



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

DELIBERA N. 77/18/CONS

APPROVAZIONE DEL REGOLAMENTO IN MATERIA DI RILASCIO DELLE LICENZE PER SVOLGERE IL SERVIZIO DI NOTIFICAZIONE A MEZZO POSTA DI ATTI GIUDIZIARI E COMUNICAZIONI CONNESSE (LEGGE 20 NOVEMBRE 1982, N. 890) E DI VIOLAZIONI DEL CODICE DELLA STRADA (ARTICOLO 201 DEL D.LGS. 30 APRILE 1992, N. 285)

L'AUTORITÀ

NELLA riunione di Consiglio del 20 febbraio 2018;

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

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

VISTA la direttiva 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”*, così come modificato dal d.lgs. n. 58/2011 che ha recepito la direttiva 2008/6/CE e, da ultimo, dalla legge 27 dicembre 2017, n. 205;

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 (di seguito denominata *“Autorità”* o *“AGCOM”*) i poteri previamente attribuiti all’Agenzia di regolamentazione dall’art. 2, comma 4, del d.lgs. n. 261/1999 sopra richiamato;

VISTA la legge 20 novembre 1982, n. 890, recante *“Notificazioni di atti a mezzo posta e di comunicazioni a mezzo posta connesse con la notificazione di atti giudiziari”*;

VISTO il decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, recante *“Nuovo codice della strada”* e, in particolare, l’articolo 201, in materia di notificazione delle violazioni;



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

VISTA la legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante “*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)*”;

VISTO l’articolo 1, commi 57 e 58, della legge 4 agosto 2017, n. 124, recante “*Legge annuale per il mercato e la concorrenza*”;

VISTO l’articolo 1, comma 461, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, recante “*Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020*”;

VISTA la delibera n. 348/17/CONS, recante “*Consultazione pubblica sulla regolamentazione del rilascio delle licenze per svolgere il servizio di notificazione a mezzo posta di atti giudiziari e comunicazioni connesse (legge 20 novembre 1982, n. 890) e di violazioni del codice della strada (art. 201 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285)*”;

VISTI i contributi prodotti da DIAB S.r.l., Fontana Alessandro, Il Gabbiano, Consorzio di tutela A.RE.L., Fulmine Group, Agenzia Espressi, FISE-ARE, Mama Service S.n.c., Associazione Assopostale (che raggruppa le società Citypost S.p.a., Globe Postal Service S.r.l. ed Express Group S.r.l.), inPoste.it S.p.A., Cityposte S.r.l., Mail Express Poste Private S.r.l., AEA Mail Service S.r.l., Smmartpost S.r.l., Citypost S.p.a., Poste Italiane S.p.a., TS Tempo Spazio S.r.l., CNA - Confederazione Nazionale dell’Artigianato e della Piccola e Media Impresa, Nexive S.p.A., L.V. Service di Lardariuccio Vincenzo (e da altri 93 operatori di contenuto identico a quest’ultimo).

SENTITI in audizione Mail Express Poste Private S.r.l., Cityposte, C.N.A – Confederazione Nazionale Artigianato e della Piccola e Media Impresa, Associazione Assopostale il giorno 20 ottobre 2017, nonché Nexive, Fulmine Group, Consorzio di tutela A.RE.L. e Smmartpost il giorno 23 ottobre 2017;

VISTA la segnalazione, ai sensi dell’articolo 22 della legge n. 287 del 1990, dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato (AS1453) del 31 ottobre 2017 sul “*Documento sulla Regolamentazione del rilascio delle licenze per svolgere il servizio di notificazione a mezzo posta di atti giudiziari e comunicazioni connesse (legge 20 novembre 1982, n. 890) e di violazioni del Codice della Strada (articolo 201 del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285)*”;

VISTO il parere reso, in data 1 febbraio 2018, ai sensi dell’articolo 1, comma 58, della legge n. 124 del 2017, dal Ministero della giustizia sullo schema di regolamento;

VISTI tutti gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Indice

1. L'iter istruttorio	4
2. Il parere dell'Agcm.....	5
3. Sintesi dei contributi degli operatori partecipanti alla consultazione pubblica e valutazioni conclusive dell'Autorità.....	14
Quesito n. 1.....	15
Quesito n. 2.....	17
Quesito n. 3.....	21
Quesito n. 4.....	31
Quesito n. 5.....	35
Requisito dell'Affidabilità.....	35
Requisito della Professionalità	39
Requisito dell'Onorabilità	44
Quesito n. 6.....	45
Personale dipendente	45
I locali e le infrastrutture utilizzate.....	48
Qualità del servizio.....	50
Esecuzione dei servizi	60
4. Le modifiche introdotte dalla legge di bilancio 2018 alla legge n. 890/82	71
5. Le modifiche apportate a seguito del parere reso dal Ministero della giustizia	72



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

1. L'iter istruttorio

1. La legge annuale per il mercato e la concorrenza, n. 124 del 4 agosto 2017 (di seguito anche, legge per la concorrenza), ha disposto l'abrogazione, a decorrere dal 10 settembre 2017, del regime di esclusiva in favore di Poste Italiane, dei servizi di notifica a mezzo del servizio postale degli atti giudiziari e delle violazioni del codice della strada e la conseguente abrogazione delle previsioni del decreto legislativo n. 261/1999 correlate a tale regime. La medesima legge, nel contempo, ha attribuito all'Autorità il compito di regolamentare il regime degli specifici requisiti ed obblighi per il conseguimento della nuova tipologia di licenza individuale per tali notificazioni.

2. In considerazione delle tempistiche stringenti dettate dal legislatore (90 giorni dall'entrata in vigore della legge n. 124) l'Autorità, il 15 settembre u.s., ha avviato la procedura di consultazione pubblicando la delibera n. 348/17/CONS che reca gli orientamenti dell'Autorità sui quali i soggetti interessati sono stati chiamati a formulare osservazioni e rilievi.

3. Alla consultazione hanno partecipato, inviando i propri contributi, moltissimi operatori del settore postale (113): DIAB S.r.l., Fontana Alessandro, Il Gabbiano, Consorzio di tutela A.RE.L, Fulmine Group, Agenzia Espressi, FISE-ARE, Mama Service S.n.c., Associazione Assopostale, inPoste.it S.p.A., Cityposte S.r.l., Mail Express Poste Private S.r.l., AEA Mail Service S.r.l., Smmartpost S.r.l., Citypost S.p.A., Poste Italiane S.p.A., TS Tempo Spazio S.r.l., CNA - Confederazione Nazionale dell'Artigianato e della Piccola e Media Impresa, Nexive S.p.A., L.V. Service (e altri 93 operatori con contributi di contenuto identico al contributo di quest'ultimo).

4. I contributi presentati sono pubblicati integralmente sul sito *web* dell'Autorità e le posizioni espresse attraverso le osservazioni formulate sono state sinteticamente riportate nel presente documento.

5. Gli operatori che ne avevano fatto richiesta, nei termini previsti nell'Allegato A alla delibera n. 348/17/CONS, sono stati sentiti in audizione e hanno così potuto illustrare la posizione espressa nei loro contributi. In particolare, sono stati sentiti i seguenti operatori: Mail Express Poste Private insieme a Cityposte, C.N.A. (Confederazione Nazionale dell'Artigianato e della Piccola e Media Impresa), Associazione Assopostale, Nexive, Fulmine Group insieme al Consorzio di tutela A.RE.L. (Agenzie Recapito Licenziatari), e SmmartPost.

6. Conclusa con le audizioni del 20 e del 23 ottobre la fase di consultazione, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (di seguito "Agcm"), ha formulato il 31 ottobre 2017 (AS1453), ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, alcune considerazioni sul citato documento di consultazione.

7. Alla luce degli esiti della consultazione pubblica e delle considerazioni formulate dall'Agcm, l'Autorità, in data 7 dicembre u.s., ha inviato al Ministero della



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

giustizia la richiesta di parere sullo schema di regolamento, come prescritto dalla citata legge n. 124 del 2017.

8. Nelle more della valutazione dello schema di regolamento da parte del Ministero della giustizia, la legge 27 dicembre 2017, n. 205, recante “*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020*”¹ (di seguito anche, legge di bilancio) ha introdotto alcune modifiche alla legge n. 890/82 - in materia di notificazione degli atti giudiziari a mezzo posta - che saranno sinteticamente illustrate nel successivo paragrafo 4.

9. Il Ministero della giustizia ha reso il 1° febbraio 2018 il parere previsto dall’art.1, comma 58, della legge n. 124 del 2017. Nel seguito, al paragrafo 5, si illustreranno le modifiche che sono state apportate allo schema di regolamento a seguito delle osservazioni del Ministero della giustizia.

2. Il parere dell’Agcm

10. L’Autorità garante della concorrenza e del mercato, il 2 novembre 2017, ha fatto pervenire, a questa Autorità e al Ministro della giustizia, il proprio parere sul documento di consultazione in materia di notificazioni a mezzo posta.

11. Il parere è stato reso ai sensi dell’art. 22 della legge n. 287 del 1990 che consente all’Agcm, ove lo ritenga opportuno, di esprimere il proprio avviso su “iniziative legislative o regolamentari e sui problemi riguardanti la concorrenza ed il mercato...”.

12. Le osservazioni contenute nel parere mettono in rilievo alcuni temi fondamentali che riguardano l’impostazione generale dello schema di regolamento. Sono temi che, peraltro, erano già emersi negli approfondimenti svolti dagli uffici e che erano stati già affrontati in sede di audizione anche alla luce delle posizioni espresse dai partecipanti alla consultazione nei loro contributi. Per tali motivi, benché il parere sia stato formulato dopo la conclusione della fase di consultazione, è opportuno esaminare, già in esordio, tali osservazioni.

13. Nel parere l’Agcm esprime apprezzamento per l’impianto complessivo del documento e per la previsione di requisiti ed obblighi idonei a garantire sicurezza e certezza della procedura di notifica, in coerenza con le previsioni della legge annuale per il mercato e la concorrenza.

14. L’Agcm, inoltre, condivide gli orientamenti, proposti nel documento di consultazione, che sono volti a definire un quadro che sia coerente ed unitario e, quindi, idoneo ad assicurare la corretta esecuzione delle notificazioni a mezzo del servizio postale “che, per loro natura necessitano di specifiche cautele”. Concorda, inoltre,

¹ Per le modifiche in materia di notificazioni a mezzo posta si veda l’articolo 1, comma 461.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

l'Agcm con le previsioni del documento che, consentendo l'abilitazione al servizio anche a livello subnazionale, mirano a salvaguardare l'esigenza di una maggiore flessibilità e di maggiore aderenza all'effettivo dimensionamento degli operatori postali.

15. L'Agcm, tuttavia, rimarcando la necessità di assicurare l'effettiva apertura del mercato alla concorrenza, formula alcuni rilievi che riguardano, in sintesi, i seguenti aspetti: la semplificazione della procedura di rilascio dei titoli, la revisione dei requisiti e degli obblighi, per renderli meno gravosi e più aderenti alle effettive esigenze di natura pubblicistica e, infine, il tema dell'unicità dell'operatore abilitato a svolgere il servizio.

16. Sul primo degli aspetti indicati, relativo alla semplificazione, si ritiene di dover accogliere gran parte delle osservazioni contenute nel parere.

17. Alcune di esse possono essere agevolmente recepite formulando ancor più chiaramente alcune previsioni del testo. Così la dizione "contratto collettivo nazionale" riportata nel documento di consultazione non può che essere letta alla luce della previsione del regolamento in materia di titoli abilitativi² che si riferisce inequivocabilmente a tutti i contratti collettivi nazionali vigenti nel settore postale e non soltanto a quello applicato al personale di Poste Italiane.

18. Altrettanto può dirsi per le osservazioni in materia di giacenza e di ritiro degli invii. Nel regolamento si avrà cura di precisare che le modalità ulteriori prospettate nel documento di consultazione sono pienamente alternative rispetto alla modalità ordinaria attraverso la quale l'invio è messo a disposizione dell'interessato, che dovrà provvedere al successivo ritiro, con il deposito del medesimo presso gli uffici dell'operatore.

19. È poi senz'altro condivisibile l'osservazione che il richiamo al possesso dei requisiti già previsti per il rilascio della licenza rende superflua la previsione della titolarità della licenza da almeno due anni.

20. Si concorda, poi, sull'esigenza di evitare aggravamenti e duplicazioni superflue della procedura nell'ipotesi in cui il medesimo soggetto richieda più licenze per ambiti regionali distinti e, a tal fine, è sicuramente opportuno che siano inserite puntuali disposizioni nel disciplinare per il rilascio dei titoli. È necessario precisare, tuttavia, che ove i requisiti e gli obblighi trovino giustificazione nell'estensione territoriale del servizio (ad esempio, in materia di organico e di punti di giacenza) i medesimi non potranno certo subire un ridimensionamento per effetto della contemporanea richiesta di più titoli, relativi ad ambiti differenti.

21. Sempre in materia di titolo abilitativo a livello regionale, nel parere si osserva che la rigida delimitazione all'ambito territoriale di riferimento potrebbe precludere – indebitamente – al titolare di aggiudicarsi gare che contemplino anche la possibilità di

² Regolamento in materia di rilascio di titoli abilitativi per l'offerta al pubblico di servizi postali, approvato con la delibera n. 129/15/CONS.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

effettuare un ristretto numero di notifiche fuori da tale ambito. È un rilievo questo che può trovare adeguata soluzione, non nell'ambito della regolamentazione sul rilascio dei titoli, ma nelle previsioni che disciplinano le procedure di affidamento degli appalti pubblici di servizi postali.

22. Nell'affrontare i temi che riguardano il rilascio dei titoli per la notificazione a mezzo posta è importante distinguere sempre nettamente i profili che possono essere affidati all'intervento regolamentare da quelli che sono pertinenti alle previsioni relative alle procedure di gara per l'affidamento del servizio: la circostanza che, in concreto, la domanda del servizio provenga in prevalenza dalle amministrazioni pubbliche fa sì che i due differenti ambiti finiscano spesso per sovrapporsi.

23. Semplificando al massimo, attraverso la regolamentazione sono individuati quei requisiti e quegli obblighi che garantiscono l'idoneità del soggetto a svolgere il servizio di notifica, in modo continuativo e regolare, con riferimento ad un determinato ambito, necessariamente circoscritto.

24. Se l'aspetto rilevante, che trova formale consacrazione nel rilascio del titolo, è l'accertamento dell'idoneità, in termini di capacità e di risorse, a servire un determinato ambito territoriale, quella legittimazione a svolgere il servizio, fondata su presupposti oggettivi, non può essere estesa al di fuori di quell'ambito ove, in via meramente eventuale ed ipotetica, il titolare di licenza regionale intenda partecipare a gare nelle quali si chiede di dover svolgere il servizio in altre aree territoriali.

25. La soluzione al problema delle notificazioni "extraregionali" ai fini dell'eventuale partecipazione ad una gara, sollevato nel parere, è invece, stata agevolmente individuata³ seguendo le linee guida dell'Autorità nazionale anticorruzione per l'affidamento degli appalti pubblici nel settore postale.

26. La stazione appaltante può, infatti, procedere alla suddivisione in lotti, in base ad aree omogenee del territorio (nel caso di specie, tra aree infra e extra regionali) oppure può prevedere che la valutazione delle offerte si svolga sulla base della sola capacità del partecipante alla gara di prestare "autonomamente" il servizio, stralciando dal contratto la parte da gestire attraverso postalizzazione (*id est*, affidata a PI in qualità di gestore del SU) che, poi, potrebbe essere direttamente affidata dalla stazione appaltante a PI.

27. Particolare attenzione e adeguato approfondimento richiedono, poi, le osservazioni dell'Agcm che sono dichiaratamente volte a ridurre l'incisività di requisiti ed obblighi, proposti nel documento di consultazione, allo scopo di consentire maggiore flessibilità ed efficienza produttiva, nonché i rilievi che traggono fondamento dalla possibile sovrapposizione tra regolamentazione del rilascio del titolo e disciplina degli affidamenti attraverso appalti pubblici.

³ Nello schema di regolamento inviato al Ministero della giustizia.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

28. Sui temi così sollevati, si deve, innanzitutto, precisare che nel documento di consultazione i requisiti e gli obblighi sono stati delineati secondo un'impostazione rigorosa, in stretta aderenza alla lettera della norma⁴ che, oltre a qualificare come "specifici" i requisiti e gli obblighi, li ha poi meglio puntualizzati facendo ricorso ad una terminologia che, nell'ambito dell'affidamento di appalti pubblici, si traduce, nei bandi di gara, in previsioni che hanno una consistente incisività in ragione della loro finalità selettiva.

29. È vero anche, come indicato nel parere e come emerso in sede di consultazione, che sussiste il rischio di una duplicazione o sovrapposizione tra le previsioni del regolamento e le clausole dei bandi di gara. Come si è già detto, la domanda del servizio proviene in prevalenza dalle amministrazioni pubbliche che poi affidano il servizio attraverso gara. L'effettivo espletamento del servizio di notifica da parte di un operatore, a ben vedere, risulterà condizionato ad un duplice ordine di meccanismi selettivi: il primo che si svolgerà in sede di procedura per il rilascio del titolo, sulla base delle norme del presente regolamento e delle disposizioni del disciplinare, e il secondo che si realizzerà, invece, in sede di gara.

30. Ciò ha indotto, anche alla luce della posizione espressa dall'Agcm nel parere e delle osservazioni dei partecipanti alla consultazione, a riconsiderare l'incisività e l'ampiezza di alcuni requisiti ed obblighi che, nel documento di consultazione, erano stati modulati prendendo a riferimento previsioni contenute in bandi di gara che necessariamente presupponevano volumi rilevanti di invii e, soprattutto, certi.

31. Quanto innanzi osservato vale, in particolare, per gli obblighi in materia di limiti di organico, rispetto ai quali, inoltre, appare giustificato, proprio al fine di agevolare l'ingresso nel mercato liberalizzato, consentire un adeguamento graduale dell'operatore licenziatario, entro un arco temporale determinato, che potrebbe essere ragionevolmente individuato in un triennio (secondo uno schema di adattamento progressivo utilizzato nella regolamentazione del settore postale di altri paesi dell'Unione europea).

32. Attraverso la ridefinizione dei limiti di organico e la possibilità di incrementarlo gradualmente non si vuole affatto rinunciare alla pregnanza e significatività dell'obbligo di disporre di adeguate risorse di personale a garanzia della certezza ed affidabilità del servizio. Si vuole, invece, individuare tale parametro alla luce di prospettive più prudenti che portino, con carattere di gradualità, ad un dimensionamento minimo e sufficiente dell'organico, consentendo, inoltre, all'operatore di integrare successivamente le proprie risorse in ragione delle commesse acquisite o, comunque, dei volumi effettivamente trattati, secondo un criterio di flessibilità "limitata".

33. Si osserva, a tale ultimo proposito, che molti dei partecipanti alla consultazione hanno, invece, fermamente invocato una flessibilità "assoluta" in materia di organico: si è, infatti, sostenuto, che il soggetto abilitato al servizio dovrebbe essere del tutto libero

⁴ Legge 4 agosto 2017, n. 124, "Legge annuale per il mercato e la concorrenza" art. 1, commi 57 e 58.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

di procedere all'assunzione di dipendenti di volta in volta, in relazione alle esigenze contingenti derivanti dall'aggiudicazione di una gara.

34. Intesa in questo senso, tuttavia, la maggiore flessibilità richiesta si risolverebbe, nel concreto, in una costante indeterminatezza dell'organico e condurrebbe alla nullificazione di qualsiasi garanzia sull'idoneità della rete del richiedente a servire un determinato ambito.

35. Come si avrà modo di esporre meglio successivamente, l'obbligo di disporre di adeguate risorse di organico o infrastrutturali (per ciò che riguarda i punti di giacenza), assume sicuramente rilevanza maggiore nel settore delle notifiche degli atti giudiziari dove l'offerta del servizio è comunque rivolta anche al pubblico (vale a dire ad una platea indifferenziata di utenti). Ciò non si verifica, invece, nel settore delle notificazioni delle violazioni del codice della strada (di seguito per brevità, anche "multe"), dove l'offerta è integralmente rivolta ad un soggetto unico, l'amministrazione appaltante, che affida il servizio attraverso le procedure di gara. In quest'ultima circostanza, infatti, il soggetto pubblico attraverso il bando di gara o altri strumenti selettivi può modulare, sulla base delle proprie esigenze particolari, gli ulteriori e specifici requisiti ed obblighi che consideri essenziali.

36. Si è ritenuto opportuno, dunque, confermare⁵, non accogliendo il suggerimento contenuto nel parere, la diversificazione delle licenze sulla base dell'atto oggetto della notifica.

37. Come già si è accennato, gli approfondimenti svolti ai fini della predisposizione del documento di consultazione avevano già portato ad individuare le caratteristiche peculiari della domanda in relazione all'oggetto – atto giudiziario o "multa" – del servizio di notificazione.

38. La domanda relativa ai due settori, infatti, è nettamente diversificata: mentre nel settore delle multe la domanda proviene esclusivamente dal settore pubblico, per gli atti giudiziari la domanda potrà essere in parte generata anche dall'ordinaria platea degli utenti (ad esempio, studi legali), oltreché evidentemente dal settore pubblico.

39. Nei contributi presentati e, anche in sede di audizione, il tema è stato nuovamente affrontato. Le considerazioni svolte hanno portato a ritenere che le differenti caratteristiche della domanda possano costituire ulteriore argomento per confermare la necessità di mantenere ferma la distinzione delle licenze in relazione alla tipologia di atto da notificare.

40. A ben vedere, infatti, mentre la regolamentazione relativa alla notifica degli atti giudiziari dovrà essere improntata a criteri che tengano conto della sua natura di servizio offerto al pubblico (offerto alla generalità degli utenti), quella relativa alle "multe" è ragionevole che possa essere conformata sulle caratteristiche della domanda.

⁵ Nello schema inviato al Ministero della giustizia per il parere.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

41. Proprio in ragione della provenienza, in via esclusiva, della domanda dal settore degli enti pubblici, l'accertamento in capo al richiedente di particolari requisiti ed obblighi è destinata, giocoforza, a tradursi in una sorta di pre-qualificazione in vista della selezione che gli enti pubblici dovranno poi svolgere.

42. Da un punto di vista operativo, i titolari di licenza potranno concretamente svolgere il servizio soltanto ove risultino aggiudicatari di una gara pubblica e abbiano quindi dimostrato di possedere gli ulteriori specifici requisiti dal bando e di essere in grado di svolgere il servizio sulla base di "obblighi" definiti ad hoc dalla stazione appaltante perché rispondenti alle particolari esigenze di quest'ultima.

43. Nel settore delle notificazioni a mezzo del servizio postale delle "multe", pertanto, la funzione di pre-qualificazione in concreto svolta dalla procedura per il rilascio dei titoli, rende ancora più evidente l'esigenza di riconsiderare attentamente l'incisività e l'ampiezza dei requisiti e degli obblighi, confermando solo quelli che possono considerarsi essenziali e prevedendo per gli altri, come auspicato dall'Agcm nel parere, la "possibilità di ricorrere a strumenti flessibili che consentono una maggiore efficienza produttiva".

44. È, infine, necessario soffermarsi sull'altro tema rilevante sollevato nel parere dell'Agcm: l'unicità dell'operatore che deve svolgere il servizio.

45. Gli Uffici hanno sempre considerato che l'estrema frammentazione degli operatori postali in migliaia di soggetti, formalmente autonomi, non potesse affatto corrispondere all'effettiva situazione del mercato.

46. Per tale ragione, gli uffici hanno da sempre tentato di offrire una visione corretta e realistica chiedendo dati di volumi e fatturato aggregati a quei soggetti che notoriamente fornivano servizi sotto una veste "unitaria", sotto il profilo dei segni distintivi utilizzati, dell'offerta e dell'organizzazione in concreto realizzata per fornire il servizio.

47. Ai fini della predisposizione della relazione annuale per l'anno 2017, superando forti resistenze, è stato imposto a questa tipologia di operatori (o meglio all'operatore che si presentava come soggetto leader all'interno dell'organizzazione) di fornire i dati dei volumi e dei ricavi complessivamente riferibili all'aggregazione.

