AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI
AGCOM

DELIBERA N. 260/26/CONS

ORDINANZA INGIUNZIONE NEI CONFRONTI DELLA SOCIETÀ GOFO ITALIA S.R.L. PER LA VIOLAZIONE DELL'ART. 5 DEL DECRETO LEGISLATIVO 22 LUGLIO 1999, N. 261, IN COMBINATO DISPOSTO CON L'ART. 3 DELL'ALLEGATO A ALLA DELIBERA N. 388/24/CONS.

(CONT. N. 6/26/DSP)

L'AUTORITÀ

NELLA riunione di Consiglio del 3 novembre 2026;

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 legge 24 novembre 1981, n. 689, recante "*Modifiche al sistema penale*";

VISTA la legge 7 agosto 1990, n. 241, recante "*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*";

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*";

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"* e in particolare:

- l'art. 5, comma 1, secondo cui *«[l] 'offerta al pubblico di singoli servizi non riservati, che rientrano nel campo di applicazione del servizio universale, è soggetta al rilascio di licenza individuale da parte del Ministero dello sviluppo economico*»;

- l'art. 21, comma 4, secondo cui «*[c]hiunque espleti servizi rientranti nell'ambito del servizio universale senza aver conseguito la prescritta licenza*

individuale è punito con sanzione pecuniaria amministrativa da cinquemila euro a centocinquantamila euro»;

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 22 dicembre 2011, n. 214 e, in particolare, l'art. 21 che conferisce all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni i poteri previamente attribuiti all'Agenzia di regolamentazione dall'art. 2, comma 4, del d. lgs. n. 261/1999;

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. 173/22/CONS, del 30 maggio 2022;

VISTA la delibera n. 401/10/CONS, del 22 luglio 2010, recante "*Disciplina dei tempi dei procedimenti*", come modificata, da ultimo, dalla delibera n. 118/14/CONS;

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. 58/25/CONS del 6 marzo 2025;

VISTA la delibera n. 413/14/CONS, del 29 luglio 2014, recante "*Direttiva generale per l'adozione da parte dei fornitori di servizi postali delle carte dei servizi*" (di seguito *Direttiva generale*);

VISTA la delibera n. 410/14/CONS, del 29 luglio 2014, e, in particolare, l'Allegato A, recante "*Testo del Regolamento di procedura in materia di sanzioni amministrative e impegni*" (di seguito "*Regolamento*"), come modificato, da ultimo, dalla delibera n. 286/23/CONS, dell'8 novembre 2023 e l'allegato 1 in calce al Regolamento stesso recante "*Rateizzazioni delle sanzioni amministrative pecuniarie – Istruzioni per gli Operatori*";

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 delibera n. 388/24/CONS, del 9 ottobre 2024, recante "*Nuovo regolamento in materia di titoli abilitativi per l'offerta al pubblico di servizi postali*" (di seguito "*Regolamento titoli abilitativi*") e in particolare:

- l'art. 3, comma 1, dell'Allegato A, secondo cui «*[è] soggetta al rilascio di una licenza individuale l'offerta al pubblico di servizi postali, rientranti nel*

campo di applicazione del servizio universale come definito dall'articolo 3 del decreto legislativo»;

- l'art. 3, comma 2, dell'Allegato A, secondo cui «*[i]l rilascio della licenza individuale è necessario per lo svolgimento anche di una sola delle fasi delle attività di cui al comma 1*»;

VISTO l'atto di contestazione della Direzione servizi postali n. 6/26/DSP del 17 giugno 2026, notificato nella stessa data alla società Gofo Italia s.r.l. (in seguito anche solo "Gofo"), con il quale sono state contestate le seguenti violazioni:

i la violazione del combinato disposto dell'art. 5 del d.lgs. n. 261/1999 e dell'art. 3 del regolamento allegato alla delibera 388/24/CONS per la cui inosservanza è prevista, al termine del procedimento, ai sensi dell'art. 21, comma 4, del D.lgs. n. 261/1999, una sanzione pecuniaria amministrativa da euro 5.000,00 (cinquemila/00) a euro 150.000,00 (centocinquantamila/00) per aver svolto servizi postali rientranti nell'ambito di applicazione del servizio universale in assenza del prescritto titolo abilitativo (licenza individuale);

ii la violazione del combinato disposto delle previsioni di cui all'art. 6, comma 3 del d.lgs. n. 261/1999, all'art. 9, comma 2, lettere b) e c) dell'allegato A alla delibera n. 388/24/CONS e all'art. 4, comma 1, dell'allegato A alla delibera n. 109/25/CONS per la cui inosservanza è prevista, al termine del procedimento, ai sensi dell'art. 21, comma 7, del D.lgs. n. 261/1999, una sanzione pecuniaria amministrativa da euro 5.000,00 (cinquemila/00) a euro 100.000,00 (centomila/00), per non aver predisposto e reso disponibile una Carta dei servizi;

iii la violazione del combinato disposto delle previsioni di cui all'art. 6, comma 3 del d.lgs. n. 261/1999 e all'art. 9, comma 1, dell'allegato A alla delibera n. 109/25/CONS, è prevista, al termine del procedimento, ai sensi dell'art. 21, comma 7, del D.lgs. n. 261/1999, una sanzione pecuniaria amministrativa da euro 5.000,00 (cinquemila/00) a euro 100.000,00 (centomila/00), per non aver reso disponibili procedure di risoluzione delle controversie;

VISTA la memoria difensiva di Gofo, nella quale la Società riconosce gli addebiti relativi alla mancata predisposizione della carta di servizi e di procedure di conciliazione, ma contesta la necessarietà della licenza individuale, chiedendo di essere sentita in audizione per argomentare le proprie ragioni in merito al relativo addebito;

PRESO ATTO che la Gofo Italia s.r.l. ha pagato in misura ridotta la sanzione ai sensi dell'art. 16 della l. n. 689/1981 con esclusivo riferimento alle violazioni relative alla mancanza di carta di servizi e di procedure di risoluzione delle controversie, giusta comunicazione registrata con prot. Agcom n. 0299500 del 7 agosto 2026;

VISTA la determina 12/26/DSP del 2 settembre 2026, recante "*Archiviazione parziale per intervenuto pagamento della sanzione in misura ridotta in relazione alle violazioni del combinato disposto dell'art. 6, comma 3 del d.lgs. n. 261/1999, con l'art. 9, comma 2, lettere b) e c) del regolamento allegato alla delibera n. 388/24/CONS e con l'art. 4 comma 1 dell'allegato a alla delibera n. 109/25/CONS, e con l'art. 9 comma 1 dell'allegato a alla delibera n. 109/25/CONS nell'ambito del procedimento sanzionatorio avviato con atto di contestazione n. 6/26/DSP nei confronti della Società Gofo Italia s.r.l.*";

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

1. Fatto e contestazione

Nell'ambito delle attività di vigilanza nei confronti dei fornitori di servizi postali la competente Direzione di questa Autorità, per il tramite del Servizio rapporti con i Co.re.com. e coordinamento ispettivo, in data 1° aprile 2026, con nota protocollata con il n. 0125713, richiedeva al Comando Nucleo Speciale Beni e Servizi della Guardia di Finanza accertamenti ispettivi nei confronti della società Gofo Italia s.r.l. (di seguito anche solo "Gofo Italia", "Operatore" o "Società").

Il Comando in questione, insieme a funzionari dell'Autorità, in data 29 aprile 2026, procedeva a eseguire quanto richiesto, verificando, in particolare, il rispetto delle disposizioni di cui al *Regolamento titoli abilitativi*, e di quanto prescritto dalla delibera n. 413/14/CONS, in materia di *Carta dei servizi postali*.

All'esito della predetta attività ispettiva, con nota pervenuta in data 4 giugno 2026 con il n. 0204629 dal Comando Nucleo Speciale Beni e Servizi della Guardia di Finanza, è emerso che la Gofo Italia s.r.l. svolge attività di fornitore di servizi postali, così come definiti dall'art. 1, comma 1, lett. g) del *Regolamento,* con riferimento a servizi rientranti nell'ambito di applicazione del servizio universale senza essere munita della prescritta licenza individuale; inoltre, pure essendo titolare di autorizzazione generale, l'operatore non ha predisposto la Carta dei servizi né ha attivato procedure di risoluzione delle controversie con l'utenza.

Con riferimento, quindi, agli obblighi cui sono tenuti tutti i soggetti che svolgono attività di fornitore di servizi postali, con atto di contestazione n. 6/26/DSP, del 17 giugno 2026, notificato nella stessa data, è stata contestata alla Gofo Italia la violazione dell'art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 261/1999 in combinato disposto con l'art. 3 del *Regolamento titoli abilitativi*, condotta sanzionabile ai sensi dell'art 21, comma 4, del d.lgs. n. 261/1999, nonché la violazione del combinato disposto delle previsioni di cui all'art. 6, comma 3 del d.lgs. n. 261/1999, all'art. 9, comma 2, lettere b) e c) dell'allegato A alla delibera n. 388/24/CONS e all'art. 4, comma 1, dell'allegato A alla delibera n. 109/25/CONS e la violazione del combinato disposto delle previsioni di cui all'art. 6, comma 3 del d.lgs. n. 261/1999 e all'art. 9, comma 1, dell'allegato A alla delibera n. 109/25/CONS, condotte sanzionabili ai sensi dell'art. 21, comma 7, del D.lgs. n. 261/1999.

Avendo la Società provveduto al pagamento in misura ridotta della sanzione relativamente alle ultime due contestazioni con effetto estintivo della sanzione, giusta comunicazione registrata con prot. n. 0299500 del 7 agosto, 2026, il procedimento ha avuto seguito con esclusivo riferimento alla mancanza del titolo abilitativo.

2. Posizione difensiva di Gofo Italia s.r.l.

L'Operatore ha presentato memorie difensive con nota pervenuta il 17 luglio 2026, registrata al protocollo dell'Autorità con il n. 0265287, richiedendo di essere sentita in audizione per contestare l'addebito relativo all'assenza di licenza individuale. Nella propria memoria e nel corso dell'audizione, svoltasi in data 31 luglio 2026, la Società sviluppato le proprie difese sostanzialmente argomentando in ordine alla non riconducibilità delle attività svolte da Gofo Italia nella definizione di servizi rientranti nell'ambito del servizio postale universale. Tale assunto troverebbe conferma nell'assenza di un'offerta al pubblico (operando Gofo Italia esclusivamente nei confronti di clienti privati, quali piattaforme online o fornitori di servizi logistici a favore di piattaforme di *e-commerce*) - e di un'attività di raccolta degli invii, (non disponendo di punti presso i quali la generalità degli utenti possa conferire beni o pacchi da spedire e di provvedere esclusivamente allo smistamento e all'affidamento ai corrieri incaricati della consegna ai destinatari finali). Nella ricostruzione della Società, infatti, ai fini della necessità della licenza individuale dovrebbero concorrere sia l'offerta al pubblico sia lo svolgimento di servizi postali rientranti nel servizio universale non riservato, osservando che il solo trattamento di pacchi di peso inferiore alla soglia dei 20 kg non sarebbe di per sé sufficiente a ricondurre automaticamente l'attività svolta nel perimetro della licenza individuale, in quanto tale soglia di peso costituirebbe una condizione necessaria, ma non sufficiente, dovendo comunque ricorrere anche l'offerta al pubblico e la riconducibilità del servizio nell'ambito del servizio universale.

Inoltre, la Società ha eccepito di operare «*quale fornitore di consegna dell'ultimo miglio che collabora con partner DSP per offrire un servizio di consegna* last-mile *per aziende* e-commerce *e imprese locali in Italia e in tutta Europa*», con prestazioni a valore aggiunto tipiche del corriere espresso, mentre il servizio postale universale sarebbe concepito dal legislatore europeo come un insieme essenziale di servizi, caratterizzati da standard qualitativi definiti, che ogni Stato membro è tenuto a garantire a tutti gli utenti senza discriminazioni legate alla loro localizzazione geografica all'interno del territorio dell'Unione europea e a un costo accessibile. A tal proposito la Società ha evidenziato che l'obiettivo della disciplina europea del servizio universale nazionale è garantire indiscriminatamente, su tutto il territorio, un numero adeguato di punti di accesso alla rete postale, mentre Gofo Italia coprirebbe solo alcune regioni del territorio nazionale, per cui, anche sotto questo aspetto, non può essere considerato un operatore che svolge servizi rientranti nell'ambito del servizio universale.

Sulla base delle argomentazioni sopra sinteticamente riportate Gofo Italia ha chiesto l'archiviazione del procedimento.

3. Valutazioni dell'Autorità

Le disposizioni legislative e regolamentari richiamate nell'atto di contestazione, che costituiscono la letterale interpretazione della normativa europea, impongono, a chi voglia svolgere l'attività di fornitore di servizi postali di munirsi di titolo abilitativo: autorizzazione, per i servizi non universali; licenza individuale, per i servizi rientranti nel novero del servizio universale. Ovviamente, qualora l'operatore svolga la propria attività in entrambi gli ambiti sarà tenuto a prendere entrambi i titoli. Addirittura, per chi in Italia svolga anche l'attività di servizio universale cd. riservato, occorre munirsi anche della cd. licenza individuale speciale. Tale obbligo è preordinato, evidentemente, alla necessità di garantire che i servizi postali, quali servizi di interesse economico generale, in particolare quelli di servizio universale, siano svolti in conformità ai principi generali dell'ordinamento giuridico nazionale ed europeo a tutela del mercato, nell'ottica di garantire una concorrenza leale, e degli utenti.

Contrariamente a quanto dedotto dalla Società e come evidenziato dalla Direzione nel corso dell'audizione, il criterio previsto dall'ordinamento nazionale e unionale per l'individuazione delle prestazioni rientranti nel servizio universale è un criterio oggettivo ed è rappresentato dalla tipologia di invio, corrispondenza e/o pacchi, individuata dal suo peso. Segnatamente, l'articolo 3, d.lgs. n. 261 cit., considera servizio universale l'invio di corrispondenza (che comprende anche piccoli pacchi, per esempio per i libri) fino a 2 kg; l'invio di pacchi fino a 20 kg. Inoltre, nella definizione di utente, il medesimo decreto legislativo, all'articolo 1, definisce tale sia il mittente sia il destinatario.

Va, quindi, rappresentato che la riconducibilità di un servizio nell'ambito del servizio universale non dipende dal soggetto che lo eroga, né dalla circostanza che esso sia svolto con carattere di universalità, potendo rilevare anche le prestazioni rese da operatori postali diversi dal fornitore del servizio universale se rientranti nel novero dei servizi di cui all'art. 3 del d. lgs. 261/1999. Ebbene, le attività di Gofo Italia, come ammesso anche in sede ispettiva dalla parte, consistono nella consegna di pacchi prevalentemente sotto i 20 chilogrammi e, in particolare, nella consegna dei cd. *small parcels* – pacchetti di peso pari a pochi grammi, spesso assimilabili a invii di corrispondenza - provenienti dai principali *marketplaces* cinesi. E, pertanto, le attività postali dell'Operatore rientrano anche nel novero dei servizi universali.

Non è vero, inoltre, come dedotto nella memoria difensiva, che l'operatore Gofo Italia non offra i propri servizi al pubblico, ma operi sostanzialmente in esclusiva per la consegna di merce di alcune piattaforme di *e-commerce*, quindi secondo un modello B2B, peraltro con servizi a valore aggiunto (il che escluderebbe la natura "universale" del servizio offerto). Infatti, Gofo, attraverso i suoi DSP, che costituiscono, nel loro complesso, una rete capillare che distribuisce su tutto il territorio nazionale, consegna in tutta Italia (con la medesima capillarità del FSU e a destinatari qualificabili come utenti finali, secondo il modello B2C). Costituisce consolidato orientamento della giurisprudenza della Corte di Giustizia (cfr. per tutti il noto caso Confetra) quello secondo il quale per utente finale si deve intendere sia il mittente (che può essere una piattaforma

digitale, un imprenditore fisico più o meno strutturato ovvero ancora un consumatore), sia il destinatario. Non rileva, quindi, al fine di qualificare un corriere come operatore postale, il tipo di *business* nel quale si inserisce la propria attività -B2B, B2C o C2C che sia- come chiarito, del resto, dalla recente giurisprudenza amministrativa, laddove evidenzia che *«l'interpretazione della normativa vigente si muove in piena coerenza con l'evoluzione della relativa attività; in particolare, nel nuovo contesto economico sociale – caratterizzato anche dall'enorme sviluppo del commercio elettronico – le imprese in questione non sono certo qualificabili alla stregua di meri trasportatori, avendo un evidente rapporto diretto con l'utente finale, cui documenti e beni vengono consegnati direttamente; ciò anche attraverso il tracciamento diretto dell'attività dello spedizioniere, individuato sin dall'acquisto o dall'ordine, da parte dell'utente finale - consumatore e destinatario – nonché dell'azienda che invia, parimenti qualificabile in termini di utente del servizio in questione. L'attività ormai avviene addirittura in pieno regime di concorrenza con quella svolta dal titolare del servizio universale. Appare altresì evidente la capacità di incidenza sull'orientamento del consumatore»,* con la conseguente conclusione per cui *«la normativa risulta coerentemente intesa sulla scorta della necessaria estensione degli obblighi e delle garanzie dettate in favore del consumatore e degli utenti; non è pensabile che l'applicazione delle regole di tutela dettate in favore di questi ultimi possa dipendere dal ricorso ad uno piuttosto che all'altro imprenditore»* (Cons. St., sez. VI, 30 giugno 2022, n. 05893).

Il giudice amministrativo ha chiarito che le imprese di autotrasporto, spedizione o corriere espresso che svolgono almeno una delle fasi di raccolta, smistamento, trasporto o distribuzione degli invii sono fornitori di servizi postali, salvo che la loro attività sia limitata al mero trasporto; ha inoltre precisato che l'eventuale presenza di un valore aggiunto può consentire di distinguere il servizio universale dal servizio di corriere espresso, ma non incide sulla natura postale delle attività contemplate dalla direttiva 97/67/CE.

Il quadro così delineato deve essere coordinato con il criterio enunciato dalla Corte di giustizia nella sentenza 19 maggio 1993, causa C-320/91, Corbeau. In quella pronuncia, resa con riferimento all'estensione di un diritto esclusivo sul mercato postale, la Corte ha riconosciuto che possono essere sottratti all'area del servizio postale tradizionale soltanto servizi specifici che siano scindibili dal servizio di interesse economico generale, rispondano a esigenze particolari degli operatori economici e richiedano prestazioni supplementari non offerte dal servizio tradizionale, sempre che, per natura e condizioni di offerta, non compromettano l'equilibrio economico del servizio di interesse generale. La Corte ha rimesso al giudice nazionale la verifica concreta della ricorrenza di tali criteri.

La sentenza Corbeau non introduce, dunque, un'esclusione generalizzata dei corrieri espressi dalla disciplina postale in ragione della mera presenza di un valore aggiunto. Essa richiede una verifica sostanziale e cumulativa della specificità, della separabilità e della non sostituibilità del servizio rispetto a quello tradizionale. In questa prospettiva, il richiamo operato da Gofo Italia al tracking, alla flessibilità della consegna,

alla generazione delle etichette e alla possibilità di recapito in luoghi concordati non appare decisivo. Tali prestazioni, per effetto dell'evoluzione tecnologica e organizzativa del mercato, sono ormai ordinariamente offerte dagli operatori postali, compreso il fornitore del servizio universale, e non denotano, di per sé, un servizio destinato a soddisfare esigenze tanto particolari da risultare oggettivamente separabile e non alternativo rispetto al normale recapito postale.

Tale impostazione risulta, peraltro, coerente con l'evoluzione della disciplina regolamentare nazionale, atteso che il vigente Regolamento sui titoli abilitativi, approvato con delibera n. 388/24/CONS, non contempla più i "servizi a valore aggiunto" quale autonoma categoria idonea, in quanto tale, a sottrarre determinate prestazioni al perimetro del servizio universale.

Anche le concrete modalità operative depongono nella medesima direzione. L'attività di Gofo Italia è organizzata per la consegna seriale di *small parcels* provenienti dai principali *marketplace* cinesi, che hanno in Gofo uno dei corrieri di riferimento in Italia e si sviluppa attraverso migliaia di recapiti giornalieri. La dimensione quantitativa, la standardizzazione del processo e l'impiego di una rete molto capillare e nazionale di DSP - che rispondono al potere direttivo, organizzativo e di controllo di Gofo - risultano difficilmente conciliabili con la configurazione di un servizio altamente personalizzato, costruito per esigenze peculiari del singolo operatore economico e sostanzialmente diverso da quello reso dagli operatori postali muniti di licenza. Il valore aggiunto dedotto dalla Società si presenta, piuttosto, come una modalità evoluta di esecuzione del medesimo servizio di recapito.

Infine, l'assenza di un listino pubblico non esclude di per sé la configurabilità di un'offerta al pubblico, per le considerazioni sopra riportate circa la qualifica di utente riferibile anche ai destinatari (che peraltro pagano di fatto il costo della spedizione), ma anche per l'ulteriore considerazione per cui il regime abilitativo richiesto per l'esercizio di una attività di impresa non può certo dipendere dalla scelta organizzativa dell'operatore di negoziare individualmente prezzi e condizioni del servizio. Il listino pubblico attiene a una modalità di trasparenza dell'offerta, non è un elemento costitutivo della natura postale del servizio né un criterio normativo per distinguere licenza individuale e autorizzazione generale.

