

DELIBERA N. 313/21/CONS

**ORDINANZA INGIUNZIONE A POSTE ITALIANE S.P.A. PER LA
VIOLAZIONE DELL'OBBLIGO DI CONTINUITÀ DELLA FORNITURA DEL
SERVIZIO UNIVERSALE E DEGLI OBBLIGHI INFORMATIVI**

L'AUTORITÀ

NELLA riunione di Consiglio del 7 ottobre 2021;

VISTA la legge 24 novembre 1981, n. 689, recante “*Modifiche al sistema penale*” (di seguito denominata legge n. 689/1981);

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

VISTA la direttiva 97/67/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 dicembre 1997, recante “Regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio”, come modificata, da ultimo, dalla direttiva 2008/6/CE;

VISTO il decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261, recante “Attuazione della direttiva 97/67/CE concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e per il miglioramento della qualità del servizio (di seguito denominato d.lgs. n. 261/1999) e, in particolare, i seguenti articoli:

- art. 3, comma 1, a norma del quale il servizio universale è fornito “*permanentemente in tutti i punti del territorio nazionale, incluse le situazioni particolari delle isole minori e delle zone rurali e montane*”;
- art. 3, comma 5, lett. b), a norma del quale il servizio universale “è prestato in via continuativa per tutta la durata dell'anno”;
- art. 3, comma 8, lett. d), a norma del quale il servizio universale risponde alla necessità di “fornire un servizio ininterrotto, salvo casi di forza maggiore”;
- art. 3, comma 11, lett. a), a norma del quale, tra i criteri in base ai quali è effettuata la designazione del fornitore del servizio universale, vi è la “*garanzia della continuità della fornitura del servizio universale in considerazione del ruolo da questo svolto nella coesione economica e sociale*”;

VISTO il decreto ministeriale del 28 giugno 2007 concernente i nuovi standard minimi degli uffici postali nei periodi estivi;

VISTO il decreto ministeriale 7 ottobre 2008 concernente i criteri di distribuzione dei punti di accesso alla rete postale pubblica, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 252 del 27 ottobre 2008;

VISTO il decreto-legge del 6 dicembre 2011, n. 201, recante “Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici” convertito con modifiche dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e, in particolare, l'art. 21 che designa l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (di seguito denominata Autorità) quale autorità nazionale di regolamentazione per il settore postale ai sensi dell'art. 22 della direttiva 97/67/CE;

VISTA la delibera n. 223/12/CONS, del 27 aprile 2012, recante “Adozione del nuovo regolamento concernente l'organizzazione e il funzionamento dell'Autorità”, come modificata dalla delibera n. 696/20/CONS, e da ultimo dalla delibera n. 238/21/CONS;

VISTO il decreto ministeriale 28 giugno 2007 in materia di standard minimi degli uffici postali nei periodi estivi che, all'articolo 2, comma 1, stabilisce che Poste Italiane fornisca ai sindaci dei Comuni interessati preventiva comunicazione dei provvedimenti di rimodulazione oraria e giornaliera degli uffici postali;

VISTO il decreto ministeriale 7 ottobre 2008, recante “Criteri di distribuzione dei punti di accesso alla rete postale pubblica”;

VISTA la delibera n. 293/13/CONS, del 16 aprile 2013, recante “Definizione dello standard concernente la prevalente *vocazione turistica ai fini della rimodulazione giornaliera ed oraria degli uffici postali nel periodo estivo*” e, in particolare, l'articolo 2, comma 2, ai sensi del quale Poste Italiane deve comunicare ai Sindaci dei Comuni interessati i provvedimenti di rimodulazione giornaliera ed oraria degli uffici postali tempestivamente, e comunque almeno dieci giorni prima della loro attuazione;

VISTA la delibera n. 385/13/CONS, del 20 giugno 2013, recante “Approvazione, con modifiche, delle condizioni generali di servizio per l'espletamento del Servizio universale postale”, e, in particolare:

- l'art. 14, comma 3, dell'Allegato A alla delibera, a norma del quale “*Ogni eventuale variazione di orario di apertura e chiusura al pubblico e ogni eventuale soppressione degli uffici postali, assunta in conformità a quanto previsto dalla normativa vigente, devono essere comunicate agli utenti almeno 30 giorni prima (salvo diverse specifiche disposizioni dell'Autorità), mediante avviso, affisso all'ufficio postale*”

interessato, recante l'indicazione delle variazioni previste, nonché degli orari di apertura e chiusura al pubblico degli uffici postali limitrofi”;

VISTA la delibera n. 342/14/CONS, del 26 giugno 2014, recante “*Modifica dei criteri di distribuzione degli uffici di Poste italiane*” e in particolare:

- l'articolo 5, ai sensi del quale “*(...) gli interventi di chiusura e di rimodulazione oraria degli uffici postali devono essere comunicati da Poste italiane ai Sindaci dei Comuni interessati, ovvero alla competente articolazione decentrata dell'Amministrazione comunale, con congruo anticipo, almeno 60 giorni prima della data prevista dell'intervento*”;

VISTA la delibera n. 413/14/CONS, del 29 luglio 2014, recante “*Direttiva generale per l'adozione da parte dei fornitori di servizi postali delle carte dei servizi*”, e, in particolare:

- l'art. 8, comma 4, dell'Allegato A alla delibera, a norma del quale “*Le chiusure e le variazioni dell'orario di apertura dei locali aperti al pubblico sono comunicate agli utenti tempestivamente e con congruo anticipo mediante avviso affisso in prossimità dell'accesso ai locali che indichi: la causa della chiusura o della variazione di orario, la sua prevedibile durata e i locali più vicini con i relativi orari di apertura*”;

VISTA la delibera n. 410/14/CONS, del 29 luglio 2014, recante “*Regolamento di procedura in materia di sanzioni amministrative e impegni*”, (di seguito denominato Regolamento sanzioni), come modificata, da ultimo, dalla delibera n. 697/20/CONS;

VISTA la delibera n. 265/15/CONS, del 28 aprile 2015, recante “*Linee guida sulla quantificazione delle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*”;

VISTA la delibera n. 331/20/CONS del 22 luglio 2020, recante “*Definizione di standard di qualità per il servizio universale postale relativi alla continuità ed affidabilità dei servizi erogati negli uffici postali*”;

VISTA la delibera n. 48/21/CONS, dell'11 febbraio 2021, recante “*Ordinanza ingiunzione a Poste Italiane S.p.A. per la violazione dell'art. 3 commi 1, 5, lett. b) e 8 lett. d) del decreto legislativo 261/99*”;

VISTO l'atto di contestazione n. 6/21/DSP del 17 maggio 2021, notificato a Poste Italiane in pari data;

VISTA la memoria difensiva di Poste Italiane del 16 giugno 2021;

SENTITA la Società nell'audizione tenutasi, in via telematica, in data 21 luglio 2021;

CONSIDERATO che Poste Italiane non si è avvalsa della facoltà del pagamento in misura ridotta di cui all'art. 16 della legge n. 689/81;

VISTI tutti gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

1. Il fatto e la contestazione

In data 5 marzo 2021 l'Autorità, a seguito della Contestazione 30/20/DSP dell'8 ottobre 2020, ha adottato la delibera n. 48/21/CONS, sanzionando Poste Italiane per la violazione dell'obbligo di continuità nell'erogazione del Servizio Universale in relazione alle condotte riguardanti n. 104 uffici postali interessati da chiusure improvvise, non programmate, né preventivamente comunicate, nel periodo 2 gennaio - 21 febbraio 2020.

Il Consiglio, come esplicitato nel preambolo della succitata delibera, ha inoltre disposto ulteriori approfondimenti in merito alla rilevanza di 108 casi di chiusure giornaliere degli uffici postali verificatesi il 4 gennaio 2020 e ritenuto che tale approfondimento dovesse essere esteso anche ai casi di chiusura giornaliera verificatisi in data 28 dicembre 2019.

A seguito di tali indirizzi, gli Uffici hanno svolto ulteriori approfondimenti. Con nota del 26 marzo 2021, in particolare, è stato chiesto ai 42 comuni, nel cui territorio erano ubicati i 239 uffici postali chiusi nelle due giornate in questione (per un totale di 328 giornate di chiusura effettiva), se Poste Italiane avesse comunicato preventivamente la decisione di chiuderli.

Successivamente, con nota del 13 aprile 2021, gli Uffici hanno trasmesso un sollecito ai Comuni che non avevano ancora risposto, chiedendo di fornire riscontro entro il 16 aprile 2021, precisando che, in mancanza, la risposta sarebbe stata considerata negativa.

