



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

DELIBERA N. 245/17/CONS

**ORDINANZA INGIUNZIONE ALLA SOCIETÀ GENERAL LOGISTICS
SYSTEM ITALY S.P.A. PER LA VIOLAZIONE DELL'ART. 14 BIS DEL
D.LGS. 22 LUGLIO 1999, N. 261**

L'AUTORITÀ

NELLA riunione di Consiglio del 27 giugno 2017;

VISTA la legge 24 novembre 1981, n. 689, recante *“Modifiche al sistema penale”* (di seguito denominata legge n. 689/1981);

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 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 2008/6/CE e, in particolare, l'art. 22 bis, comma 1;

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* (di seguito denominato d.lgs. n. 261/1999);

VISTO il decreto legislativo 2 luglio 2010 n. 104, recante *“Attuazione dell'art. 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo”*;

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

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. 125/17/CONS;

VISTA la Comunicazione della Commissione europea COM(2013)886 del 16 dicembre 2013, nella parte in cui chiarisce che l'obbligo di fornire all'autorità nazionale di regolamentazione del settore le informazioni necessarie, stabilito dall'art. 22 bis della citata direttiva 97/67/CE, riguarda non solo il fornitore del servizio universale ma anche gli operatori che forniscono altri servizi postali, compresi i pacchi;

VISTA la delibera n. 410/14/CONS, del 29 luglio 2014, recante “*Regolamento di procedura in materia di sanzioni amministrative e impegni*”, (di seguito denominato *Regolamento sanzioni*), come modificata, da ultimo, dalla delibera n. 581/15/CONS;

VISTA la delibera n. 129/15/CONS, del 11 marzo 2015, recante “*Approvazione del regolamento in materia di titoli abilitativi per l’offerta al pubblico di servizi postali*”;

VISTA la delibera n. 265/15/CONS, del 28 aprile 2015, recante “*Linee guida sulla quantificazione delle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dall’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*”;

VISTA la nota del 3 marzo 2016, con cui l’Autorità ha chiesto alla società General Logistics System Italy S.p.A. (di seguito GLS Italy) di compilare il questionario predisposto per la raccolta dei dati relativi al settore postale, connessa alla redazione della relazione annuale di cui all’art. 1, comma 6, lett. c), n. 12 della citata legge 31 luglio 1997, n. 249 (di seguito, Relazione annuale);

VISTA la nota del 7 aprile 2016, con cui GLS Italy, in riscontro alla suddetta richiesta di informazioni, ha trasmesso il questionario solo parzialmente compilato, omettendo di indicare, in particolare, i dati relativi ai ricavi complessivi realizzati dal corriere espresso GLS;

VISTA la nota del 26 settembre 2016, con cui l’Autorità ha sollecitato il completo riscontro alla richiesta di informazioni del 3 marzo 2016;

VISTA la nota del 29 settembre 2016, con cui GLS Italy ha ribadito di non poter indicare i ricavi complessivi del corriere espresso GLS, dichiarando di non avere diretta conoscenza né delle tariffe applicate dai franchisee né dei ricavi dagli stessi realizzati;

VISTA la nota del 23 novembre 2016, con cui l’Autorità ha richiesto in via ultimativa alla società di fornire riscontro alla richiesta di informazioni, facendo presente come GLS Italy, nella sua qualità di franchisor, fosse nelle condizioni di poter acquisire i dati relativi ai ricavi realizzati da tutte le società del network GLS;

VISTA la documentazione prodotta da GLS Italy nell’ambito del procedimento sanzionatorio avviato con l’atto di contestazione n. 13/16/DSP e, in particolare, il documento n. 2 (allegato al verbale dell’audizione del 23 novembre 2016), relativo ad una fattura emessa da GLS Italy relativa alle *royalties* versate da una società affiliata;

VISTO l’atto di contestazione n. 2/17/DSP, notificato a GLS Italy in data 7 febbraio 2017, e la relazione sulle risultanze preistruttorie di cui alla nota del 20 gennaio 2017 ad esso allegata;

VISTA la memoria difensiva di GLS Italy del 9 marzo 2017, illustrata nel corso dell’audizione tenutasi il 12 aprile 2017;

VISTA la nota del 10 aprile 2017, con cui GLS Italy fornisce riscontro alla richiesta di informazioni predisposta dell’Autorità nell’ambito della raccolta dati per la relazione annuale 2017;

CONSIDERATO che GLS Italy non si è avvalsa della facoltà del pagamento in misura ridotta di cui all'art. 16 della legge n. 689/1981;

VISTI tutti gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

1. Premessa

Come risulta dalla documentazione agli atti, il corriere espresso GLS opera in Italia attraverso un'organizzazione di *franchising* sotto la direzione e il coordinamento di GLS Italy, titolare di autorizzazione generale n. 000361/2000.

Nel contratto di *franchising* e nell'annesso "Regolamento Generale GLS" GLS Italy e i suoi affiliati sono congiuntamente indicati come "gruppo GLS", inteso come *"un sistema originale di regole e tecniche organizzative di una rete di imprese capace di trasportare merci e documenti in tutto il territorio, composta da una serie di imprenditori autonomi ed indipendenti, ciascuno licenziatario esclusivo del marchio nella determinata area del territorio in cui opera direttamente"*.

Pur essendo soggetti giuridicamente distinti, sul piano operativo non c'è autonomia da parte dei singoli affiliati nella gestione dei servizi di corriere espresso.

Tutti gli affiliati concorrono all'erogazione di un servizio che è unitariamente identificato dal medesimo marchio e l'interazione tra essi avviene attraverso l'utilizzo condiviso della strumentazione informatica messa a disposizione dal *franchisor* GLS Italy (che ne è proprietario), nonché attraverso la comune partecipazione al consorzio GESC (Gruppo Executive Società Consortile a r.l.), di cui GLS Italy è azionista di maggioranza.

Sul piano più strettamente operativo si evidenzia che, per come è strutturato il funzionamento del *franchising* e del consorzio - secondo le previsioni della documentazione contrattuale - le singole spedizioni non sono gestite da un unico operatore autonomamente, ma da una pluralità di operatori appartenenti al Gruppo, ciascuno dei quali concorre all'erogazione del servizio attraverso lo svolgimento di una delle distinte fasi in cui si articola il processo produttivo (raccolta, smistamento, trasporto e consegna). Infatti, ciascun affiliato è tenuto a svolgere la propria attività in una zona circoscritta del territorio nazionale, con l'obbligo di: affidare le spedizioni destinate alle località esterne ad essa agli altri affiliati competenti territorialmente; servirsi a tal fine dell'attività di smistamento e di collegamento tra le varie sedi svolte da GESC; distribuire all'interno della propria zona le spedizioni che provengono dalle aree di competenza di altri affiliati.

Attraverso il *software* a disposizione delle società del Gruppo, GLS Italy è in grado di controllare i flussi delle spedizioni (in particolare, i volumi degli invii e il cd. *tracking* di tutte le spedizioni affidate alle società del *network*) e di acquisire le informazioni sui ricavi realizzati dai singoli affiliati, sulla cui base sono calcolate le *royalties* da questi ultimi dovute. Ciascun affiliato, infatti, inserisce nel sistema

informatico l'indicazione dei ricavi realizzati. Peraltro, in base al contratto, per la verifica del calcolo delle *royalties* che le sono dovute, GLS Italy ha facoltà di controllare, direttamente o indirettamente, in qualunque momento e senza necessità di preavviso, tutta la documentazione contabile dei propri affiliati e questi ultimi sono tenuti a tenere a disposizione della società libri e registri contabili (paragrafo 8.6 dell'art. 8 del Contratto di *franchising*).

2. Il fatto e la contestazione

All'inizio di ogni anno, per le finalità connesse alla stesura della Relazione annuale, l'Autorità richiede ai principali operatori postali nazionali di compilare un questionario - indicando, in particolare, i ricavi e i volumi realizzati -, in maniera da consentire l'acquisizione delle informazioni necessarie alla rappresentazione delle dimensioni e dell'andamento del mercato.

Nell'ambito della raccolta dati per la Relazione annuale 2016, a GLS Italy è stata rivolta la suddetta richiesta in relazione alle attività svolte dall'intero Gruppo da essa diretto e coordinato.

La Società non ha trasmesso tutte le informazioni incluse nel questionario, omettendo, in particolare, l'indicazione dei ricavi realizzati da tutto il Gruppo. A tale riguardo la Società ha dichiarato di non avere “*la materiale e totale disponibilità dei dati relativi alle spedizioni immesse nel network GLS*” e di non avere, in particolare, “*alcuna diretta conoscenza delle tariffe applicate dai franchisee e, dunque, tantomeno, dei ricavi dei franchisee per le attività da loro svolte*”.

La Società, dunque, da un lato, per quanto riguarda i volumi, ha fornito un dato complessivo relativo a tutto il *network* (volumi generati dall'attività di tutti i *franchisee*), dall'altro, per quanto riguarda i ricavi, si è limitata a fornire il dato relativo alle spedizioni internazionali dall'Italia verso l'estero (in quanto gestite direttamente dalla stessa GLS Italy) e quello relativo alla totalità delle spedizioni gestite dalla società affiliata GLS Enterprise, interamente controllata da GLS Italy (che ne è socio unico).

La Società non ha, inoltre, indicato nel questionario i propri ricavi derivanti dalle *royalties* e dalla fatturazione di non meglio precisati “servizi vari” resi ai *franchisee*.

Nonostante le ripetute sollecitazioni dell'Autorità, nelle quali si evidenziava come la Società, nella sua qualità di affiliante, fosse nelle condizioni di poter acquisire i dati relativi ai ricavi realizzati dai propri affiliati¹, non è stato possibile includere nella

¹ In particolare venivano richiamate le prescrizioni del contratto di *franchising*, nel quale si prevede espressamente che:

- GLS Italy conosce i risultati raggiunti da ciascuna Sede GLS, sulla cui base vengono stabiliti i *target* annuali degli affiliati;
- gli importi percepiti da GLS a titolo di *royalties* dagli affiliati sono calcolati in percentuale (3%) del volume di affari, inteso quest'ultimo come l'ammontare complessivo delle prestazioni di servizi effettuate;

Relazione annuale 2016 un'esaustiva rappresentazione né della quota di mercato detenuta dal gruppo GLS in Italia, né, conseguentemente, del complessivo settore postale italiano.

È stata così contestata a GLS Italy la violazione dell'art. 14bis del d.lgs. n. 261/1999, che obbliga i fornitori di servizi postali a comunicare all'Autorità le informazioni necessarie alle finalità statistiche di rappresentazione del mercato, finalità connesse all'espletamento delle funzioni di regolazione, vigilanza, analisi e monitoraggio del settore.

La medesima violazione era già stata contestata alla Società per la mancata fornitura delle informazioni richieste nell'ambito della raccolta dati per la Relazione annuale 2015. Il relativo procedimento sanzionatorio è stato archiviato in quanto la Parte ha obblato, avvalendosi della facoltà prevista dall'art. 16 della legge n. 689/1981.

Con riguardo, invece, alla raccolta dati per la Relazione annuale 2017, la Società ha trasmesso il 10 aprile 2017 il valore complessivo dei ricavi realizzati nel quinquennio 2012- 2016 da tutti i *franchisee*, valore calcolato sulla base delle dichiarazioni rese da questi ultimi ai fini del calcolo delle *royalties* dovute a GLS Italy.

3. Deduzioni difensive

GLS Italy ha inviato il 9 marzo 2017 una memoria di difesa che è stata successivamente illustrata nell'audizione svoltasi il 12 aprile 2017.

La posizione della Società si articola nei punti di seguito sintetizzati.

a) I servizi di corriere espresso

In via preliminare la Società contesta il presupposto del procedimento, ovvero che i fornitori di servizi di corriere espresso, in quanto fornitori di servizi postali, siano soggetti alla normativa di settore e, in particolare, nel caso di specie, all'obbligo di riscontrare le richieste di informazioni dell'Autorità.

Al riguardo, la Parte richiama le ordinanze con cui il TAR Lazio ha disposto un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea (di seguito, CGUE) al fine di accertare la compatibilità con il diritto europeo della normativa di recepimento delle direttive postali (d. lgs. n. 261/1999), nonché del citato “Regolamento in materia di titoli abilitativi per l'offerta al pubblico di servizi postali” (delibera n. 129/15/CONS), nella parte in cui includono i servizi di corriere espresso tra i servizi postali.

Secondo la Società, in pendenza della suddetta domanda pregiudiziale, l'Autorità avrebbe dovuto attenersi all'obbligo di *stand still* sancito dall'art. 4, §3 del Trattato UE, astenendosi dall'adottare provvedimenti che ipoteticamente potrebbero essere in

-
- gli affiliati devono tenere a disposizione di GLS Italy la propria documentazione contabile che può effettuare controlli direttamente o indirettamente ed in qualunque momento ai fini della verifica del calcolo delle *royalties*.

contrasto con il diritto dell'Unione europea e, in particolare, provvedimenti sanzionatori.

Non ritiene, infine, la Società che la recente sentenza della CGUE del 16/11/16 nella causa C-2/15 si esprima sulla compatibilità con il diritto UE di una normativa nazionale che includa nell'ambito del settore postale anche i servizi di corriere espresso.

b) Il ruolo di GLS Italy nell'ambito del Gruppo GLS

La Società richiama le memorie difensive e la documentazione prodotte nell'ambito del procedimento sanzionatorio avviato con contestazione n. 13/16², nella parte in cui si nega la sussistenza in capo ad essa di un potere di direzione e coordinamento del gruppo GLS.

c) La richiesta di informazioni dell'Autorità

Nella propria memoria difensiva la Parte sottolinea come la richiesta di informazioni dell'Autorità fosse espressamente finalizzata a consentire la raccolta dei dati necessari per la predisposizione della Relazione annuale e come quest'ultima sia stata regolarmente predisposta dall'Autorità, nonostante l'incompletezza delle informazioni fornite da GLS Italy. Si aggiunge poi che, data l'ampiezza del contenuto della Relazione, la mancanza di alcuni dati non pregiudicherebbe il risultato di delineare il quadro informativo del settore.