In altri termini, alla luce della evidente trasformazione del mercato postale - rispetto non solo al contesto in cui è nato il Codice civile (ove è disciplinata la figura dello spedizioniere), ma anche a quello in cui è maturata la direttiva 97/67/CE- una interpretazione evolutiva della normativa non può che portare a considerare sostanzialmente sovrapponibili, quantomeno nella prospettiva della tutela e delle garanzie in favore degli utenti (e in primis i destinatari dell'invio), i servizi postali offerti nell'ambito del servizio universale e quelli afferenti al commercio elettronico, sebbene svolti sotto la veste di corrieri espressi o spedizionieri. E in tale ottica non può considerarsi discriminante l'offerta di servizi definiti "a valore aggiunto", come sostenuto dall'Operatore nelle proprie difese, quali il *tracking* della spedizione, servizi di consegna

flessibili, generazione dell'etichetta con le informazioni necessarie alla consegna o servizi di consegna personalizzati (quali consegna nella cassetta postale, oppure di persona, in un luogo designato o presso un vicino), trattandosi di servizi ormai offerti dalla generalità degli operatori postali, il più delle volte senza alcun addebito ulteriore, e che quindi non rappresentano più un tratto distintivo tale da giustificare una disparità di trattamento rispetto agli operatori postali.

D'altronde, ancor prima dell'arresto giurisprudenziale sopra richiamato, questa Autorità ha già avuto modo di ribadire (a partire dalla delibera n. 246/18/CONS del 24 maggio 2018) che ai fini dell'individuazione del titolo autorizzatorio necessario per l'esercizio dell'attività di recapito di corrispondenza o pacchi, il criterio applicabile è quello squisitamente oggettivo che afferisce alla tipologia di attività svolta, ovvero: «a*) la raccolta, il trasporto, lo smistamento e la distribuzione degli invii postali fino a 2 kg; b) la raccolta, il trasporto, lo smistamento e la distribuzione dei pacchi postali fino a 20 kg; c) i servizi relativi agli invii raccomandati ed agli invii assicurati*»; criterio da applicare avendo riguardo al servizio sostanzialmente svolto e non alla qualifica soggettiva del soggetto che lo svolge (pony express, corriere espresso, spedizioniere, ecc.). In effetti, le argomentazioni svolte dal Consiglio di Stato portano a ritenere che solo una differenza oggettiva e sostanziale del servizio offerto rispetto a quelli ordinari di recapito di pacchi nella moderna accezione potrebbe giustificare una disparità di trattamento in termini di titolo autorizzativo e, quindi, in ultima analisi, di garanzie nei confronti degli utenti.

La richiesta di archiviazione avanzata dall'operatore, fondata su una diversa valutazione fattuale delle prestazioni a valore aggiunto, non risulta sostenibile nel caso concreto, in quanto gli elementi acquisiti non descrivono un servizio specifico, personalizzato, separabile e non sostituibile, ma un'attività seriale e standardizzata di consegna *last-mile* di *small parcels* e pacchi prevalentemente inferiori a 20 kg, svolta su ampia scala, mediante una rete di DSP.

Va, infine, rappresentato come anche la norma primaria sancisca il criterio oggettivo del peso quale discrimine tra servizio universale e servizio non universale anche al fine di poter individuare gli operatori soggetti al cd. fondo di compensazione dell'onere iniquo derivante dal costo netto del servizio universale, che - fino alla sua abrogazione con la legge n. 199/2025 – coinvolgeva tutti gli *stakeholders* postali che fatturavano per spedizioni sotto il 20 chili.

Ne discende, quindi, che l'offerta di servizi postali rientranti nell'ambito di applicazione del servizio universale in assenza di adeguato titolo abilitativo si pone in violazione del combinato disposto dell'art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 261/1999, a mente del quale «[l'] *offerta al pubblico di singoli servizi non riservati, che rientrano nel campo di applicazione del servizio universale, è soggetta al rilascio di licenza individuale da parte del Ministero dello sviluppo economico*»- con l'art. 3, commi 1 e 2, del *Regolamento titoli abilitativi*, laddove è prescritto che *«[è]soggetta al rilascio di una licenza individuale l'offerta al pubblico di servizi postali, rientranti nel campo di applicazione del servizio universale come definito dall'art. 3 del decreto legislativo*» e

che «*il rilascio della licenza individuale è necessario per lo svolgimento anche di una sola delle fasi delle attività di cui al comma 1*».

