

**SCHEMA DI PROVVEDIMENTO**  
**REGOLAMENTO IN MATERIA DI TITOLI ABILITATIVI PER L'OFFERTA**  
**AL PUBBLICO DI SERVIZI POSTALI**

**L'AUTORITÀ**

NELLA sua riunione di Consiglio del 23 settembre 2014;

VISTA la legge 14 novembre 1995, n. 481, recante “*Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità*”;

VISTA la legge 31 luglio 1997, n. 249, recante “*Istituzione dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo*”;

VISTA la direttiva n. 97/67/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 dicembre 1997, recante “*Regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio*”, come modificata, da ultimo, dalla direttiva n. 2008/6/CE;

VISTO il considerando n. 17 della direttiva 2008/06/CE in base al quale “*i servizi di solo trasporto non dovrebbero essere considerati come servizi postali*”;

VISTO il decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261, recante “*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*”;

VISTO il decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante “*Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici*”, come convertito dalla legge n. 214 del 22 dicembre 2011, ed in particolare l’art. 21 che conferisce all’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (di seguito “Autorità” oppure “AGCOM”) i poteri previamente attribuiti all’Agenzia di regolamentazione dall’articolo 2, comma 4, del d.lgs. n. 261/1999 sopra richiamato;

VISTA la delibera n. 223/12/CONS del 27 aprile 2012, recante “*Adozione del nuovo regolamento concernente l’organizzazione e il funzionamento dell’Autorità*”, come modificata, da ultimo, dalla delibera n. 425/14/CONS;

VISTA la delibera n. 220/08/CONS del 7 maggio 2008, recante “*Procedure per lo svolgimento delle funzioni ispettive e di vigilanza dell’Autorità*”, come modificata, da ultimo, dalla delibera n. 710/13/CONS del 12 dicembre 2013;

VISTI gli articoli 5, comma 4, e 6, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 261/1999, come modificati, da ultimo, dal decreto legislativo 31 marzo 2011, n. 58 recante “Attuazione della direttiva 2008/6/CE che modifica la direttiva 97/67/CE, per quanto riguarda il pieno completamento del mercato interno dei servizi postali della Comunità”, che conferiscono all’Autorità il potere di adottare, nel rispetto dei principi di obiettività, non discriminazione, proporzionalità e trasparenza, un regolamento in materia di rilascio dei titoli abilitativi (licenze individuali e autorizzazioni generali) per l’offerta al pubblico di servizi postali;

VISTO il decreto del Ministero delle comunicazioni del 4 febbraio 2000, n. 73, concernente il “Regolamento recante disposizioni per il rilascio delle licenze individuali nel settore postale”;

VISTO il decreto del Ministero delle comunicazioni del 4 febbraio 2000, n. 75, concernente il “Regolamento recante disposizioni in materia di autorizzazioni generali nel settore postale”;

VISTA la delibera n. 667/13/CONS del 28 novembre 2013, recante “Avvio del procedimento per l’adozione del regolamento in materia di titoli abilitativi nel settore postale (Licenze individuali e autorizzazioni generali)”, pubblicata sul sito web dell’Autorità il 12 dicembre 2013;

VISTI i contributi pervenuti in risposta al questionario di cui allegato B alla delibera n. 667/13/CONS da parte di soggetti interessati (il fornitore del servizio universale, alcuni operatori postali, consolidatori, corrieri espresso, diverse associazioni di categoria delle imprese e, infine, un’associazione dei consumatori);

VISTA la delibera n. 343/14/CONS del 26 giugno 2014, recante “Proroga dei termini di cui all’articolo 1, comma 4, della delibera n. 667/13/CONS recante «Avvio del procedimento per l’adozione del regolamento in materia di titoli abilitativi nel settore postale (Licenze individuali e autorizzazioni generali)»”, pubblicata sul sito web dell’Autorità il 15 luglio 2014, con la quale è stata disposta la proroga di novanta giorni del termine di cui all’art. 1, comma 4, della delibera n. 667/13/CONS;

Vista la nota del 1 luglio 2014, (prot. Agcom n. 34683) con la quale l’Autorità ha trasmesso al Ministero dello sviluppo economico (di seguito “Ministero” oppure “MISE”) un documento sugli orientamenti maturati sulle tematiche che coinvolgono, in via diretta e di fatto, le procedure che il Ministero dovrà adottare in ragione del nuovo assetto regolamentare dei titoli abilitativi postali;

Viste le note del 22 luglio 2014, (prot. Agcom 39560) e del 5 agosto 2014 (prot. Agcom 42945) con le quali il Ministero ha positivamente riscontrato i contenuti del documento trasmesso dall’Autorità in data 1 luglio 2014, assicurando la massima collaborazione;

CONSIDERATO quanto segue:

## I. Il quadro normativo europeo e nazionale di riferimento. Cenni.

1. Come è noto, il processo di armonizzazione e liberalizzazione del mercato postale, già avviato con la direttiva n. 97/67/CE<sup>1</sup>, successivamente emendata nel 2002<sup>2</sup>, è stato completato dalla direttiva n. 2008/6/CE<sup>3</sup>. Con quest'ultimo intervento, oltre ad aver prorogato al 2011 il completamento del processo di liberalizzazione dei servizi postali (originariamente previsto per l'anno 2009), la UE ha chiesto agli Stati membri di abolire qualunque forma di monopolio, di riserva e di diritti speciali nel settore postale e di adottare tutte le misure necessarie alla completa apertura del mercato (regolamentazione del servizio universale, accesso alle infrastrutture postali, determinazione dei prezzi e delle tariffe dei servizi postali, etc.).

2. Con specifico riguardo al sistema dei titoli abilitativi, la direttiva postale prevede espressamente che *“gli Stati membri dovrebbero avere la possibilità di regolamentare sul rispettivo territorio, mediante appropriate procedure di autorizzazione, la fornitura dei servizi postali non riservati ai fornitori del servizio universale”*; *tali procedure debbono essere «trasparenti, non discriminatorie, proporzionate e basate su criteri oggettivi”* (considerando n. 22). Anche la direttiva n. 2008/6/CE, al considerando n. 33, sembra concedere spazi agli Stati membri nella scelta del regime al quale assoggettare le attività nel settore postale, quando precisa che *“agli Stati membri dovrebbe essere consentito di utilizzare l'autorizzazione generale e le licenze individuali ogniqualvolta ciò sia giustificato e proporzionato all'obiettivo perseguito”*.

3. Gli obiettivi da perseguire sono indicati all'art. 9 della direttiva postale: per i servizi che esulano dal servizio universale, si afferma che gli Stati membri possono prevedere autorizzazioni generali nella misura necessaria per garantire la conformità alle esigenze essenziali, da intendersi come i motivi di interesse generale e di natura non economica che consentono ad uno Stato membro di imporre condizioni in materia di fornitura di servizi postali (articolo 9, paragrafo 1)<sup>4</sup>. Per i servizi che rientrano nell'ambito di applicazione del servizio universale, gli Stati membri possono introdurre procedure di autorizzazione, comprese quelle per il rilascio di licenze individuali, nella misura necessaria per garantire la conformità alle esigenze essenziali e per garantire la fornitura del servizio universale (art. 9, paragrafo 2, primo capoverso). Mentre, quindi, per le autorizzazioni generali l'obiettivo da perseguire è quello di garantire le esigenze

---

<sup>1</sup> Direttiva 97/67/CE del 15 dicembre del 1997 concernente *“Regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari ed il miglioramento della qualità del servizio”*. Nel testo per *“direttiva postale”* si intende il testo della direttiva 97/67/CE coordinato con le modifiche apportate dalle direttive 2002/39/CE e 2008/06/CE.

<sup>2</sup> Direttiva 2002/39/CE del 10 giugno 2002 che modifica la direttiva 97/67/CE per quanto riguarda l'ulteriore apertura alla concorrenza dei servizi postali della Comunità.

<sup>3</sup> Direttiva 2008/6/CE del 20 febbraio 2008 che modifica la direttiva 97/67/CE per quanto riguarda il pieno completamento del mercato interno dei servizi postali comunitari.

<sup>4</sup> Tali motivi sono la riservatezza della corrispondenza, la sicurezza del funzionamento della rete in materia di trasporto di sostanze pericolose, il rispetto delle condizioni di lavoro e dei sistemi di sicurezza sociale previsti dalla legge, dai regolamenti o dalle disposizioni amministrative e/o dagli accordi collettivi negoziati tra le parti sociali nazionali in conformità al diritto europeo e nazionale e, nei casi in cui sia giustificato, la protezione dei dati, la tutela dell'ambiente e l'assetto territoriale. La protezione dei dati può comprendere la protezione dei dati personali, la riservatezza delle informazioni trasmesse o conservate, nonché la tutela della vita privata (art. 2, paragrafo 19, della direttiva n. 97/67/CE, come emendato dalla direttiva n. 2008/6/CE).

essenziali, per le licenze individuali a questo obiettivo si aggiunge la necessità di garantire la fornitura dei servizi ricompresi nell'ambito del servizio universale.

4. La direttiva postale è stata trasposta nell'ordinamento italiano con il decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261, recante l'“*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*”. Tale decreto di riferimento del settore postale è stato modificato dai successivi decreti legislativi 23 dicembre 2003, n. 384 e 31 marzo 2011, n. 58, di attuazione, rispettivamente, delle direttive n. 2002/39/CE e n. 2008/6/CE. Per quanto qui di specifico interesse, le definizioni di “*autorizzazioni*” previste dal legislatore europeo<sup>5</sup> sono state trasfuse nel novellato art. 1, comma 2, lettera q), del d.lgs. n. 261/1999. In particolare, l'autorizzazione è la categoria generale che ricomprende ogni titolo abilitativo che stabilisce i diritti e gli obblighi specifici nel settore postale e che consente alle imprese di fornire servizi postali e, se del caso, creare ovvero gestire le proprie reti per la fornitura di tali servizi, sotto forma di “*autorizzazione generale*”<sup>6</sup> oppure di “*licenza individuale*”<sup>7</sup>.

## **II. Il potere regolamentare dell'Autorità ed il riparto di competenze con il Ministero.**

5. Il d.lgs. n. 261/1999, a seguito delle modifiche intervenute per recepire la direttiva n. 2008/6/CE, conferma l'originaria impostazione. Si prevede la “*licenza individuale*” (articolo 5) per l'offerta al pubblico di servizi postali non riservati che rientrano nel campo di applicazione del servizio universale e l'“*autorizzazione generale*” (articolo 6) per l'offerta di servizi non rientranti nell'ambito del servizio universale (v. *infra* par. 16-18). Viene altresì confermata la competenza del Ministero al rilascio delle licenze individuali e al conseguimento delle autorizzazioni generali (art. 5, comma 1, e art. 6, comma 1, del d.lgs. n. 261/1999).

6. Sono invece attribuite *ex novo* all'Autorità le funzioni di regolamentazione in materia di titoli abilitativi nel settore postale. In particolare, secondo quanto disposto dagli art. 5, comma 4, e 6, comma 3, del d.lgs. n. 261/1999, l'Autorità è chiamata ad adottare un regolamento in materia di:

- requisiti per il rilascio sia delle licenze individuali che delle autorizzazioni generali;

---

<sup>5</sup> Cfr. Articolo 2, n. 14, della direttiva postale.

<sup>6</sup> Per “*autorizzazione generale*” si intende ogni autorizzazione che non richiede al fornitore di un servizio postale interessato di ottenere una esplicita decisione da parte dell'amministrazione competente prima dell'esercizio dei diritti derivanti dall'autorizzazione, indipendentemente dal fatto che questa sia regolata da una “*licenza per categoria*” o da norme di legge generali e che sia prevista o meno per essa una procedura di registrazione o di dichiarazione (art.1, lettera q), n.1), del d.lgs. 261/1999).

<sup>7</sup> Per “*licenza individuale*” si intende ogni autorizzazione concessa dall'amministrazione competente, la quale conferisce diritti specifici ad un fornitore di servizi postali ovvero che assoggetta le operazioni di tale impresa ad obblighi specifici che integrano l'autorizzazione generale, qualora detto fornitore non possa esercitare i diritti di cui trattasi in assenza di previa decisione dell'amministrazione competente (art. 1, lettera q, n. 2), del d.lgs. 261/1999).

- obblighi a carico dei titolari delle licenze e delle autorizzazioni, compresi gli obblighi in materia di condizioni di lavoro di cui all'art. 18-*bis* del d.lgs. n. 261/1999;
- modalità dei controlli presso le sedi di attività e, in caso di violazione degli obblighi;
- procedure di diffida, nonché di sospensione e di revoca.

Con specifico ed esclusivo riferimento alle autorizzazioni generali, è previsto altresì che l'Autorità individui le ipotesi in cui l'attività può essere avviata contestualmente all'invio al Ministero di una "segnalazione" di inizio attività e le ipotesi nelle quali, invece, l'attività può avere inizio soltanto ove siano trascorsi quarantacinque giorni dal ricevimento della relativa istanza, salvo che sia comunicato il diniego da parte del Ministero (art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 261/1999).

7. La disciplina regolamentare tutt'ora vigente<sup>8</sup> è contenuta in due distinti decreti ministeriali: (i) il decreto 4 febbraio 2000, n. 73, con cui è stato adottato il "*Regolamento recante disposizioni per il rilascio delle licenze individuali nel settore postale*" (d'ora in poi "decreto licenze"); (ii) il decreto 4 febbraio 2000, n. 75, con cui è stato adottato il "*Regolamento recante disposizioni in materia di autorizzazioni generali nel settore postale*" (d'ora in poi "decreto autorizzazioni"). I due decreti, emendati una sola volta nel 2006, disciplinano sia gli aspetti di regolamentazione generale della materia sotto il profilo dei requisiti e degli obblighi (oggi rimessi all'intervento Autorità), sia la procedura per il rilascio del titolo nonché il periodo di validità del medesimo, le vicende estintive e modificative (modalità di rinnovo, variazioni degli elementi forniti al momento della richiesta del titolo, procedura di cessione a terzi e ipotesi di decadenza).

8. In linea con la scelta operata da legislatore nazionale, l'Autorità ha ritenuto opportuno mantenere separate le aree di intervento di quest'ultima e del Ministero attraverso l'adozione di due distinti provvedimenti<sup>9</sup>:

- la regolamentazione della materia, sotto il profilo del regime per il conseguimento dell'autorizzazione generale, dei requisiti, degli obblighi, dei controlli e delle procedure di diffida, sospensione o revoca (interdizioni) dei titoli (AGCOM);
- la disciplina, consequenziale alla regolamentazione, della procedura per il rilascio dei titoli abilitativi e delle connesse vicende estintive e modificative: durata, modalità di rinnovo, variazioni della domanda di rilascio e cessione a terzi, decadenza (MISE).

---

<sup>8</sup> L'art. 23, comma 3, del d.lgs. n. 261/1999 prevede che "[S]ino all'entrata in vigore dei provvedimenti dell'autorità di regolamentazione di cui all'articolo 5, comma 4, e all'articolo 6, comma 2, si applica la disciplina vigente al momento della pubblicazione del decreto legislativo di attuazione della direttiva 2008/6/CE".

<sup>9</sup> Tale ripartizione degli ambiti di intervento tra regolamento e procedura per il rilascio dei titoli è stata comunicata al Ministero; al tempo stesso, è stata altresì richiesta la trasmissione di eventuali suggerimenti e osservazioni al fine di avere un quadro, il più possibile esaustivo, delle questioni più rilevanti riscontrate nella prassi applicativa (nota dell'Agcom del 9 luglio 2013 (prot. agcom n. 37791), riscontrata dal Mise con nota pervenuta in data 29 luglio 2013 (prot. agcom n. 48601).

### III. L'iter istruttorio: la delibera n. 667/13/CONS.

9. Con la delibera n. 667/13/Cons del 28 novembre 2013, l'Autorità ha disposto l'“Avvio del procedimento per l'adozione del regolamento in materia di titoli abilitativi nel settore postale (Licenze individuali e autorizzazioni generali)”. La predetta delibera è stata pubblicata in data 12 dicembre 2013 sul sito *web* dell'Autorità unitamente ad un questionario volto ad acquisire informazioni e dati da parte dei soggetti interessati in ordine alle modifiche e/o integrazioni da apportare alla vigente disciplina regolamentare sui titoli abilitativi nel settore postale.

Le domande del questionario hanno riguardato i seguenti temi: (1) il regime per il conseguimento dell'autorizzazione generale; (2) i requisiti per l'offerta al pubblico dei servizi postali; (3) gli obblighi per l'offerta al pubblico dei servizi postali; (4) le procedure di diffida, sospensione o revoca dei titoli abilitativi; (5) alcune rilevanti criticità relative ai titoli abilitativi del settore postale. Si è chiesto, infine, di formulare ogni altro commento utile sui temi affrontati nel questionario.

10. Al questionario hanno risposto i seguenti soggetti: Agenzia Espressi Sas, Cittadinanza attiva, CNA, DHL Express (Italy) S.r.l., Federal Express Europe Inc, FISE ARE, Fulmine Group S.r.l., Poste Italiane S.p.a., TNT Global Express S.p.a., TNT Post Italia S.p.A. (ora Nexive), Rotomail Italia S.p.a., United Parcel Service Italia s.r.l., Xplor Italia. La maggior parte degli intervenuti ha sottolineato l'importanza di una regolamentazione che sia il frutto di un giusto temperamento tra la possibilità di ingresso di nuovi operatori nel mercato e l'esigenza di assicurare la serietà dei concorrenti garantendo un servizio di qualità per gli utenti finali ed evitando che il gioco concorrenziale sia falsato dalla presenza di operatori non in grado di fornire i servizi secondo parametri adeguati.