Entro il suddetto termine hanno fornito riscontro 32 dei 42 Comuni cui era stata inviata la richiesta di informazioni, i quali hanno esplicitamente dichiarato di non aver ricevuto alcuna comunicazione preventiva da parte di Poste Italiane mentre, per i restanti 10, in assenza di un formale riscontro, la risposta è stata considerata negativa.

A fronte di tale accertamento, è stato conseguentemente contestato a Poste Italiane il mancato rispetto degli obblighi connessi alla fornitura del servizio universale.

In data 17 maggio 2021, è stato dunque notificato a Poste Italiane l'atto di contestazione n. 6/21/DSP per la suddetta violazione, in relazione alle complessive 328

giornate di chiusura di uffici postali, non precedute dalla dovuta comunicazione ai 42 Comuni interessati dalle predette chiusure e agli utenti, verificatesi il 28 dicembre 2019 e il 4 gennaio 2020.

2. Deduzioni difensive

Poste Italiane ha inviato i propri scritti difensivi il 16 giugno u.s. La Società ritiene che il provvedimento sia viziato sia sotto il profilo procedurale che del merito, respinge integralmente quanto sostenuto nella contestazione, e chiede l'archiviazione del procedimento sanzionatorio.

In via subordinata Poste Italiane chiede che alle violazioni contestate sia applicato il cumulo giuridico.

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

2.1 Profili procedurali

Poste Italiane sostiene, in via preliminare, che nella contestazione non sarebbero specificate con chiarezza le violazioni ipotizzate: accanto alla violazione dell'obbligo di continuità sarebbero, infatti, indicate varie norme regolamentari che impongono obblighi informativi specifici nell'ipotesi di chiusure.

In realtà, l'obbligo fondamentale che si assume violato è quello di garantire la continuità nella prestazione del servizio universale. Gli ulteriori obblighi violati, di natura informativa, sono, invece, finalizzati, in modo specifico, a limitare al massimo i disagi che possono derivare dalla chiusura di un ufficio, evitando quindi che il danno per gli utenti e per la collettività possa essere ancora più grave.

L'indicazione nell'atto di contestazione dei vari obblighi informativi previsti dalla normativa regolamentare vale a dimostrare che in qualsiasi ipotesi di chiusura di uffici, temporanea o permanente che sia, vi è sempre l'obbligo di informare gli utenti e i Comuni interessati per limitare al massimo i disagi che da quella chiusura possono derivare.

In merito alla presunta violazione del termine di cui all' art. 14, l. 689/81 e art. 5 del Regolamento sanzioni.

La posizione di Poste Italiane

Sempre nelle premesse, Poste Italiane sostiene che l'accertamento dei fatti, nel loro reale accadimento, non potrebbe essere ricondotto agli accertamenti disposti da

Agcom con nota del 26 marzo 2021, aventi ad oggetto le comunicazioni ai Sindaci dei Comuni, ma si collocherebbe in una data antecedente.

Ad avviso della Società, infatti, tale circostanza avrebbe potuto ragionevolmente emergere dalla pregressa corrispondenza tra Poste e l'Autorità intercorsa nel periodo dicembre 2019 - gennaio 2020 o, al più tardi, nell'ambito dell'attività (pre)istruttoria svolta dall'Autorità nel corso del 2020 e conclusasi nel mese di ottobre di quell'anno.

Pertanto, ad avviso di Poste Italiane, la contestazione n. 6/21/DSP sarebbe stata notificata tardivamente (il 17 maggio 2021) cioè 16 mesi dopo e non 90 giorni dopo l'accertamento, in violazione dell'art. 14, l. 689/81 dell'art. 5 del Regolamento sanzioni.

Ad avviso della Società il *dies a quo* del suddetto termine dovrebbe essere il 17 gennaio 2020, cioè la data in cui la Società aveva fornito all'Autorità il riscontro circa le effettive chiusure dei giorni 28 dicembre 2019 e 4 gennaio 2020 e le relative misure informative adottate nei confronti degli utenti.

Infine, secondo la Società, per rispettare l'obbligo informativo nei confronti dei Sindaci dei Comuni interessati, la comunicazione avrebbe dovuto essere effettuata 60 giorni prima della chiusura e quindi ben prima della comunicazione che Poste Italiane ha inviato all'Autorità.