RITENUTA, pertanto, la sussistenza dei presupposti per l'applicazione della sanzione pecuniaria amministrativa da euro 5.000,00 (cinquemila/00) a euro 150.000,00 (centocinquantamila/00), ai sensi dell'art. 21, comma 4, del d.lgs. n. 261/1999, nei confronti dell'operatore Gofo Italia s.r.l.;

CONSIDERATO che, nel caso di specie, si applicano le disposizioni sul pagamento in misura ridotta di cui all'art. 16 della legge n. 689/1981, ma che la parte ha dichiarato espressamente di non volersi avvalere di tale facoltà per la contestazione in materia di assenza del titolo abilitativo richiesto;

RITENUTO, quindi, di dover determinare la sanzione pecuniaria nella misura pari a venti volte il minimo edittale, per complessivi euro 100.000 (centomila/00), e che in tale commisurazione rilevano altresì i seguenti criteri, di cui all'articolo 11, della legge n. 689/1981, e delle *Linee guida* adottate con la delibera n. 265/15/CONS:

A) Gravità della violazione

Relativamente alla gravità della condotta, essa può ritenersi complessivamente di considerevole entità e di breve durata, per quanto di seguito considerato:

- la mancata acquisizione del prescritto titolo abilitativo per la fornitura di servizi postali assume una rilevante potenzialità lesiva rispetto sia all'azione amministrativa delle Autorità preposte alla vigilanza del mercato sia alla concorrenza nel mercato di riferimento, attesa la possibilità di offrire i servizi a prezzi più bassi rispetto agli altri operatori muniti, viceversa, del titolo abilitativo all'esercizio dell'attività postale e che sostengono gli oneri regolamentari conseguenti; è vero che l'Operatore ha già l'autorizzazione generale, ma questa è funzionale ad un genere di spedizioni di diverso valore e impatto sia sull'utenza sia sotto il profilo economico;
- è evidente, inoltre, sotto tale profilo, anche l'indebito vantaggio economico che discende dalla violazione delle norme che disciplinano l'accesso all'attività di operatore postale. Tali norme, infatti, non richiedono soltanto l'assolvimento dell'onere formale della titolarità dell'abilitazione, ma si sostanziano anche in obblighi rilevanti e significativi, come quelli in materia di rispetto, tutela e garanzia dell'utenza, posti a presidio delle esigenze essenziali di un servizio, quale quello postale, definito dal Legislatore di preminente interesse pubblico, o quelli a tutela dei lavoratori del comparto, nonché quelli relativi all'assolvimento degli oneri di contribuzione alle attività dell'Autorità e a quelle di rilascio del titolo e di successiva vigilanza da parte del Ministero competente;
- quanto alla estensione territoriale, la condotta impatta su offerte commercializzate e servizi resi in un ambito territoriale ampio, con unità operative, oltre alla sede di Lainate,

anche nelle città di Torino e Bari, come dichiarato dalla Società e rilevato dalla visura camerale. Peraltro, Gofo Italia si avvale di numerosi operatori (*delivery service providers*, DSP, sia a partita IVA sia microimprese prevalentemente) aventi sede operativa in molte altre regioni diverse da Lombardia, Piemonte e Puglia, quali, a titolo esemplificativo e non esaustivo Pielle Triveneto s.r.l., con sede a Meolo (VE) e BM Group Service s.r.l., con sede a Pozzuoli (NA), praticamente coprendo l'intero territorio nazionale. Relativamente alla dimensione della Società, va tenuto presente che si tratta di una impresa medio grande, il cui capitale sociale è pari a euro 500.000 interamente sottoscritto e versato, e le quote societarie possedute da Gofo Netherlands B.V (Paesi Bassi); il valore medio dei dipendenti dichiarati nell'anno 2025 è pari a 26 (nel primo trimestre del 2026 i dipendenti erano 94).

- in considerazione del tempo durante il quale la Società ha iniziato a prestare attività di operatore postale nell'ambito del servizio universale, nell'anno 2025, si può ritenere che la durata della violazione sia breve.

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, a seguito dell'avvio del presente procedimento sanzionatorio, l'Operatore non ha intrapreso alcuna iniziativa volta a eliminare o attenuare le conseguenze della violazione contestata e questo comporta, pertanto, la non applicabilità di qualsivoglia circostanza attenuante.

C) Personalità dell'agente

Con riferimento alla personalità dell'agente, si rileva che la Gofo Italia è stata costituita in data 4 febbraio 2025 in forma di società di capitale a responsabilità limitata. Verso la fine del 2025, l'Operatore ha deciso di avviare nuove attività legate ai servizi postali, in aggiunta a quelle già svolte nel settore della logistica delle merci, ottenendo l'Autorizzazione Generale n. AUG/7815/2025, rilasciata dal Ministero delle Imprese e del Made in Italy ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. n. 261/1999, con validità sino al 28 dicembre 2031. Gofo Italia, dunque, rappresenta un operatore postale dotato di una struttura, anche in termini di personale e di organizzazione interna, idonea a garantire una puntuale osservanza degli obblighi previsti dal combinato disposto dell'art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 261/1999 e dell'art. 3 del *Regolamento titoli abilitativi*.

