

AS1610 – REGOLAMENTAZIONE SERVIZI DI NOTIFICAZIONE DI ATTI GIUDIZIARI E DI VIOLAZIONI DEL CODICE DELLA STRADA

Roma, 23 luglio 2019

Presidente del Senato della Repubblica
Presidente della Camera dei Deputati
Presidente del Consiglio dei Ministri
Ministro della Giustizia
Ministro dello Sviluppo Economico
Presidente dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua adunanza del 17 luglio 2019, ha ritenuto opportuno formulare, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, alcune considerazioni in merito al processo di liberalizzazione dei servizi di notificazione a mezzo posta di atti giudiziari e comunicazioni connesse di cui alla legge 20 novembre 1982, n. 890 e s.m.i., come integrata dal comma 461, dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2017, n. 205, e delle violazioni del Codice della strada di cui all'articolo 201 del D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285. In particolare, l'Autorità intende evidenziare le criticità che emergono, allo stato, nell'ambito del processo di liberalizzazione e che non ne consentono un concreto avvio, pur a distanza di quasi due anni dalla sua previsione da parte del Legislatore.

Al riguardo, l'Autorità esprime apprezzamento sulla circostanza che l'articolo 1, commi 57 e ss. della legge 4 agosto 2017, n. 124, "*Legge annuale per il mercato e la concorrenza*", ha posto fine al regime di esclusiva di questi servizi riconosciuto alla società Poste Italiane S.p.A. (di seguito, Poste), a decorrere dal 10 settembre 2017, rimuovendo uno degli ostacoli alla piena liberalizzazione dei servizi postali, pur subordinando l'esercizio dell'attività di notificazione a mezzo posta di atti giudiziari e comunicazioni connesse e di violazioni del Codice della strada al possesso di una licenza individuale speciale da parte dei soggetti economici operanti nel mercato. L'Autorità, inoltre, è consapevole che la liberalizzazione di tali servizi debba essere accompagnata da requisiti di affidabilità, professionalità e onorabilità, nonché da particolari obblighi di sicurezza, qualità, continuità, disponibilità e di esecuzione dei servizi di notifica in capo ai titolari della suddetta licenza.

L'articolo 1, comma 58, della legge n. 124/2017, in particolare, ha demandato all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (di seguito, AGCom), "*sentito il Ministero della Giustizia*", il potere di determinare quanto sopra.

Con la Delibera n. 77/18/CONS, recante "*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)*" (di seguito, la "Delibera"), l'AGCom ha enucleato specifici requisiti e obblighi per il rilascio delle licenze individuali speciali, al fine di costituire un quadro regolatorio coerente, idoneo a garantire certezza, sicurezza e corretta esecuzione dei servizi di notifica *de quibus* che, per loro natura, necessitano di precipue cautele.

All'articolo 9 dell'Allegato A alla Delibera sono stati disposti gli obblighi in materia di personale dipendente degli operatori titolari di licenza individuale speciale ottenuta ai sensi dell'articolo 6 dell'Allegato A della Delibera 129/15/CONS. Tra questi è prevista, al comma 1, lett. c), la "*frequenza, per gli 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; il medesimo obbligo dovrà essere rispettato ove intervengano modifiche al quadro regolamentare*". Ancora, il comma 2 del medesimo articolo sancisce che "*il programma e i contenuti dei corsi di formazione di cui al co. 1 lett. c), nonché le modalità di svolgimento degli esami finali, sono conformi alle Linee Guida elaborate dal Ministero della Giustizia*".

Per parte sua, in data 12 marzo 2019, il Ministero della Giustizia ha provveduto a emanare le "*Linee guida per i corsi di formazione per gli addetti alla notifica a mezzo posta degli atti giudiziari e delle violazioni del Codice della strada*". Per quel che in questa sede rileva, le Linee Guida dispongono che, nell'ambito delle complessive quaranta ore di formazione, sei debbano essere svolte in affiancamento al personale UNEP (*i.e.* degli Uffici Notificazioni, Esecuzioni e Protesti presso i distretti delle Corti di Appello) addetto alle attività di notificazione degli atti giudiziari e che, al suo termine, sia espletato un esame, con prova scritta e pratica, da parte di una commissione, composta da un numero dispari di componenti, non superiore a cinque, dei quali uno avente mansioni e qualifica di funzionario UNEP.

Delineate così le coordinate normativo-regolamentari entro le quali si svolgono le valutazioni a seguire, l'Autorità intende rilevare talune criticità concorrenziali e formulare alcune osservazioni affinché il sistema delle nuove licenze individuali speciali sia effettivamente orientato ai principi di apertura del mercato, semplificazione e non discriminazione.

In primo luogo, si rileva che, con specifico riferimento ai requisiti e obblighi richiesti per la prestazione dei servizi *de quibus*, nonostante la formale eliminazione del regime di esclusiva in capo a Poste ad opera della legge n. 124/2017, essa di fatto opera nel mercato in questione in virtù della sua originaria qualità di affidataria *ex lege* per la prestazione dei servizi postali di notificazione a mezzo posta di atti giudiziari e comunicazioni connesse e di violazioni del Codice della strada (articolo 4 del D.Lgs. 22 luglio 1999, n. 261 nella versione previgente all'abrogazione disposta dall'articolo 1, comma 57, della legge 4 agosto 2017, n. 124). Inoltre, il combinato disposto della legge n. 124/2017 con la citata Delibera n. 77/18/CONS dell'AGCom e le suddette Linee Guida del Ministero della Giustizia, facendo espresso riferimento unicamente ai "titolari di licenza speciale individuale", parrebbe escludere Poste dall'ambito di applicazione soggettivo e oggettivo della normativa *de qua*, comprensiva dell'iter formativo per ottenere il rilascio della licenza individuale speciale. Tuttavia, per completezza di indagine, si rileva che è ancora vigente l'articolo 5 del D.Lgs. n. 261/1999 nella parte in cui prevede che "l'offerta al pubblico di singoli servizi non riservati, che rientrano nel campo di applicazione del servizio universale, è soggetta al rilascio di licenza individuale da parte del Ministero dello sviluppo economico". Per ciò, essendo stata eliminata ogni forma di "servizio riservato" con l'abrogazione dell'articolo 4 del D.Lgs. n. 261/1999, l'interpretazione letterale delle norme richiamate parrebbe suggerire che, oggi, a qualunque operatore del mercato sia richiesto il possesso della licenza speciale individuale.

