 in base al quale *“Il rilascio della licenza individuale speciale non è richiesto per l’attività di solo trasporto”* in quanto, come noto, l’attività di solo trasporto non rientra nelle attività postali.

49. All’art. 4, recante *“Modalità di rilascio della licenza individuale”*, si propone di adeguare le previsioni, attualmente riportate al plurale, rendendo al singolare le espressioni previste al comma 1 (*“dei titoli abilitativi”*) e al comma 2 (*“dei suddetti titoli”*), sostituendole, rispettivamente, con le parole *“del titolo abilitativo”* e *“del suddetto titolo”*.

50. Altro argomento strettamente connesso a quello delle abilitazioni (e pure emerso nella fase di preconsultazione) è quello concernente l’estensione territoriale delle licenze. Considerato lo scenario in evoluzione sia sul piano tecnologico che di mercato, la limitazione territoriale pare rappresentare un vincolo non più del tutto in linea con le nuove dinamiche economiche e imprenditoriali. Difatti, una maggiore elasticità regolamentare circa la possibile maggiore estensione delle licenze potrebbe rappresentare, in un’ottica nazionale, un’opportunità di crescita in chiave concorrenziale degli assetti del mercato delle notifiche postali. Ciò tenuto conto del fatto che, al momento, gli orientamenti normativi consentono alle imprese di scegliere su che scala offrire il servizio di notificazione. Inoltre, chi aspira a svolgere attività d’impresa nel campo delle notificazioni postali sarà già in ogni caso tenuto ad indicare l’ambito territoriale (regionale, pluriregionale, nazionale) nel quale intenda esercitare il suindicato servizio, come avviene del resto anche per le licenze individuali in generale ai sensi della

delibera n. 129/15/CONS (art. 5, c. 8, lett. d) ed e). Quindi, considerato il contesto fin qui delineato, si ritiene che fornire la possibilità alle imprese di indicare l'ambito territoriale nel quale intende svolgere la sua attività nel campo delle notificazioni possa rappresentare un elemento di vantaggio ai fini dell'incremento dei livelli di concorrenzialità del mercato delle notifiche postali con le relative ricadute, in termini di maggiori opportunità, per le imprese stesse e per il sistema economico nel suo complesso.

51. Pertanto, si propone di eliminare il contenuto dell'attuale art. 3, comma 3 in base al quale *“Le licenze individuali speciali di cui al comma 2 sono differenziate in licenze individuali speciali in ambito nazionale e in ambito regionale, in ragione dei limiti territoriali entro i quali il titolare è legittimato ad esercitare il servizio”*. In luogo della suddetta previsione, si propone di stabilire che *“Il soggetto richiedente è tenuto ad indicare l'ambito territoriale nel quale intende esercitare il servizio”*.

52. Si propone, altresì, di intervenire sulla disciplina che regola i requisiti di affidabilità di cui all'articolo 6 del Regolamento.

53. A riguardo, si propone di rimodulare la norma di cui all'art. 6, comma 1, lettera b) che fa riferimento agli obblighi per le imprese connessi alla produzione di bilanci depositati nel registro delle imprese ovvero la dichiarazione ex d.P.R. 445/2000, quest'ultima esclusivamente per i soggetti non obbligati al deposito annuale del bilancio di esercizio presso il Registro delle imprese, concernente il fatturato globale d'impresa realizzato negli ultimi due esercizi. In particolare, si propone di prevedere che l'ammontare non debba risultare inferiore alla soglia minima stabilita in € 1.000.000,00, se l'ambito geografico dichiarato all'atto della presentazione della domanda è nazionale, oppure è superiore a 10 regioni (da 11 a 20), in € 500.000,00 se l'ambito geografico dichiarato all'atto della presentazione della domanda è da 4 a 10 regioni, in € 200.000,00 se l'ambito geografico dichiarato all'atto della presentazione della domanda è fino a 3 regioni.

Domanda 4):

A) Si condividono le valutazioni dell'Autorità sulla semplificazione e rimodulazione del sistema delle licenze e sulla relativa estensione territoriale?

B) Si ritiene che vi siano ulteriori elementi e/o problematicità da evidenziare?