### IV. L'analisi svolta dall'Autorità.

#### *I titoli abilitativi in Europa*

11. In Europa si rinvencono cinque approcci differenti in sede di regolamentazione dei titoli abilitativi per l'offerta di servizi postali<sup>10</sup>:

- l'assenza di qualsiasi titolo abilitativo: (autorizzazione generale - licenza individuale): Repubblica Ceca;
- solo autorizzazione generale: Danimarca, Irlanda, Lettonia, Lituania, Polonia, Gran Bretagna<sup>11</sup>, Romania, Slovacchia, Slovenia, Svizzera e Olanda<sup>12</sup>;
- solo licenza individuale: Francia (per gli invii di corrispondenza indirizzata fino a 2 kg sia interni che transfrontalieri. Va notato che se il servizio è limitato al territorio nazionale e non è ricompresa la fase della distribuzione non è richiesto

---

<sup>10</sup> Fonti: *Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the application of the Postal Directive (Directive 97/67/EC as amended by Directive 2002/39/EC), December 2008; Main developments in the postal sector (2008-2010), Copenhagen economics, November 2010; Main developments in the postal sector (2010-2013), WIK Consult, August 2013; Cullen International, July 2014.*

<sup>11</sup> Fino alla decisione dell'Autorità di regolamentazione (Ofcom) del 27 marzo 2012, in Gran Bretagna la licenza individuale era richiesta per determinate categorie di servizi non rientranti nel servizio universale.

<sup>12</sup> Cfr. *Main developments, 2013, cit.*

il titolo abilitativo), Belgio (per gli invii di corrispondenza fino a 2 kg sia interni che transfrontalieri rientranti nel perimetro del servizio universale. Va notato che per l'esercizio delle sole attività di preparazione degli invii nonché per la sola attività di trasporto non è richiesto il titolo abilitativo), Finlandia (per gli invii di corrispondenza indirizzata fino a 2 kg sia dentro che fuori dal perimetro del servizio universale) e Svezia (per gli invii di corrispondenza indirizzata fino a 2 kg rientranti nel perimetro del servizio universale);

- licenza individuale solo per alcuni servizi rientranti nel perimetro del servizio universale e autorizzazione generale per tutti gli altri servizi dentro e fuori dal perimetro del servizio universale: Austria, Germania (per gli invii di corrispondenza fino ad 1 kg), Islanda e Norvegia;
- licenza individuale per tutti i servizi rientranti nel perimetro del servizio universale e autorizzazione generale per i servizi non rientranti nel perimetro del servizio universale: Italia, Bulgaria, Cipro, Estonia, Grecia, Lussemburgo, Malta, Portogallo, Slovenia, Spagna e Ungheria.

12. Sia pure secondo regimi differenti, le autorità di regolamentazione dei singoli Paesi sono impegnate a monitorare l'attività degli operatori del settore e a definire le condizioni per la fornitura di servizi postali, in particolare quando essi rientrano nel perimetro del servizio universale. La definizione delle condizioni per l'offerta al pubblico di servizi postali trova fonte in provvedimenti legislativi e regolamentari dei singoli Stati e delle rispettive autorità di regolamentazione, improntati al bilanciamento tra esigenze di tutela dell'utenza e di tutela della concorrenza.

13. Dall'analisi della regolamentazione di diversi Paesi europei (Francia, Belgio, Germania, Gran Bretagna, Olanda, Finlandia e Grecia) risulta che nell'ambito delle condizioni, vi sono innanzitutto dei requisiti di natura giuridica e tecnica che le imprese devono possedere per la fornitura dei servizi postali. Non si prevedono, invece, requisiti di natura economica (es. capitale minimo, fideiussioni bancarie etc...); il soggetto nuovo entrante è tuttavia tenuto a fornire informazioni in relazione alla capacità economica del progetto, come gli investimenti in corso e le modalità di finanziamento. Accanto ai requisiti, vi sono poi gli obblighi da rispettare nell'esercizio dell'attività.

14. Sia i requisiti che gli obblighi sono funzionali al rispetto delle predette esigenze essenziali<sup>13</sup>. A tali obblighi, previsti in generale per tutti i fornitori di servizi postali, si aggiungono gli obblighi specifici per i fornitori del servizio universale.<sup>14</sup> I requisiti e gli obblighi di carattere generale funzionali al rispetto delle esigenze essenziali attengono, come innanzi detto, alla garanzia della confidenzialità della corrispondenza, della sicurezza della rete con riguardo al trasporto di merci pericolose, della protezione dei dati e dell'ambiente, al rispetto della disciplina a tutela del lavoro e della sicurezza sociale, come previsto dalle leggi, da fonti regolamentari e/o dai contratti collettivi di categoria, in accordo con la normativa nazionale ed europea.

15. Le imprese che forniscono servizi rientranti nel perimetro del servizio universale sono generalmente destinatarie di obblighi più stringenti in materia qualità, informazioni da fornire agli utenti, distribuzione sul territorio e livello di *performance* (obblighi di copertura, frequenza del recapito etc...), stabiliti nel rispetto dei principi di

---

<sup>13</sup> Cfr. art. 2, paragrafo 19, della direttiva n. 97/67/CE, *cit.*.

<sup>14</sup> Cfr. artt. 3, 4, 5 e 6 della direttiva n. 97/67/CE.

adeguatezza e proporzionalità; tali imprese sono altresì obbligate alla contribuzione al fondo di compensazione per il finanziamento del costo netto del servizio universale e, ove previsto, alla contribuzione a favore dell’Autorità nazionale di regolamentazione per il finanziamento dei costi sostenuti nello svolgimento delle proprie funzioni.

### ***L’offerta al pubblico di servizi postali in Italia***

16. Ai sensi dell’articolo 5, comma 1, del d.lgs. n. 261/1999, è assoggettata al rilascio di licenza individuale l’offerta di singoli servizi non riservati<sup>15</sup>, che rientrano nel campo di applicazione del servizio universale. Il servizio universale comprende i seguenti servizi (3, comma 2, del d.lgs. n. 261/1999):

- la raccolta, lo smistamento, il trasporto e la distribuzione degli invii postali fino a 2 kg;
- la raccolta, lo smistamento, il trasporto e la distribuzione di pacchi postali fino a 20 kg<sup>16</sup>;
- i servizi relativi agli invii raccomandati e assicurati.

In base alla definizione di cui all’art. 1, comma 2, lettera f), del d.lgs. n. 261/1999, gli invii postali comprendono gli invii di corrispondenza (art. 1, comma 2, lettera g), del d.lgs. n. 261/1999), ordinaria:

- invii di posta massiva: invii aggregati non raccomandati o assicurati, diversi dalla pubblicità diretta per corrispondenza, consegnati ai fornitori di servizi postali presso i punti di accesso individuati dai fornitori stessi (art. 1, comma 2, lettera u-ter), del d.lgs. n. 261/1999)<sup>17</sup>;
- invii di posta prioritaria singoli o aggregati: invii espressi di corrispondenza non massiva verso qualsiasi località del territorio nazionale ed estero (decreto interministeriale del 24 maggio 1999 “*Istituzione del servizio ‘corriere prioritario’ e rimodulazione delle tariffe del corriere ordinario*”).

---

<sup>15</sup> Ai sensi dell’articolo 4 del d.lgs. n. 261/1999, così come modificato dal d.lgs. n. 58/2011, sono, liberalizzati tutti si servizi postali ad eccezione dei: “a) servizi inerenti le notificazioni di atti a mezzo posta e di comunicazioni a mezzo posta connesse con la notificazione di atti giudiziari di cui alla legge 20 novembre 1982, n. 890 e successive modificazioni; b) i servizi inerenti le notificazioni a mezzo posta di cui all’articolo 201 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285” i quali possono essere forniti esclusivamente da Poste Italiane S.p.a.

<sup>16</sup> Si tratta di invii tracciati di pacchi postali fino a 20 chili per i quali non è previsto il *pick up* a domicilio del mittente.

<sup>17</sup> Gli invii di posta massiva vengono definiti più compiutamente nelle condizioni generali di servizio di Poste Italiane come segue: servizio per la spedizione verso qualsiasi località del territorio nazionale di invii di corrispondenza non raccomandata in grande quantità (ad eccezione della corrispondenza a contenuto pubblicitario e della pubblicità diretta per corrispondenza) secondo standard di confezionamento, peso, formato e area di destinazione. L’accesso al servizio è oggetto di specifiche procedure di accettazione degli invii approvate dall’Autorità di regolamentazione del settore postale (art. 2, comma 1, lettera a) dell’allegato alla delibera n. 385/13/CONS recante “*Approvazione, con modifiche, delle condizioni generali di servizio per l’espletamento del Servizio universale postale*”). A partire dall’entrata in vigore del d.m. 12 maggio 2006 la posta elettronica ibrida è stata ricompresa ai fini tariffari nella posta massiva. Per posta elettronica ibrida si intende la tipologia di corrispondenza che sorge in modalità elettronica (dal mittente verso un’azienda incaricata di stampa, imbustamento, inoltro postale) ma viene recapitata in formato cartaceo al destinatario finale attraverso i normali servizi di consegna.

E registrata:

- invii di posta raccomandata (singoli o aggregati): invii garantiti forfettariamente contro i rischi di smarrimento, furto o danneggiamento per i quali è prevista la fornitura al mittente di una prova dell'avvenuto deposito dell'invio postale e, a sua richiesta, della consegna al destinatario (art. 1, comma 2, lettera i), del d.lgs n. 261/1999)<sup>18</sup>;
- invii di posta assicurata singoli o aggregati: invii assicurati per il valore dichiarato dal mittente, in caso di smarrimento, furto o danneggiamento (art. 1, comma 2, lettera l), del d.lgs. n. 261/1999)<sup>19</sup>.

17. Ai sensi dell'art. 6, comma 1, del d.lgs. 261/1999, l'offerta al pubblico di singoli servizi che non rientrano nel campo di applicazione del servizio universale è invece soggetta ad autorizzazione generale. Tra i servizi che non rientrano nel perimetro del servizio universale, come individuato dall'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 261/1999, sono inclusi gli invii, indirizzati o meno, di pubblicità diretta per corrispondenza (art. 3, comma 4, del d.lgs. n. 261/1999).

Vi sono poi altri servizi assoggettati al regime dell'autorizzazione generale per espressa volontà del legislatore:

- l'esercizio di casellari privati per la distribuzione degli invii di corrispondenza (art. 6, comma 1, del d.lgs. n. 261/1999);
- lo scambio di documenti (art. 9 del d.lgs. n. 261/1999)<sup>20</sup>.

18. L'autorizzazione generale è richiesta anche per lo svolgimento di una sola delle fasi delle attività per l'offerta di servizi non rientranti nel servizio universale. E' assoggettata ad autorizzazione generale anche l'offerta di servizi postali a valore aggiunto, vale a dire di servizi riconducibili al servizio universale postale caratterizzati da prestazioni supplementari anche se relative a singole fasi del servizio postale (es. consegna nelle mani del destinatario, garanzia di recapito ad una determinata ora, ritiro a domicilio, conferma dell'avvenuta consegna, possibilità di cambio di indirizzo,

---

<sup>18</sup> Gli invii di posta raccomandata vengono definiti più compiutamente nelle condizioni generali di servizio di Poste Italiane come segue: servizio per la spedizione di invii di corrispondenza verso qualsiasi località del territorio nazionale ed estero che fornisce al mittente la ricevuta come prova dell'avvenuta spedizione e consente di verificare lo stato di lavorazione e la percorrenza, anche in corso, dell'invio (art. 2, comma 1, lettera c), dell'allegato alla delibera n. 385/13/CONS, *cit.*).

<sup>19</sup> Gli invii di posta assicurata vengono definiti più compiutamente nelle condizioni generali di servizio di Poste Italiane come segue: servizio per la spedizione di invii di corrispondenza verso qualsiasi località del territorio nazionale, nonché per l'estero verso le destinazioni ammesse e con i limiti di valore assicurabili stabiliti, che consente al mittente di assicurare gli invii di posta contro lo smarrimento, il furto e il danneggiamento, previo pagamento di un corrispettivo proporzionale al valore dichiarato. Il mittente può chiedere di assicurare gli invii, previo pagamento di un corrispettivo maggiorato, anche contro i rischi relativi a eventi di caso fortuito e di forza maggiore (art. 2, comma 1, lettera d), dell'allegato alla delibera n. 385/13/CONS, *cit.*).

<sup>20</sup> Lo scambio di documenti è definito dall'art. 1, comma 2, lettera n), del d.lgs. n. 261/1999 come la fornitura di mezzi, compresa la messa a disposizione di appositi locali e di mezzi di trasporto, da parte di un terzo per consentire la distribuzione da parte degli interessati stessi tramite il mutuo scambio di invii postali tra utenti abbonati al servizio.

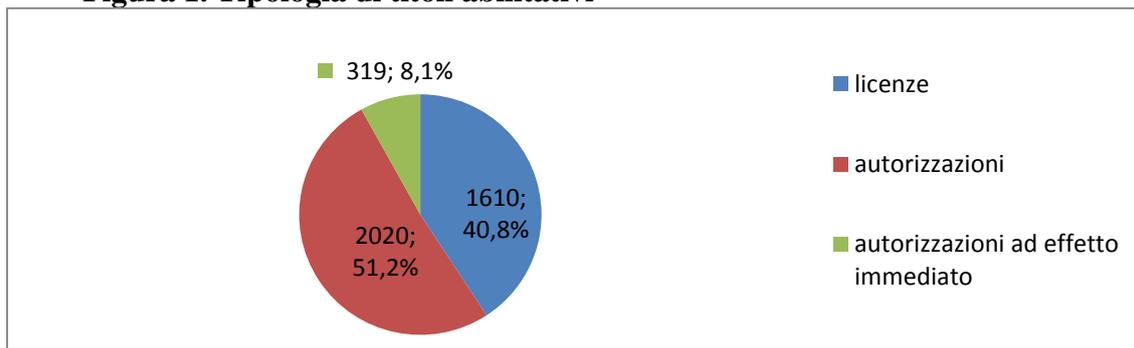
tracciamento elettronico, etc.) tra i quali, a titolo esemplificativo e non esaustivo, rientrano:

- il servizio di recapito della posta ibrida a data e ora certa;
- il corriere espresso, come definito dall'art.1, comma 1, lettera c), della delibera n. 728/13/CONS;
- l'attività svolta nella fase di raccolta dal consolidatore, come definito dall'art. 1, comma 1, lettera b), della delibera n. 728/13/CONS, attraverso la creazione di invii di corrispondenza meccanizzabile, pre-ordinata in base a specifiche tecniche del prodotto di recapito e in funzione delle regole tecniche standard previste per la consegna ai punti di accettazione.

### ***I soggetti abilitati in Italia***

19. L'attuale scenario di mercato è caratterizzato da un numero elevatissimo di soggetti abilitati all'offerta di servizi postali. Sotto tale profilo, la situazione italiana è assolutamente anomala se confrontata con quella esistente a livello europeo<sup>21</sup>. Si è registrato, in particolare, un aumento notevolissimo dei titoli abilitativi (licenze e autorizzazioni) rilasciati (quasi 900 sia nel 2012 che nel 2013) per un totale ad oggi di circa 4.000 titoli (cfr. fig.1).

**Figura 1. Tipologia di titoli abilitativi**



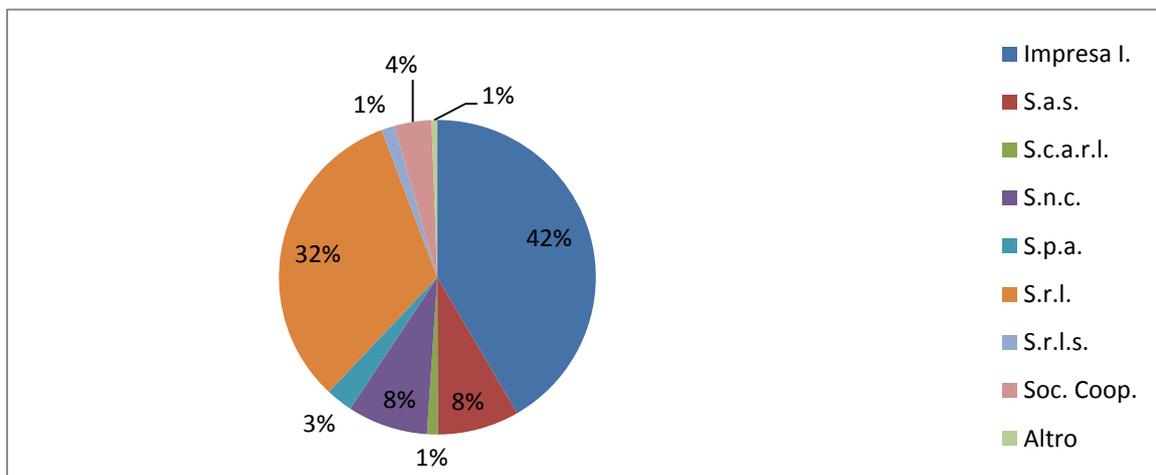
Fonte: elaborazione dell'Autorità su dati estrapolati da elenchi Mise aggiornati al 10 luglio 2014

20. Ammonta a 2.516 il numero totale delle imprese che risultano in possesso di un titolo abilitativo. Ciò significa che ben 1433 imprese – pari circa al 57% del totale – hanno conseguito sia la licenza individuale che l'autorizzazione generale.

Tra gli operatori postali, siano essi titolari di una licenza individuale o di un'autorizzazione generale, vi sono poi rilevanti differenze (cfr. fig. 2). Vi è un'ampia forbice che separa alcune imprese, che hanno un rilievo nazionale, da tutte le altre sotto il profilo dell'organizzazione giuridica, della capacità economica e della disponibilità di risorse umane e strumentali.

<sup>21</sup> In base ai dati relativi al 2012 raccolti in ambito ERG-P, in Francia, ad esempio, sono attivi 32 operatori postali, in UK 18, in Olanda 135, in Grecia 484, in Austria 18, in Svezia 31 (ERGP (13) 33 Rev. 1 – ERGP report on market indicators).

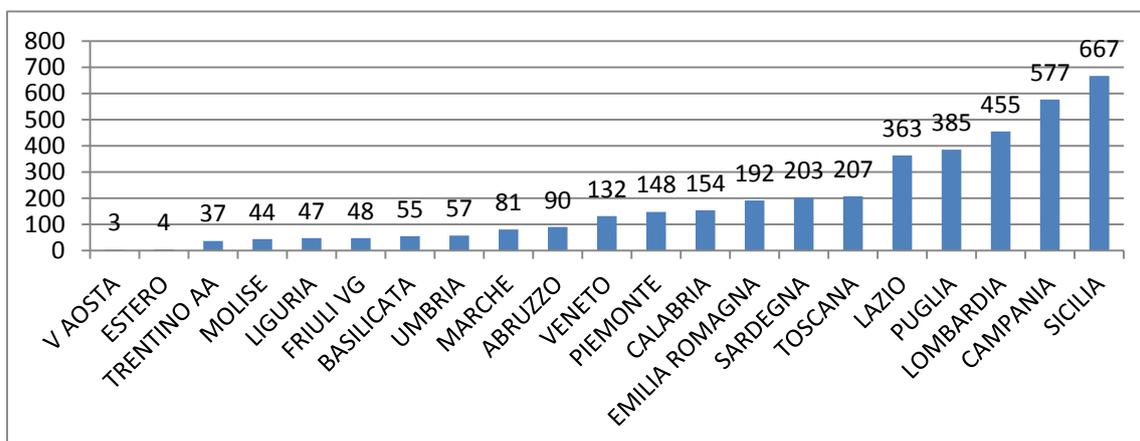
**Figura 2. Tipologia di impresa dei soggetti abilitati**



Fonte: elaborazione dell'Agcom su dati estrapolati da elenchi Mise aggiornati al 10 luglio 2014

La maggior parte delle imprese abilitate sul territorio nazionale ha sede in Sicilia e Campania (cfr. fig. 3).

**Figura 3. Titoli abilitativi per Regione**



Fonte: elaborazione dell'Agcom su dati estrapolati da elenchi Mise aggiornati al 10 luglio 2014

In assenza di ulteriori informazioni sul tipo di attività postale concretamente svolta dai soggetti abilitati, si può ragionevolmente presumere che la maggior parte dei soggetti abilitati a diverso titolo ad operare nel settore postale svolgano un ruolo di intermediazione o siano attivi solo in alcune specifiche fasi della catena logistica dei servizi postali e operino in ambito locale.

## V. Gli orientamenti maturati dall'Autorità.

21. L'Autorità, sulla base dell'analisi innanzi svolta (par.11-20) e delle informazioni pervenute dai soggetti rispondenti al questionario (v. *infra*), ha maturato i

propri orientamenti che sono stati preliminarmente comunicati al Ministero. In particolare, si è chiesto al Ministero, autore della vigente disciplina sui titoli abilitativi, di esprimersi su quegli orientamenti maturati sulle tematiche che coinvolgono, in via diretta e di fatto, le procedure (di seguito “Disciplinare”) che quest’ultimo è tenuto ad adottare in ragione del nuovo assetto regolamentare<sup>22</sup>.

22. Il Ministero, nel condividere tutti gli argomenti e le osservazioni dell’Autorità, ha assicurato la massima collaborazione. Hanno fatto seguito una serie di incontri presso l’Autorità, tenuti rispettivamente in data 24, 31 luglio e 5 agosto 2014, durante i quali sono state individuate le modalità per coordinare le attività conseguenti all’introduzione del nuovo assetto regolamentare.

23. Il Regolamento (v. *infra*) si compone di 19 articoli.

In sintesi, il Capo I (artt. 1 e 2), oltre a riportare le definizioni utilizzate, delimita l’ambito oggettivo di applicazione. Il successivo Capo II (artt. 3-7) contiene le disposizioni sul regime delle licenze individuali, specificando i servizi postali assoggettati alla licenza e le modalità, i requisiti, le informazioni e i documenti previsti per di rilascio della licenza individuale nonché gli obblighi ad esso connessi; è inoltre delineata la procedura di diffida, sospensione e revoca della licenza.

Il Capo III (artt. 8-12), in modo del tutto analogo a quanto previsto in materia di licenze, disciplina il regime delle autorizzazioni generali.

Nel Capo IV (artt. 13-15) sono contenute le disposizioni che riguardano i contributi che la legge prevede in capo ai soggetti che operano nel settore postale.

I controlli che l’Autorità e il Ministero, nell’ambito delle rispettive competenze, possono svolgere sui soggetti abilitati sono specificati nel Capo V (art. 16). Il Capo VI (artt. 17-19), infine, reca la disciplina transitoria, il richiamo al regime sanzionatorio applicabile e dispone in ordine all’entrata in vigore del Regolamento.

Descritta brevemente la struttura del Regolamento, si illustrano di seguito gli orientamenti maturati dall’Autorità rispetto ai singoli temi in esso trattati.

#### *Il regime giuridico delle autorizzazioni generali*

24. L’articolo 6, comma 1, del d.lgs. n. 261/1999 dispone che “*L’offerta al pubblico di servizi non rientranti nel servizio universale, compreso l’esercizio di casellari privati per la distribuzione di invii di corrispondenza, è soggetta ad autorizzazione generale del Ministero dello sviluppo economico*”.

Il medesimo articolo, al comma 2, attribuisce poi all’Autorità ha 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...*”.

25. Alla completa liberalizzazione del mercato postale, stabilita dalla direttiva n. 2008/6/CE, dovrebbe seguire la crescita dei processi competitivi; tale crescita in linea teorica potrebbe essere favorita garantendo un più agevole ingresso di nuovi operatori

---

<sup>22</sup> Note del Mise del 22 luglio 2014 (prot. agcom 39560) e del 5 agosto 2014 (prot. agcom 42945), in riscontro alla nota dell’Agcom del 1° luglio 2014 (prot. agcom n. 34683).

sul mercato postale attraverso la massima semplificazione dei procedimenti amministrativi concernenti il rilascio dei titoli per l'esercizio dell'attività di impresa<sup>23</sup>. Sotto tale profilo, ampliare le ipotesi in cui le attività soggette ad autorizzazione possono essere avviate contestualmente all'invio di una segnalazione certificata di inizio di attività (Scia) sarebbe una scelta in linea con il favore già espresso per questo strumento di semplificazione dal legislatore nazionale per molte altre attività economiche intraprese da privati<sup>24</sup>.

L'Autorità è tuttavia orientata a mantenere invariato l'attuale regime e a confermare, quindi, che le attività postali soggette ad autorizzazione (ad eccezione della sola ipotesi dell'esercizio di casellari privati per la distribuzione degli invii di corrispondenza) possono essere avviate dopo la decorrenza del termine di quarantacinque giorni dalla ricezione da parte del Ministero dell'istanza del soggetto interessato<sup>25</sup>.

26. E' infatti necessario assicurare il giusto temperamento tra la garanzia di un adeguato espletamento di un servizio di interesse economico generale e quella della concorrenza sul mercato: il principio di semplificazione che, tra gli altri, orienta il processo di liberalizzazione non può ritenersi prevalente rispetto ai principi di trasparenza e di tutela del consumatore che fruisce dei servizi postali. Tale tutela impone una verifica puntuale della sussistenza dei requisiti richiesti.

27. Si deve, innanzitutto considerare l'elevato numero di titoli abilitativi rilasciati (circa 4.000, con un aumento notevole negli ultimi anni). Il dato, assolutamente anomalo nel contesto dell'Unione europea, dimostra che l'attuale regime non rappresenta affatto una barriera all'ingresso per i soggetti che intendono entrare nel mercato. Si registra, invece, l'esigenza di introdurre nuovi requisiti (v. *infra*) volti ad assicurare la serietà dei soggetti autorizzati e la qualità dei relativi servizi offerti a tutela degli interessi dell'utenza: ciò rende opportuno il mantenimento di un controllo *ex ante* del Ministero sulla veridicità delle dichiarazioni rese e sulla coerenza delle informazioni nelle stesse contenute, oltre che un riscontro della documentazione trasmessa al momento della presentazione della domanda per il conseguimento dell'autorizzazione generale. Ancora, si deve considerare che è lo stesso legislatore dell'Unione europea che ha sancito la prevalenza delle norme della direttiva relativa al settore postale

---

<sup>23</sup> Si veda l'art. 12, comma 2, del decreto legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35.

<sup>24</sup> Si vedano le rilevanti modifiche all'art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 recante "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi", che disciplina la Scia ad effetto immediato, introdotte dall'art. 49, comma 4-*bis*, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, nell'ambito di misure urgenti, tra l'altro, di competitività economica.

<sup>25</sup> Il vigente 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 ovvero la richiesta di chiarimenti o di documenti (art. 3, comma 2, del decreto autorizzazioni). Il medesimo decreto prevede anche il regime di "autorizzazione ad effetto immediato" (contestuale all'avvio dell'attività rispetto alla presentazione della dichiarazione, art. 1, lettera b), d.m. cit.) ma solo per il servizio di esercizio di casellario privato (i.e. apertura di caselle postali per la distribuzione della corrispondenza) (art. 3, comma 4, d.m. cit.).

(direttiva 2008/6/CE), sulle norme della direttiva servizi (direttiva 2006/123/CE)<sup>26</sup> che impone agli Stati membri di esaminare ed eventualmente semplificare le procedure per il rilascio dei titoli abilitativi per svolgere un'attività di servizi, così come del resto l'art. 19 della legge 241 del 1990, esclude l'applicazione del regime della segnalazione del privato per gli atti "imposti dalla normativa comunitaria"<sup>27</sup>.

Da ultimo, si evidenzia come anche la maggior parte dei rispondenti al questionario chiede all'Autorità di confermare l'attuale regime delle autorizzazioni generali.

**Quesito n. 1**

*Si condivide l'orientamento dell'Autorità di mantenere invariato il regime giuridico delle autorizzazioni generali?*

Cfr. paragrafi 25-27.

[Regolamento: art. 1, comma 1, lettere j), k) e l); art. 8, comma 3, e art. 9, comma 3].

*I requisiti per l'offerta al pubblico dei servizi postali*

28. La normativa dell'Unione europea non fornisce indicazioni puntuali sui requisiti e sugli obblighi che possono essere previsti per i titoli abilitativi. Ed infatti, in disparte i requisiti e gli obblighi che possono essere imposti esclusivamente alla impresa o alle imprese designate per la fornitura del servizio universale, l'art. 9, paragrafo 2, secondo capoverso, prevede genericamente che per tutti i soggetti che intendono essere autorizzati alla fornitura dei servizi postali (siano essi licenziatari o autorizzati) è riconosciuta agli Stati membri la possibilità di: (i) imporre, se necessario e giustificato, requisiti e obblighi in merito alla qualità, alla disponibilità e all'esecuzione dei servizi; (ii) subordinare, se opportuno, il rilascio dei titoli abilitativi al rispetto delle condizioni di lavoro previste dalla legislazione nazionale. Nel medesimo paragrafo 2, terzo capoverso, dell'articolo 9 viene poi precisato che le autorizzazioni non possono "riprendere condizioni applicabili alle imprese in virtù di altre norme legislative nazionali, non settoriali". Il paragrafo 3 dell'articolo 9 prevede infine che "Le procedure, gli obblighi e i requisiti di cui ai paragrafi 1 e 2 sono trasparenti, accessibili, non discriminatori, proporzionati, precisi e univoci, vengono resi pubblici anticipatamente e si basano su criteri oggettivi. Gli Stati membri devono assicurare che i motivi del rifiuto o revoca totale o parziale di un'autorizzazione siano comunicati al richiedente, e devono prevedere una procedura di ricorso."

29. Quello descritto al precedente paragrafo è dunque il quadro normativo entro il quale, ai sensi degli articoli 5, comma 4, e 6, comma 3, del d.lgs. n. 261/1999, l'Autorità

<sup>26</sup> Considerando n. 58 della direttiva n. 2008/6/CE "La presente direttiva è coerente con altri strumenti comunitari in materia di servizi. In caso di conflitto tra una disposizione della presente direttiva ed una disposizione di un altro strumento comunitario, in particolare la direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno (1), le disposizioni della presente direttiva prevarranno e si applicheranno pienamente al settore postale".

<sup>27</sup> Per atti "imposti dalla normativa comunitaria" devono intendersi i "provvedimenti amministrativi previsti dalla normativa comunitaria per l'attuazione di regolamenti, direttive, decisioni", con riferimento al settore postale, Cons. Stato, parere n. 3924 del 16 settembre 2005.

ha il compito di individuare i requisiti e gli obblighi in materia di titoli abilitativi. La scarsa determinatezza delle previsioni richiamate risulta più evidente se solo si considera la normativa relativa a settori assimilabili a quello postale, come ad esempio quello dei trasporti: il legislatore europeo e, di conseguenza, anche quello nazionale<sup>28</sup> ha previsto che i soggetti che intendono effettuare professionalmente l'attività di trasporto di merci su strada per conto di terzi, devono essere in possesso di specifici requisiti, non solo di onorabilità, ma di idoneità professionale e di capacità finanziaria. Per contro, per l'esercizio dell'attività postale, non è richiesto né il possesso di particolari competenze, né la disponibilità da parte dell'impresa di particolari risorse finanziarie.

30. Ad oggi, al momento della presentazione della domanda per il rilascio del titolo abilitativo, i soggetti richiedenti, forniscono al Ministero alcune informazioni<sup>29</sup> e devono essere in possesso di determinati requisiti che vertono principalmente sulle qualità soggettive del richiedente (assenza di condanne penali gravi<sup>30</sup>, iscrizione al registro delle imprese, non sussistenza di una delle cause di decadenza, sospensione o divieto previste dalla normativa antimafia<sup>31</sup>). Si chiede inoltre una dichiarazione sul rispetto della normativa in materia di condizioni di lavoro<sup>32</sup> e l'attestazione

---

<sup>28</sup> Cfr. Regolamento (CE) n. 1071/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 ottobre 2009 che stabilisce norme comuni sulle condizioni da rispettare per esercitare l'attività di trasportatore su strada e abroga la direttiva 96/26/CE del Consiglio; in ambito nazionale, si veda il d.lgs. 22 dicembre 2000 recante l' "Attuazione della direttiva del Consiglio dell'Unione europea n. 98/76/CE del 1° ottobre 1998, modificativa della direttiva n. 96/26/CE del 29 aprile 1996 riguardante l'accesso alla professione di trasportatore su strada di merci e di viaggiatori, nonché il riconoscimento reciproco di diplomi, certificati e altri titoli allo scopo di favorire l'esercizio della libertà di stabilimento di detti trasportatori nel settore dei trasporti nazionali ed internazionali".

<sup>29</sup> Le informazioni richieste riguardano: i) il numero e tipo di licenze od autorizzazioni eventualmente possedute e conseguite in altri paesi dello SEE, anche in caso negativo; ii) la localizzazione delle sedi operative, comprese quelle dei mandatari; iii) 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.

<sup>30</sup> In particolare, si chiede l'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). Tale requisito può essere provato mediante allegazione di apposita documentazione o dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà ai sensi dell'art. 47 del d.p.R. 28 dicembre 2000, n. 445.

<sup>31</sup> Dal 14 febbraio 2013, in base alle modifiche apportate dal d.lgs. 15 novembre 2012, n. 218 al nuovo codice antimafia previsto dal d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159, le Camere di commercio non possono più rilasciare certificati camerali con la dicitura antimafia. In particolare, l'art. 120 del d.lgs. 159/2011, nella sua nuova versione, dispone l'abrogazione, tra gli altri provvedimenti, anche del d.p.R. 252/1998, il quale nella sua sezione II, prevedeva l'istituzione, e la relativa regolamentazione, dei certificati camerali con la dicitura antimafia. Con l'abrogazione di tale provvedimento viene meno, a legislazione attualmente vigente, la competenza delle Camere di commercio sulla materia. Gli enti pubblici od altri soggetti equiparati (privati gestori di pubblici servizi) per le verifiche antimafia devono rivolgersi a seconda dei casi o alla Prefettura (art. 99 del d.lgs. 159/2011) oppure, nei casi previsti dall'art. 6-bis. del d.lgs. 163/2006, alla banca dati istituita presso l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (oggi A.N.AC) . I privati provvedono attraverso una dichiarazione sostitutiva a provare il possesso di tale requisito.

<sup>32</sup> In particolare, si chiede il rispetto degli obblighi contributivi e previdenziali e del contratto collettivo di lavoro per il personale dipendente mediante una dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà ai sensi dell'art. 47 del d.p.R. 28 dicembre 2000, n. 445.

dell'avvenuto pagamento dei contributi dovuti al Ministero<sup>33</sup>. Ai soli soggetti licenziatari è chiesto poi di allegare il bilancio dell'ultimo esercizio e la carta della qualità dei servizi.

31. La maggior parte dei soggetti che hanno risposto al questionario<sup>34</sup> lamenta la scarsa affidabilità che connota molti dei soggetti abilitati ad operare nel settore postale (siano essi licenziatari e/o autorizzati) e suggerisce, pertanto, di prevedere il possesso di ulteriori requisiti di capacità finanziaria<sup>35</sup>, professionale<sup>36</sup>, tecnico-organizzativa<sup>37</sup> nonché che venga adeguatamente documentato il rispetto degli obblighi contributivi e previdenziali e delle altre norme in materia di condizioni di lavoro e tutela della salute.

32. Tenendo presente l'attuale scenario di mercato (cfr. par. 19 e 20), la preoccupazione espressa dai rispondenti sulla scarsa affidabilità che connota molti dei soggetti abilitati ad operare nel settore postale appare tutt'altro che irragionevole. Tale preoccupazione è stata portata anche all'attenzione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (A.N.AC.)<sup>38</sup>, già Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, la quale ha istituito nel corso dell'anno 2013 un tavolo tecnico al quale hanno partecipato i principali operatori del mercato nonché l'Autorità, per approfondire le problematiche relative all'affidamento degli appalti pubblici di servizi postali, emerse a seguito dell'intervenuta liberalizzazione del settore. Per quanto qui di specifico interesse, in quella sede è emerso che, ad oggi, il possesso

---

<sup>33</sup> In particolare, si chiede l'attestazione del pagamento del contributo per le spese dell'istruttoria inerente al rilascio del titolo e l'impegno a versare il contributo per l'attività di vigilanza e controllo relativo al primo anno dal quale decorre la licenza e/o l'autorizzazione per la prima sede operativa, per ciascuna ulteriore sede propria o di mandataria ubicata nel territorio nazionale.

<sup>34</sup> Solo alcuni corrieri espresso hanno risposto al questionario sottolineando che, nel mercato dei corrieri, settore già liberalizzato, qualità dei servizi ed equilibrio concorrenziale sono intrinsecamente garantiti dall'elevato livello di competitività e dalla selezione effettuata dagli utenti.

<sup>35</sup> Si propone, ad esempio, di imporre alle imprese un capitale minimo versato e la dichiarazione scritta di almeno due istituti bancari di primaria importanza attestanti la capacità economica finanziaria del richiedente il titolo abilitativo, in alternativa, una garanzia fideiussoria bancaria o assicurativa per un importo determinato; il deposito del bilancio dell'ultimo esercizio anche da parte dei soggetti autorizzati corredato da un'attestazione rilasciata da un revisore contabile che certifichi che l'impresa (licenziataria o autorizzata) dispone di un capitale non inferiore ad un determinato importo. Alcuni chiedono altresì di prevedere il possesso di polizze assicurative R.C.T. (responsabilità civile verso terzi), R.C.A. (responsabilità civile auto) e R.C.O. (responsabilità civile verso i prestatori di lavoro), valide per l'intera durata della licenza/autorizzazione, con massimali, per anno e per sinistro con ammontare da definirsi.

<sup>36</sup> Alcuni partecipanti chiedono, ad esempio, che venga dimostrata l'esperienza acquisita e maturata nel settore da parte del direttore tecnico e/o titolare dell'azienda e il possesso di certificazioni aziendali; che il rilascio dei titoli abilitativi sia previsto esclusivamente per le ditte individuali e le società che abbiano per oggetto sociale l'esercizio di servizi postali; che sia depositata la presentazione di un *business plan* dove vengono fissati gli impegni in termini di copertura iniziale e finale del territorio, numero di sedi iniziali e finali, relazionate alla copertura del territorio. Si chiede inoltre che il soggetto abilitato sia chiaramente identificabile: nella richiesta del titolo abilitativo dovrebbe essere specificato il logo e i segni distintivi che l'operatore utilizzerà per svolgere l'attività e attraverso i quali sarà riconoscibile sul mercato.

<sup>37</sup> Al fine di incentivare il miglioramento del livello qualitativo dei servizi postali e degli aspiranti fornitori, secondo alcuni soggetti che hanno risposto al questionario occorrerebbe, ad esempio, ottenere informazioni adeguate sui locali, sulle attrezzature per la lavorazione della posta, sulla tipologia di infrastrutture tecnologiche disponibili, nonché sugli strumenti operativi che si intendono utilizzare (palmari, sistemi di *reporting*, etc.).

<sup>38</sup> Art. 19 del decreto legge 24 giugno 2014 n. 90, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114.

dei titoli abilitativi da parte delle imprese partecipanti ai bandi di gara indetti dalle pubbliche amministrazioni per l'offerta di servizi postali è una condizione necessaria ma sicuramente insufficiente a garantire l'affidabilità dell'esecuzione dell'appalto<sup>39</sup>.

33. L'Autorità reputa pertanto opportuno introdurre ulteriori requisiti che garantiscano la solidità e la serietà delle imprese (nonché degli addetti al servizio) che operano in un settore particolarmente delicato perché caratterizzato dal contatto con il pubblico e da esigenze di sicurezza e riservatezza della corrispondenza; le condizioni richieste per l'esercizio dell'attività devono, quindi, evitare l'ingresso e la permanenza nel mercato di operatori "occasionalisti" che non offrono adeguate garanzie e che non sono in grado di sostenere nel lungo periodo l'esercizio dell'attività. L'inserimento di requisiti più rigorosi, in termini di affidabilità potrà inoltre garantire meglio anche i soggetti (si pensi ai Comuni, enti e strutture pubbliche) che tramite gara devono affidare a privati l'esecuzione di servizi postali.

34. In assenza di puntuali previsioni da parte del legislatore europeo e nazionale, si ritiene tuttavia di non poter introdurre dei requisiti in materia di capacità finanziaria e professionale delle imprese che intendono operare nel settore postale. A tal proposito, si consideri che, come risulta dall'analisi svolta in precedenza (v. *supra* par. 11-15), anche la regolamentazione degli altri Paesi europei non impone il possesso di requisiti di natura economica. Risulterebbe, ad esempio, arbitrario, imporre un capitale minimo da versare anche in ragione dei differenti tipi e volumi di attività che possono costituire oggetto sociale e che non sono facilmente verificabili, posto il principio (art. 9 direttiva n. 97/67/CE), secondo il quale gli obblighi e i requisiti imposti devono essere – oltre che non discriminatori e proporzionati – anche precisi e univoci. Si consideri, infine, che anche che nello studio *Main Developments in the Postal sector (2010-2013)* condotto da *Wik Consult* per conto della Commissione si afferma che i requisiti collegati alle garanzie finanziarie o al capitale minimo degli operatori nonché al possesso di specifiche *expertise* di natura tecnica, sono da considerare eccessivi rispetto agli obiettivi di tutela del consumatore e come tali non giustificabili alla luce della direttiva postale. Nello studio si legge infatti espressamente che "*Le procedure di autorizzazione non dovrebbero essere utilizzate per escludere l'accesso al mercato di un'impresa solo perché ha pochi soldi e un business plan poco ortodosso (ma eventualmente innovativo)*".

35. Occorre, inoltre, evitare duplicazioni di requisiti e obblighi derivanti dall'applicazione agli operatori postali di norme non riconducibili al settore postale. Conseguentemente, non saranno previsti ulteriori requisiti volti a garantire il rispetto di norme di carattere generale (non specificamente attinenti, quindi, al settore postale come, ad esempio, il rispetto della normativa in materia tributaria e societaria).

36. Tanto chiarito, i requisiti ulteriori che si propone di introdurre nel Regolamento rispetto a quelli già attualmente previsti si inseriscono nel solco delle

---

<sup>39</sup> All'esito dei lavori del tavolo tecnico, è stata sottoposta a consultazione pubblica la determinazione avente ad oggetto "*Linee guida per l'affidamento degli appalti pubblici di servizi postali*" nella quale vengono fornite indicazioni operative su come trattare le principali problematiche relative ai temi che riguardano in modo specifico l'affidamento degli appalti di servizi postali ([http://www.avcp.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/ConsultazioniOnLine/\\_consultazioni?id=38f93b5e0a7780a500ea2431eecd8cf](http://www.avcp.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/ConsultazioniOnLine/_consultazioni?id=38f93b5e0a7780a500ea2431eecd8cf)).

scarne indicazioni contenute nella direttiva (art. 9, paragrafo 2, secondo capoverso, secondo e quinto trattino): sotto il profilo, quindi, di maggiori garanzie del rispetto delle condizioni di lavoro e sotto il distinto, ma collegato profilo, di una maggiore affidabilità in termini di qualità del servizio reso nell'interesse degli utenti.

37. Per garantire maggiormente il rispetto delle condizioni di lavoro, i soggetti interessati ad operare nel mercato postale come licenziatari e/o autorizzati dovranno fornire:

- Informazioni sul CCNL di riferimento applicato ai dipendenti.
- Informazioni sul numero di dipendenti suddivisi in base alle forme contrattuali applicate (es. contratto a tempo indeterminato, a termine, *part time* etc...).
- documentazione attestante il rispetto della regolarità contributiva per il personale impiegato<sup>40</sup>. Nei decreti ministeriali è già prevista la presentazione di una dichiarazione sostitutiva sul rispetto degli obblighi contributivi e previdenziali. Il Regolamento prevede che la regolarità contributiva sarà verificata in tempo reale dal Ministero (sulla base delle recenti previsioni che hanno semplificato la materia prevedendo l'interrogazione con modalità telematiche<sup>41</sup>) sia in sede di rilascio, sia successivamente nel corso dell'attività con cadenza annuale.

38. Per garantire una maggiore affidabilità dei soggetti abilitati si propone di prevedere nel Regolamento che il titolo (licenza e/o autorizzazione) non potrà essere rilasciato ad imprese individuali o società che non abbiano come oggetto dichiarato della loro attività l'esercizio di servizi postali. Tale attività dovrà risultare dalla iscrizione alla camera di commercio attraverso l'indicazione dei codici ATECO relativi al settore postale<sup>42</sup>.

Inoltre, tutte le imprese richiedenti il titolo abilitativo (licenze e/o autorizzazioni) dovranno trasmettere, unitamente alla domanda per il rilascio del titolo, i segni distintivi (marchio, logo) attraverso i quali saranno riconoscibili sul mercato. I predetti segni distintivi verranno pubblicati dal Ministero nella sezione recante l'elenco degli operatori licenziatari e autorizzati<sup>43</sup>.

Si prevede, infine, il deposito del bilancio dell'ultimo esercizio anche da parte dei soggetti autorizzati.

39. Si ritiene poi opportuno introdurre i seguenti requisiti "minimi" di capacità tecnico-operativa:

---

<sup>40</sup> Si tratta di informazioni che venivano rese con il DURC - Documento unico di regolarità contributiva - previsto dall'art. 1, comma 1176, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. In particolare, il DURC è il certificato che attestava contestualmente la regolarità contributiva di un'impresa nei confronti di Inps, Inail e Cassa edile (nel caso di attività edile), verificata sulla base della normativa di riferimento di ciascun Ente.

<sup>41</sup> Cfr. Articolo 4 del decreto legge 20 marzo 2014, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 16 maggio 2014, n. 78.

<sup>42</sup> Nell'ambito della semplificazione amministrativa la tabella dei Codici ATECO 2007 è adottata quale "unica tabella" di classificazione delle attività economiche, comune all'Agenzia delle Entrate, alle Camere di Commercio e agli altri enti che classificano le imprese.

<sup>43</sup> Tale previsione si pone in linea con quanto previsto dal decreto del Ministero dello sviluppo economico 26 ottobre 2009 (G.U. n. 265 del 13 novembre 2009) il quale già stabilisce obblighi di identificazione dell'operatore postale al fine di "assicurare che il servizio postale si svolga nel rispetto del principio di massima trasparenza a garanzia del corretto sviluppo del mercato, nonché dei diritti dell'utenza".

- Possesso della certificazione del Sistema Qualità Aziendale conforme alle norme europee della serie UNI EN ISO 9001 per i processi di produzione e lavorazione, recapito, distribuzione e notifica, gestione delle segnalazioni dei clienti, controllo e misurazione della *performance* e della qualità.
- Possesso della certificazione per il Sistema di Gestione Ambientale conforme alle norme europee della serie UNI EN ISO 14001 per i processi e le attività di gestione dei rifiuti, delle flotte aziendali, degli immobili e degli impianti; per il controllo e monitoraggio dei consumi.
- Possesso della Certificazione UNI CEI ISO/IEC 27001 sul sistema di gestione sicurezza informazioni.

40. I soggetti richiedenti il titolo abilitativo (licenziatari e/o autorizzati), devono inoltre fornire le seguenti informazioni:

- Informazioni sulla struttura organizzativa: descrizione delle attrezzature per la lavorazione della posta e dei locali aperti al pubblico; descrizione delle infrastrutture tecnologiche (nel caso di fornitura di servizi a valore aggiunto) e degli strumenti operativi che si utilizzeranno (es. palmari, sistemi di reporting); descrizione delle misure adottate per garantire il rispetto degli obblighi di segretezza della corrispondenza.

41. I soggetti licenziatari che svolgono anche la fase di distribuzione degli invii postali (*i.e.* servizio di recapito) dovranno fornire anche ulteriori informazioni sulle misure adottate per garantire la regolarità e affidabilità del servizio (indicazione delle zone di copertura geografica del servizio; numero di dipendenti addetti al recapito; frequenza con cui verrà svolta la distribuzione, es. settimanale, mensile etc.; descrizione del servizio di giacenza degli invii non recapitati<sup>44</sup>).

**Quesito n. 2**

*Si condivide l'orientamento dell'Autorità in ordine ai requisiti previsti per il rilascio dei titoli abilitativi?*

Cfr. paragrafi: 31- 41.

[Regolamento: articoli 5 e 10].

*Gli obblighi previsti ex lege per l'offerta al pubblico dei servizi postali: (i) l'obbligo di contribuzione al fondo di compensazione.*

42. Come è noto, l'art. 10, comma 2, del d.lgs. n. 261/1999, dispone che “...sono tenuti a contribuire al fondo [di compensazione degli oneri del servizio universale, n.d.r.]...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 universale, derivanti dall'attività autorizzata”. I soggetti

---

<sup>44</sup> I punti di giacenza sono un elemento necessario nella gestione del servizio di recapito delle raccomandate che non vengono recapitate; la loro dislocazione ed il loro numero dovrebbero essere tali da garantire gli utenti, tenendo conto di eventuali modalità alternative di recapito di cui possano beneficiare questi ultimi e, quindi, dell'eventuale minore incidenza di invii non recapitati sul totale delle raccomandate gestite da un operatore.

autorizzati possono, dunque, essere assoggettati al contributo per il fondo di compensazione soltanto laddove i servizi da essi svolti abbiano un “*livello di intercambiabilità sufficiente rispetto al servizio universale*” (nella versione in lingua inglese della direttiva n. 2008/06/CE “*inter-changeability to a sufficient degree with the universal service*”) secondo le indicazioni del considerando n. 27 della direttiva n. 2008/6/CE. Il legislatore dell’Unione europea, dunque, condiziona l’estensione dell’obbligo di contribuzione a carico dei soggetti che svolgono servizi “formalmente” non ricompresi nell’ambito del servizio universale ad un giudizio che, in base ai criteri da utilizzare, può mutare al mutare del contesto di mercato.

43. I corrieri espresso che hanno risposto al questionario non si ritengono destinatari di tale obbligo di contribuzione. Un partecipante chiede che vengano definiti nell’ambito del procedimento in esame i meccanismi di verifica della intercambiabilità dei servizi offerti dai soggetti autorizzati e che, conformemente a quanto previsto dall’art. 7, comma 3-*quinquies*, del d.lgs n. 261/99, l’obbligo di separazione contabile, obbligo che i decreti licenze e autorizzazioni attualmente prevedono solo in capo ai licenziatari, sia esteso a tutti i fornitori di servizi postali che contribuiscono al fondo stesso e quindi anche agli autorizzati che svolgono servizi intercambiabili.

44. L’Autorità ritiene che la valutazione di intercambiabilità di un servizio autorizzato rispetto a quelli ricompresi nel servizio universale non possa essere svolta in questa sede. Si rischierebbe, infatti, di cristallizzare nel Regolamento una valutazione che deve essere effettuata in relazione al contesto di riferimento, tenendo conto degli sviluppi e della commercializzazione di servizi nuovi. Quanto all’obbligo di separazione contabile, l’Autorità ritiene opportuno prevedere nel Regolamento un obbligo di separazione contabile sia per i licenziatari sia per gli autorizzati. Tale obbligo dovrà essere adempiuto conformemente alle indicazioni che saranno fornite dall’Autorità. E’ opportuno chiarire sin d’ora che le informazioni contabili richieste dall’Autorità serviranno sia alla contribuzione al fondo del servizio universale postale (che per gli autorizzati resta comunque subordinata alla loro individuazione come soggetti tenuti a contribuire al fondo sul presupposto della fornitura di servizi “*intercambiabili*”) sia al versamento del contributo alle spese per il funzionamento dell’Autorità (v. *infra*).

(ii) *L’obbligo di contribuzione alle spese per il funzionamento dell’Autorità.*

45. Ai sensi dell’art. 15, comma 2-*bis*, del d.lgs. n. 261/1999, i fornitori del servizio postale, siano essi autorizzati e/o licenziatari, sono obbligati a contribuire alle spese di funzionamento dell’Autorità di regolamentazione mediante il contributo di cui all’art. 2, comma 14, lettera b), del medesimo d.lgs. n. 261/1999. Un rispondente al questionario ritiene che il contributo in esame dovrebbe essere differenziato tra i soggetti licenziatari e quelli titolari di autorizzazione generale e chiede altresì di conoscere i costi di funzionamento dell’Autorità nonché le allocazioni per le singole funzioni svolte. Un altro rispondente ritiene che, al fine di determinare l’importo del contributo dovuto dai cd. consolidatori (generalmente titolari della sola autorizzazione generale), per le spese di funzionamento dell’Autorità e per il fondo compensativo degli oneri di servizio universale, si dovrebbe avere riguardo ai soli ricavi lordi riferiti all’attività di raccolta dei flussi elettronici dei documenti, dovendo per contro rimanere irrilevante a tal fine qualsivoglia introito derivante dallo svolgimento delle prestazioni di stampa e imbustamento che non sono servizi postali.

