



# *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*

## **DELIBERA N. 129/15/CONS**

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

#### **L'AUTORITÀ**

NELLA sua riunione di Consiglio dell'11 marzo 2015;

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 2008/6/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. 569/14/CONS del 28 novembre 2014;

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 alla delibera n. 667/13/CONS;

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, con la quale l’Autorità ha trasmesso al Ministero dello sviluppo economico (di seguito “Ministero” oppure “MISE”) un documento sugli orientamenti maturati sulle tematiche riguardanti le procedure di competenza del Ministero relative al rilascio dei titoli abilitativi postali;

VISTE le note del 22 luglio 2014, e del 5 agosto 2014 con le quali il Ministero ha condiviso gli orientamenti dell’Autorità;

VISTA la delibera n. 485/14/CONS del 23 settembre 2014, recante “*Consultazione pubblica concernente il regolamento in materia di titoli abilitativi nel settore postale*”, pubblicata sul sito web dell’Autorità in data 10 ottobre 2014;

VISTI i contributi di Agenzia Espressi Sas, AICAI, Adiconsum, Cittadinanza attiva, CNA, Confetra, Dhl Express (Italy) s.r.l., Dhl Global Forwarding (Italy) S.p.a., Fulmine Group, Globe Postal Service s.r.l., Nexive S.p.a., Poste Italiane S.p.a, Rotomail Italia S.p.a., Xplor Italia e United Parcel Service Italia s.r.l.;

SENTITE in audizione Aicai, Xplor Italia, Confetra e Globe Postal Service;

VISTA la nota del 19 gennaio 2015 con la quale il Ministero ha risposto ad una richiesta di informazioni dell'Autorità inviata con nota del 15 gennaio 2015;

VISTA la delibera n. 62/15/CONS dell'11 febbraio 2015, recante "*Proroga dei termini del procedimento istruttorio avviato con delibera n. 667/13/CONS*", pubblicata sul sito *web* dell'Autorità il 24 febbraio 2015, con la quale è stata disposta una proroga di trenta giorni del termine di conclusione del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

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

1. 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>. Quest'ultimo intervento, oltre a prorogare al 2011 il completamento del processo di liberalizzazione dei servizi postali, ha imposto 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 ai titoli abilitativi, nel considerando n. 22 della direttiva 97/67/CE, si afferma 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»*. Il considerando n. 33 della direttiva n. 2008/6/CE 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*

---

<sup>1</sup> Direttiva 97/67/CE del 15 dicembre 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 2008/6/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.

*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:

a) 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>;

b) 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 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 "*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*". Il decreto 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<sup>5</sup>. Per quanto qui di specifico interesse, le definizioni di "*autorizzazioni*" previste dal legislatore europeo<sup>6</sup> sono state trasfuse nel novellato art. 1, comma 2, lettera q), del d.lgs. n. 261/1999. Nel sistema delineato dal Legislatore nazionale 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; nell'ambito di tale categoria sono

---

<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 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).

<sup>5</sup> La legge di stabilità 2015, legge n. 190 del 2014, ha recentemente introdotte modifiche al decreto legislativo n. 261 del 1999 che tuttavia non incidono direttamente sull'oggetto dell'istruttoria.

<sup>6</sup> Cfr. Articolo 2, n. 14, della direttiva postale.

previste due tipologie di titoli abilitativi: la *licenza individuale*<sup>7</sup> e l'*autorizzazione generale*<sup>8</sup>.

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

5. Il d.lgs. n. 261/1999 prevede, dunque, 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* paragrafi 20-22). Anche nel testo più recente del decreto legislativo, a seguito della trasposizione della direttiva 2008/6/CE, è 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. A seguito della trasposizione della direttiva 2008/6/CE, il decreto legislativo attribuisce *ex novo* all'autorità nazionale di regolamentazione del settore postale (Agenzia) 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;
- 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

---

<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).

<sup>8</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).

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, tuttora vigente<sup>9</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 proprie aree di intervento da quelle affidate al Ministero e prevedere pertanto l’adozione di due distinti provvedimenti<sup>10</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 (interdizione) 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).

## II. L’iter istruttorio

9. L’Autorità, al fine di valutare l’impatto sul mercato della regolamentazione in materia di titoli abilitativi ha ritenuto opportuno innanzitutto maturare una piena conoscenza delle problematiche di settore attraverso un questionario così da acquisire le informazioni e i dati forniti da parte dei soggetti del settore (principali operatori postali, associazioni di categoria di imprese e consumatori, corrieri espresso, consolidatori). L’Autorità ha altresì provveduto ad attivare il meccanismo di consultazione pubblica

---

<sup>9</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>10</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).

preventiva attraverso il quale si è dato notizia dello schema di provvedimento recante l'analisi svolta dall'Autorità e le proposte di intervento, consentendo ai soggetti interessati di far pervenire i propri suggerimenti e le proprie proposte, considerazioni e osservazioni.

**10.** Il 28 novembre 2013, l'Autorità ha avviato il procedimento sottoponendo agli interessati il questionario per acquisire informazioni e dati sulle modifiche e integrazioni da apportare alla vigente disciplina regolamentare dei titoli abilitativi nel settore postale<sup>11</sup>. 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.

**11.** Nella maggior parte delle risposte degli intervenuti<sup>12</sup> è stata sottolineata 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 affidabili perché non dotati di mezzi e risorse per fornire i servizi secondo parametri adeguati.

**12.** Anche sulla scorta dei dati emersi dalle risposte al questionario, l'Autorità ha maturato alcuni orientamenti che sono stati preliminarmente comunicati al Ministero: in particolare, quelli che potevano incidere, in via diretta e di fatto, sulle procedure (di seguito "Disciplinare") per il rilascio dei titoli abilitativi che rientrano, in base al decreto legislativo, nelle competenze del Ministero<sup>13</sup>. Il Ministero ha condiviso tali orientamenti, assicurando la massima collaborazione e rendendosi disponibile, attraverso una serie di incontri presso l'Autorità<sup>14</sup>, ad un coordinamento delle attività conseguenti all'introduzione del nuovo assetto regolamentare.

**13.** Il 23 settembre 2014, l'Autorità<sup>15</sup> ha avviato la consultazione pubblica sullo schema di provvedimento in materia di titoli abilitativi per l'offerta al pubblico di servizi

---

<sup>11</sup> Delibera n. 667/13/Cons del 28 novembre 2013, "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 in data 12 dicembre 2013.

<sup>12</sup> Hanno risposto al questionario: 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.

<sup>13</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).

<sup>14</sup> Gli incontri si sono tenuti il 24 e 31 luglio, il 5 agosto 2014, il 16 e 29 ottobre 2014.

<sup>15</sup> Allegato A alla Delibera n. 485/14/CONS, "Consultazione pubblica concernente il regolamento in materia di titoli abilitativi nel settore postale", pubblicata sul sito web dell'Autorità in data 10 ottobre 2014.

postali, al fine di acquisire le valutazioni e le osservazioni dei soggetti interessati alle proposte dell’Autorità (di seguito “documento in consultazione”).

La consultazione pubblica si è conclusa il 10 novembre 2014 e ha visto l’intervento di diversi soggetti, attraverso l’invio di memorie e documenti e la partecipazione ad audizioni. In particolare, sono intervenuti Agenzia Espressi Sas (Agenzia Espressi), Aicai, Adiconsum, Cittadinanza attiva, Cna, Confetra, Dhl Express (Italy) s.r.l. (DHL Express), Dhl Global Forwarding (Italy) S.p.a. (Dhl Global Forwarding), Fulmine Group (Fulmine), Globe Postal Service (Gps), Nexive S.p.a. (Nexive), Poste Italiane S.p.a. (Poste Italiane), Rotomail Italia S.p.a. (Rotomail), Xplor Italia (Xplor) e United Parcel Service Italia s.r.l (Ups).

**14.** In data 19 gennaio 2015, il Ministero, su richiesta dell’Autorità, ha fornito alcune informazioni <sup>16</sup>, di cui si darà conto nel prosieguo, sulle attuali procedure di rilascio dei titoli abilitativi (necessità o meno di un nuovo titolo per l’offerta di nuovi servizi soggetti ad autorizzazione) e sulla possibilità di introdurre alcune misure di semplificazione, la cui necessità è emersa in sede di consultazione, nell’ambito del Disciplinare.

#### **IV. L’analisi svolta dall’Autorità.**

##### ***I titoli abilitativi in Europa***

**15.** In Europa si rinvencono cinque approcci differenti in materia di titoli abilitativi per l’offerta di servizi postali<sup>17</sup>:

- l’assenza di qualsiasi titolo abilitativo: (autorizzazione generale - licenza individuale): Repubblica Ceca;
- solo autorizzazione generale: Danimarca, Irlanda, Lettonia, Lituania, Polonia, Gran Bretagna<sup>18</sup>, Romania, Slovacchia, Slovenia, Svizzera e Olanda<sup>19</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 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

---

<sup>16</sup> Nota del Mise del 19 gennaio 2015 (prot. agcom n. 16124) , in riscontro alla nota dell’Agcom del 15 gennaio 2015 (prot. agcom n. 12869).

<sup>17</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>18</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>19</sup> Cfr. *Main developments, 2013, cit.*

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.

**16.** Nel quadro di regimi, come si è visto, differenziati, tutte le autorità di regolamentazione vigilano sull'attività degli operatori del settore e definiscono 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.

**17.** 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, fidejussioni 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.

**18.** Sia i requisiti che gli obblighi sono funzionali al rispetto delle predette esigenze essenziali<sup>20</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>21</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 dai contratti collettivi di categoria, in accordo con la normativa nazionale ed europea.

**19.** Le imprese che forniscono servizi rientranti nel perimetro del servizio universale sono generalmente destinatarie di obblighi più stringenti in materia qualità,

---

<sup>20</sup> Cfr. art. 2, paragrafo 19, della direttiva n. 97/67/CE, *cit.*.

<sup>21</sup> Cfr. artt. 3, 4, 5 e 6 della direttiva n. 97/67/CE.

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 adeguatezza e proporzionalità; tali imprese sono altresì obbligate alla contribuzione al fondo di compensazione per il finanziamento del costo netto del servizio universale.

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

**20.** Il decreto legislativo n. 261/1999 (art. 5, comma 1) assoggetta al rilascio di licenza individuale l'offerta di singoli servizi non riservati<sup>22</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>23</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>24</sup>;

---

<sup>22</sup> Ai sensi dell'articolo 4 del d.lgs. n. 261/1999, così come modificato dal d.lgs. n. 58/2011, sono liberalizzati tutti i 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>23</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>24</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.

- 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>25</sup>.

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>26</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>27</sup>.

**21.** Ai sensi dell’art. 6, comma 1, del d.lgs. n. 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; si tratta quindi di una categoria “aperta”, delimitata in negativo.

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

---

<sup>25</sup> La legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante le “*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato*” (Legge di stabilità 2015), ha previsto (articolo 1, comma 278) che all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261, dopo la lettera f), sono inserite le seguenti ulteriori definizioni:

«f-bis) “invio di posta prioritaria”: servizio espresso di corrispondenza non massiva verso qualsiasi località del territorio nazionale ed estero per il quale sono fissati obiettivi medi per il recapito da effettuare entro il giorno lavorativo successivo a quello di inoltro nella rete pubblica postale;

f-ter) “invio di corrispondenza ordinaria”: servizio base di corrispondenza non massiva verso qualsiasi località del territorio nazionale ed estero per il quale sono fissati obiettivi medi per il recapito da effettuare entro il quarto giorno lavorativo successivo a quello di inoltro nella rete pubblica postale;».

<sup>26</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>27</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.*).

- 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>28</sup>;
- la pubblicità diretta per corrispondenza (art. 3, comma 4, del d.lgs. n. 261/1999) esplicitamente esclusa dall'ambito del servizio universale.

**22.** 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. Sono soggetti ad autorizzazione generale anche i servizi postali a valore aggiunto, vale a dire i servizi che, pur essendo riconducibili al servizio universale, sono caratterizzati da prestazioni supplementari anche 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, 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<sup>29</sup>;
- 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***

**23.** 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>30</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).

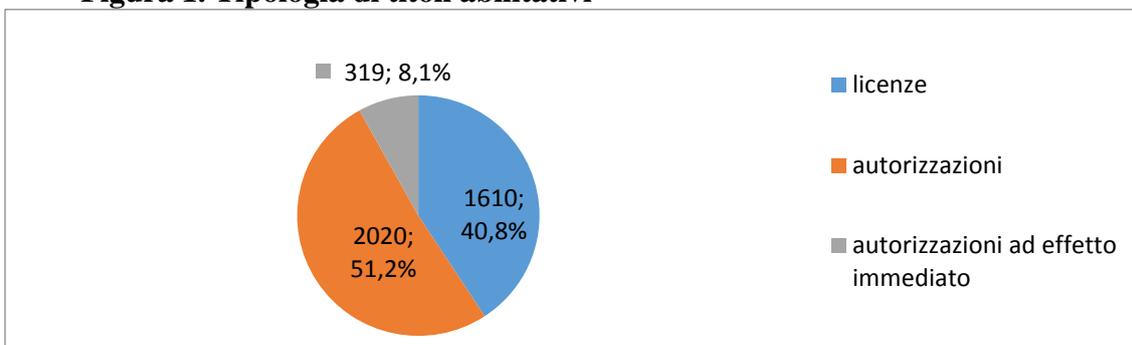
---

<sup>28</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.

<sup>29</sup> Delibera n. 728/13/CONS, "*Determinazione delle tariffe massime dei servizi postali rientranti nel servizio universale*", pubblicata sul sito web dell'Autorità in data 24 dicembre 2013.

<sup>30</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 1. Tipologia di titoli abilitativi**

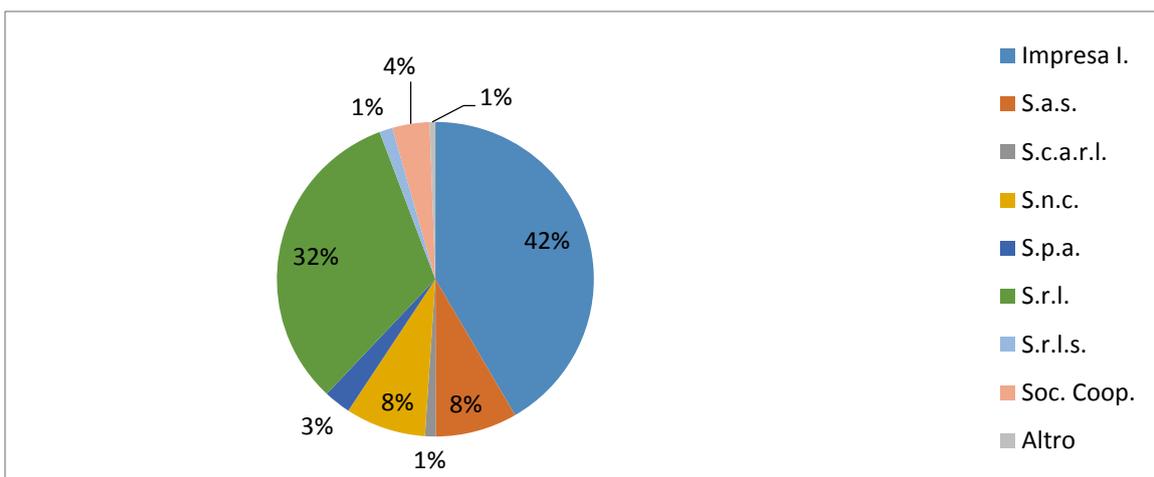


Fonte: elaborazione dell'Autorità su dati estrapolati da elenchi Mise aggiornati al 10 luglio 2014

**24.** 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.

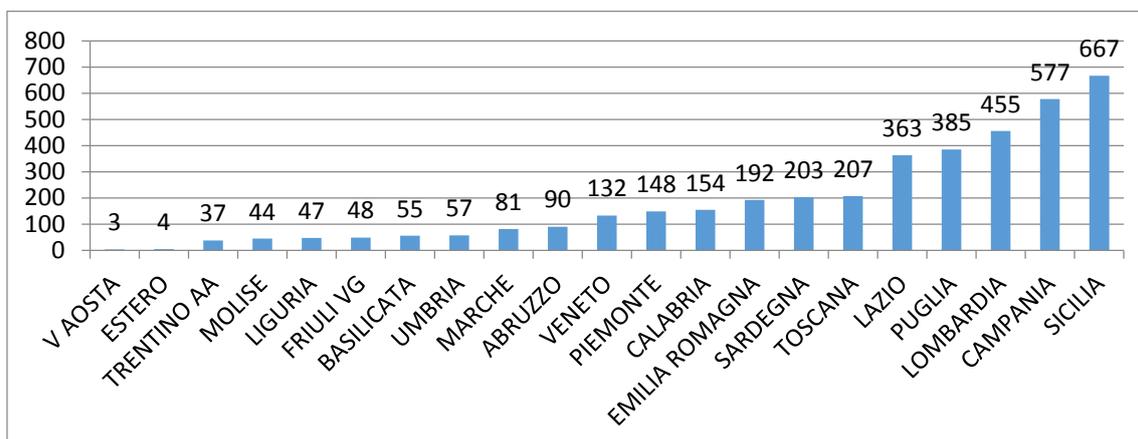
**Figura 2. Tipologia di impresa dei soggetti abilitati**



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 esiti della consultazione pubblica e le valutazioni finali dell'Autorità**

**25.** Nel presente capitolo si riportano le proposte dell'Autorità, già oggetto della consultazione pubblica, una sintesi delle posizioni espresse dai soggetti intervenuti<sup>31</sup>, le valutazioni conclusive dell'Autorità.