4.1 Piattaforma per le notifiche digitali

54. L'introduzione della piattaforma per la notificazione digitale degli atti della pubblica amministrazione, gestita dalla società a totale capitale pubblico PagoPA, ha innovato, profondamente, il settore delle notificazioni a mezzo posta, promuovendo il

ricorso alla digitalizzazione del sistema. Di conseguenza, si determinerà una considerevole riduzione del numero di gare aventi ad oggetto l'affidamento di servizi relativi alla notificazione a mezzo posta di atti giudiziari e violazioni del codice della strada. Infatti, nel novellato scenario ordinamentale ed economico, il gestore della piattaforma (la precitata PagoPA) fungerà, sostanzialmente, da aggregatore della domanda da parte delle singole stazioni appaltanti, sia locali che centrali. Pertanto, nel nuovo contesto venuto a delinearsi, PagoPA sembrerebbe assumere connotazioni che avvicinano il sistema in esame all'assetto che si è sviluppato nel settore degli appalti pubblici intorno a CONSIP. In conseguenza, si potrebbe (presumibilmente, si potrà) determinare un quadro non privo di problematicità, sul piano delle dinamiche concorrenziali; un assetto nel quale le gare che saranno bandite dallo stesso gestore della piattaforma potranno avere ad oggetto, una volta entrata a regime la piattaforma, un numero del tutto residuale di atti per i quali non sia stato, concretamente, possibile effettuare la notificazione in via digitale.

55. Invero, con tale innovazione legislativa, gli atti amministrativi da notificare saranno disponibili in forma digitale sulla c.d. "Piattaforma Notifiche" e saranno, quindi, trasmesse comunicazioni inquadrabili come avvisi di cortesia ai domicili digitali dei soggetti interessati tramite PEC e, per i soggetti che l'abbiano installata sul proprio *smartphone*, tramite l'App IO. Va, poi, aggiunto che ai medesimi destinatari, nelle ipotesi in cui abbiano, ufficialmente, indicato un indirizzo e-mail non certificato (oppure un numero di telefono o, ancora, un'altra tipologia di recapito digitale che differisce da quelli previsti all'art. 26, comma 5, del DL 76/2020), il precitato gestore della piattaforma invierà un "avviso di cortesia" in modalità informatica (ad es. tramite mail o SMS) contenente le stesse informazioni dell'avviso di avvenuta ricezione (art. 26, comma 7, DL 76/2020).

56. Tra l'altro va, poi, considerato il profilo concernente la natura "postale" del processo di digitalizzazione e del correlato tema del c.d. ultimo miglio. A tal riguardo, si evidenzia che il ricorso al c.d. "avviso di cortesia" (che, come sopraccennato, viene trasmesso attraverso SMS o mediante mail, o, ancora, tramite l'App IO), sembrerebbe attenuare, in maniera consistente (o, addirittura, far venire del tutto meno), la sacralità dell'atto di notifica tradizionalmente inteso.

57. L'entrata a regime della piattaforma porta con sé il tema dell'accesso alla stessa da parte degli utenti destinatari degli atti oggetto di notifica poiché, al momento, come già sopra indicato, la normativa vigente prevede l'affido esclusivo di tale accesso a PI in quanto fornitore del servizio universale (art. 26, comma 20, del d.l. 76/2020).

58. Va, poi, considerato che sono in corso le procedure bandite da PagoPA per l'affidamento dei servizi postali e dei servizi a valle del recapito connessi alla Piattaforma

notifiche digitali degli atti pubblici; procedure che, in sintonia con le “*Linee guida*” ANAC-AGCOM, sono state impostate su base regionale.

59. Pertanto, sarebbe auspicabile che l’accesso fosse consentito anche attraverso gli uffici degli operatori postali che, a valle delle suddette procedure, si aggiudicheranno i servizi di recapito delle cd. “notificazioni analogiche”.

60. In considerazione del quadro che si sta, progressivamente, delineando in attuazione dell’art. 26 del DL 76/2020 e in relazione alla disciplina di cui al D.P.C.M. n. 58/2022 (attraverso cui è stato introdotto il “*Regolamento recante piattaforma per la notificazione degli atti della pubblica amministrazione*” adottato dal Dipartimento per la trasformazione digitale) vengono ad emersione problematiche ulteriori e di varia natura strettamente legate alla effettiva operatività della summenzionata piattaforma per le notifiche digitali.

61. In particolare, uno degli aspetti che è stato prospettato nell’ambito della fase di preconsultazione riguarda la possibile estensione alle c.d. *Software House* della normativa concernente i titoli abilitativi. In relazione a queste ultime società, va, infatti, considerato che paiono venire in evidenza possibili sperequazioni tra questa particolare categoria di realtà produttive (legate alla dimensione digitale) e i tradizionali operatori postali che, come è noto, sono sottoposti a norme stringenti (ed a significativi oneri) al fine di poter essere abilitati allo svolgimento delle attività imprenditoriali nel comparto in esame.

62. Pertanto, si rappresenta l’opportunità di approfondire il regime normativo che regola le *Software House*, al fine di valutare la possibile, almeno parziale, assoggettabilità delle predette imprese alla normativa in materia di notificazioni a mezzo posta.

Domanda 5):

A) Si condividono le valutazioni dell’Autorità sulla Piattaforma per le notifiche digitali?

B) Si ritiene che vi siano ulteriori elementi e/o problematicità da evidenziare?

4.5 Fideiussione

63. Altro profilo prospettato nei documenti pervenuti all’Autorità concerne l’ipotesi di procedere all’abolizione della fideiussione ex art. 6 dell’Allegato A alla delibera n. 77/18/CONS richiesta agli operatori postali che vogliono dotarsi della licenza speciale per svolgere il servizio di notificazione a mezzo posta degli atti giudiziari (Licenza individuale speciale di tipo “A”).

64. In vero, nel nuovo scenario che si è, recentemente, configurato, tale forma di garanzia finanziaria pare, effettivamente, un appesantimento degli oneri (peraltro già

gravosi) sussistenti in capo alle imprese di settore. Va, in quest'ottica, considerato che le imprese operanti nel mercato dei servizi postali sono già dotate di proprie coperture assicurative per la responsabilità civile e sono, altresì, obbligate, in relazione alle aggiudicazioni di appalti pubblici, a fornire specifiche garanzie fideiussorie ex D.Lgs. n. 50/16 (Codice degli appalti).

65. Peraltro, nel prospettare la possibilità di superare la previsione in virtù della quale le summenzionate imprese sono vincolate alla sottoscrizione di una specifica fideiussione, viene, anche, evidenziata l'anomalia, o, quanto meno la singolarità, che secondo taluni caratterizzerebbe l'impianto regolatorio di settore che obbliga a sottoscrivere la precitata fideiussione in favore del Ministero dello sviluppo economico. Ciò, anche se il servizio in parola viene, concretamente, espletato in favore di terzi e, dunque, eventuali effetti negativi, derivanti dallo svolgimento dell'attività posta in essere dall'operatore postale, certamente non potrebbero ricadere sul precitato Dicastero.

66. Pertanto, alla luce delle suddette valutazioni, l'Autorità propone di abrogare la previsione di cui all'articolo 6, comma 1, lett. a) del Regolamento.

Domanda 6):

A) Si condivide la proposta di modifica del Regolamento in materia di fideiussione?

B) Si ritiene che vi siano ulteriori elementi e/o problematicità da evidenziare?

4.6 Numero addetti

67. Ulteriore profilo sottolineato nei documenti pervenuti all'Autorità è quello concernente l'onere previsto in capo alle imprese in materia di personale regolamentato dall'art. 9 dell'allegato A alla delibera n. 77/18/CONS riguardante gli obblighi in materia di personale dipendente. Viene, in questo campo, ipotizzata una complessiva riconsiderazione degli attuali oneri in materia di addetti, quale necessità derivante dall'introduzione della piattaforma per le notifiche digitali già sopra, specificamente, descritta. Difatti, viene prospettata l'opportunità di riconsiderare gli obblighi sopracitati alla luce della presumibile, consistente riduzione dei volumi d'affari del settore delle notificazioni a mezzo posta.

68. Al fine di ovviare agli effetti negativi che potrebbero derivare dal predetto onere, si ipotizza la possibilità di prevedere, eventualmente, una disciplina transitoria da introdurre con l'obiettivo di alleggerire gli obblighi in capo alle imprese dotate di licenza individuale speciale, tenuto conto delle profonde modifiche che hanno rimodulato lo scenario competitivo di settore.

69. Pertanto, l'Autorità propone di modificare l'allegato 1 al Regolamento, prevedendo che l'operatore, entro il primo anno di attività dovrà aver raggiunto il 30% (in luogo dell'attuale 40%) dei limiti indicati in tabella, a seconda dell'ambito geografico dichiarato all'atto di presentazione della domanda. Mentre, a partire dal secondo anno di attività, dovrà impiegare un numero di dipendenti non inferiore al 60% dei suddetti limiti.

70. Quindi si propone di modificare la nota riportata nel suddetto allegato 1 e indicata dal simbolo (**), sostituendola con il seguente testo: *“Entro il primo anno di attività dovrà essere raggiunto il 30% del limite indicato; a partire dal secondo anno il 60%. Gli eventuali arrotondamenti sono effettuati all'unità superiore”*.

Domanda 7):

A) Si condividono le valutazioni dell'Autorità sul numero degli addetti?

