



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

DELIBERA N. 572/18/CONS

**ORDINANZA INGIUNZIONE A SISTEMA ITALIA 93 S.R.L.
PER LA VIOLAZIONE DELL'ART. 6 DEL D. LGS. N. 261/1999 E DELL'ART. 8
DEL "REGOLAMENTO IN MATERIA DI TITOLI ABILITATIVI PER
L'OFFERTA AL PUBBLICO DI SERVIZI POSTALI" (ALL. A DELIBERA N.
129/15/CONS)**

L'AUTORITÀ

NELLA riunione di Consiglio del 29 novembre 2018;

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;

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-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, e, in particolare, l'art. 21, che designa l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (di seguito denominata Autorità) quale autorità nazionale di regolamentazione per il settore postale ai sensi dell'art. 22 della direttiva 97/67/CE;

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. 405/17/CONS;

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, dell'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*”;

VISTO l’atto di contestazione n. 20/18/DSP, notificato a Sistema Italia 93 S.r.l. (di seguito, Sistema Italia o la Società) in data 9 luglio 2018, e la relazione sulle risultanze preistruttorie di cui alla nota del 10 aprile 2018 ad esso allegata;

VISTA la nota del 7 agosto 2018, con cui la Società ha trasmesso le memorie difensive, successivamente illustrate nel corso dell’audizione svoltasi il 1° ottobre 2018;

CONSIDERATO che Sistema Italia non si è avvalsa, nell’ambito del procedimento sanzionatorio avviato con il suddetto atto di contestazione, 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. Il fatto e la contestazione

Sistema Italia è concessionaria esclusiva per l’Italia dei marchi e dell’insegna “MBE Mail Boxes ETC”, di proprietà di MBE Mail Boxes ETC. USA Inc. (Società statunitense con sede in S. Diego, California), acquisiti da MBE Worldwide S.r.l. (società che detiene in Sistema Italia una partecipazione azionaria pari al 98%).

Sistema Italia ha creato una rete di esercizi affiliati, per l’offerta al pubblico, tra gli altri, di servizi di corriere espresso nazionali e internazionali espletati da operatori postali convenzionati, con i quali la Società ha stipulato appositi “accordi quadro” (a titolo esemplificativo, UPS e/o SDA, per i servizi di corriere espresso nazionali, e UPS e/o Federal Express, per i servizi di corriere espresso internazionali).

Il 23 novembre 2017 è stata effettuata un’ispezione presso la ditta individuale Galante Alessandro, avente sede legale a Roma, in via della Balduina n. 7/A. La ditta è risultata essere affiliata di Sistema Italia a far data dal 1° aprile 2013.

Nel corso dell’ispezione è stata acquisita copia del contratto di affiliazione commerciale in virtù del quale l’affiliante Sistema Italia concede ai propri affiliati il diritto di aprire e gestire un punto vendita che utilizzi l’insegna e i marchi “MBE Mail Boxes ETC”, nel quale sono offerti al pubblico, tra gli altri, servizi di corriere espresso nazionali e internazionali.

Secondo le dichiarazioni rese in sede di ispezione, la ditta individuale Galante Alessandro “*effettua spedizioni attraverso TNT, SDA, SOCISEC srl (per DHL), Pony*

express Easy Rider” e non è in possesso di un titolo abilitativo all’offerta di servizi postali.

Nel corso dell’ispezione sono stati acquisiti i moduli d’ordine delle spedizioni effettuate dalla suddetta ditta individuale (che devono essere compilate a cura dei clienti mittenti), sui quali è presente l’indicazione del marchio “MBE Mail Boxes ETC”.

Nei moduli d’ordine “MBE Mail Boxes ETC”, si prevede che *“Il cliente dà incarico a Mail Boxes ETC (qui di seguito MBE) di provveder alla consegna del suo collo al corriere prescelto (...), che ne curerà la consegna al luogo di destinazione e di sottoscrivere in suo nome e suo conto la relativa lettera di vettura, le cui condizioni di trasporto il cliente dichiara di conoscere, in quanto allegate al presente ordine di spedizione. I colli accettati da MBE possono essere soggetti al rifiuto di spedizione da parte del corriere”*.

Nei moduli d’ordine “MBE Mail Boxes ETC” sono indicati i seguenti corrieri ai quali “MBE Mail Boxes ETC” può consegnare i colli affidatigli dai clienti: UPS, SDA, Fedex, TNT, DHL e Sogestras.

In allegato ai moduli d’ordine sono riportate le “Condizioni generali di trasporto” di ciascuno dei suddetti corrieri.

In esito all’attività preistrutturativa, gli Uffici hanno ritenuto che Sistema Italia attraverso la propria rete di affiliati svolga attività postale, in particolare espletando l’attività di raccolta di invii postali rientranti nella categoria dei servizi di corriere espresso, ovvero servizi postali qualificabili come servizi postali a valore aggiunto, ai sensi dell’art. 1, comma 1, lett. i) del “Regolamento in materia di titoli abilitativi per l’offerta al pubblico di servizi postali” (allegato A alla citata delibera n. 129/15/CONS, per il cui espletamento è prescritto il rilascio di un’autorizzazione generale (ai sensi dell’art. 6 del d.lgs. n. 261/1999 e dell’art. 8 dell’allegato A alla delibera n. 129/15/CONS).

Il “Regolamento in materia di titoli abilitativi per l’offerta al pubblico di servizi postali” (allegato A alla citata delibera n. 129/15/CONS) qualifica come servizi postali *“i servizi che includono la raccolta, lo smistamento, il trasporto e distribuzione degli invii postali”* e, in conformità alle norme della citata direttiva n. 97/67/CE, prevede il rilascio di un titolo abilitativo per lo svolgimento anche di una sola delle suddette fasi, ad esclusione dell’attività di solo trasporto (art. 3, comma 2).

Nella citata delibera n. 129/15/CONS (in particolare, al paragrafo 171 delle premesse) si precisa che, ove un’impresa abilitata alla fornitura di servizi postali decida,

nell'ambito della propria sfera di autonomia negoziale, di avvalersi di società terze sulla base di un contratto di appalto di servizi, l'impresa appaltatrice debba essere comunque munita di autonomo titolo abilitativo.

La disciplina dei titoli abilitativi, nell'ambito del quadro regolamentare europeo e nazionale, è preordinata alla necessità di garantire che i servizi postali, quali servizi di interesse economico generale, siano svolti in conformità alle esigenze essenziali degli utenti;

Per il soddisfacimento delle suddette esigenze essenziali, risultano particolarmente rilevanti le attività in cui c'è un contatto diretto con gli utenti, quali la raccolta degli invii da parte dei mittenti.

Da verifiche condotte con il Ministero dello sviluppo economico (di seguito, MISE) è risultato che Sistema Italia e 520 soggetti ad essa affiliati sono privi di titolo abilitativo all'offerta al pubblico di servizi postali.

Conseguentemente, alla Società è stata contestata la violazione dell'art. 6 del d.lgs. n. 261/1999 e dell'art. 8 del "*Regolamento in materia di titoli abilitativi per l'offerta al pubblico di servizi postali*" (allegato A alla citata delibera n. 129/15/CONS), violazione sanzionabile ai sensi dell'art. 21, comma 5, del d.lgs. n. 261/1999, sia in relazione al mancato conseguimento da parte della stessa dell'autorizzazione generale, sia per aver affidato (attraverso la stipula di contratti di affiliazione commerciale) lo svolgimento delle attività di raccolta di invii postali a 520 soggetti affiliati non muniti del prescritto titolo abilitativo.

Alla Società sono state contestate le seguenti fattispecie violative:

1. svolgimento di attività postale (raccolta di invii relativi a servizi di corriere espresso), attraverso una rete di operatori affiliati, in mancanza di autorizzazione generale;
2. aver affidato nella Regione Abruzzo lo svolgimento di attività postale (raccolta di invii relativi a servizi di corriere espresso) a n. 5 operatori non muniti di autorizzazione generale;
3. aver affidato nella Regione Basilicata lo svolgimento di attività postale (raccolta di invii relativi a servizi di corriere espresso) a n. 5 operatore non munito di autorizzazione generale;
4. aver affidato nella Regione Calabria lo svolgimento di attività postale (raccolta di invii relativi a servizi di corriere espresso) a n. 3 operatori non muniti di autorizzazione generale;

5. aver affidato nella Regione Campania lo svolgimento di attività postale (raccolta di invii relativi a servizi di corriere espresso) a n. 50 operatori non muniti di autorizzazione generale;
6. aver affidato nella Regione Emilia-Romagna lo svolgimento di attività postale (raccolta di invii relativi a servizi di corriere espresso) a n. 40 operatori non muniti di autorizzazione generale;
7. affidato nella Regione Friuli Venezia Giulia lo svolgimento di attività postale (raccolta di invii relativi a servizi di corriere espresso) a n. 11 operatori non muniti di autorizzazione generale;
8. aver affidato nella Regione Lazio lo svolgimento di attività postale (raccolta di invii relativi a servizi di corriere espresso) a n. 49 operatori non muniti di autorizzazione generale;
9. aver affidato nella Regione Liguria lo svolgimento di attività postale (raccolta di invii relativi a servizi di corriere espresso) a n. 10 operatori non muniti di autorizzazione generale;
10. aver affidato nella Regione Lombardia lo svolgimento di attività postale (raccolta di invii relativi a servizi di corriere espresso) a n. 122 operatori non muniti di autorizzazione generale;
11. aver affidato nella Regione Marche lo svolgimento di attività postale (raccolta di invii relativi a servizi di corriere espresso) a n. 11 operatori non muniti di autorizzazione generale;
12. aver affidato nella Regione Molise lo svolgimento di attività postale (raccolta di invii relativi a servizi di corriere espresso) a n. 2 operatori non muniti di autorizzazione generale;
13. aver affidato nella Regione Piemonte lo svolgimento di attività postale (raccolta di invii relativi a servizi di corriere espresso) a n. 49 operatori non muniti di autorizzazione generale;
14. aver affidato nella Regione Puglia lo svolgimento di attività postale (raccolta di invii relativi a servizi di corriere espresso) a n. 47 operatori non muniti di autorizzazione generale;
15. aver affidato nella Regione Sardegna lo svolgimento attività postale (raccolta di invii relativi a servizi di corriere espresso) a n. 5 operatori non muniti di autorizzazione generale;
16. aver affidato nella Regione Sicilia lo svolgimento attività postale (raccolta di invii relativi a servizi di corriere espresso) a n. 41 operatori non muniti di autorizzazione generale;

17. aver affidato nella Regione Toscana lo svolgimento di attività postale (raccolta di invii relativi a servizi di corriere espresso) a n. 27 operatori non muniti di autorizzazione generale;

18. aver affidato nella Regione Trentino-Alto Adige lo svolgimento di attività postale (raccolta di invii relativi a servizi di corriere espresso) a n. 4 operatori non muniti di autorizzazione generale;

19. aver affidato nella Regione Umbria lo svolgimento di attività postale (raccolta di invii relativi a servizi di corriere espresso) a n. 8 operatori non muniti di autorizzazione generale;

20. aver affidato nella Regione Valle d'Aosta lo svolgimento di attività postale (raccolta di invii relativi a servizi di corriere espresso) a n. 1 operatore non munito di autorizzazione generale;

21. aver affidato nella Regione Veneto lo svolgimento di attività postale (raccolta di invii relativi a servizi di corriere espresso) a n. 30 operatori non muniti di autorizzazione generale.

2. Memorie difensive

Nelle proprie memorie Sistema Italia respinge integralmente quanto le è stato contestato e, in particolare, la natura postale delle attività svolte dalla Società e dai suoi affiliati.

Il contenuto degli scritti difensivi si articola nei punti di seguito sintetizzati.

a) La *ratio* della regolazione nei servizi accessori

La Società offre una ricostruzione delle finalità che hanno indotto il legislatore europeo ad adottare la direttiva 97/67/CE, secondo la quale *“per le attività non rientranti nel contesto del perimetro del servizio universale, l’unico compito del regolatore consiste esclusivamente nel garantire gli utenti dei servizi postali, non rivedendosi nella normativa comunitaria alcuna norma che possa legittimare un ampliamento dell’ambito della regolazione dei servizi postali”*. Inoltre, la Società sostiene che *“in sintesi, il processo di graduale arretramento della nozione di servizio universale e di sempre maggiore rilevanza delle dinamiche del mercato quale criterio di regolazione dei servizi, dovrebbe indurre anche il regolatore a prevedere il proprio intervento come situazione di estrema ratio, in caso di comprovato fallimento del mercato, evitando ulteriori limiti regolatori non effettivamente essenziali per il perseguimento dell’interesse specifico della tutela degli utenti dei servizi postali, evitando in particolare interpretazioni che tendano ad estendere gli obblighi autorizzatori al di là rispetto a quanto effettivamente necessario”*.

b) Precisazioni sull'attività svolta dalla Società

La Società sostiene di svolgere un'attività di intermediazione tra il cliente e il corriere. In particolare, il cliente conferirebbe agli affiliati MBE mandato a stipulare per suo conto un contratto con uno dei corrieri convenzionati, autonomamente scelti dal cliente stesso, di regola sulla base del prezzo più conveniente.

L'attività di raccolta degli invii verrebbe effettuata presso le sedi degli affiliati MBE dal corriere con il quale il cliente ha deciso di stipulare il proprio contratto.

Pertanto, la Società, tramite i suoi affiliati, non svolgerebbe un'attività di raccolta, ma fornirebbe un servizio meramente accessorio rispetto all'attività di raccolta effettuata dai corrieri.

La Società sottolinea, poi, come l'attività di raccolta svolta dai corrieri presso le sedi degli affiliati MBE sia già *“soggetta a stringente regolazione”*, in quanto rientrante nel perimetro dell'autorizzazione generale di cui i corrieri sono titolari. Per tale motivo, ad avviso della Società, non sussisterebbe alcuna esigenza di tutela di interesse pubblico *“a sottoporre a ulteriore regolazione un'attività già ampiamente controllata”*, né sarebbe in linea con il processo di liberalizzazione in corso richiedere per il medesimo servizio (la raccolta) due autorizzazioni, una in capo al corriere che effettua la raccolta e una in capo all'impresa nei cui locali la raccolta viene svolta.

c) Il parere del MISE del 2008

Nelle memorie difensive si richiamano le note del MISE indirizzate alla Società, (note di cui è stata fornita copia all'Autorità in fase preistruttoria), con le quali si esclude la necessità del titolo autorizzatorio per le attività di raccolta postale svolte da Sistema Italia. Tale orientamento sarebbe stato in più occasioni ribadito dal MISE, anche a seguito dell'entrata in vigore della direttiva UE in materia postale n. 6/2008.

Secondo la Società la posizione espressa dal MISE si baserebbe su di una legittima interpretazione delle norme nazionali e comunitarie e, conseguentemente, Sistema Italia, che ad essa si è conformata, non sarebbe sanzionabile per variazioni normative successivamente introdotte da una fonte secondaria, quale la delibera dell'Autorità n. 129/15/CONS.

L'Autorità non avrebbe dovuto contestare a Sistema Italia la violazione delle norme che prescrivono la necessità di un titolo autorizzatorio per la fase di raccolta degli invii postali, ma avrebbe dovuto invece, semmai, limitarsi a richiedere alla Società di adeguarsi al nuovo quadro normativo.

Sistema Italia contesta, inoltre, la legittimità della delibera n. 129/15/CONS nella parte in cui disciplina le sedi mandatarie dell'operatore postale: in quanto fonte normativa secondaria, la delibera non avrebbe potuto introdurre ulteriori vincoli regolamentari rispetto a quelli già previsti dalla normativa europea e dalla normativa nazionale di recepimento.

d) La responsabilità della Società per gli illeciti attribuiti agli affiliati

La Società contesta l'attribuzione di responsabilità per il mancato conseguimento del titolo autorizzatorio da parte dei propri affiliati.

Al riguardo viene rimarcata l'assoluta autonomia organizzativa e gestionale dei *franchisee*. Il contratto di *franchising* non prevedrebbe nessuna ingerenza e nessun potere di controllo della Società nelle scelte imprenditoriali fondamentali degli affiliati.

Inoltre, l'estensione della responsabilità per un fatto posto in essere dai *franchisee* è, ad avviso della Società, in contrasto con il principio di personalità della responsabilità che discenderebbe da una serie di disposizioni della legge n. 689/1981, quali l'art. 5 e l'art. 6, comma 6.

Infine, la contestazione dell'omesso controllo sul possesso del necessario titolo abilitativo da parte degli affiliati sarebbe contraria al principio di tassatività in tema di interpretazione delle fattispecie sanzionatorie, che discenderebbe dal principio di legalità di cui all'art. 1 della legge n. 689/1981.

3. Risultanze istruttorie e valutazioni dell'Autorità

Le argomentazioni addotte dalla Parte nelle memorie difensive non consentono di superare i contenuti e le conclusioni dell'atto di contestazione.

Per un corretto inquadramento della normativa postale europea sui titoli abilitativi, si richiama il considerando n. 22 della citata direttiva 97/67/CE, ove 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”*. Per i servizi postali non rientranti nell'ambito del servizio universale l'art. 9 della direttiva postale stabilisce 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. 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 normativa e, nei casi in cui sia giustificato, la protezione dei dati, la tutela dell'ambiente e l'assetto territoriale. Nello specifico, 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 postale).

Il Legislatore nazionale, nel trasporre la direttiva postale nell'ordinamento italiano, ha delineato un regime abilitativo con due tipologie di titoli abilitativi: la licenza individuale per l'offerta al pubblico di servizi postali non riservati che rientrano nel campo di applicazione del servizio universale (articolo 5 del d.lgs. n. 261/1999) e

l'autorizzazione generale (articolo 6 del d.lgs. n. 261/1999) per l'offerta di servizi non rientranti nell'ambito del servizio universale.

Tra i servizi soggetti ad autorizzazione generale rientrano 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.). Il servizio di corriere espresso (come definito dall'art.1, comma 1, lettera c), della delibera n. 728/13/CONS) rientra tra questi.

L'autorizzazione generale è richiesta per lo svolgimento anche di una sola delle fasi delle attività postali connesse all'erogazione dei servizi. L'art. 1 del d.lgs. n. 261/1999 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”*.

La fase di raccolta è quella in cui l'utente mittente affida il proprio invio all'operatore, aderisce alle condizioni di offerta del servizio e corrisponde il prezzo della spedizione. È inequivocabile che Sistema Italia e i propri affiliati effettuino l'attività di raccolta postale, non potendosi qualificare come tale il successivo affidamento dell'invio al corriere espresso di volta in volta selezionato per lo svolgimento delle successive fasi di spedizione.

Trattandosi di attività postale, il suo svolgimento in assenza del prescritto titolo abilitativo costituisce una violazione della normativa di settore e, precisamente, dell'art. 6 del d.lgs. n. 261/1999 e dell'art. 8 del *“Regolamento in materia di titoli abilitativi per l'offerta al pubblico di servizi postali”* (allegato A alla citata delibera n. 129/15/CONS).

La presunta interlocuzione che, a detta della Società, sarebbe avvenuta con il MISE e l'affermazione di quest'ultimo in cui si esclude la natura postale dell'attività svolta da Sistema Italia e dalla sua rete di affiliati, è irrilevante ai fini dell'accertamento delle violazioni contestate, perché non comprovata da alcuna documentazione e, soprattutto, è smentita da formali prese di posizione dello stesso Ministero, per identiche fattispecie, di contenuto diametralmente opposto.

La circostanza che il MISE abbia fornito rassicurazioni alla Società, nel corso di interlocuzioni formali, non assume quindi rilevanza ai fini delle violazioni accertate. Ciò che risulta agli atti, infatti, è il parere reso dal MISE in data 29 febbraio 2008 in cui quest'ultimo dichiara *“priva di efficacia la nota n. 2258 [del 2001] con decorrenza giuridica dall'entrata in vigore della nuova direttiva postale, nella parte in cui esclude*

che non si debba conseguire alcun titolo abilitativo per effettuare servizi di raccolta postale”.

La violazione è accertata non solo in relazione alla mancanza del titolo abilitativo in capo a Sistema Italia, ma anche in relazione al coinvolgimento da parte di Sistema Italia, nell’ambito della propria organizzazione di *franchising*, di operatori altrettanto privi di titolo abilitativo.

La responsabilità per la creazione di una rete di *franchising* attraverso la quale viene affidato lo svolgimento di attività di raccolta postale a soggetti privi del necessario titolo abilitativo non è una responsabilità per fatto altrui, ma una responsabilità diretta di Sistema Italia che ha creato tale organizzazione. In considerazione di ciò la violazione dell’art. 6 del d.lgs. n. 261/1999 e dell’art. 8 del “Regolamento in materia di titoli abilitativi per l’offerta al pubblico di servizi postali” (allegato A alla citata delibera n. 129/15/CONS) ricorre per ciascuna area regionale del territorio nazionale in cui l’erogazione dei servizi di raccolta postale a marchio MBE avviene in maniera abusiva, in quanto affidata dalla Società ad operatori affiliati privi del prescritto titolo abilitativo; è ciò secondo un’impostazione che l’Autorità ha già seguito in altri precedenti procedimenti sanzionatori, relativi all’operatività di reti di *franchising* in cui è stata rilevata la presenza di operatori abusivi.

Per quanto riguarda, poi, il ruolo ricoperto da Sistema Italia rispetto all’operatività del *network* di *franchising*, dalla documentazione procedimentale (in particolare, dai contratti acquisiti in sede di ispezione presso la sede di un affiliato) emerge che, diversamente da quanto sostenuto nelle memorie difensive, i *franchisee* godono di una limitata autonomia organizzativa e gestionale, essendo le scelte imprenditoriali fondamentali sottoposte all’ingerenza e al controllo del *franchisor*.

È Sistema Italia a concludere con i corrieri espresso coinvolti nel processo di spedizione gli accordi quadro a cui i *franchisee* sono tenuti ad aderire.

Inoltre, gli affiliati sono obbligati a tener conto, nella determinazione dei prezzi al pubblico, del listino prezzi raccomandato da Sistema Italia.

È l’affiliante ad organizzare l’attività di formazione e aggiornamento a cui gli affiliati sono obbligati a partecipare.

È l’affiliante a stabilire quali servizi e quali prodotti dovranno essere obbligatoriamente distribuiti dagli affiliati nei rispettivi punti vendita. Qualora gli affiliati intendano offrire servizi o prodotti ulteriori è necessaria la previa autorizzazione scritta dell’affiliante.

Gli affiliati devono trasmettere a Sistema Italia, con cadenza mensile, un rendiconto dell’attività svolta.

Per contratto gli Affiliati sono vincolati da obbligazioni in relazione sia all’inaugurazione del punto vendita sia allo svolgimento di attività di telemarketing. In

particolare, queste ultime dovranno essere svolte attraverso società specializzate indicate dal *franchisor*.

Nel contratto di affiliazione sono indicati gli investimenti medi di *start up* che l'affiliato deve sostenere.

Gli affiliati sono, altresì, obbligati a trasmettere a Sistema Italia le anagrafiche dei propri clienti. Sulla base di tali, il franchisor effettua analisi statistiche “per l’analisi dei segmenti del portafoglio clienti a livello nazionale e per l’invio di offerte commerciali e comunicazioni promozionali ed informativi riguardanti la rete MBE ed i prodotti e servizi dalla stessa offerti”. L’ingerenza da parte di Sistema Italia sul portafoglio clienti dei propri affiliati è tale che questi ultimi, in caso di cessazione, per qualsiasi ragione, del rapporto di *franchising*, sono tenuti a consegnare alla Società una lista dei nominativi dei clienti e ogni dato raccolto in relazione ad essi.

Anche l’attività di *marketing* è appannaggio dell’affiliante. È sotto la totale responsabilità di quest’ultimo, infatti, la gestione dell’apposito fondo destinata a finanziare le iniziative a livello nazionale volte a promuovere la conoscenza del marchio, la crescita della rete, la pubblicizzazione di prodotti e servizi offerti, le attività di pubbliche relazioni e tutte le altre attività di *marketing*.

Con riguardo poi ai poteri di controllo, il contratto di *franchising* riconosce a Sistema Italia il potere di ispezionare, direttamente o attraverso propri incaricati, la contabilità degli affiliati e i database utilizzati da questi ultimi per la gestione operativa contabile e finanziaria dei punti vendita.

Dal punto di vista informatico l’unità della rete è realizzata attraverso l’utilizzo di una comune piattaforma *software* di proprietà MBE, che include sito *Internet* e *intranet*, a cui tutti gli affiliati sono obbligati, da contratto, ad aderire.

In conclusione, se è vero che nell’ambito del *franchising* di servizi è necessario assicurare un livello omogeneo di qualità dei servizi postali a marchio MBE e l’uniformità comportamentale dei diversi operatori affiliati, è anche vero che gli affiliati, soggetti distinti sotto un profilo meramente formale, da un punto di vista sostanziale, agiscono nell’ambito di una logica imprenditoriale che è improntata alle esigenze e agli interessi del marchio. Attraverso un insieme considerevole di poteri riconosciuti dal contratto di affiliazione, Sistema Italia 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 loco* effettuabili in qualsiasi momento senza preavviso.

È proprio questa posizione di cui gode Sistema Italia che rende la Società responsabile per aver coordinato e diretto una rete di imprese abusive, che operano sul mercato dei servizi postali senza averne titolo.

Il materiale istruttorio acquisito nel corso del procedimento ha evidenziato non la presenza di singoli operatori abusivi, ciascuno operante autonomamente per proprio conto, ma la presenza di un'intera rete di imprese (sia il *franchisor* sia gli operatori affiliati), che erogano servizi postali senza aver conseguito il titolo abilitativo prescritto dalla normativa di settore. È evidente che tale situazione non può che essere il risultato di una strategia aziendale decisa a livello apicale e, dunque, riconducibile alla responsabilità di Sistema Italia.

RITENUTO che, alla luce di quanto emerso nel corso del procedimento sanzionatorio, per le motivazioni sopra espresse, risulta accertata la violazione da parte della società Sistema Italia 93 S.r.l. dell'art. 6 del d.lgs. n. 261/1999 e dell'art. 8 del "*Regolamento in materia di titoli abilitativi per l'offerta al pubblico di servizi postali*" per aver svolto attività postale in assenza di titolo abilitativo;

RITENUTO che la suindicata Società, data l'intensità dei poteri di ingerenza esercitati nei confronti dei soggetti affiliati, sia responsabile del fatto che l'offerta al pubblico di servizi postali fosse svolta da propri affiliati non muniti di autorizzazione generale, in violazione dell'art. 6 del d.lgs. n. 261/1999 e dell'art. 8 del "*Regolamento in materia di titoli abilitativi per l'offerta al pubblico di servizi postali*", violazione sanzionabile ai sensi dell'articolo 21, comma 5, del medesimo decreto legislativo;

RITENUTO che, in relazione alla mancanza di titolo operativo in capo agli affiliati, in applicazione del criterio del cumulo giuridico, la violazione dell'art. 6 del d.lgs. n. 261/1999 e dell'art. 8 del "*Regolamento in materia di titoli abilitativi per l'offerta al pubblico di servizi postali*", sanzionabile ai sensi dell'articolo 21, comma 5, ricorra per ciascuna delle Regioni del territorio nazionale in cui uno o più affiliati svolgono attività postale non muniti del necessario titolo abilitativo, nello specifico:

1. violazione dell'art. 6 del d.lgs. n. 261/1999 e dell'art. 8 del "*Regolamento in materia di titoli abilitativi per l'offerta al pubblico di servizi postali*" (allegato A alla citata delibera n. 129/15/CONS), per lo svolgimento di attività postale (raccolta di invii relativi a servizi di corriere espresso), attraverso una rete di operatori affiliati, in mancanza di autorizzazione generale;
2. violazione dell'art. 6 del d.lgs. n. 261/1999 e dell'art. 8 del "*Regolamento in materia di titoli abilitativi per l'offerta al pubblico di servizi postali*" (allegato A alla citata delibera n. 129/15/CONS), per aver affidato nella Regione Abruzzo lo svolgimento di attività postale (raccolta di invii relativi a servizi di corriere espresso) a n. 5 operatori non muniti di autorizzazione generale;
3. violazione dell'art. 6 del d.lgs. n. 261/1999 e dell'art. 8 del "*Regolamento in materia di titoli abilitativi per l'offerta al pubblico di servizi postali*" (allegato A alla citata delibera n. 129/15/CONS), per aver affidato nella Regione Basilicata lo svolgimento di attività postale (raccolta di invii relativi a servizi di corriere espresso) a n. 5 operatori non muniti di autorizzazione generale;

4. violazione dell'art. 6 del d.lgs. n. 261/1999 e dell'art. 8 del "*Regolamento in materia di titoli abilitativi per l'offerta al pubblico di servizi postali*" (allegato A alla citata delibera n. 129/15/CONS), per aver affidato nella Regione Calabria lo svolgimento di attività postale (raccolta di invii relativi a servizi di corriere espresso) a n. 3 operatori non muniti di autorizzazione generale;
5. violazione dell'art. 6 del d.lgs. n. 261/1999 e dell'art. 8 del "*Regolamento in materia di titoli abilitativi per l'offerta al pubblico di servizi postali*" (allegato A alla citata delibera n. 129/15/CONS), per aver affidato nella Regione Campania lo svolgimento di attività postale (raccolta di invii relativi a servizi di corriere espresso) a n. 50 operatori non muniti di autorizzazione generale;
6. violazione dell'art. 6 del d.lgs. n. 261/1999 e dell'art. 8 del "*Regolamento in materia di titoli abilitativi per l'offerta al pubblico di servizi postali*" (allegato A alla citata delibera n. 129/15/CONS), per aver affidato nella Regione Emilia Romagna lo svolgimento di attività postale (raccolta di invii relativi a servizi di corriere espresso) a n. 40 operatori non muniti di autorizzazione generale;
7. violazione dell'art. 6 del d.lgs. n. 261/1999 e dell'art. 8 del "*Regolamento in materia di titoli abilitativi per l'offerta al pubblico di servizi postali*" (allegato A alla citata delibera n. 129/15/CONS), per aver affidato nella Regione Friuli Venezia Giulia lo svolgimento di attività postale (raccolta di invii relativi a servizi di corriere espresso) a n. 11 operatori non muniti di autorizzazione generale;
8. violazione dell'art. 6 del d.lgs. n. 261/1999 e dell'art. 8 del "*Regolamento in materia di titoli abilitativi per l'offerta al pubblico di servizi postali*" (allegato A alla citata delibera n. 129/15/CONS), per aver affidato nella Regione Lazio lo svolgimento di attività postale (raccolta di invii relativi a servizi di corriere espresso) a n. 49 operatori non muniti di autorizzazione generale;
9. violazione dell'art. 6 del d.lgs. n. 261/1999 e dell'art. 8 del "*Regolamento in materia di titoli abilitativi per l'offerta al pubblico di servizi postali*" (allegato A alla citata delibera n. 129/15/CONS), per aver affidato nella Regione Liguria lo svolgimento di attività postale (raccolta di invii relativi a servizi di corriere espresso) a n. 10 operatori non muniti di autorizzazione generale;
10. in violazione dell'art. 6 del d.lgs. n. 261/1999 e dell'art. 8 del "*Regolamento in materia di titoli abilitativi per l'offerta al pubblico di servizi postali*" (allegato A alla citata delibera n. 129/15/CONS), per aver affidato nella Regione Lombardia lo svolgimento di attività postale (raccolta di invii relativi a servizi di corriere espresso) a n. 122 operatori non muniti di autorizzazione generale;
11. violazione dell'art. 6 del d.lgs. n. 261/1999 e dell'art. 8 del "*Regolamento in materia di titoli abilitativi per l'offerta al pubblico di servizi postali*" (allegato A alla citata delibera n. 129/15/CONS), per aver affidato nella Regione Marche lo svolgimento di attività postale (raccolta di invii relativi a servizi di corriere espresso) a n. 11 operatori non muniti di autorizzazione generale;