Per tali motivi, i solleciti indirizzati dall'Autorità a GLS Italy per il completo riscontro delle proprie richieste informative – solleciti anche posteriori alla pubblicazione della Relazione annuale, nei quali si richiamavano generiche finalità statistiche – evidenzierebbero da parte dell'Autorità *“un utilizzo strumentale della funzione informativa piegata a esclusivi fini sanzionatori nei confronti di GLS Italy”*.

Sotto altro profilo, la Parte sostiene che la richiesta delle informazioni dovesse essere rivolta dall'Autorità a ciascuno degli affiliati GLS, richiamando a tale riguardo l'art. 18, comma 3 del Regolamento in materia di titoli abilitativi, che impone ai soggetti titolari di autorizzazione il rispetto degli obblighi informativi.

Infine, con riguardo alle dichiarazioni di fatturato che GLS Italy riceve dai propri affiliati ai fini del calcolo delle *royalties*, la Parte sostiene di non poterne divulgare il contenuto e di non potersi far carico della loro veridicità.

d) La richiesta di archiviazione del procedimento

Nel corso della citata audizione, la Parte, oltre ad illustrare i principali punti della memoria difensiva, confermando le proprie posizioni, ha richiesto all'Autorità di tener conto, ai fini dell'archiviazione del procedimento, della circostanza che, in risposta alla

² Il citato procedimento si è concluso con l'adozione della delibera n. 58/17/CONS, nelle cui premesse sono riportate sia la posizione difensiva di GLS Italy, sia le relative valutazioni dell'Autorità.

richiesta informativa per la Relazione annuale 2017, GLS Italy ha fornito i dati relativi ai ricavi realizzati da tutte le società affiliate dal 2012 al 2016. Nel fornire tali dati la Società ha, in ogni caso, precisato di non farsi carico dello loro veridicità, completezza e correttezza, trattandosi di dati basati su dichiarazioni di soggetti terzi.

4. Risultanze istruttorie e valutazioni dell'Autorità

In esito al procedimento sanzionatorio avviato con l'atto di contestazione n. 2/17/DSP, con riguardo alle argomentazioni svolte in sede difensiva da GLS Italy, sopra riportate in forma sintetica, si rappresenta quanto segue.

a) I servizi di corriere espresso

Il Libro Verde sullo sviluppo del mercato unico dei servizi postali³ chiarisce che il servizio di corriere espresso non si differenzia dal servizio postale di base né per il contenuto o il peso degli invii, né necessariamente per una maggiore rapidità, ma per un valore aggiunto consistente in una o più prestazioni addizionali.

I servizi di corriere espresso includono le fasi di raccolta, smistamento, trasporto e distribuzione di invii postali e, dunque, rientrano nella definizione di “servizi postali” di cui all'art. 1, comma 2, lett. a) del d.lgs. n. 261/1999, che ripropone in maniera letterale la corrispondente previsione definitoria contenuta nella direttiva postale.

Nel “*Regolamento in materia di titoli abilitativi per l'offerta al pubblico di servizi postali*” (delibera n. 129/15/CONS) espressamente si distinguono dal servizio postale universale quei servizi che, pur essendo a quest'ultimo riconducibili, si caratterizzano per la presenza di ulteriori prestazioni di natura supplementare, quali la consegna nelle mani del destinatario, la garanzia di recapito ad una determinata ora, il ritiro a domicilio, la conferma dell'avvenuta consegna, la possibilità di cambio di indirizzo e il tracciamento elettronico (art. 1, comma 1, lett. i). I servizi di corriere espresso comunemente prevedono l'erogazione di tali prestazioni supplementari.

Fatte queste premesse, con riguardo all'asserito contrasto delle richiamate disposizioni con la Direttiva 97/67/CE, si osserva quanto segue.

Sotto il profilo sostanziale, la giurisprudenza sovranazionale ritiene pacificamente che i corrieri espresso rientrino nel servizio postale e quindi nell'ambito di applicazione della Direttiva postale. Per quanto la Parte sostenga il contrario, non può non essere considerata decisiva in tal senso la recente pronuncia della CGUE (V sezione) nella causa C-2/15, in cui la Corte ha ritenuto conforme al diritto europeo l'imposizione dell'obbligo di contribuire al finanziamento dell'autorità nazionale di regolamentazione a carico di tutti i fornitori del settore postale, incluse le imprese che erogano servizi di corriere espresso. Ed infatti la Corte si è pronunciata su una domanda pregiudiziale (relativa all'interpretazione dell'art. 9 della direttiva 97/67/CE) sollevata

³ Risoluzione del Parlamento europeo del 22 gennaio 1993.

nell'ambito di un giudizio in cui era parte proprio un corriere espresso (DHL Express) che sosteneva di non essere un operatore postale e, conseguentemente, di non essere tenuto al pagamento del suddetto contributo.