46. L'Autorità reputa opportuno richiamare espressamente l'obbligo di contribuzione al proprio funzionamento anche nel Regolamento senza prevedere alcuna differenziazione tra soggetti licenziatari ed autorizzati. A tale ultimo proposito, si ritiene infatti che non vi sia alcuna motivazione oggettiva che possa giustificare un diverso, e minore, importo del contributo per l'attività soggetta ad autorizzazione sotto il profilo dei compiti di regolamentazione, vigilanza e tutela degli utenti che l'Autorità è chiamata a svolgere. Invero, il d.lgs. n. 261/1991 prevede genericamente che il contributo alle spese di funzionamento dell'autorità di regolamentazione sia versato dal fornitore del servizio universale e dai soggetti esercenti servizi postali, senza dunque distinguere tra soggetti licenziatari e soggetti autorizzati. Va peraltro rilevato che l'art. 2, comma 14, lettera b), del d.lgs. n. 261/1999 (espressamente richiamato dall'art. 15, comma 2 *bis*, *cit.*) prevede che *“la misura del contributo e le modalità di versamento al bilancio dell'Agenzia sono determinate con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita l'Agenzia [i.e. l'Autorità, n.d.r.]”*. Ne consegue, pertanto, che le questioni più specifiche relative alla perimetrazione delle attività da assoggettare a contributo e, conseguentemente, all'individuazione di eventuali aree di esclusione, esulano dall'oggetto del Regolamento e potranno trovare una loro definizione nel predetto decreto o nelle istruzioni sul pagamento del contributo.

*(iii) L'obbligo di rispettare le condizioni di lavoro previste dalla contrattazione collettiva di lavoro “di riferimento”.*

47. L'art. 18-*bis* del d.lgs. n. 261/1999 impone agli esercenti dei servizi postali, siano essi licenziatari e/o autorizzati, il rispetto *“degli obblighi in materia di condizioni di lavoro previsti dalla legislazione nazionale e dalla contrattazione collettiva di lavoro di riferimento”*. L'Autorità, non esistendo ad oggi a livello nazionale un unico contratto collettivo di lavoro di riferimento per il settore postale, reputa più opportuno che il Regolamento faccia riferimento alle *“contrattazioni collettive di lavoro di riferimento”*. Tale formulazione è compatibile con la disciplina di rango europeo, a norma della quale le imprese sono tenute a *“rispettare le condizioni di lavoro previste dalla legislazione nazionale”* (art. 9, paragrafo 2, secondo capoverso, quinto trattino, direttiva postale). Né la formulazione proposta contrasta con l'art. 18-*bis* del d.lgs. n. 261/1999, il quale - nel prevedere che i soggetti esercenti i servizi postali sono tenuti al rispetto degli obblighi in materia di condizioni di lavoro previsti dalla legislazione nazionale e dalla contrattazione collettiva di lavoro di riferimento - non ha inteso certo riferirsi all'obbligo da parte degli operatori di sottoscrivere il CCNL applicato dal fornitore del servizio universale.

#### *Ulteriori obblighi per l'offerta al pubblico di servizi postali.*

48. Fermi restando gli obblighi previsti dal legislatore, l'Autorità ha il compito di individuare gli obblighi che i soggetti licenziatari e autorizzati (art. 5, comma 4, e 6, comma 3, del d.lgs. n. 261/1999) sono tenuti a rispettare nell'offerta di servizi postali. I vigenti decreti licenze ed autorizzazioni impongono ai soggetti licenziatari ed autorizzati i seguenti obblighi:

- osservare le esigenze essenziali indicate nell'articolo 1, comma 2, lettera 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 al Ministero per gli anni successivi a quello del rilascio del titolo;
- comunicare al Ministero ogni eventuale modifica, estensione o riduzione, degli elementi della licenza individuale 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 titolare di una licenza individuale ha, inoltre, l'obbligo 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 titolare di un'autorizzazione generale ha, inoltre, l'obbligo 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.

49. Nelle risposte al questionario alcuni corrieri espresso e consolidatori sostengono che gli obblighi attualmente previsti sono idonei a garantire le esigenze dei concorrenti e ad assicurare agli utenti un adeguato livello qualitativo dei servizi. Altri partecipanti chiedono l'istituzione di un portale nazionale unico per le procedure di reclamo aperte a tutti gli utenti e alle associazioni dei consumatori, dove successivamente ogni operatore risponderà per dare le proprie motivazioni e/o sistemi di rimborso e compensazioni così come previsto dalle carta della qualità. Un altro partecipante propone di introdurre anche per i soggetti autorizzati l'obbligo di adottare una carta della qualità dei servizi da rendere disponibile agli utenti. Un altro partecipante chiede di prevedere anche per gli autorizzati un obbligo di produzione e

successiva pubblicazione/messa a disposizione di informazioni in merito alle procedure di gestione dei reclami e delle conciliazioni e sulle modalità di comunicazione delle stesse agli utenti.

50. L'Autorità è orientata a mantenere invariato l'impianto degli obblighi già previsti dai decreti in capo ai soggetti licenziatari e autorizzati. In materia di tutela degli utenti gli obblighi che gravano sui fornitori risultano sostanzialmente rafforzati per effetto del richiamo alla delibera n. 413/14/Cons del 29 luglio 2014 recante la "*Direttiva generale per l'adozione da parte dei fornitori di servizi postali delle carte dei servizi*". La direttiva definisce i contenuti delle carte dei servizi che i fornitori di servizi postali sono tenuti ad adottare. Oltre all'enunciazione dei principi fondamentali che devono essere seguiti nella stesura delle carte, nella gestione dei rapporti con gli utenti e nell'erogazione dei servizi postali, sono previste norme in materia di: informazione all'utenza, offerta e pagamento dei servizi, segnalazioni, reclami e procedure di conciliazione, assistenza, qualità dei servizi, rimborsi e indennizzi. Nel dettaglio, l'Autorità reputa opportuno prevedere espressamente nel Regolamento il rispetto da parte dei soggetti abilitati, siano essi licenziatari e/o autorizzati, delle disposizioni di cui alla predetta direttiva e dei futuri provvedimenti che potrebbero essere adottati in materia.

51. Si ritiene, poi, opportuno imporre, sia ai soggetti licenziatari sia agli autorizzati, l'obbligo di esporre in tutte le sedi proprie (v. *infra*) i segni distintivi (marchio, logo), trasmessi al Ministero al momento della presentazione della domanda per il conseguimento del titolo.

**Quesito n. 3**

*Si condivide l'orientamento dell'Autorità in ordine agli obblighi previsti in capo ai soggetti abilitati per l'offerta al pubblico dei servizi postali?*

Cfr. paragrafi 50-51.

[Regolamento: articoli 6 e 11].

*Le procedure di diffida, sospensione e revoca dei titoli abilitativi.*

52. Il d.lgs. n. 261/1999 (art. 5, comma 4) affida all'Autorità il compito di determinare "*...le procedure di diffida, nonché di sospensione e di revoca della licenza individuale*" in caso di violazione degli obblighi, nel rispetto dei principi di obiettività, non discriminazione, proporzionalità e trasparenza. In modo pressoché analogo, per le autorizzazioni generali (art. 6, comma 3) l'Autorità è competente a determinare "*...le procedure di diffida, di sospensione e di interdizione dell'attività in caso di violazione degli obblighi*".

53. Ad oggi, 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, la licenza e l'autorizzazione possono essere sospese, previa diffida, 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 decreti delineano una progressione nelle conseguenze negative a carico del titolare; se, a seguito della

sospensione, si verifica una “*ulteriore inosservanza degli obblighi*” si giunge al provvedimento più incisivo: la revoca della licenza o l’interdizione dall’attività autorizzata.

54. L’Autorità ritiene che il regime attualmente previsto dai decreti ministeriali, caratterizzato da una successione di due provvedimenti (di sospensione e di revoca) inframezzati da un periodo, temporalmente non definito, di “osservazione”, renda la sequenza in esame macchinosa e scarsamente efficace. Occorre invece fare riferimento alla norma su cui si fondano i poteri di sospensione e di 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 degli obblighi inerenti alle licenze individuali o alle autorizzazioni generali, il Ministero dello sviluppo economico, su proposta dell’autorità di regolamentazione, può disporre, previa diffida, la sospensione ovvero la revoca dell’affidamento del servizio*” (enfasi aggiunta).

55. Già nell’ambito del questionario, l’Autorità ha manifestato l’intenzione di differenziare le ipotesi di sospensione da quelle di revoca in base alla gravità della violazione degli obblighi inerenti ai titoli abilitativi. Tutti i rispondenti al questionario condividono l’intenzione di introdurre una differenziazione per assicurare proporzionalità e certezza nell’applicazione di misure particolarmente afflittive. Nelle risposte al questionario alcuni partecipanti chiedono di definire, per esigenze di certezza, il numero delle violazioni che dà luogo alla revoca osservando come gli attuali decreti si riferiscano genericamente a “reiterate” violazioni.

56. L’Autorità ritiene innanzitutto di dover precisare che i provvedimenti di sospensione e di revoca di cui all’art. 21, comma 7-*quater*, del d.lgs. n. 261/1999, non si configurano come sanzioni accessorie a quelle pecuniarie, peraltro previste in altri commi del citato articolo 21, ma come sanzione interdittiva autonoma (cd. revoca sanzionatoria), che non nasce da una diversa valutazione dell’interesse pubblico (così come accade per la revoca quale provvedimento adottato in autotutela dalla P.A.) ma dalla necessità di ripristinare o di salvaguardare temporaneamente l’interesse pubblico violato in conseguenza delle reiterate violazioni della normativa di settore. A conferma della correttezza di tale inquadramento è utile osservare che un provvedimento di revoca analogo a quello del settore postale è già previsto nel settore delle comunicazioni elettroniche dall’art. 32, comma 4, del d.lgs. 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche) per garantire l’osservanza delle condizioni dell’autorizzazione generale, dei diritti di uso dei numeri e delle frequenze nonché degli obblighi specifici e che tale revoca, come chiarito dalla giurisprudenza<sup>45</sup>, non si configura come un provvedimento sanzionatorio inquadrabile nella disciplina generale di cui alla legge 24 novembre 1981, n. 689.

57. Nel Regolamento si individuano innanzitutto i presupposti in presenza dei quali deve ritenersi sussistente la “reiterazione delle violazioni” degli obblighi connessi ai titoli abilitativi. A tal proposito non pare che ci si debba obbligatoriamente riferire

---

<sup>45</sup> Cfr. Tar Lazio, sez. III, 25 agosto 2006, n. 7509, confermata anche dal Consiglio di Stato con sentenza del 13 maggio 2008, n. 4589.

alla nozione di “reiterazione” che si rinviene nella citata legge n. 689/1981<sup>46</sup> posto che quest’ultima si applica esclusivamente alle “violazioni per le quali è prevista la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro” (art. 12, legge n. 689/1981) e non ai provvedimenti di sospensione e di revoca in esame i quali, invece, si configurano come provvedimenti amministrativi assoggettati al rispetto dei principi della legge n. 241/1990 (v. *infra*).

Si ritiene invece ragionevole prevedere la possibilità di adottare la sospensione e la revoca del titolo abilitativo in presenza di due presupposti:

- il soggetto deve aver violato per tre volte uno degli obblighi imposti al titolare della licenza o dell’autorizzazione;
- tali violazioni devono essere state accertate nell’arco di tre anni nell’ambito di un procedimento sanzionatorio; e ciò, anche nel caso in cui il trasgressore, come accade di frequente nel settore postale, abbia evitato l’irrogazione della sanzione amministrativa pecuniaria, ricorrendo all’istituto del pagamento in misura ridotta (cd. oblazione).

58. L’art. 21, comma 7-*quater*, del d.lgs. 261/1999 prevede una “diffida” preventiva nei confronti del soggetto titolare di licenza o autorizzazione prima di giungere all’adozione dei più afflittivi provvedimenti di sospensione o di revoca. Nel Regolamento questa funzione monitoria è affidata al Ministero che, su impulso dell’Autorità, provvederà a diffidare l’interessato prima della terza violazione che verrebbe a perfezionare la fattispecie. Attraverso la diffida il soggetto abilitato - che ha già commesso due violazioni accertate - sarà edotto sulle conseguenze pregiudizievoli (sospensione o revoca del titolo abilitativo) derivanti dalla commissione di una terza violazione.

59. Si ritiene poi che, come innanzi anticipato, alle procedure per l’adozione delle misure di sospensione e di revoca debbano applicarsi i principi e le regole procedurali di cui alla legge n. 241/1990. Nel Regolamento il termine per l’adozione del provvedimento di sospensione e di revoca è di sessanta giorni decorrenti dalla data di notifica della comunicazione di avvio del procedimento. Le parti possono presentare memorie scritte e documenti entro quindici giorni dal ricevimento della comunicazione di avvio del procedimento.

---

<sup>46</sup> L’articolo 8 *bis* della legge n. 689/1981 rubricato “Reiterazione delle violazioni” stabilisce al comma 1 che “...si ha reiterazione quando, nei cinque anni successivi alla commissione di una violazione amministrativa, accertata con provvedimento esecutivo, lo stesso soggetto commette un’altra violazione della stessa indole. Si ha reiterazione anche quando più violazioni della stessa indole commesse nel quinquennio sono accertate con un unico provvedimento esecutivo”.

La giurisprudenza ha poi chiarito che per aversi reiterazione la norma richiede che nel lasso temporale di cinque anni successivi alla data della commissione di una violazione se ne commettano altre che si concretizzino in violazioni “della medesima disposizione” o in violazioni “di disposizioni diverse che per la natura dei fatti che le costituiscono o per le modalità della condotta, presentano una sostanziale omogeneità o caratteri fondamentali comuni” (sulla funzione e natura della reiterazione di illeciti amministrativi di cui all’art. 8 - *bis*, *cit.*, cfr. Cass. Civ., Sez. II, 17347/2007, in Giust. civ. Mass. 2007, 9).

**Quesito n. 4**

*Si condivide l'orientamento dell'Autorità in ordine ai presupposti ed al procedimento per l'adozione dei provvedimenti di sospensione o revoca dei titoli abilitativi?*

Cfr. paragrafi: 54-59.

[Regolamento: articoli 7 e 12].

60. Definiti i presupposti della reiterazione e la natura dei procedimenti per l'adozione dei provvedimenti di sospensione e di revoca, il Regolamento individua poi gli ambiti di applicazione di tali provvedimenti: l'Autorità propone di differenziare le ipotesi di sospensione da quelle di revoca in base al diverso disvalore che connota la tipologia di obblighi reiteratamente violati. In particolare, nel rispetto del principio di proporzionalità che deve connotare l'agire delle pubbliche amministrazioni, si propone di prevedere la sospensione dell'attività fino a 90 giorni in caso di reiterata violazione dei seguenti obblighi informativi:

- pubblicare e trasmettere all'Autorità, con periodicità annuale, le informazioni relative al numero di reclami ed alle modalità con cui sono stati gestiti;
- fornire, su richiesta dell'Autorità o del Ministero, dati e documenti sull'attività svolta per gli studi del settore di rispettiva competenza;
- comunicare al Ministero ogni eventuale modifica delle informazioni fornite al momento della presentazione della richiesta per il rilascio della licenza e/o per il conseguimento dell'autorizzazione.

61. Si propone, invece, di prevedere la revoca del titolo abilitativo in caso di reiterata violazione dei seguenti obblighi che appaiono di maggiore gravità avendo un contenuto essenziale per assicurare il corretto funzionamento del settore postale o essendo posti a tutela degli utenti:

- impiegare personale che non risulti condannato a pena detentiva per delitto non colposo superiore ai sei mesi o sottoposto a misure di sicurezza e di prevenzione;
- essere in regola con le disposizioni in materia di condizioni di lavoro previste dalla legislazione nazionale e dalle contrattazioni collettive di lavoro di riferimento;
- effettuare il versamento dei contributi riguardanti l'attività di verifica e controllo svolta dal Ministero sulla permanenza dei requisiti per gli anni successivi a quello del rilascio della licenza individuale o del conseguimento dell'autorizzazione generale ai sensi dell'art. 15, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 261/1999;
- comunicare al Ministero ogni eventuale modifica dei requisiti posseduti al momento della presentazione della richiesta per il rilascio della licenza e/o per il conseguimento dell'autorizzazione;
- adottare un sistema di contabilità separata, in linea con le indicazioni che saranno fornite dall'Autorità;
- contribuire alle spese di funzionamento dell'Autorità ai sensi dell'art. 15, comma 2-*bis*, del d.lgs. n. 261/1999;
- contribuire al finanziamento del costo di fornitura del servizio universale sulla base dell'articolo 10, comma 2, del d.lgs. n. 261 del 1999;

- esporre i segni distintivi (marchio, logo) trasmessi al Ministero sia nella sede principale che nelle sedi operative e mandatarie;
- predisporre e pubblicare la carta della qualità dei servizi in conformità alla “Direttiva generale per l’adozione da parte dei fornitori di servizi postali delle carte dei servizi” adottata dall’Autorità con delibera n. 413/14/CONS del 29 luglio 2014 e ai successivi provvedimenti adottati in materia;
- rispettare le disposizioni della predetta “Direttiva generale per l’adozione da parte dei fornitori di servizi postali delle carte dei servizi” e i successivi provvedimenti adottati in materia.