12. violazione dell'art. 6 del d.lgs. n. 261/1999 e dell'art. 8 del "*Regolamento in materia di titoli abilitativi per l'offerta al pubblico di servizi postali*" (allegato A alla citata delibera n. 129/15/CONS), per aver affidato nella Regione Molise lo svolgimento di attività postale (raccolta di invii relativi a servizi di corriere espresso) a n. 2 operatori non muniti di autorizzazione generale;
13. violazione dell'art. 6 del d.lgs. n. 261/1999 e dell'art. 8 del "*Regolamento in materia di titoli abilitativi per l'offerta al pubblico di servizi postali*" (allegato A alla citata delibera n. 129/15/CONS), per aver affidato nella Regione Piemonte lo svolgimento di attività postale (raccolta di invii relativi a servizi di corriere espresso) a n. 49 operatori non muniti di autorizzazione generale;
14. violazione dell'art. 6 del d.lgs. n. 261/1999 e dell'art. 8 del "*Regolamento in materia di titoli abilitativi per l'offerta al pubblico di servizi postali*" (allegato A alla citata delibera n. 129/15/CONS), per aver affidato nella Regione Puglia lo svolgimento di attività postale (raccolta di invii relativi a servizi di corriere espresso) a n. 47 operatori non muniti di autorizzazione generale;
15. violazione dell'art. 6 del d.lgs. n. 261/1999 e dell'art. 8 del "*Regolamento in materia di titoli abilitativi per l'offerta al pubblico di servizi postali*" (allegato A alla citata delibera n. 129/15/CONS), per aver affidato nella Regione Sardegna lo svolgimento attività postale (raccolta di invii relativi a servizi di corriere espresso) a n. 5 operatori non muniti di autorizzazione generale;
16. violazione dell'art. 6 del d.lgs. n. 261/1999 e dell'art. 8 del "*Regolamento in materia di titoli abilitativi per l'offerta al pubblico di servizi postali*" (allegato A alla citata delibera n. 129/15/CONS), per aver affidato nella Regione Sicilia lo svolgimento attività postale (raccolta di invii relativi a servizi di corriere espresso) a n. 41 operatori non muniti di autorizzazione generale;
17. violazione dell'art. 6 del d.lgs. n. 261/1999 e dell'art. 8 del "*Regolamento in materia di titoli abilitativi per l'offerta al pubblico di servizi postali*" (allegato A alla citata delibera n. 129/15/CONS), per aver affidato nella Regione Toscana lo svolgimento di attività postale (raccolta di invii relativi a servizi di corriere espresso) a n. 27 operatori non muniti di autorizzazione generale;
18. violazione dell'art. 6 del d.lgs. n. 261/1999 e dell'art. 8 del "*Regolamento in materia di titoli abilitativi per l'offerta al pubblico di servizi postali*" (allegato A alla citata delibera n. 129/15/CONS), per aver affidato nella Regione Trentino Alto Adige lo svolgimento di attività postale (raccolta di invii relativi a servizi di corriere espresso) a n. 4 operatori non muniti di autorizzazione generale;
19. violazione dell'art. 6 del d.lgs. n. 261/1999 e dell'art. 8 del "*Regolamento in materia di titoli abilitativi per l'offerta al pubblico di servizi postali*" (allegato A alla citata delibera n. 129/15/CONS), per aver affidato nella Regione Umbria lo svolgimento di attività postale (raccolta di invii relativi a servizi di corriere espresso) a n. 8 operatori non muniti di autorizzazione generale;

20. violazione dell'art. 6 del d.lgs. n. 261/1999 e dell'art. 8 del “*Regolamento in materia di titoli abilitativi per l'offerta al pubblico di servizi postali*” (allegato A alla citata delibera n. 129/15/CONS), per aver affidato nella Regione Valle d'Aosta lo svolgimento di attività postale (raccolta di invii relativi a servizi di corriere espresso) a n. 1 operatore non munito di autorizzazione generale;
21. violazione dell'art. 6 del d.lgs. n. 261/1999 e dell'art. 8 del “*Regolamento in materia di titoli abilitativi per l'offerta al pubblico di servizi postali*” (allegato A alla citata delibera n. 129/15/CONS), per aver affidato nella Regione Veneto lo svolgimento di attività postale (raccolta di invii relativi a servizi di corriere espresso) a n. 30 operatori non muniti di autorizzazione generale;