48. Ciò ha comportato una diversa rappresentazione del mercato rispetto a quella riportata nella precedente relazione annuale. Nella Relazione del 2017 (dati 2016), ferma restando la fisionomia fortemente concentrata del mercato, con la quota di Poste Italiane pari a circa il 72,5%, sono state registrate modifiche significative nell'arcipelago dei concorrenti con una riduzione dell'indice di concentrazione di entità non trascurabile. Le quote di mercato in ricavi di alcune aggregazioni di imprese (operanti con i medesimi segni distintivi e con organizzazione unitaria) sono raddoppiate e, in qualche caso, triplicate, rispetto a quelle indicate nella relazione precedente.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

49. Si aggiunge, ancora, che la riconduzione ad un medesimo soggetto delle varie forme di aggregazione di operatori postali che forniscono servizi postali con identico segno distintivo e con organizzazione unitaria è il presupposto dell'attività di accertamento e sanzionatoria svolta dalla Direzione che ha riguardato anche operatori di rilievo.

50. Le medesime considerazioni sulla possibile riconduzione ad unità delle aggregazioni di operatori postali, sono state sviluppate nelle recenti istruttorie e hanno costituito argomento rilevante per le decisioni dell'Autorità a conclusione del procedimento sull'accesso alla rete e all'infrastruttura della rete postale di PI.

51. La delibera n. 384/17/CONS ha, infatti, fotografato un mercato in cui “le reti postali alternative di dimensione nazionale, in molti casi, sono il risultato di processi di aggregazione tra operatori di dimensione sub-nazionale che, integrando le proprie infrastrutture (rete di recapito e/o filiali), riescono a coprire un'elevata porzione del territorio senza dover sostenere investimenti infrastrutturali diretti”⁶.

52. Ciò premesso, si osserva, innanzitutto, che nel settore postale le aggregazioni di operatori risultano essere realizzate attraverso vari schemi contrattuali riconducibili alla categoria dei contratti di impresa: nella maggior parte dei casi lo schema contrattuale che, nella qualificazione data dalle parti, è utilizzato per rivestire di una forma queste aggregazioni è quello del franchising, *rectius* dell'affiliazione commerciale definita dalla legge n. 129/2004.

53. L'aspetto più rilevante di qualsiasi forma di aggregazione di imprese nel settore postale, oltre alla conformazione tendenzialmente “reticolare”, è, tuttavia, la stretta interdipendenza funzionale tra i soggetti aggregati che trova la sua ragion d'essere nella semplice constatazione che le varie fasi in cui si articola il servizio postale sono svolte da operatori diversi che sono componenti dell'aggregazione e che sono stabilmente inseriti nell'organizzazione unitaria.

54. Rispetto, tuttavia, alle forme di aggregazione di imprese che, spesso secondo un modello “a rete”, si riscontrano in altri settori della produzione o dei servizi (consorzi, contratti di rete, contratti di affiliazione), nel settore postale l'aggregazione non ha finalità di coordinamento (ad esempio, come nell'affiliazione, per la commercializzazione di un determinato bene o servizio), ma di vera e propria integrazione tra i vari componenti che svolgono singole fasi e che concorrono a realizzare un determinato servizio.

⁶ Si consideri che dalle informazioni acquisite risulta che gli otto principali operatori presenti nel settore della corrispondenza agiscono, utilizzando varie forme di aggregazione (franchising, “partnership”, consorzio), attraverso circa 850 soggetti, di dimensioni inferiori, dotati di titolo abilitativo.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

55. Il modello basato sulla concentrazione in un unico soggetto del processo finalizzato alla prestazione del servizio, è sostituito da una rete di operatori, ciascuno dei quali assume il compito di svolgere una fase del ciclo “postale” con lo scopo di realizzare il servizio postale fornito all’utente.

56. Se si guarda alla sostanza economico-giuridica, al di là dell’apparente autonomia che formalmente dovrebbe essere attribuita ai componenti, il vincolo organizzativo che in queste aggregazioni lega i vari operatori postali è contraddistinto da un’allocazione fortemente accentrata del potere decisionale; l’osservazione ha reso evidente che il modello utilizzato è quello che vede una singola impresa, “capogruppo” o “leader”, che opera attraverso il coordinamento di un pluralità di contratti bilaterali collegati (specialmente di subfornitura o franchising) o mediante un unico contratto plurilaterale (tipicamente il consorzio) sottoscritto da tutti i partecipanti alla rete. L’interdipendenza tra i vari soggetti appartenenti a queste forme di aggregazione non ha affatto natura paritaria ma gerarchica, con la conseguente significativa riduzione di qualsiasi spazio per l’autonomia decisionale e organizzativa dell’impresa partecipante.

57. Un’ulteriore importante notazione è che le varie forme di aggregazione imprenditoriale operano nel settore identificando il servizio reso con un unico segno distintivo. È un aspetto rilevante sotto il profilo della tutela del consumatore. Il consumatore compie le sue scelte nella convinzione che il servizio, identificato dallo stesso segno distintivo, possieda, costantemente e su tutto il territorio che l’operatore dichiara di servire, le medesime caratteristiche con standard qualitativi uniformi.

58. Il segno distintivo, all’interno delle forme di aggregazione imprenditoriale nel settore postale, ha quindi la funzione di contrassegnare un servizio, che seppure reso nelle varie fasi da imprese distinte, si manifesta all’esterno come il risultato di un’attività unitaria.

59. Ciò premesso, tornando al rilievo specifico sollevato nel parere dell’Agcm, è evidente che al momento dell’apertura alla concorrenza del mercato dell’attività di notificazione a mezzo del servizio postale, questa Autorità, deve contemperare l’interesse degli operatori postali ad accedere agevolmente al nuovo mercato, con l’interesse pubblico, più volte evidenziato nel documento sottoposto a consultazione, di assicurare che le finalità proprie del procedimento di notificazione siano raggiunte con la massima certezza e correttezza.

60. Deve, pertanto, essere assicurato, al destinatario della notificazione, il suo fondamentale diritto ad essere messo in condizione di conoscere il contenuto dell’atto attraverso l’opera di un soggetto qualificato e ciò impone l’adozione di misure volte, *ex ante*, a scongiurare qualsiasi tipo di disservizio o criticità.

61. Si deve, inoltre, considerare l’indubbio interesse del mittente di poter scegliere l’offerta individuando, a priori, con garanzie di certezza e trasparenza, il soggetto al quale affidarsi che, conseguentemente, deve poter essere individuato, con



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

immediatezza, come centro di imputazione di eventuali responsabilità sotto tutti i profili.

62. In tale ottica, proprio perché l'attività di notificazione, svolta attraverso il servizio postale, deve poter assicurare la certezza legale della conoscenza dell'atto da parte del destinatario attraverso un procedimento che si svolga in modo lineare e con il massimo livello di garanzia del suo buon esito, si è ritenuto opportuno nel documento di consultazione rimarcare l'esigenza di non segmentare il processo di notifica attraverso il coinvolgimento di più operatori postali che possano agire autonomamente, in base alla singola licenza, in relazione alla specifica fase/tratta di competenza (raccolta, smistamento, instradamento e recapito).

63. È, altrettanto evidente, tuttavia, che una effettiva apertura del mercato non può essere realizzata se non considerando che l'unitarietà del processo di notificazione può essere assicurata, introducendo apposite garanzie, da una pluralità di soggetti aggregati in forma stabile e continuativa e con vincolo di esclusività.

64. Le esigenze di affidabilità e di corretta esecuzione del servizio richieste dal legislatore, possono essere assicurate ove sia garantita la riconducibilità, sotto ogni profilo di responsabilità, della gestione dell'intero ciclo di fornitura del servizio ad un unico soggetto, in grado di esercitare effettivi poteri di indirizzo e di controllo sull'intera rete postale di operatori aggregati.

65. Del resto è noto che un modello organizzativo analogo è stato seguito per diverso tempo, quantomeno fino al 2011, dal fornitore del servizio universale, attraverso la c.d. esternalizzazione della fase del recapito, che si realizzava attraverso varie forme contrattuali (albo fornitori, contratti di appalto). L'attività di recapito "esternalizzata" che si svolgeva in prevalenza nelle aree urbane, aveva ad oggetto proprio il settore della posta registrata (che include anche le notifiche a mezzo del servizio postale).⁷

66. Nella realizzazione dell'albo fornitori Poste italiane aveva fatto in modo di consentire alle agenzie di adeguarsi progressivamente ai requisiti fissati; inoltre, proprio al fine di agevolare l'iscrizione all'albo anche delle imprese di ridotte dimensioni, erano stati fissati requisiti minimi di carattere tecnico-economico il cui possesso poteva essere dimostrato tramite la costituzione di consorzi stabili.

⁷ Il fornitore del servizio universale utilizzava ordinariamente le agenzie private per il recapito delle notificazioni; tanto è vero che la legittimità di questa modalità operativa aveva dato luogo a notevole contenzioso e a pronunce giurisdizionali non sempre concordi. A partire dal 2008, tuttavia, la Cassazione, Sezione tributaria, assumeva un indirizzo costante (n. 11095/2008; n. 9111/2012) riconoscendo la piena legittimità della notifica effettuata dall'"agenzia privata di recapito", laddove si fosse trattato di utilizzazione dell'agenzia da parte dell'"Ente Poste" (al quale erano riservate in esclusiva le notifiche attinenti alle procedure amministrative e giudiziarie) poiché in tal caso l'attività di recapito sarebbe rimasta..."sempre ed esclusivamente all'interno del rapporto tra l'Ente Poste e l'agenzia di recapito, con integra ed immutata permanenza della responsabilità per l'espletamento del servizio soltanto in capo al primo"[il sottolineato è nostro].



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

67. Ciò premesso, accogliendo, quindi, solo parzialmente quanto auspicato nel parere dell'Agcm, si è precisato nello schema⁸ che la dizione “medesimo operatore” potrà essere estesa a forme di aggregazione di più operatori postali a condizione che sia salvaguardata l'unitarietà del soggetto al quale deve essere ricondotto, sotto ogni profilo, il servizio di notificazione.

68. Le varie fasi in cui si articola il servizio stesso potranno essere svolte da diversi operatori, muniti di licenza individuale “ordinaria”, articolati sul territorio nazionale (o regionale) a condizione però che siano legati, con vincolo di esclusività e in modo stabile e continuativo, al soggetto titolare della licenza speciale da precisi e dimostrati vincoli di natura contrattuale.

69. Il “medesimo operatore” che, attraverso l'aggregazione di più operatori postali, potrà chiedere di essere titolare di una licenza, dovrà dimostrare, attraverso lo schema contrattuale in concreto utilizzato, l'esistenza di una effettiva organizzazione unitaria per la fornitura del servizio che sarà caratterizzato dal medesimo segno distintivo. L'operatore capogruppo dovrà assumere, quale titolare unico della licenza, la responsabilità, sotto qualsiasi profilo, della fornitura del servizio; in particolare, ai fini del rispetto delle norme, legislative e regolamentari, e delle delibere dell'Autorità applicabili al servizio oggetto di licenza, anche per le operazioni, attività e fasi del servizio svolte dagli operatori aggregati.

70. L'operatore capogruppo, infine, dovrà dimostrare di poter esercitare in concreto, non soltanto, poteri di direzione e coordinamento, ma anche poteri di ingerenza e di decisione su tutti gli aspetti essenziali della gestione e organizzazione unitaria della rete composta dai vari operatori, ciascuno dei quali concorrerà all'erogazione del servizio attraverso lo svolgimento di una delle distinte fasi in cui si articola il processo.

71. La possibilità di individuare un unico centro di imputazione per tutti gli aspetti relativi al servizio svolto comporterà, ovviamente, l'allineamento di tutti gli aspetti ed elementi correlati: tracciatura dei flussi, condivisione di una piattaforma software unica per tutta la rete, modalità di fatturazione.

3. Sintesi dei contributi degli operatori partecipanti alla consultazione pubblica e valutazioni conclusive dell'Autorità

Nel presente paragrafo sono sinteticamente riportate per ciascun quesito: le osservazioni dei partecipanti (la versione accessibile dei contributi è pubblicata nel sito web); le valutazioni dell'Autorità e, infine, nel riquadro una sintesi delle previsioni dello schema di regolamento nella versione inviata al Ministero della giustizia.

⁸ Nello schema inviato al Ministero della giustizia per il parere.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Quesito n. 1

Si condivide l'orientamento dell'Autorità di richiamare nella regolamentazione relativa alla notificazione a mezzo del servizio postale i requisiti e gli obblighi già stabiliti in materia di licenze individuali dagli articoli 5 e 6 del regolamento in materia di titoli abilitativi per l'offerta al pubblico di servizi postali (delibera n. 129/15/CONS)?

Le osservazioni degli operatori

O.1. La quasi totalità degli operatori condivide l'orientamento, espresso dall'Autorità nella consultazione, circa la necessità di richiamare, nel regolamento, requisiti ed obblighi già stabiliti in materia di licenze individuali dagli articoli 5 e 6 del regolamento approvato con la delibera n. 129/15/CONS in materia di titoli abilitativi all'esercizio dell'attività postale.

O.2. Un operatore (DIAB S.r.l., affiliato alla rete di "La Nuova Posta") si manifesta contrario ma senza addurre motivazioni e senza fornire alcuna proposta alternativa.

O.3. La Società Citypost si manifesta "concorde sul richiamo in toto alle previsioni applicabili alla licenza ordinaria" ma ritiene che i requisiti e gli obblighi previsti per quest'ultima siano già esaustivi rispetto alle esigenze che pone il servizio di notifica a mezzo posta degli atti giudiziari e degli atti sanzionatori delle violazioni al codice della strada, salvo la previsione di un ampliamento degli obblighi informativi con riferimenti più specifici alla gestione operativa che questo tipo di prodotto postale richiede.

O.4. La Società inPoste.it in via generale ritiene condivisibile la valutazione dell'Autorità di richiamare i requisiti e gli obblighi già stabiliti per le licenze individuali e le autorizzazioni generali.

O.5. In particolare inPoste.it ritiene necessario che, al fine di non generare un contrasto interpretativo e un disvalore nel mercato con le norme relative al Processo Civile Telematico (PCT), al Processo Amministrativo Telematico (PAT) e al Processo Tributario Telematico (PTT), l'Autorità precisi "che tali requisiti e obblighi si rendono necessari anche per gli operatori dei servizi di posta elettronica certificata (PEC) e dei "servizi elettronici di recapito certificato qualificato" (di cui all'art. 3-bis, co. 2, D. Lgs. 82/2005, modificato ed integrato dal D. Lgs. 179/2016) che intendano operare nel settore delle notifiche, con esclusione, per quest'ultimi, dei requisiti e obblighi relativi al dimensionamento del personale dipendente ed alle filiali/sedi/sportelli presenti sul territorio, non potendo applicarsi la stessa regola per assenza dei processi logistici e fisici nel trattamento delle notifiche a mezzo elettronico. Per gli stessi motivi, inoltre, aggiungere il requisito minimo, per tali operatori "digitali", del possesso della certificazione ISO/IEC 27001 per il trattamento, gestione e sicurezza dei dati informatici".

O.6. Infine, inPoste.it ritiene che l'Autorità, nel richiamare e precisare tali requisiti e obblighi, debba "prevedere per gli operatori economici "digitali" almeno l'obbligo



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

minimo di conseguimento di una Autorizzazione Generale per l'esercizio di consegna previsto all'art. 3-bis, co. 3-bis, D. lgs. 82/2005 (notifica presso domicilio digitale)".

O.7. Poste Italiane osserva che, tenuto conto della particolare rilevanza degli invii relativi alle notifiche a mezzo posta, gli specifici requisiti in capo al soggetto richiedente e gli specifici obblighi al cui rispetto è chiamato l'operatore postale devono sussistere con ancor maggiore pregnanza rispetto a quanto già previsto nella suddetta delibera per il rilascio della licenza individuale per l'erogazione dei servizi rientranti nel Servizio Universale.

O.8. Al riguardo, la Società richiama l'attenzione dell'Autorità sulla funzione certificatoria dell'attività dell'operatore, che assume la qualifica di pubblico ufficiale nell'espletamento delle attività di notifica e sulla connessa necessità di definire requisiti ed obblighi stringenti, nonché sulla necessità di garantire la riservatezza dei soggetti, proteggendo i dati personali (sensibili) delle persone (si pensi agli atti giudiziari penali) mediante strutture e procedure in grado di garantire tale riservatezza, soprattutto nel caso di notifica attraverso canali elettronici (*e-service*), con la predisposizione di specifiche piattaforme.

O.9. Infine la Società richiama, a mero titolo esemplificativo, gli accertamenti che l'operatore postale è chiamato ad effettuare in fase di assunzione sul personale, al fine di comprovare l'onorabilità dello stesso ai sensi dell'art. 6 comma 1 lettera a) del già citato regolamento (delibera n. 129/15/CONS).

O.10. Su tale ultima osservazione convergono anche Fulmine Group ed il Consorzio A.Re.L., con le osservazioni formulate in merito ai requisiti di professionalità, affidabilità e onorabilità. In sostanza, Fulmine Group ed il Consorzio A.Re.L. ritengono che "i requisiti di professionalità, affidabilità e onorabilità derivano dai criteri [...] sulla persona e non sulla Società, come oggi avviene quando una Pubblica Amministrazione sceglie un Operatore Postale Privato fornendo i requisiti certificatori con la nomina di messo".

Le valutazioni dell'Autorità

V.1. L'Autorità prende atto dell'assenso generale rispetto agli orientamenti proposti e compendati nel quesito n. 1 e, conclusivamente, conferma il richiamo al regolamento di cui alla delibera n. 129/15/CONS e, in particolare, agli articoli 5 e 6 dello stesso.

V.2. Per ciò che concerne le osservazioni formulate da Citypost, circa l'eshaustività dei requisiti già previsti dal regolamento (delibera n. 129/15/CONS) per il rilascio della licenza individuale "ordinaria", si osserva che il Legislatore si è espresso diversamente, attribuendo all'Autorità il compito di emanare un regolamento per il rilascio di licenze "speciali" individuando gli specifici requisiti e obblighi per il rilascio delle licenze individuali relative ai servizi di notifica a mezzo posta di atti giudiziari e comunicazioni connesse e di violazioni del codice della strada (art. 1, comma 58, della legge 4 agosto 2017, n. 124, "Legge annuale per il mercato e la concorrenza").



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

V.3. In merito alle osservazioni di carattere generale di Poste Italiane si può precisare che gli orientamenti più recenti della giurisprudenza sembrano consentire l'attribuzione all'incaricato di pubblico servizio funzioni di certificazione, dunque non mansioni meramente esecutive, prive di qualsivoglia carattere di discrezionalità e di autonomia decisionale.

V.4. Si precisa, infine, che la disciplina delle modalità telematiche applicabili al processo civile, amministrativo e tributario non rientrano nelle competenze dell'Autorità.

V.5. Da ultimo, si precisa che i requisiti di natura soggettiva riguarderanno, così come già previsto dal regolamento in materia di rilascio delle licenze ordinarie, sia il soggetto che chiede il rilascio della licenza sia i dipendenti di cui quest'ultimo si avvale.

L'Autorità ritiene che la licenza individuale speciale debba essere rilasciata ai soggetti che siano in possesso dei requisiti e che non versino nelle situazioni ostative di cui all'articolo 5 del regolamento generale adottato con delibera n. 129/15/CONS.

L'Autorità ritiene opportuno richiamare altresì gli obblighi connessi al rilascio della licenza individuale stabiliti all'art. 6 del citato regolamento generale che i titolari della licenza individuale speciale saranno tenuti ad osservare.

Quesito n. 2

Si condivide l'orientamento dell'Autorità di richiamare nella regolamentazione relativa alla notificazione a mezzo del servizio postale le norme di carattere generale previste agli artt. 4, 7, 13, 14, 15, 16 e 18 del regolamento in materia di titoli abilitativi per l'offerta al pubblico di servizi postali (delibera 129/15/CONS)?

Le osservazioni degli operatori

O.11. La quasi totalità degli operatori condivide l'orientamento espresso dall'Autorità nella consultazione, circa la necessità di richiamare, nell'emanando Regolamento, le norme di carattere generale (in particolare gli artt. 4, 7, 13, 14, 15, 16 e 18) previste dal regolamento in materia di rilascio di titoli abilitativi per l'offerta al pubblico di servizi postali di cui alla delibera n. 129/15/CONS.

O.12. In particolare, la Società inPoste.it, manifestandosi concorde con l'orientamento dell'Autorità, ritiene che, tenuto conto che il mercato postale in Italia è caratterizzato da un elevatissimo numero di titolari di licenze e autorizzazioni generali, sia *“particolarmente sentita l'esigenza di assicurare un adeguato controllo su questi soggetti tale da garantire che la libertà di iniziativa economica e la concorrenza in tale*



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

ambito si svolgano nel rispetto delle esigenze di interesse generale, ovvero assicurare che le finalità proprie dell'istituto della notificazione degli atti siano raggiunte”.

O.13. Un operatore (DIAB S.r.l, affiliato alla rete postale “La Nuova Posta”) si manifesta contrario ma senza addurre motivazioni e senza fornire alcuna proposta alternativa.

O.14. Poste Italiane offre una articolata disamina degli articoli 4, 7, 15 e 18 del regolamento in materia di rilascio di titoli abilitativi per l’offerta al pubblico di servizi postali di cui alla delibera n. 129/15/CONS citati nel Quesito 2.

O.15. In merito all’art. 4, Poste Italiane ritiene che non deve essere consentito all’operatore, già in possesso di licenza, l’estensione del proprio titolo abilitativo ad altri prodotti del servizio universale attraverso un *iter* più snello. Inoltre, ritiene che debba essere istituito *“un apposito registro, da aggiornare periodicamente in funzione dei controlli che verranno disposti dall’Autorità, che, in modo trasparente ed immediato, permetta l’identificazione dei singoli operatori abilitati, evitando che si ingeneri confusione con gli altri titoli abilitativi anche nel caso di eventuali revoche o altre ipotesi di sanzione”*. Da ultimo, ai fini della trasparenza informativa in merito all’effettivo possesso dello “speciale” titolo abilitativo da parte degli operatori postali, ad esempio, ritiene utile che l’elenco degli operatori postali pubblicato sul sito del Ministero dello Sviluppo Economico riporti, in apposita colonna, distintamente tale informazione (LIC notifiche a mezzo posta).

O.16. Relativamente all’art. 7, Poste Italiane osserva che, *“nei casi di violazione degli obblighi connessi al rilascio della licenza individuale, previsti dall’art. 6 del Regolamento titoli abilitativi, accertati con provvedimento sanzionatorio o con atto di contestazione qualora il trasgressore si sia avvalso dell’obblazione, sono previste procedure di diffida ed, in caso di reiterazione nel triennio, di sospensione e revoca a seconda degli specifici obblighi violati”*. Pertanto, auspica che il regolamento precisi che i meccanismi di diffida, sospensione e revoca si applicheranno anche nei casi di violazione degli ulteriori specifici requisiti ed obblighi che saranno declinati dal medesimo Regolamento per lo svolgimento dei servizi di notifica. Poste Italiane ritiene inoltre che, *“per esigenze di certezza del diritto, lo stesso Regolamento dovrà specificare quali siano le violazioni che concorreranno a determinare la sospensione del titolo, e quali siano quelle che, considerata la maggiore gravità, daranno luogo alla revoca dello stesso”*.

O.17. Per quanto attiene all’art. 15, Poste Italiane rileva che l’art. 10 del d.lgs. n. 261/99 prevede, al fine di garantire l’espletamento del servizio universale, l’istituzione di un apposito fondo di compensazione cui sono tenuti a contribuire i titolari di licenze individuali ed autorizzazione generale, entro la misura del 10% degli introiti lordi, relativamente a servizi “sostitutivi” di quelli compresi nel servizio universale.

O.18. Al riguardo la Società ritiene che il servizio di notifica a mezzo posta si caratterizzi, rispetto agli altri servizi postali, per l’esigenza di assicurare la rispondenza



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

dell'intero processo ad una molteplicità di requisiti stabiliti dal quadro normativo e regolatorio, al fine di garantire il diritto del mittente ad ottenere la certificazione legale della notifica effettuata e, dall'altro, il diritto del destinatario alla conoscenza ovvero alla conoscibilità dell'atto notificato. Quindi, a suo giudizio, le caratteristiche essenziali del servizio di notifica a mezzo posta assumono, carattere inderogabile per gli stessi mittenti che si avvalgono del servizio.

O.19. Pertanto, Poste Italiane ritiene che *“l'assoggettamento dei servizi di notifica a mezzo posta resi in ambito di gare alla contribuzione al fondo di compensazione, è necessario per assicurare la massima trasparenza nel mercato, rendendo conoscibili ex ante i potenziali obblighi di contribuzione a carico degli operatori postali, evitando contestazioni conseguenti alla eventuale successiva attivazione di tali obblighi”*.

O.20. Per ciò che concerne l'art. 18, nel condividere il richiamo espresso dall'Autorità in materia di sanzioni, Poste Italiane evidenzia la necessità che il nuovo Regolamento preveda espressamente in capo agli operatori postali *“l'obbligo di implementare sistemi di monitoraggio della qualità erogata, unitamente all'obbligo di trasmettere all'Autorità, con cadenza annuale, i risultati raggiunti”*. La Società ritiene che, per ragioni di certezza giuridica e per garantire pari condizioni nel mercato, sia indispensabile che il nuovo Regolamento espressamente preveda un chiaro sistema sanzionatorio applicabile a tutti gli operatori a fronte del mancato raggiungimento degli obiettivi di qualità annuali, fermo restando il sistema di rimborsi/indennizzi rispetto ai singoli clienti, in qualità di mittenti/destinatari degli invii. Da ultimo, Poste Italiane ritiene *“necessario creare norme di raccordo tra l'emanando Regolamento e la Delibera 129/15/CONS, al fine di disciplinare le conseguenze che si producono su un singolo titolo abilitativo, allorquando dovesse essere disposta la revoca o la sospensione di altro titolo abilitativo in capo all'operatore”*.

Le valutazioni dell'Autorità

V.6. Per quanto riguarda le osservazioni di Poste Italiane, relative all'art. 4 del regolamento generale, si precisa che nel documento di consultazione non è previsto affatto un *iter* più snello per il rilascio della licenza “speciale” per i soggetti in possesso della licenza individuale. Si concorda, inoltre, sull'esigenza di pubblicare un elenco dei soggetti abilitati in base alla nuova licenza speciale. Sull'istituzione di un apposito registro e la pubblicazione del relativo elenco, si ritiene che il Ministero dello sviluppo economico, competente al rilascio, valuterà come realizzare adeguate forme di pubblicità ed eventualmente provvederà ad inserire le relative previsioni già nell'emanando disciplinare.

V.7. In merito alle osservazioni formulate sull'applicabilità dell'art. 7 del regolamento generale, risulta evidente che, come indicato nel documento di consultazione, i meccanismi di diffida, sospensione e revoca si applicheranno anche alle licenze in esame, nei casi di violazione degli ulteriori specifici requisiti ed obblighi previsti per lo svolgimento dei servizi di notifica a mezzo del servizio postale.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

V.8. Si aggiunge, ancora, che analogamente a quanto previsto nel regolamento di cui alla delibera n. 129/15/CONS, l'Autorità potrà proporre al Ministero dello sviluppo economico la sospensione della licenza speciale fino a novanta giorni quando il licenziatario nell'arco temporale di tre anni violi per tre volte gli obblighi previsti, nonché la revoca della licenza speciale quando le tre violazioni commesse nel triennio riguardino specificamente obblighi di particolare rilevanza.

V.9. Per ciò che concerne l'art. 15, relativamente agli obblighi di contribuzione al fondo di compensazione del servizio universale (cui sono tenuti a contribuire, *“i titolari di licenze individuali e di autorizzazione generale entro la misura massima del dieci per cento degli introiti lordi, relative a servizi sostitutivi di quelli compresi nel servizio universale, derivanti dall'attività autorizzata”*⁹), si puntualizza che le caratteristiche dello svolgimento del servizio di notifica a mezzo posta di atti giudiziari e comunicazioni connesse nonché di violazioni del codice della strada rivestono carattere di inderogabilità *ex lege* e devono essere rispettate, adottando modalità uniformi, da qualunque soggetto le svolga.

V.10. Indipendentemente, quindi, dal prezzo applicato a tali servizi nell'ambito della partecipazione a gare d'appalto, i suddetti servizi di notifica a mezzo posta potranno essere assoggettati alla contribuzione al fondo di compensazione del servizio universale.

V.11. A tal fine, i fornitori dei servizi di notifica a mezzo del servizio postale, dovranno fornire, ove sia attivato il fondo di compensazione, i dati relativi ai ricavi del servizio reso in base alla licenza speciale differenziandoli e disaggregandoli dai ricavi ottenuti per effetto delle altre attività non soggette a licenza, sia ordinaria che speciale, sulla base delle indicazioni e dei criteri indicati dall'Autorità nella richiesta.

V.12. Infine, relativamente all'art. 18, risulta evidente che ciascun operatore in possesso della licenza speciale e perciò legittimato all'offerta al pubblico dei servizi di notifica, nel rispetto delle disposizioni di cui alla delibera n. 413/14/CONS e dei successivi provvedimenti adottati in materia, è tenuto a predisporre e pubblicare la carta dei servizi relativa a tali servizi (eventualmente integrando quella già pubblicata) nella quale sarà prevista la procedura per la gestione dei reclami, ivi inclusa la procedura di conciliazione, nonché un sistema di rimborsi e indennizzi per gli utenti.

V.13. I fornitori dei servizi di notifica pubblicano annualmente le informazioni relative al numero dei reclami ed al modo in cui sono stati gestiti, informandone l'Autorità ed implementano sistemi di monitoraggio della qualità erogata.

V.14. Il mancato rispetto degli standard di qualità, ovviamente quando assuma rilevanza significativa, può costituire motivo, così come il mancato rispetto degli

⁹ Ai sensi dell'art. 10, comma 2, del d.lgs. n. 261/1999, come modificato dalla lettera b) del comma 8 dell'art. 1, d.lgs. 31 marzo 2011, n. 58, a decorrere dal 30 aprile 2011, ai sensi di quanto disposto dal comma 1 dell'art. 4 dello stesso d.lgs. n. 58/2011.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

obblighi specificamente previsti, per la attivazione dei meccanismi di diffida, sospensione e revoca della licenza speciale.

Le modalità di rilascio della licenza individuale speciale sono le medesime di cui all'art. 4 del regolamento generale. Al titolare di licenza individuale speciale si applicano le previsioni in materia di contributi di cui agli artt. 13, 14 e 15 del regolamento generale. Con riferimento ai controlli periodici per la verifica della permanenza dei requisiti posseduti e del rispetto degli obblighi imposti da parte, rispettivamente, del Ministero e dell'Autorità, per quanto non disciplinato diversamente dal presente regolamento, si rinvia all'art. 16 del regolamento generale.

Con riferimento alle procedure di diffida, sospensione e revoca per la violazione degli obblighi connessi al rilascio delle licenze individuali speciali, l'Autorità ha seguito il medesimo schema di cui all'art. 7 del regolamento generale. In particolare, nel caso di specie, la sospensione è prevista quando il licenziatario, nell'arco temporale di tre anni, violi per tre volte gli obblighi di non particolare rilevanza connessi al rilascio della licenza. La revoca è prevista invece quando le tre violazioni commesse dal licenziatario nel triennio riguardino fattispecie più gravi specificamente l'obbligo di sottoscrivere contratti di lavoro subordinato, di assumere un numero di dipendenti non inferiore quelli previsti nella tabella riportata nell'Allegato 1, di effettuare la lavorazione degli invii in locali destinati ad attività postale, di garantire la piena tracciabilità del singolo invio, e di realizzare un adeguato numero di punti di giacenza o modalità alternative per la consegna degli inesitati al destinatario.

Per quanto riguarda l'apparato sanzionatorio l'Autorità rinvia alle sanzioni previste dalla normativa vigente, in linea con l'art. 18 del regolamento generale.

Quesito n. 3

Si condivide l'orientamento dell'Autorità di richiedere che tutte le fasi di lavorazione/gestione del servizio di notificazione a mezzo del servizio postale - ad eccezione dell'attività di solo trasporto come definita nel regolamento sui titoli abilitativi - siano svolte dal medesimo operatore postale?

Le osservazioni degli operatori

O.21. La maggioranza degli operatori non condivide la proposta di cui al quesito n. 3. Essi ritengono che tale requisito costituisca una barriera all'ingresso e che l'integrazione verticale dell'operatore impedisca l'effettiva liberalizzazione del mercato. A sostegno della loro posizione, e dunque della possibilità di segmentare le varie fasi di lavorazione, richiamano la direttiva 97/67/CE che qualifica come "postali" anche i servizi che consistono in una o più fasi di lavorazione (ad eccezione dell'attività di solo trasporto).



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

O.22. Alcuni soggetti dotati di maggiore articolazione sul territorio nazionale (Mail Express e Cityposte, Fulmine Group, A.Re.L., Citypost), nell'affermare che tale disposizione sarebbe confliggente con la direttiva 97/67/CE che definisce i servizi postali formati da mercati diversi, ritengono che la segmentazione delle fasi del ciclo di lavorazione sarebbe superata e ricondotta ad unitarietà dalla certificazione dell'intero processo da parte della società capogruppo, licenziataria e contrattualmente responsabile verso il cliente.

O.23. A loro giudizio, sarebbe quindi possibile ricomprendere nel concetto di unico operatore anche i singoli affiliati che, ad esempio, aderendo ad una rete di franchising compongono di fatto la rete dell'affiliante e, di conseguenza, un'unica compagine.

O.24. A conferma di questo "unicum" costituito dalla rete di più operatori facenti capo ad un soggetto capogruppo, viene addotta la circostanza che ognuno dei soggetti operanti nel circuito del capogruppo utilizza l'identica piattaforma software e le identiche procedure operative.

O.25. Altra posizione espressa (Nexive) ritiene che, in base al proprio modello organizzativo, il servizio possa essere svolto da un unico soggetto in tutte le fasi della filiera postale mediante la propria rete diretta e indiretta, secondo un modello di business formato da filiali dirette e indirette che, insieme, sono in grado di assicurare copertura e capillarità sul territorio. Le filiali indirette sarebbero legate al capogruppo da un contratto esclusivo di collaborazione.

O.26. In tale prospettiva la definizione "medesimo operatore" dovrebbe opportunamente ricomprendere anche quei soggetti terzi che, legati da un rapporto contrattuale con la capogruppo, operano in esclusiva sul territorio: dovrebbe cioè ricomprendere forme stabili di organizzazione (come ad esempio un Gruppo societario o un Consorzio Stabile) nell'ambito delle quali il soggetto che richiede la licenza abbia la possibilità di disciplinare e monitorare l'attività delle società controllate o, comunque, delle società terze legate da vincoli contrattuali (partner).

O.27. Altri soggetti (Associazione Assopostale, Agenzia Espressi e lo stesso Fulmine Group) ritengono che andrebbe prevista almeno la possibilità del rilascio di licenze per la sola attività di distribuzione in modo da consentire a tutti gli operatori di partecipare alle gare con lo stesso livello di concorrenzialità.

O.28. InPoste.it condivide l'orientamento dell'Autorità, tuttavia, svolge alcune osservazioni in merito alla notifica a mezzo digitale. L'operatore osserva che per le attività, i processi e le fasi di lavorazione/gestione del servizio di notificazione a mezzo digitale, si deve escludere che debbano essere svolte dal medesimo operatore postale, potendo ben esistere, in forma digitale, un operatore di raccolta e spedizione diverso dall'operatore di ricezione (per esempio caselle PEC di diversi operatori), non potendo in forma digitale limitare l'intero flusso comunicativo all'interno del dominio di uno stesso unico operatore "digitale".



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

O.29. Inoltre, ad avviso di inPoste.it l’Autorità dovrebbe precisare che altri operatori postali possono insieme concorrere nelle fasi di lavorazione/gestione del servizio di notificazione, purché legati tra loro in associazione temporanea di imprese, consorzio o con avvalimento della licenza individuale.

O.30. Di diverso avviso è la società Poste Italiane. Quest’ultima infatti è sicuramente favorevole ad un divieto di segmentazione del processo di notifica. Le esigenze di “ordine pubblico” sottese al servizio di notifica impongono l’adozione di un procedimento quanto più possibile lineare, eseguito da un unico soggetto responsabile, al fine di assicurare il massimo livello di garanzia del buon esito della notifica stessa.

O.31. Essa, infatti, ritiene che l’operatore licenziatario debba garantire, per ciascun invio accettato, tutte le fasi di lavorazione, dall’accettazione al recapito, sia in relazione al piego che all’avviso di ricevimento, oltretutto le eventuali comunicazioni connesse (CAN e CAD), al fine di garantire il processo di notifica nella sua interezza. Ne consegue che l’operatore potrà erogare il servizio di notificazione a condizione che disponga di una rete di recapito, per il singolo atto, in grado di coprire sia la zona di destinazione (i.e. civico destinatario), sia la zona di restituzione dell’avviso di ricevimento ovvero dell’atto non recapitato (i.e. civico del mittente).

O.32. Ad avviso di Poste Italiane sarebbe opportuno che l’Autorità prevedesse un espresso divieto di servirsi di subappaltatori e/o comunque soggetti terzi (fatta eccezione per la mera attività di trasporto) e di ricorrere alla c.d. ripostalizzazione verso Poste Italiane.

O.33. Con riferimento a quest’ultimo punto, la società osserva che la “ripostalizzazione” verso Poste Italiane di atti giudiziari già accettati da parte di altri operatori, oltre ai rischi in tema di certezza nell’individuazione delle responsabilità, avrebbe ripercussioni sulla stessa validità della notifica. Infatti, il mittente dell’invio postalizzato risulterebbe, a tutti gli effetti di legge, l’operatore postale in nome e per conto proprio, anziché il soggetto richiedente la notifica, con conseguente impossibilità di eseguire la notificazione in conformità alle disposizioni di legge, *in primis* la legge n. 890/1982.

O.34. Tale modalità operativa, inoltre, darebbe luogo ad un’anomala doppia accettazione per uno stesso invio, in quanto l’atto sarebbe prima accettato da un operatore postale diverso da Poste Italiane e poi nuovamente presentato per l’accettazione a Poste Italiane (anche, eventualmente, a distanza di tempo), con la conseguenza di rendere incerta la data di effettiva spedizione dell’invio stesso, di precludere il corretto monitoraggio del processo postale (tempi di recapito, informazioni sulla spedizione e la consegna e responsabilità dell’operatore) e di segmentare la responsabilità in ordine al processo di notifica in modo non compatibile con le disposizioni vigenti in materia.

O.35. Infine, Poste Italiane ritiene che laddove l’Autorità dovesse consentire a vario titolo l’esecuzione del servizio da parte di soggetti diversi (fatta eccezione per il “mero



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

trasporto”) gli stessi dovrebbero essere comunque dotati della licenza speciale, ciò sia nel caso in cui le aziende partecipino in RTI, sia nel caso in cui le aziende ricorrano al subappalto, nonché nel caso in cui le aziende si servano di “partner” contrattualizzati stabilmente prima della gara (fattispecie che a norma del novellato art. 105, comma 3 lett. c) bis del Codice degli Appalti non è da considerarsi subappalto).¹⁰

O.36. Da ultimo, PI rappresenta che, qualora fosse reso possibile per l’operatore in possesso della licenza speciale di ricorrere al servizio universale nelle zone in cui non fosse in grado di erogare il servizio direttamente, tale operatore dovrebbe comunque essere in possesso della licenza speciale per l’area geografica su cui gli invii in questione insistono (sia lato destinatario, sia lato mittente); il servizio dovrebbe comunque essere svolto in modalità *end-to-end* dal Fornitore del Servizio Universale; l’accesso al servizio di recapito universale dovrebbe avvenire alle medesime tariffe e condizioni tecniche previste per la fornitura del servizio universale.

Le valutazioni dell’Autorità

V.15. Con riferimento alle osservazioni riassunte sopra, si espongono, nel seguito, le valutazioni maturate dall’Autorità in merito alla nozione di “medesimo soggetto” che svolge “tutte le fasi di lavorazione/gestione del servizio di notificazione a mezzo del servizio postale”.

V.16. L’Autorità, grazie alle informazioni raccolte nell’ambito del recente procedimento sull’accesso alla rete e all’infrastruttura della rete postale di PI (v. delibera n. 384/17/CONS) ha fotografato un mercato in cui, in Italia, “le reti postali alternative di dimensione nazionale, in molti casi, sono il risultato di processi di aggregazione tra operatori di dimensione sub-nazionale che, integrando le proprie infrastrutture (rete di recapito e/o filiali), riescono a coprire un’elevata porzione del territorio senza dover sostenere investimenti infrastrutturali diretti”.

V.17. Nella maggior parte dei casi, il modello organizzativo a rete utilizzato dagli operatori postali è realizzato attraverso la forma del contratto di franchising, in cui, sinteticamente, l’affiliante (“*franchisor*”) ha un ruolo di coordinamento operativo ed amministrativo delle agenzie territoriali, ciascuna delle quali (“*franchisee*”), nell’area di competenza, gestisce l’attività postale e svolge i servizi di accettazione/raccolta degli invii e di recapito della posta raccolta dalla rete di franchising.

V.18. Al riguardo la legge n. 129/2004 definisce l’affiliazione commerciale come “il contratto, comunque denominato, fra due soggetti giuridici, economicamente e

¹⁰ Ai sensi art. 105, comma 3 lett. c) bis del Codice degli Appalti: le prestazioni rese in favore dei soggetti affidatari in forza di contratti continuativi di cooperazione, servizio e/o fornitura sottoscritti in epoca anteriore alla indizione della procedura finalizzata alla aggiudicazione dell’appalto. I relativi contratti sono depositati alla stazione appaltante prima o contestualmente alla sottoscrizione del contratto di appalto (disposizione introdotta dal d.lgs. 56/2017 in vigore dal 20/5/2017).



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

giuridicamente indipendenti, in base al quale una parte concede la disponibilità all'altra, verso corrispettivo, di un insieme di diritti di proprietà industriale o intellettuale relativi a marchi, denominazioni commerciali, insegne, modelli di utilità, disegni, diritti d'autore, *know how*, brevetti, assistenza o consulenza tecnica e commerciale, inserendo l'affiliato in un sistema costituito da una pluralità di affiliati distribuiti sul territorio, allo scopo di commercializzare determinati beni o servizi”.

V.19. L'affiliazione commerciale è dunque delineata dal legislatore, indipendentemente poi dall'utilizzo che le parti fanno di questo schema contrattuale, come un contratto che ha ad oggetto la concessione dell'affiliante all'affiliato di diritti di proprietà industriale e/o intellettuale, che prevede l'inserimento dell'affiliato nel sistema distributivo dell'affiliante e che, si noti bene, indica come causa la “commercializzazione” di beni e servizi dell'affiliante.

V.20. Nel settore postale, come già detto, la forma di aggregazione più utilizzata dagli operatori è quella del contratto di affiliazione commerciale (rete di franchising). Sotto il profilo concretamente operativo, tuttavia, e come risulta dai contratti acquisiti nelle varie istruttorie, svolte dall'Ufficio Vigilanza, l'assetto di interessi concretamente posto in essere dalle parti si caratterizza e si distingue rispetto allo schema contrattuale sopra descritto (*infra*, V.17).

V.21. L'aspetto relativo alla commercializzazione, che invece dovrebbe caratterizzare il contratto di affiliazione, assume un rilievo assolutamente secondario. Risulta, invece, preponderante quello operativo – la prestazione di una porzione del servizio complessivamente reso all'utente – reso tangibile ed evidente dalla stretta interdipendenza tra i soggetti affiliati nella fornitura del servizio postale: ciascuno di essi opera in una delle fasi (o in più di esse) in cui si articola il processo di fornitura del servizio e l'attività svolta dall'uno è funzionalmente connessa a quella dell'altro e unitariamente finalizzata a svolgere il medesimo servizio, con un identico segno distintivo.

V.22. Si osserva, ancora, sotto il profilo della stabilità dell'organizzazione creata attraverso l'aggregazione dei diversi operatori, che il legislatore non ha rimesso alla libertà contrattuale delle parti la durata del contratto di affiliazione commerciale. L'art. 3, comma 3, della legge n. 129/2004 prevede infatti che l'affiliante deve comunque garantire all'affiliato una durata minima sufficiente all'ammortamento dell'investimento e comunque non inferiore a tre anni. Per sua natura, infatti, il contratto di affiliazione è destinato a produrre effetto dopo un certo lasso di tempo, non esaurendosi in una singola operazione di scambio ma realizzando una collaborazione continuata, se non una vera e propria stabile integrazione tra le parti, diretta a realizzare un sistema di distribuzione decentralizzato ed uniforme in cui, a fronte del privilegio di usare la formula commerciale del franchisor, il franchisee si impegna a sostenere notevoli costi e a rispettare una serie di obblighi. Nel settore postale si è riscontrato che, in genere, la



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

durata di detti contratti varia dai 5 ai 10 anni, garantendo così certezza e stabilità della rete.

V.23. Un'altra modalità di aggregazione che si è avuto modo di rilevare nel settore postale è riconducibile al modello di business e di gestione del processo tipico degli "operatori *end-to-end*" (di seguito anche "EtoE").

V.24. Nel caso degli operatori EtoE, il soggetto capogruppo, oltre a gestire, come nel modello sopra descritto, l'attività commerciale (es. predisposizione delle offerte, fatturazione, contrattualizzazione dei grandi clienti, predisposizione delle gare), svolge direttamente le fasi in cui si articola il servizio postale, affidando in genere agli affiliati la sola fase terminale, vale a dire l'attività di recapito (ovviamente sotto i propri poteri di direzione e coordinamento). Dal punto di vista infrastrutturale, gli operatori EtoE dispongono di una rete di recapito molto articolata attraverso la quale gestiscono tutte le fasi del processo postale successive alla raccolta, dallo smistamento in partenza alla distribuzione; viceversa, in genere non dispongono di una rete di accettazione/raccolta capillare, poiché si rivolgono ad una clientela prevalentemente di tipo business per cui la raccolta è effettuata a livello di centro di smistamento o mediante servizio di "*pick-up*" presso il cliente.

V.25. In sintesi, nel modello utilizzato dagli operatori EtoE vi è una aggregazione di operatori che svolgono la sola fase del recapito: gli operatori EtoE, potendo disporre di una rete postale diffusa ed articolata, hanno un modello commerciale centralizzato in cui tutte le attività del processo postale, dalla raccolta alla distribuzione, sono svolte in proprio. Gli altri operatori postali, che pure applicano lo schema nominale del contratto di affiliazione, utilizzano un modello commerciale differente in quanto il processo postale è frammentato perché è affidato a soggetti aggregati che possono operare in tutte le fasi del servizio.

V.26. Tenuto conto di questa rappresentazione del mercato, delle osservazioni degli operatori alternativi e del parere dell'AGCM, l'Autorità ritiene di dover chiarire la portata della nozione di "medesimo soggetto che svolge...", sgomberando il campo dall'equivoco che con esso voglia intendersi, *stricto sensu*, un'unica rete proprietaria.

V.27. Per garantire l'effettiva apertura alla concorrenza del mercato dell'attività di notificazione a degli atti giudiziari e delle multe a mezzo posta, l'Autorità, deve contemperare sia l'interesse degli operatori postali a poter accedere agevolmente al nuovo mercato delle notificazioni, sia, come già evidenziato nel documento sottoposto a consultazione, l'interesse pubblico ad assicurare la massima sicurezza e correttezza nello svolgimento di tale attività; interesse che continua ad essere sotteso al procedimento di notificazione e che, conseguentemente, impone di garantire che le finalità proprie dell'istituto siano raggiunte.

V.28. Deve, infatti, essere assicurato, al destinatario della notificazione, il suo fondamentale diritto ad essere messo in condizione di conoscere il contenuto dell'atto attraverso l'opera di un soggetto qualificato, imponendo l'adozione di misure volte *ex*



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

ante a scongiurare qualsiasi tipo di disservizio o criticità. Vi è inoltre l'indubbio interesse del mittente di poter scegliere l'offerta individuando, a priori, con garanzie di certezza e trasparenza, il soggetto al quale affidarsi anche al fine di determinare eventuali responsabilità.

V.29. È lo stesso legislatore, del resto, che ha dimostrato di voler presidiare con particolare rigore, richiamando la terminologia propria del Codice degli Appalti, tale settore chiedendo di individuare – in merito alla qualità, alla disponibilità e all'esecuzione – obblighi e requisiti specifici, quindi ulteriori e pertinenti all'attività di notifica, rispetto a quelli previsti per il rilascio della licenza ordinaria.

V.30. In tale ottica, proprio perché l'attività di notificazione, svolta attraverso il servizio postale, deve essere in grado di assicurare la certezza legale della conoscenza da parte del destinatario attraverso un procedimento che si svolga in modo lineare e con il massimo livello di garanzia del suo buon esito, si ritiene opportuno non segmentare il processo di notifica attraverso il coinvolgimento di più operatori postali, ognuno dei quali possa autonomamente svolgere l'attività postale, in base alla singola licenza, nella specifica fase/tratta di competenza (raccolta, smistamento, instradamento e recapito).

V.31. Tuttavia, al fine di garantire una reale apertura del mercato in questione ad un'ampia platea di soggetti, l'Autorità ritiene opportuno, declinare l'espressione "medesimo soggetto" ponendo l'enfasi sull'unitarietà del processo di notificazione svolto anche da una pluralità di soggetti, con personalità giuridiche indipendenti tra di loro, ma associati in un modello a rete che preveda l'aggregazione dei vari operatori, titolari di licenza individuale, in un'organizzazione unitaria che abbia nel soggetto capogruppo il centro di imputazione dei rapporti giuridici e di ogni forma di responsabilità per l'esecuzione del servizio.

V.32. L'Autorità ritiene, cioè, che solo la gestione unitaria del processo di lavorazione da parte di un unico soggetto, il cd "capogruppo", che abbia potestà di indirizzo e di controllo sull'intera rete postale di affiliati, può assicurare la correttezza e la certezza legale della conoscenza da parte del destinatario, nonché il rispetto degli stringenti requisiti richiesti dal legislatore.

V.33. Ciò non significa che il servizio di notificazione a mezzo posta non possa essere fornito, in ciascuna delle fasi attraverso cui si articola, da diversi soggetti, ma si ritiene che questi ultimi, debbano essere legati al (l'unico) titolare della licenza speciale, dominus dell'intero processo di notificazione, attraverso vincoli contrattuali dai quali si evinca chiaramente la riconducibilità del servizio ad unico soggetto, sotto qualsiasi profilo e in particolare per ciò che riguarda le varie forme di responsabilità.

V.34. Del resto, le caratteristiche sopra enunciate non sono dissimili da quelle già previste nei vigenti contratti di affiliazione del settore postale e grazie ai quali molti operatori svolgono l'attività postale raggiungendo un'apprezzabile copertura del territorio nazionale.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

V.35. L’Autorità ritiene quindi che ciò che rileva ai fini dell’unitarietà del soggetto è che il servizio di notifica sia svolto attraverso diversi operatori articolati sul territorio nazionale (o regionale) legati al soggetto capogruppo da un vincolo di esclusività, dalla condivisione di una piattaforma *software* unica per tutta la rete sia per la tracciatura dei flussi che per la fatturazione.

V.36. Si evidenzia, inoltre, che nel panorama postale europeo, molti dei fornitori del servizio universale, che dovrebbero essere “operatori unici” per antonomasia, in quanto verticalmente integrati, si avvalgono invece nella fase di accettazione di una rete di uffici postali spesso in *partnership* o in *franchising* con altri soggetti di natura pubblica o privata¹¹.

V.37. Pertanto, se in Italia proprio l’*incumbent*, come evidenziato sopra (v.*infra* punto 65 del paragrafo 2), si è avvalso, in passato, di altri operatori nella fase di recapito, e se in altri Stati membri dell’Unione europea la maggior parte dei fornitori del servizio universale attualmente ricorre ad altri soggetti, nella fase di accettazione, senza che ciò abbia mai posto in discussione l’unicità del fornitore del servizio, a maggior ragione si deve poter ammettere che anche gli OA possano operare sul mercato in esame con analoghe modalità organizzative.

V.38. In sintesi, il concetto di “medesimo soggetto” si sostanzia nell’esercizio concreto di una direzione unitaria da parte dell’operatore “capogruppo”, con potere di ingerenza e di decisione su tutti gli aspetti essenziali della gestione della rete di affiliati, ciascuno dei quali concorre all’erogazione del servizio attraverso lo svolgimento di una delle distinte fasi in cui si articola il processo, e che pur essendo soggetti giuridicamente distinti, sul piano operativo non hanno alcuna autonomia nell’erogazione dei servizi, ma sono collegati alla rete postale della capogruppo mediante un vincolo contrattuale di esclusiva e operano sotto il controllo totale della capogruppo.

V.39. I soggetti così strutturati possono essere legittimati a svolgere il servizio di notifica, mentre si ritiene debbano esserne esclusi i soggetti organizzati in forme temporanee e non stabili, che utilizzino una rete postale senza vincoli di esclusività, o che non utilizzino una medesima piattaforma per la gestione informatica dei dati.

V.40. Per tale motivo, non si ritiene che possa trovare accoglimento l’ipotesi di rilasciare licenze per la notifica relative alla sola attività di distribuzione, in quanto ciò consentirebbe ai soggetti presenti sul territorio di svolgere l’attività per conto di operatori diversi, vanificando il principio stesso di unitarietà della rete e quello di “medesimo soggetto”.

¹¹ Cullen International, “Post office network figures and statistics”, settembre 2017. In UK, Finlandia, Germania, Irlanda e Svezia la maggioranza degli uffici postali non sono di proprietà dell’*incumbent*. In Olanda invece la rete commerciale è di proprietà dalla società Postkantoren BV, una joint venture tra Post NL e ING Bank.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

V.41. Infine, con riferimento alle osservazioni svolte da PI in merito alle problematiche connesse alla modalità della ripostalizzazione, si osserva quanto segue.

V.42. In via preliminare si ritiene opportuno richiamare la delibera n. 384/17/CONS per chiarire che per “ripostalizzazione” s’intende il modello di *business*, da cui deriva la forma di cosiddetta “concorrenza mista”, in cui gli operatori alternativi “offrono i servizi end-to-end in alcune aree del territorio mentre ricorrono all’accesso per le restanti aree, generalmente quelle meno remunerative”.

V.43. In questo caso, quindi, l’operatore alternativo utilizza l’acquisto dei servizi a tariffe speciali “come modalità di accesso alla rete dell’*incumbent*. Le due tipologie di prodotti (servizi postali *retail* a tariffe speciali e accesso *wholesale* alla rete dell’FSU) richiedono entrambi un accesso di tipo *downstream* alla rete dell’*incumbent*, tuttavia differiscono in quanto un servizio a tariffa speciale è immediatamente acquistabile da un operatore postale, essendo un prodotto dell’offerta pubblica *retail* dell’FSU mentre un accesso *wholesale* richiede la stipula di un accordo di accesso ad hoc con l’*incumbent*. Inoltre, mentre le condizioni di offerta (prezzo, tempi di consegna, livelli di qualità del servizio garantiti) sono già definite e disponibili a condizioni trasparenti e non discriminatorie, le condizioni di accesso *wholesale* (condizioni tecnico-economiche, SLA) sono negoziate tra *incumbent* e operatore richiedente. In sintesi, la differenza tra utilizzo dei servizi a tariffe speciali e dell’accesso *wholesale* è che nel primo caso l’operatore alternativo “postalizza” attraverso la rete dell’*incumbent* gli invii dei propri clienti”.¹²

V.44. Da quanto sopra, risulta evidente che quando l’operatore alternativo acquista un servizio *retail* da PI - nel caso di specie un servizio di recapito di raccomandata - si assiste ad una segmentazione del servizio di notifica, in quanto l’ultimo tratto, non solo sotto il profilo operativo ma anche contrattuale (con le ovvie conseguenze in materia di responsabilità) è svolto da un operatore postale (PI) che sarà diverso da quello originariamente contrattualizzato dal mittente.

V.45. Tutto ciò risulterebbe del tutto incoerente e contraddittorio rispetto all’orientamento fin qui seguito in merito all’esigenza di garantire l’unicità del processo di lavorazione da parte dell’operatore capogruppo che è l’unico responsabile del servizio dall’inizio alla fine del ciclo di fornitura del servizio.

V.46. L’Autorità ritiene pertanto, che una siffatta modalità operativa non sia ammissibile. E ciò non solo per quanto rilevato sopra, ma anche in considerazione delle criticità operative, connesse al tema sia del doppio mittente e della conseguente imputazione della responsabilità nei confronti dell’utente, sia dell’adempimento degli obiettivi di qualità e dei relativi indennizzi.

¹² Paragrafo 77 delle premesse alla delibera n. 384/17/CONS.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

V.47. Cionondimeno, il divieto di ripostalizzazione, non deve creare un ostacolo all'accesso del mercato in esame per l'operatore alternativo che non sia in grado di erogare il servizio in determinate aree.

V.48. Al riguardo si osserva, innanzitutto, che in siffatte ipotesi, piuttosto che escludere dal mercato i soggetti con una minore capillarità territoriale, le linee guida dell'ANAC nel settore postale offrono soluzioni alternative, e meno drastiche, rispetto a quella prospettata da PI.

V.49. Esse prevedono, ad esempio, come già ricordato, che la stazione appaltante possa procedere alla suddivisione in lotti, in base ad aree omogenee del territorio (nel caso di specie, tra aree infra e extra regionali) oppure che la valutazione delle offerte si svolga sulla base della sola capacità del partecipante alla gara di prestare "autonomamente" il servizio, stralciando dal contratto la parte da gestire attraverso postalizzazione (*id est*, affidata a PI in qualità di gestore del SU) che, poi, potrebbe essere direttamente affidata dalla stazione appaltante a PI.

L'Autorità, diversamente da quanto proposto in consultazione pubblica, ritiene che l'unitarietà del processo di notificazione sia garantita anche se il processo è svolto, in ciascuna delle sue fasi, da una pluralità di operatori, ciascuno titolare di una licenza individuale generale e dotato di personalità giuridica, ma tra loro aggregati in un'organizzazione unitaria che abbia nel soggetto capogruppo il centro di imputazione dei rapporti giuridici e di ogni forma di responsabilità.

Soggetto legittimato a richiedere il rilascio della licenza individuale speciale potrà essere, quindi, anche l'operatore capogruppo per il servizio di notificazione svolto con il medesimo segno distintivo e con un'organizzazione unitaria composta dall'aggregazione di più operatori postali che siano titolari di licenza individuale in base al regolamento generale.

L'operatore capogruppo dovrà essere, a tutti gli effetti, titolare e responsabile unico della fornitura del servizio in base alla licenza, in particolare, ai fini del rispetto delle norme, legislative e regolamentari, e delle delibere dell'Autorità applicabili al servizio oggetto di licenza, anche per le operazioni, attività e fasi del servizio svolte dagli operatori aggregati nell'ambito della organizzazione unitaria utilizzando i medesimi segni distintivi.

L'aggregazione di più operatori postali in una organizzazione unitaria deve essere dimostrata da idonei accordi, qualificabili come contratti di impresa, che prevedano determinati elementi: il carattere stabile e continuativo dell'organizzazione; i poteri d'intervento della capogruppo sulla gestione del servizio svolto dal singolo operatore nonché i poteri di direzione e coordinamento e poteri di intervento sulla gestione del servizio e sull'organizzazione unitaria della rete; l'appartenenza dei vari soggetti alla medesima rete mediante clausole contrattuali di esclusiva ed infine l'utilizzo nello



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

svolgimento del servizio dei medesimi segni distintivi, di una piattaforma software unica per l'intera rete, delle medesime modalità di tracciatura dei flussi nonché modalità di fatturazione.

Quesito n. 4

Si condivide l'orientamento dell'Autorità di diversificare la licenza individuale per la notificazione a mezzo del servizio postale sia per ambito territoriale servito (regionale e nazionale) che per tipologia di atto da notificare (atti giudiziari e violazioni del codice della strada)?

Le osservazioni degli operatori

O.37. Alcuni operatori (FISE-ARE, InPoste.it, Nexive) chiedono innanzitutto che sia chiarita la tipologia di atti che è oggetto del regolamento. La richiesta degli operatori nasce dalla constatazione che, anche di recente, emergono “contrastanti giurisprudenziali sulla regolarità delle notifiche di atti amministrativi effettuate da operatori postali privati”. Secondo gli operatori, infatti, in particolare per ciò che riguarda gli atti della fiscalità tributaria notificati dalle pubbliche amministrazioni locali, si registrano “alcuni orientamenti, alimentati soprattutto da sentenze di Commissioni tributarie locali, ma talvolta anche da pronunce della Cassazione” che portavano a qualificare come nulla/inesistente la notificazione di atti amministrativi, se effettuata da soggetti diversi dal Fornitore del Servizio universale.

O.38. Per tale motivo, i predetti operatori chiedono che sia allegata al nuovo Regolamento “una tabella con ciascuna tipologia di atto e il titolo abilitativo corrispondente (licenza individuale, autorizzazione generale, nuova licenza individuale), comprendendo anche esplicita indicazione per la notificazione in forma digitale”.

O.39. La maggioranza degli operatori non ha condiviso l'ipotesi di diversificare la licenza né per ambito territoriale servito né per tipologia di atto da notificare; lamentano, infatti, un appesantimento delle procedure ed una duplicazione dei costi da sostenere per il rilascio delle due licenze e delle relative fidejussioni, anche in considerazione del fatto che “le due tipologie di notifiche condividono la maggior parte delle fasi procedurali”.

O.40. Per ciò che concerne il livello di articolazione territoriale (nazionale e regionale) alcuni operatori hanno avanzato l'ipotesi dell'introduzione dell'ulteriore livello provinciale (C.N.A., Agenzia Espressi, Citypost) mentre altri hanno sostenuto l'ipotesi che “la licenza debba essere unica ed a livello nazionale, come accade attualmente per gli altri servizi” (Mail Express, Cityposte), in quanto esiste “nel mercato postale un numero elevato di reti di operatori postali nazionali che non garantiscono la stessa capillarità di Poste Italiane”.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

O.41. Viene anche formulata l'ipotesi che sarebbe sufficiente l'abilitazione già posseduta che dovrebbe essere estesa, con l'integrazione delle competenze necessarie (Smmartpost).

O.42. Infine, relativamente al livello territoriale e con riferimento al servizio di notifica globalmente inteso, viene adombrata "la contraddizione tra il riferimento della legge n. 890/82 in merito alla figura del messo notificatore e dei limiti territoriali di nomina e la richiesta e/o la previsione di rilascio di una Licenza a livello regionale o nazionale. Infatti, il messo comunale ha una nomina circoscritta al solo territorio comunale, mentre in questo caso l'Autorità richiede un'organizzazione, peraltro diretta dal medesimo operatore, almeno a livello regionale o, addirittura, a livello nazionale, subordinandola, peraltro, a requisiti in termini di struttura organizzativa e di numero di dipendenti che nessun operatore postale privato è in grado di garantire. Si rischia, in questo modo, addirittura di privilegiare l'operatore a livello locale, privo di requisiti e di organizzazione, che assumendo la nomina di messo comunale diretta da parte dell'Ente pubblico non soggiace agli obblighi invece previsti per l'operatore postale".

Le valutazioni dell'Autorità

V.50. Sono, innanzitutto, necessarie alcune osservazioni sulla richiesta di alcuni operatori di precisare la tipologia di atti che è oggetto del regolamento perché sussisterebbero "contrasti giurisprudenziali sulla regolarità delle notifiche di atti amministrativi effettuate da operatori postali privati".

V.51. Dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 58 del 2011 l'ambito dei servizi riservati si è ridotto notevolmente, ricomprendendo, per esigenze di ordine pubblico, esclusivamente le notificazioni e le comunicazioni a mezzo posta degli atti giudiziari, di cui alla legge n. 890/1982, e le notificazioni dei verbali delle violazioni al codice della strada, di cui all'articolo 201 del d.lgs. n. 285/1992.

V.52. Prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 58 del 2011 erano ricompresi nell'area di riserva, indipendentemente da limiti di prezzo e di peso, tutti gli invii raccomandati attinenti alle procedure giudiziarie e alle procedure amministrative intendendosi queste ultime come le procedure riguardanti l'attività della pubblica amministrazione e le gare ad evidenza pubblica.

V.53. L'abolizione della riserva in materia di invii raccomandati riguardanti l'attività della pubblica amministrazione consente di ritenere senz'altro liberalizzato il servizio di spedizione a mezzo raccomandata ordinaria laddove il legislatore abbia previsto tale modalità diretta come alternativa a quella della notificazione a mezzo posta secondo le previsioni della legge n. 890 del 1982.

V.54. La possibilità di notificazione postale diretta, attraverso la raccomandata ordinaria, è prevista, ad esempio, in materia tributaria, sia per gli atti del procedimento amministrativo tributario che per gli atti del contenzioso tributario ai sensi dell'art. 16 del decreto legislativo n. 546/1992. Come è noto, l'art. 16, oltre a prevedere - al comma



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

2 - che le notificazioni degli atti del processo dinanzi alle Commissioni tributarie provinciali e regionali "... sono fatte secondo le norme degli artt. 137 e seguenti del codice di procedura civile ...", stabilisce, inoltre, - al comma 3 - che le stesse "possono essere fatte anche direttamente a mezzo del servizio postale mediante spedizione dell'atto in plico senza busta raccomandato con avviso di ricevimento ...".

V.55. Sempre in materia tributaria, analoghe considerazioni valgono per la notificazione a mezzo posta dell'avviso di accertamento o liquidazione che, ai sensi dell'art. 14 della l. n. 890 del 1982, può essere effettuata dagli uffici finanziari in forma semplificata attraverso il servizio ordinario di raccomandata senza l'intermediazione dell'ufficiale giudiziario.

V.56. Le incertezze che si sono registrate nell'applicazione delle modifiche conseguenti all'avvenuta liberalizzazione – validità delle notificazioni effettuate in via diretta, attraverso la raccomandata ordinaria affidata ad un operatore titolare di regolare licenza – potrebbero essere ricondotte alle pronunce, alcune anche recenti, che a ben vedere, tuttavia, si riferiscono ad invii effettuati, e dunque a notificazioni eseguite a mezzo del servizio postale, prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 58 del 2011, in un contesto normativo, per come già detto, del tutto differente caratterizzato da un'area di riserva molto più estesa.

V.57. Nel documento di consultazione l'Autorità ha ritenuto opportuno diversificare la licenza per la notifica degli atti a mezzo posta in ragione della diversa natura (attività giudiziaria, attività sanzionatoria derivante da violazioni del codice della strada).

V.58. La proposta dell'Autorità intendeva agevolare l'ingresso nel mercato degli operatori di più ridotte dimensioni, nella considerazione che il servizio di notificazione a mezzo posta delle violazioni del codice della strada, a differenza di quanto è possibile riscontrare per le notificazioni degli atti giudiziari, è destinato in prevalenza a svolgersi in un ambito territoriale circoscritto.

V.59. La licenza a livello regionale consente quindi l'ingresso nel mercato anche da parte di piccoli operatori che siano in grado di svolgere il servizio relativo agli invii aventi origine e destinazione in un ambito ristretto (e comunque circoscritto entro il territorio regionale).

V.60. Il rilascio di licenze a livello regionale consente inoltre di adattare l'organizzazione modellandola eventualmente sulle linee di flusso maggiormente significative (ad esempio, la tratta Roma-Milano e viceversa), agevolando quindi l'ingresso dei piccoli operatori senza imporre loro di munirsi di un titolo abilitativo a livello nazionale.

V.61. Dai contributi di alcuni operatori, riassunti sopra, è emersa un sostanziale rigetto di tale orientamento in ragione soprattutto di un considerevole incremento degli oneri finanziari dovuto alla duplicazione dei costi.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

V.62. L’Autorità ritiene, tuttavia, opportuno mantenere la differenziazione delle licenze per tipologia di atto da notificare.

V.63. In primo luogo per i motivi che avevano indotto ad esprimere tale orientamento nel documento di consultazione e che sono state già sopra richiamate. La differenziazione delle licenze a seconda della natura dell’atto potrà agevolare l’accesso al mercato degli operatori con minori capacità di copertura territoriale, nell’assunto che il mercato delle violazioni del codice della strada abbia una dimensione territoriale più circoscritta (tendenzialmente riconducibile al territorio comunale o metropolitano, o al massimo regionale).

V.64. La diversificazione delle licenze trova poi ulteriore giustificazione nelle considerazioni espresse nei paragrafi precedenti sulle differenti caratteristiche della domanda relativa ai due servizi. Si è osservato, infatti, che in materia di notificazioni a mezzo posta delle violazioni del codice della strada la procedura per il rilascio dei titoli costituisce una sorta di pre-qualificazione. Dovendo, riconsiderare, in generale, l’incisività e l’ampiezza dei requisiti ed obblighi richiesti per il rilascio delle licenze, nello schema di regolamento¹³ è ragionevole prevedere requisiti ed obblighi meno onerosi per il settore delle notificazioni a mezzo posta delle “multe”, confermando solo quelli che possono considerarsi essenziali e prevedendo per gli altri, come auspicato dall’AGCM nel parere, la “possibilità di ricorrere a strumenti flessibili che consentono una maggiore efficienza produttiva”.

V.65. La previsione di requisiti ed obblighi meno stringenti per la licenza relativa alle notificazioni delle multe consente agli operatori di adeguare le proprie risorse in relazione alle prescrizioni del bando di gara. La maggiore flessibilità concessa ai richiedenti giustifica, in conclusione, la distinzione tra una licenza speciale, meno onerosa, che avrà ad oggetto le notificazioni delle violazioni del codice della strada e un’altra licenza che avrà ad oggetto la notificazione degli atti giudiziari e che, ovviamente, proprio per non incorrere in inutili duplicazioni, consentirà anche l’attività di notifica relativa alle multe.

L’Autorità ritiene che la differenziazione della licenza speciale a seconda della natura dell’atto da notificare possa agevolare l’accesso al mercato degli operatori con minori capacità di copertura territoriale, nell’assunto che il mercato delle violazioni del codice della strada abbia una dimensione territoriale più circoscritta. Pertanto, la licenza individuale speciale può avere ad oggetto: a) l’abilitazione a svolgere l’attività di notificazione degli atti giudiziari e delle violazioni del codice della strada; b) l’abilitazione a svolgere la sola attività di notificazione delle violazioni del codice della strada.

¹³ Schema di regolamento inviato al Ministero della giustizia.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Le licenze individuali *sub a)* e *b)* speciali sono a loro volta differenziate in licenze individuali speciali in ambito nazionale e in ambito regionale, in ragione dell'ambito territoriale entro il quale l'impresa è legittimata ad esercitare il servizio.

Quesito n. 5

Si condividono gli orientamenti dell'Autorità in ordine ai requisiti – ulteriori rispetto a quelli previsti nel regolamento approvato con delibera 129/15/CONS - per il rilascio delle licenze per la notificazione a mezzo del servizio postale?

Requisito dell’Affidabilità

Punto 27

Le osservazioni degli operatori

O.43. Per quanto attiene alla previsione di una fidejussione bancaria (o di altra garanzia equipollente), numerosi operatori hanno rilevato che si tratterebbe di una duplicazione perché tale onere è già indicato nei bandi di gara delle pubbliche amministrazioni e degli enti locali.

Le valutazioni dell’Autorità

V.66. L'osservazione appare meritevole di considerazione alla luce di quanto già esposto sulle motivazioni di una distinzione tra le licenze sulla base della tipologia di atti da notifica, si ritiene tuttavia di dover mantenere tale obbligo per quanto attiene alle licenze per le notifiche di atti giudiziari, mentre si ritiene di accogliere il suggerimento degli operatori per quanto riguarda, invece, le notifiche a mezzo posta delle violazioni del codice della strada per evitare la duplicazione di un onere che, come indispensabile garanzia dell'affidabilità dell'impresa selezionata, dovrà essere necessariamente previsto nei bandi di gara.

L'Autorità ritiene che il requisito della fideiussione bancaria ovvero qualsivoglia modello di garanzia equivalente sia necessario solo per i soggetti che richiedono il rilascio della licenza speciale per la notificazione degli atti giudiziari e non per le multe. L'importo deve essere pari a €100.000,00 per la licenza nazionale e a € 20.000,00 per la licenza regionale, con il limite di € 100.000,00 ove sia chiesto il rilascio di più licenze a livello regionale.

Punti 28 e 29



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Le osservazioni degli operatori

O.44. Sui Punti 28 e 29 gli operatori hanno presentato diverse osservazioni:

- Innanzitutto sull'ammontare del fatturato dell'impresa (non inferiore a € 1.000.000,00 per la licenza a livello nazionale ed a € 200.000,00 per la licenza speciale a livello regionale) indicato come requisito.
- Secondo alcuni operatori, nel caso di piccole e medie imprese, tali importi sarebbero eccessivi e rappresenterebbero un ostacolo all'ingresso nel mercato.

Le valutazioni dell'Autorità

V.67. Sull'ammontare dell'importo devono essere richiamate le indicazioni precedenti, illustrate nei paragrafi dedicati al parere dell'Agcm, sulla possibilità di rilasciare la licenza speciale ad un soggetto capogruppo che si ponga quale unitario centro di imputazione considerando unitariamente l'aggregazione di più operatori postali, muniti di licenza, che svolgono il servizio con i medesimi segni distintivi e un'organizzazione unitaria. L'importo richiesto come requisito non può essere ritenuto eccessivo se si considera che non dovrà quindi essere realizzato soltanto dal soggetto capogruppo ma sarà la risultante dell'aggregazione dei vari operatori.