**26.** I temi sui quali i partecipanti sono stati chiamati ad intervenire hanno riguardato: (i) il regime giuridico dell'autorizzazione generale; (ii) i requisiti per l'offerta al pubblico di servizi postali; (iii) gli obblighi per l'offerta al pubblico di servizi postali; (iv) le procedure di diffida sospensione e revoca dei titoli abilitativi; (v) la disciplina delle sedi mandatarie; (vi) l'individuazione dei criteri di distinzione tra "attività di solo trasporto" e "attività di trasporto postale".

**27.** Prima di illustrare gli esiti della consultazione pubblica e le valutazioni conclusive dell'Autorità sui temi oggetto del procedimento, è bene soffermarsi sulle posizioni espresse da associazioni di categoria (Confetra, Aicai, Xplor), e da singole imprese (Dhl Global Forwarding, Dhl Express, Ups e Rotomail), che hanno contestato - adducendo motivazioni diverse - la possibilità di qualificare l'attività da essi esercitata come attinente al settore postale o, comunque, che hanno negato la possibilità di assoggettarla alla disciplina in materia di rilascio di titoli abilitativi postali.

<sup>31</sup> La sintesi fa esclusivo riferimento a quanto argomentato in merito agli specifici quesiti posti dall'Autorità e, in ogni caso, alle sole osservazioni pertinenti all'oggetto dell'istruttoria.

### ***L'attività delle imprese di spedizione internazionale, di logistica, di autotrasporto e dei corrieri espresso***

**28.** Confetra ritiene che le imprese da essa rappresentate - imprese di spedizione internazionale, di logistica, di autotrasporto, nonché corrieri nazionali e internazionali - debbano considerarsi fuori dal campo di applicazione della disciplina dei titoli abilitativi per l'offerta di servizi postali e, più a monte, che i servizi offerti da tali imprese non possano qualificarsi come postali. Secondo Confetra, l'elevato numero di soggetti autorizzati in Italia deriverebbe dall'indeterminatezza della normativa sul regime dei titoli abilitativi nel settore postale: la generica definizione di pacco postale, che ricomprenderebbe qualsiasi invio di merce fino a 30 kg, avrebbe spinto diverse imprese di trasporto, spedizione e logistica a chiedere prudenzialmente l'autorizzazione generale per non incorrere in sanzioni. Infatti la gestione anche occasionale di pacchi fino a 30 chili viene considerato servizio postale. Analogamente Dhl Global Forwarding afferma che gli spedizionieri-vettori industriali non sarebbero fornitori di servizi postali in quanto svolgerebbero un'attività che si differenzia profondamente da quella dei fornitori di servizi postali: per la clientela (professionisti), per la modalità di esecuzioni della prestazione (elevato livello di personalizzazione della prestazione; vasta gamma di servizi a valore aggiunto; elevato livello di qualità e affidabilità), per la tipologia di spedizioni (i quantitativi di merce movimentata per singola spedizione sono molto significativi perché rispondono ad esigenze industriali) e, infine, per inquadramento normativo (i servizi di spedizione-trasporto sono regolati dagli artt. 1678 c.c. e ss. e 1741 c.c. e ss., nonché dalla normativa speciale in materia di trasporti internazionali; inoltre l'esercizio dell'attività già soggiace a specifici titoli abilitativi: licenza autotrasporto nazionale e comunitaria, licenza spedizionieri).

**29.** Aicai, che associa in Italia le imprese maggiormente attive a livello internazionale nell'attività di trasporto aereo e distribuzione di pacchi e documenti in modalità "express", nonché alcune imprese aderenti a quest'ultima, Ups e Dhl Express, in proprio, nonché ancora Confetra per conto dei corrieri espresso aderenti alla Confederazione, ritengono che i corrieri espresso non dovrebbero essere assoggettati alla disciplina prevista per il settore postale: il mercato dei servizi di corriere espresso e quello dei servizi rientranti nel servizio universale, sarebbero chiaramente distinti, non comparabili e caratterizzati da diverse logiche di qualità e prezzo (il 90% del business dei corrieri è di tipo B2B, non ci sono offerte standardizzate, non ci sono locali aperti al pubblico, né offerte al pubblico in quanto i prezzi sono negoziati individualmente). Il mantenimento dell'autorizzazione generale in capo ai corrieri espresso dovrebbe pertanto essere giustificato, necessario e opportuno secondo quanto previsto dalla normativa europea per i servizi che esulano dal servizio universale (art. 9, par. 2 della direttiva postale e Considerando 33 della direttiva 2008/6/CE). Secondo Aicai, Ups, Dhl Express e Confetra non sussisterebbero ragioni per continuare ad assoggettare i corrieri espresso al regime di autorizzazione generale trattandosi di un mercato caratterizzato da un

efficace processo concorrenziale, che ha portato alla diffusione di alti standard qualitativi ed alla diversificazione dei servizi offerti, garantendo agli utenti un ampio potere di scelta ed un'elevata soddisfazione. Essi evidenziano come la scelta dell'Autorità di continuare ad assoggettare ad autorizzazione generale i corrieri espresso non sarebbe sorretta da alcuna analisi di mercato né da un test di proporzionalità delle eventuali misure da introdurre nei singoli segmenti di mercato, bensì dalla sola circostanza di aver registrato l'elevato numero di operatori postali presenti in Italia e la conseguente esigenza di proteggere maggiormente lo sviluppo della concorrenza e degli utenti finali. Essi osservano, infine, come nei principali paesi europei competitor dell'Italia, sul piano economico in generale e della logistica in particolare, i corrieri espresso sono fuori dalla competenza regolatoria postale (Francia, Regno Unito, Olanda, Svezia, Danimarca, Finlandia) oppure i vincoli adottati dall'Autorità di regolamentazione sono estremamente limitati (Germania, Spagna, Belgio).

**30.** Ups ritiene infine che la definizione di “*servizi postali a valore aggiunto*” prevista nella proposta di regolamento del documento in consultazione sia il frutto di una svista laddove tali servizi vengono considerati “*riconducibili al servizio universale postale*”.

#### *Le osservazioni dell'Autorità*

**31.** Le tesi di Confetra, Dhl Global Forwarding, Aicai nonché di alcune singole imprese aderenti alla predetta Associazione, Dhl Express e Ups, in proprio, sulla esclusione dall'ambito dei servizi postali delle attività da essi esercitate o, in subordine, sulla non assoggettabilità di tali attività al regime dell'autorizzazione generale non appaiono fondate sotto il profilo giuridico né sotto quello dell'analisi fattuale dell'attività svolta.

**32.** E' opportuno esaminare gradatamente le tesi prospettate. Le imprese che forniscono servizi di corriere espresso vorrebbero esentare la loro attività dagli obblighi che discendono dalla regolazione in materia postale in base alla preponderanza (affermata ma non comprovata attraverso evidenze contabili) dell'attività di trasporto rispetto a quella postale.

**33.** Si può osservare che il settore del trasporto e quello postale sono storicamente e naturalmente contigui, e del resto, non vi sono preclusioni all'esercizio promiscuo di entrambe le attività. Non sono però condivisibili le affermazioni che gli interessati fanno discendere da tale constatazione. Non appare infatti corretto, perché in contrasto con i principi del nostro ordinamento in materia di attività “regolate”, affermare che le regole alle quali un'impresa deve soggiacere possa essere *de facto* determinata dalla preponderanza di una determinata attività rispetto alle altre esercitate dalla medesima impresa. Anche l'ulteriore argomento relativo all'occasionalità dell'esercizio dell'attività postale, se pur apparentemente suggestivo, non supera l'obiezione che un'attività regolamentata è sempre soggetta ad un determinato regime anche se svolta in modo

saltuario. In nessun settore, e soprattutto nello svolgimento di attività di preminente interesse generale, è prevista l'esenzione sulla base di criteri di prevalenza o di occasionalità dell'esercizio dell'attività: si pensi alle prestazioni mediche specialistiche che devono essere rese in conformità al regime previsto senza eccezioni.

**34.** Anche i singoli argomenti che dovrebbero dimostrare l'estraneità dal settore postale dell'attività di corriere espresso non appaiono affatto convincenti. Non il rilievo che la clientela sarebbe formata da utenti professionali: è agevole replicare che la platea dei potenziali utenti certo non qualifica il servizio, né tantomeno può essere elemento discrezionale l'entità o la rilevanza del servizio prestato. Le osservazioni sulle norme del codice civile che riguarderebbero il solo settore dei trasporti (cod. civ. 1678) hanno poi scarso rilievo se non per confermare la contiguità tra i due settori, dimostrata peraltro dalla circostanza che, sempre in base al Codice civile (art. 1680), le medesime norme possono essere applicate ai servizi postali.

**35.** Sulla seconda tesi, vale a dire la non assoggettabilità dei servizi di corriere espresso al regime dei titoli abilitativi in generale, si possono svolgere le seguenti osservazioni.

Innanzitutto è bene rimarcare che le proposte di questa Autorità, oggetto di consultazione pubblica, non potevano che muoversi all'interno del perimetro tracciato dalla normativa primaria con la quale è stata data attuazione alla normativa dell'Unione europea.

Ebbene il legislatore nazionale, nell'ambito di quanto consentito in sede di recepimento, all'art. 1 del decreto legislativo definisce come *“servizi postali” “i servizi che includono la raccolta, lo smistamento, il trasporto, e la distribuzione di invii postali”*. Il medesimo articolo precisa poi che *“invio postale” è “l'invio nella forma definitiva al momento in cui viene preso in consegna dal fornitore dei 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”*(enfasi aggiunta).

**36.** E' la normativa nazionale che pertanto richiede a chiunque intenda offrire un servizio postale di munirsi di una licenza individuale o di un'autorizzazione generale. L'attività di corriere espresso rientra incontrovertibilmente nel regime di autorizzazione generale delineato dall'art. 6 del decreto legislativo.

Nel rispetto della dicotomia così tracciata dal legislatore –licenze/ autorizzazioni – lo spazio regolamentare affidato all'Autorità è circoscritto alla possibilità di disciplinare le modalità di conseguimento dell'autorizzazione generale (decorrenza del termine di 45 giorni o segnalazione certificata di inizio di attività) e i requisiti e gli obblighi connessi al possesso di tale titolo; non è, invece, consentito in sede regolamentare prevedere l'esenzione di determinati servizi postali dal conseguimento di uno dei due titoli legislativamente definiti.

**37.** Conseguentemente - e fermo restando quanto si dirà con riferimento all'attività di solo trasporto (v. *infra* paragrafi 177-187) - le imprese di spedizione internazionale, di logistica, di autotrasporto che intendono svolgere anche solo sporadicamente o non in via

prevalente attività che si sostanziano nella raccolta, smistamento, trasporto e distribuzione di “pacchi postali”<sup>32</sup> sono tenute, come nella previgente disciplina, a conseguire l’autorizzazione generale. D’altronde, è ragionevole ritenere che nel rispetto del principio di parità di trattamento l’utente che si rivolga ad un’impresa che “occasionalmente” offre un servizio postale debba essere tutelato al pari degli utenti che si rivolgono ad altre imprese che offrono ordinariamente servizi postali.

**38.** Ciò posto, l’assoggettamento dei corrieri espresso alla disciplina dell’autorizzazione generale rispecchia, come innanzi evidenziato, una scelta operata a monte già dal legislatore; nel rispetto di tale scelta, pertanto, l’Autorità, contrariamente a quanto eccepito, non era tenuta a svolgere una preventiva analisi di mercato volta a verificare il grado di concorrenzialità del settore in cui operano i corrieri espresso. Chi afferma il contrario evidentemente confonde la diversa portata che connota i provvedimenti di regolazione *ex ante* e i provvedimenti che, come quello in esame, contengono norme di natura regolamentare. In sintesi, i provvedimenti *ex ante* sono volti all’imposizione di regole imposte a singole imprese al fine di promuovere la concorrenza in un determinato mercato - ad esempio garantendo l’accesso alla rete dell’*incumbent* da parte delle imprese concorrenti - e sono adottati all’esito di un’apposita analisi di mercato volta a verificare appunto il grado di concorrenzialità del mercato sul quale si intende intervenire. La disciplina regolamentare qui contestata, invece, ha portata generale e astratta in quanto si riferisce all’intero settore postale ed è adottata sulla base di specifiche disposizioni legislative (artt. 5 e 6 del decreto legislativo), per definire la disciplina dei titoli abilitativi connessi all’offerta di servizi postali.

**39.** Ancora, non può essere messa in discussione la qualificazione “pubblicistica” dell’attività svolta dai corrieri espresso o meglio la sua riconduzione alle nozioni di servizio di interesse generale/servizio di pubblica utilità: l’art. 1, comma 1, del decreto legislativo qualifica l’attività di fornitura di servizi postali, indistintamente da chiunque svolta, come “attività di preminente interesse generale”. Al di là della chiara qualificazione operata dal legislatore, l’espressione “servizi di pubblica utilità” “indica un modello per il quale la qualificazione in termini di “pubblicità” dell’utilità derivante dai servizi fa riferimento al pubblico che può fruire dei servizi. Rispetto a tali servizi, la legge attribuisce ai poteri pubblici funzioni di regolazione dell’attività, operando la conformazione di un particolare tipo di impresa economica che i soggetti interessati sono liberi di svolgere o meno.

**40.** Si aggiunge, inoltre, con specifico riferimento ai corrieri espresso, che essi stessi hanno invocato, nelle sedi istituzionali e in giudizio, la loro incontestabile natura di fornitori di servizi postali (e di concorrenti di Poste Italiane), e conseguentemente di esercenti un servizio di pubblica utilità, nel momento in cui è stata posta in dubbio la loro

---

<sup>32</sup> Il Ministero delle Comunicazioni nella sua circolare del 2 ottobre 2000, recante “*integrazione della circolare S.G. n. 1311 del 19 giugno 2000 concernente la nuova disciplina dei servizi postali e la conseguente attività di accertamento e sanzionatoria*”, ha individuato un limite convenzionale al pacco postale considerando come pacco postale l’invio non superiore a 30 kg.

legittimazione a beneficiare di un trattamento differenziato rispetto a quello riservato, in genere, alle imprese di trasporto (categoria nella quale essi affermano ora di rientrare integralmente): esenzione dal divieto di circolazione nei giorni festivi (e nelle particolari giornate di maggiore traffico) e accesso (e transito) nelle zone a traffico limitato. Si tratta, come è evidente, di un trattamento differenziato in materia di mobilità e circolazione che può essere giustificato solo dall'esigenza di assicurare la continuità di un servizio di pubblica utilità (*id est*, di preminente interesse generale) quale quello postale<sup>33</sup>.

**41.** Si osserva, infine, che la definizione di servizi a valore aggiunto prevista nella proposta di regolamento del documento in consultazione, contrariamente a quanto ipotizzato da Ups, non è frutto di una svista. In particolare, in linea con la giurisprudenza della Corte di Giustizia (Cfr. sentenza del 19 maggio 1993, n. 320/91, Paul Corbeau, punto 19), con tale definizione si è voluta evidenziare la pacifica circostanza che il valore aggiunto di alcuni servizi postali va considerato rispetto a quelli riconducibili al servizio universale postale inteso come servizio postale di base dal quale tali servizi si differenziano perché caratterizzati da prestazioni supplementari (es. consegna nelle mani del destinatario).

**42.** Sulla base delle considerazioni svolte non si ravvisano i presupposti per intervenire nei termini richiesti da Confetra, Dhl Global Forwarding, Aicai, Dhl Express e Ups.

#### ***La definizione di consolidatore e le attività di stampa e imbustamento***

**43.** Xplor, associazione nazionale che raggruppa gli operatori dei servizi di gestione documentale, dei servizi di stampa digitale e di imbustamento e mailing, nonché un'impresa aderente all'Associazione Rotomail, in proprio, ritengono che il criterio identificativo dell'operatore tenuto a dotarsi di autorizzazione generale risieda

---

<sup>33</sup> L'Autorità garante della concorrenza e del mercato (di seguito "AGCM") è intervenuta con una segnalazione indirizzata all'ANCI e ad alcuni enti locali sul tema dell'accesso e il transito nelle zone a traffico limitato. L'AGCM ha preso spunto proprio da alcuni ricorsi proposti da singoli operatori postali (anche corrieri espresso) e da AICAI con i quali si chiedeva l'annullamento di ordinanze comunali che consentivano l'accesso e il transito solo a Poste Italiane. L'AGCM ha rilevato che per i servizi non rientranti nel servizio universale Poste Italiane e gli altri operatori postali (compresi i corrieri espresso) operano nel medesimo contesto competitivo. Nella segnalazione si precisa pertanto che di eventuali deroghe ai divieti di accesso/transito disposte nei confronti degli esercenti "servizi postali" e esercenti "servizio pubblico" postale ben possono beneficiare anche tutti gli operatori postali concorrenti di Poste Italiane. Anche più di recente, AICAI e singoli corrieri espresso hanno proposto ricorso avverso alcuni provvedimenti comunali sull'accesso e transito nelle zone a traffico limitato, affermando che in tal modo si sarebbe ostacolato "lo svolgimento di un servizio di pubblica utilità com'è quello di corriere espresso" (Tar Toscana, sez. I, sentenza 18 aprile 2012, n. 754).