Sempre in ambito europeo, va poi richiamata la recente proposta di regolamento sui servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi adottato dalla Commissione europea il 25 maggio 2016⁴. Come si legge nelle premesse della proposta, lo scopo del regolamento è quello di contribuire allo sviluppo del commercio elettronico (in tale ambito è ben noto il ruolo svolto proprio dai corrieri espresso) assicurando per i servizi di consegna transfrontaliera dei pacchi una maggiore trasparenza tariffaria e una più efficace sorveglianza regolamentare.

In quest'ottica, la proposta si propone di integrare le disposizioni della direttiva 97/67/CE per potenziare il processo di armonizzare della regolazione postale, sul presupposto, evidentemente, che i servizi di consegna pacchi rientrano pienamente nel settore postale e quindi nell'ambito applicativo della direttiva.

Di qui l'assenza nella proposta di regolamento di qualsiasi riferimento alla minuziosa, sottile e presunta differenziazione tra pacchi semplici e pacchi postali per la loro riconduzione entro o al di fuori del perimetro dei servizi postali. Nel testo si adotta piuttosto una definizione, per così dire, omnicomprensiva dei servizi di consegna dei pacchi, basata sull'inclusione di almeno una delle fasi delle attività postali di raccolta, smistamento, trasporto o distribuzione dei invii postali diversi dalla corrispondenza e di peso non superiore a 31,5 kg (fa eccezione l'attività di "solo trasporto" che, se non è svolta insieme ad una delle altre fasi, non è considerata attività postale).

Che i servizi di corriere espresso rientrino, a pieno titolo, nel servizio postale è un assunto consolidato non solo nella giurisprudenza europea ma anche nella giurisprudenza dei singoli Stati Membri. A tal proposito, a titolo esemplificativo, si ricorda una vicenda sottesa al contenzioso C-148/10, in cui il giudice del rinvio (Corte d'appello di Bruxelles) ritenne superfluo sottoporre alla Corte di Giustizia la questione sollevata dall'operatore Express Line, il quale sosteneva che i servizi di corriere espresso non fossero qualificabili come servizi postali, ma come servizi di trasporto e logistici con valore aggiunto rivolti alle imprese.

Anche la giurisprudenza nazionale ha avuto modo di pronunciarsi sulla questione, sostenendo espressamente l'inclusione dell'attività di corriere espresso nell'ambito dei servizi postali (T.A.R. Firenze, sez. I, 10/02/2017, n. 211).

Sotto il profilo procedurale, è evidente, poi, come il rinvio pregiudiziale alla CGUE disposto dal TAR (nell'ambito del giudizio sulla delibera n. 129/15/CONS) non incida sull'esecutività delle prescrizioni in tema di obblighi informativi a carico dei fornitori di servizi postali. Pertanto, diversamente da quanto sostiene la Parte, la pendenza della questione pregiudiziale non avrebbe potuto giustificare la rinuncia da

⁴ Il testo del regolamento è consultabile al seguente link: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52016PC0285>.

parte dell'Autorità all'esercizio della funzione sanzionatoria attraverso il mancato avvio del procedimento in esame, la sua sospensione o archiviazione.

Il richiamo all'obbligo di *stand still* e al principio di leale collaborazione sancito dall'art. 4, § 3 del Trattato UE appare, nel caso di specie, del tutto improprio, se si considera che il giudice *a quo*, nel sollevare la questione pregiudiziale, non ha ritenuto di adottare alcuna misura cautelare per sospendere temporaneamente l'applicazione dell'atto interno potenzialmente contrario al diritto UE, né ha evidenziato, nella propria decisione, alcuna circostanza di diritto o di fatto che comprovasse la sussistenza dei requisiti dell'urgenza e del rischio necessari affinché il rinvio alla CGUE seguisse il procedimento accelerato (in luogo di quello ordinario).

Più in generale, poi, si osserva che, nell'ambito della normativa e della prassi dell'UE, le fattispecie in cui trova applicazione l'obbligo di *stand still* sono ben diverse da quella in esame.

Sussiste certamente un obbligo di *stand still* in materia di aiuti di Stato, ma il fondamento dell'obbligo si rinviene non già nel principio di leale collaborazione bensì in precisi dati normativi: dal combinato disposto dell'art. 108, n. 3 TFUE e degli artt. 2 e 3 del Regolamento n. 659/1999, infatti, si evince che al progetto di concessione o modifica dell'aiuto non possa essere data esecuzione (cd. clausola di *stand still*), prima che la Commissione abbia svolto le proprie valutazioni e reso, in maniera tacita o espressa, il proprio assenso.