Le osservazioni degli operatori

O.45. Gli operatori hanno poi formulato varie osservazioni sul paragrafo 29 del documento di consultazione che riguarda profili organizzativi e gestionali di carattere generale ("livello di strutturazione", "numero medio annuo di dipendenti che intende assumere", "numero delle unità a seconda delle diverse tipologie di contratto impiegate negli ultimi 2 anni", "*business plan* con la descrizione delle aree che intende coprire con il servizio di notifica a mezzo posta, dei volumi che intende gestire e del personale che intende impiegare").

O.46. Secondo la maggior parte degli operatori alcune delle informazioni richieste possono essere fornite soltanto *ex post* perché dipendono dal realizzarsi di prospettive future in merito alle quali, al momento della domanda, non si possono avere certezze. Le informazioni circa il livello di strutturazione che l'operatore intende realizzare, il numero medio annuo di dipendenti che intende assumere, nonché il *business plan* con l'indicazione delle aree che intende coprire, dei volumi che intende gestire e del personale che intende impiegare, saranno evidentemente condizionati dalle aggiudicazioni delle gare d'appalto o dalla conoscenza dei volumi effettivamente affidati all'operatore.

Le valutazioni dell'Autorità

V.68. Si osserva, innanzitutto, che gli elementi e i dati richiesti al punto 29 del documento di consultazione sono elementi informativi che possono essere utili per una



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

visione del mercato e non sono dunque requisiti che incidono sull'*an* del rilascio del titolo; sono, si ripete, informazioni che saranno rese in sede di domanda per il rilascio del titolo e che, sempre nella prospettiva di una considerazione unitaria, saranno rese dal soggetto capogruppo con riguardo alla complessiva aggregazione.

V.69. Non sembra sproporzionato, quindi, chiedere, per il rilascio di entrambe le tipologie di licenza, un dato di carattere ricognitivo come quello relativo alle unità di personale dipendente impiegate negli ultimi 2 anni con riferimento all'eventuale aggregazione di più operatori.

V.70. Richiamando quanto già esposto in precedenza sulle differenti caratteristiche dei due settori, si può affermare che, relativamente al settore delle notifiche delle violazioni del codice della strada, i rilievi formulati in sede di consultazione possono essere accolti poiché in effetti le informazioni richieste possono dirsi totalmente condizionate ad eventi del tutto incerti quali gli esiti delle gare d'appalto e i relativi volumi.

V.71. Non altrettanto può affermarsi con riferimento al settore delle notifiche a mezzo posta degli atti giudiziari. Si deve ricordare, innanzitutto, che ciò di cui si discute sono oneri informativi e non ulteriori requisiti per il rilascio del titolo; ciò premesso, poiché il settore delle notifiche degli atti giudiziari, come più volte ribadito, deve essere assistito da incisive garanzie, appare proporzionato, considerati i compiti di analisi e monitoraggio dei mercati postali affidati all'Autorità, imporre ai richiedenti l'onere di un'elaborazione prospettica pur nella consapevolezza dell'esistenza di margini di incertezza sui volumi e sulle destinazioni.

Con riferimento al requisito della soglia minima di fatturato globale che il richiedente deve dimostrare, l'Autorità ritiene che esso non debba essere inferiore a € 1.000.000,00 per la licenza nazionale e inferiore a € 200.000,00 per la regionale e deve risultare dalla produzione di bilanci o estratti di bilanci dell'impresa ovvero una dichiarazione, *ex d.P.R. n. 445/2000*.

Le altre informazioni di cui al punto 29, non costituiscono requisiti. Le informazioni, coerenti con la tipologia di titolo richiesto, saranno rese all'atto della domanda.

Punto 30

Le osservazioni degli operatori

O.47. Relativamente alle certificazioni di qualità ISO 9001 e ISO 27001, gli operatori hanno sottolineato che l'onere organizzativo e finanziario per l'acquisizione di tali certificazioni risulterebbe economicamente non sostenibile per un'impresa di dimensioni medio-piccole.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Le valutazioni dell'Autorità

V.72. Al riguardo, si osserva che, di massima, in un sistema a rete, come quello necessario per svolgere il servizio di notifica, le verifiche per il rilascio della certificazione e la successiva attività di sorveglianza, dovrebbero essere eseguite in ogni sito incluso nel certificato.

V.73. Si osserva, tuttavia, che se lo schema di certificazione lo consente e laddove le attività siano eseguite in modo simile nelle varie sedi e tutte soggette ad un unico controllo di gestione del sistema, è possibile utilizzare un sistema di campionamento dei vari siti, sia nella fase di valutazione iniziale che durante l'attività di sorveglianza.

V.74. Un'organizzazione con una funzione centrale identificata (ufficio o sede principale) che pianifica, controlla o gestisce le attività e una rete di uffici locali o divisioni (siti) dove tali attività sono totalmente o parzialmente eseguite (organizzazione multisito) comporta una notevole riduzione degli oneri per il rilascio e la verifica della certificazione di qualità.

V.75. Tutti i siti devono essere controllati da un unico sistema di gestione per la qualità, definito e mantenuto dall'ufficio principale e soggetto a sorveglianza continua: l'ufficio centrale deve quindi poter svolgere azioni correttive in qualsiasi sito e questa prerogativa della funzione centrale deve essere chiaramente indicata nei contratti tra la stessa ed i diversi siti. In sostanza, la certificazione multisito può essere rilasciata qualora i processi in tutti i siti siano sostanzialmente della stessa tipologia e siano gestiti attraverso un unico piano centralizzato, con metodi e procedure fondamentalmente simili.

V.76. Per rispettare il requisito in esame, pertanto, le certificazioni in materia di qualità possono essere rilasciate in modalità multisito, meno onerosa, e di tale beneficio potranno avvalersi, nell'ipotesi di aggregazione di più operatori postali, le società "capogruppo" che saranno poi responsabili del controllo sui soggetti aggregati. Nel caso in cui la società capogruppo risultasse sprovvista di tali certificazioni all'atto della richiesta della licenza, la stessa dovrà acquisirle entro e non oltre un termine che ragionevolmente può essere fissato in dodici mesi.

L'Autorità ritiene che ai fini del rilascio di entrambe le licenze speciali (atti giudiziari e multe) il richiedente, con specifico riferimento al procedimento di notifica a mezzo posta, debba dimostrare, comunque entro e non oltre un anno dal rilascio della licenza, mediante produzione di apposita documentazione il possesso delle certificazioni di qualità ISO 9001 e ISO 27001, anche in modalità multisito ove ne ricorrano le condizioni ai sensi della specifica normativa tecnica.

Punto 31



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Le osservazioni degli operatori

O.48. Per ciò che concerne la dichiarazione, da produrre all'atto della domanda, dalla quale risulti che il richiedente non si trova in determinate condizioni ostative al rilascio della licenza e in particolare, per ciò che concerne il punto d) ed il punto e), alcuni operatori, pur condividendo la previsione, hanno chiesto all'Autorità di accompagnarla con la fissazione dell'arco temporale entro il quale l'infrazione non deve essere stata commessa (ad esempio: il triennio precedente alla richiesta di licenza) nonché con l'indicazione del livello di gravità dell'infrazione e del grado di accertamento rilevante per escludere il requisito dell'affidabilità del soggetto che chiede il titolo. Inoltre, a loro avviso, la misura della decadenza dalla licenza risulterebbe eccessiva e sproporzionata nel caso in cui l'irregolarità attenesse ad importi di minima entità.

Le valutazioni dell'Autorità

V.77. Nello schema di regolamento¹⁴ possono essere accolte molte delle osservazioni proposte dagli interessati.

V.78. In merito al grado di accertamento, si ritiene che debba trattarsi di accertamento in via definitiva, per evitare che situazioni connotate ancora da incertezza possano precludere l'accesso al mercato.

V.79. Si ritiene poi opportuno circoscrivere l'arco temporale di riferimento nell'ultimo triennio antecedente la data della richiesta di licenza.

V.80. È da ritenere, infatti, che un orizzonte temporale di tre anni sia sufficiente a dimostrare l'attendibilità di un soggetto che opera nel mercato postale.

V.81. Infine, per quanto riguarda il livello di gravità dell'infrazione, si osserva che nella formulazione della norma le fattispecie considerate definiscono con nettezza condizioni ostative non "graduabili" e che, nella valutazione del requisito indicato al paragrafo 31, lettera a) del documento di consultazione si dovrà tenere conto degli orientamenti delle autorità competenti e degli indirizzi giurisprudenziali.

L'Autorità concorda con la necessità di specificare l'arco temporale e ritiene che esso possa essere ragionevolmente pari a tre anni; la sua definitiva determinazione dovrà comunque tenere conto dell'avviso del Ministero della giustizia.

Requisito della Professionalità

Punto 32

¹⁴ Schema di regolamento inviato al Ministero della giustizia per il parere.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Le osservazioni degli operatori

O.49. In merito al requisito relativo al possesso della licenza individuale di cui al regolamento approvato con la delibera n. 129/15/CONS da almeno due anni ed al mantenimento dei requisiti richiesti per il suo rilascio, gli Operatori non hanno presentato alcuna osservazione e, anzi, hanno manifestato il loro apprezzamento.

O.50. Qualche operatore ha anche ipotizzato che il possesso della licenza individuale ed il permanere del possesso dei requisiti possa costituire presupposto sufficiente per il rilascio delle licenze speciali per le notifiche a mezzo posta di atti giudiziari e violazioni del codice della strada.

Le valutazioni dell'Autorità

V.82. Tale considerazione non è tuttavia fondata, perché il legislatore ha, al contrario, inteso subordinare il rilascio della licenza speciale al possesso di requisiti ed al rispetto di obblighi ad hoc, demandando all'Autorità il compito di definirli compiutamente. Si aggiunge, relativamente al possesso della licenza, che nell'articolato si avrà cura di non precludere il rilascio della licenza speciale agli operatori in possesso di un titolo, rilasciato in uno dei paesi membri dell'Unione europea, che abiliti all'esercizio dell'attività postale per gli invii registrati (raccomandata e/o assicurata).

Il richiedente dovrà essere in possesso dei requisiti richiesti dal regolamento generale, ma non è necessario il previo rilascio di una licenza individuale "ordinaria" perché i requisiti specifici per il rilascio della licenza speciale, oltre ad essere aggiuntivi, sono particolarmente stringenti e rigorosi. L'obbligo di doversi munire previamente di una licenza individuale per poter accedere al mercato delle notificazioni rappresenterebbe poi un aggravio eccessivo, ed ingiustificato, per il richiedente in termini sia amministrativi che economici.

Punto 33

Le osservazioni degli operatori

O.51. Nel documento di consultazione si è proposto che l'esperienza nel settore potesse essere comprovata dall'attività svolta attraverso i messi notificatori o dall'attività postale relativa ad invii tracciati a firma per un valore complessivo non inferiore al 10% del fatturato totale.

O.52. È stato, innanzitutto, rilevato dalla maggioranza degli operatori che nella categoria degli invii a firma possono essere ricompresi soltanto gli invii raccomandati e assicurati, ma ne devono essere esclusi i pacchi.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

O.53. L'altro tema, sul quale, invece, si sono registrate posizioni dei partecipanti estremamente diversificate, riguarda l'importo percentuale che deve essere realizzato sul totale del fatturato.

O.54. Da un lato, Poste Italiane sostiene che – tenuto conto che gli invii di posta a firma sono caratterizzati da prezzi medi decisamente più elevati rispetto a quelli praticati per la posta ordinaria che non prevede firma del destinatario (indescritta) – una quota di fatturato del 10% corrisponderebbe ad una quota di volumi non rilevante (il 10% dei ricavi potrebbe essere realizzato con il 2% dei volumi).

O.55. Dal lato opposto, Assopostale ritiene che l'obbligo del 10% del fatturato minimo potrebbe persino determinare un effetto distorsivo sul mercato dal momento che scoraggerebbe gli Operatori, in special modo quelli più piccoli, dal servire i mercati postali attigui di posta indescritta. In pratica, un Operatore, ove ricevesse una commessa di notevoli proporzioni per la fornitura di servizi postali ordinari (non a firma) potrebbe rischiare di non ottenere il rinnovo della licenza l'anno successivo *“unicamente per aver alzato il denominatore del rapporto previsto”* e, quindi, per aver modificato le percentuali relative rispettivamente alla posta descritta (a firma) ed a quella indescritta (non a firma).

Le valutazioni dell'Autorità

V.83. Si deve, innanzitutto, precisare che nel documento di consultazione è stata utilizzata la categoria degli invii a firma che è definita dall'articolo 21 delle condizioni generali di servizio per l'espletamento del servizio universale postale, approvate – con modifiche - dalla delibera n. 385/13/CONS e che ricomprende, oltre gli invii raccomandati, assicurati e atti giudiziari, anche i pacchi. Alla luce delle osservazioni formulate sembra opportuno fare riferimento alle categorie degli invii registrati e degli invii certificati, anch'esse contemplate in una delibera dell'Autorità (728/13/CONS), che fanno riferimento ai soli invii di corrispondenza.

V.84. Sulla percentuale di fatturato che deve essere realizzata per integrare il requisito relativo all'effettiva esperienza, indicato nel paragrafo 33 del documento di consultazione, contrariamente a quanto sostenuto da Poste Italiane, l'indicazione prevista (10%) è sufficientemente significativa considerato che i volumi trattati dagli operatori, ovviamente ad esclusione del fornitore del servizio universale, appaiono esigui.

V.85. Le attestazioni, e questo vale a dimostrare la serietà del parametro prescelto, dovranno riguardare affidamenti ottenuti in esito all'espletamento di gare d'appalto da parte di pubbliche amministrazioni, enti locali, compagnie di servizi di pubblica utilità e, più in generale, grandi utenti.

V.86. Non sembra poi che il dover comprovare il dato di fatturato possa provocare gli effetti distorsivi paventati da Assopostale.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

V.87. Nell'ambito della valutazione sulla professionalità del richiedente, il requisito in esame ha natura specifica perché non ha valenza pro futuro ma è volto ad accertare l'effettiva esperienza pregressa in settori affini; a differenza dei requisiti di carattere generale, è ragionevole che non debba permanere per tutta la durata della licenza. Ben può accadere, ad esempio, che il fatturato relativo a settori affini, preso in considerazione per valutare l'esperienza, una volta ottenuta la licenza, si riduca del tutto per essere sostituito dal fatturato realizzato nel settore, specifico, della notificazione a mezzo posta.

Punto 34

Le osservazioni degli operatori

O.56. La maggior parte degli operatori condivide la proposta di dimostrare l'esperienza maturata nell'attività di notifica tramite messi attraverso tre attestazioni positive dei committenti.

O.57. Osservazioni sono state, invece, formulate sulla proposta di chiedere che l'esperienza pregressa nel servizio di posta tracciata a firma sia fornita attraverso i dati di bilancio relativi al biennio precedente.

O.58. Si obietta, infatti che le attività di notifica degli atti giudiziari e delle violazioni del codice della strada costituiscono una realtà diversa e più complessa rispetto agli altri servizi postali tanto da giustificare il regime di riserva: qualsiasi previsione che porti ad assimilare tale settore agli altri settori postali non avrebbe fondamento.

Le valutazioni dell'Autorità

V.88. In merito alle osservazioni con le quali gli intervenienti negano qualsiasi assimilazione tra le attività di notifica a mezzo posta e altri settori di attività postale (raccomandate, assicurate), si deve osservare che per valutare la professionalità dei richiedenti, sotto il profilo dell'effettiva esperienza pregressa, sono stati considerati due settori affini, perché presentano caratteristiche analoghe, ma che, ovviamente, non possono essere del tutto coincidenti con quello delle notifiche a mezzo del servizio postale.

V.89. Si aggiunge, poi, che portando alle estreme conseguenze la tesi proposta sull'assoluta singolarità e unicità della procedura di notifica a mezzo posta, si dovrebbe concludere per negare in radice la possibilità di ricavare il dato dell'esperienza dall'attività svolta con messo notificatore che seppure analoga non è del tutto coincidente con quella della notifica a mezzo posta.

V.90. Sotto il profilo operativo si deve poi tener ben presente che la complessità della procedura di notifica deriva sicuramente dalla consequenzialità di più operazioni



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

(gestione di più invii qualificabili come raccomandati);¹⁵ ciascuna operazione, tuttavia, singolarmente considerata (recapito di un invio raccomandato) rientra già sicuramente nella sfera di capacità e di legittimazione che i richiedenti devono necessariamente possedere in quanto titolari di licenza che consente loro, appunto, di fornire il servizio di invii raccomandati.

V.91. Nell'articolato, per mantenere il parallelismo tra i due aspetti considerati ai fini dell'esperienza (attività nel settore della posta registrata e nel settore delle notificazioni a mezzo dei messi) si avrà cura di specificare che per entrambi dovrà essere dimostrato di aver realizzato il fatturato del 10% nell'arco temporale di un biennio.

L'effettiva esperienza nell'attività di notificazione è dimostrata dal richiedente attraverso la produzione di dati di bilancio del biennio precedente da cui risulti: a) l'attività svolta nel settore postale relativa ad invii certificati e registrati per una percentuale del fatturato totale non inferiore al 10% nel biennio; b) ovvero, l'attività svolta attraverso messi notificatori, comprovata da almeno tre attestazioni positive qualificate, per un importo non inferiore al 10% del fatturato totale nel biennio; per attestazioni qualificate si intendono quelle relative ad affidamenti da parte di pubbliche amministrazioni, enti locali, compagnie di servizi di pubblica utilità e, più in generale, grandi utenti.

Punto 35

Le osservazioni degli operatori

O.59. Alcuni Operatori hanno chiesto che nel regolamento sia definito l'arco temporale entro il quale deve verificarsi la condizione di non aver subito provvedimenti di esclusione da gare ad evidenza pubblica per irregolarità contributiva e/o false dichiarazioni.

Le valutazioni dell'Autorità

V.92. La richiesta, così come disposto per osservazioni relative al paragrafo 31 del documento di consultazione, è senz'altro da accogliere, specificando che il provvedimento di esclusione non deve essere stato comunicato nell'arco del triennio che precede la data di presentazione della domanda di rilascio del titolo e deve essere definitivo.

¹⁵ L'invio raccomandato relativo al piego contenente l'atto, l'invio raccomandato relativo all'avviso di ricevimento, l'invio raccomandato relativo alla comunicazione di avvenuta notifica, l'invio raccomandato relativo alla comunicazione di avvenuto deposito, l'invio relativo all'avviso di ricevimento della comunicazione di avvenuto deposito.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

L'Autorità ritiene che l'arco temporale entro il quale deve verificarsi la condizione di non aver subito provvedimenti di esclusione da gare ad evidenza pubblica per irregolarità contributiva e/o false dichiarazioni afferisce all'ultimo triennio precedente alla presentazione della domanda per il rilascio della licenza individuale speciale.

Requisito dell'Onorabilità

Punto 36

Le osservazioni degli operatori

O.60. Su tale profilo non sono pervenute osservazioni dai partecipanti alla consultazione.

Le valutazioni dell'Autorità

V.93. Nell'articolato si avrà cura di precisare che i soggetti richiedenti dovranno dimostrare il possesso dei requisiti richiesti nell'arco del triennio che precede la data di presentazione della domanda per il rilascio della licenza e che le eventuali violazioni siano accertate in via definitiva. Nel regolamento sarà poi precisato che, relativamente al primo anno dal quale decorre la licenza speciale, il richiedente dovrà dimostrare il regolare pagamento del contributo a titolo di rimborso spese per l'istruttoria e del contributo per verifiche e controlli ai sensi dell'articolo 15, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 261/99.

V.94. Con riferimento alla pregressa attività svolta sulla base della licenza ordinaria, il richiedente dovrà dimostrare il regolare pagamento del contributo a titolo di finanziamento delle spese di funzionamento dell'Autorità e del costo di fornitura del servizio universale ai sensi dell'articolo 10, comma 2, del d.lgs. n. 261/99, e a titolo di rimborso delle spese di dell'articolo 15, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 261/99.

Punto 37

Le osservazioni degli operatori

O.61. Non è pervenuta alcuna osservazione sul punto da parte degli Operatori.

Le valutazioni dell'Autorità

V.95. Il soggetto richiedente (inteso anche come società capogruppo che assume piena responsabilità per l'organizzazione unitaria che fornisce il servizio) deve dimostrare di aver adottato, implementato e sottoposto a verifica periodica sia un modello di organizzazione, gestione e controllo idoneo a prevenire reati ed a contrastare la



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

corruzione, sia una struttura organizzativa per il controllo di conformità delle attività a normative (d.lgs. n. 231/2001).

L'Autorità avrà cura di inserire nell'articolato la previsione secondo cui il richiedente debba fornire apposita documentazione attestante l'adozione di una struttura organizzativa che espleti il controllo di conformità delle attività aziendali a disposizioni normative applicabili all'impresa ovvero di un modello organizzativo ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n.231.

Quesito n. 6

Si condividono gli orientamenti dell'Autorità in ordine agli obblighi - ulteriori rispetto a quelli previsti dal regolamento di cui alla delibera 129/15/CONS - per il rilascio della licenza per la notificazione a mezzo del servizio postale?

Personale dipendente

Punto 39

Le osservazioni degli operatori

O.62. Il Consorzio A.Re.L. e Fulmine Group ritengono che pretendere che il rapporto di lavoro avvenga nel rispetto del Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro non sia coerente con il principio di libertà imprenditoriale. Inoltre, a loro giudizio, la natura subordinata del rapporto di lavoro non costituisce di per sé garanzia della necessaria competenza, professionalità e onorabilità, e ritiene che tali criteri siano già soddisfatti da quelli oggi vigenti per la nomina a messi notificatori. Il Consorzio A.Re.L. precisa inoltre che la natura subordinata del rapporto di lavoro non è necessaria per l'attività "certificatoria" in quanto l'impresa titolare di licenza abilitativa è già oggi incaricata di pubblico servizio.

O.63. Agenzia Espressi ritiene che sia corretta l'applicazione del "Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro per le imprese private operanti nel settore della distribuzione, del recapito e dei servizi postali" e non quello utilizzato per il personale di Poste Italiane.

O.64. Assopostale ritiene che il riferimento al Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro sia una previsione lesiva del principio di libera imprenditorialità, in quanto gli Operatori Alternativi da anni sottoscrivono contratti di lavoro settoriali diversi da quelli di Poste Italiane e tale libertà non può essere limitata o abolita in forza di tale previsione.

O.65. InPoste.it nel far presente che il proprio modello di business è formato da una rete indiretta con altri operatori postali, ovvero da imprese legate da rapporto contrattuale che collaborano in esclusiva con inPoste.it per assicurare copertura e capillarità sul territorio nazionale, precisa che il personale addetto al recapito fisico è



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

legato da rapporto di lavoro contrattuale di tipo subordinato con il partner di inPoste.it oppure con la società consortile che raccoglie i partner di inPoste.it. Chiede quindi che nel regolamento per il rilascio dei nuovi titoli abilitativi l'Autorità tenga conto di questa specificità nello stabilire i requisiti relativi al personale dipendente.

O.66. Nexive chiede che l'Autorità includa anche il c.d. distacco del personale, vale a dire quella forma di collaborazione fra due aziende con scambio di prestazioni lavorative da parte del personale di una delle due per l'altra sostenendo che tale istituto è disciplinato dal d.lgs. n. 276/2003 e si colloca sempre nell'ambito del lavoro subordinato e risponde alle esigenze specifiche di alcuni settori tra cui quello postale.

O.67. C.N.A. sostiene che l'applicazione del contratto di lavoro deve essere quello di riferimento del settore, cioè il "Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro per le imprese private operanti nel settore della distribuzione, del recapito e dei servizi postali".

Le valutazioni dell'Autorità

V.96. Si ritiene che le osservazioni formulate in merito al contratto collettivo nazionale di lavoro possano trovare accoglimento ricorrendo semplicemente ad una formulazione ancora più chiara del testo proposto nel documento di consultazione. Pertanto, la dizione "contratto collettivo nazionale" si riferisce a tutti i contratti collettivi nazionali vigenti nel settore postale, come peraltro già indicato all'art. 6, comma 1, lettera b), del regolamento approvato con la delibera n. 129/15/CONS, previsione che sarà richiamata nel testo del presente regolamento.

Si osserva, infine, che non possono trovare risposta in questa sede i quesiti sollevati da alcuni operatori e relativi alle tipologie di rapporti di lavoro riconducibili alla categoria del lavoro subordinato.

Per l'assunzione del personale, ed in particolare per quello addetto alle fasi di accettazione e di recapito del servizio di notificazione a mezzo posta, l'operatore postale deve sottoscrivere esclusivamente contratti di lavoro subordinato del settore postale.

Si conferma che sarà richiamata nello schema di regolamento la previsione, già contenuta nel regolamento approvato con delibera 129/15/CONS, sull'obbligo di essere in regola con le disposizioni in materia di condizioni di lavoro previste dalla legislazione nazionale e dalle contrattazioni collettive di lavoro di riferimento vigenti nel settore postale

Punto 40



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Le osservazioni degli operatori

O.68. Tutti gli operatori ritengono che i limiti di dimensionamento dell'organico richiesti per il rilascio delle licenze sia a livello nazionale che regionale siano troppo onerosi, tenuto conto del fatto che i volumi da trattare non sono quantificabili a priori determinando una situazione del tutto ipotetica. Più corretto appare, a loro avviso, l'obbligo di strutturarsi *ex post*, in funzione degli effettivi volumi degli atti che saranno chiamati a trattare in esito alle gare d'appalto e alle relative aggiudicazioni.

O.69. FISE ARE sottolinea l'andamento calante dei volumi e ritiene che debbano essere le stazioni appaltanti a richiedere il requisito minimo relativo al personale da impiegare: il meccanismo distorsivo interverrebbe, sostiene, laddove l'operatore si dotasse di tutto il personale *ex ante* e poi, in caso di mancata aggiudicazione, non avrebbe risorse sufficienti.

O.70. Secondo Assopostale, i mercati in questione non sono rivolti a grandi clienti privati o all'utenza *retail*, ma principalmente ad enti e imprese della Pubblica Amministrazione e, inoltre, gli Operatori Alternativi non dispongono di un numero di addetti fisso, ma partecipano ai bandi fornendo ampie e circostanziate garanzie sulla loro disponibilità in caso di aggiudicazione. Pertanto, le garanzie sono fornite *ex post* e non *ex ante*, le PMI integrano le risorse in funzione delle commesse aggiudicate. Per tali motivi, le linee guida dell'ANAC rappresentano un ottimo punto di riferimento per i bandi gara ma non risultano utilizzabili *ex ante*, in fase di rilascio del titolo abilitativo.

O.71. Il Consorzio A.Re.L. e Fulmine Group ritengono che gli standard di cui alle linee guida dell'ANAC siano da riferirsi a servizi posti a gara con volumi conosciuti *ex ante*.

Le valutazioni dell'Autorità

V.97. L'Autorità deve osservare innanzitutto che le proposte oggetto di consultazione pubblica non potevano che muoversi all'interno del perimetro tracciato dalla normativa vigente e che, comunque, è necessario garantire un requisito minimo di dotazione di organico, nell'ordine di lavoratori FTE (*full time equivalent* o equivalente a tempo pieno), qualora intendano fornire tale servizio.

V.98. L'Autorità, seguendo l'orientamento già indicato nella parte iniziale del presente documento e, quindi, accogliendo in parte le richieste degli operatori, ritiene opportuno procedere ad un ridimensionamento dei limiti di organico da rispettare, mantenendo una differenziazione tra servizi di notifica degli atti giudiziari e servizi di notifica delle violazioni del codice della strada (si veda la relativa tabella).

Relativamente al numero minimo di dipendenti da garantire all'atto della domanda di rilascio della licenza, l'Autorità ritiene opportuno operare una riduzione rispetto a



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

quanto inizialmente proposto. Tale numero minimo, viene quindi posto in relazione all'ambito geografico oggetto della licenza stessa ed alla tipologia di atto da notificare e viene riportato sinteticamente in una tabella che allegata all'articolato.

I locali e le infrastrutture utilizzate

Punti 41 e 42

Le osservazioni degli operatori

O.72. Sui paragrafi 41 e 42 del documento di consultazione non sono state presentate osservazioni specifiche (mentre altre sono state riportate successivamente nel trattare il tema della capillarità dei punti di giacenza e delle modalità alternative).

Le valutazioni dell'Autorità

V.99. Si rendono necessarie, comunque alcune precisazioni. Il documento di consultazione si occupa degli obblighi in materia di segretezza della corrispondenza, di riservatezza dei dati e i conseguenti obblighi in materia di dotazioni, di predisposizione di misure tecniche ed organizzative in caso di criticità e di formazione e aggiornamento del personale.

V.100. Seguendo l'impostazione già indicata nei paragrafi precedenti e, dunque, considerando come soggetto legittimato ad essere titolare della licenza speciale anche la società capogruppo che si qualifica come centro di imputazione dell'attività esercitata in base alla licenza speciale¹⁶ sarà la società capogruppo a dover essere titolare del trattamento al quale la legge attribuisce direttamente un'articolata serie di adempimenti e responsabilità per il caso di violazione delle norme di privacy. In qualità di titolare la società capogruppo dovrà adottare le decisioni in ordine alle finalità e modalità del trattamento di dati personali, nonché agli strumenti utilizzati, ivi compreso il profilo della sicurezza.

V.101. Al fine di garantire in ogni caso il rispetto della segretezza della corrispondenza, nel documento di consultazione si prevedeva che le lavorazioni degli invii postali dovessero svolgersi obbligatoriamente all'interno di locali e strutture aziendali dedicati esclusivamente alle attività postali. Nello schema di regolamento¹⁷, invece, accogliendo le osservazioni dei partecipanti, che ad esempio rilevavano come neanche Poste Italiane fosse in grado di garantire locali dedicati esclusivamente all'attività postale, si è ritenuto ammissibile svolgere l'attività entro spazi delimitati e dedicati.

¹⁶ Si veda la decisione del Garante per la protezione dei dati personali del 29 aprile 2009 sulla individuazione di Poste Italiane come "titolare del trattamento" anche laddove essa utilizzi per la distribuzione e raccolta di corrispondenza società appaltatrici.

¹⁷ Schema di regolamento inviato al Ministero della giustizia per il parere.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

V.102. Tenuto conto della previsione secondo la quale, all'atto della domanda, l'operatore postale deve presentare un piano dettagliato relativo alla sicurezza ed alla protezione dei dati anche in relazione ai locali aperti al pubblico (ad esempio, per l'accettazione degli atti e/o per il ritiro degli invii inesitati), si precisa che in tale piano dovrà essere posta particolare cura per l'allestimento del "corner dedicato".

V.103. Per "corner dedicato" si intende lo spazio delimitato all'interno di un locale, anche commerciale, con afflusso di persone.

V.104. L'allestimento di un "corner" è il metodo con il quale un'impresa, attraverso schemi contrattuali standardizzati che contemplano la piena responsabilità del titolare della licenza speciale in materia di corretto adempimento degli obblighi previsti, dà la possibilità ad un'altra impresa di creare nel proprio esercizio commerciale uno spazio dedicato nel quale i servizi della prima sono offerti alla clientela secondo i metodi e le direttive previsti da un apposito manuale operativo.

V.105. Il corner, nell'ipotesi di rilascio della licenza all'operatore capogruppo, è soggetto alle disposizioni, vincoli e direttive stabiliti da quest'ultimo.

V.106. Il corner dovrà essere allestito in modo tale da garantire l'inviolabilità della corrispondenza ai sensi dell'articolo 15 della Costituzione nonché la privacy degli utenti interessati. In particolare dovrà garantire:

- l'accettazione di ciascun invio postale, e la sua gestione nel sistema informatico, assicurando la riservatezza degli utenti coinvolti, nel rispetto della normativa e delle disposizioni in materia;
- la corretta e ordinata gestione del deposito (giacenza) di ciascun invio, in modo da consentirne l'immediata identificazione ed estrapolazione in caso di necessità;
- la custodia e la conservazione di ciascun invio in deposito (giacenza) in modo che non vi sia alcun accesso ad esso e alcun rischio di interferenza da parte di cose o animali, ovvero di persone non addette ai servizi postali o ad altri servizi analoghi;
- la consegna al destinatario o ad un suo delegato in un contesto di assoluta riservatezza, assicurando la corretta identificazione e registrazione.

V.107. Il titolare della licenza è tenuto a prendere tutte le precauzioni necessarie, a svolgere i dovuti controlli e ad assumere tutte le iniziative più opportune per assicurare il rispetto delle prescrizioni sopra descritte, rispondendo personalmente dell'eventuale mancato rispetto delle stesse.

V.108. Per quanto attiene, invece, alle lavorazioni interne e intensive degli invii (ad esempio, nella fase di smistamento) non possono avvenire nel corner, bensì in locali o edifici dedicati esclusivamente all'attività postale.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

La previsione secondo la quale le lavorazioni degli invii postali devono svolgersi obbligatoriamente all'interno di locali e strutture aziendali dedicati – esclusivamente - alle attività postali è eccessivamente onerosa. Conseguentemente, l'Autorità, nel giudicare ammissibile l'effettuazione delle lavorazioni degli invii postali all'interno di locali e strutture aziendali dedicati alle attività postali, ritiene che l'offerta alla clientela possa anche avvenire in appositi spazi delimitati, nel rispetto delle disposizioni previste in un apposito manuale operativo predisposto nel rispetto delle indicazioni illustrate nelle motivazioni e presentato al momento del rilascio della licenza.

Qualità del servizio

Punti 43-45

Le osservazioni degli operatori

O.73. Alcuni operatori hanno chiesto di prevedere degli standard che siano “certi e congrui” per l'intero processo ed altri, tra i quali Nexive, Mail Express e Cityposte, ritengono che il più corretto ed efficace indice di qualità dovrebbe essere l'effettivo il completamento della notificazione ed in tale prospettiva, in sede di audizione, hanno meglio chiarito la loro posizione proponendo l'introduzione dell'ulteriore standard del 100% per il processo di notifica (consegna o scadenza della giacenza del piego contenente l'atto e restituzione dell'avviso di ricevimento).

O.74. È stata anche avanzata la richiesta di evitare l'introduzione di specifici obiettivi per la CAN e la CAD, in quanto non si tratterebbe, ad avviso di taluni operatori, di invii per così dire “autonomi”, ma di elementi che contribuiscono a definire un unico processo: quello della notifica. Quindi, a loro parere, l'emissione di tali raccomandate, quali parti integranti del medesimo processo, non necessiterebbe di specifici standard *ad hoc*, ma richiederebbe al contrario la definizione di un unico standard, globale ed omnicomprensivo, entro il quale ricomprendere l'intero processo.

Le valutazioni dell'Autorità

V.109. Occorre innanzitutto premettere che la legge qualifica come invii “raccomandati” tanto gli invii che compongono il servizio “base” della notificazione (il piego contenente l'atto giudiziario o il verbale, ed il relativo avviso di ricevimento), quanto gli ulteriori invii – le “comunicazioni” CAD e CAN – che vengono attivati *ex lege* nel caso in cui non sia possibile effettuare la notifica e, conseguentemente si debba depositare l'atto presso un punto di giacenza (CAD - comunicazione di avvenuto deposito), oppure qualora l'atto sia stato notificato a persona diversa dal destinatario e,



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

conseguentemente, sia necessario informare personalmente il destinatario stesso di tale circostanza (CAN - comunicazione di avvenuta notifica).

V.110. Pur concordando con il principio secondo il quale “il tutto è più della somma delle singole parti” e, quindi, che il processo di notifica è una realtà unica e dotata di proprie specifiche e articolate caratteristiche, deve ugualmente riconoscersi che tale realtà “unica” è il risultato finale di un processo costituito da diverse componenti: come già sopra esplicitato, sia le componenti del “servizio base” (il piego contenente l’atto giudiziario o il verbale, ed il relativo avviso di ricevimento), sia i possibili ulteriori servizi in caso di notifica a persona diversa dal destinatario (CAN) o di mancata notifica (CAD).

V.111. Peraltro, cercare di attribuire un unico standard di qualità globale ed onnicomprensivo per l’intero processo di notifica, senza scomporre il processo stesso nelle specifiche e distinte fasi da cui è costituito, comporterebbe l’automatica penalizzazione di un notevole numero di notifiche. Infatti, dovendo tenere necessariamente conto dei dieci giorni solari (al massimo) di deposito, nel calcolo di una possibile tempistica globale si sarebbe costretti ad estendere tale tempo (eventuale ed ulteriore) a tutti i processi di notifica (rendendolo così applicabile a tutti in modo strutturale).

V.112. Pertanto, la soluzione più appropriata risulta essere quella di prevedere uno specifico standard di qualità per ciascuna delle fasi che compongono il processo della notifica: il piego contenente l’atto, l’avviso di ricevimento, la CAN, la CAD.

V.113. Proprio perché il processo di notifica prevede *ex lege* la possibilità dell’emissione di ulteriori invii raccomandati, lo standard attribuibile a ciascun tipo di processo deve essere differente ma quantificabile.

V.114. Tanto premesso, sotto il profilo della qualità del servizio è necessario innanzitutto individuare obiettivi di qualità adeguati e coerenti con le finalità e le caratteristiche del servizio di notificazione a mezzo del servizio postale, in conformità con quanto stabilito dalla legge n. 890 del 1982.

V.115. Gli obiettivi di qualità (J+4 nel 90% dei casi e J+6 nel 98% dei casi) sono stati fissati in conformità a quanto riportato dalla legge 23 dicembre 2014, n. 190, art.1, comma 279 e dalla delibera n. 396/15/CONS, art. 9-bis, comma 2, in quanto riconducibili a quelli utilizzati per il servizio di raccomandata, in quanto di fatto sia il servizio “base” di notificazione, sia gli invii relativi alle comunicazioni sono invii raccomandati.

V.116. Si valuta positivamente anche la proposta di introdurre un ulteriore obiettivo (J+10 al 100%) il quale in effetti conferirebbe la certezza del perfezionamento dell’atto (vedi relativa tabella).

V.117. Al fine di meglio chiarire le valutazioni effettuate, si specifica che, nella previsione degli standard di qualità, ad esempio J+4, nel documento si utilizza il termine



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

“J” per indicare il giorno successivo a quello in cui l’invio è acquisito dall’operatore postale e “4” indica i giorni lavorativi entro i quali l’operatore postale deve provvedere ad effettuare il primo tentativo di recapito.

V.118. Si ritiene opportuno indicare “J” come il giorno successivo a quello in cui l’invio è acquisito dall’operatore postale - e non il giorno stesso in cui avviene l’acquisizione come ordinariamente previsto negli standard di qualità “postali” - in quanto la complessità del processo di notifica impone necessariamente lavorazioni interne che richiedono il massimo della precisione (abbinamento dei codici, applicazione di etichette spellicolabili, inserimento dei dati nel sistema, compilazione della CAN o della CAD e relativo imbustamento, compilazione della busta contenente l’avviso, compilazione dell’avviso di ricevimento con i codici e le date delle comunicazioni, etc.), e, spesso, non possono avvenire nelle ore antimeridiane ma soltanto nel pomeriggio, in esito al giro delle consegne da parte dell’addetto al recapito o alla acquisizione degli invii negli uffici interni. Pertanto, l’invio viene “acquisito” per le successive lavorazioni soltanto il giorno successivo.

V.119. Al fine di fornire all’utenza dati certi sulla tempistica necessaria per completare l’intero processo di notifica, occorre quindi calcolare gli standard di qualità delle sue singole fasi (e conseguentemente dell’intero processo di notifica) sulla base delle tre diverse fattispecie, come raffigurato sinteticamente nella seguente tabella:

A	12 gg	B	12 gg	C	tra 14 e 23 gg
Spedizione del piego	1	Spedizione del piego	1	Spedizione del piego	1
1. Recapito del piego contenente l’atto	J+4	1. Recapito del piego contenente l’atto	J+4	1. Recapito del piego contenente l’atto	J+4
<i>notifica al destinatario</i>		<i>notifica a persona diversa dal destinatario</i>		<i>mancata notifica</i>	
2. Lavorazione interna	1	2. Predisposizione della CAN e annotazione sull’avviso di ricevimento	1	2. Predisposizione della CAD e annotazione sull’avviso di ricevimento	1
3. Restituzione dell’avviso di ricevimento	J+4	3. Restituzione dell’avviso di ricevimento	J+4	3. Consegna dell’atto o fine giacenza	tra +1 e +10
				4. Lavorazione interna	1
				5. Restituzione dell’avviso di ricevimento	J+4



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

	4. Recapito della CAN	J+4	5. Recapito della CAD	J+4
--	-----------------------	-----	-----------------------	-----

V.120. Come si può agevolmente osservare anche nella raffigurazione di sintesi, delle tre fattispecie possibili (consegna dell'atto al destinatario, consegna a persona diversa e mancata consegna), che prevedono in ogni caso la restituzione dell'avviso di ricevimento al mittente, l'unica variabile indipendente è costituita dalla data di consegna/ritiro del piego depositato in caso di mancata notifica. Tale variabile determina la variabilità della tempistica di restituzione al mittente dell'avviso di ricevimento.

V.121. Procedendo con ordine, alla fattispecie "base" (fattispecie A), costituita dalla consegna del piego al destinatario e dalla restituzione dell'avviso di ricevimento al mittente, può essere attribuito uno standard di qualità determinato dalla somma dei due standard previsti per gli invii raccomandati. A tale standard occorre anche aggiungere un giorno in più per le lavorazioni interne, considerato che – come già anticipato – generalmente il giro di consegna della posta avviene nelle ore antimeridiane e che le lavorazioni interne all'ufficio devono avvenire a conclusione del giro stesso.

V.122. Tale standard può essere applicato anche nel caso di emissione della CAN (fattispecie B), cioè nel caso di avvenuta notifica a persona diversa dal destinatario: infatti il giorno di lavorazione interna consente sia di predisporre la raccomandata della Comunicazione di avvenuta notifica (per l'inoltro alla fase di recapito del giorno successivo), sia di annotare sull'avviso di ricevimento il numero e la data raccomandata della suddetta Comunicazione (per l'inoltro alla fase di restituzione al mittente del giorno successivo).

V.123. Pertanto, è possibile definire lo standard complessivo del processo di notifica relativo al servizio base (anche in caso di emissione della Comunicazione di avvenuta notifica) come segue:

- 1 giorno di spedizione + J+4 (1° tentativo di recapito del piego) + 1 giorno di lavorazione interna ed eventuale emissione di CAN + J+4 (1° tentativo di recapito dell'avviso di ricevimento) = 12 giorni

V.124. Naturalmente, all'invio raccomandato relativo alla CAN - Comunicazione di avvenuta notifica viene applicato il medesimo standard applicato per il primo recapito della posta raccomandata, cioè J+4.

V.125. Diversa è la fattispecie relativa al caso di mancata notifica e di conseguente emissione della CAD (fattispecie C). Tale fattispecie prevede due fasi: la prima costituita dall'emissione della Comunicazione di avvenuto deposito (per l'inoltro alla fase di recapito del giorno successivo) e la seconda costituita dalla annotazione del codice e della data della raccomandata della suddetta Comunicazione sull'avviso di



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

ricevimento (che sarà restituito al mittente dopo che il piego sarà stato ritirato dal destinatario ovvero trascorsi inutilmente dieci giorni senza che il piego sia stato ritirato)

V.126. Anche in questo caso, ovviamente, all'invio raccomandato relativo alla Comunicazione di avvenuto deposito viene applicato il medesimo standard applicato per il primo recapito per il primo recapito della posta raccomandata, cioè J+4.

V.127. Invece, per ciò che concerne la restituzione dell'avviso di ricevimento del piego contenente l'atto in caso di mancato recapito del piego stesso e di suo deposito, ai giorni necessari per la sua restituzione al mittente (J+4) occorre sommare quelli di giacenza (al massimo 10 giorni, salvo eventuale consegna in tempi più ristretti).

V.128. In sostanza, soltanto in caso di mancata consegna del piego e di emissione della CAD non è possibile determinare in anticipo l'esatto giorno della restituzione dell'avviso di ricevimento (avviso che costituisce elemento imprescindibile per il mittente ai fini della dimostrazione dell'avvenute notifica).

V.129. Pertanto, soltanto in questo caso si ritiene di poter fissare quale standard di qualità il tempo massimo di giacenza (del piego con l'avviso di ricevimento) e quindi, ai fini del calcolo dei tempi necessari per l'intero processo di notifica (dalla spedizione dell'atto alla restituzione dell'avviso di ricevimento) è possibile definire il seguente standard di qualità:

- 1 giorno di spedizione + J+4 (1° tentativo di recapito del piego) + 1 giorno di lavorazione interna +10 (tempo massimo di giacenza) + 1 giorno di (lavorazione interna + J+4 (1° tentativo di recapito dell'avviso di ricevimento) = 23 giorni

V.130. Per quanto attiene alle percentuali indicate nel documento di consultazione (J+4 nel 90% dei casi e J+6 nel 98% dei casi), si ribadisce che esse sono stati fissati in conformità a quanto riportato dalla legge 23 dicembre 2014, n. 190, art.1, comma 279 e dalla delibera n. 396/15/CONS, art. 9-bis, comma 2, in quanto riconducibili a quelli utilizzati per il servizio di raccomandata, tenuto conto che – di fatto – sia il servizio “base” di notificazione, sia le Comunicazioni (di avvenuto deposito e di avvenuta notifica) sono invii raccomandati. Si osserva, inoltre, che i medesimi standard qualitativi sono applicati *ex lege* anche per la posta assicurata.

V.131. A tali percentuali, tenuto conto della particolare rilevanza degli atti da notificare e sulla base di indicazioni pervenute, come sopra riportato, da parte di alcuni operatori, si ritiene di poter aggiungere un ulteriore standard di qualità per quanto attiene alla totalità degli atti da notificare, al fine di fornire all'utenza, alle istituzioni e, più in generale, al sistema della giustizia un dato di definitiva certezza.

V.132. Pertanto, utilizzando lo standard relativo alla totalità degli atti, è possibile delineare la seguente tabella riassuntiva:



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Piogo contenente l'atto	J+4 dove J è il giorno successivo a quello della accettazione	90%	J+6 dove J è il giorno successivo a quello della accettazione	98%	J+10 dove J è il giorno successivo a quello della accettazione	100%
Avviso di ricevimento	J+4 dove J è il giorno successivo a quello della lavorazione interna dopo la consegna dell'atto (o della compiuta giacenza)	90%	J+6 dove J è il giorno successivo a quello della lavorazione interna dopo la consegna dell'atto (o della compiuta giacenza)	98%	J+10 dove J è il giorno successivo a quello della lavorazione interna dopo la consegna dell'atto (o della compiuta giacenza)	100%
CAN Comunicazione di avvenuta notifica	J+4 dove J è il giorno successivo a quello della lavorazione interna dopo la consegna dell'atto	90%	J+6 dove J è il giorno successivo a quello della lavorazione interna dopo la consegna dell'atto	98%	J+10 dove J è il giorno successivo a quello della lavorazione interna dopo la consegna dell'atto	100%
CAD Comunicazione di avvenuto deposito	J+4 dove J è il giorno successivo a quello della lavorazione interna dopo il deposito dell'atto	90%	J+6 dove J è il giorno successivo a quello della lavorazione interna dopo il deposito dell'atto	98%	J+10 dove J è il giorno successivo a quello della lavorazione interna dopo il deposito dell'atto	100%

Valutazioni conclusive relative agli standard di qualità

V.133. In sede di redazione finale, relativamente a quanto precedentemente indicato, pur valutando positivamente la proposta di alcuni operatori di introdurre un ulteriore obiettivo di qualità relativo al 100% degli invii, per conferire l'assoluta certezza del perfezionamento dell'atto, si ritiene che tale assoluta certezza non sia statisticamente assicurabile, permanendo in ogni caso un possibile margine di incertezza, pur minimo, attribuibile tanto ad eventi imponderabili quanto a sempre possibili imprecisioni da parte del fattore umano nel processo di notifica. Si ritiene, pertanto, sufficientemente stringente l'indicazione degli standard relativi al 90% e al 98% degli invii, applicati agli invii di posta raccomandata e assicurata.

V.134. Inoltre, in merito a quanto sopra indicato, al fine di rendere la previsione coerente ed uniforme con tutte le disposizioni previste per gli standard di qualità "postali" e, nel contempo, per assicurare maggiore certezza del rispetto di tali standard, si ritiene opportuno mantenere la definizione di "J" come il giorno della spedizione dell'invio postale da parte del mittente e invece fissare in 5 giorni lavorativi (per il 90% degli invii) e in 7 giorni (per il 98% degli invii) lo standard relativo al primo tentativo di notifica o recapito degli invii relativi al procedimento di notifica, in considerazione della complessità e della delicatezza delle attività correlate al servizio di notifica.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

V.135. Al riguardo giova infine precisare che, nella definizione degli standard di qualità, si è tenuto debitamente conto delle novità introdotte ai commi 5 e 6 della legge 890/82 dalla legge 205/2017, art. 1, comma 461, i quali dispongono che, in caso di mancata consegna del piego e di conseguente deposito dello stesso, l'avviso di ricevimento, “è, entro due giorni lavorativi, spedito al mittente in raccomandazione”, a far data dal giorno di ritiro del piego stesso ovvero trascorsi inutilmente dieci giorni dall'invio della CAD.

V.136. Tutto ciò premesso, ed in considerazione della eliminazione della comunicazione di avvenuta notifica (raccomandata CAN in caso di notifica a persona diversa dal destinatario dell'atto), le precedenti tabelle vengono sostituite dalle seguenti:

A	Giorni *	B	Giorni *
Primo tentativo di recapito del piego contenente l'atto dal giorno di spedizione	J+5	Primo tentativo di recapito del piego contenente l'atto dal giorno di spedizione	J+5
<i>Notifica effettuata</i>	<i>Notifica NON effettuata</i>		
	Predisposizione della CAD	Deposito del piego con annesso avviso di ricevimento e annotazione sull'avviso di ricevimento	1
		Giorno di consegna dell'atto o fine giacenza	tra 1 e 10 **
	Lavorazione interna	Lavorazione interna	tra 1 e 2
Primo tentativo di recapito/restituzione dell'avviso di ricevimento	5	Primo tentativo di recapito/restituzione dell'avviso di ricevimento	5
		Primo tentativo di recapito della CAD	5

* Per giorni si intendono “giorni lavorativi”.

** In caso di deposito/giacenza si tratta di “giorni solari”.

Piego contenente l'atto	J+5 giorni lavorativi dove J è il giorno della accettazione	90%	J+7 giorni lavorativi dove J è il giorno della accettazione	98%
Avviso di ricevimento	5 giorni lavorativi	90%	7 giorni lavorativi	98%



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

CAD Comunicazione di avvenuto deposito	5 giorni lavorativi	90%	7 giorni lavorativi	98%
---	----------------------------	------------	----------------------------	------------

Confezionamento degli invii

Le osservazioni degli operatori

O.75. Correlata al tema della qualità del servizio ed agli standard da rispettare da parte dell'operatore postale, è la problematica concernente il corretto allestimento degli invii. Nelle sue osservazioni, Poste Italiane propone la possibilità per l'operatore postale di non accettare gli invii, relativi al processo di notifica degli atti giudiziari e delle violazioni del codice della strada, che non risultino conformi alle specifiche tecniche e di prodotto e/o alle modalità di allestimento previste dalle disposizioni e/o indicate dall'operatore stesso. La Società ritiene infatti che *“in mancanza, non potranno essere garantiti i livelli di servizio. Quantomeno nel caso di spedizioni effettuate massivamente dai clienti business, è imprescindibile l'adozione di alcuni accorgimenti ed in particolare l'uso della corretta modulistica – ivi compresa la distinta elettronica – e la prenotazione per quantitativi superiori a determinati volumi”*. Saggiunge, inoltre, la Società che *“il mancato rispetto delle medesime, potrà legittimare la mancata accettazione delle spedizioni o, in alternativa, il differimento dei tempi di consegna con esonero di responsabilità dell'operatore postale per ritardi nel recapito di tali invii”*.

Le valutazioni dell'Autorità

V.137. L'osservazione relativa al corretto allestimento degli invii postali (uso delle buste appropriate, corretta compilazione della modulistica e dei riferimenti del destinatario oltreché del mittente stesso) appare giustificata e, tenuto conto delle vigenti disposizioni per quanto attiene agli invii postali, si ritiene che, per gli invii relativi alle notificazioni a mezzo posta degli atti giudiziari e delle violazioni del codice della strada debbano essere previste disposizioni ancora più stringenti, anche per ciò che concerne le specifiche di prodotto e le modalità di allestimento.

V.138. In effetti, si è maturata la convinzione, anche in esito all'attività di vigilanza svolta, che l'accettazione da parte dell'operatore di un invio non correttamente postalizzato dal mittente sia suscettibile di determinare disservizi relativi alla corretta gestione dell'invio stesso (con possibile mancato rispetto degli standard di qualità non attribuibile all'operatore) ed ulteriori disservizi relativamente all'intera catena logistico-organizzativa con ripercussioni anche su altri invii postali: ad esempio, un invio non correttamente confezionato può bloccare il nastro meccanizzato e richiedere l'intervento dell'operatore che dovrà procedere al bloccaggio del nastro, alla asportazione dell'invio (forse lacerato dal macchinario a causa dell'errato confezionamento), al riavvio del nastro ed all'avviamento dell'invio per la sua lavorazione manuale (oltre alla eventuale



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

verbalizzazione relativa all'accaduto). Tale situazione, eventualmente moltiplicata per un consistente numero di invii è effettivamente suscettibile di impedire la fluidità delle lavorazioni, senza responsabilità dell'operatore postale, con inevitabili ripercussioni sugli standard di qualità dell'intera filiera.

V.139. Si ritiene, pertanto, che il regolamento - per quanto sarebbe più corretto che tale modifica fosse introdotta dal legislatore - possa contenere una disposizione in grado di consentire all'operatore postale di rifiutarsi di accettare l'invio postale relativo alla notifica di un atto giudiziario o di una violazione del codice della strada nel caso in cui esso non venga presentato dal mittente in modo conforme alle specifiche o alle modalità di allestimento indicate dall'operatore postale stesso.

V.140. Tuttavia, se da un lato si concorda con tale proposta, dall'altro lato si ritiene non possa essere accolta l'altra proposta basata sul principio della "accettazione con riserva ed esonero delle responsabilità": si ritiene, infatti, che dal momento in cui l'invio postale viene accettato dall'operatore ed entra nella sua rete, l'operatore stesso assume *in toto* la responsabilità della lavorazione dell'invio postale stesso, nel rispetto delle disposizioni relative alla sua lavorazione, ivi compreso il rispetto degli standard di qualità.

L'Autorità ritiene di prevedere l'obbligo per il richiedente di predisporre e pubblicare, a garanzia dell'utenza, la carta dei servizi relativa alle notificazioni in conformità alla Direttiva generale e ai successivi provvedimenti adottati in materia nonché di rispettare gli obiettivi di qualità che indicati nella tabella allegata all'articolato.

Punto 50

Le osservazioni degli operatori

O.76. In merito al corso di formazione che gli addetti dovranno sostenere, con prova d'esame finale, della durata minima di 60 ore, nonché di corsi di aggiornamento in caso di modifiche del quadro regolamentare, tutti gli operatori alternativi, pur condividendo la necessità del corso stesso, ne ritengono eccessiva la durata.

O.77. Nexive e inPoste.it ritengono che il numero di ore richieste (60) sia eccessivo e sproporzionato anche in considerazione del fatto che gli attuali corsi di formazione per messi notificatori non prevedono un numero così elevato di ore. Viene quindi proposto un corso di massimo 8/12 ore, nelle quali è compresa una fase di affiancamento ai messi notificatori che già operano sul territorio. Nexive fa presente di disporre già di un manuale operativo a supporto dell'attività dei messi che già da tempo hanno acquisito esperienza di diversi tipi di atti.

O.78. FISE ARE propone un corso di formazione della durata massima di 12 ore ed un periodo di affiancamento ai messi notificatori.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

O.79. Assopostale ritiene che possa essere sufficiente un corso di 25 ore, di cui 15 in aula e 2 giorni di affiancamento pratico sul campo.

O.80. Il Consorzio A.Re.L. e Fulmine Group ritengono il corso “elemento essenziale per il rispetto dei requisiti”, ma giudica “eccessivo ed inutile il numero di ore previste per il corso, di gran lunga superiore a quello oggi adottato per la nomina dei messi notificatori”.

O.81. Poste Italiane, in relazione alla competenza del personale addetto e alle evidenti responsabilità dello stesso derivanti dalla regolarità della consegna, condivide la necessità di subordinare il rilascio della licenza a specifici obblighi di formazione in capo al licenziatario. In particolare, la Società condivide l’obbligo di produrre all’atto della richiesta di licenza, uno specifico manuale d’uso per l’addetto alla notifica, quale strumento di facile ed immediata consultazione a supporto della corretta compilazione della modulistica, nonché la necessità che il personale fruisca di specifici corsi di formazione e aggiornamento. A tal riguardo, la Società ritiene opportuno che a ciascun addetto sia impartita un’adeguata formazione con programmi avallati dal Ministero della giustizia. A suo avviso, le previsioni relative ad uno specifico monte-ore, nonché ad un esame finale, tuttavia, risultano eccessivamente rigide e ritiene potranno comunque essere più opportunamente vagliati dal Ministero stesso anche nell’ambito di specifici programmi.

Le valutazioni dell’Autorità

V.141. Nel documento di consultazione è stata prefigurata una durata di 60 ore complessive del corso, finalizzata alla realizzazione di una formazione, pur non specificata in dettaglio, estremamente puntuale e meticolosa in aula (20 ore) ed un periodo più prolungato di affiancamento di 40 ore (*On the Job Training*). Tenuto conto delle osservazioni pervenute e della richiesta di comprovare l’esperienza maturata nel settore delle notifiche e/o degli invii certificati e registrati, si ritiene di poter accettare la possibilità di una contrazione del periodo di affiancamento, e si stabilisce che tale corso di formazione con esame finale debba avere la durata di 40 ore complessive, 20 delle quali in aula e 20 in affiancamento.

V.142. Rimane fermo l’obbligo di curare che i dipendenti partecipino a corsi di aggiornamento, di durata variabile a seconda delle esigenze specifiche, a cadenza periodica ed ogni volta che il mutamento del quadro normativo lo renda necessario o quantomeno opportuno.

L’Autorità fissa l’obbligo per il richiedente di prevedere la frequenza per agli addetti all’accettazione e al recapito, nonché alla consegna degli invii inesitati, di un corso di formazione della durata complessiva di quaranta ore, di cui venti in aula e venti in affiancamento, con prova di esame finale. Inoltre, ove intervengano modifiche al quadro regolamentare, dovrà essere rispettato il medesimo obbligo.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Esecuzione dei servizi

Uniformità di buste e modelli.

Punto 51

Le osservazioni degli operatori

O.82. Da parte degli operatori non sono state presentate osservazioni in merito agli aspetti relativi all'uniformità delle buste e dei moduli utilizzati per la notificazione e per le comunicazioni connesse.

O.83. Soltanto Poste Italiane si è espressa al riguardo, concordando con l'orientamento espresso dall'Autorità in merito all'impegno di moduli e formati *standard* che consentano una chiara identificazione dell'operatore.

Le valutazioni dell'Autorità

V.143. Nel regolamento sarà specificato che entro trenta giorni dalla sua pubblicazione, l'Autorità, previo parere del Ministero della giustizia, pubblicherà le specifiche per uniformare le buste, i moduli, gli avvisi di ricevimento e le altre comunicazioni.

Sulle speciali buste e moduli, per avvisi di ricevimento, entrambi di colore verde va apposto il logo e la denominazione dell'operatore postale incaricato del servizio. A tal fine, entro trenta giorni dalla pubblicazione del regolamento e previo parere del Ministero della giustizia, l'Autorità pubblicherà le specifiche per uniformare le buste, i moduli, gli avvisi di ricevimento e le altre comunicazioni.

Tracciabilità. Associazione dei codici CAN e CAD

Punto 52

Le osservazioni degli operatori

O.84. Da parte degli operatori non sono state presentate osservazioni in merito alla tracciabilità del singolo invio nel percorso che compie nella rete dell'operatore postale, dal momento della sua spedizione fino al momento della sua consegna al destinatario, inclusi i passaggi interni del processo di lavorazione.

O.85. Per ciò che concerne la gestione informatica dei codici relativi agli invii che compongono l'articolato processo della notifica, Poste Italiane, ha manifestato il proprio apprezzamento, ritenendo che l'associazione dei codici del piego e dell'avviso di ricevimento consenta di governare l'intero processo di gestione *end-to-end* dell'atto e



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

del relativo avviso di ricevimento e permetta, tra l'altro, una più puntuale misurazione delle performance e una più celere evasione delle eventuali richieste di assistenza.

O.86. Tuttavia, la Società segnala che l'estensione di tale associazione anche ai codici delle Comunicazioni di Avvenuta Notifica e Avvenuto Deposito (CAN e CAD) genera un *effort* tecnico ed economico per tutti gli operatori, che essa ritiene sproporzionato rispetto ai vantaggi attesi. Ritiene, infatti, che ai sensi della legge n. 890/1982 la prova dell'avvenuta notifica e del rispetto delle formalità prescritte – ivi compresa l'emissione delle comunicazioni connesse – è costituita esclusivamente da quanto riportato sull'avviso di ricevimento. Quindi, ad avviso della Società, il mittente deve comunque attendere la restituzione della cartolina sulla quale sono riportati i codici di CAN e CAD al fine di comprovare la notifica, e neppure è ipotizzabile che, sulla base della tracciatura, possano in qualche modo essere alterate le evidenze riportate sul modello che, a tutti gli effetti, è un atto pubblico. A fronte, quindi, di benefici di fatto molto ridotti, tale estensione implicherebbe costi considerevoli per l'operatore postale, in quanto la sua attuazione potrebbe essere garantita soltanto mediante modalità comunque estremamente costose sia in termini economici sia sotto il profilo gestionale.

O.87. Infine, Poste Italiane *“rammenta l'impegno profuso dalla Società, in particolare negli ultimi anni, nell'apportare misure di efficientamento dei processi operativi, nell'ottica di un complessivo miglioramento del servizio all'utenza”* sottolineando che le iniziative sono state *“progressivamente implementate dalla Società, già a decorrere dall'anno 2014”*.

Le valutazioni dell'Autorità

V.144. Si osserva, in via preliminare, che le iniziative progressivamente implementate da parte di Poste Italiane per il miglioramento di tali servizi traggono la loro origine dalla puntuale attività di vigilanza posta in essere dall'Autorità, inizialmente attraverso una copiosa corrispondenza (a partire dal 2013) e successivamente mediante diverse ispezioni (negli anni 2015 e 2016), fino alla presentazione di un piano la cui realizzazione si è conclusa nel giugno dell'anno in corso.

V.145. Tanto premesso, tenuto conto delle osservazioni pervenute ed anche alla luce delle attività di vigilanza e ispettive svolte, è necessario valutare l'opportunità dell'abbinamento di tutti i codici relativi agli invii correlati al procedimento di notifica, incluse CAN e CAD.

V.146. Secondo l'impostazione di Poste Italiane, la presenza sull'avviso di ricevimento del codice identificativo della CAN o della CAD sarebbe sufficiente di per sé a completare l'*iter* notificatorio, consentendo al mittente dell'atto di dimostrare l'avvenuta notifica.

V.147. Tuttavia, proprio in virtù dell'esperienza maturata nel corso delle attività ispettive realizzate dall'Autorità è stato possibile verificare che talvolta, forse a causa della fretta o della scarsa consapevolezza, da parte degli addetti, dell'importanza



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

rivestita dalla sua corretta compilazione, le numerazioni riportate sugli avvisi di ricevimento risultavano difficilmente leggibili.

V.148. Inoltre, come è noto, in caso di smarrimento dell'avviso di ricevimento, il mittente può chiedere un duplicato dello stesso e tale duplicato deve ovviamente recare anche il codice relativo all'eventuale CAN o CAD che è stata emessa. Tuttavia, poiché l'originale dell'avviso di ricevimento è "smarrito" esso non può per definizione essere "duplicato" ed in sua vece viene rilasciata un'attestazione sostitutiva nella quale sono riportati i dati desunti dal sistema informativo.

V.149. Orbene, se nel sistema informativo non sono stati immessi a tempo debito i dati relativi al codice della CAN o della CAD, nonché la data di relativa emissione, riferendoli a quel determinato atto ed a quel determinato avviso di ricevimento, componendo così un "unicum", come definito l'insieme del processo di notifica, in mancanza di un, per così dire, "fascicolo informatico", risulta praticamente impossibile il rilascio di qualsiasi duplicato o attestazione sostitutiva conforme all'originale.

V.150. Si conferma, pertanto, la previsione contenuta nel documento di consultazione secondo cui è fatto obbligo di associare tutti i codici degli invii raccomandati inerenti al medesimo procedimento di notifica (piego contenente l'atto, avviso di ricevimento del piego, CAN, CAD, avviso di ricevimento della CAD), registrandoli in modalità digitale nel database ed aggregandoli in un unico "fascicolo elettronico" relativo al singolo procedimento di notifica. Tuttavia, ritenendo giustificata l'osservazione che tale estensione comporta necessariamente del tempo per la sua implementazione ed anche degli oneri, sia in termini economici sia sotto il profilo gestionale, si ritiene che possa essere previsto l'impegno dell'operatore a realizzarla entro il triennio.

L'operatore dovrà garantire la piena tracciabilità del singolo invio dal momento della sua accettazione fino al momento della sua consegna al destinatario, inclusi i passaggi interni del processo di lavorazione nonché la sicurezza nella gestione dei dati ed assicurare un livello minimo di protezione dei dati mediante l'adozione delle "misure minime" di sicurezza individuate nel Titolo V, Capi I e II, della Parte II del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196. Inoltre, all'atto della presentazione della domanda, dovrà depositare un programma per l'associazione dei codici relativi a tutti gli invii raccomandati utili a comporre un unico "fascicolo elettronico" relativo a ciascun procedimento di notifica e realizzare tale programma entro l'arco temporale di un triennio dal rilascio della licenza.

Punti 53-54

Digitalizzazione di alcune fasi della procedura di notificazione



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Le osservazioni degli operatori

O.88. FISE ARE ritiene che il servizio di consegna degli invii inesitati a firma sia un indicatore di inefficienza della catena produttiva e non della sua efficacia, in quanto l'obiettivo del servizio consiste nella realizzazione della notifica e non nel "primo passaggio".

O.89. Analoga posizione assume Assopostale che ritiene che un operatore potrebbe rientrare negli standard previsti limitandosi a depositare l'avviso di giacenza nella cassetta postale del destinatario senza porre in essere i necessari tentativi di reperimento di quest'ultimo.

O.90. Gli operatori Mail Express e CityPoste ritengono fuorviante prevedere la possibilità di procedure digitali e/o di modalità alternative di consegna con passaggi multipli o consegna su appuntamento a fronte dell'obbligo di disporre di strutture destinate esclusivamente all'attività postale con orari di ritiro e con distribuzione sul territorio così capillare.

O.91. CNA giudica opportuno per l'operatore postale avere punti di giacenza in modo più capillare possibile, ma ritiene tale capillarità possibile solo per Poste Italiane con la sua rete di uffici postali.

O.92. L'operatore inPoste.it precisa che l'utilizzo di servizi digitali di notificazione, in armonia con la legge n. 890/82, può essere previsto per alcune o tutte le fasi della notificazione, prevedendo nel piano per la gestione digitale del procedimento l'ulteriore obbligo (limitatamente ai servizi digitali) al rispetto di requisiti minimi (senza la maggiorazione di costi diretti o indiretti per il destinatario rispetto al procedimento di notifica tradizionale).

O.93. In particolare inPoste.it ritiene necessario che, al fine di non generare un contrasto interpretativo e un disvalore nel mercato con le norme relative al Processo Civile Telematico (PCT), al Processo Amministrativo Telematico (PAT) e al Processo Tributario Telematico (PTT), venga precisato che *"tali requisiti e obblighi si rendono necessari anche per gli operatori dei servizi di posta elettronica certificata (PEC) e dei servizi elettronici di recapito certificato qualificato"* (di cui all'art. 3-bis, co. 2, d.lgs. n. 82/2005, modificato ed integrato dal d.lgs. n. 179/2016) che intendano operare nel settore delle notifiche, con esclusione, per quest'ultimi, dei requisiti e obblighi relativi al dimensionamento del personale dipendente ed alle filiali/sedi/sportelli presenti sul territorio, non potendo applicarsi la stessa regola per assenza dei processi logistici e fisici nel trattamento delle notifiche a mezzo elettronico.

O.94. Inoltre inPoste.it ritiene necessario aggiungere il requisito minimo, per gli operatori c.d. "digitali", del possesso della certificazione ISO/IEC 27001 per il trattamento, gestione e sicurezza dei dati informatici.

O.95. Infine, inPoste.it ritiene che l'Autorità, nel richiamare e precisare tali requisiti e obblighi, debba prevedere per gli operatori economici "digitali" almeno l'obbligo



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

minimo di conseguimento di una Autorizzazione Generale per l'esercizio di consegna previsto all'art. 3-bis, co. 3-bis, d.lgs. n. 82/2005 (notifica presso domicilio digitale).

O.96. In merito alla digitalizzazione della notifica dell'avviso di ricevimento gli operatori Nexive e Fulmine Group si ritengono già predisposti in quanto ad oggi prevedono già l'erogazione di servizi "dematerializzati" (raccomandata digitale, ecc...).

O.97. Poste Italiane, nell'apprezzare l'orientamento espresso dall'Autorità, in relazione alla necessità di promuovere soluzioni digitali, relative in particolare alla restituzione al mittente dell'avviso di ricevimento dell'atto, evidenzia che la proposta formulata necessita di specificazioni ben circostanziate. Ad avviso della Società è necessario infatti che vengano individuati alcuni requisiti minimi ed indispensabili, in piena aderenza con le disposizioni del Codice di amministrazione digitale, al fine di assicurare la piena valenza delle prestazioni erogate e la certezza delle evidenze della notifica.

O.98. Con specifico riferimento ai servizi di ritiro della posta raccomandata inesitata in modalità digitale, è indispensabile ad avviso della Società che il processo di ritiro telematico degli invii postali non consegnati garantisca il rispetto di due elementi cardine di qualsivoglia ipotesi di ritiro - l'identificazione del ricevente ed una sua valida sottoscrizione - tramite strumenti codificati dalla vigente normativa (Regolamento eIDAS e dal Codice di amministrazione digitale) quali, il sistema di identità digitale e la firma digitale qualificata.

O.99. Affinché il processo di ritiro elettronico sia equipollente a quello fisico è, dunque, in primo luogo indispensabile che venga utilizzata una soluzione di identità digitale accreditata presso AGID, secondo quanto disciplinato dal Codice di amministrazione digitale, dal DPCM sul Sistema Pubblico di Identità Digitale (SPID), dalla relativa regolamentazione attuativa e quindi in attuazione del Regolamento eIDAS.

O.100. Vengono, quindi, presentate ulteriori osservazioni di carattere tecnico che per brevità non vengono riportate nel presente documento.

Le valutazioni dell'Autorità

V.151. Si prende atto delle articolate osservazioni pervenute da parte degli operatori e si ritiene che, in conformità con il mandato ricevuto dal Legislatore, in questa sede e nell'articolato ci si debba limitare ai temi che riguardano i servizi postali o che siano strettamente connessi.

V.152. Per quanto attiene agli aspetti di natura più squisitamente tecnica ed informatica, ed in particolare per quanto riguarda la possibilità di ritiro telematico dell'avviso di ricevimento, come riportato nel documento di consultazione, si ritiene di doversi limitare, in questa sede, alla attivazione di un percorso che conduca alla possibilità di gestione digitale di alcune fasi del procedimento di notifica e, in particolare, di quella di



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

recapito digitale dell'avviso di ricevimento che sia conforme alle norme della legge n. 890/82.

V.153. Tenuto conto delle competenze degli organismi coinvolti (AgID, Ministero della giustizia, etc.) ed in considerazione anche dei recenti mutamenti, e della probabile rapida evoluzione, del quadro legislativo e regolamentare del settore si ritiene che una più approfondita e analitica disamina della materia possa essere effettuata soltanto nel quadro delle iniziative che gli organismi competenti riterranno di dover adottare.

V.154. Si conferma, peraltro, l'opportunità di prevedere che, in sede di domanda per ottenere il rilascio della licenza, il richiedente si impegni a presentare, e a realizzare nel triennio successivo, un piano per la gestione digitale di alcune fasi del procedimento di notificazione

L'operatore postale dovrà presentare all'atto della domanda il proprio piano per la gestione digitale di alcune fasi del procedimento di notificazione e realizzare il piano stesso entro l'arco temporale di un triennio dal rilascio della licenza.