Vi sono poi contributi e studi che confermano autorevolmente la riconduzione dell'attività dei corriere espresso alla categoria dei servizi di pubblica utilità. In tal senso, ad esempio, il "Rapporto" (febbraio 2012) realizzato da ASTRID con il contributo di AICAI sui servizi di distribuzione urbana delle consegne (in particolare, nell'approfondimento relativo ai profili normativi (capitolo 5), laddove si afferma, e a più riprese, che indubitabilmente l'attività svolta dai corrieri espresso è servizio pubblico (paragrafo 5.1 intitolato "Il servizio pubblico postale del corriere espresso").

nell'offerta di "servizi postali" come definiti dal legislatore europeo e nazionale ("i servizi che includono la raccolta, lo smistamento, l'instradamento e la distribuzione degli invii postali"). Ne consegue che le imprese che, come Rotomail, effettuano per conto di soggetti terzi esclusivamente l'attività di pre-lavorazione, stampa e imbustamento, non dovrebbero essere assoggettate al rilascio di un titolo abilitativo postale dal momento che si tratterebbe di attività "svolta a monte" dell'avvio "del ciclo di vita dei 'servizi postali'".

**44.** In particolare, Rotomail osserva che la definizione di consolidatore di cui all'art.1, lettera b) della delibera n. 728/13/CONS, richiamata nel documento in consultazione, implica la necessità di conseguire l'autorizzazione generale per i soggetti che effettuano lo smistamento e la consegna della corrispondenza ai punti di accettazione dell'operatore addetto al recapito. Tale definizione non comprenderebbe anche l'attività di Rotomail e delle altre imprese attive nel comparto a monte del recapito che invece offrirebbero al cliente solo il servizio di elaborazione della corrispondenza (i.e., stampa e imbustamento). Rotomail ritiene pertanto che la nozione regolamentare di "consolidatore" e la figura di impresa attiva a monte del recapito non siano sovrapponibili. A tale ultimo proposito, Xplor suggerisce di escludere dalla definizione di consolidatore il soggetto che opera fuori dal campo dei servizi postali e che potrebbe essere denominato come *Print Service Provider* (PSP); quest'ultimo, diversamente dagli operatori postali, riceve flussi di dati, li organizza e li lavora per farne la stampa e l'imbustamento, predisponendo le buste per il ritiro e il trasporto ai punti di accettazione. Xplor precisa altresì che i suoi associati "alimentano la raccolta" così come un "utente professionale" (es. Istituto bancario) che è in grado di pre-lavorare autonomamente al suo interno la posta da consegnare ai punti di accesso della rete postale. L'Associazione rileva, sul punto, che così come all'utente professionale, che internalizza le attività di stampa ed imbustamento, non è richiesta l'autorizzazione, questa non dovrebbe essere richiesta neanche ai PSP. In conclusione, i PSP, alla luce delle definizioni di "servizi postali" e "fornitore di servizi postali" previste nel quadro europeo e nazionale rilevante, non sarebbero fornitori di servizi postali e, pertanto, sfuggirebbero a tutti gli adempimenti previsti dalla regolamentazione del settore postale (es. contribuzione al fondo di compensazione).

#### *Le osservazioni dell'Autorità*

**45.** Nel documento in consultazione la figura del "consolidatore" è individuata attraverso il richiamo alla definizione contenuta nell'art. 1, lettera b), della delibera n. 728/13/CONS. Definizione, quest'ultima, frutto della ricognizione delle attività che tipicamente e ordinariamente caratterizzano da anni questa figura nel settore, vale a dire, come "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*"<sup>34</sup>.

Le osservazioni svolte da Xplor e Rotomail sull'attività svolta dalle imprese "a monte" dei servizi postali rendono opportuno il completamento delle valutazioni già espresse su questo specifico punto.

**46.** Si può osservare che le attività di pre-lavorazione (pre-smistamento degli invii e predisposizione per l'accettazione presso i CMP) che tipicamente i consolidatori svolgono, rientrano pienamente nella prima fase del ciclo di attività che caratterizza il servizio postale. E' un'attività sostitutiva di quella ordinariamente svolta da Poste Italiane che, traducendosi per quest'ultima in un minor costo, giustifica le speciali tariffe applicate.

Ciò premesso le imprese che effettuano la stampa e l'imbustamento degli invii dei loro clienti sono tenute a conseguire l'autorizzazione generale ove svolgano anche solo "occasionalmente" l'attività di consolidatore così come definito dalla predetta delibera n. 728/13/CONS vale a dire laddove non si limitino a ricevere i flussi di dati dai clienti, a stamparli e imbustarli (realizzazione del prodotto postale), ma provvedano anche alla pre-lavorazione e al pre-smistamento attraverso la formazione delle scatole/plichi/pallet e/o al trasporto degli invii così lavorati ai punti di accettazione ai fini del recapito (CMP).

(i) **Il regime giuridico delle autorizzazioni generali**

*La proposta in consultazione pubblica*

**47.** L'offerta al pubblico di servizi postali non rientranti nel servizio universale è soggetta al conseguimento di un'autorizzazione generale (art. 6, comma 1, del decreto legislativo). Il legislatore affida all'Autorità il compito di individuare le ipotesi in cui l'attività può essere avviata immediatamente (vale a dire contestualmente all'invio al Ministero di una segnalazione certificata di inizio di attività) e i casi in cui l'attività può essere avviata dopo un lasso di tempo determinato (quarantacinque giorni dalla ricezione da parte del Ministero dell'istanza, salvo che sia comunicato il diniego da parte di quest'ultimo) (art. 6, comma 2, del decreto legislativo). Si è ritenuto opportuno mantenere invariate le modalità di conseguimento dell'autorizzazione generale già previste dalla regolamentazione. Tutte le attività postali soggette ad autorizzazione generale (ad eccezione della sola ipotesi dell'esercizio di casellari privati per la distribuzione degli invii di corrispondenza) possono dunque essere avviate una volta che siano trascorsi

---

<sup>34</sup> Sul punto si veda la Circolare ministeriale 31 luglio 2006 (GU Serie Generale n.209 del 8-9-2006), concernente la disciplina degli invii di corrispondenza massiva di cui all'art. 1, D.M. 12 maggio 2006, in cui si precisa che le attività svolte dagli intermediari di posta sono al di fuori del servizio postale universale ma ricomprese nel concetto di servizio postale e che, per tale ragione, gli intermediari sono tenuti al conseguimento dell'autorizzazione generale ai sensi dell'articolo 6 del d.lgs. n. 261/1999.

quarantacinque giorni dalla ricezione dell'istanza e sempreché non sia comunicato un diniego da parte del Ministero<sup>35</sup>.

*Le osservazioni dei soggetti partecipanti alla consultazione pubblica*

**48.** Agenzia Espressi, Cna, Cittadinanza attiva e Poste Italiane condividono l'orientamento dell'Autorità sulle modalità per conseguire l'autorizzazione generale. Poste Italiane suggerisce però di chiarire che ove il soggetto già autorizzato intenda proporre nuove offerte di servizi (sottoposti ad autorizzazione), quest'ultimo non debba ottenere una nuova autorizzazione o, in ogni caso, attendere la decorrenza del termine di quarantacinque giorni dalla comunicazione al Ministero della nuova offerta poiché in questo modo si rischierebbe di ingessare eccessivamente l'attività dell'operatore.

Gps concorda con l'Autorità in ordine alla necessità di mantenere un controllo *ex ante* anche per il rilascio delle autorizzazioni generali e propone, mutuando molte soluzioni dal regime regolatorio delle comunicazioni elettroniche, di rendere più efficace tale controllo prevedendo una differenziazione dei titoli abilitativi in base ai diversi servizi offerti e, con specifico riferimento alle licenze, anche in funzione del diverso ambito territoriale ricoperto dal servizio offerto (licenze nazionali, regionali, locali) con conseguente differenziazione del contributo da versare al Ministero.

**49.** Fulmine prospetta l'opportunità di semplificare il regime dei titoli abilitativi in modo più rispondente alla realtà di mercato in cui non vi sarebbe la necessità di una distinzione tra titoli. Suggerisce di prevedere diverse categorie di licenze con obblighi specifici differenziati così come avviene in Germania. Aggiunge Fulmine che il mantenimento dell'ipotesi di autorizzazione generale assoggettata al regime del silenzio-assenso si pone in conflitto con la normativa europea che considera l'autorizzazione generale un titolo che, a differenza della licenza individuale, non dovrebbe sottostare ad alcuna valutazione *ex ante* da parte dell'autorità pubblica. Aicai e Confetra precisano che, coerentemente a quanto previsto dalla disciplina europea (articolo 2, punto 14, direttiva n. 97/67/CE), l'autorizzazione generale non dovrebbe sottostare ad alcuna decisione da parte della pubblica amministrazione bensì essere rilasciata in maniera più semplice e meno costosa, attraverso il procedimento della segnalazione certificata di inizio di attività (Scia). Anche Xplor e Rotomail ritengono che, in linea di principio e in un'ottica di massima semplificazione dei procedimenti amministrativi concernenti l'attività di impresa, il regime dell'autorizzazione ad effetto immediato (Scia) debba essere esteso anche ad altre attività non rientranti nel servizio universale.

---

<sup>35</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.).

**50.** Gli altri soggetti partecipanti alla consultazione pubblica non hanno fornito commenti in merito a tale proposta.

#### *Le valutazioni finali dell’Autorità*

**51.** Le osservazioni svolte dai partecipanti alla consultazione non hanno fornito elementi per superare le ragioni che inducono a confermare le modalità già previste per il conseguimento dell’autorizzazione generale.

**52.** Come evidenziato nel documento in consultazione, la scelta di ampliare le ipotesi in cui le attività soggette ad autorizzazione possono essere avviate contestualmente all’invio di una segnalazione (Scia) potrebbe apparire più aderente alla preferenza espressa dal legislatore per questo strumento di semplificazione in altri settori economici<sup>36</sup>.

Tuttavia, l’obiettivo dell’Autorità è quello di garantire l’accesso al mercato, e quindi la creazione di un contesto concorrenziale, ma nel contempo quello di assicurare l’affidabilità e la continuità nell’espletamento di un servizio di preminente interesse generale qual è quello postale.

**53.** Sotto il profilo delle garanzie di accesso al mercato, l’elevato numero di titoli abilitativi rilasciati (circa 4.000, con un aumento notevole negli ultimi anni, 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.

**54.** La scelta dell’Autorità di non assoggettare le autorizzazioni al regime della Scia è poi giustificata dalla necessità di introdurre requisiti volti ad assicurare la serietà e l’affidabilità dei soggetti autorizzati a tutela degli interessi dell’utenza. L’introduzione di tali requisiti rende opportuno mantenere il regime attuale consentendo così il controllo *ex ante* del Ministero sulla veridicità delle dichiarazioni rese, sulle informazioni fornite, sulla documentazione trasmessa al momento della presentazione della domanda.

**55.** 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 (direttiva 2008/6/CE), sulle norme della direttiva servizi (direttiva 2006/123/CE)<sup>37</sup> che impone agli

---

<sup>36</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>37</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*”.

Stati membri di semplificare le procedure per consentire agli interessati di svolgere un' "attività di servizi". Del resto l'art. 19 della legge 241 del 1990, esclude dall'applicazione del regime della segnalazione del privato gli atti "*imposti dalla normativa comunitaria*"<sup>38</sup>.

**56.** L'Autorità ritiene che, in considerazione del quadro normativo e della situazione esistente (che certo non evidenzia particolari problemi di accesso al mercato postale), non sia giustificata l'applicazione del principio di semplificazione che pure connota il processo di liberalizzazione. Nell'attuale contesto, dunque, nel bilanciamento tra il principio di semplificazione e le esigenze di tutela degli utenti, si ritengono prevalenti queste ultime in considerazione della peculiarità del settore che rende indispensabile una seria verifica dei requisiti richiesti per svolgere un servizio di preminente interesse generale.

**57.** Ciò posto, occorre inoltre osservare che, diversamente da quanto affermato da alcuni partecipanti alla consultazione, le attuali modalità di conseguimento dell'autorizzazione generale non si pongono in contrasto con le definizioni di "autorizzazioni" previste dal legislatore europeo (articolo 2, n. 14, della direttiva postale,) e trasfuse all'art. 1, comma 2, lett. q, n. 1) e n. 2) del decreto legislativo.

In particolare, il rilascio della licenza o dell'autorizzazione non implicano valutazioni discrezionali da parte del Ministero, ma richiedono un accertamento vincolato sulla sussistenza o meno dei requisiti che devono essere posseduti al momento della richiesta del titolo abilitativo. Nella legislazione nazionale, in piena conformità alla direttiva, questo accertamento si traduce in una decisione esplicita sulla richiesta di rilascio della licenza, mentre nell'autorizzazione generale tale accertamento, che pure deve essere svolto, non si manifesta attraverso un provvedimento esplicito.

**58.** Il suggerimento di Poste Italiane di snellire le modalità di conseguimento dell'autorizzazione generale nel caso in cui un soggetto già autorizzato intenda lanciare una nuova offerta di servizi (comunque rientranti nel regime di autorizzazione) non trova ragion d'essere perché si fonda su un presupposto che non sussiste in base alle informazioni acquisite dal Ministero sulla disciplina e sulla prassi applicativa attualmente seguite in tali ipotesi. Risulta, infatti, che in base alle regolamentazione vigente l'offerta di nuovo servizio rispetto a quello "autorizzato" deve essere semplicemente comunicata al Ministero senza che sia necessario dotarsi di una nuova autorizzazione o attendere la decorrenza di quarantacinque giorni prima di poter commercializzare il nuovo servizio.

**59.** In ordine alle osservazioni di Gps, si rileva che le proposte avanzate appaiono interessanti ma sarebbe prematuro prenderle in considerazione in questo momento: l'Autorità si appresta a sostituire una regolamentazione che è in vigore da più di dieci

---

<sup>38</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.

anni e che vede oggi un numero di titoli abilitativi che non ha eguali in Europa. E' pertanto opportuno in questa fase fare prima chiarezza sui soggetti che operano sul mercato anche grazie alle informazioni richieste in sede di rilascio dei titoli, avere contezza della loro estensione geografica e della loro capacità operativa; una volta fotografata la reale situazione dei soggetti che operano nel settore si potrebbe pensare a dei cambiamenti più incisivi. Quanto, infine, ai suggerimenti di Fulmine, si osserva che l'imposizione di una un'unica tipologia di titolo abilitativo non si inquadra nel perimetro delle scelte compiute dal legislatore nazionale.

**60.** In chiusura alle valutazioni espresse, risultano pertanto confermate le attuali modalità di conseguimento dell'autorizzazione generale.

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

*La proposta in consultazione pubblica*

**61.** La normativa europea del settore postale 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.*"

**62.** La scarsa determinatezza delle previsioni richiamate risulta più evidente se solo si considera che in altri settori assimilabili a quello postale, come ad esempio quello dei trasporti, il legislatore europeo e, di conseguenza, anche quello nazionale<sup>39</sup>, ha

---

<sup>39</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

previsto che i soggetti che intendono effettuare professionalmente l'attività debbano 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.

**63.** Ad oggi, al momento di presentare la domanda per il rilascio del titolo abilitativo, i richiedenti forniscono al Ministero alcune informazioni<sup>40</sup> e devono essere in possesso di determinati requisiti che vertono principalmente sulle qualità soggettive del richiedente (assenza di condanne penali gravi<sup>41</sup>, iscrizione al registro delle imprese, non sussistenza di una delle cause di decadenza, sospensione o divieto previste dalla normativa antimafia<sup>42</sup>). Si chiede inoltre una dichiarazione sul rispetto della normativa in materia di condizioni di lavoro<sup>43</sup> e l'attestazione dell'avvenuto pagamento dei contributi dovuti al Ministero<sup>44</sup>. Ai soli soggetti licenziatari è chiesto poi di allegare il bilancio dell'ultimo esercizio e la carta della qualità dei servizi.

---

*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>40</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>41</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>42</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 (AVCP). I privati provvedono attraverso una dichiarazione sostitutiva a provare il possesso di tale requisito.

<sup>43</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.

<sup>44</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

**64.** L’Autorità, già nel documento in consultazione, ha ritenuto di dover introdurre ulteriori requisiti a garanzia della solidità e della 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 di affidabilità e regolarità del servizio 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.

**65.** I requisiti previsti si inseriscono nel solco delle 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.

**66.** In particolare, per garantire maggiormente il rispetto delle condizioni di lavoro è prevista la presentazione della documentazione attestante il rispetto della regolarità contributiva per il personale impiegato<sup>45</sup>. La documentazione prodotta sarà verificata in tempo reale dal Ministero (sulla base delle recenti previsioni che hanno semplificato la materia prevedendo l’interrogazione con modalità telematiche<sup>46</sup>) sia in sede di rilascio, sia successivamente nel corso dell’attività con cadenza annuale. I soggetti richiedenti il titolo abilitativo (licenziatari e autorizzati) devono inoltre fornire informazioni sul CCNL di riferimento applicato ai dipendenti nonché sul numero di dipendenti suddivisi in base alle forme contrattuali applicate.

**67.** Per garantire una maggiore affidabilità e qualità dei servizi postali si è previsto che il soggetto richiedente il titolo (licenza o autorizzazione) dichiari come oggetto della sua attività anche l’attività di servizi postali il cui esercizio dovrà risultare dall’iscrizione al registro delle imprese attraverso l’indicazione dei codici ATECO relativi al settore postale<sup>47</sup>.

---

anno dal quale decorre la licenza o l’autorizzazione per la prima sede operativa, per ciascuna ulteriore sede propria o di mandataria ubicata nel territorio nazionale.