La giurisprudenza, poi, ravvisa un dovere di *stand still* (quale corollario del principio di leale collaborazione), in capo al legislatore nazionale durante il periodo intercorrente tra la pubblicazione della direttiva nella GUUE e il termine assegnato per il suo recepimento: fino alla scadenza del termine di attuazione della direttiva, il legislatore deve evitare qualsiasi forma di interpretazione o di applicazione del diritto nazionale che possa compromettere il risultato voluto dalla direttiva.

b) Il ruolo di GLS Italy nell'ambito del Gruppo GLS

La situazione di indipendenza che caratterizza le posizioni dell'affiliato e dell'affiliante nell'ambito del contratto di affiliazione commerciale, non esclude che in concreto - e, nel caso del *franchising* GLS, già in base alle previsioni del contratto - il soggetto affiliante eserciti poteri di direzione e coordinamento e, soprattutto, di ingerenza e di decisione sulle attività svolte dai singoli affiliati.

Tale ruolo di coordinamento e direzione è essenziale, peraltro, all'operatività del *network*, in quanto l'erogazione dei servizi richiede la partecipazione delle diverse imprese, ciascuna delle quali partecipa attraverso la gestione di singole fasi della catena produttiva. A titolo esemplificativo, alla spedizione di un invio postale da Roma a Milano, concorrono: i) l'affiliato a cui è affidata la competenza esclusiva per la città di Roma, che effettua la cd. raccolta; ii) la società GESC, che gestisce lo smistamento degli invii e le linee di collegamento tra i diversi punti del territorio; iii) l'affiliato

competente nella zona di Milano, che si occuperà del recapito dell'invio all'indirizzo del destinatario.

Tale riparto di competenze è delineato nel contratto di affiliazione commerciale, nella parte in cui sono definiti i diritti di esclusiva e gli obblighi degli affilianti.

Dalle clausole del contratto di *franchising* e dell'annesso “*Regolamento Generale GLS*” si ricava che il rapporto intercorrente tra tutti i soggetti chiamati a svolgere le varie fasi del servizio GLS non si risolve nella mera affiliazione commerciale e nell'uso di un determinato marchio, ma è caratterizzata dall'esercizio concreto di una direzione unitaria da parte di GLS Italy, con potere di ingerenza e di decisione su tutti gli aspetti essenziali della gestione dell'impresa da parte degli affiliati.

Questi ultimi, sia pure soggetti distinti sotto un profilo meramente formale, tuttavia, da un punto di vista economico e sostanziale, agiscono nell'ambito di una logica imprenditoriale unitaria.

L'omogeneità e l'uniformità del prodotto (il servizio postale), la capillarità della rete, il controllo di ogni fase dell'attività, rispecchiano l'unitarietà dell'organizzazione in tutte le fasi di svolgimento del servizio.

L'unitarietà del gruppo e il ruolo di indirizzo e coordinamento GLS si basano non solo sui rapporti di affiliazione commerciale, ma anche sulla comune partecipazione al Consorzio GESC. GLS Italy non è solo l'affiliante, ma anche l'azionista di maggioranza del Consorzio che riunisce tutte le società del Gruppo. In tale posizione, attraverso un flusso costante di istruzioni e indirizzi impartiti ai propri affiliati, la Società incide in modo determinante sulle loro scelte strategiche ed operative, di carattere finanziario, industriale e commerciale, scelte che dovrebbero essere proprie di ciascun soggetto non solo formalmente ma anche sostanzialmente indipendente.

A ciò si aggiungono penetranti poteri di controllo, con facoltà di verifiche dirette in qualsiasi momento non solo da remoto, attraverso gli strumenti informatici, ma anche in loco, ivi inclusa la diretta acquisizione della documentazione contabile.

Né può darsi rilevanza alla circostanza che, secondo quanto asserito dalla Parte, gli affiliati sarebbero autonomi nella fissazione dei prezzi finali all'utenza. Deve infatti considerarsi al riguardo che la base comune per la definizione del prezzo *retail* è data dalle compensazioni tra gli affiliati per il trasporto e la consegna degli invii nelle diverse zone del territorio nazionale. Sia per il trasporto degli invii, sia per la consegna degli stessi ciascun affiliato è obbligato, infatti, da contratto, a rivolgersi, rispettivamente, a GESC e agli altri affiliati di volta in volta competenti nella zona di destinazione degli invii. Tali compensazioni tra le società del *network*, che evidentemente vincolano in maniera determinante ciascun affiliato nella determinazione del prezzo finale all'utente, sono fissate dai regolamenti consortili di GESC, di cui GLS Italy è azionista di maggioranza.

Non si vede quindi come si possa sostenere l'assenza di determinazioni di GLS al riguardo.

È evidente, dunque, come nella sostanza non si possa parlare di autonomia dei singoli affiliati nella fissazione del prezzo finale. Essi hanno, al più, un ridotto margine di discrezionalità che può considerarsi circoscritto, dato il livello di competitività del mercato dei corrieri espresso, all'applicazione di sconti a volume a favore dei clienti con maggiore capacità di domanda.

c) La richiesta di informazioni dell'Autorità

Come già rappresentato, la richiesta di informazioni dell'Autorità, a cui GLS Italy non ha dato completo riscontro, era rivolta ai principali operatori del mercato postale ed era finalizzata a raccogliere i dati, relativi in particolare al segmento dei servizi di corriere espresso, che poi sono stati esposti nella Relazione annuale 2016 (precisamente, a pag. 117 della stessa).

A causa dell'incompletezza dei dati acquisiti da GLS Italy, nella Relazione annuale 2016 è stata indicata una quota di mercato per i servizi di corriere espresso a marchio GLS che include soltanto i ricavi e i volumi realizzati da GLS Italy e dall'affiliata GLS Enterprise. Tale quota parziale - come emerge dal confronto con i dati relativi a tutto il Gruppo, acquisiti nell'ambito della raccolta dati per la Relazione annuale 2017 - rappresenta soltanto il 42% per l'anno 2013, il 48% per l'anno 2014 ed il 52% per l'anno 2015, dei ricavi complessivi realizzati da tutto il Gruppo.

Pertanto, a differenza di quanto sostenuto dalla Parte, l'incompletezza dei dati ha pregiudicato la finalità della Relazione annuale di delineare il quadro informativo del settore. Ed infatti, nella Relazione annuale 2017 sarà necessario fornire precisazioni in merito alla quota di mercato GLS, che, grazie alla disponibilità dei dati complessivi del Gruppo, risulterà essere non più del 10,5% (dato riportato nella Relazione annuale 2016), ma del 19%.

Non è poi ragionevole pretendere che l'Autorità rivolga la richiesta di informazioni a tutti i singoli operatori che compongono il network GLS. Per come tale network è configurato (sulla base delle previsioni del contratto di franchising e sulla base della partecipazione di tutte le imprese al Consorzio GESC), data la complessità dei rapporti esistenti fra le varie imprese - ciascuna delle quali, come sopra rappresentato, contribuisce all'offerta dei servizi finali all'utenza attraverso lo svolgimento soltanto di una parte della complessa catena di erogazione del servizio - una tale frammentazione non avrebbe consentito una stima adeguata della quota di mercato detenuta dal gruppo GLS.

Infine, con riguardo ai solleciti rivolti a GLS per richiedere la trasmissione delle informazioni anche a seguito della pubblicazione della Relazione annuale 2016, si fa presente che, al di là delle scadenze connesse con la redazione della Relazione, l'acquisizione delle informazioni di mercato rientra nei compiti istituzionali dell'Autorità, a cui il legislatore ha espressamente demandato le funzioni di analisi e monitoraggio del settore postale.

d) La richiesta di archiviazione del procedimento

La circostanza che nell'ambito della raccolta dati per la Relazione annuale 2017 GLS Italy abbia provveduto a riscontrare la richiesta di informazioni dell'Autorità fornendo i dati di ricavo e volumi per tutti i propri affiliati per gli anni dal 2012 al 2016, non può essere valutata ai fini dell'archiviazione del presente procedimento, ma soltanto ai fini della quantificazione della sanzione, ai sensi di quanto stabilito dalla citata delibera n. 265/15/CONS.

RITENUTO che, alla luce di quanto emerso nel corso del procedimento sanzionatorio, per le motivazioni sopra espresse, risulta accertata la violazione da parte di GLS Italy degli obblighi informativi di cui all'art. 14 bis del d.lgs. n. 261/1999;

CONSIDERATO che, ai sensi dell'art. 21, comma 7-bis, del d. lgs. n. 261/1999 *“gli operatori postali che non provvedono, nei termini e con le modalità prescritti, alla comunicazione dei documenti, dei dati e delle notizie richieste dall'autorità di regolamentazione sono puniti con sanzione pecuniaria amministrativa da mille euro a centocinquantamila euro”*;

CONSIDERATO quanto segue ai fini della determinazione della sanzione ai sensi dell'art.11 della legge n. 689/1981:

A) Gravità della violazione

Con riferimento alla gravità della violazione, si rileva che, a causa dell'incompletezza dei dati trasmessi da GLS Italy in riscontro alla richiesta di informazioni dell'Autorità, non è stato possibile rappresentare adeguatamente, nella Relazione annuale 2016, le quote di mercato del settore postale relative ai servizi di corriere espresso, con conseguente necessità di fornire precisazioni, nella successiva Relazione annuale, in merito alla stima della quota di mercato GLS. Più in generale, la violazione degli obblighi informativi ha pregiudicato lo svolgimento da parte dell'Autorità delle fondamentali funzioni di monitoraggio e analisi del mercato postale, la cui finalità è anche quella di assicurare all'Autorità la disponibilità dei dati necessari per dar seguito alle richieste di informazioni della Commissione europea.

B) Personalità dell'agente

Con riferimento alla personalità dell'agente, deve osservarsi che GLS Italy vanta un'esperienza trentennale in Italia nel settore dei servizi di corriere espresso ed è la società attraverso cui General Logistics System BV (appartenente al Royal Mail Group e presente in 36 Paesi europei) fornisce servizi di corriere espresso in Italia. Si tratta, quindi, di un soggetto dotato di elevata qualificazione professionale, sicuramente in grado di valutare la rilevanza gli obblighi informativi nei confronti dell'Autorità prescritti dalla normativa di settore. Peraltro, prima dell'avvio del procedimento

sanzionatorio, GLS non ha riscontrato la richiesta di informazioni dell'Autorità, nonostante i ripetuti solleciti di quest'ultima.

C) Condizioni economiche dell'agente

Con riferimento alle condizioni economiche dell'agente, si ritiene che esse siano tali da giustificare la complessiva misura della sanzione pecuniaria oggetto del presente atto. In particolare, l'analisi del conto economico relativo al bilancio di esercizio al 31 marzo 2016, estratto dalla banca dati "Telemaco" del Registro delle Imprese, evidenzia ricavi delle vendite e delle prestazioni (voce A1 del conto economico) pari a euro 79.938.196,00 (settantanovemilioninovecentotrentottomilacentonovantasei/00);

D) Opera svolta dall'agente per l'eliminazione o l'attenuazione delle conseguenze della violazione

Con riferimento all'opera svolta dall'agente, si dà atto che la Società, a seguito dell'avvio del procedimento, nell'ambito della raccolta dati per la stesura della Relazione annuale 2017, ha fornito i dati relativi ai ricavi realizzati da tutte le società affiliate nel periodo dal 2012 al 2016,

RITENUTO di dovere determinare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria per la violazione accertata nella misura di euro 75.000,00 (settantacinquemila/00), ritenendola sufficientemente afflittiva in relazione agli usuali criteri per la determinazione della sanzione di cui all'art. 11 della legge n. 689/1981:

VISTI gli atti del procedimento;

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

ACCERTA

la violazione da parte della società GLS Italy, con sede in San Giuliano Milanese (MI), Via Basento n. 19, degli obblighi informativi di cui all'art. 14 bis del d.lgs. 22 luglio 1999, n. 261;

ORDINA

alla società GLS Italy, con sede in San Giuliano Milanese (MI), Via Basento n. 19, di pagare la somma di euro 75.000,00 (settantacinquemila/00) quale sanzione amministrativa pecuniaria per la violazione accertata;

DIFFIDA

ai sensi dell'art. 21, comma 7-ter, del d.lgs. 261/1999, la società GLS Italy dal porre in essere ulteriori comportamenti in violazione dei suddetti obblighi informativi;

INGIUNGE

alla società GLS Italy, con sede in San Giuliano Milanese (MI), Via Basento n. 19, di versare la predetta somma alla Sezione di Tesoreria Provinciale dello Stato di Roma, utilizzando il c/c n. 871012 con imputazione al capitolo 2379, capo X, bilancio di previsione dello Stato o mediante bonifico bancario utilizzando il codice IBAN IT5400100003245348010237900, evidenziando nella causale “*Sanzione amministrativa irrogata dall’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni con Delibera n. 245/17/CONS*”, entro trenta giorni dalla notificazione del presente provvedimento, sotto pena dei conseguenti atti esecutivi a norma dell’articolo 27 della citata legge n. 689/81.

Entro il termine di dieci giorni dal versamento, dovrà essere inviata in originale, o in copia autenticata, a quest’Autorità quietanza dell’avvenuto versamento, indicando come riferimento “*Delibera n. 245/17/CONS*”.

Ai sensi dell'art. 135 comma 1, lett. b), del decreto legislativo del 2 luglio 2010, n. 104, il presente atto può essere impugnato davanti al Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, in sede di giurisdizione esclusiva. Ai sensi dell’articolo 119 del medesimo decreto legislativo, il termine per ricorrere avverso il presente provvedimento è di 60 giorni dalla notifica dello stesso.

La presente delibera è comunicata alla Parte e pubblicata sul sito web dell'Autorità.

Roma, 27 giugno 2017

IL COMMISSARIO RELATORE
Francesco Posteraro

IL PRESIDENTE
Angelo Marcello Cardani

Per attestazione di conformità a quanto deliberato
IL SEGRETARIO GENERALE
Riccardo Capecchi