Si deve infine considerare l’ipotesi in cui nel triennio il titolare della licenza o dell’autorizzazione violi obblighi appartenenti ad entrambe le categorie (obblighi essenziali per assicurare il corretto funzionamento del settore postale e obblighi a tutela dell’utenza/obblighi informativi). In tale ipotesi si è ritenuto ragionevole e e proporzionato prevedere la sospensione fino a novanta giorni.

**Quesito n. 5**

*Si condivide l’orientamento dell’Autorità in ordine alla casistica prevista per l’adozione di un provvedimento di sospensione o di revoca?*

Cfr. paragrafi 60-61.

[Regolamento: articoli 7 e 12].

*Alcune rilevanti criticità relative alla disciplina dei titoli abilitativi*

*(i) I servizi postali svolti nelle “sedi mandatarie”*

62. Come è noto, i decreti licenze e autorizzazioni prevedono 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 del 2 ottobre 2000, n. 2270, dove si legge, tra l’altro, 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, lettera 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, sprovvisti di licenza individuale e/o di autorizzazione, per lo svolgimento dei servizi postali.

63. Nell’ambito del questionario si è chiesto di indicare 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 (licenziatario e/o autorizzato), responsabile della fornitura del servizio postale. Diversi partecipanti concordano sulla necessità di approntare un sistema che consenta agli utenti dei servizi postali di conoscere l'identità dell'operatore postale che risponde del servizio reso nei loro confronti; a tal fine, alcuni partecipanti propongono che nelle sedi operative e mandatarie siano resi noti agli utenti (attraverso idonee informative) gli estremi utili per l'individuazione del soggetto abilitato: nome della società, sede legale, numero del titolo abilitativo, contatti (posta/telefono) del servizio assistenza clienti preposto a risolvere eventuali problematiche inerenti alle spedizioni. Sempre nelle sedi operative e mandatarie dovrebbe essere resa disponibile la carta dei servizi del soggetto abilitato e dovrebbero essere fornite informazioni sulle procedure di reclamo e di conciliazione. In aggiunta, un altro partecipante chiede anche che venga chiaramente definita la natura del rapporto giuridico tra il richiedente il titolo abilitativo e il terzo e che il richiedente il titolo provi (anche attraverso la produzione all'atto delle domanda di dichiarazioni sostitutive da parte della sede mandataria) la sussistenza in capo alla sede mandataria di alcuni requisiti soggettivi ed oggettivi richiesti agli operatori (onorabilità, rispetto delle condizioni di lavoro etc.) essenziali nello svolgimento dell'attività postale.

64. L'Autorità è orientata a definire nell'ambito del Regolamento la nozione di "*sedi operative o mandatarie*" e la relativa disciplina. A tal proposito, occorre innanzitutto rilevare che rientra nella libertà commerciale di un'impresa concorrere con le altre imprese presenti sul mercato postale scegliendo le modalità più adeguate per lo svolgimento dei servizi postali. Tra queste modalità vi è la possibilità dell'impresa abilitata di svolgere una parte dei servizi sia operando con sedi ulteriori rispetto a quella principale sia avvalendosi di sedi appartenenti ad un soggetto giuridicamente distinto che operi in nome e per conto della predetta impresa abilitata. Tale libertà commerciale, tuttavia, non può tradursi in un danno per la concorrenza sia sotto il profilo delle altre imprese operanti sul mercato sia sotto il distinto profilo della necessità di tutelare al massimo l'utente che si rivolge alle "*sedi operative o mandatarie*".

65. L'Autorità ritiene che le sedi giuridicamente appartenenti ad un altro soggetto possano operare *sine titulo* purché, dal punto di vista regolamentare, siano riconducibili al soggetto abilitato. A tal fine, è necessario che il licenziatario e/o l'autorizzato, all'atto della richiesta del titolo (o anche successivamente) comunichi puntualmente le "*sedi mandatarie*", vale a dire, sedi ove si svolgono attività relative alla fase di raccolta in nome e per conto di quest'ultimo, in ambiti geograficamente circoscritti e sulla base di specifici accordi commerciali. Inoltre, l'utente che entra in contatto con una sede mandataria dovrà essere sempre in grado di risalire all'operatore abilitato, dal momento che è in capo a quest'ultimo che permane la responsabilità per la fornitura del servizio. E' infine necessario che la sede mandataria non affidi a terzi le attività che è tenuta a svolgere in nome e per conto del soggetto abilitato.

66. Alla luce delle considerazioni appena svolte, si è prevista nel Regolamento la definizione di "*sedi proprie*" da intendersi come tutte le sedi del soggetto abilitato in cui si forniscono servizi postali in virtù del titolo abilitativo conseguito da quest'ultimo.

Nell'ambito di tale definizione si intendono ricomprendere sia le "*sedi operative*" sia le "*sedi mandatarie*", precisando però che le "*sedi operative*" sono quelle sedi del soggetto abilitato ulteriori rispetto alla sede principale e che, invece, le "*sedi*

*mandatarie*” sono quelle di cui si avvale il soggetto abilitato ma che appartengono ad un soggetto (ditta individuale/società) diverso dal soggetto abilitato e che svolgono attività relative alla fase di raccolta in nome e per conto di quest’ultimo e sulla base del titolo da esso posseduto.

67. Nel Regolamento si prevede che, il soggetto licenziatario e/o autorizzato, oltre a comunicare al Ministero, come già accade attualmente, il numero delle sedi operative e mandatarie – informazione rilevante per la quantificazione dei contributi da versare a quest’ultimo – dovrà altresì rendere evidente che la responsabilità per il servizio rimane in capo al soggetto abilitato che si avvale della sede mandataria.

E’, pertanto, necessario che il soggetto abilitato fornisca nell’ambito della domanda per il rilascio del titolo abilitativo puntuali informazioni sulle “*sedi mandatarie*”.

In particolare, il soggetto abilitato dovrà indicare la denominazione delle sedi qualificate come mandatarie e l’ambito geografico di operatività delle stesse nonché depositare copia dell’accordo commerciale che disciplina tale rapporto. L’indicazione delle sedi mandatarie dovrebbe essere riportata anche in una sezione connessa all’elenco dei soggetti abilitati presso il Ministero.

68. Inoltre, per tutelare pienamente l’utente, è indispensabile che anche le sedi mandatarie, così come accade per quelle operative, siano immediatamente riconducibili al soggetto abilitato responsabile della fornitura del servizio<sup>47</sup>. A tal fine, nelle sedi, operative e mandatarie, e nella modulistica eventualmente utilizzata, dovranno essere riprodotti i loghi e i segni distintivi del soggetto abilitato.

69. Da ultimo, si deve precisare che resta ferma la possibilità per l’impresa abilitata (licenziataria e/o autorizzata) alla fornitura di servizi postali di avvalersi di società terze mediante la stipula di un contratto di appalto di servizi; e ciò in quanto, come innanzi detto, si ritiene che questa modalità di gestione dell’offerta di servizi postali, consolidatasi da decenni nel settore, rientri nella sfera di autonomia negoziale e dei poteri organizzativi dell’imprenditore: in tali ipotesi l’impresa appaltatrice dovrà essere munita di autonomo titolo abilitativo per la fornitura del servizio postale.

70. Analoghe precisazioni valgono per le imprese operanti nell’ambito delle affiliazioni commerciali per l’offerta al pubblico di servizi nel settore postale: anche tali imprese devono munirsi di licenza individuale e/o di autorizzazione generale in virtù dell’indipendenza giuridica ed economica dei due soggetti pur legati da un rapporto di affiliazione<sup>48</sup>.

71. Le suddette precisazioni appaiono utili per distinguere la diversa posizione dell’affiliato e dell’appaltatore, da un lato, e della sede mandataria, dall’altro, rispetto

---

<sup>47</sup> Si ritiene che il soggetto abilitato, a sua volta, possa garantirsi nei confronti del soggetto che fa capo alla sede mandataria, nel libero esercizio del suo potere negoziale, mediante l’inserimento di clausole *ad hoc* volte a garantire, ad esempio, la conformità a legge del personale utilizzato nelle sedi mandatarie.

<sup>48</sup> La normativa di riferimento in materia è costituita dalla legge 6 maggio 2004, n.129, “*Norme per la disciplina dell’affiliazione commerciale*”, che all’articolo 1 definisce l’affiliazione commerciale (*franchising*) come “...il contratto, comunque denominato, fra due soggetti, economicamente e giuridicamente indipendenti, in base al quale una parte concede la disponibilità all’altra, verso corrispettivo, di un insieme di diritti di proprietà industriale o intellettuale relativi a marchi, denominazioni commerciali, insegne, modelli di utilità, disegni, diritti di autore, know-how, brevetti, assistenza o consulenza tecnica e commerciale, inserendo l’affiliato in un sistema costituito da una pluralità di affiliati distribuiti sul territorio, allo scopo di commercializzare determinati beni o servizi”.

all'impresa abilitata a svolgere servizi postali: l'eventuale possesso del titolo abilitativo da parte dell'affiliante o della stazione appaltante non potrà legittimare, come accade per la sede mandataria, l'attività del soggetto affiliato o appaltatore.

**Quesito n. 6**

*Si condivide l'orientamento dell'Autorità in ordine alla definizione e alla disciplina delle "sedi mandatarie"?*

*In caso di risposta negativa, si ritiene che il soggetto richiedente il titolo abilitativo debba attestare la sussistenza di requisiti ritenuti essenziali nello svolgimento dell'attività postale (es. onorabilità e rispetto delle condizioni di lavoro) anche in capo alla sede mandataria oppure che quest'ultima debba essere assoggetta al rilascio di un autonomo titolo abilitativo?*

Cfr. paragrafi 63-71.

[Regolamento: art.1, comma 1, lettere n), o) e p); art. 5, comma 9, lettere d) ed e) e comma 11, lettera c); art. 6, comma 2, lettera a); art. 10, comma 9, lettere d) ed e) e comma 10, lettera c); art.11, comma 2, lettera a)].

(ii) *L'individuazione dei criteri di distinzione tra "attività di solo trasporto" e "attività di trasporto postale".*

72. Il d.lgs. n. 261/1999, all'articolo 1, comma 2, lettera 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". 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 postale, e l'attività di "solo trasporto" che, in base al considerando n.17 della direttiva 2008/6/CE, non dovrebbe essere annoverata tra le attività di offerta di servizi postali.

73. Nell'ambito del questionario, si è chiesto di indicare i possibili criteri in base ai quali distinguere l'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 inerente al settore postale. Uno dei partecipanti ritiene che sarebbe opportuno fornire una definizione di invii postali al fine di addivenire ad una identificazione chiara delle tipologie merceologiche e di peso che rientrano nella definizione di prodotto postale per il cui trasporto è richiesta l'autorizzazione. A tal proposito, un partecipante ritiene che l'elemento discriminante tra il generico trasporto di cose ed il trasporto postale sia da ricondurre all'oggetto del trasporto che nel caso del "trasporto postale" dovrebbe essere l'"invio postale" definito dal d.lgs. n. 261/1999<sup>49</sup>. Conseguentemente, chiunque intenda svolgere un'attività di trasporto avente ad oggetto invii postali dovrà conseguire il necessario titolo abilitativo

---

<sup>49</sup> Ai sensi dell'art. 1, comma 1, lettera f), del d.lgs. n. 261/1999 per "invio postale" si intende "l'invio nella forma definitiva al momento in cui viene preso in consegna dal fornitore di servizi postali; si tratta, oltre agli invii di corrispondenza, di libri, cataloghi, giornali, periodici e similari nonché di pacchi postali contenenti merci con o senza valore commerciale".

per lo svolgimento dell'attività. Un altro partecipante afferma che il criterio per distinguere l'attività di mero "trasporto postale" da quella di "autotrasporto" potrebbe essere determinato dal contenuto, ad esempio per gli invii postali fino a 2 kg, ivi compresi gli invii raccomandati e assicurati di cui all'art. 3 del d.lgs n. 261/1999 trasportati da uno stampatore o consolidatore ad un operatore postale. Altri rispondenti al questionario, ritengono invece che le "attività di trasporto postale" regolate dal d.lgs. 261/1999 e le "attività di mero autotrasporto" regolate, in prima battuta, dal codice civile, dovrebbero essere distinte in base al soggetto che effettua la prestazione e alla tipologia di contratto che disciplina la prestazione. In particolare, andrebbe considerato "mero autotrasportatore" chi svolge attività di trasporto in nome e per conto di un operatore postale, senza avere alcun rapporto contrattuale diretto o indiretto con il mittente o con il destinatario della corrispondenza e, dunque, senza occuparsi anche del recapito. In questo caso, l'attività di trasporto, pur avendo ad oggetto invii postali non si differenzia da quella di un qualsiasi altro vettore per conto terzi e deve quindi essere soggetta alla disciplina prevista per la categoria di autotrasportatori, vettori e subvettori. Per converso, dovrebbe essere considerato "fornitore di servizi di trasporto postale" colui che offre la prestazione direttamente per conto del mittente/destinatario occupandosi anche del recapito.

74. L'Autorità ritiene che, ai fini dell'assoggettamento o meno di un'attività di trasporto al rilascio di un titolo abilitativo "postale", non sia dirimente il criterio fondato sulla qualificazione degli invii, vale a dire sulla predeterminazione di differenti tipologie merceologiche in base alle quali distinguere tra "attività di trasporto postale" e "attività di solo trasporto" e ciò, soprattutto, laddove ai fini di tale distinzione si dovesse fare riferimento alla qualificazione di "invii postali" previsti dal d.lgs. n. 261/1999. Tali invii, infatti, non si riferiscono solo alla corrispondenza (*i.e.* alle lettere) ma ricomprendono anche i "pacchi contenenti merci con o senza valore commerciale".

Ora è evidente che, applicando il suddetto criterio, si arriverebbe alla irragionevole conseguenza che un'impresa di traslochi, ad esempio, dovrebbe avere un titolo abilitativo postale solo perché trasporta un plico che potrebbe essere per forma, peso e dimensioni, analogo ad un pacco trasportato nell'ambito di un'attività postale. Di difficile utilizzazione per la differenziazione tra le attività risulta essere anche il criterio basato esclusivamente sui limiti di peso dei pacchi postali stante l'eterogeneità merceologica oggetto dell'attività di mero trasporto, da un lato, e la complessità di svolgere un'attività di vigilanza che implicherebbe una capillare analisi del peso dei pacchi trasportati, dall'altro.

75. Nell'impossibilità, è bene rimarcarlo, di ricavare dalla normativa dell'Unione europea e da quella nazionale sicuri indici di 'differenziazione', una strada percorribile appare quella di operare la suddetta distinzione sulla base della tipologia di contratto sottesa alla prestazione di trasporto: l'attività potrà essere qualificata come "attività di solo di trasporto" in tutti i casi in cui avrà ad oggetto esclusivamente prestazioni di trasferimento di merci (con esclusione, dunque, di qualsiasi attività riconducibile alle altre fasi attraverso le quali si realizza il servizio postale: raccolta, smistamento e recapito), anche quando tale attività è svolta in nome e per conto

dell'operatore postale<sup>50</sup>. In tale seconda ipotesi, l'operatore postale che ha affidato la sola fase di trasporto ad un soggetto terzo sarà responsabile del fatto che la fornitura del servizio postale, che include anche la fase di trasporto, avvenga nel rispetto delle esigenze essenziali (es. segretezza della corrispondenza). In buona sostanza, si ritiene che le imprese che effettuano conto terzi esclusivamente attività di trasporto, senza svolgere alcuna attività relativa alle fasi "a monte" e "a valle" della "fase di trasporto" nella sequenza del servizio postale, non necessitino di alcun titolo abilitativo attinente al settore postale, indipendentemente dal peso, dalle dimensioni e dal prezzo dei "colli" trasportati<sup>51</sup>.

76. Nel rispetto del criterio distintivo appena richiamato, l'Autorità, tenuto conto del Considerando n. 17 della direttiva n. 2008/06/CE in base al quale "*i servizi di solo trasporto non dovrebbero essere considerati come servizi postali*", intende introdurre nelle definizioni del Regolamento anche quella di "attività di solo trasporto" al fine di chiarire che non può essere considerata servizio postale l'attività relativa alla sola fase di trasporto e non inquadrabile nelle altre fasi della sequenza dei servizi postali come definita dall'art. 1, comma 2, lettera a), del d.lgs. n. 261/1999.

**Quesito n. 7**

*Si condivide l'orientamento dell'Autorità in ordine alla differenziazione tra "attività di trasporto postale" e "attività di solo trasporto"?*

Cfr. paragrafi 74-76.

[Regolamento: art. 1, comma 1, lettera r); art. 3, comma 3 e art. 8, comma 4].

*Alcune precisazioni relative alla disciplina dei titoli abilitativi*

*(i) La definizione di "consolidatore".*

77. Nell'ambito del questionario è stato chiesto infine di esprimere ogni altro commento utile ai fini dell'adozione del Regolamento sui titoli abilitativi nel settore postale. Nelle risposte pervenute, alcuni soggetti hanno manifestato l'esigenza di avviare un processo, insieme all'Autorità, per elaborare una definizione, ad oggi assente, della figura del "*consolidatore*"; e ciò, dal momento che, secondo gli interessati diverse attività svolte dal "*consolidatore*" non rientrerebbero appieno nell'ambito del servizio postale, con evidenti conseguenze sotto il profilo della necessità di dotarsi di un titolo abilitativo "postale" per svolgere tale attività e sotto il diverso profilo contributivo.

---

<sup>50</sup> L'*outsourcing* è una opzione assai utilizzata dagli operatori postali per contenere i costi: "*I costi di trasporto e di consegna sono gli elementi di costo più importanti nelle operazioni riguardanti i pacchi. Per questo motivo, gli operatori postali cercano di minimizzare questi costi. Questo risultato è ottenuto principalmente affidando il trasporto in outsourcing...*" , Wik Consultant, *Review of Postal Operator Efficiency, Study for Ofcom, Final Report 2013*.

<sup>51</sup> In tal senso, tra l'altro, si è orientato in passato anche il Ministero (nota del Mise del 9 ottobre 2012, prot. 7592).

78. L'Autorità ritiene che l'impiego di definizioni all'interno dei testi regolamentari sia sicuramente utile per fugare eventuali dubbi interpretativi nell'applicazione delle norme ivi contenute. Anche il Regolamento si apre con un articolo dedicato appunto alle definizioni funzionali a tutte le restanti disposizioni contenute nell'articolato del Regolamento. Con specifico riferimento alla definizione di "consolidatore", si osserva che tale definizione è già contenuta nella delibera n. 728/13/CONS, sulla base della ricognizione delle attività che tipicamente caratterizzano questa figura da anni operante nel settore. All'art. 1, lettera b), della citata delibera, infatti, si legge: "*consolidatore*": *soggetto titolare di autorizzazione generale che realizza prodotti postali, pre-lavora la corrispondenza per l'invio multiplo e la consegna ai punti di accettazione di un operatore postale ai fini del recapito*".

*(ii) I controlli presso le sedi dei soggetti abilitati.*

79. L'Autorità vigila "*...sull'assolvimento degli obblighi...derivanti da licenze ed autorizzazioni, con particolare riferimento alle condizioni generali della fornitura dei servizi postali*" (art. 2, comma 4, lettera f), del d.lgs. n. 261/1999). Gli artt. 5, comma 4, e 6, comma 3, del d.lgs. n. 261/1999 affidano alla medesima Autorità il compito di determinare "*...le modalità dei controlli presso le sedi di attività*" dei soggetti abilitati, siano essi licenziatari e/o autorizzati.

80. Nel Regolamento viene chiarito che spettano al Ministero le verifiche e i controlli periodici per la verifica della permanenza dei requisiti richiesti per il conseguimento della licenza individuale e/o dell'autorizzazione generale. L'Autorità svolge invece i controlli periodici per la verifica del rispetto degli obblighi imposti al titolare di una licenza individuale e/o di un'autorizzazione generale. I controlli e le verifiche sono eseguiti dall'Autorità secondo le modalità previste dalla delibera n. 220/08/CONS del 7 maggio 2008, che disciplina le procedure per lo svolgimento delle funzioni ispettive e di vigilanza dell'Autorità ed il cui testo è stato appositamente modificato (con la successiva delibera n. 710/13/CONS del 12 dicembre 2013) al fine di adeguarlo alle competenze in materia postale acquisite dall'Autorità.

*(iii) I contributi in materia di titoli abilitativi previsti dall'articolo 15 del d.lgs. n.261/1999.*

81. Pur non essendo oggetto dell'istruttoria in corso, uno dei soggetti che ha risposto al questionario ha rilevato alcune criticità in ordine agli attuali livelli di contributi dovuti all' "Autorità" dal soggetto abilitato (licenziatario e autorizzato), e definiti dal decreto ministeriale del 23 gennaio 2013 per gli anni 2013-2014, asserendo che gli stessi non sono proporzionati ai costi effettivi connessi all'espletamento di tale attività. Nel fare tale affermazione l'operatore si è riferito ai contributi di cui all'articolo 15, comma 1, del d.lgs. 261/1999 osservando, peraltro, che lo specifico regime contributivo connesso all'attività di vigilanza si inserisce nel mutato contesto regolatorio, in cui è previsto altresì un apposito contributo per il funzionamento dell'Autorità.

82. L'Autorità osserva che i requisiti previsti nel Regolamento, oltre ad essere la precondizione necessaria per il rilascio del titolo abilitativo, rappresentano altresì delle condizioni che gli operatori debbono mantenere per tutta la durata di validità del titolo abilitativo. Nel Regolamento si chiarisce pertanto che i contributi di cui all'art. 15,

primo comma, sono diretti al Ministero in quanto attengono all'istruttoria e ai controlli svolti da quest'ultimo in sede di rilascio della licenza individuale e/o conseguimento dell'autorizzazione generale nonché ai controlli svolti annualmente dal medesimo Ministero in sede di verifica della permanenza dei medesimi requisiti.

83. I suddetti contributi si distinguono da quelli previsti al comma 2-*bis* del medesimo art. 15 del d.lgs. n. 261/1999. Tale ultima disposizione prevede l'obbligo a carico di ciascun fornitore del servizio postale, sia licenziatario che autorizzato, di contribuire alle spese di funzionamento dell'Autorità di regolamentazione mediante il contributo di cui all'art. 2, comma 14, lettera b), del d.lgs. n. 261/1999. Si deve, infatti sottolineare che ai sensi dell'art. 2, comma 4, lettera f), del d.lgs. n. 261/1999, l'Autorità, oltre ad espletare le funzioni proprie di autorità di regolazione del settore, ha anche il compito di vigilare “...sull'assolvimento degli obblighi...derivanti da licenze ed autorizzazioni, con particolare riferimento alle condizioni generali della fornitura dei servizi postali”. Tale contributo non costituisce dunque una “duplicazione” di quelli già versati al Ministero per le verifiche e i controlli sul possesso e la successiva permanenza dei requisiti.

VISTI tutti gli atti del procedimento istruttorio;

UDITA la relazione del Commissario XX, relatore ai sensi dell'articolo 31 del Regolamento concernente l'organizzazione ed il funzionamento dell'Autorità;

## **DELIBERA**

### **CAPO I**

### **DISPOSIZIONI GENERALI**

#### **Articolo 1**

#### **Definizioni**

1. Ai fini del presente regolamento si intendono per:
  - a) “Autorità”: l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni di cui all'art. 1 della legge 31 luglio 1997, n. 249;
  - b) “Ministero”: il Ministero dello sviluppo economico;
  - c) “decreto legislativo” : il decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261, recante “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”;
  - d) “Regolamento”: il presente regolamento per il rilascio dei titoli abilitativi (licenze individuali e autorizzazioni generali) per l'offerta al pubblico di servizi postali;
  - e) “Disciplinare”: il provvedimento adottato dal Ministero recante la disciplina delle procedure di rilascio delle licenze individuali e di conseguimento delle autorizzazioni generali nonché il periodo di validità della licenza individuale e/o autorizzazione generale, le modalità di rinnovo e di comunicazione delle variazioni degli elementi forniti al momento della presentazione delle richieste di rilascio dei titoli, la procedura di cessione a terzi e le ipotesi di decadenza;

- f) “Direttiva generale”: la direttiva generale per l’adozione da parte dei fornitori di servizi postali delle carte dei servizi adottata dall’Autorità con delibera n. 413/14/CONS del 29 luglio 2014;
- g) “servizi postali”: i servizi che includono la raccolta, lo smistamento, il trasporto e la distribuzione degli invii postali, inclusi quelli rientranti nell’ambito di applicazione del servizio universale postale;
- h) “servizio universale postale”: le prestazioni di qualità determinata, da fornire permanentemente in tutti i punti del territorio nazionale, incluse le situazioni particolari delle isole minori e delle zone rurali e montane, a prezzi accessibili all’utenza, come descritte nell’articolo 3 del decreto legislativo;
- i) “servizi postali a valore aggiunto”: servizi riconducibili al servizio universale postale caratterizzati da prestazioni supplementari anche se relative a singole fasi del servizio postale (es. consegna nelle mani del destinatario, garanzia di recapito ad una determinata ora, ritiro a domicilio, conferma dell’avvenuta consegna, possibilità di cambio di indirizzo, tracciamento elettronico);
- j) “licenza individuale”: il titolo rilasciato dal Ministero - articolo 5 del decreto legislativo - che abilita il soggetto interessato ad offrire servizi postali rientranti nell’ambito di applicazione del servizio universale postale;
- k) “autorizzazione generale”: il titolo - articolo 6 del decreto legislativo - che, previa istanza del soggetto interessato, abilita quest’ultimo ad offrire servizi postali non rientranti nell’ambito di applicazione del servizio universale postale, decorso un determinato periodo di tempo;
- l) “autorizzazione generale ad effetto immediato”: l’autorizzazione generale che abilita il soggetto interessato ad offrire servizi postali non rientranti nell’ambito di applicazione del servizio universale postale contestualmente alla presentazione di una segnalazione certificata di inizio di attività;
- m) “soggetti abilitati”: le imprese che forniscono uno o più servizi postali in qualità di titolari di una licenza individuale e/o di un’autorizzazione generale;
- n) “sedi proprie”: tutte le sedi, operative o mandatarie, dei soggetti abilitati, in cui si forniscono servizi postali;
- o) “sedi operative”: le sedi dei soggetti abilitati, ulteriori rispetto alla sede principale, in cui si forniscono i servizi postali;
- p) “sedi mandatarie”: le sedi appartenenti a soggetti giuridicamente distinti da quelli abilitati in cui viene svolta, in nome e per conto di questi ultimi e sulla base del titolo abilitativo da questi posseduto, attività relativa alla fase di raccolta degli invii postali;
- q) “utenti”: le persone fisiche o giuridiche, ivi compresi i consumatori, che utilizzano o chiedono di utilizzare servizi postali in qualità di mittente o destinatario;
- r) “attività di solo trasporto”: lo svolgimento di attività relative alla fase di trasporto e non inquadrabili nelle altre fasi della sequenza dei servizi postali come definiti alla lettera g).

2. Per quanto non espressamente previsto dal presente articolo si rinvia alle definizioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo ed a quelle contenute nelle delibere adottate dall'Autorità nel settore postale.

## **Articolo 2**

### **Oggetto**

1. Il presente Regolamento definisce il regime giuridico della licenza individuale e dell'autorizzazione generale per l'offerta al pubblico di servizi postali, ai sensi degli articoli 5 e 6 del decreto legislativo.

## **CAPO II**

### **LICENZA INDIVIDUALE**

#### **Articolo 3**

##### **Servizi postali assoggettati alla licenza individuale**

1. E' soggetta al rilascio di una licenza individuale l'offerta al pubblico di singoli servizi postali, non riservati, rientranti nel campo di applicazione del servizio universale che comprende:
  - a) la raccolta, lo smistamento, il trasporto e la distribuzione degli invii postali fino a 2 kg;
  - b) la raccolta, lo smistamento, il trasporto e la distribuzione di pacchi postali fino a 20 kg;
  - c) i servizi relativi agli invii raccomandati ed agli invii assicurati.
2. Il rilascio della licenza individuale è necessario per lo svolgimento anche di una sola delle fasi delle attività di cui al comma 1.
3. Il rilascio della licenza individuale non è richiesto per l'attività di solo trasporto.

#### **Articolo 4**

##### **Modalità di rilascio della licenza individuale**

1. La domanda per il rilascio della licenza individuale è presentata al Ministero in base all'apposito modello previsto dal Disciplinare nel rispetto delle disposizioni del Regolamento.
2. Il Ministero provvede al rilascio della licenza individuale entro novanta giorni dalla ricezione della domanda in base alla procedura stabilita nel Disciplinare.

#### **Articolo 5**

##### **Requisiti per il rilascio della licenza individuale**

1. I soggetti legittimati a presentare la domanda per il rilascio della licenza individuale sono quelli che hanno la propria sede legale in Italia ovvero in uno Stato dello Spazio economico europeo (SEE). Il rilascio della licenza individuale a soggetti che non abbiano la propria sede in Italia, né in uno Stato dello Spazio economico europeo, è consentito a condizione che lo Stato ove il soggetto richiedente ha la propria sede legale pratichi un trattamento di effettiva reciprocità nei confronti di soggetti italiani. Sono salve in ogni caso le disposizioni contenute negli accordi internazionali.
2. La licenza individuale può essere rilasciata a imprese individuali o società che abbiano come oggetto dichiarato della loro attività l'esercizio di servizi postali.
3. La licenza individuale non può essere rilasciata ai soggetti i cui amministratori o i legali rappresentanti siano stati condannati a pena detentiva superiore a sei

- mesi per delitto non colposo o siano stati sottoposti a misure di sicurezza e di prevenzione.
4. Al momento della presentazione della domanda, i soggetti richiedenti devono essere in possesso dei seguenti ulteriori requisiti:
    - a) essere iscritti alla camera di commercio dalla quale risultino i codici ATECO relativi al settore postale;
    - b) non essere incorsi in una delle ipotesi di divieto, di decadenza o di sospensione di cui all'art. 67 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n.159;
    - c) essere in regola con gli obblighi contributivi per il personale dipendente impiegato;
    - d) essere in possesso delle certificazioni UNI EN ISO 9001, UNI EN ISO 14001 e UNI CEI ISO/IEC 27001;
    - e) essere in regola con il 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 ai sensi dell'art. 15, commi 1 e 2, del decreto legislativo.
  5. I soggetti richiedenti attestano il possesso dei requisiti di cui ai commi 2, 3 e 4, lettere a), b) e c), mediante il deposito di apposita documentazione o di dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà rese ai sensi degli artt. 46 e 47 del d.p.R. 28 dicembre 2000, n. 445.
  6. Il requisito di cui al comma 4, lettera c), relativo alla regolarità contributiva nei confronti dell'Inps e dell'Inail, è verificato dal Ministero con modalità telematiche ed in tempo reale al momento del rilascio della licenza individuale nonché successivamente, con cadenza annuale.
  7. Il possesso del requisito di cui al comma 4, lettera d), è provato mediante il deposito di una copia delle certificazioni unitamente ad una dichiarazione di conformità all'originale resa ai sensi dell'art. 47 del d.p.R. 28 dicembre 2000, n. 445. I soggetti che al momento della presentazione della domanda non siano in possesso delle certificazioni richieste depositano apposita documentazione che attesti l'avvenuto conferimento dell'incarico ad un ente di certificazione accreditato e si impegnano a produrre, una volta ottenute, le copie delle certificazioni.
  8. Il possesso del requisito di cui al comma 4, lettera e), è attestato mediante il deposito della ricevuta di pagamento dei contributi versati.
  9. Al momento della presentazione della domanda, i richiedenti forniscono le seguenti informazioni:
    - a) dati identificativi dell'impresa e del rappresentante legale, incluso l'indirizzo di posta elettronica certificata (PEC);
    - b) numero e tipo di licenze od autorizzazioni eventualmente possedute e conseguite in altri paesi dello SEE;
    - c) contratto collettivo nazionale di lavoro di riferimento applicato ai dipendenti e numero di dipendenti divisi in base alle tipologie contrattuali previste dalla legge;
    - d) numero e localizzazione delle eventuali sedi operative;
    - e) denominazione, numero e ambito geografico di operatività delle eventuali sedi mandatarie;
    - f) struttura organizzativa: descrizione delle attrezzature per la lavorazione della posta e dei locali aperti al pubblico; descrizione delle infrastrutture

- tecnologiche e degli strumenti operativi che si intende utilizzare; descrizione delle misure adottate per garantire il rispetto degli obblighi di segretezza della corrispondenza;
- g) servizi che si intendono offrire (intero servizio postale o singola fase) e relative condizioni di fornitura;
  - h) data di inizio di attività.
10. In aggiunta alle informazioni di cui al comma 9, i soggetti che svolgono anche la fase di distribuzione degli invii postali (*i.e.* il servizio di recapito) forniscono le seguenti informazioni: indicazione delle zone di copertura geografica del servizio; indicazione del numero di dipendenti addetti al servizio di recapito; indicazione della frequenza con cui verrà svolta la distribuzione; descrizione del servizio di giacenza degli invii non recapitati.
11. Al momento della presentazione della domanda, i soggetti trasmettono anche i seguenti documenti:
- a) i segni distintivi (marchio, logo) utilizzati nel fornire il servizio;
  - b) il bilancio dell'ultimo esercizio;
  - c) la copia dell'accordo commerciale che disciplina il rapporto tra il soggetto richiedente la licenza individuale e le sedi indicate come mandatarie al momento della presentazione della domanda.
12. Ogni modifica dei requisiti ovvero delle informazioni fornite al momento della presentazione della domanda è comunicata al Ministero secondo le modalità previste dal Disciplinare.

## **Articolo 6**

### **Obblighi connessi al rilascio della licenza individuale**

1. I soggetti titolari di licenza individuale sono tenuti al rispetto dei seguenti obblighi essenziali di carattere generale:
  - a) impiegare personale che non risulti condannato a pena detentiva per delitto non colposo superiore ai sei mesi o sottoposto a misure di sicurezza e di prevenzione;
  - b) essere in regola con le disposizioni in materia di condizioni di lavoro previste dalla legislazione nazionale e dalle contrattazioni collettive di lavoro di riferimento;
  - c) adottare un sistema di contabilità separata secondo le indicazioni che saranno fornite dall'Autorità;
  - d) effettuare il versamento dei contributi riguardanti l'attività di verifica e controllo svolta dal Ministero sulla permanenza dei requisiti richiesti per il rilascio della licenza individuale ai sensi dell'art. 15, commi 1 e 2, del decreto legislativo;
  - e) comunicare ai sensi dell'art. 5, comma 12, ogni eventuale modifica dei requisiti posseduti al momento della presentazione della domanda per il rilascio della licenza;
  - f) contribuire alle spese di funzionamento dell'Autorità ai sensi dell'art. 15, comma 2-*bis*, del decreto legislativo;
  - g) contribuire al finanziamento del costo di fornitura del servizio universale ai sensi dell'articolo 10, comma 2, del decreto legislativo;
2. I soggetti titolari di licenza individuale sono tenuti al rispetto dei seguenti obblighi a tutela dell'utente:

- a) esporre in tutte le sedi proprie i segni distintivi (marchio, logo) utilizzati nel fornire il servizio;
  - b) predisporre e pubblicare la carta dei servizi in conformità alla Direttiva generale e ai successivi provvedimenti adottati in materia;
  - c) rispettare le disposizioni della Direttiva generale e i successivi provvedimenti adottati in materia.
3. I soggetti titolari di licenza individuale sono, infine, tenuti al rispetto dei seguenti obblighi informativi:
- a) pubblicare e trasmettere all'Autorità, con periodicità annuale, le informazioni relative al numero di reclami ed alle modalità con cui sono stati gestiti;
  - b) fornire, su richiesta dell'Autorità o del Ministero, dati e documenti sull'attività svolta per gli studi del settore di rispettiva competenza;
  - c) comunicare ai sensi dell'art. 5, comma 12, ogni eventuale modifica delle informazioni fornite al momento della presentazione della domanda per il rilascio della licenza.

### **Articolo 7**

#### **Procedure di diffida, sospensione e revoca della licenza individuale**

1. L'Autorità propone al Ministero di disporre:
  - a) la sospensione della licenza fino a novanta giorni quando il licenziatario nell'arco temporale di tre anni violi per tre volte gli obblighi previsti dall'art. 6;
  - b) la revoca della licenza quando le tre violazioni commesse nel triennio riguardino specificamente gli obblighi di cui ai commi 1 e 2 del medesimo articolo 6;
2. Le violazioni di cui al comma 1 danno luogo a sospensione o revoca della licenza individuale quando risultino accertate con provvedimento sanzionatorio ovvero con atto di contestazione qualora il trasgressore si sia avvalso dell'istituto del pagamento in misura ridotta (cd. oblazione).
3. L'Autorità, accertata nel corso del triennio la seconda violazione degli obblighi da parte del medesimo licenziatario, chiede al Ministero di diffidare il licenziatario dal violare nuovamente gli obblighi di cui all'art. 6, con l'avvertenza che un'ulteriore violazione integra i presupposti della sospensione o della revoca della licenza.
4. Il Ministero, ricevuta la proposta dell'Autorità di cui al comma 1, avvia il procedimento di sospensione o revoca nel rispetto dei principi e delle garanzie di partecipazione previsti dalla legge 7 agosto 1990, n. 241.
5. Il termine per l'adozione del provvedimento di sospensione o revoca è di sessanta giorni decorrenti dalla data di notifica della comunicazione di avvio del procedimento. Il licenziatario può presentare memorie scritte e documenti entro quindici giorni dal ricevimento della comunicazione di avvio del procedimento. Trascorso inutilmente tale termine, il Ministero procede ai sensi di legge.

## **CAPO III AUTORIZZAZIONE GENERALE**

### **Articolo 8**

#### **Servizi postali assoggettati all'autorizzazione generale**

1. E' soggetta al conseguimento di un'autorizzazione generale l'offerta al pubblico di servizi postali non rientranti nel servizio universale ai sensi del decreto legislativo.
2. L'autorizzazione generale è necessaria per lo svolgimento anche di una sola delle fasi delle attività per l'offerta dei servizi postali di cui al comma 1 e per l'offerta di servizi postali a valore aggiunto.
3. L'esercizio di casellari privati per la distribuzione degli invii di corrispondenza (art. 6, comma 1, del decreto legislativo) è soggetto ad autorizzazione generale ad effetto immediato.
4. L'autorizzazione generale non è richiesta per l'attività di solo trasporto.

### **Articolo 9**

#### **Modalità di conseguimento dell'autorizzazione generale**

1. L'autorizzazione generale si consegue decorsi quarantacinque dal ricevimento da parte del Ministero di un'istanza redatta in base all'apposito modello previsto dal Disciplinare, nel rispetto delle disposizioni del Regolamento.
2. La procedura per conseguire l'autorizzazione generale è stabilita nel Disciplinare.
3. L'autorizzazione generale ad effetto immediato si consegue contestualmente alla presentazione al Ministero di una segnalazione certificata di inizio di attività, redatta in base all'apposito modello previsto dal Disciplinare, e recante:
  - a) la dichiarazione del possesso dei requisiti di cui al successivo articolo 10, commi 1, 2, 3 e 4, ad eccezione di quelli di cui alla lettera d);
  - b) le informazioni di cui all'articolo 10, comma 9, lettere a), b), g) ed h);
  - c) i documenti di cui all'art. 10, comma 10, lettera a).

### **Articolo 10**

#### **Requisiti per il conseguimento dell'autorizzazione generale**

1. I soggetti legittimati a presentare l'istanza per il conseguimento dell'autorizzazione generale sono quelli che hanno la propria sede legale in Italia ovvero in uno Stato dello Spazio economico europeo (SEE). Il rilascio dell'autorizzazione generale a soggetti che non abbiano la propria sede in Italia, né in uno Stato dello Spazio economico europeo, è consentito a condizione che lo Stato ove il soggetto richiedente ha la propria sede legale pratichi un trattamento di effettiva reciprocità nei confronti di soggetti italiani. Sono salve in ogni caso le disposizioni contenute negli accordi internazionali.
2. L'autorizzazione generale può essere conseguita esclusivamente da imprese individuali o società che abbiano come oggetto dichiarato della loro attività l'esercizio di servizi postali.
3. L'autorizzazione generale non può essere conseguita dai soggetti i cui amministratori o i legali rappresentanti siano stati condannati a pena detentiva superiore a sei mesi per delitto non colposo o siano stati sottoposti a misure di sicurezza e di prevenzione.

4. Al momento della presentazione dell'istanza, i soggetti richiedenti devono essere in possesso dei seguenti ulteriori requisiti:
  - a) essere iscritti alla camera di commercio dalla quale risultino i codici ATECO relativi al settore postale;
  - b) non essere incorsi in una delle cause di divieto, di decadenza o di sospensione di cui all'art. 67 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n.159
  - c) essere in regola con gli obblighi contributivi per il personale dipendente impiegato;
  - d) essere in possesso delle certificazioni UNI EN ISO 9001, UNI EN ISO 14001 e UNI CEI ISO/IEC 27001;
  - e) essere in regola con il 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 l'autorizzazione generale ai sensi dell'art. 15, commi 1 e 2, del decreto legislativo.
5. I soggetti richiedenti attestano il possesso dei requisiti di cui ai commi 2, 3 e al comma 4, lettere a), b) e c), mediante il deposito di apposita documentazione o di dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà rese ai sensi degli artt. 46 e 47 del d.p.R. 28 dicembre 2000, n. 445.
6. Il requisito di cui al comma 4, lettera c), relativo alla regolarità contributiva nei confronti dell'Inps e dell'Inail, è verificato dal Ministero con modalità telematiche ed in tempo reale al momento del conseguimento dell'autorizzazione generale nonché successivamente, con cadenza annuale.
7. Il possesso del requisito di cui al comma 4, lettera d), è provato mediante il deposito di una copia delle certificazioni unitamente ad una dichiarazione di conformità all'originale resa ai sensi dell'art. 47 del d.p.R. 28 dicembre 2000, n. 445. I soggetti che al momento della presentazione dell'istanza non siano in possesso delle certificazioni richieste depositano apposita documentazione che attesti l'avvenuto conferimento dell'incarico ad un ente di certificazione accreditato e si impegnano a produrre, una volta ottenute, le copie delle certificazioni.
8. Il possesso del requisito di cui al comma 4, lettera e), è provato mediante deposito della ricevuta di pagamento dei contributi versati.
9. Al momento della presentazione dell'istanza, i richiedenti forniscono le seguenti informazioni:
  - a) dati identificativi dell'impresa e del rappresentante legale, incluso l'indirizzo di posta elettronica certificata (PEC);
  - b) numero e tipo di licenze od autorizzazioni eventualmente possedute e conseguite in altri paesi dello SEE;
  - c) contratto collettivo nazionale di lavoro di riferimento applicato ai dipendenti e numero di dipendenti divisi in base alle tipologie contrattuali previste dalla legge;
  - d) numero e localizzazione delle eventuali sedi operative;
  - e) denominazione, numero e ambito geografico di operatività delle eventuali sedi mandatarie;
  - f) struttura organizzativa: descrizione delle attrezzature per la lavorazione della posta e dei locali aperti al pubblico; descrizione delle infrastrutture tecnologiche e degli strumenti operativi che si intende utilizzare; descrizione

- delle misure adottate per garantire il rispetto degli obblighi di segretezza della corrispondenza;
- g) servizi che si intendono offrire e relative condizioni economiche;
  - h) data di inizio di attività.
10. Al momento della presentazione dell'istanza, si trasmettono anche i seguenti documenti:
- a) i segni distintivi (marchio, logo) utilizzati nel fornire il servizio;
  - b) il bilancio dell'ultimo esercizio;
  - c) la copia dell'accordo commerciale che disciplina il rapporto tra il soggetto che intende conseguire l'autorizzazione generale e le sedi indicate come mandatarie al momento della presentazione dell'istanza.
11. Ogni modifica dei requisiti ovvero delle informazioni fornite al momento della presentazione dell'istanza è comunicata al Ministero secondo le modalità previste dal Disciplinare.

## **Articolo 11**

### **Obblighi connessi al conseguimento dell'autorizzazione generale**

1. Il soggetto titolare di un'autorizzazione generale è tenuto al rispetto dei seguenti obblighi essenziali di carattere generale:
- a) impiegare personale che non risulti condannato a pena detentiva per delitto non colposo superiore ai sei mesi o sottoposto a misure di sicurezza e di prevenzione;
  - b) essere in regola con le disposizioni in materia di condizioni di lavoro previste dalla legislazione nazionale e dalle contrattazioni collettive di lavoro di riferimento;
  - c) adottare un sistema di contabilità separata secondo le indicazioni che saranno fornite dall'Autorità;
  - d) effettuare il versamento dei contributi riguardanti l'attività di verifica e controllo svolta dal Ministero sulla permanenza dei requisiti richiesti per il conseguimento dell'autorizzazione generale ai sensi dell'art. 15, comma 1, del decreto legislativo;
  - e) comunicare ai sensi dell'art. 10, comma 11, ogni eventuale modifica dei requisiti posseduti al momento della presentazione dell'istanza per il conseguimento dell'autorizzazione generale;
  - f) contribuire alle spese di funzionamento dell'Autorità ai sensi dell'art. 15, comma 2-bis, del decreto legislativo;
  - g) contribuire al finanziamento del costo di fornitura del servizio universale, ove sussistano i presupposti indicati dal considerando 27 della direttiva n. 2008/6/CE e dall'articolo 10, comma 2, del decreto legislativo.
2. Il soggetto titolare di un'autorizzazione generale è tenuto al rispetto dei seguenti obblighi a tutela dell'utente:
- a) esporre in tutte le sedi proprie i segni distintivi (marchio, logo) utilizzati per fornire il servizio;
  - b) predisporre e pubblicare la carta della qualità dei servizi in conformità alla Direttiva generale;
  - c) rispettare le disposizioni della Direttiva generale e i successivi provvedimenti adottati in materia.

3. Il soggetto titolare di un'autorizzazione generale è tenuto al rispetto dei seguenti obblighi informativi:
  - a) pubblicare e trasmettere all'Autorità, con periodicità annuale, le informazioni relative al numero di reclami ed alle modalità con cui sono stati gestiti;
  - b) fornire, su richiesta dell'Autorità o del Ministero, dati e documenti sull'attività svolta per gli studi del settore di rispettiva competenza;
  - c) comunicare ai sensi dell'art. 10, comma 11, ogni eventuale modifica delle informazioni fornite al momento della presentazione dell'istanza per il conseguimento dell'autorizzazione generale.

## **Articolo 12**

### **Procedure di diffida, sospensione e revoca dell'autorizzazione generale**

1. L'Autorità propone al Ministero di disporre:
  - a) la sospensione dell'autorizzazione generale fino a novanta giorni quando il soggetto autorizzato nell'arco temporale di tre anni violi gli obblighi previsti dall'articolo 11;
  - b) la revoca dell'autorizzazione generale quando le tre violazioni commesse nel triennio riguardino specificamente gli obblighi di cui ai commi 1 e 2 del medesimo articolo 11.
2. Le violazioni di cui al comma 1 danno luogo a sospensione o revoca dell'autorizzazione generale quando risultino accertate con provvedimento sanzionatorio ovvero con atto di contestazione qualora il trasgressore si sia avvalso dell'istituto del pagamento in misura ridotta (cd. oblazione).
3. L'Autorità, accertata nel corso del triennio la seconda violazione degli obblighi da parte del medesimo autorizzato, chiede al Ministero di diffidare l'autorizzato dal violare nuovamente gli obblighi di cui all'articolo 11, con l'avvertenza che un'ulteriore violazione degli obblighi integra i presupposti della sospensione o della revoca dell'autorizzazione generale.
4. Il Ministero, ricevuta la proposta dell'Autorità di cui al comma 1, avvia il procedimento di sospensione o revoca nel rispetto dei principi e delle garanzie di partecipazione previsti dalla legge 7 agosto 1990, n. 241.
5. Il termine per l'adozione del provvedimento di sospensione o revoca è di sessanta giorni decorrenti dalla data di notifica della comunicazione di avvio del procedimento. L'autorizzato può presentare memorie scritte e documenti entro quindici giorni dal ricevimento della comunicazione di avvio del procedimento. Trascorso inutilmente tale termine, il Ministero procede ai sensi di legge.

## **CAPO IV CONTRIBUTI**

### **Articolo 13**

#### **Contributi per l'istruttoria, i controlli e le verifiche del Ministero**

1. Il soggetto titolare di licenza individuale e/o di autorizzazione generale è tenuto, ai sensi dell'articolo 15, commi 1 e 2, del decreto legislativo, al pagamento di contributi a titolo di rimborso delle spese sostenute dal Ministero:
  - a) per l'istruttoria per il rilascio conseguimento della licenza individuale e/o il conseguimento dell'autorizzazione generale;

- b) per l'attività di controllo e verifica sulla permanenza dei requisiti richiesti per il rilascio della licenza individuale e/o il conseguimento dell'autorizzazione generale.

#### **Articolo 14**

##### **Contributi per il funzionamento dell'Autorità**

1. Il soggetto titolare di licenza individuale e/o di autorizzazione generale è tenuto a contribuire alle spese di funzionamento dell'Autorità ai sensi dell'articolo 15, comma 2- *bis* del decreto legislativo.

#### **Articolo 15**

##### **Contributi al fondo di compensazione**

1. Il soggetto titolare di licenza individuale è tenuto a contribuire al fondo di compensazione degli oneri di servizio universale ai sensi dell'articolo 10, comma 2, del decreto legislativo.
2. Il soggetto titolare di autorizzazione generale è tenuto a contribuire al fondo di compensazione degli oneri di servizio universale ove sussistano i presupposti previsti dal considerando 27 della direttiva 2008/6/CE e dall'articolo 10, comma 2, del decreto legislativo.

### **CAPO V CONTROLLI**

#### **Articolo 16**

##### **Controlli sui titolari delle licenze individuali e delle autorizzazioni generali**

1. Il Ministero svolge controlli periodici per la verifica della permanenza dei requisiti posseduti dal titolare di licenza individuale e/o di autorizzazione generale al momento della presentazione della domanda e/o dichiarazione.
2. L'Autorità svolge controlli periodici per la verifica del rispetto degli obblighi imposti ai titolari di una licenza individuale e/o di un'autorizzazione generale.
3. I controlli e le verifiche sull'assolvimento degli obblighi sono eseguiti dall'Autorità secondo le modalità previste dalla delibera n. 220/08/CONS, e successive modifiche, che disciplina le procedure per lo svolgimento delle funzioni ispettive e di vigilanza dell'Autorità.
4. Nello svolgimento dell'attività ispettiva di cui ai commi 2 e 3, l'Autorità può anche avvalersi della collaborazione della Guardia di finanza e della Polizia postale e delle comunicazioni, secondo convenzioni all'uopo previste.

### **CAPO VI DISPOSIZIONI FINALI**

#### **Articolo 17**

##### **Disciplina transitoria**

1. I soggetti già abilitati (licenziatari e/o autorizzati) alla data di entrata in vigore del Regolamento possono proseguire la loro attività fino alla data di pubblicazione del Disciplinare nel rispetto degli obblighi previsti dagli artt. 6 e 11 del Regolamento.

2. I soggetti che presentano la domanda prima della pubblicazione del Disciplinare e che vengono abilitati sulla base delle disposizioni previgenti svolgono la loro attività fino alla data di pubblicazione del Disciplinare nel rispetto degli obblighi previsti dagli artt. 6 e 11 del Regolamento.
3. Entro 180 giorni dalla data di pubblicazione del Disciplinare, i soggetti di cui ai commi 1 e 2 sono tenuti a conformare i loro titoli abilitativi alle disposizioni di cui agli articoli 5 e 10 del Regolamento seguendo l'apposita procedura prevista dal Disciplinare.

#### **Articolo 18**

##### **Sanzioni**

1. In caso di violazione delle disposizioni del presente Regolamento si applicano le sanzioni previste dalla normativa vigente.

#### **Articolo 19**

##### **Entrata in vigore**

1. Il Regolamento adottato con la presente delibera entra in vigore il giorno seguente a quello della sua pubblicazione sul sito *web* dell'Autorità.

La presente delibera è pubblicata sul sito *web* dell'Autorità.