Capillarità dei punti di deposito (giacenza) e modalità alternative

Punti 56-58

Le osservazioni degli operatori

O.101. La maggior parte degli operatori sottolinea l'importanza di definire una regolamentazione che possa promuovere la concorrenza e l'ingresso nel mercato da parte di tutte le imprese. In particolare, tutti gli operatori, ad eccezione di Poste Italiane, non concordano con il requisito, previsto dal documento di consultazione, circa la densità minima dei punti di giacenza degli invii inesitati, in quanto ritenuto oneroso e non replicabile.

O.102. In particolare in merito ai locali e alle strutture aziendali preposte per la giacenza gli operatori inPoste.it e Nexive, pur condividendo la necessità di assicurare la segretezza e la sicurezza della corrispondenza, ritengono illegittimo prevederne l'esclusività dell'attività postale, in quanto ritenuto anticoncorrenziale e non previsto da alcuna normativa. Inoltre tali operatori evidenziano che neppure negli uffici postali di Poste Italiane si svolgono esclusivamente attività legate al servizio postale, in quanto in tali strutture ad oggi si esegue anche tutta una serie di attività di tipo commerciale oltre a quella bancaria e assicurativa.

O.103. CNA, pur condividendo l'opportunità di avere dei punti di giacenza più capillari possibili, fa presente che il requisito imposto dall'Autorità risulta inaccessibile per gli operatori privati.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

O.104. Gli operatori Mail Express e Cityposte ritengono fuorviante prevedere la possibilità di modalità alternative di consegna con passaggi multipli o consegna su appuntamento a fronte dell'obbligo di disporre di strutture destinate esclusivamente all'attività postale con orari di ritiro e con distribuzione sul territorio così capillare.

O.105. Poste Italiane facendo menzione della sentenza del Consiglio di Stato n. 07114/2016 REG.RIC (sezione VI) che, espressamente statuisce che: *“va in definitiva considerato che l'interesse pubblico prevalente nella fattispecie è quello rivolto all'efficienza ed alla capillarità del servizio, cioè alla idoneità di questo di raggiungere il maggior numero di utenti nel minor tempo possibile e con l'impiego di minori risorse...”*, sostiene che la fissazione dei parametri come proposti nel documento posto a consultazione, sembra bilanciare adeguatamente gli interessi di tutte le parti in gioco: mittenti, destinatari ed operatori postali.

O.106. Tutti gli operatori postali concordano con le previsioni contenute nel documento di consultazione in cui si prevede che *“l'esigenza di evitare un aggravio ingiustificato per gli utenti potrà essere soddisfatta, non solo attraverso un' adeguata diffusione dei punti di giacenza ma anche attraverso la comprovata possibilità di utilizzare soluzioni alternative che, nel rispetto della procedura di notificazione delineata dalla legge n. 890/1982, assicurino, con continuità e certezza, la corretta gestione dell'invio inesitato attraverso il contatto con il cliente e/o un secondo recapito previo appuntamento”*.

O.107. Poste Italiane, al contrario, manifesta forte contrarietà rispetto all'ipotesi prospettata dall'Autorità di sviluppare *“modalità alternative come la possibilità di passaggi multipli e di consegna su appuntamento”*, *“attraverso la comprovata possibilità di utilizzare soluzioni alternative che, nel rispetto della procedura di notificazione delineata dalla legge n. 890/1982, assicurino, con continuità e certezza, la corretta gestione dell'invio inesitato attraverso il contatto con il cliente e/o un secondo recapito previo appuntamento”*.

O.108. A motivo della propria contrarietà, la Società sostiene che, a norma dell'art. 8 della stessa legge, è previsto che *“durante la permanenza del piego presso l'ufficio postale o una sua dipendenza”* il destinatario o un suo incaricato possa, entro sei mesi, ritirare il piego recandosi presso il punto di giacenza, precisando che in caso di mancato ritiro entro dieci giorni, la notifica si ha per eseguita.

O.109. La Società conclude che eventuali *“soluzioni alternative”*, rispetto al ritiro dell'atto presso il punto di giacenza da parte del destinatario o di un suo incaricato, sarebbero incompatibili con l'art. 8 legge n. 890/1982, con ripercussione immediata sulla regolarità del processo notificatorio, sia per il mittente sia per il destinatario. A parere di Poste Italiane la possibilità dei *“passaggi multipli”*, intesa come possibilità di reiterare il tentativo di notifica quando non andato a buon fine, si configurerebbe una chiara ed immediata violazione dell'art. 8, comma 2.

O.110. Inoltre, secondo la Società, rispetto alla possibilità di *“consegna su appuntamento”*, ossia alla possibilità che venga concordato un secondo tentativo di



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

notifica con il destinatario, si prospetterebbero le stesse considerazioni circa l'immediata violazione delle disposizioni di cui all'art. 8, comma 2, della legge n. 890/1982. Inoltre, nel caso specifico, il destinatario potrebbe aver interesse a porre in essere comportamenti fraudolenti o, comunque, non collaborativi, per ostacolare la notifica dell'atto che spesso, in ragione del suo contenuto, genera effetti sgraditi per il ricevente.

O.111. In entrambi i casi, a parere di Poste Italiane, si determinerebbe una situazione di inammissibile incertezza giuridica, circa la valenza delle attività di notifica eseguite e, in ultima istanza, una inammissibile incertezza giuridica circa gli effetti della notifica stessa (per il mittente e per il destinatario). Tra le altre motivazioni, adduce quella relativa al potere certificatorio delle dichiarazioni dell'addetto alla notifica che è limitato alle sole attività legittimamente delegate dall'ufficiale giudiziario all'agente postale ai sensi dell'art. 1 legge n. 890/1982. Pertanto, l'esecuzione di tali soluzioni comporterebbe il venir meno del potere certificatorio delle dichiarazioni rese dall'addetto alla notifica che svolga attività diverse – e persino contrarie - rispetto alle prescrizioni della legge n. 890/1982.

O.112. Da ultimo, la Società richiama l'attenzione sul fatto che *“la messa in gita dell'atto e del relativo 23L, ai fini dell'esecuzione di un secondo tentativo di recapito, su iniziativa dell'operatore o concordato con il destinatario, oltre ad inficiare gravemente il processo di notifica, peraltro, aumenterebbe il rischio di smarrimento sia dell'atto che del relativo 23L”*. Per maggiore chiarezza si specifica che con “23L” la Società intende l'avviso di ricevimento che, nell'organizzazione interna di Poste Italiane reca tale denominazione.

O.113. Poste Italiane, pertanto, conclude ritenendo che ogni “soluzione alternativa” rispetto al ritiro dell'atto presso il punto di giacenza sia illegittima, in quanto contraria alle prescrizioni della legge n. 890/1982, e come tale atta ad inficiare il processo di notifica, con effetti di incertezza giuridica sia per il mittente sia per il destinatario dell'atto. A suo parere, se in linea di principio servizi di consegna personalizzata producono benefici a favore degli utenti dei servizi postali, diversamente, tali soluzioni se abbinate ai servizi di notifica, in considerazione della ritualità del procedimento (nella sequenza di quanto certificato nell'ambito dell'intero processo di notifica), come rigorosamente disciplinato dalla legge n. 890/82, inficerebbero la notifica stessa, in dispregio di esigenze di certezza dell'ordinamento.

Le valutazioni dell'Autorità

V.155. Sulla possibilità di svolgere alcune fasi dell'attività postale, entro spazi delimitati e dedicati, si rinvia alle osservazioni e valutazioni sui punti 41 e 42 relative ai locali e alle infrastrutture utilizzate. È, invece, necessario qui esaminare le osservazioni formulate da Poste Italiane che appaiono meritevoli di un particolare approfondimento e rendono necessario delineare con chiarezza il quadro giuridico entro il quale viene effettuato il processo di notificazione.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

V.156. Ai sensi del secondo comma dell'art. 8 della legge n. 890/82, “se le persone abilitate a ricevere il piego, in luogo del destinatario, rifiutano di riceverlo, ovvero se l'agente postale non può recapitarlo per temporanea assenza del destinatario o per mancanza, inidoneità o assenza delle persone sopra menzionate, il piego è depositato lo stesso giorno presso l'ufficio postale preposto alla consegna o presso una sua dipendenza”.

V.157. Nello stesso articolo 8, si dispone che “*trascorsi dieci giorni [...] senza che il destinatario o un suo incaricato ne abbia curato il ritiro, l'avviso di ricevimento è immediatamente restituito al mittente in raccomandazione [...]*”.

V.158. Non risulta dalle disposizioni della legge l'obbligo di un primo e unico tentativo per il recapito dell'atto. La disposizione, in effetti, prevede che il piego sia depositato lo stesso giorno, ma non vieta espressamente la possibilità di più tentativi di recapito nello stesso giorno.

V.159. In tale prospettiva sembra possibile desumere che i passaggi multipli debbano avvenire lo stesso giorno: ipotizzando un passaggio antimeridiano ed uno (o più) nel corso del pomeriggio, al fine di raggiungere l'obiettivo della notifica. Tale ipotesi non contrasterebbe con la previsione legislativa secondo la quale *il piego è depositato lo stesso giorno presso l'ufficio*.

V.160. Per quanto attiene alla modalità alternativa secondo la quale è possibile la consegna dell'atto da notificare previa fissazione di un appuntamento, appare necessaria una chiarificazione della norma che prevede il “ritiro” dell'atto da parte del destinatario.

V.161. Orbene, nell'articolato della legge n. 890/82 il Legislatore ha inteso suddividere la responsabilità della notificazione in due fasi: la prima a carico dell'addetto postale e la seconda del destinatario (o suo delegato).

V.162. In altri termini, in una prima fase, ove sia risultato vano il tentativo di recapito al destinatario da parte dell'addetto postale, è posto a carico dello stesso addetto l'onere di depositare l'atto presso l'ufficio (dandone notizia al destinatario mediante Comunicazione di avvenuto deposito). Nella seconda fase, invece, l'onere è trasferito sul destinatario che deve curare il ritiro dell'invio postale. Ciò in quanto il Legislatore ha giudicato che l'operatore postale (si ricorda che, al quel tempo, il fornitore di tutti i servizi postali era lo Stato in regime di monopolio) potesse ritenere esaurito il proprio compito mediante il tentativo di recapito. In altri termini, l'intenzione sottesa a tale trasferimento dell'onere rispondeva alla volontà di non gravare l'operatore postale di ulteriori incombenze, peraltro antieconomiche, e di circoscriverle alla sola giacenza fisica.

V.163. Si tratta, in definitiva, di attribuire un significato concreto alla locuzione “ritiro”. A parere dell'Autorità, la possibilità del ritiro dell'invio da parte del destinatario (o suo delegato) dalle mani dell'addetto postale presso l'ufficio ovvero del ritiro dell'invio da parte del destinatario (o suo delegato) dalle mani dell'addetto postale previo



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

appuntamento, non sembrano in contraddizione. Anzi, la seconda possibilità risulta maggiormente comoda e vantaggiosa per l'utente.

V.164. Sono le stesse osservazioni di Poste Italiane circa gli “obblighi di continuità e disponibilità” che concorrono a supportare tale interpretazione, laddove citano la sentenza n. 07114/2016 REG.RIC - sezione VI del il Consiglio di Stato. Detta sentenza statuisce che: *“l'interesse pubblico prevalente nella fattispecie è quello rivolto all'efficienza ed alla capillarità del servizio, cioè alla idoneità di questo di raggiungere il maggior numero di utenti nel minor tempo possibile e con l'impiego di minori risorse. Su tali preminenti esigenze non possono ritenersi prevalere le diverse istanze, meno meritevoli di tutela, di maggiore diffusione concorrenziale nello svolgimento del servizio tra i vari operatori, tanto più che si tratta nella specie del Servizio Pubblico Universale, che gode di uno statuto speciale che ne esenta la disciplina dai comuni vincoli di equilibrio economico, in deroga al regime concorrenziale”*.

V.165. Anche la citata previsione della legge secondo la quale *“durante la permanenza del piego presso l'ufficio postale o una sua dipendenza”* il destinatario o un suo incaricato può, entro sei mesi, ritirare il piego recandosi presso il punto di giacenza, precisando che in caso di mancato ritiro entro dieci giorni, la notifica si ha per eseguita, non contrasta con quanto riportato nel documento di consultazione. Al riguardo, inoltre, deve essere precisato che la giacenza dell'atto per sei mesi presso l'ufficio non inficia la notifica che si ha per avvenuta dopo dieci giorni di giacenza e l'avviso di ricevimento risulta ormai restituito al mittente.

V.166. È proprio in tale prospettiva che non può essere accolta la tesi della Società che manifesta forte contrarietà rispetto alla ipotesi prospettata dall'Autorità di sviluppare *“modalità alternative come la possibilità di passaggi multipli e di consegna su appuntamento”*, *“attraverso la comprovata possibilità di utilizzare soluzioni alternative che, nel rispetto della procedura di notificazione delineata dalla legge n. 890/1982, assicurino, con continuità e certezza, la corretta gestione dell'invio ineditato attraverso il contatto con il cliente e/o un secondo recapito previo appuntamento”*.

V.167. Si osserva, poi, che, sotto il profilo strettamente giuridico, le osservazioni presentate presuppongono l'attribuzione di una valenza significativa alla giacenza fisica dell'invio, trascurando che la stessa legge attribuisce alla permanenza fisica dell'invio presso l'ufficio (o sua dipendenza) natura strumentale e non certo essenziale ai fini del corretto adempimento della formalità necessarie per perfezionamento della notifica. Ciò che si chiede all'operatore è di rendere disponibile il piego per il ritiro da parte del destinatario, mentre il legislatore attribuisce valenza significativa ai fini della procedura di notifica soltanto all'adempimento (o mancato adempimento) da parte del destinatario dell'onere che è ad esso incombente, vale a dire il ritiro dell'atto.

V.168. Tale adempimento può essere svolto da un soggetto - l'incaricato al ritiro del plico raccomandato contenente l'atto da notificare che, è bene sottolinearlo, non deve avere i requisiti soggettivi indicati ex art. 7 legge n. 890/82 per gli abilitati a ricevere il



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

plico presso il luogo indicato sullo stesso, essendo sufficiente che il delegato sottoscriva l'avviso di accertamento con indicazione della sua qualità e che l'agente postale certifichi, con la sua firma, la ritualità della consegna.

V.169. Tanto premesso, si ribadisce che nel regolamento viene precisato che le modalità ulteriori prospettate nel documento di consultazione sono pienamente alternative rispetto alla modalità ordinaria con la quale l'invio viene messo a disposizione dell'interessato, per il successivo ritiro, mediante il deposito del medesimo presso gli edifici dell'ex monopolista.

V.170. Da ultimo, si anticipa, come sarà poi illustrato al successivo paragrafo 4, che il Legislatore, novellando la legge n. 890/82 ha espressamente previsto l'obbligo in capo all'operatore postale di garantire la consegna della corrispondenza inesitata al destinatario, attraverso un adeguato numero di punti di giacenza o attraverso modalità alternative, secondo i criteri e le tipologie definite dell'Autorità.

Viene stabilito l'obbligo di realizzare un adeguato numero di punti di giacenza o modalità alternative per la consegna degli invii postali inesitati al destinatario e, conseguentemente, di allegare alla domanda per il rilascio della licenza l'elenco dei punti di giacenza della propria rete postale o la precisa descrizione delle modalità alternative. Ciò dovrà avvenire nel rispetto delle prescrizioni fornite negli allegati all'articolato.

Orari di ritiro (pomeridiano e prefestivo)

Punto 59

Le osservazioni degli operatori

O.114. Con riferimento agli orari di ritiro degli invii in giacenza previsti nel documento di consultazione, quasi tutti gli operatori si manifestano d'accordo con quanto riportato nel documento stesso.

O.115. Mail Express e CityPoste, invece, sostengono che tale requisito è prerogativa delle stazioni appaltanti le quali, in sede di gara d'appalto, indicheranno specifici orari di apertura dei punti di giacenza.

Le valutazioni dell'Autorità

V.171. Tenuto conto di quanto già formulato in relazione alla necessità di considerare che, oltre al servizio di notifica a seguito di aggiudicazione di un appalto, esiste una discreta porzione di mercato delle notifiche rivolta alla generalità degli utenti, si ritiene di dover mantenere la previsione del documento di consultazione in merito agli obblighi in materia di orari per il ritiro (pomeridiano e prefestivo) delle giacenze.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

In relazione all'obbligo di realizzare un adeguato numero di punti di giacenza, l'orario di apertura degli stessi dovrà avvenire nel rispetto delle prescrizioni fornite in un allegato all'articolato.

4. Le modifiche introdotte dalla legge di bilancio 2018 alla legge n. 890/82

72. La legge di bilancio per il 2018, al comma 461 dell'art. 1, ha novellato in più parti la disciplina dettata dalla legge n. 890/1982¹⁸, modificando, sostituendo e sopprimendo le previsioni contenute in vari articoli di quest'ultima. Con tale intervento si è inteso adeguare la normativa primaria in materia di notificazioni a mezzo del servizio postale alle modifiche introdotte dalla legge sulla concorrenza, assicurando l'efficiente svolgimento del servizio nel nuovo contesto pienamente liberalizzato.

73. Alcuni dei temi sui quali sono intervenute le previsioni modificative della legge di bilancio erano stati già affrontati, sia in sede di predisposizione dello schema di regolamento, sia a seguito della consultazione. Nel testo di regolamento inviato al Ministero della giustizia risultano quindi già inserite varie previsioni attraverso le quali si è tentato di dare coerente applicazione alle norme della legge per la concorrenza, considerandole prevalenti sulle previsioni della legge n. 890 del 1982, improntate ad un regime di affidamento in esclusiva e, per di più, in un contesto monopolistico. Molte delle modifiche introdotte dalla legge di bilancio alla legge n. 890/1982 hanno dunque rafforzato alcune soluzioni già proposte nello schema, conferendo ad esse piena legittimità. Per i motivi sopra esposti non si è reso necessario, a seguito dell'entrata in vigore della legge di bilancio, provvedere ad un'ulteriore revisione dello schema di regolamento già trasmesso al Ministero della giustizia.

74. Si fa riferimento alla previsione del rispetto di “obblighi di qualità minima stabiliti dall'Autorità” ai sensi del novellato art 1, comma 3, della legge n. 890/82, peraltro già indicati nella legge per la concorrenza; analogamente per la possibilità di ricorrere a modalità alternative per la consegna al destinatario della corrispondenza inesitata, ai sensi del novellato articolo 8, comma 2, della legge n. 890 del 1982: temi questi che sono stati affrontati in sede di consultazione pubblica e disciplinati dal presente regolamento all'art. 10 ed allegate tabelle.

75. Altre modifiche introdotte dalla legge di bilancio, invece, rendono necessari specifici interventi che saranno adottati dall'Autorità. Si tratta, innanzitutto, come previsto anche nello schema di regolamento, del compito di definire, sentito il Ministero della giustizia, le caratteristiche delle buste e dei moduli che i titolari di licenza

¹⁸ Recante “Notificazioni di atti a mezzo posta e di comunicazioni a mezzo posta connesse con la notificazione di atti giudiziari”.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

dovranno utilizzare. Sarà, inoltre, oggetto di uno specifico intervento regolamentare la previsione del novellato art. 6 della legge n. 890 del 1982 in materia di indennizzi.

76. La legge di bilancio, nel riformulare l'articolo 7 della legge n. 890/82, non contempla più la comunicazione di avvenuta notifica (c.d. CAN) che l'agente postale era tenuto a inviare al destinatario dell'atto qualora il piego, fosse stato consegnato a persona diversa da quest'ultimo. Nella stesura finale del regolamento si è tenuto conto della modifica recata dalla legge di bilancio e i riferimenti alla predetta comunicazione sono stati espunti dal testo dell'articolato e dalla tabella relativa agli obiettivi di qualità. Altra importante innovazione introdotta dalla legge di bilancio è l'attribuzione della qualifica di pubblico ufficiale a tutto il personale addetto ai servizi di notificazione a mezzo posta.

5. Le modifiche apportate a seguito del parere reso dal Ministero della giustizia

77. Prima della formulazione del parere conclusivo da parte del Ministero della giustizia, sono state apportate allo schema di regolamento alcune revisioni, frutto dell'interlocuzione, a livello tecnico, tra gli Uffici. Il testo è stato reso più chiaro in alcuni passaggi, sono state semplificate e riformulate alcune previsioni ed è stato effettuato un miglior coordinamento, sia all'interno del regolamento, sia con riferimento alla normativa generale:

- a) è stato precisato che il potere di intervento dell'operatore capogruppo deve essere esercitato anche attraverso direttive vincolanti, mentre si è preferito non fare riferimento al "controllo analogo", come proposto, trattandosi di nozione più specifica utilizzata nell'ambito delle società *in house*, e utilizzare, invece, una formulazione più ampia ("influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative di ogni operatore postale che agisce nell'ambito dell'organizzazione unitaria") in modo tale da evitare fraintendimenti interpretativi di tipo restrittivo (art. 5, comma 4, lettera b);
- b) relativamente alla fideiussione (art. 6, comma 1, lettera a) il testo è stato riformulato facendo riferimento alla dicitura del codice di procedura civile;
- c) per i soggetti non obbligati al deposito del bilancio presso il registro delle imprese è stata prevista la dichiarazione ex d.P.R. 445/2000 (art. 6, comma 1, lettera b);
- d) sul requisito relativo all'assenza, nei confronti del richiedente, di provvedimenti definitivi di esclusione da gare ad evidenza pubblica, il testo è stato riformulato precisando il periodo di riferimento, vale a dire il triennio precedente alla data di presentazione della domanda (art. 6, comma 2, lettera e);



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

- e) ai fini della verifica della sussistenza dei requisiti di onorabilità è stato precisato che ciò che rileva è l'insussistenza nel triennio di violazioni definitivamente accertate (art. 8, comma 1, lettera a).

78. Il parere del Ministero del 1° febbraio verte sostanzialmente su tre aspetti, peraltro già oggetto di approfondimenti degli Uffici. Il primo è l'assenza, nello schema di regolamento, di una disciplina delle ipotesi di decadenza. Pur difettando nel decreto legislativo n. 261 del 1999 di una specifica previsione nella norma che attribuisce il potere regolamentare all'Autorità, il Ministero della giustizia è dell'avviso che l'esigenza di garantire la serietà e professionalità degli operatori abilitati a svolgere l'attività di notificazione non possa essere soddisfatta solo attraverso una disciplina dettagliata delle condizioni necessarie al rilascio del titolo, ma sia utile prevedere già nel regolamento strumenti idonei ad intervenire nel caso in cui tali condizioni si modifichino o vengano meno, disciplinando in modo esplicito gli effetti del venir meno dei requisiti per il rilascio della licenza e prevedendo esplicitamente la decadenza dal titolo.

79. Accogliendo i suggerimenti contenuti nel parere, il rinvio estremamente generico alle sanzioni applicabili contenuto nel precedente schema di regolamento, è stato riformulato (art. 15), precisando meglio, in ossequio ai principi, le ipotesi di rinvio all'articolo 21 del d.lgs. n. 261/99.

80. Con riferimento all'obbligo di frequenza di corsi di formazione previsto per gli addetti all'accettazione, recapito e consegna degli atti, condividendo quanto proposto dal Ministero, è stata inserita, all'articolo 9, il comma 2, una previsione secondo cui sia il programma dei corsi, sia i contenuti e le modalità di svolgimento degli esami finali, devono essere conformi alle linee guida elaborate dal Ministero della giustizia.

Tutto ciò premesso e considerato;

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

DELIBERA

Articolo 1

1. È approvato il provvedimento recante "*Regolamento in materia di rilascio delle licenze per svolgere il servizio di notificazione a mezzo posta di atti giudiziari e comunicazioni connesse (legge 20 novembre 1982, n. 890) e di violazioni del Codice della Strada (articolo 201 del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285)*", riportato nell'allegato A alla presente delibera, di cui forma parte integrante e sostanziale.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

2. Entro trenta giorni dalla pubblicazione della presente delibera è avviato il procedimento per definire la misura e le modalità di corresponsione degli indennizzi ai sensi dell'articolo 6, comma 2, della legge n. 890 del 1982.

3. Entro trenta giorni dalla pubblicazione del presente delibera, l'Autorità, sentito il Ministero della giustizia, pubblica le specifiche tecniche per uniformare le caratteristiche delle buste e dei moduli, ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 890 del 1982.

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

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

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

Roma, 20 febbraio 2018

IL PRESIDENTE
Angelo Marcello Cardani

IL COMMISSARIO RELATORE
Francesco Posteraro

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