RITENUTO che ciascuna delle suddette violazioni sia sanzionabile ai sensi dell'art. 21, comma 5, del d. lgs. n. 261/1999, a norma del quale “*chiunque espleti servizi al di fuori dell'ambito del servizio universale senza aver prodotto la dichiarazione o senza attendere, laddove previsto, il prescritto periodo di tempo è punito con sanzione pecuniaria amministrativa da cinquemila euro a centocinquantamila euro*”;

CONSIDERATO quanto segue ai fini della determinazione della sanzione ai sensi dell'art.11 della legge n. 689/1981 e delle *Linee Guida* di cui alla delibera n. 265/15/CONS;

A) Gravità della violazione

La disciplina dei titoli abilitativi, nell'ambito del quadro regolamentare europeo e nazionale, è preordinata alla necessità di garantire che i servizi postali, quali servizi di interesse economico generale, siano svolti in conformità alle esigenze essenziali degli utenti.

Il conseguimento del titolo abilitativo prescritto dalla legge - e, in particolare, come nel caso di specie, della autorizzazione generale, richiesta per la fornitura al pubblico di servizi postali non rientranti nell'ambito del servizio universale - rappresenta un adempimento fondamentale a carico degli operatori postali, affinché sia assicurato il rispetto della normativa di settore a tutela degli utenti e a garanzia del corretto funzionamento del mercato.

Le violazioni accertate nell'ambito del procedimento sanzionatorio a carico di Sistema Italia sono, dunque, di particolare gravità e ciò, peraltro, non solo per il particolare rilievo delle disposizioni violate, ma anche per la circostanza che l'offerta al pubblico dei servizi è realizzata attraverso l'affidamento delle attività postali a un numero complessivo di 520 soggetti affiliati non abilitati, operanti su tutto il territorio nazionale.

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

Con riferimento all'opera svolta dall'agente, si rileva che la Società, nell'ambito del procedimento sanzionatorio in esame, seppure dopo la notifica dell'atto di contestazione, si è attivata al fine di ottenere i titoli abilitativi richiesti.

C) Personalità dell'agente

Con riferimento alla personalità dell'agente, si rileva che Sistema Italia è una società a cui non risultano essere state irrogate, in precedenza, sanzioni da questa Autorità. Inoltre, in base alle informazioni contenute nella nota integrativa al bilancio di esercizio al 31 dicembre 2016 la Società, per il numero complessivo di dipendenti (60, di cui 9 dirigenti, 12 quadri e 39 impiegati), si presume dotata di un'organizzazione interna di controllo, idonea a garantire il pieno rispetto del quadro normativo vigente.

D) 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 all'ultimo bilancio di esercizio approvato prima dell'avvio del procedimento sanzionatorio (bilancio di esercizio al 31 dicembre 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 14.947.565 (quattordicimilioninovecentoquarantasettemila cinquecentosessantacinque/00).

L'iniziativa intrapresa dalla Società per regolarizzare la propria posizione, rispetto ad altre fattispecie analoghe, è stata valutata nel calcolo dell'importo finale.

RITENUTO di dovere determinare l'importo della sanzione amministrativa per le condotte violative accertate nella misura complessiva di euro 115.000,00 (centoquindicimila/00) - ritenendola sufficientemente afflittiva in relazione agli usuali criteri per la determinazione della sanzione di cui all'art. 11 della legge n. 689/1981 -, di cui:

1. euro 15.000 (quindicimila/00), per aver svolto Sistema Italia 93 S.r.l. attività postale in assenza del necessario titolo abilitativo, in violazione dell'art. 6 del d.lgs. n. 261/1999 e dell'art. 8 del "*Regolamento in materia di titoli abilitativi per l'offerta al pubblico di servizi postali*";

2. euro 5.000 (cinquemila/00), per ognuna delle venti Regioni all'interno della quale operano i soggetti affiliati in assenza di titolo abilitativo per l'offerta al pubblico di servizi postali, in violazione dell'art. 6 del d.lgs. n. 261/1999 e dell'art. 8 del "*Regolamento in materia di titoli abilitativi per l'offerta al pubblico di servizi postali*";

VISTI gli atti del procedimento;

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

ACCERTA

la violazione, da parte della società Sistema Italia 93 S.r.l., con sede legale in Viale Lunigiana, 35/37 – 20125 Milano, dell'art. 6 del d.lgs. n. 261/1999 e dell'art. 8 del "*Regolamento in materia di titoli abilitativi per l'offerta al pubblico di servizi postali*" (allegato A alla citata delibera n. 129/15/CONS) in relazione alle 21 fattispecie sopra descritte;

ORDINA

alla medesima società di pagare la complessiva somma di euro 115.000,00 (centoquindicimila/00) quale sanzione amministrativa pecuniaria per le violazioni accertate;

DIFFIDA

ai sensi dell'art. 21, comma 7-ter, del d.lgs. 261/1999, la medesima società dal porre in essere ulteriori comportamenti in violazione dell'art. 6 del d.lgs. n. 261/1999 e dell'art. 8 del "*Regolamento in materia di titoli abilitativi per l'offerta al pubblico di servizi postali*" (allegato A alla citata delibera n. 129/15/CONS);

INGIUNGE

alla medesima società 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. 572/18/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. 572/18/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, 29 novembre 2018

IL COMMISSARIO RELATORE
Mario Morcellini

IL PRESIDENTE
Angelo Marcello Cardani

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