<sup>45</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>46</sup> Cfr. Articolo 4 del decreto legge 20 marzo 2014, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 16 maggio 2014, n. 78.

<sup>47</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.

**68.** Si è chiesto inoltre che il soggetto richiedente il titolo abilitato sia in possesso delle seguenti certificazioni:

- 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.
- 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.
- certificazione UNI CEI ISO/IEC 27001 sul sistema di gestione sicurezza informazioni.

**69.** Si è previsto poi che i soggetti richiedenti il titolo abilitativo (licenziatari o autorizzati) forniscano al Mise 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.

**70.** I licenziatari che svolgono anche la fase di distribuzione (*i.e.* servizio di recapito) degli invii postali forniscono anche 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>48</sup>).

**71.** Inoltre, tutte le imprese richiedenti il titolo abilitativo (licenze 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>49</sup>. E' stato previsto, infine, il deposito del bilancio dell'ultimo esercizio anche da parte dei soggetti autorizzati.

### *Le osservazioni dei soggetti partecipanti alla consultazione pubblica*

---

<sup>48</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.

<sup>49</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".

**72.** Adiconsum e Cittadinanza attiva si sono espressi positivamente sulle scelte dell’Autorità rappresentando come i requisiti attualmente previsti non garantiscano un adeguato livello qualitativo dei servizi con conseguente danno per gli utenti finali e sottolineando, pertanto, la necessità di un serio processo di controllo dell’accesso al mercato che impedisca l’ingresso e la permanenza di operatori “occasionalisti” che non offrono adeguate garanzie per il mercato e per la tutela del consumatore.

**73.** Anche Cna, Agenzia Espressi e Gps condividono l’orientamento dell’Autorità sui requisiti proposti dall’Autorità in sede di consultazione ad eccezione della previsione sul possesso delle certificazioni di qualità (v. *infra*). Inoltre, Cna e Agenzia Espressi ribadiscono quanto già rappresentato in risposta al questionario in ordine alla necessità di introdurre anche requisiti di capacità finanziaria (imposizione di un capitale minimo ovvero di fidejussione bancaria o altra garanzia ritenuta idonea) e requisiti di capacità professionale come già avviene in altri settori regolati (es. settore finanziario e dell’autotrasporto).

**74.** Anche Poste Italiane, pur condividendo l’orientamento dell’Autorità, ribadisce il suo convincimento in ordine alla necessità di requisiti di solidità economica evidenziando come la mancata espressa menzione, da parte della normativa europea, di obblighi in materia di solidità economico-finanziaria e di serietà e l’affidabilità delle imprese che operano nel mercato, non sia affatto ascrivibile alla volontà di escludere tali requisiti da quelli che le Autorità di regolamentazione potrebbero legittimamente richiedere agli operatori, ma sia riconducibile al più generale principio di sussidiarietà in virtù del quale, a livello comunitario, vengono definiti soltanto i principi generali, mentre gli Stati membri dovrebbero essere liberi di scegliere le procedure specifiche ed il regime più adatto da adottare, in relazione alla loro situazione particolare (considerando 10 direttiva 97/67/CE).

**75.** Aicai, Ups, Dhl Express e Confetra considerano in generale le misure proposte anche per i soggetti autorizzati (es. codici ATECO, separazione contabile, carta dei servizi) un’ingerenza troppo pesante nella libertà d’impresa delle aziende che operano come corrieri espresso. I corrieri espresso sarebbero gravati degli stessi oneri amministrativi e finanziari imposti ai titolari di licenze individuali, in palese contrasto con i principi di proporzionalità e con le scelte operate nel resto d’Europa dove la disciplina dei due titoli abilitativi è distinta. Il prospettato regime autorizzatorio si tradurrebbe in una barriera alla fornitura dei servizi in libera concorrenza sul mercato penalizzando il settore logistico italiano nel suo complesso, sarebbe dunque necessario prevedere un’esenzione in favore dei corrieri espresso da una serie di requisiti ed obblighi che l’Autorità impone indiscriminatamente a tutti i titolari di autorizzazione generale; in particolare, precisa Dhl Express, quando anche un’autorizzazione fosse prevista, il corrispondente regime regolatorio andrebbe definito nella misura strettamente necessaria a fronteggiare “esigenze essenziali” puntualmente individuate. A conforto di tale tesi, Dhl Express afferma che il secondo paragrafo dell’art. 9 della direttiva postale come

modificata dalla direttiva n. 6/2008, che l'Autorità sembrerebbe estendere ai tutti i soggetti operanti nel settore postale, sarebbe riferibile, sulla base di un'interpretazione testuale, solo agli operatori che offrono servizi rientranti nel servizio universale, indicando una serie di facoltà regolatorie che non potrebbero essere in alcun modo rivolte anche a chi opera fuori dall'ambito di applicazione del servizio universale.

**76.** Rotomail e Xplor non condividono l'orientamento dell'Autorità di prevedere il possesso di codici ATECO per i servizi postali per conseguire i titoli abilitativi poiché tale scelta non sarebbe supportata da un espresso riferimento in tale senso da parte della normativa primaria né sarebbe necessario (se non addirittura illegittimo) vincolare il rilascio dei titoli autorizzativi postali alla identificazione, nell'oggetto sociale dell'azienda, di codici ATECO relativi al settore postale, a maggior ragione se da dichiarare come attività prevalente pur se non esclusiva, in quanto contraddizione di fatto della prevalenza reale delle attività svolta dai PSP (stampa e imbustamento) i cui corrispondenti codici ATECO sono quelli di altre categorie. Anche Ups e Dhl Express ritengono che tale previsione non sembrerebbe tenere conto delle specificità dei vari servizi offerti e determinerebbe un appiattimento non conforme alla realtà fra le varie tipologie di attività dei soggetti destinatari del regolamento stesso. Non si comprenderebbe inoltre il nesso tra l'imposizione di codici che sono pensati per fornire informazioni sull'attività ai fini Iva e l'obiettivo che l'Autorità si propone, ossia la garanzia della maggiore affidabilità dei soggetti abilitati.

**77.** Cna, Agenzia Espressi, Xplor, Rotomail, Dhl Express, Fulmine Group e Gps ritengono che le certificazioni di qualità debbano continuare ad essere adottate su base volontaria osservando che la loro imposizione con il regolamento risulterebbe troppo onerosa in termini di costi per le piccole e medie imprese ed eccessivamente restrittiva della concorrenza perché, ad oggi, solo pochissime imprese sono in possesso di tutte e tre le certificazioni in questione; tali certificazioni, in ogni caso, non sono specifiche del settore postale. Tutt'al più, Fulmine suggerisce di prevedere tale obbligo solo in capo ad imprese di determinate dimensioni (da terminarsi in base a criteri oggettivi) esentando dagli obblighi di certificazione tutte le nuove imprese per un periodo transitorio che potrebbe coincidere con i sei anni di validità dell'autorizzazione generale.

**78.** Dhl Express e Ups non condividono l'orientamento dell'Autorità di prevedere che le imprese postali forniscano informazioni sul personale dipendente (sul CCNL, sul numero di dipendenti, sul rispetto della regolarità contributiva). Secondo UPS sarebbe sufficiente un generico richiamo nel regolamento alla normativa in materia di lavoro posto che vi sarebbero già altre autorità a livello nazionale preposte alla cura degli interessi inerenti alla materia del lavoro, con i relativi poteri sanzionatori in caso di eventuali violazioni. Pertanto, tali obblighi si risolverebbero in una duplicazione degli oneri burocratici a carico del richiedente, con un aggravio dell'attività esercitata dai privati a fronte di un'incerta utilità pubblica. Anche Gps ritiene la comunicazione delle informazioni sul rispetto delle condizioni di lavoro rappresenti un'inutile duplicazione di oneri già previsti dalle norme generali in materia di lavoro.

**79.** Poste Italiane suggerisce di chiarire che per il Fornitore del servizio universale postale hanno prevalenza le specifiche disposizioni normative e regolamentari previste per la fornitura del servizio universale e che quindi quest'ultimo, ai fini dell'ottenimento dell'autorizzazione generale, provvede alla comunicazione e dimostrazione dei soli requisiti funzionali per il conseguimento di tale titolo non già dimostrati ovvero presupposti per l'affidamento del servizio universale postale. Più in generale, onde rendere maggiormente flessibile l'attività di tutti gli operatori sul mercato, Poste Italiane suggerisce di chiarire che un soggetto già titolare di un titolo abilitativo (anche diverso da quello richiesto), non è tenuto alla dimostrazione di tutti i requisiti/informazioni richiesti per conseguire anche il diverso titolo, ma unicamente a provvedere alla comunicazione e dimostrazione dei soli requisiti funzionali all'ottenimento del nuovo titolo non già dimostrati.

**80.** Poste Italiane ritiene inoltre che le imprese dovrebbero essere autorizzate ad operare sul mercato di riferimento "universale" e "non universale", dichiarando, in sede di richiesta del titolo, unicamente la "categoria" di prodotti che intendono fornire sulla base dell'accertamento dell'idoneità degli stessi in relazione alla sussistenza (e permanenza) di requisiti soggettivi ed oggettivi e suggerisce di adottare a tale scopo le definizioni dei mercati contenute nella delibera n. 728/13/CONS, opportunamente integrate per tener conto di specifiche tipologie di servizi a valore aggiunto (o comunque non ricadenti nel servizio universale, quali i servizi a data e ora certa e la pubblicità diretta per corrispondenza). Le informazioni sulla descrizione del prodotto che l'operatore intende offrire sul mercato (caratteristiche specifiche, condizioni economiche dell'offerta ecc.) da fornire al Ministero in sede di rilascio del titolo avrebbero un valore meramente ricognitivo, assumendo rilevanza nella fase successiva di effettivo espletamento del servizio, nei confronti della clientela cui l'offerta è rivolta. In tale fase, l'attività di vigilanza e controllo è demandata all'Autorità di regolamentazione cui, infatti, gli operatori postali sono tenuti a comunicare, in primo luogo attraverso la Carta dei servizi, la propria offerta al pubblico di servizi postali universali e non universali (delibera 413/14/CONS).

**81.** Cna e Agenzia Espressi ritengono che sia particolarmente difficile fornire informazioni precise sulla frequenza del recapito a fronte di distribuzioni postali diverse (es. *utility* o clienti giornalieri, distribuzione di posta ordinaria o raccomandata); chiedono, pertanto, di fornire informazioni solo sulle zone geografiche di copertura, numero dei dipendenti addetti al recapito, servizio di giacenza degli invii non recapitati. Fulmine prospetta che sarebbe più utile che le informazioni da fornire per il conseguimento della licenza venissero dettagliate in un'altra delibera a valle di un preliminare studio specifico dell'Autorità così da essere fornite tramite report standardizzati maggiormente controllabili.

**82.** Gli altri soggetti partecipanti alla consultazione pubblica non hanno fornito commenti in merito ai requisiti previsti dall'Autorità.

### *Le valutazioni finali dell'Autorità*

**83.** La maggior parte dei soggetti partecipanti alla consultazione hanno manifestato una forte preoccupazione in ordine all'imposizione del requisito del possesso delle Certificazioni di qualità indicate nel documento in consultazione (certificazioni UNI EN ISO 9001, UNI EN ISO 14001 e UNI CEI ISO/IEC 27001) per il conseguimento della licenza individuale o dell'autorizzazione generale evidenziando l'oggettiva onerosità di tali certificazioni unitamente al fatto che, ad oggi, solo pochissime imprese di grandi dimensioni sarebbero in possesso di tali attestati.

**84.** L'Autorità, alla luce di tali osservazioni, nella contrapposizione tra gli obiettivi che si intendevano perseguire e i costi che sarebbero imposti, indistintamente, a tutti i soggetti operanti nel mercato postale, valuta come non proporzionati gli oneri che deriverebbero da tali certificazioni. L'esigenza di migliorare la qualità del servizio fornito agli utenti non può ragionevolmente tradursi in una serie di oneri eccessivi o comunque non proporzionati, in grado di rappresentare un ostacolo o comunque un limite all'accesso al mercato dei servizi postali. Appare quindi giustificato rimuovere tale requisito, mentre è ragionevole che tali certificazioni continuino ad essere conseguite su base volontaria dalle imprese che intendono accreditarsi maggiormente sul mercato o partecipare a gare pubbliche.

**85.** Analoga esigenza di non aggravare gli oneri a carico dei richiedenti si rileva in ordine alle informazioni da rendere al Ministero sui servizi che si intendono offrire. Tenuto conto dei suggerimenti pervenuti in sede di consultazione, e valutata la non proporzionalità dell'onere informativo che si intendeva stabilire rispetto alla finalità perseguita, si ritiene di procedere ad una semplificazione, non richiedendo più in questa sede la comunicazione di informazioni sulle condizioni economiche del servizio. Si ritiene, invece, opportuno che sia fornita comunque una descrizione del servizio che contenga gli elementi significativi che lo contraddistinguono e che ne giustificano l'autorizzazione con licenza individuale o autorizzazione generale.

**86.** Sempre in un'ottica di semplificazione, si accoglie il suggerimento di rendere più agevole la dimostrazione del possesso dei requisiti necessari per il conseguimento dell'autorizzazione generale. In particolare, è ragionevole ritenere che il fornitore del servizio universale debba comunicare e dimostrare i soli requisiti funzionali per il conseguimento del titolo e non quelli che costituiscono presupposto per l'affidamento del servizio postale universale. Analogamente, un soggetto già titolare di un titolo abilitativo (anche diverso da quello richiesto), non dovrà dimostrare tutti i requisiti/informazioni richiesti ma soltanto quelli ulteriori – e non dimostrati – necessari per il rilascio del nuovo titolo. Tali esigenze di semplificazione sono state rese note al Ministero che ha condiviso l'opportunità di prevedere tali chiarimenti nel Disciplinare.

**87.** Per il resto si confermano le proposte del documento in consultazione osservando quanto segue.

**88.** Si ritengono prive di pregio le considerazioni svolte da Confetra, Aicai, DhlExpress e Ups, in ordine al fatto che l'assoggettabilità all'autorizzazione generale non potrebbe più essere tollerata a fronte della scelta dell'Autorità di equiparare sostanzialmente la regolamentazione sottesa ai due titoli abilitativi (licenze individuali e autorizzazioni generali). Anche su questo specifico punto, infatti, occorre rilevare che la disciplina dei titoli abilitativi contenuta nel documento in consultazione è in linea con la scelta operata dal legislatore nazionale il quale non differenzia sostanzialmente le due categorie di titoli abilitativi (artt. 5 e 6 del decreto legislativo). Né d'altro canto, sotto il profilo della rilevanza economica e delle esigenze di tutela degli utenti, il settore di attività postale soggetto ad autorizzazione e, in particolare, quello dei corrieri espresso, può considerarsi meno importante e significativo e, quindi, tale da giustificare la non applicabilità di una serie di requisiti minimi, ordinariamente richiesti per l'esercizio di servizi di preminente interesse generale. Tali rilievi non sono nuovi perché già formulati nell'ambito dei lavori di recepimento della direttiva 2008/6/CE da alcuni dei partecipanti alla consultazione pubblica (Confetra); rilievi che, evidentemente, non sono stati accolti dal Legislatore che consente una disciplina sostanzialmente indifferenziata per i soggetti autorizzati e per i licenziatari, ad eccezione degli obblighi di contribuzione al fondo di compensazione.

**89.** A ciò si aggiunga che, in linea con la regolamentazione vigente, la disciplina dei titoli abilitativi proposta dall'Autorità nel documento in consultazione mira a garantire maggiore trasparenza sul mercato a tutela dell'utenza, indipendentemente dall'operatore e dal servizio postale fornito. Più precisamente, si prevedono delle condizioni minime che si rendono necessarie per assicurare un ingresso e una permanenza di operatori affidabili limitando quelle disfunzioni dovute a presenze fittizie o uscite premature dal mercato che si traducono in gravi ricadute sugli utenti finali. In tale contesto, è ragionevole ritenere che tali condizioni minime debbano applicarsi a tutti i fornitori di servizi postali siano essi inclusi o meno nell'ambito di applicazione del servizio universale.

**90.** Non si ravvisano i presupposti per introdurre requisiti di capacità finanziaria (imposizione di un capitale minimo ovvero di fideiussione bancaria o altra idonea garanzia) e requisiti di capacità professionale richiesti da alcuni partecipanti alla consultazione dal momento che, come evidenziato già nell'analisi svolta nel documento in consultazione, a fronte della mancata previsione nella normativa europea di obblighi in materia di solidità economico - finanziaria e di capacità professionale nel settore postale, risulterebbe non giustificato imporre un capitale minimo, il cui ammontare potrebbe poi risultare non proporzionato in ragione dei differenti tipi e volumi di attività che contraddistinguono gli operatori del settore postale. Si ricorda, a tale proposito, il principio (art. 9 direttiva n. 97/67/CE), secondo il quale gli obblighi e i requisiti imposti devono essere non discriminatori, proporzionati, precisi e univoci.

Si osserva ancora che anche 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)*”.

**91.** Specifici requisiti di capacità finanziaria e professionale dovranno invece essere previsti nei bandi di gara per l’affidamento di servizi postali. A tal proposito la preoccupazione sulla scarsa affidabilità che connota molti dei soggetti abilitati ad operare nel settore postale è stata portata anche all’attenzione dell’Autorità Nazionale Anticorruzione (Anac)<sup>50</sup>. Quest’ultima ha adottato delle Linee guida per l’affidamento degli appalti pubblici di servizi postali<sup>51</sup> attraverso le quali ha inteso fornire indicazioni operative alle stazioni appaltanti e agli operatori economici volte al superamento di alcune criticità riscontrate nelle procedure di affidamento dei contratti pubblici aventi ad oggetto servizi postali, a seguito dell’intervenuta liberalizzazione del mercato di riferimento. Nei lavori che hanno preceduto l’adozione delle predette Linee guida, ai quali ha partecipato anche l’Autorità, è emerso che, ad oggi, nelle gare pubbliche per l’offerta di servizi postali, il possesso dei titoli abilitativi da parte delle imprese partecipanti è una condizione necessaria ma sicuramente non sufficiente a garantire l’affidabilità dell’esecuzione dell’appalto. Per quanto qui di specifico interesse, le Linee guida contengono anche indicazioni sui requisiti di carattere speciale per la partecipazione alle gare. Sul punto, l’Anac ha innanzitutto manifestato la propria volontà di garantire la massima apertura alla concorrenza ma al contempo la partecipazione di concorrenti in possesso di esperienza e competenza tali da poter gestire le complessità tecniche tipiche del servizio da affidare.

**92.** Quanto ai requisiti e alle informazioni sul rispetto delle condizioni di lavoro, l’Autorità ritiene che essi non rappresentino una duplicazione di requisiti e obblighi derivanti dall’applicazione agli operatori postali di norme generali non riconducibili al settore postale. Si rileva infatti che è già la normativa europea di settore (in particolare la direttiva 2008/6/CE) a prevedere che la concessione di autorizzazioni può, “se opportuno”, essere subordinata ad un obbligo di rispettare le condizioni di lavoro previste dalla legislazione nazionale. Sempre in materia di condizioni di lavoro, la direttiva 2008/6/CE, introduce poi nella definizione di “esigenze essenziali” che tutti i fornitori di servizi postali devono osservare, il rispetto delle condizioni di lavoro e dei sistemi di sicurezza sociale previsti dall’ordinamento di ogni Stato membro. L’esigenza legata a finalità di rilevante interesse pubblico induce l’Autorità a confermare la necessità di fornire informazioni sul contratto collettivo di riferimento, sul numero dei dipendenti impiegati e sulle relative forme contrattuali di impiego. Si ritiene che l’obbligo di fornire le suddette informazioni indurrà gli operatori del settore ad una maggiore responsabilizzazione e li incentiverà all’adozione dei modelli contrattuali di impiego e delle misure di prevenzione e sicurezza previsti *ex lege*.

---

<sup>50</sup> Già Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture.

<sup>51</sup> Determinazione n. 3 del 9 dicembre 2014, G.U. Serie Generale n.1 del 2 gennaio 2015.

**93.** In ordine al possesso dei codici ATECO relativi al settore postale, è bene precisare innanzitutto che per l'iscrizione al registro delle imprese è obbligatoria la descrizione dell'attività che si intende esercitare ma non è necessaria l'individuazione del codice corrispondente che sarà poi attribuito dalla Camera di commercio sulla base della dichiarazione. Ciò premesso, per replicare alle affermazioni sulla inutilità o inapplicabilità dei codici ATECO al settore postale o sulla loro rilevanza ai soli fini fiscali, è utile richiamare la giurisprudenza che si è formata su tale materia. E' ormai consolidato l'orientamento in base alla quale l'effettivo svolgimento di una determinata attività di impresa può ricavarsi esclusivamente attraverso l'indicazione del codice ATECO. Si afferma, ancora, che in sede di verifica dell'attività effettivamente esercitata (o che effettivamente si intende svolgere) nessun rilievo può essere attribuito all'oggetto sociale dell'impresa. L'indicazione in esso contenuta abilita l'impresa a svolgere una determinata attività, ma nulla dice in ordine all'attività che in concreto è esercitata o si intende esercitare (cfr. Cons. St., sez. IV, n. 5729 del 2013; Cons. St., sez. V, n. 925 del 2003, Cons. St., sez. VI, 20 aprile 2009, n. 2380).

**94.** Si osserva, ancora, che come affermato anche di recente (Cons. St., sez. IV, n. 5729 del 2013), per partecipare a gare pubbliche in cui si richieda l'effettivo esercizio dell'attività, non è sufficiente che nel registro sia indicata tale attività ma è necessario che l'attività sia qualificata come prevalente, perché per "attività inerente" si deve intendere l'attività prevalente o principale esercitata e non quella secondaria, essendo la prima l'unica che rileva ai fini dell'iscrizione nel registro delle imprese per garantire l'effettivo possesso dei requisiti di idoneità professionale.

**95.** Quanto alle informazioni da comunicare al Ministero per il conseguimento della licenza individuale, si conferma la rilevanza anche di quelle relative alla frequenza del recapito che, secondo alcuni partecipanti alla consultazione, sarebbero difficili da fornire a fronte di distribuzioni postali diverse. Si tratta di informazioni che, al pari di quelle relative alle zone geografiche di copertura, al numero di dipendenti addetti al recapito, e alla descrizione del servizio di giacenza degli invii, assumono un'importanza specifica per l'offerta al pubblico di servizi che rientrano nell'ambito del servizio universale (es. invii di posta raccomandata) fornendo utili indicazioni sulla regolarità e affidabilità del servizio.

**(iii) *Gli obblighi per l'offerta al pubblico di servizi postali***

*La proposta in consultazione pubblica*

**96.** Si deve anzitutto osservare che alcuni degli obblighi connessi al conseguimento dei titoli abilitativi (licenza individuale e autorizzazione generale) per l'offerta di servizi postali sono stati previsti dal legislatore nazionale in sede di recepimento della direttiva 2008/6/CE. Tali obblighi riguardano: (i) la contribuzione al finanziamento del costo di fornitura del servizio universale (articolo 10, comma 2, del

d.lgs. n. 261/1999)<sup>52</sup>; (ii) la contribuzione alle spese di funzionamento dell’Autorità (art. 15, comma 2-*bis*, del d.lgs. n. 261/1999)<sup>53</sup>; (iii) il rispetto degli obblighi in materia di condizioni di lavoro previsti dalla legislazione nazionale e dalla contrattazione collettiva di riferimento di lavoro di riferimento (articolo 18-*bis* del d.lgs. n. 261/1999)<sup>54</sup>.

**97.** In ordine alla contribuzione al fondo di compensazione, l’Autorità ha chiarito nel documento in consultazione che la valutazione di intercambiabilità di un servizio autorizzato rispetto a quelli ricompresi nel servizio universale non sarebbe stata svolta nell’ambito del procedimento stante il rischio di cristallizzare nel regolamento in esame una valutazione che deve essere effettuata in relazione al contesto di riferimento, tenendo conto degli sviluppi e della commercializzazione di servizi nuovi. Per il resto, l’Autorità ha previsto nella proposta di regolamento in consultazione l’obbligo di adottare un sistema di contabilità separata sia per i licenziatari sia per gli autorizzati al quale adempiere secondo le indicazioni che saranno fornite dall’Autorità. A tal proposito si è precisato 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.

**98.** In merito all’obbligo di rispettare le condizioni di lavoro previste dalla contrattazione collettiva di lavoro “di riferimento”, nel documento in consultazione si è osservato che, non esistendo ad oggi a livello nazionale un unico contratto collettivo di lavoro di riferimento per il settore postale, è più opportuno che il regolamento faccia riferimento alle “*contrattazioni collettive di lavoro di riferimento*”. Tale formulazione è compatibile con la normativa dell’Unione europea, a norma della quale le imprese sono tenute a “*rispettare le condizioni di lavoro previste dalla legislazione nazionale*” (art. 9,

---

<sup>52</sup> 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 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. 2008/6/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 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.

<sup>53</sup> Ai sensi dell’art. 15, comma 2-*bis*, del d.lgs. n. 261/1999, i fornitori del servizio postale, siano essi autorizzati 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.

<sup>54</sup> L’art. 18-*bis* del d.lgs. n. 261/1999 impone agli esercenti dei servizi postali, siano essi licenziatari o autorizzati, il rispetto “*degli obblighi in materia di condizioni di lavoro previsti dalla legislazione nazionale e dalla contrattazione collettiva di lavoro di riferimento*”.

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.

**99.** Fermi restando gli obblighi previsti *ex novo* dal legislatore, l'Autorità ha mantenuto sostanzialmente invariato l'impianto degli obblighi già previsti dai decreti in capo ai soggetti licenziatari e autorizzati<sup>55</sup>. Alcuni di tali obblighi, in particolare quelli a tutela dell'utenza, sono stati aggiornati attraverso il richiamo alla "*Direttiva generale per l'adozione da parte dei fornitori di servizi postali delle carte dei servizi*" (delibera n. 413/14/CONS del 29 luglio 2014). La direttiva definisce i contenuti delle carte dei servizi che i fornitori di servizi postali sono tenuti ad adottare. Oltre all'enunciazione dei principi

---

<sup>55</sup> 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.

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 ha reputato opportuno prevedere espressamente nel Regolamento il rispetto da parte dei soggetti abilitati, siano essi licenziatari o autorizzati, delle disposizioni di cui alla predetta direttiva e dei futuri provvedimenti che potrebbero essere adottati in materia.

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

#### *Le osservazioni dei partecipanti alla consultazione pubblica*

**101.** Con riferimento all'obbligo di contribuzione al fondo di compensazione, Agenzia Espressi e Cna ritengono che fino a quando vi è un contributo pubblico non può esserci alcuna giustificazione per attivare il fondo di compensazione. Rotomail e Xplor evidenziano che l'obbligo di contribuzione potrebbe riguardare solo i soggetti titolari di licenza individuale che svolgono servizi rientranti in quello universale mentre per i soggetti autorizzati tale onere di contribuzione dovrebbe essere subordinato alla valutazione di intercambiabilità da parte dell'Autorità. In ogni caso, Rotomail e Xplor precisano che le imprese che svolgono attività di pre-lavorazione degli invii, stampa e imbustamento non rientrano nel novero dei "fornitori di servizi postali" e che pertanto l'attività svolta da tali imprese esula dal perimetro dei soggetti che possono essere chiamati a contribuire al fondo.

**102.** Fulmine ritiene che l'eventuale contribuzione al fondo di compensazione dovrebbe essere subordinata all'accertamento delle condizioni di intercambiabilità da realizzarsi con un apposito studio sui mercati postali e che, laddove fosse necessario e proporzionato, debbano contribuire al fondo anche i consolidatori, i corrieri espresso e lo stesso fornitore del servizio universale per i prodotti "non universali".

**103.** Nexive concorda con la scelta dell'Autorità di rinviare ad altra sede la valutazione di intercambiabilità e ritiene che, ancor, prima, l'Autorità dovrebbe riconsiderare la stessa possibilità di assoggettare i titolari di autorizzazione generale ad obblighi di contribuzione al fondo in quanto la normativa nazionale (art. 10, comma 2, del d.lgs. n. 261/1999 si porrebbe in contrasto con la normativa europea (art. 9, par. 1 e 2 della direttiva postale). Conseguentemente, l'Autorità dovrebbe eliminare dalla proposta di regolamento del documento in consultazione la previsione con cui si impone l'obbligo di contribuzione ai titolari di autorizzazione generale.

**104.** Dhl Express contesta "a monte" la previsione di un obbligo di contribuzione al fondo anche a carico di imprese non operanti nel perimetro del servizio universale

ritenendo che tale obbligo si ponga in contrasto con la normativa europea (art. 9, par. 2 della direttiva postale) che imporrebbe l'onere di contribuzione al fondo solo alle imprese che operano nel perimetro del servizio universale. In ogni caso, quand'anche si volesse estendere la categoria dei soggetti che possono essere chiamati a contribuire al fondo tale estensione non potrebbe riguardare i corrieri espresso dal momento che non sussiste alcuna intercambiabilità tra i servizi offerti in regime universale da Poste Italiane e i servizi di corriere espresso. Tale assenza di intercambiabilità, secondo Dhl Express, sarebbe chiarita da una serie di dati normativi a livello europeo (tra gli altri, considerando 18 della direttiva postale e Comunicazione della Commissione – 2006/0196 COD).

**105.** Anche Ups ritiene che non vi sia alcuna intercambiabilità tra i servizi di corriere espresso con il servizio postale universale. Poste Italiane, tenuto conto della complessità ravvisata dall'Autorità in ordine ad una rigida determinazione *ex ante* dei servizi autorizzati "intercambiabili", ritiene che una soluzione idonea a contemperare le esigenze di flessibilità del meccanismo e la riscossione delle somme dovute, sia quella, già proposta in sede di risposta al questionario, di consentire al richiedente di produrre, in sede di richiesta, elementi comprovanti la non intercambiabilità con il servizio universale del servizio che si intende fornire; in difetto di simili evidenze il servizio verrà considerato "intercambiabile" e quindi sui relativi ricavi verrà applicato il contributo.

**106.** Con specifico riferimento alla previsione per i soggetti autorizzati dell'obbligo di "*adottare un sistema di contabilità separata secondo le indicazioni che saranno fornite dall'Autorità*", Ups considera tale previsione sproporzionata e non coerente con quanto previsto dall'art. 7, comma 3, *quinquies* del d.lgs. 261/1999. In base a tale dettato legislativo, un obbligo di separazione contabile non può discendere *ex se* dall'autorizzazione generale ma potrà essere eventualmente previsto solo nel caso in cui si verificano i presupposti per assoggettare il fornitore del servizio autorizzato all'obbligo di contribuzione al fondo di compensazione per gli oneri del servizio universale; tale obbligo, inoltre, non appare giustificato da finalità ulteriori, quale quella di determinare il "*contributo alle spese per il funzionamento dell'Autorità*".

**107.** Anche Aicai, Dhl Express e Confetra osservano che un obbligo di separazione contabile potrà essere previsto esclusivamente in capo ai soggetti licenziatari e agli autorizzati i cui servizi risultino intercambiabili con quelli rientranti nell'ambito di applicazione del servizio universale, mentre non avrebbe alcun senso economico per i corrieri espresso che non svolgono servizi rientranti nel servizio universale né servizi intercambiabili con questi ultimi.

**108.** In merito all'obbligo di contribuzione alle spese per il funzionamento dell'Autorità (art. 15, comma 2-bis, del d.lgs. n. 261/1999), Dhl Express reputa opportuno, anche in prospettiva futura, ribadire quanto già evidenziato in risposta al questionario, in ordine al fatto che tale contributo all'Autorità dovrebbe essere ragionevolmente differenziato in funzione della tipologia di verifica svolta dall'Autorità, che dovrebbe essere prevalentemente concentrata sugli operatori che offrono attività rientranti nel servizio universale.

**109.** Agenzia Espressi e Cna condividono invece la posizione dell’Autorità in ordine al fatto che l’onere di contribuzione alla spese di funzionamento dell’Autorità venga ripartito in misura uguale per i licenziatari e gli autorizzati escludendo però l’attività dei consolidatori (non esercenti attività di recapito).

**110.** Rotomail ribadisce quanto già chiesto in occasione del questionario in ordine alla necessità che l’Autorità precisi l’interpretazione della nozione di “*ricavi dell’ultimo esercizio relativi al settore postale*” sui quali calcolare il contributo relativo alle spese di funzionamento dell’Autorità ed auspica l’introduzione nel regolamento in esame di una previsione che precisi che le imprese che come Rotomail effettuano i servizi di accettazione di file informatici, l’elaborazione elettronica di dati e la stampa e l’imbustamento delle comunicazioni non generano ricavi relativi al settore postale o, in subordine, che ai fini della contribuzione dovrà aversi riguardo ai soli ricavi riferiti all’attività di raccolta dei flussi elettronici dei documenti.

**111.** Poste Italiane ritiene che gli attuali livelli di contributi dovuti per l’istruttoria, i controlli e le verifiche di competenza del Ministero (art. 15, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 261/1999) così come definiti dal decreto ministeriale del 23 gennaio 2013 per gli anni 2013-2014, non siano proporzionati ai costi effettivi connessi all’espletamento di tale attività. A tal proposito, Poste Italiane osserva che, stante la attuale ripartizione delle competenze in materia di titoli abilitativi tra Autorità e Ministero i contributi dovuti a quest’ultimo non dovrebbero essere parametrati al numero delle “sedi operative” di ciascun operatore ma in funzione del numero dei titoli rilasciati nell’anno precedente a quello di riferimento; e ciò, dal momento che l’attività di istruttoria e controllo sulla sussistenza e permanenza dei requisiti svolta dal Ministero non attiene alla vigilanza sullo svolgimento del servizio (attività che spetta, invece, all’Autorità e a cui ciascun operatore partecipa attraverso i contributi al funzionamento sulla base di una % correlata al fatturato). Chiede pertanto una rivisitazione nei termini innanzi evidenziati del sistema dei contributi dovuti al Ministero (anche in sede di Disciplinare).

**112.** Quanto all’obbligo di rispettare le condizioni di lavoro previste dalla contrattazione collettiva di lavoro “di riferimento”, Cna, Agenzia Espressi e Nexive apprezzano il richiamo alle “contrattazioni collettive di riferimento” con cui si chiarisce la portata del rispetto degli obblighi in materia di condizioni di lavoro considerando che nel settore postale non esiste un unico contratto collettivo di riferimento. Nexive evidenzia tuttavia il rischio che il mero riferimento alle “contrattazioni collettive di riferimento” potrebbe comunque non escludere la possibilità di fare riferimento a categorie di servizi diversi da quello postale, con la conseguenza di non raggiungere l’obiettivo di assicurare uno standard minimo di qualità del servizio e di tutela dei lavoratori. Suggerisce quindi di chiarire che i contratti collettivi “di riferimento” sono quelli “esistenti nel settore postale”. A tale ultimo proposito, Cna e Agenzia Espressi richiamano gli unici due contratti di lavoro siglati dalle associazioni datoriali nel settore postale: quello siglato da Confindustria per conto di Poste Italiane e Organizzazioni

sindacali e quello siglato da Fise - Are per conto delle Aziende private e Organizzazioni sindacali definito “CCNL Imprese private e recapito postale”.

**113.** In merito agli altri obblighi previsti nella proposta di regolamento del documento in consultazione, Cittadinanza attiva, Agenzia Espressi, Cna e Fulmine condividono l’orientamento dell’Autorità.

**114.** Dhl Express e Fulmine osservano che l’obbligo di non impiegare personale condannato a pena superiore a sei mesi per delitti non colposi potrebbe rappresentare una violazione del principio di presunzione di innocenza e ledere i principi in tema di rieducazione del reo e di reinserimento in società. Dhl Express propone pertanto di limitare tale obbligo all’assenza di delitti accertati con sentenza passata in giudicato e riferibili a violazioni la cui commissione evidenzia un’incompatibilità con i servizi da svolgersi.

**115.** Dhl Express e Ups considerano sproporzionato prevedere per i corrieri espresso l’obbligo di adottare una Carta dei servizi così come disciplinata nella delibera n. 413/14/CONS in quanto non si terrebbe conto della specificità dei vari servizi offerti e, in particolare, di quelli offerti dai corrieri espresso; questi ultimi hanno sempre operato in un mercato libero dove i prezzi non sono necessariamente “accessibili”, i servizi non sono standard e, soprattutto, dove il livello di soddisfazione del cliente è assai più elevato, proprio con riferimento alla qualità del servizio reso. I loro servizi non potrebbero essere considerati servizi di pubblica utilità non essendo previsto che tali servizi abbiano le medesime caratteristiche o garanzie che, per gli utenti, devono avere i servizi postali essenziali, quelli cioè offerti dalle imprese postali che operano nel perimetro del servizio universale postale. Anche Rotomail contesta la previsione dell’obbligo di dotarsi di una carta dei servizi ai sensi della delibera n. 413/14/CONS ritenendo che l’obbligo di fornire informazioni standardizzate in materia di prezzi e di livelli qualitativi dei servizi offerti non potrebbe utilmente applicarsi ad imprese come Rotomail che offrono ai propri clienti prestazioni che esulano dal concetto di servizio postale (prelavorazione degli invii, stampa e imbustamento), che sono offerte in un contesto pienamente concorrenziale e che vengono regolate da contratti stipulati *ad hoc* con i clienti medesimi.

**116.** Aicai, nonché Dhl Express e Ups in proprio, ritengono poi ingiustificato prevedere indistintamente, per tutti i soggetti autorizzati, un obbligo di pubblicazione periodica del numero dei reclami presentati. Tale misura, pensata per il monitoraggio dell’*incumbent* fornitore del servizio universale postale, sarebbe sicuramente sproporzionata per i corrieri che competono fra loro sulla qualità, ed avrebbe come unico effetto quello di distorcere la già ampia possibilità di scelta dei clienti con informazioni che, non riflettendo i reali livelli di *performance* realizzati a causa delle specificità dei servizi offerti, sono da considerarsi non pertinenti. Ups rileva inoltre che nella maggior parte dei casi non si tratta di reclami in senso tecnico, ma di negoziazioni di natura squisitamente commerciale, volte a trovare un accordo individuale di reciproca soddisfazione. Aicai e Ups rappresentano infine che sarebbero in grado di produrre un dato parziale riferibile solo alla clientela occasionale.

**117.** Ups suggerisce di prevedere che l'obbligo di comunicazione delle modifiche dei requisiti posseduti al momento della presentazione dell'istanza per il conseguimento dell'autorizzazione generale sia limitato alle sole circostanze che incidono sulla permanenza o meno di tali requisiti senza estendersi anche alle informazioni che devono essere fornite al momento della presentazione dell'istanza. Tali informazioni dovrebbero essere fornite una sola volta senza necessità di comunicare eventuali successive modifiche. A tale ultimo proposito, Poste Italiane ritiene che l'obbligo di comunicare al Mise ogni modifica delle informazioni fornite al momento della richiesta per il rilascio del titolo abilitativo dovrebbe essere meglio circostanziato, con riferimento a modifiche "sostanziali" rispetto alle informazioni fornite in sede di rilascio del titolo e propone, pertanto, di chiarire, nell'ambito delle casistiche per cui ricorre la sospensione, quali modifiche debbano essere comunicate a pena di sospensione.

**118.** Infine, Gps sottolinea la necessità di garantire la maggiore tutela degli utenti attraverso l'introduzione nel regolamento anche di una serie di specifici obblighi in capo ai licenziatari, quali condizioni dell'autorizzazione stessa, volti ad informare adeguatamente il pubblico sulle caratteristiche del servizio ed assicurare il soddisfacimento di condizioni minime di natura tecnica e amministrativa (es. obbligo di garantire un quantitativo minimo di punti di raccolta e di fornire adeguata pubblicità sui punti di raccolta; obbligo di assoggettare le controversie tra operatori alla decisione dell'Agcom etc...). In particolare, Gps ritiene necessario che almeno l'obbligo di restituzione degli invii sia imposto già nel regolamento in quanto ad oggi non vi è alcuna disposizione legislativa o regolamentare che disciplina la fattispecie della restituzione degli invii tra operatori e tale incertezza potrebbe ripercuotersi sul pubblico perché, in caso di mancato accordo, si determinerebbe l'interruzione di un servizio di pubblica utilità. Poste Italiane ritiene che, in linea con quanto previsto dal d.lgs. 261/99, debbano essere previsti obblighi minimi sulla qualità e sulla disponibilità dei servizi in capo ai soggetti titolari di licenza o autorizzazione (capillarità/estensione della rete di accettazione, di quella di recapito unitamente alla frequenza con cui le relative attività vengono svolte) nella misura strettamente necessaria a garantire i diritti degli utenti ed il corretto funzionamento del mercato e, comunque, in misura tale da non qualificarsi come obblighi di servizio universale, che resterebbero applicabili al solo Fornitore del servizio universale. Pertanto, al fine di ottenere un adeguato livello di protezione dell'utenza, salvaguardando al contempo un certo grado di flessibilità organizzativa per gli operatori, anche in linea con l'esperienza maturata in altri mercati europei (es. il Belgio), P.I. propone di introdurre, ad esempio, l'estensione minima della rete di raccolta (si rammenta a riguardo che il servizio data e ora certa prevede un obbligo copertura minima di una Regione), o ancora, un obbligo minimo di frequenza del recapito (es: una/due volte a settimana).

**119.** Gli altri soggetti partecipanti alla consultazione pubblica non hanno fornito commenti in merito a tale quesito.

### *Le valutazioni finali dell'Autorità*

**120.** Le osservazioni svolte dai partecipanti alla consultazione rendono opportune il completamento delle valutazioni espresse in consultazione.

**121.** In primo luogo occorre evidenziare che alcune osservazioni di Poste Italiane sui contributi da versare al Ministero per il rilascio del titolo non appaiono conferenti con l'oggetto della presente istruttoria. Tali osservazioni non possono essere valutate dall'Autorità non avendo quest'ultima alcun potere decisionale in merito. Già nel documento di consultazione era stato precisato che il regolamento in esame si limita a richiamare l'obbligo di versare i contributi al Ministero (art. 15, primo comma, del d.lgs. n. 261/1999) per le spese di istruttoria e i controlli svolti da quest'ultimo in sede di rilascio della licenza individuale o del conseguimento dell'autorizzazione generale nonché ai controlli svolti annualmente dal medesimo Ministero in sede di verifica della permanenza dei medesimi requisiti.

**122.** 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”.

**123.** Con riferimento al tema della contribuzione al fondo di compensazione, in particolare sulla valutazione di intercambiabilità, le osservazioni e i rilievi di alcuni dei partecipanti non possono essere esaminati in questa sede dal momento che, come già evidenziato nel documento in consultazione, la valutazione di intercambiabilità di un servizio autorizzato rispetto a quelli ricompresi nel servizio universale non è oggetto del procedimento in esame. Si tratta infatti di una valutazione che deve essere effettuata in relazione al contesto di riferimento, tenendo conto degli sviluppi e della commercializzazione di servizi nuovi e che, pertanto, non può essere cristallizzata in un regolamento che deve disciplinare l'accesso al mercato. In linea con tale decisione, nella proposta di regolamento del documento in consultazione si specifica che l'obbligo di contribuzione non è automatico ma è condizionato alla sussistenza dei “*presupposti indicati dal considerando 27 della direttiva n. 2008/6/CE e dall'art. 10, comma 2, del decreto legislativo*”.

**124.** Quanto l'obbligo di contribuzione al funzionamento dell'Autorità, il tenore delle osservazioni dei partecipanti alla consultazione impone di ribadire quanto già evidenziato nell'ambito del documento in consultazione. L'Autorità non intende prevedere alcuna differenziazione tra soggetti licenziatari ed autorizzati rispetto al quantum di tale contribuzione poiché ritiene 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.

**125.** 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. Sempre il decreto legislativo n. 261/1999 all'art. 2, comma 14, lett. b), rimette al “*Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita l'Agenzia [i.e. l'Autorità, n.d.r.]*” la determinazione della misura e delle modalità di versamento del contributo ma non lascia certo spazio alla determinazione di aliquote differenziate in relazione all'attività svolta (licenza o autorizzazione).

**126.** Quanto all'obbligo di adottare un sistema di contabilità separata per gli autorizzati, si è considerato che in base alla normativa vigente (articoli 7, comma 3-*quinques* e articolo 10, comma 2, del d.lgs. n. 261/1999 e s.m.i.) e alla regolamentazione ministeriale<sup>56</sup>, i soggetti che offrono servizi postali rientranti nell'ambito di applicazione del servizio universale, sono già tenuti alla contribuzione al fondo di compensazione per il solo fatto di essere titolari di licenza individuale. La contribuzione al fondo da parte degli autorizzati, invece, è subordinata all'analisi di intercambiabilità dei servizi da loro offerti rispetto ai servizi inclusi nel servizio universale. Una volta individuati i servizi intercambiabili con quelli rientranti nell'ambito di applicazione del servizio universale si forniranno puntuali indicazioni su come procedere alla separazione contabile. Ciò posto, si ritiene opportuno confermare nel Regolamento l'obbligo di separazione contabile previsto per i licenziatari dalla regolamentazione ministeriale: questi ultimi, infatti, già sono tenuti ad adottare un sistema di contabilità separata in linea con le norme in materia di bilancio di impresa ai sensi della normativa vigente, che distingue i ricavi del servizio reso in base alla licenza individuale dai ricavi ottenuti per effetto delle altre attività non soggette a licenza. Resta inteso che con specifici provvedimenti adottati dall'Autorità potranno essere imposti, sia ai licenziatari sia agli autorizzati, obblighi di rendicontazione contabile per garantire la piena separazione contabile delle voci afferenti ai costi e ai ricavi associati a determinate attività o servizi; e ciò, come già evidenziato nell'ambito della consultazione, sia ai fini della contribuzione al fondo di compensazione (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 del versamento del contributo alle spese per il funzionamento dell'Autorità. Da ultimo, si precisa che restano naturalmente fermi gli obblighi di separazione contabile previsti dalla normativa e dai provvedimenti dell'Autorità in capo a Poste Italiane in qualità di fornitore del servizio universale.

**127.** Quanto al rispetto degli obblighi in materia di condizioni di lavoro di cui all'art. 18-*bis* del d.lgs.n. 261/1999, si condivide l'esigenza emersa in consultazione di

---

<sup>56</sup> Articolo 3, comma 1, lett. c) del decreto licenze.

una maggiore chiarezza sulla portata di tale obbligo. Nel regolamento, pertanto, viene precisato che tale obbligo attiene al rispetto delle condizioni di lavoro previste “*dalle contrattazioni collettive di riferimento*”, specificando che deve trattarsi delle contrattazioni di riferimento “*vigenti nel settore postale*”.

**128.** In merito all’obbligo di impiegare personale che non risulti condannato a pena detentiva superiore a sei mesi per delitti non colposi, si ritiene che la *ratio* di tale previsione, già contenuta nei decreti licenze e autorizzazioni, sia da rinvenire nel fatto che ai sensi dell’art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 261/1999 la fornitura di servizi postali costituisce attività di preminente interesse generale e che, a norma dell’art. 18 del d.lgs. n. 261/1999, le persone addette ai servizi postali, da chiunque gestiti, sono considerate incaricate di pubblico servizio in conformità all’art. 358 del codice penale. In tale quadro di riferimento, al fine di contemperare le esigenze di sicurezza sociale con il principio costituzionalmente garantito di presunzione di innocenza, si reputa ragionevole, come suggerito nell’ambito della consultazione, limitare la portata di tale previsione solo all’assenza di delitti accertati con sentenza passata in giudicato. Per le medesime ragioni, si è prevista anche una indicazione più puntuale dei delitti che determinano il divieto di assunzione facendo riferimento ai delitti non colposi per i quali è prevista una pena detentiva non inferiore nel minimo a due anni e a quei delitti che ledono i beni giuridici tutelati dall’art. 15 della Costituzione (a norma del quale “*La libertà e la segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazioni sono inviolabili*”) ossia quelli previsti dalla sezione V del capo III, titolo II del codice penale (“*Dei delitti contro l’inviolabilità dei segreti*”) tra i quali rientra anche il delitto di “*violazione, sottrazione e soppressione della corrispondenza*” (art. 616 c.p.). Analoghe garanzie (passaggio in giudicato della sentenza e indicazione più puntuale dei delitti) sono state inserite nel Regolamento con riferimento al titolare dell’impresa o agli amministratori che rappresentano legalmente la società i quali, secondo quanto già previsto nei decreti licenze e autorizzazioni, non possono conseguire il titolo abilitativo postale in presenza di determinate condanne.

**129.** Con riferimento all’obbligo di adottare la carta dei servizi, contestato da alcuni partecipanti alla consultazione, occorre innanzitutto evidenziare che si tratta di un obbligo già previsto dalla delibera recentemente approvata dall’Autorità<sup>57</sup>, obbligo che viene, pertanto, opportunamente richiamato nel testo del regolamento. Si osserva ancora che un obbligo sostanzialmente simile era già previsto nel decreto ministeriale che disciplinava il rilascio dell’autorizzazione: i soggetti autorizzati dovevano 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

---

<sup>57</sup> Delibera n. 413/14/CONS del 29 luglio 2014 recante la “*Direttiva generale per l’adozione da parte degli operatori della carta della qualità dei servizi postali*”.

accesso, ai prezzi ed al livello di qualità e ad istituire una procedura di reclamo semplice, rapida e non onerosa per valutare le denunce di disservizi presentate dagli utenti.

Ciò posto, è evidente che il tema non è oggetto del presente procedimento: i rilievi e le osservazioni si traducono in censure ad una delibera già vigente per l'annullamento della quale alcuni partecipanti alla consultazione hanno proposto ricorso innanzi al Tar del Lazio.

**130.** Nel regolamento è poi menzionato l'obbligo per i soggetti autorizzati di pubblicare periodicamente il numero dei reclami. Anche in questo caso nel testo del regolamento è stato richiamato un obbligo già vigente perché previsto dall'articolo 14, comma 5, del decreto legislativo e poi precisato nel "*Regolamento in materia di definizione delle controversie derivanti dai reclami nel settore postale*"<sup>58</sup> (approvato con delibera n. 184/13/CONS del 28 febbraio 2013). Le osservazioni e i rilievi dei partecipanti non possono quindi essere esaminate in questa sede.

**131.** Non possono essere accolti i suggerimenti di Ups e Poste Italiane volti a prevedere che le informazioni rese al momento del rilascio del titolo non debbano poi essere aggiornate. Si tratta di informazioni che per essere utili devono essere attuali anche se è ragionevole che nel Disciplinare possano essere previste modalità o tempistiche più agevoli per comunicare gli aggiornamenti.

**132.** Quanto infine agli ulteriori obblighi che Gps e Poste Italiane suggeriscono di inserire nel regolamento (tra gli altri, obblighi di restituzione degli invii, obblighi minimi sulla qualità e sulla disponibilità dei servizi, obblighi sulla capillarità/estensione della rete di accettazione) si ritiene opportuno farne oggetto di uno specifico approfondimento, considerando anche tutte le loro implicazioni.

**(iv) Le procedure di diffida, sospensione e revoca dei titoli abilitativi**

*La proposta in consultazione pubblica*

**133.** I poteri di sospensione e di revoca sono previsti dall'art. 21, comma 7-*quater*, del d.lgs. 261/1999 il quale dispone 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*".

---

<sup>58</sup> In particolare, l'articolo 5 rubricato "*Informazioni sulle procedure per la gestione dei reclami*" dispone al primo comma che "*I fornitori dei servizi postali pubblicano sul proprio sito web entro il 31 marzo di ciascun anno le informazioni relative al numero dei reclami pervenuti nell'anno solare precedente, con riguardo alle tipologie di invio indicate nel modulo formulario CP, al modo in cui sono stati gestiti e all'esito degli stessi espresso in termini percentuali. Dell'avvenuta pubblicazione è data comunicazione scritta all'Autorità*". Specificando, al secondo comma del medesimo articolo, che "[s]ulla base delle informazioni, di cui al comma 1, l'Autorità può chiedere ai fornitori dei servizi postali di modificare le procedure per la gestione dei reclami degli utenti, al fine di assicurare la massima celerità e semplicità e la minore onerosità".

Nel documento in consultazione si è proposto di differenziare le ipotesi di sospensione da quelle di revoca in base alla gravità della violazione degli obblighi inerenti ai titoli abilitativi per assicurare proporzionalità e certezza nell'applicazione di misure particolarmente afflittive.

**134.** In via preliminare, si sono individuati i presupposti in presenza dei quali deve ritenersi sussistente la “reiterazione delle violazioni” degli obblighi connessi ai titoli abilitativi. In particolare, si è ritenuto ragionevole subordinare l'adozione di un provvedimento di sospensione o di revoca del titolo abilitativo al verificarsi 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).

**135.** Si è poi previsto, nel rispetto dell'art. 21, comma 7-*quater*, del d.lgs. 261/1999, che vi sia 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. In particolare, si è previsto che il Ministero, su impulso dell'Autorità, provveda 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.

**136.** Si è poi precisato nel documento in consultazione che alle procedure per l'adozione delle misure di sospensione e di revoca si applicano i principi e le regole procedurali di cui alla legge n. 241/1990. Si è infine stabilito che 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 e che le parti possono presentare memorie scritte e documenti entro quindici giorni dal ricevimento della comunicazione di avvio del procedimento.

**137.** L'ambito di applicazione dei provvedimenti di sospensione e di revoca è stato individuato in base al diverso disvalore che connota la tipologia di obblighi reiteratamente violati (obblighi informativi e obblighi a garanzia di interessi generali e tutela dell'utente). In particolare, nel rispetto del principio di proporzionalità che deve connotare l'agire delle pubbliche amministrazioni, viene prevista 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 e della documentazione trasmessa al momento della presentazione della richiesta per il rilascio della licenza o per il conseguimento dell’autorizzazione.

**138.** Si è prevista invece 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 abbia riportato una condanna, con sentenza passata in giudicato, per delitto non colposo per il quale è prevista una pena detentiva non inferiore nel minimo a due anni o per uno dei delitti previsti dalla sezione V, capo III, titolo XII, libro II del codice penale;
- 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 o per il conseguimento dell’autorizzazione;
- 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;
- 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.

**139.** Si è considerata infine anche 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 reputato ragionevole e proporzionato prevedere la sospensione fino a novanta giorni.

*Le osservazioni dei soggetti partecipanti alla consultazione pubblica*

**140.** Agenzia Espressi, Cna e Cittadinanza attiva condividono l’orientamento dell’Autorità. Fulmine, nel condividere l’orientamento dell’Autorità suggerisce tuttavia di prevedere per alcuni inadempimenti ritenuti secondari (come ritardi nella pubblicazione della carta dei servizi o la mancata esposizione del logo della società nelle sedi mandatarie) solo sanzioni amministrative pecuniarie. Xplor e Rotomail condividono l’orientamento dell’Autorità purché venga chiarita la portata di alcuni obblighi dalla cui reiterata violazione potrebbe conseguire la revoca del titolo abilitativo. In particolare, Rotomail ritiene necessario che l’Autorità delimiti le prestazioni da assoggettare agli obblighi contributivi (contributo per le spese di funzionamento dell’Autorità; contributo per il fondo di compensazione) ed i soggetti tenuti all’applicazione della delibera n. 413/14/CONS.

**141.** Gps condivide l’orientamento dell’Autorità sui presupposti e sul procedimento per l’adozione dei provvedimenti di sospensione o revoca auspicando tuttavia che l’Autorità consideri in modo approfondito la personalità del soggetto agente e applichi il massimo rigore nella valutazione dei presupposti applicativi della sospensione e della revoca nei confronti dell’operatore ex monopolista. Sempre Gps suggerisce di ridurre l’arco temporale di accertamento delle violazioni reiterate (da tre a due anni) e di riconsiderare o eliminare l’ipotesi in cui l’operatore si sia avvalso dell’obblazione dal momento che molto spesso tale pagamento segue l’accertamento di una violazione inconsapevole (e dunque in buona fede) della regolamentazione esistente. Quanto invece alla casistica prevista dall’Autorità, Gps ritiene che per la violazione di alcuni obblighi (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 riferimento; adottare un sistema di contabilità separata secondo le indicazioni fornite dall’Autorità) – che laddove non rispettati possano portare alla revoca della licenza – non vi sarebbe alcun legame diretto tra le attività per le quali l’operatore è stato autorizzato ad operare sul mercato ed i presupposti fondativi dei suindicati obblighi.

**142.** Aicai e Confetra non condividono l’orientamento dell’Autorità poiché la disciplina prevista per l’adozione dei provvedimenti di sospensione e revoca riguarderebbe obblighi che essi ritengono indebitamente imposti ai titolari di

autorizzazione generale. Dhl Express non condivide la scelta dell'Autorità di adottare un approccio indifferenziato, stabilendo procedure e misure afflittive identiche che non tengono conto della diversa rilevanza degli interessi sottesi al rilascio dell'uno e dell'altro titolo abilitativo; a tale ultimo proposito, la medesima Società chiede di operare una distinzione tra i licenziatari e gli autorizzati prevedendo per i primi la sospensione e la revoca e per i secondi la sola sospensione e interdizione dell'attività e non la revoca dell'autorizzazione stessa, conformemente a quanto previsto dagli artt. 5, comma 4 e 6, comma 3, del d.lgs. n. 261/1999.

**143.** Ups suggerisce di chiarire meglio nel regolamento che sia la sospensione che la revoca dell'autorizzazione generale possono essere disposte solo in caso di violazioni gravi e reiterate commesse per almeno tre volte nell'arco di un triennio e che entrambi i provvedimenti possono essere adottati solo previa diffida nel caso in cui nel termine ivi indicato l'impresa non abbia posto rimedio alla violazione. Quanto al tipo di violazioni che possono condurre alla sospensione o alla revoca, Ups osserva che l'adozione di misure così drastiche dovrebbe essere disposta solo in caso di violazioni gravi e reiterate.

**144.** Poste Italiane suggerisce di specificare che gli obblighi per i quali è prevista la sospensione del titolo sono quelli informativi e che ammonta a tre il numero delle violazioni (tre) per le quali è previsto il provvedimento di sospensione o revoca del titolo; andrebbe inoltre chiarito che una volta accertata la seconda violazione degli obblighi da parte del medesimo autorizzato, i presupposti della sospensione o della revoca dell'autorizzazione generale sono integrati da un'ulteriore violazione degli obblighi ovvero dall'inadempienza a seguito di diffida da parte del Mise. Poste Italiane osserva inoltre che ai presupposti individuati dall'Autorità per l'adozione dei provvedimenti di sospensione e revoca, (i.e. violazione degli obblighi imposti al titolare della licenza o dell'autorizzazione; violazioni compiute nell'arco temporale di tre anni) dovrebbe aggiungersi anche quello della perdita degli stessi requisiti richiesti ai fini del rilascio del titolo abilitativo, ovvero il mutamento delle condizioni che sono alla base del rilascio del titolo abilitativo (es. riduzione delle misure adottate per garantire la regolarità e affidabilità del servizio in misura tale da non riuscire più a fornire il servizio in maniera regolare e affidabile). Per cui qualora uno dei requisiti richiesti per il rilascio venga meno, la sospensione (temporaneamente) e la revoca (definitivamente), rappresenterebbero le misure più idonee a privare di efficacia il titolo, realizzando l'obiettivo che l'Autorità si prefigge, ossia la salvaguardia dell'interesse pubblico violato in conseguenza delle reiterate violazioni della normativa, non solo di settore, ma nazionale.

**145.** Gli altri soggetti partecipanti alla consultazione pubblica non hanno fornito commenti in merito.

#### *Le valutazioni finali dell'Autorità*

**146.** Alla luce delle osservazioni espresse dai partecipanti alla consultazione, sembra opportuno chiarire che l'inadempimento degli obblighi connessi all'offerta di

servizi postali da parte dei soggetti abilitati (licenziatari o autorizzati) comporta l'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie di cui all'articolo 21 del d.lgs. n.261/1999, secondo la disciplina generale di cui alla legge 24 novembre 1981, n. 689.

**147.** La reiterazione dell'inadempimento dei medesimi obblighi può dar luogo ai più afflittivi provvedimenti di sospensione o di revoca. Ciò premesso, come precisato anche nel documento in consultazione, i provvedimenti di sospensione e di revoca, di cui all'art. 21, comma 7-*quater*, del d.lgs. n. 261/1999, non sono soggetti alle norme di cui alla 689 del 1981 perché non sono sanzioni accessorie a quelle pecuniarie, ma sono sanzioni interdittive autonome (cd. revoca sanzionatoria). Diversamente da quello che accade nella revoca, quale provvedimento adottato in autotutela dalla P.A, dove vi è una diversa valutazione dell'interesse pubblico, nella revoca o sospensione sanzionatoria rileva la necessità di ripristinare o di salvaguardare temporaneamente l'interesse pubblico violato in conseguenza delle reiterate violazioni della normativa di settore.

**148.** A conferma della correttezza di tale inquadramento si è osservato che un provvedimento di revoca, analogo a quello del settore postale, è 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. Tale revoca, come chiarito dalla giurisprudenza<sup>59</sup>, non si configura come un provvedimento sanzionatorio inquadabile nella disciplina della legge n. 689 del 1981.

**149.** La perdita dei requisiti posseduti dal soggetto titolare di licenza individuale o di autorizzazione generale al momento del rilascio del titolo abilitativo determina la decadenza da quest'ultimo (così come nei settori delle comunicazioni elettroniche e radiodiffusione televisiva terrestre in tecnica digitale). L'ipotesi di decadenza dovrà essere prevista nel Disciplinare poiché, come si è detto, è vicenda che riguarda la perdita dei requisiti la cui permanenza, anche dopo il rilascio del titolo, deve essere verificata dal Ministero.

**150.** Tanto chiarito, l'Autorità ritiene di confermare, quali presupposti per l'adozione del provvedimento di sospensione o revoca del titolo abilitativo, la violazione per tre volte da parte del medesimo soggetto di uno degli obblighi imposti al titolare della licenza o dell'autorizzazione, unitamente alla circostanza dell'accertamento di tali violazioni nell'arco di tre anni nell'ambito di un procedimento sanzionatorio, anche in caso di intervenuta oblazione.

**151.** Nel regolamento, come già detto, lo strumento della revoca è previsto sia per l'autorizzazione che per la licenza, mentre il testo del decreto legislativo prevede, a rigore, la revoca della licenza e l'interdizione dell'autorizzazione. Tale differenziazione appare più nominalistica che sostanziale, poiché in entrambi i casi l'effetto sembra essere

---

<sup>59</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.

identico, vale a dire la cessazione *ex nunc* di qualsiasi effetto del titolo abilitativo comunque conseguito e, in ogni caso, l'introduzione da parte del legislatore di un trattamento sostanzialmente differenziato sarebbe stato irragionevole. Il diverso *nomen* attribuito nel decreto legislativo sembra trovare, invece, giustificazione nei dubbi che si erano posti, all'indomani dell'introduzione della denuncia di inizio attività, sulla possibilità di assoggettare tale strumento all'annullamento o alla revoca. Dubbi che sono stati fugati da un ormai consolidato orientamento giurisprudenziale che, alla luce delle modifiche introdotte più di recente all'articolo 19 della legge n. 241 del 1990, afferma che il titolo abilitativo formatosi per effetto dell'inerzia dell'amministrazione, come nel caso di specie, può comunque formare oggetto di un procedimento di secondo grado di annullamento d'ufficio o revoca (da ultimo, Cons. Stato, Sez. IV, 30/07/2012, n. 4318).

**152.** Per il resto, non si ritiene ragionevole stabilire in due anni, anziché tre, l'arco temporale entro il quale devono intervenire le tre violazioni, perché la riduzione di un terzo di tale periodo finirebbe per determinare l'applicazione delle misure di sospensione o revoca solo nelle ipotesi più gravi connotate da una ricorrente, e quasi abituale, violazione degli obblighi. Si consideri che, ad esempio, la revoca disciplinata nel settore delle comunicazioni elettroniche per garantire l'osservanza delle condizioni dell'autorizzazione generale presuppone che la violazione di tale condizioni sia stata reiterata per più di due volte in un quinquennio (art. 32, comma 4, del Codice delle comunicazioni elettroniche). Si reputa altresì opportuno confermare che l'accertamento delle predette violazioni riguarda anche i procedimenti in cui sia intervenuta l'oblazione da parte del presunto trasgressore non potendosi configurare nel nostro ordinamento delle violazioni "inconsapevoli" o "in buona fede".

**153.** Con specifico riferimento alla casistica per l'adozione dei provvedimenti di sospensione o revoca, l'Autorità conferma la propria volontà di prevedere l'adozione del provvedimento di sospensione del titolo abilitativo (licenza o autorizzazione) in caso di reiterata violazione degli obblighi di natura informativa nei confronti dell'Autorità e del Ministero e la revoca del titolo abilitativo nel caso in cui le reiterate violazioni attengano invece agli altri obblighi. A tal proposito, non si ravvisano ragioni per escludere dalla casistica delle violazioni che possono dar luogo alla revoca l'ipotesi di reiterata violazione dell'obbligo di non impiegare personale condannato e di quello che impone di essere in regola con le disposizioni in materia di condizioni di lavoro, in quanto trattasi di obblighi che si riconnettono alla natura del servizio postale quale servizio di interesse generale.

**154.** Tra gli obblighi la cui reiterata violazione comporta la revoca della licenza individuale, si conferma anche quello di adottare un sistema di contabilità separata (cfr. paragrafo 126). Si tratta di un obbligo di interesse generale in quanto la sua reiterata violazione potrebbe ripercuotersi sul corretto funzionamento del mercato: la mancata distinzione dei ricavi derivanti dall'attività postale soggetta a licenza da quelli ottenuti per effetto di altre attività non soggette a licenza, infatti, impedisce di determinare l'eventuale obbligo contributivo al fondo di compensazione.

**155.** Si è invece chiarito meglio, come suggerito in consultazione, che la sospensione dell'autorizzazione generale interviene solo quando il soggetto autorizzato nell'arco temporale di tre anni violi "per tre volte" gli obblighi.

Occorre poi ribadire quanto già evidenziato nell'ambito del documento in consultazione in ordine al fatto che l'ipotesi di sospensione non attiene solo alla violazione degli obblighi informativi ma anche 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). Anche in tale ipotesi si è reputato ragionevole e proporzionato prevedere la sospensione fino a novanta giorni anziché la revoca.

**156.** Quanto invece alla richiesta di prevedere anche il presupposto della gravità delle violazioni accanto a quello della reiterazione per l'adozione dei provvedimenti in esame, si rappresenta come tale previsione non sarebbe in linea con quanto previsto dal legislatore (art. 21, comma 7-*quater*, del d.lgs. 261/1999) che si riferisce solo alla "reiterazione" delle violazioni quale presupposto dell'adozione dei provvedimenti di sospensione e revoca, senza alcuna qualificazione.

**157.** Si è infine meglio chiarito che l'adozione dei provvedimenti di sospensione e revoca è preceduta da una diffida da parte del Ministero che, dopo la seconda violazione accertata dall'Autorità, ammonisce il trasgressore che un'ulteriore violazione degli obblighi integrerà i presupposti della sospensione o della revoca.

**(v) *La disciplina delle "sedi mandatarie"***

*La proposta in consultazione pubblica*

**158.** Nel documento in consultazione si è rappresentato che i decreti licenze e autorizzazioni prevedono che il titolare di licenza individuale o di 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 o di autorizzazione, per lo svolgimento dei servizi postali.

Nei provvedimenti che hanno regolamentato il settore è dunque spesso disciplinato l'esercizio dei servizi postali anche con riferimento alla "sede mandataria" ma non ne è stata mai fornita una definizione, pur essendo in concreto una modalità organizzativa largamente utilizzata.

**159.** Ciò posto, si è osservato 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.

**160.** Nella proposta di regolamento in consultazione si è prevista 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 ricomprendono 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.

**161.** Si è ritenuto 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, si è previsto che il soggetto licenziatario o autorizzato, all'atto della richiesta del titolo (o anche successivamente) fornisca puntuali informazioni sulle "sedi mandatarie". In particolare, si 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. Inoltre, per tutelare pienamente l'utente, si è ritenuto indispensabile che anche le sedi mandatarie, così come accade per quelle operative, siano immediatamente riconducibili al soggetto abilitato responsabile della fornitura del servizio. 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. 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.

*Le osservazioni dei soggetti partecipanti alla consultazione pubblica*

**162.** Cittadinanza attiva e Gps condividono l'orientamento dell'Autorità. Anche Agenzia Espressi e Cna concordano con l'orientamento dell'Autorità purché venga chiarito che la sede mandataria sia in possesso di tutti i requisiti richiesti al soggetto abilitato laddove operi con personale proprio e svolga attività di distribuzione per uno o più soggetti a livello regionale o nazionale.

**163.** Fulmine e Nexive osservano che nella prassi vi sono molti soggetti che svolgono, sempre in nome e per conto di soggetti abilitati, un mero servizio di custodia della corrispondenza, che curano cioè la giacenza di corrispondenza inesitata in attesa che questa venga ritirata dal destinatario finale (o dal soggetto abilitato). Tenuto conto di ciò, Nexive suggerisce di integrare la definizione di "sede mandataria" proposta dall'Autorità, che attualmente si riferisce alla sola attività di raccolta, con le attività correlate alla giacenza della corrispondenza inesitata così da evitare che l'attività di giacenza venga svolta in locali poco idonei alla tutela delle esigenze essenziali.