B) Si ritiene che vi siano ulteriori elementi e/o problematicità da evidenziare?

4.7 Corsi di formazione

71. Pur interessanti sono le proposte riguardanti il settore della formazione del personale, a vario titolo, addetto al servizio in parola. Vengono, in particolare, considerati troppo gravosi gli obblighi formativi di 40 ore a cui sottoporre il personale addetto incaricato di presidiare gli spazi riservati alla funzione di giacenza degli atti a seguito di una mancata consegna da parte di un messo notificatore (previsti presso strutture di terzi soggetti, cd. *“Corner dedicati”*). Tale onere viene ritenuto dagli *stakeholders* troppo gravoso, tenuto conto della reale, tutto sommato, contingentata operatività che deve essere garantita dagli addetti ai precitati *corner*. Va, a tal proposito, considerato che l'eccessivo tempo necessario per formare il personale suindicato ed il conseguente costo della stessa attività formativa rischia di limitare, in maniera rilevante, la concreta possibilità di procedere all'attivazione di un *corner*.

72. Questo elemento di problematicità, effettivamente, sembrerebbe poter precludere la possibilità di garantire la capillarità della rete distributiva, con effetti ulteriormente negativi sulle aree più remote, dove è più difficile trovare punti di presenza degli operatori postali. Viene, quindi, prospettata la possibilità di prevedere una significativa riduzione (ad esempio a 15 ore complessive) del monte ore da destinare allo svolgimento degli obblighi formativi per gli addetti presenti nei suddetti *corner* dedicati. Ciò, come già suaccennato, tenuto conto dell'impiego limitato dei summenzionati addetti che dovrebbero, quindi, assicurare una ridotta operatività che appare risultare non proporzionata rispetto ai rilevanti oneri formativi, al momento, gravanti in capo alle imprese di settore. Inoltre, si ritiene ragionevole prevedere una riduzione anche per la

formazione degli addetti all'accettazione e al recapito, passando dalle attuali 40 ore a 30 ore complessive.

73. Pertanto, si propone di sostituire, integralmente, l'art. 9, comma 1, lett. c) del Regolamento con il seguente testo: *“frequenza di un corso di formazione della durata complessiva di 30 ore per gli addetti all'accettazione e al recapito e di 15 ore per gli addetti alla consegna degli invii inesitati, di cui metà in aula e metà in affiancamento, con prova di esame finale; il medesimo obbligo dovrà essere rispettato ove intervengano modifiche al quadro regolamentare”*.

Domanda 8):

A) Si condivide la proposta di modifica del Regolamento in materia di corsi di formazione per il personale addetto ai corner?

B) Si ritiene che vi siano ulteriori elementi e/o problematicità da evidenziare?

4.8 Ripostalizzazione

74. Non manca all'interno dei contributi prodotti dagli *stakeholders* di settore il tema concernente il principio di unitarietà del processo, già sopra in parte evidenziato in rapporto agli RTI, anche con riferimento alla ripostalizzazione. A riguardo, come pure evidenziato in taluni documenti pervenuti all'Autorità nella fase di preconsultazione, si rappresenta la necessità di specificare che per la postalizzazione tramite il FSU dell'eventuale quota residuale di notifiche da recapitare al di fuori dell'ambito di copertura dell'operatore aggiudicatario della gara, quest'ultimo dovrà agire, esclusivamente, in nome e per conto della stazione appaltante (SA). Ciò al fine di garantire la massima trasparenza dei rapporti giuridici ed economici tra la SA e il FSU. Viene, quindi, ipotizzata la possibilità di confermare che l'affidamento della parte residuale di notifiche da recapitare attraverso la rete del FSU possa avvenire solo mediante lo specifico conferimento all'operatore aggiudicatario di un mandato speciale con rappresentanza.

75. Pertanto, si propone di modificare il Regolamento inserendo, all'art. 10 recante *“Obblighi in materia di qualità del servizio”*, dopo la lettera h) la seguente lettera i): *“nel caso di aggiudicazione di gare pubbliche, il titolare della licenza individuale speciale, mediante conferimento di mandato speciale con rappresentanza da parte della Stazione Appaltante (SA), provvede alla ripostalizzazione tramite la rete del FSU - in nome e per conto della SA - dell'eventuale quota residuale di invii che ecceda l'ambito territoriale di copertura della propria rete (inclusi gli atti da notificare all'estero).”*.



Domanda 9):

A) Si condividono le valutazioni dell'Autorità sulla ripostalizzazione?

B) Si ritiene che vi siano ulteriori elementi e/o problematicità da evidenziare?