In disparte da quest'ultima considerazione, quanto esposto già determina un assetto del mercato asimmetrico tra Poste e gli altri operatori economici, prevedendo una disciplina nei fatti differente pur a parità di servizi svolti. In particolare, il richiamato obbligo di formazione dovrebbe valere per tutti i soggetti che operano in questo mercato, proprio per non creare discriminazioni e evitare un quadro regolamentare sbilanciato a favore dell'incumbent. Inoltre, circa l'applicazione *pro futuro* della normativa, risulta che, per gli operatori economici titolari di licenza individuale speciale, i corsi e gli affiancamenti devono essere effettuati negli anni per ogni nuovo addetto assunto o per ogni nuova risorsa destinata ai servizi di notificazione. Lo stesso non vale, invece, per Poste. Quand'anche si volesse ritenere che gli addetti di Poste abbiano già idonea esperienza nello svolgimento di tali servizi, non pare giustificabile, tuttavia, che i nuovi assunti siano assoggettati a procedure formative diverse rispetto a quelle previste dal Ministero della Giustizia.

In secondo luogo, occorre rilevare che sussistono criticità circa l'espletamento della procedura formativa. Si fa riferimento, precisamente, a lacune di natura informativa e organizzativa circa: *i*) gli esatti contenuti dei corsi di formazione, che esporrebbero gli organizzatori degli stessi al rischio di produrre del materiale formativo non perfettamente idoneo alla preparazione degli addetti; *ii*) le concrete modalità di svolgimento dei medesimi, *i.e.* quelle relative alla loro diffusione, se nazionale ovvero limitata ad alcune aree territoriali; *iii*) la partecipazione, ivi prevista, del personale UNEP addetto alle attività di notificazione degli atti giudiziari, ad oggi ancora non destinatario di formali indicazioni e disposizioni in tal senso da parte del Ministero della Giustizia; *iv*) i precisi contenuti delle menzionate prove di esame; *v*) l'indicazione delle sessioni di queste prove di esame.

Ne deriva, per i nuovi operatori economici, la sostanziale preclusione ad attendere gli obblighi formativi richiesti dalla legge e, per conseguenza, l'impossibilità di prendere parte, prima, e aggiudicarsi, poi, procedure a evidenza pubblica che abbiano per oggetto l'affidamento di tali servizi. In ottica concorrenziale, ciò rappresenta, evidentemente, un fattore di ostacolo e di concreto rallentamento rispetto all'entrata nel mercato di nuovi operatori economici.

In conclusione, al fine di favorire il pieno sviluppo delle dinamiche concorrenziali in questo mercato di recente liberalizzazione, l'Autorità, apprezzando il complessivo impianto normativo-regolamentare già posto in essere, ritiene che il medesimo debba essere modificato ovvero integrato in modo tale da: *i*) prevedere un'omogenea formazione tra Poste e operatori economici diversi e *ii*) rendere possibile l'eliminazione di ogni lacuna informativa e organizzativa che impedisca, nel concreto, l'espletamento dei suddetti corsi di formazione.

A tale riguardo, infatti, non sono da ritenersi risolutivi i "Chiarimenti alle Linee Guida" pubblicati dal Ministero della Giustizia, in data 7 giugno 2019, a seguito di richieste avanzate dagli operatori economici. Ciò in quanto il Dicastero, per un verso, ha evidenziato che l'esclusione di Poste dall'obbligo formativo "deriva da una scelta regolamentare sulla quale, in mancanza di lacune o incertezze interpretative, non gli è consentito intervenire in sede di elaborazione delle linee guida" (punto n. 6) e, per altro verso, non ha provveduto a sciogliere i dubbi interpretativi e operativi prima elencati circa il concreto espletamento della procedura formativa.

L'esigenza di una pronta risposta alle criticità sinora rilevate ben si comprende considerando che il valore economico del mercato di riferimento si aggira intorno ai 360 milioni di euro, di cui un terzo è costituito dagli atti giudiziari, mentre in termini di volumi di raccolta, invii e giacenza, le violazioni del Codice della strada rappresentano l'80-85% e che, ad oggi, in tale mercato sta ancora operando esclusivamente l'incumbent Poste con le proprie tariffe di servizi postali universali.

A tale ultimo riguardo, occorre evidenziare che, peraltro, dal 10 giugno 2019 Poste ha rincarato sino al 40% circa le tariffe previste proprio per le notifiche degli atti giudiziari e comunicazioni connesse e delle violazioni del Codice della strada.

Il presente parere sarà pubblicato sul bollettino di cui all'articolo 26 della legge n. 287/90, salvo che non vengano rappresentate, entro 30 giorni dal ricevimento della presente comunicazione, eventuali ragioni ostative alla pubblicazione.

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli