

DIRITTO COMMERCIALE E FALLIMENTARE

Direttore

LORENZO DE ANGELIS
Università "Ca' Foscari" di Venezia

Vicedirettore

GIOVANNI GRIPPO
Università degli Studi di Ferrara

Comitato scientifico

ELISABETTA BERTACCHINI
Università degli Studi di e-Campus

ANTONIO BLANDINI
Università degli Studi di Napoli "Federico II"

ALBERTO URBANI
Università "Ca' Foscari" di Venezia

DIRITTO COMMERCIALE E FALLIMENTARE

In “Diritto commerciale e fallimentare” sono pubblicate opere di alto livello scientifico, anche in lingua straniera per facilitarne la diffusione internazionale.

I direttori approvano le opere e le sottopongono a referaggio con il sistema del « doppio cieco » (« *double blind peer review process* ») nel rispetto dell’anonimato sia dell’autore, sia dei due revisori che scelgono: l’uno da un elenco deliberato dal comitato di direzione, l’altro dallo stesso comitato in funzione di revisore interno.

I revisori rivestono o devono aver rivestito la qualifica di professore universitario di prima fascia nelle università italiane o una qualifica equivalente nelle università straniere.

Ciascun revisore formulerà una delle seguenti valutazioni:

- a) pubblicabile senza modifiche;
- b) pubblicabile previo apporto di modifiche;
- c) da rivedere in maniera sostanziale;
- d) da rigettare;

tenendo conto della: a) significatività del tema nell’ambito disciplinare prescelto e originalità dell’opera; b) rilevanza scientifica nel panorama nazionale e internazionale; c) attenzione adeguata alla dottrina e all’apparato critico; d) adeguato aggiornamento normativo e giurisprudenziale; e) rigore metodologico; f) proprietà di linguaggio e fluidità del testo; g) uniformità dei criteri redazionali.

Nel caso di giudizio discordante fra i due revisori, la decisione finale sarà assunta da uno dei direttori, salvo casi particolari in cui i direttori provvederanno a nominare tempestivamente un terzo revisore a cui rimettere la valutazione dell’elaborato.

Il termine per la valutazione non deve superare i venti giorni, decorsi i quali i direttori della collana, in assenza di osservazioni negative, ritengono approvata la proposta.

Sono escluse dalla valutazione gli atti di convegno, le opere dei membri del comitato e le opere collettive di provenienza accademica. I direttori, su loro responsabilità, possono decidere di non assoggettare a revisione scritti pubblicati su invito o comunque di autori di particolare prestigio.

I curatori del presente volume hanno deciso di devolvere integralmente i compensi per la cessione dei diritti di pubblicazione all'organizzazione "Medici Senza Frontiere Onlus" – www.medicisenzafrontiere.it.

Codice dei servizi postali

a cura di

Gilberto Nava
Antonino Cutrupi

Prefazione di

Angelo Marcello Cardani



Copyright © MMXVI
Aracne editrice int.le S.r.l.

www.aracneeditrice.it
info@aracneeditrice.it

via Quarto Negroni, 15
00040 Ariccia (RM)
(06) 93781065

ISBN 978-88-548-9380-1

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,
di riproduzione e di adattamento anche parziale,
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: maggio 2016

Indice

Prefazione di <i>Angelo Marcello Cardani</i>	11
Introduzione	15
Elenco abbreviazioni	17

Capitolo I

Normativa comunitaria

1.1.	Direttiva 97/67/CE del Parlamento europeo e del Consiglio concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio	19
1.2.	Direttiva 2002/39/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 giugno 2002, che modifica la direttiva 97/67/CE per quanto riguarda l'ulteriore apertura alla concorrenza dei servizi postali della Comunità	35
1.3.	Direttiva 2008/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 febbraio 2008 che modifica la direttiva 97/67/CE per quanto riguarda il pieno completamento del mercato interno dei servizi postali comunitari	40
1.4.	Direttiva 2006/112/CE del Consiglio relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto (artt. 131, 132(1), a)	55
1.5.	Comunicazione della Commissione sull'applicazione delle regole di concorrenza al settore postale e sulla valutazione di alcune misure statali relative ai servizi postali (98/C 39/02)	56
1.6.	Decisione della Commissione del 21 dicembre 2000 relativa ad un procedimento ai sensi dell'articolo 86 del trattato CE, riguardante la prestazione in Italia di alcuni nuovi servizi postali che garantiscono il recapito a data od ora certe (2001/176/CE)	71
1.7.	Decisione della Commissione del 10 agosto 2000 recante istituzione del gruppo dei regolatori europei per i servizi postali (2010/C 217/07)	78

Capitolo II

Giurisprudenza comunitaria

2.1.	Causa C-320/91, sentenza del 19 maggio 1993 (Corbeau)	81
2.2.	Cause riunite C-287/06 a C-292/06, sentenza del 6 marzo 2008 (Deutsche Post AG)	83
2.3.	Causa C-357/07, sentenza del 23 aprile 2009 (TNT Post UK)	90
2.4.	Causa C-174/113, sentenza del 15 novembre 2012 (Zimmermann)	96
2.5.	Causa C-340/13, sentenza dell'11 febbraio 2015 (bpost SA)	104
2.6.	Causa C-23/14, sentenza del 6 ottobre 2016 (Post Danmark)	109

Capitolo III
Normativa Nazionale e giurisprudenza correlata

3.1.	Notificazioni di atti a mezzo posta e di comunicazioni a mezzo posta connesse con la notificazione di atti giudiziari (legge 20 novembre 1982, n. 890)	119
3.2.	Disposizioni urgenti in materia di riordino dei contributi alle imprese editrici, nonché di vendita della stampa quotidiana e periodica e di pubblicità istituzionale (decreto legge 18 maggio 2012, n. 63, art. 5–bis convertito in legge 16 luglio 2012)	123
3.3.	Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato, c.d. “Legge di Stabilità 2014” (legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, co. 336)	124
3.4.	Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato, c.d. “Legge di Stabilità 2015” (legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, co. 274–280)	124
3.5.	Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni, c.d. “Codice Postale” (decreto del Presidente della Repubblica 29 marzo 1973, n. 156, artt. 1–99)	125
3.6.	Approvazione del regolamento di esecuzione dei libri I e II del codice postale e delle telecomunicazioni (norme generali e servizi delle corrispondenze e dei pacchi) (decreto del Presidente della Repubblica 29 maggio 1982, n. 655)	147
3.7.	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 (decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261)	207
3.8.	Disposizioni urgenti in materia di tariffe postali agevolate per i prodotti editoriali (decreto legge 24 dicembre 2003, n. 353)	221
3.9.	Disposizioni in materia di invii di corrispondenza rientranti nell’ambito del servizio postale universale. Tariffe e prezzi degli invii di corrispondenza per l’interno e per l’estero (decreto del Ministero delle Comunicazioni 12 maggio 2006, n. 115)	224
3.10.	Disposizioni in ordine all’identificazione dell’operatore postale sugli invii e la relativa modulistica (decreto ministeriale 26 ottobre 2009, n. 42061)	227
3.11.	Tariffe per le spedizioni di prodotti editoriali, ad esclusione dei libri spediti tramite pacchi, effettuate dai soggetti di cui all’articolo 1, comma 1, del decreto legge 24 dicembre 2003, n. 353, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2004, n. 46 (decreto ministeriale 21 ottobre 2010, n. 49233)	228
3.12.	Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici, c.d. “Salva Italia” (decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, art. 21, co. 13–20)	231
3.13.	Proroga di norme nel settore postale (decreto legge 29 dicembre 2011, n. 216, art. 21, co. 2)	232
3.14.	Misura e modalità di versamento del contributo dovuto dai soggetti operanti nel settore postale all’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni per gli anni 2012, 2013 e 2014 (decreto del Ministero dello Sviluppo Economico, 26 gennaio 2015)	232
3.14.1.	Sentenza T.A.R. Lazio, Sez. I, 10 febbraio 2016, n. 1929	235
3.14.2.	Sentenza T.A.R. Lazio, Sez. I, 10 febbraio 2016, n. 1930	240
3.15.	Spedizione di pubblicità diretta per corrispondenza, di invii promozionali e di stampe e libri per l’estero (deliberazione Ministero delle Comunicazioni, 22 novembre 2001, n. 18476)	247
3.16.	Disposizioni in materia di invii di corrispondenza rientranti nell’ambito del servizio postale universale. Tariffe e prezzi degli invii di corrispondenza per l’interno e per l’estero (decreto del Ministero delle Comunicazioni, 12 maggio 2006)	254
3.17.	Disciplinare delle procedure per il rilascio dei titoli abilitativi per l’offerta al pubblico dei servizi postali (decreto del Ministero dello Sviluppo Economico, 29 luglio 2015)	257

Capitolo IV

Provvedimenti dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni e giurisprudenza correlata

4.1.	Procedure per lo svolgimento delle funzioni ispettive e di vigilanza dell'Autorità (delibera n. 220/08/CONS come modificata dalla delibera n. 710/13/CONS)	263
4.2.	Modifiche ed integrazioni al regolamento per l'organizzazione ed il funzionamento — istituzione della Direzione Servizi Postali (delibera n. 731/11/CONS)	267
4.3.	Modifiche e integrazioni alla delibera n. 25/07/CONS e successive modificazioni e integrazioni (delibera n. 65/12/CONS)	268
4.4.	Approvazione della manovra tariffaria di Poste Italiane di cui al procedimento avviato con delibera 286/12/CONS (delibera n. 640/12/CONS)	272
4.5.	Approvazione — con modifiche — delle condizioni tecniche attuative del servizio di posta massiva offerto da Poste Italiane (delibera n. 92/13/CONS)	274
4.6.	Approvazione del regolamento in materia di definizione delle controversie derivanti dai reclami nel settore postale (delibera n. 184/13/CONS)	283
4.7.	Approvazione — con modifiche — delle condizioni generali di servizio per l'espletamento del servizio universale postale (delibera n. 385/13/CONS)	293
4.8.	Determinazione delle tariffe massime dei servizi postali rientranti nel servizio universale (delibera n. 728/13/CONS)	320
4.9.	Punti di accesso alla rete postale: modifica dei criteri di distribuzione degli uffici di Poste Italiane (delibera n. 342/14/CONS)	372
4.9.1.	Parere Consiglio di Stato, Sez. II, 7 settembre 2015, parere n. 2554	396
4.10.	Servizio postale universale: analisi e applicabilità del meccanismo di ripartizione e valutazione dell'eventuale costo netto per gli anni 2011 e 2012 (delibera n. 412/14/CONS)	399
4.11.	Direttiva generale per l'adozione da parte dei fornitori di servizi postali delle carte dei servizi (delibera n. 413/14/CONS)	513
4.12.	Adozione del modello telematico e delle istruzioni per il versamento dei contributi dovuti all'autorità per gli anni 2012, 2013 e 2014 dai soggetti che operano nel settore postale (delibera n. 88/15/CONS)	531
4.13.	Approvazione del regolamento in materia di titoli abilitativi per l'offerta al pubblico di servizi postali (delibera n. 129/15/CONS)	536
4.13.1.	T.A.R. Lazio Roma, Sez. I, 16 febbraio 2016, sentenza n. 2085	579
4.14.	Autorizzazione all'attuazione di un modello di recapito a giorni alterni degli invii postali rientranti nel servizio universale (delibera n. 395/15/CONS)	585
4.14.1	T.A.R. Lazio Roma, Sez. I, 29 aprile 2016, n. 4882	625
4.15.	Linee guida sulla quantificazione delle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dall'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (delibera n. 265/15/CONS)	632
4.16.	Nuovi obiettivi statistici di qualità e nuove tariffe degli invii postali universali ai sensi dell'art. 1, comma 280 della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (delibera n. 396/15/CONS)	649
4.17.	Modifiche al regolamento di procedura in materia di sanzioni amministrative e impegni (delibera n. 581/15/CONS)	669
4.18.	Condizioni giuridiche ed economiche di restituzione degli invii affidati ad altri operatori e rinvenuti nella rete di poste italiane (delibera n. 621/15/CONS)	677

Indice

Capitolo V

Provvedimenti dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (estratti) e giurisprudenza correlata

5.1.	A218 — Consorzio Risposta/Ente Poste Italiane, 17 dicembre 1998, in Boll. 51/1998	691
5.2.	A299 — International Mail Express Italy/Poste Italiane, 23 maggio 2002, in Boll. 21/2002	695
5.2.1.	C.d.S., Sez. VI, 7 ottobre 2003, n. 5928	700
5.2.2.	C.d.S., Sez. VI, 7 ottobre 2003, n. 5928	708
5.3.	I450 — Poste Italiane — S.D.A. Express Courier Bartolini/Consorzio Logistica Pacchi, 20 dicembre 2002, in Boll. 51–52/2002	711
5.4.	A365 — Posta elettronica ibrida, 29 marzo 2006, in Boll. 13/2006	714
5.4.1.	T.A.R. Lazio Roma, Sez. I, 9 gennaio 2013, n. 125	716
5.5.	A388 — Poste Italiane–Concessionari servizi postali, 27 febbraio 2008, in Boll. 8/2008	758
5.5.1.	T.A.R. Lazio Roma, Sez. III Ter, 10 luglio 2009, n. 6815	760
5.6.	A413 — Tnt Post Italia/Poste Italiane, 14 dicembre 2011, in Boll. 48/2011	765
5.6.1.	T.A.R. Lazio Roma, Sez. I, 25 giugno 2012, n. 5769	769
5.6.2.	C.d.S., Sez. VI, 6 maggio 2014, n. 2302	782
5.7.	A438 — Selecta/Poste Italiane, 14 marzo 2012, in Boll. 11/2012	791
5.8.	A441 — Applicazione dell'IVA sui servizi postali, 27 marzo 2013, in Boll. 16/2013	793
5.8.1.	T.A.R. Lazio Roma, Sez. I, 7 febbraio 2014, n. 1525	797

Capitolo VI

Convenzione dell'Unione Postale Universale

6.1.	Universal Postal Convention	815
6.2.	Letter Post Regulations (RL 103, RL 113, RL 114, RL 115, RL 116, RL 118, RL 120, RL 121, RL 122, RL 123, RL 124, RL 125, RL 126, RL 127, RL 128, RL 129, RL 130, RL 131, RL 132, RL 133, RL 134, RL 135, RL 136, RL 137, RL 138, RL 139, RL 140, RL 141, RL 142, RL 143, RL 144, RL 145, RL 146, RL 147, RL 148, RL 149, RL 151, RL 154, RL 156, RL 159, RL 165, RL 166, RL 189, RL 190 RL 198, RL 215, RL 217, RL 218, RL 220, RL 221, RL 222, RL 223, RL 224, RL 225, RL 226, RL 227)	834

Prefazione

È con molto piacere che ho accettato l'invito di Gilberto Nava a presentare il suo Codice dei servizi postali. Intanto perché, come tutte le opere di questo genere, si tratta di un minuzioso lavoro di raccolta che sarà di grande utilità a tutti gli addetti ai lavori. Poi perché credo si tratti di una sorta di opera prima nel suo genere, nel senso che è il primo lavoro di raccolta e sistematizzazione della materia dei servizi postali a valle del passaggio di competenze ad AGCom disposto dal decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201. Infine, perché si tratta di un'opera che ben mette in luce, anche nella sua reale dimensione, lo sforzo regolatorio compiuto dall'Autorità al fine di guidare con efficacia e saggezza il processo di liberalizzazione e di apertura alla concorrenza del mercato nazionale dei servizi postali. La mole e il rilievo dei regolamenti AGCom che il Codice mette ordinatamente in fila costituiscono infatti una buona fotografia del tanto lavoro svolto in questi primi quattro anni di attività.

Raccogliere ed organizzare in un testo organico i pezzi sparsi di legislazione e regolamentazione di un qualunque comparto o mercato sottoposto a regole, è sempre opera meritoria. Lo è tanto più se ciò accade in un paese come l'Italia in cui — lo ha ricordato da ultimo il procuratore generale della Corte dei Conti in occasione dell'apertura dell'anno 2016 — il numero e la frequenza delle regole crea spesso fenomeni di giustapposizione e stratificazione che non giovano alla chiarezza ed all'efficacia dello sforzo ordinamentale. Se poi questo lavoro di raccolta e organizzazione — come nel caso del presente Codice dei servizi postali — ha quale focus un mercato relativamente giovane, uscito buon ultimo, tra i grandi mercati dei servizi a rete, dai legacci del monopolio e dunque, per forza di cose, sottoposto a dosi importanti di regolamentazione, nonché oggetto di recente anche di importanti interventi di riforma legislativa, allora il lavoro diviene davvero prezioso per tutti gli interessati.

Il mercato postale italiano, nonostante la forte contrazione dei volumi e dei ricavi che — come peraltro dappertutto in Europa — perdura da diversi anni, con trend decrescenti a due cifre, continua ad essere un grande mercato. Si tratta di un settore che in Italia vale circa 6 miliardi di euro, dunque un buon 0,4% del PIL nazionale, solo per 1/3 ascrivibili alla prestazione del servizio universale, e che — sotto il profilo dei volumi — significa qualcosa come 4 miliardi di invii l'anno.

Stiamo parlando di un mercato con due elementi caratterizzanti, che saltano immediatamente agli occhi: una natura pressoché esclusivamente nazionale, atteso che il 92% della corrispondenza origina e termina all'interno dei nostri confini, e un forte livello di concentrazione, in considerazione della perdurante rilevante presenza dell'ex monopolista, la cui quota di mercato è ancora oggi pari a circa il 75%.

L'Autorità che presiedo è stata chiamata ad assumere le funzioni di regolazione, vigilanza e tutela degli utenti nel settore postale dal decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201. Sono circa quattro anni, dunque, che i miei Uffici — tra difficoltà anche di carattere organizzativo e finanziario — sono incaricati di vigilare e regolare il delicato processo di liberalizzazione del mercato postale italiano e la sua apertura alla concorrenza. Naturalmente si tratta di una attività che si realizza secondo i principi indicati dal legislatore comunitario e nazionale, a partire da quella Direttiva del 1997 che, nella sua versione consolidata e aggiornata, ha fornito la cornice regolamentare e dettato le finalità di quel processo di liberalizzazione.

Certamente forti della esperienza e del *know-how* ultradecennale maturati da AGCom sul fronte dei processi di liberalizzazione delle reti di comunicazione elettronica, ma anche con tutte le difficoltà di una impresa inedita, affrontata con risorse e mezzi di gran lunga inferiori a quelli su cui potremmo contare alla fine dei '90, siamo dunque diventati — per mandato del legislatore — autorità di regolamentazione e vigilanza (anche) del mercato e dei servizi postali. Lo abbiamo fatto avendo chiaro che si trattava di creare le premesse regolamentari idonee a far crescere un vero mercato dei servizi postali, e di eliminare progressivamente, per tale via, diritti esclusivi e speciali. E, al tempo stesso, consapevoli di dover affrontare l'arduo compito di continuare a garantire un servizio postale connotato dai caratteri dell'universalità e, per altro verso, di contemperare gli obiettivi di contenimento dei costi del servizio postale universale con le esigenze che stanno alla base del servizio stesso garantendo il rispetto delle esigenze essenziali, l'offerta di un trattamento identico agli utenti in condizioni analoghe, l'evoluzione del servizio in funzione del contesto tecnologico, economico e sociale e delle esigenze dell'utenza.

Compiti difficili, ancora ben lungi dall'essere pienamente conseguiti. Non sta a me, ovviamente, giudicare la qualità e l'efficacia degli interventi che abbiamo adottato sinora. Credo però sia giusto ricordare alcune di queste decisioni, e al tempo stesso sottolineare, con una punta di compiacimento, che in questi anni AGCom ha saputo anche assumere una posizione centrale nel dibattito europeo sulla regolamentazione del mercato postale. Oltre ad essere attivamente coinvolta in tutte le attività del Gruppo dei regolatori europei per i servizi postali (ERGP), che avrà l'onore di presiedere per il 2017, essa assolve soprattutto ad un importante ruolo di coordinamento, insieme all'Autorità svedese, del gruppo di lavoro sull'implementazione e l'evoluzione del Servizio Universale, il cui obiettivo è quello di valutare se, alla luce dei cambiamenti in atto nei mercati — in particolare la drastica riduzione dei volumi di invii postali cui si è assistito negli ultimi anni — si renda necessario modificare la normativa vigente sul servizio universale al fine di renderne maggiormente sostenibile il costo.

Ma torniamo a quanto abbiamo fatto in questo ultimo triennio. La lettura anche solo dell'indice del presente volume, è già di per sé testimonianza chiara del molto lavoro svolto. Vedere più da vicino alcuni dei provvedimenti che il Codice raccoglie aiuta però ad estrapolarne i contenuti essenziali, sottraendoli alla prosa necessariamente un po' ingessata delle architetture giuridico formali.

Un primo rilevante intervento è stato compiuto da AGCom già nel febbraio del 2013, sul versante dell'accesso alla rete, attraverso l'approvazione delle condizioni tecniche che disciplinano le modalità di accesso degli operatori alternativi alla rete di Poste Italiane, per l'erogazione dei servizi di c.d. posta massiva (comunicazioni bancarie, bollette e bollettini di pagamento, etc.). L'imposizione di tali nuove condizioni è stata calibrata con grande attenzione dall'Autorità al fine di garantire un quadro di regole certe, trasparenti e non discriminatorie nelle condizioni di offerta del servizio (delibera n. 92/13/CONS).

Quanto al tema della fornitura del servizio universale, di indubbio rilievo è stata, nel giugno del 2013, l'approvazione delle condizioni generali di servizio (delibera n. 385/13/CONS) che disciplinano le modalità di erogazione da parte di Poste Italiane delle prestazioni ricadenti nell'ambito del servizio postale universale. In quella sede, in particolare, abbiamo dettagliato gli obblighi informativi che Poste Italiane è tenuta a fornire all'utenza sulle modalità di erogazione dei servizi, nonché stabilito il rispetto dei principi di trasparenza e non discriminazione nell'applicazione dei prezzi speciali che Poste Italiane può legittimamente prevedere per particolari categorie di utenti, a fronte del beneficio dell'esenzione IVA, in qualità di fornitore del servizio universale. A tale ultimo proposito abbiamo ritenuto di poter affermare che prezzi e condizioni che scaturiscono da accordi negoziati individualmente, debbano essere considerati al di fuori del perimetro dell'esenzione dall'IVA. Un orientamento la cui bontà ha successivamente trovato il conforto del legislatore che, con la legge n. 116/2014, ha modificato l'ambito di applicazione dell'IVA sui prodotti postali, includendovi le prestazioni del servizio postale universale frutto di negoziazione individuale.

Sempre con riferimento al servizio universale postale, nel dicembre 2013 abbiamo provveduto alla determinazione, nella misura massima, delle tariffe dei servizi ricadenti in questo specifico ambito (delibera n. 728/13/CONS). Si è trattato peraltro di un provvedimento non avente unicamente natura di intervento tariffario. La delibera, infatti, sul presupposto che lo sviluppo di condizioni di contendibilità dei mercati induce a *performance* più efficienti di quelle ottenibili attraverso una mera regolamentazione dei prezzi, impone a Poste Italiane obblighi di controllo dei prezzi, di trasparenza, di contabilità dei costi e separazione contabile, nonché di non discriminazione interna/esterna. È stato altresì previsto che Poste Italiane fornisca, su richiesta di operatori terzi, l'accesso alla propria rete, a condizioni tecniche ed economiche eque e ragionevoli.

Ancora in ambito di prestazione del servizio universale, chiamati a rivedere i criteri di distribuzione degli uffici postali, a giugno 2014 abbiamo stabilito specifici divieti di chiusura per gli uffici allocati in zone disagiate del Paese a salvaguardia, in particolare, di località ufficialmente classificate e censite come "montane e rurali" ovvero "isole minori" (delibera n. 342/14/CONS). Con questa delibera — e pur tenendo conto di un contesto macroeconomico e di una congiuntura di crisi che per un verso richiedevano significativi tagli di spesa e per l'altro giustificavano ragionevoli margini di flessibilità per le decisioni dell'operatore postale — AGCom ha ritenuto di dover tenere in precipua considerazione l'esigenza di assicurare la massima coesione sociale ed economica evitando che intere aree risultassero svantaggiate rispetto alla restante parte del Paese, ancorché non profittevoli, ossia pur in presenza di volumi di traffico molto bassi e di alti costi di esercizio.

Conseguentemente, la nostra regolamentazione ha previsto precisi divieti di chiusura in queste aree, divieti di cui Poste Italiane tiene conto nella redazione del Piano di razionalizzazione degli uffici postali.

Alla luce delle novità del quadro regolamentare europeo, a luglio 2014 abbiamo altresì proceduto, per la prima volta, alla quantificazione del costo netto sostenuto per gli anni 2011 e 2012 da Poste Italiane, applicando la metodologia del cosiddetto costo netto evitato (delibera n. 412/14/CONS). L'analisi condot-

ta ha permesso di quantificare l'onere del servizio postale universale per gli anni 2011 e 2012, rispettivamente in 380 milioni di euro e 327 milioni di euro.

Contestualmente, abbiamo anche approvato una direttiva generale in materia di carte dei servizi postali (delibera n. 413/14/CONS). La direttiva, che si rivolge a tutti i fornitori di servizi, indica i principi fondamentali cui ci si deve uniformare nella gestione dei rapporti con gli utenti e nell'erogazione delle prestazioni e definisce gli standard minimi che devono essere obbligatoriamente previsti nelle carte dei servizi in materia di informazione all'utenza, offerta e pagamento dei servizi, segnalazioni, reclami e procedure di conciliazione, assistenza, qualità, rimborsi e indennizzi.

A marzo 2015 abbiamo invece messo a punto, con il regolamento in materia di titoli abilitativi per l'offerta al pubblico di servizi postali (delibera n. 129/15/CONS) il nuovo quadro regolamentare di riferimento per i soggetti che intendono entrare ed operare nel mercato. Oltre alle condizioni (requisiti e obblighi) per il rilascio da parte del Ministero dello Sviluppo Economico dei titoli abilitativi, con il regolamento l'Autorità ha anche fornito la soluzione ad alcune problematiche applicative. In particolare, sono state individuate con precisione: i) le condotte suscettibili di determinare la sospensione dell'attività o la revoca del titolo, delineando il relativo iter procedimentale; ii) le ipotesi in cui gli operatori possono legittimamente avvalersi di soggetti terzi per svolgere il servizio e le condizioni da rispettare anche a salvaguardia dei consumatori; iii) i criteri idonei a distinguere, conformemente alle indicazioni della direttiva 2008/6/CE, l'esercizio del servizio postale propriamente detto, dalle attività di mero trasporto soggette ad una diversa disciplina.

Un paio di mesi più tardi, due altre importanti istruttorie hanno assunto a riferimento le rilevanti novità introdotte nel mercato dei servizi postali dalla legge di stabilità 2015. Quest'ultima ha modificato il quadro normativo relativo al servizio universale postale. In un contesto di crescente contrazione dei volumi postali, e di conseguente aumento dei costi di fornitura del servizio, il legislatore è intervenuto al fine di adeguare i livelli di servizio allo specifico contesto tecnico, economico e sociale di riferimento, assicurando la sostenibilità economica dell'onere del servizio universale per i prossimi anni e nel contempo perseguendo la valorizzazione di Poste Italiane in uno scenario di riduzione del valore massimo dell'onere ad essa riconosciuto a partire dall'anno corrente.

L'Autorità, dopo un ampio processo di consultazione pubblica, ha adottato due decisioni che registrano appunto i profondi mutamenti, causati da una domanda in declino anche per effetto della *e-substitution*, che si sono avuti nel mercato dei servizi postali e, in particolare, hanno l'obiettivo di ridurre (modalità di recapito) o coprire (prezzo dei servizi) i costi del servizio universale, in modo coerente con i mutati bisogni dei cittadini e dei consumatori; nel contempo consentono maggiore flessibilità nel modulare offerte alla clientela, per testare nuove formule che diano risposta alla minore domanda dei servizi tradizionali di corrispondenza e possano invertire la tendenza di forte calo nei volumi.

In particolare, una decisione ha riguardato l'autorizzazione all'avvio di un modello di recapito degli invii postali a giorni alterni (delibera n. 395/15/CONS): l'Autorità, ha stabilito che la modalità di recapito a giorni alterni, prevista dalla Legge di Stabilità, fosse introdotta in maniera progressiva, attraverso tre successive fasi attuative (decorrenti rispettivamente dal 1° ottobre 2015, dall'aprile 2016 e dal febbraio 2017). Un approccio graduale funzionale all'esigenza di monitorare con estrema attenzione il processo attuativo e, se del caso, di intervenire tempestivamente con misure correttive o, in via estrema, con provvedimenti inibitori. Al riguardo, l'Autorità ha tenuto anche conto delle problematiche sollevate dalla Federazione Italiana Editori Giornali (FIEG) con riferimento alla consegna dei quotidiani in abbonamento, chiedendo a Poste Italiane di formulare una proposta specifica e migliorativa da trattare nell'ambito di un tavolo col Ministero e il Dipartimento per l'editoria della Presidenza del Consiglio.

La seconda decisione adottata nel quadro fissato dalla legge di stabilità 2015 concerne invece la definizione, a partire dal 1 ottobre 2015, di nuovi obiettivi di qualità e di nuove tariffe per i servizi, opportunamente modulati, di posta ordinaria e posta prioritaria (delibera n. 396/15/CONS). Al riguardo, l'Autorità si è riservata la facoltà di rimodulare i prezzi individuati, in presenza di un degrado non occasionale nella qualità dei servizi offerti.

A novembre 2015, abbiamo infine regolamentato, per la prima volta, i casi di rinvenimento nella rete di Poste Italiane degli invii non recapitati di altri operatori, con la duplice finalità di assicurare sia una più compiuta concorrenzialità del mercato sia di evitare disservizi e ingiustificati danni per l'utenza (delibera n. 621/15/CONS). In base a quanto previsto da tale delibera, Poste Italiane dovrà riformulare le condizioni generali di contratto da essa predisposte, prevedendo tre distinte modalità per la restituzione e, sulla base di esse, dovrà modulare le condizioni economiche, tenendo conto, tra l'altro, del principio dell'orientamento al costo (costo evitabile) ed applicando una scontistica sui volumi.

Il complesso delle istruttorie che l'Autorità ha avviato in questi anni, e che ho sommariamente richiamato, si inserisce in un più ampio quadro di politiche pubbliche finalizzate a rispondere al mutato

scenario del mercato dei servizi postali e, in particolare, a conseguire il necessario equilibrio tra gli obiettivi di efficienza economica dell'operatore incaricato di fornire il servizio postale universale, peraltro in una situazione di declino della domanda anche per effetto della *e-substitution*, ed i bisogni sociali e di interesse generale sottesi all'utilizzo da parte dei cittadini della rete di raccolta e recapito di Poste Italiane. Quale debba essere l'orientamento e la direzione di queste politiche pubbliche è il problema che abbiamo davanti in questi anni di continui e tumultuosi rivolgimenti tecnologici.

Bisogna essere pronti ad una riflessione più ampia sulle prospettive future del servizio postale e sulle traiettorie regolamentari da preferire. L'adeguatezza dell'attuale configurazione del servizio universale postale (quali servizi in esso ricomprendere ed a quali condizioni di offerta) dovrà infatti essere valutata — anche dall'Autorità, per quanto di competenza — alla luce, da un lato, dei rivolgimenti in atto, e dall'altro tenendo conto delle mutate abitudini, esigenze e aspettative di coloro che utilizzano i servizi postali, conseguenza a loro volta di quel profondo mutamento di scenario cui stiamo assistendo in ogni settore della vita quotidiana. In questo contesto, non può non destare interesse il progetto di privatizzazione più volte annunciato dal Governo, un progetto che potrebbe — ove puntualmente portato a termine — stimolare la concorrenza creando un contesto di mercato nel quale sussista una più piena contendibilità dei fattori della produzione e delle quote di mercato.

Giunto a conclusione di questa mia riflessione, mi piace rispondere ad una domanda che facilmente potrei aver io stesso suggerito al lettore. Dove sta il collegamento, qual è il nesso, tra i grandi temi di scenario che ho proposto da ultimo, e il certosino lavoro di raccolta e sistematizzazione dello *status quo* che per definizione costituisce l'oggetto di un codice? Rispondo con una considerazione, che vuole essere anche un sincero apprezzamento per lo sforzo serio e documentato compiuto dai curatori del presente lavoro. L'affannosa rincorsa della regolamentazione alle incessanti trasformazioni del contesto tecnologico e di mercato nel settore dei servizi a rete sottoposti a regolamentazione, se richiamano il regolatore ad uno sforzo costante di aggiornamento e di visione, non deve tuttavia mai indurci a sottovalutare il momento della sistematizzazione e della riflessione a posteriori. Da qui l'utilità di questo nuovo esercizio di raccolta e coordinamento che ci propongono Gilberto Nava e Antonino Cutrupi con il loro Codice dei servizi postali. Siamo certi che il volume sarà di grande utilità non solo a tutti coloro che vorranno trovarvi la risposta ad ogni più minuto quesito sulla legislazione e la regolamentazione di riferimento, ma anche a chi, per disegnare gli scenari che verranno, ha bisogno di una salda conoscenza dello stato dell'arte.

Angelo Marcello Cardani
Presidente dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Introduzione

Le pagine che seguono rappresentano un tentativo di ricostruzione organica dell'architettura normativa e regolamentare nella quale opera il settore postale.

Invero, nel corso dei decenni si è assistito a un processo di stratificazione normativa, soprattutto a causa delle spinte liberalizzatrici del legislatore comunitario, che ha in parte superato lo spirito di unitarietà caratterizzante le prime iniziative di disciplina del settore (e.g., il d.p.r. 29 marzo 1973, n. 156 con cui era stato approvato il Testo unico delle disposizioni legislative in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni).

Per altro verso, deve riconoscersi che l'attuale contesto economico, tecnologico e sociale ha imposto la necessità di un serio ripensamento della disciplina dei servizi postali. Da un lato, infatti, il mutamento delle abitudini di consumo degli utenti, soprattutto in ragione del c.d. fenomeno dell'*e-substitution*, ha comportato una significativa contrazione dei volumi degli invii postali. Dall'altro lato, l'infrastruttura postale sta assumendo nuove valenze strategiche, ad esempio relativamente al settore dell'*e-commerce*. Tale processo evolutivo si è inevitabilmente riflesso in una revisione del quadro normativo e regolamentare che si è sostanziata nei recenti interventi regolamentari dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni.

Da un quadro in forte evoluzione è discesa la volontà di fornire agli operatori del settore postale uno strumento di agile consultazione per orientarsi all'interno di un quadro disciplinare vasto e articolato e che, per i motivi di cui sopra, può dirsi stia conoscendo una seconda giovinezza, come sembrerebbe essere confermato dal grado di sempre maggiore contendibilità del mercato postale. Invero, negli ultimi anni il settore è stato animato da due peculiari tendenze: i) il significativo aumento del numero di titoli abilitativi rilasciati, e ii) la crescente offerta, da parte degli operatori, di servizi innovativi, maggiormente in grado di venire incontro alle nuove esigenze della "domanda".

Analogamente, al fine di fornire al lettore una visione quanto più completa dell'attuale assetto normativo-regolamentare, si è deciso di inserire all'interno di questa opera, non solo i più rilevanti arresti giurisprudenziali dei giudici comunitari e amministrativi riguardanti il settore postale, ma anche quegli approdi in cui il mercato è stato analizzato attraverso le lenti del diritto della concorrenza.

Un sincero ringraziamento, per i preziosi suggerimenti, ad autorevoli lettori quali Piera Messina, Fernando Bruno e Alfonso Contaldo di AGCom e Gianluigi Gori, Francesca Gregori e Tiziana Palmieri di Poste Italiane. La gratitudine dei curatori va inoltre a Federica Ruggieri per la sua preziosa e paziente collaborazione nella compilazione del presente testo.

Ovviamente le sviste e gli errori sono interamente attribuibili ai curatori e invitiamo gentilmente i lettori a segnalarli.

La speranza è, quindi, che questa opera possa costituire un valido e pratico ausilio agli operatori del settore postale e a tutti coloro che, professionalmente o per motivi di studio, approfondiscono queste tematiche.

Un ringraziamento anche all'editore che ha creduto in questa prima opera di ricostruzione organica della legislazione, della regolamentazione e della giurisprudenza rilevante del settore con l'auspicio che, con il supporto dei lettori, questo volume possa essere aggiornato e seguire tempestivamente le evoluzioni e le sfide che attendono il mercato dei servizi postali.

Roma, 30 aprile 2016

Gilberto Nava, Antonino Cutrupi

Elenco delle abbreviazioni

AGCM	Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato
AGCom	Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni
art./artt.	Articolo/i
c.c.	Codice civile
C. Cost.	Corte costituzionale
C. Giust. UE	Corte di Giustizia dell'Unione Europea
Cass.	Corte di Cassazione
C.d.S.	Consiglio di Stato
co.	Comma/i
Cost.	Costituzione
d.l.	Decreto legge
d.lgs.	Decreto legislativo
d.m.	Decreto ministeriale
d.p.c.m.	Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri
d.p.r.	Decreto del Presidente della Repubblica
del.	Delibera
G.U.	Gazzetta ufficiale della Repubblica Italiana
G.U.UE	Gazzetta ufficiale dell'Unione europea
l.	Legge
MISE	Ministero dello Sviluppo Economico
sez.	Sezione
T.A.R.	Tribunale Amministrativo Regionale

Normativa comunitaria

1.1. Direttiva 97/67/CE del Parlamento europeo e del Consiglio concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio

Il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione europea;
visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 57, paragrafo 2, l'articolo 66 e l'articolo 100 A;

vista la proposta della Commissione;

visto il parere del Comitato economico e sociale;

visto il parere del Comitato delle regioni;

vista la risoluzione del Parlamento europeo del 22 gennaio 1993 concernente il Libro verde sullo sviluppo del mercato unico dei servizi postali,

vista la risoluzione del Consiglio del 7 febbraio 1994 sullo sviluppo dei servizi postali comunitari;

deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 189 B del trattato,

visto il progetto comune approvato dal comitato di conciliazione il 7 novembre 1997,

1) considerando che dovrebbero essere adottate misure destinate all'instaurazione del mercato interno conformemente all'articolo 7 A del trattato; che tale mercato comporta uno spazio senza frontiere interne nel quale è garantita la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali;

2) considerando che l'instaurazione del mercato interno nel settore postale è di importanza incontestata per la coesione economica e sociale della Comunità, poiché i servizi postali rappresentano uno strumento essenziale di comunicazione e scambi;

3) considerando che la Commissione ha presentato l'11 giugno 1992 un Libro verde sullo sviluppo del mercato unico dei servizi postali e il 2 giugno 1993 una comunicazione sulle linee direttrici per lo sviluppo dei servizi postali comunitari;

4) considerando che la Commissione ha proceduto ad un'ampia consultazione pubblica sugli aspetti dei servizi postali che presentano un interesse per la Comunità e che le parti interessate del settore postale hanno comunicato le loro osservazioni alla Commissione;

5) considerando che l'attuale dimensione del servizio postale universale e le condizioni che disciplinano la sua prestazione variano fortemente da uno Stato membro all'altro; che in particolare i risultati in termini di qualità del servizio nei vari Stati membri risultano molto diseguali;

6) considerando che i collegamenti postali transfrontalieri non sempre sono tali da soddisfare le attese degli utenti e dei cittadini europei; che i risultati dei servizi postali transfrontalieri comunitari in termini di qualità sono oggi insoddisfacenti;

7) considerando che le disparità constatate nel settore postale comportano importanti implicazioni per quei settori di attività che dipendono in modo specifico dai servizi postali e impediscono di fatto la coesione interna della Comunità, poiché le regioni che non possono usufruire di servizi postali di qualità soddisfacente si trovano svantaggiate tanto per quel che riguarda i loro invii di corrispondenza che per quanto riguarda la distribuzione di merci;

8) considerando che misure con le quali si cerca di assicurare una liberalizzazione progressiva e controllata del mercato ed un giusto equilibrio nella loro applicazione sono necessarie al fine di garantire in tutto il territorio comunitario, nel rispetto degli obblighi e dei diritti dei prestatori del servizio universale, la libera prestazione di servizi nel settore postale stesso;

9) considerando che è pertanto necessaria un'azione a livello comunitario tendente ad assicurare una maggiore armonizzazione delle condizioni che disciplinano il settore postale, e che di conseguenza è necessario attivarsi per fissare regole comuni;

10) considerando che, in base al principio di sussidiarietà, è necessario adottare a livello comunitario un quadro di principi generali, ma che la scelta delle procedure specifiche dovrebbe spettare agli Stati membri, i quali dovrebbero essere liberi di scegliere il regime più adatto alla loro situazione particolare;

11) considerando che è essenziale garantire a livello comunitario un servizio postale universale che offra un insieme minimo di servizi di qualità specifica che devono essere forniti in ciascuno Stato membro ad un prezzo accessibile a tutti gli utenti, indipendentemente dalla loro localizzazione geografica nella Comunità;

12) considerando che l'obiettivo del servizio universale è quello di consentire a tutti gli utenti accesso agevole alla rete postale offrendo, in particolare, un numero sufficiente di punti di accesso e garantendo condizioni soddisfacenti per quanto riguarda la frequenza della raccolta e della distribuzione; che il servizio universale deve essere fornito nel rispetto dell'esigenza fondamentale di garantire un funzionamento continuo adattandosi contemporaneamente alle necessità degli utenti e garantendo loro un trattamento equo e non discriminatorio;

13) considerando che il servizio universale deve comprendere sia i servizi nazionali che i servizi transfrontalieri;

14) considerando che gli utenti del servizio universale devono essere adeguatamente informati della gamma dei servizi proposti, delle condizioni che disciplinano fornitura e utilizzazione, della qualità del servizio offerto nonché delle tariffe relative;

15) considerando che le disposizioni della presente direttiva relative alla prestazione del servizio universale non pregiudicano il diritto degli operatori del servizio universale di negoziare individualmente contratti con i clienti;

16) considerando che il mantenimento di una serie di servizi che possono essere riservati nel rispetto delle norme del trattato e fatta salva l'applicazione delle norme di concorrenza, appare giustificato dalla necessità di consentire il funzionamento del servizio universale in condizioni di equilibrio finanziario; che il processo di liberalizzazione non dovrebbe impedire di continuare a fornire certi servizi gratuiti introdotti dagli Stati membri a favore dei non vedenti e degli ipovedenti;

17) considerando che gli invii di corrispondenza di peso uguale o superiore a 350 grammi rappresentano per l'organismo postale pubblico meno del 2% del volume e meno del 3% delle entrate sul totale dei servizi di trattamento della corrispondenza; che il criterio del prezzo (5 volte la tariffa di base) consentirà di meglio separare il servizio riservato dal servizio di posta espressa, già liberalizzato;

18) considerando che, poiché la differenza fondamentale tra servizio di posta espressa e servizio postale universale risiede nel valore aggiunto (in qualsiasi forma) che il servizio di posta espressa rappresenta ed è percepito dal cliente, il metodo più efficace per determinare il valore supplementare percepito consiste nel tenere conto del supplemento di prezzo che il cliente è disposto a pagare, senza tuttavia incidere sui limiti di prezzo del settore riservato;

19) considerando che è ragionevole permettere, su base temporanea, alla pubblicità diretta per corrispondenza e alla posta transfrontaliera di continuare a poter riservare tali servizi nell'ambito dei limiti di prezzo e di peso previsti; che, quale ulteriore passo verso il completamento del mercato interno dei servizi postali una decisione sull'ulteriore liberalizzazione progressiva e controllata del mercato in questo settore, in particolare nell'intento di liberalizzare la pubblicità diretta per corrispondenza e la posta transfrontaliera, nonché su una ulteriore revisione dei limiti di prezzo e di peso, dovrebbe essere presa dal Parlamento europeo e dal Consiglio al più tardi entro il 1° gennaio 2000, su proposta della Commissione conseguente ad un riesame del settore;

20) considerando che, per ragioni di ordine pubblico e di pubblica sicurezza, gli Stati membri possono avere un interesse legittimo ad affidare ad uno o più organismi da loro designati la collocazione delle cassette postali destinate a raccogliere gli oggetti postali sulla via pubblica; che per le stesse ragioni essi hanno il diritto di scegliere l'organismo, o gli organismi responsabili per l'emissione di francobolli che rechino l'indicazione del paese d'origine nonché gli organismi responsabili per il servizio di corrispondenza registrata cui si ricorre nell'ambito di procedure giudiziarie o amministrative conformemente alla legislazione nazionale; che essi possono altresì indicare che il paese è membro dell'Unione europea integrando il simbolo a dodici stelle;

21) considerando che i nuovi servizi (distinti dai servizi tradizionali) e lo scambio di documenti non fanno parte del servizio universale e che non vi è quindi ragione per riservarli ai prestatori del servizio universale; che quanto detto vale anche per l'autoprestazione (cioè la prestazione di servizi postali da parte della persona fisica o giuridica che è all'origine della corrispondenza, oppure l'assunzione del compito di effettuare la raccolta e l'inoltro di tali oggetti da parte di un terzo che agisce esclusivamente in nome di questa persona), che non rientra nella categoria dei servizi;