**164.** Poste Italiane e Rotomail ritengono invece che alcuni requisiti soggettivi e oggettivi richiesti dalla normativa per lo svolgimento di servizi postali debbano essere imposti e oggetto di verifica anche in relazione alle sedi mandatarie o mediante il rilascio di autonomo titolo abilitativo alla singola sede mandataria o mediante l'attestazione a cura del soggetto abilitato che si avvale della sede mandataria della sussistenza di alcuni requisiti soggettivi e oggettivi richiesti agli operatori licenziatari o autorizzati (onorabilità, rispetto delle condizioni di lavoro), fermo restando che la responsabilità del servizio nei confronti degli utenti rimane in capo al soggetto abilitato.

**165.** Dhl Express non condivide la definizione di "sede mandataria" proposta dall'Autorità ritenendo che le imprese terze rispetto all'operatore principale, per il solo fatto di svolgere per suo conto una qualsiasi fase dell'attività postale, inclusa la distribuzione, non debbano munirsi di autonomo titolo abilitativo dal momento che il soggetto che risponde della prestazione al consumatore è sempre e solo l'impresa che ha stipulato il contratto con il cliente; tale posizione sarebbe coerente con la normativa europea (punti 1-bis e 6 dell'art. 2 della direttiva 2008/6/CE) e troverebbe conferma nella circolare del Ministero delle Comunicazioni (circolare n. 2270/2000) nella parte in cui riconosce che "*...la licenza individuale e l'autorizzazione generale devono essere conseguite da chi risponde della prestazione nei riguardi dell'utente*".

Prosegue Dhl Express affermando che la scelta compiuta dall'Autorità di imporre un titolo abilitativo su tutte le imprese che sono presenti a qualsiasi titolo nel mercato di riferimento si tradurrebbe in un aumento dei prezzi per ogni singola spedizione causato da una ingiustificata moltiplicazione dei costi (oneri contributivi) sostenuti dai soggetti che operano nella filiera con conseguenti effetti anticoncorrenziali posto che i soggetti operanti in Italia non sarebbero in grado di fornire un prodotto competitivo con quello offerto in altri Stati membri dell'UE. Non vi sarebbe, infine, nessun beneficio nei

confronti dell'utente né in termini di qualità né di buon funzionamento dei servizi dal momento che ogniqualvolta l'utente lamenterà un disservizio questi dovrebbe predisporre tanti reclami per quanti sono i soggetti che hanno prestato la propria attività.

**166.** Ups ritiene che l'obiettivo dell'Autorità di consentire all'utente finale di riconoscere il collegamento tra sede mandataria e operatore abilitato possa ben essere raggiunto prevedendo solo l'obbligo di esporre i segni distintivi; le ulteriori informazioni da fornire in relazione alle sedi mandatarie (denominazione, numero e ambito geografico di operatività delle sedi mandatarie; accordo commerciale; comunicazione su ogni eventuali modifiche delle informazioni fornite al momento del conseguimento del titolo abilitativo) sarebbero pertanto sproporzionate rispetto al suddetto obiettivo; inoltre, l'obbligo di depositare l'accordo commerciale con le sedi mandatarie si porrebbe in contrasto con l'esigenza di mantenere riservati dati sensibili e coperti da confidenzialità dal punto di vista commerciale.

**167.** Xplor sottolinea l'importanza di un'efficace attività di vigilanza e ispettiva che si estenda anche alle sedi mandatarie.

**168.** Gli altri soggetti partecipanti alla consultazione pubblica non hanno fornito commenti in merito.

#### *Le valutazioni finali dell'Autorità*

**169.** Le posizioni dei partecipanti che non condividono la disciplina delle sedi mandatarie prevista nel documento in consultazione sono diametralmente opposte: da un lato, alcuni ritengono che la sede mandataria debba essere soggetta al rilascio di un autonomo titolo abilitativo o che il soggetto abilitato che si avvale della sede mandataria attesti in capo ad essa la sussistenza di alcuni requisiti soggetti e oggettivi richiesti ai soggetti licenziatari e autorizzati; dall'altro, vi è chi invece ritiene che le imprese terze che operano per conto di un soggetto abilitato debbano poter svolgere senza alcun titolo abilitativo tutte le attività inerenti al servizio postale (anche le attività di trasporto, smistamento o di distribuzione degli invii postali), fermo restando che la responsabilità per la fornitura del servizio rimane in capo all'operatore abilitato.

**170.** Tali posizioni rendono opportune alcune precisazioni sulle valutazioni già espresse dall'Autorità nell'ambito della consultazione.

In virtù della normativa vigente nel settore postale (d.lgs. n. 261/1999) chiunque intenda offrire servizi postali in forma imprenditoriale è tenuto a munirsi di un titolo abilitativo (licenza individuale o autorizzazione generale).

La circostanza che nella filiera di soggetti che possono concorrere alla fornitura del servizio postale possano operare anche altre imprese (titolari di licenza o autorizzazione), oltre a quella alla quale si è rivolto il cliente, non incide sui principi che regolano ordinariamente la presentazione dei reclami in caso di disservizio. In tal caso, infatti, il cliente finale non potrà che rivolgere il proprio reclamo esclusivamente nei confronti dell'impresa con la quale ha stipulato il contratto per la fornitura del servizio

postale che rimane, ad ogni effetto, l'unico soggetto responsabile del corretto adempimento di tale contratto.

**171.** L'impresa abilitata (licenziataria o autorizzata) alla fornitura di servizi postali può avvalersi di società terze mediante la stipula di un contratto di appalto di servizi; e ciò in quanto, come evidenziato nell'ambito della consultazione pubblica, 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 comunque essere munita di autonomo titolo abilitativo per la fornitura del servizio postale.

Anche le imprese operanti nell'ambito delle affiliazioni commerciali per l'offerta al pubblico di servizi nel settore postale devono munirsi di licenza individuale o di autorizzazione generale in virtù dell'indipendenza giuridica ed economica dei due soggetti pur legati da un rapporto di affiliazione<sup>60</sup>.

**172.** In questo quadro di riferimento, si ritiene che la possibilità di esternalizzazione di servizi postali presso sedi di soggetti terzi che operino *sine titulo* in nome e per conto del soggetto abilitato se può trovare una giustificazione sotto il profilo dell'efficienza aziendale, perché consente al soggetto abilitato di essere presente su più punti del territorio nazionale, non può che rappresentare un'ipotesi eccezionale circoscritta solo allo svolgimento di determinate attività. In particolare, è ragionevole ritenere che debba trattarsi di attività che, come quella di raccolta degli invii postali, sono localizzate all'interno di sedi aperte al pubblico.

L'utente che ha accesso ad una sede mandataria, intesa come sede aperta al pubblico, deve 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 dell'intero servizio. Ecco perché nelle sedi mandatarie dovranno essere riprodotti i loghi e i segni distintivi del soggetto abilitato.

**173.** Alla luce di quanto precisato, si osserva che, oltre all'attività di raccolta, anche il ritiro degli invii postali (corrispondenza e pacchi) da parte del destinatario finale può essere localizzato in una sede aperta al pubblico. In particolare, l'operatore abilitato alla fornitura del servizio postale potrà avvalersi di sedi mandatarie, che operano in suo nome e conto e sulla base del titolo abilitativo da questi posseduto, per offrire su più punti del territorio nazionale sia il ritiro degli invii postali non recapitati (servizio di giacenza)

---

<sup>60</sup> La normativa 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".

sia il ritiro di invii postali che l'utente potrebbe scegliere di farsi consegnare direttamente presso la sede mandataria.

Si ritiene, pertanto, ragionevole integrare la definizione di "sedi mandatarie" prevedendo la possibilità che in tali sedi possa avvenire anche il ritiro degli invii postali.

**174.** Quanto all'obbligo di trasmettere al Ministero l'accordo commerciale che intercorre tra il soggetto abilitato e la sede mandataria, si può concordare sulla circostanza che tale onere sia sproporzionato rispetto all'obiettivo di assicurare che il soggetto abilitato assuma la responsabilità delle attività svolte nella sede mandataria. La piena assunzione di responsabilità del soggetto abilitato nei confronti dell'utente, anche per ciò che riguarda il rispetto da parte della sede mandataria della normativa postale, discende già incontrovertibilmente dalla circostanza che quest'ultima agisce in nome e per conto dell'operatore e in virtù del titolo abilitativo ad esso rilasciato. Rimane ferma la possibilità per l'Autorità di acquisire gli accordi commerciali ove ciò sia necessario per l'esercizio dei compiti ad essa attribuiti.

**175.** Quanto, infine, all'importanza di svolgere controlli anche nelle sedi mandatarie sottolineata da un partecipante, si richiama innanzitutto quanto rappresentato nel documento di consultazione in merito al fatto che spettano al Ministero le verifiche e i controlli periodici per la verifica della permanenza dei requisiti richiesti per il conseguimento della licenza individuale o dell'autorizzazione generale. Invece 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 o autorizzati.

**176.** Già nella proposta di regolamento si è precisato che 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. Per quanto qui di specifico interesse, si evidenzia che nella predetta delibera si precisa che "*[n]ell'ipotesi in cui gli operatori di comunicazione e i fornitori di servizi postali si avvalgano di terzi per lo svolgimento di attività connesse ai propri servizi, il Servizio Ispettivo e Registro può altresì procedere ad ispezioni presso le sedi di costoro, laddove vi sia ragione di ritenere che ivi possano essere acquisiti elementi utili all'efficace svolgimento dell'attività istituzionale dell'Amministrazione*" (articolo 1, comma 2, della delibera n. 228/08/Cons come modificata dalla delibera n. 710/13/CONS).

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

*La proposta in consultazione pubblica*

**177.** Al considerando n. 17 della direttiva n. 2008/6/CE, si legge che *"i servizi di solo trasporto non dovrebbero essere considerati come servizi postali"*. Dall'analisi svolta dall'Autorità e riportata nel documento in consultazione è emerso che nella normativa dell'Unione europea e in quella nazionale non sono indicati criteri utili a una distinzione univoca tra *"attività di trasporto postale"*, quale attività assoggettabile al rilascio del titolo abilitativo postale, e *"attività di solo trasporto"* che, in base al predetto considerando, non dovrebbe essere annoverata tra le attività di offerta di servizi postali.

**178.** Nell'impossibilità di ricavare sicuri indici di differenziazione tra le predette attività ai fini dell'assoggettamento alla disciplina inerente al rilascio di un titolo abilitativo "postale", si propone 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 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>61</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).

**179.** La definizione di *"attività di solo trasporto"* individuata dall'Autorità nel documento in consultazione esclude pertanto dall'assoggettamento alla disciplina del settore postale le imprese che effettuano solo ed esclusivamente attività di trasporto, senza svolgere quindi alcuna attività relativa alle fasi "a monte" e "a valle" della "fase di trasporto" nella sequenza dei servizi postali come definiti dall'art. 1, comma 2, lettera a), del decreto legislativo<sup>62</sup>, indipendentemente dal peso, dalle dimensioni e dal prezzo dei colli trasportati<sup>63</sup>.

*Le osservazioni dei soggetti partecipanti alla consultazione pubblica*

**180.** Agenzia Espressi, Cna, Cittadinanza attiva, Gps, Rotomail, Xplor dichiarano di condividere l'orientamento dell'Autorità, reputandolo, pertanto, idoneo ai fini della

---

<sup>61</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>62</sup> 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"*.

<sup>63</sup> In tal senso, tra l'altro, si è orientato in passato anche il Ministero (nota del 9 ottobre 2012, prot. 7592).

demarcazione degli ambiti di assoggettamento al regime autorizzativo postale. Fulmine, pur non prospettando alcuna modifica sostanziale, non condivide la genericità della proposta regolamentare avanzata dall’Autorità. Poste Italiane, ribadendo quanto già osservato in risposta al questionario, suggerisce una differenziazione basata sulla “natura dell’oggetto trasportato”. Da tale ricostruzione deriverebbe che tutti coloro che intendono svolgere un’attività di trasporto avente ad oggetto invii postali dovrebbero conseguire il prescritto titolo abilitativo. Dhl Global Forwarding (Italy) e Dhl Express ritengono che, sebbene l’individuazione del contratto in funzione del quale è reso il trasporto costituisca di certo un elemento decisivo ai fini dell’individuazione del mercato rilevante, nondimeno risulta difficilmente applicabile la categorizzazione di una prestazione come “di solo trasporto”, vale a dire come assolutamente priva di ogni operazione volta alla “raccolta e allo smistamento o alla distribuzione”. A dire delle predette società, un criterio utile per distinguere gli spedizionieri – vettori dai fornitori di servizi postali potrebbe essere quello “funzionale” in cui a rilevare sia soprattutto la funzione sostanziale del tipo di contratto. Nella prassi commerciale non vi sarebbe alcun dubbio circa il fatto che esistono attività (come quelle degli spedizionieri – vettori industriali) che pur comprendendo alcuni particolari profili attinenti alla raccolta e/o allo smistamento e/o alla distribuzione vengono percepite nella prassi commerciale e nel mercato essenzialmente come attività di trasporto piuttosto che attività postale e nelle quali l’utente sceglie direttamente e si affida al trasportatore anziché all’operatore postale. Tali attività dovrebbero essere distinte dalla disciplina regolatoria propria del servizio postale. Anche Aicai, in corso di audizione, ha manifestato una preferenza per un criterio funzionale, basato sulla percezione dell’attività da parte del cliente.

**181.** Confetra non condivide l’orientamento dell’Autorità e osserva che la definizione di “attività di solo trasporto” proposta dall’Autorità avrebbe con sé il limite di non escludere dall’ambito dei servizi postali una parte dei trasportatori, in particolare quelli che si occupano anche di logistica e, dunque, svolgono non solo attività di trasporto ma anche attività inerenti sia alla presa in consegna delle merci che non vengono caricate presso di loro sia alla consegna delle merci in più luoghi di scarico con attività ancillari al mero trasporto. Prevedere dunque la sola esclusione della “fase di trasporto” non sarebbe sufficiente ad escludere le imprese di spedizione internazionale e di autotrasporto dall’obbligo dell’autorizzazione generale.

**182.** Gli altri soggetti partecipanti alla consultazione pubblica non hanno fornito commenti in merito a tale quesito.

#### *Le valutazioni finali dell’Autorità*

**183.** Le osservazioni svolte dagli operatori nell’ambito della consultazione pubblica confermano innanzitutto l’impossibilità di ricavare dalla normativa dell’Unione europea e da quella nazionale sicuri indici di differenziazione tra “attività di trasporto postale” e “attività di solo trasporto”.

Sul punto, infatti, anche i partecipanti alla consultazione pubblica che hanno contestato il criterio proposto dall’Autorità, non hanno fornito, tuttavia, dei criteri più certi e convincenti in ordine alla distinzione tra le due attività.

**184.** In particolare, quanto al criterio fondato sulla qualificazione degli invii, basato, pertanto, sulla predeterminazione di differenti tipologie merceologiche in base alle quali distinguere tra “*attività di trasporto postale*” e “*attività di solo trasporto*”, occorre ribadire quanto già emerso in sede di consultazione pubblica in ordine alla impraticabilità di un criterio distintivo fondato sulla qualificazione di invio postale fornita dalla normativa. Il decreto legislativo 261/99, così come la direttiva, nel definire gli “invii postali”, fa riferimento sia ai prodotti di corrispondenza (esempio le lettere) sia ai “*pacchi contenenti merci con o senza valore commerciale*”. L’onnicomprendività della definizione normativa impedisce qualsiasi possibilità di distinzione tra le operazioni postali e le operazioni di mero trasporto merci. 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.

**185.** Del tutto impraticabile, poi, si ritiene il criterio funzionale suggerito da altri partecipanti alla consultazione: in pratica, attraverso tale criterio, per distinguere tra “*attività di trasporto postale*” e “*attività di solo trasporto*” ci si dovrebbe basare solo sulla funzione sostanziale del contratto (e sulla connessa percezione da parte del cliente dell’attività svolta dall’impresa) rimettendo così alla discrezionalità delle imprese la decisione sull’essere o meno assoggettati alla disciplina relativa ai titoli abilitativi nel settore postale.

**186.** In base a quanto premesso, resta confermata la definizione di “*attività di solo trasporto*”, già proposta nel documento in consultazione, come quell’attività relativa alla sola fase di trasporto e che non comporta lo svolgimento di alcuna attività inquadrabile nelle altre fasi della sequenza dei servizi postali come definita all’art. 1, comma 2, lettera a), del decreto legislativo.

**187.** In presenza di queste condizioni 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.

VISTI tutti gli atti del procedimento istruttorio;

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

## **DELIBERA**

### **Articolo 1**

1. È approvato il provvedimento recante “*Regolamento in materia di titoli abilitativi per l’offerta al pubblico di servizi postali*”, riportato nell’allegato A alla presente delibera, di cui forma parte integrante e sostanziale.

2. Il regolamento entra in vigore il giorno successivo a quello della pubblicazione della presente delibera sul sito *web* dell’Autorità.

La presente delibera, completa dell’allegato A, è pubblicata sul sito *web* dell’Autorità.

Roma, 11 marzo 2015

**IL PRESIDENTE**  
Angelo Marcello Cardani

**IL COMMISSARIO RELATORE**  
Francesco Posteraro

Per attestazione di conformità a quanto deliberato  
**IL VICE SEGRETARIO GENERALE**  
Antonio Perrucci