A tal proposito, occorre tener conto che la Società non è stata sanzionata in precedenza per le medesime violazioni.

D) Condizioni economiche dell'agente

Con riferimento alle condizioni economiche di Gofo Italia, il bilancio risulta presentato in data 10 settembre 2026, protocollo n. 612769/2026, ma non è disponibile per la consultazione, in quanto lo stato della pratica risulta ancora "Aperta", come da

visura della banca dati della Camera di Commercio. Va, pertanto, tenuto presente il totale del volume d'affari per l'anno d'imposta 2025, come risulta dal Modello IVA 2026, relativo all'anno di esercizio 2025, comunicato dal Comando Nucleo Speciale Beni e Servizi della Guardia di Finanza, con nota protocollata con n. 0368735 del 19 settembre 2026, pari a euro 8.754.598,00.

Alla luce di tali circostanze si ritiene congrua e proporzionata l'applicazione della sanzione come sopra determinata.

UDITA la relazione del Commissario Massimiliano Capitanio, relatore ai sensi dell'art. 31 del *Regolamento concernente l'organizzazione e il funzionamento dell'Autorità*;

ACCERTA

che la Società Gofo Italia s.r.l, (C.F. e P. IVA14005500963) codice attività 52.25.09, con sede legale in Lainate (MI) in Via Juan Manuel Fangio, 11, CAP 20045 Comparto D, ha violato le previsioni di cui al combinato disposto dell'art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 261/1999 e dell'art. 3 del *Regolamento titoli abilitativi* di cui all'allegato A alla delibera n. 388/24/CONS, condotta sanzionabile ai sensi dell'art. 21, comma 4, del d.lgs. n. 261/1999.

ORDINA

alla predetta Società, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, di pagare quale sanzione amministrativa pecuniaria la somma di euro 100.000 (centomila/00), al netto di ogni altro onere accessorio eventualmente dovuto, ai sensi dell'art. 21, comma 4, del d. lgs. n, 261/1999.

DIFFIDA

la Società Gofo Italia s.r.l., ai sensi dell'art. 21, comma 7-*ter*, del d.lgs. n. 261/1999 dal persistere nella condotta sanzionata e a uniformarsi alla normativa vigente entro 15 giorni dalla notifica del presente provvedimento;

INGIUNGE

alla società Gofo Italia s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore,* di versare entro 30 giorni dalla notificazione del presente provvedimento, sotto pena dei conseguenti atti esecutivi a norma dell'art. 27, della citata l. n. 689/1981, fatta salva la facoltà di chiedere il pagamento rateale della sanzione ai sensi dell'art. 26 della l. n. 689/1981 in caso di condizioni economiche disagiate, la somma di euro 100.000 (centomila/00), alla Tesoreria dello Stato di Roma, con imputazione al capitolo 2569/13, capo 18, bilancio di previsione dello Stato - mediante bonifico bancario, utilizzando il codice IBAN n. IT79A0100003245BE00000001JV, evidenziando nella causale

"*Sanzione amministrativa irrogata dall'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, ai sensi dell'art. 21, comma 4, del decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261, con delibera n. 260/26/CONS*".

L'Operatore ha facoltà di chiedere il pagamento rateale della somma dovuta, entro e non oltre 30 giorni dalla data di notifica della presente ordinanza ingiunzione, mediante istanza motivata da presentare al protocollo generale dell'Autorità attraverso posta elettronica certificata all'indirizzo agcom@cert.agcom.it, secondo le modalità previste dall'Allegato 1, recante "*Rateizzazioni delle sanzioni amministrative pecuniarie – Istruzioni per gli Operatori*", in calce al *Regolamento*. L'istanza di rateizzazione è indirizzata al Servizio programmazione finanziaria e bilancio dell'Autorità.

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. 260/26/CONS*".

Il presente atto può essere impugnato davanti al Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio entro 60 giorni dalla notifica dello stesso.

La presente delibera è notificata alla parte e pubblicata sul sito *web* dell'Autorità.

Roma, 3 novembre 2026

IL PRESIDENTE
Giacomo Lasorella

IL COMMISSARIO RELATORE
Massimiliano Capitanio

Per attestazione di conformità a quanto deliberato
IL SEGRETARIO GENERALE
Giovanni Santella