Le valutazioni dell'Autorità

E' bene precisare preliminarmente che, anche seguendo la lettura più rigorosa della norma, il decorso del termine di novanta (90) giorni è collegato dall'art. 14 della legge n. 689 del 1981, non già alla data di commissione della violazione, bensì al tempo di accertamento dell'infrazione; non è quindi rilevante la mera notizia del fatto astrattamente sanzionabile nella sua materialità, ma l'acquisizione della piena conoscenza della condotta illecita implicante il riscontro (allo scopo di una corretta formulazione della contestazione) della sussistenza e della consistenza dell'infrazione e dei suoi effetti.

Ciò premesso, nel caso di specie, considerata la reticenza di PI su questo punto nelle precedenti interlocuzioni, soltanto a seguito degli approfondimenti istruttori disposti dal Consiglio ed indicati nella delibera 48/21/CONS, si è avuta la piena conoscenza della condotta illecita. Segnatamente, l'assenza di qualsiasi comunicazione di PI ai Comuni interessati dalle chiusure è stata oggettivamente riscontrata soltanto dopo aver interpellato i Sindaci interessati (richiesta di informazioni del 26 marzo 2021 inviata ai 42 Comuni interessati).

Infatti, come risulta incontrovertibilmente dalla documentazione istruttoria, Poste Italiane non ha mai fornito alcuna notizia sul preavviso che avrebbe dovuto essere inviato ai Sindaci dei Comuni interessati dalle chiusure.

L'argomento sviluppato dalla Società per dimostrare la violazione dell'art. 14 della legge 689/1981 appare assai discutibile. In sintesi, nella memoria si sostiene che, poiché Poste Italiane aveva fornito elementi informativi soltanto sulle comunicazioni rivolte agli utenti, l'Autorità da tale circostanza avrebbe dovuto ricavare che nessuna comunicazione era stata, invece, data ai Sindaci dei Comuni interessati.

Il ragionamento è capzioso e potrebbe essere agevolmente ribaltato: l'assenza, nelle note inviate dalla Società, di qualsiasi notizia sulle comunicazioni ai Sindaci avrebbe potuto essere logicamente intesa in senso diametralmente opposto, vale a dire come implicita ammissione, invece, dell'avvenuta comunicazione; ciò anche tenuto conto della maggiore semplicità di assolvimento dell'obbligo informativo verso i Comuni rispetto a quello indirizzato all'utenza.

Di qui, l'inescusabilità dell'omessa informazione circa il rispetto dell'obbligo informativo in questione (assolvimento dell'obbligo di informazione ai Comuni).

Anche l'ulteriore rilievo di Poste Italiane, secondo cui la comunicazione ai Sindaci avrebbe dovuto essere effettuata necessariamente 60 giorni prima della chiusura degli UP, non è fondato.

L'obbligo di preavviso di 60 giorni è previsto per le chiusure definitive e permanenti (soppressione) degli UP, mentre quelle attuate da Poste Italiane, nel caso in esame, sono state chiusure temporanee (giornaliere).

Sotto tale profilo, vale a dire della temporaneità o definitività della chiusura, anche utilizzando i criteri indicati nella normativa – invocata da PI nella memoria - di cui al decreto ministeriale 28 giugno 2007 relativi agli standard minimi degli uffici postali nei soli periodi estivi, non è previsto un termine specifico per la comunicazione “preventiva” ai Sindaci dei Comuni interessati essendo piuttosto necessario un congruo preavviso per minimizzare il disagio degli utenti.

Il rilievo sollevato da Poste Italiane è dunque fuorviante, perché ciò che rileva, nel caso di specie, è il rispetto dell'obbligo di comunicazione ai Sindaci e non il rispetto del termine per tale comunicazione. Al di là delle tortuose argomentazioni utilizzate dalla Società, è oggettivamente provato che nessuna comunicazione preventiva è stata inviata ai Sindaci dei Comuni interessati, a prescindere, si ripete, dal rispetto di un determinato termine per assolvere gli obblighi informativi previsti dalla normativa regolamentare in materia di chiusure degli uffici.

Come già detto, l'indicazione nell'atto di contestazione dei vari obblighi informativi previsti dalla normativa regolamentare vale a dimostrare che in qualsiasi ipotesi di chiusura di uffici, temporanea o permanente che sia, vi è sempre l'obbligo di informare gli utenti e anche i Comuni interessati per evitare, o limitare al massimo, i

disagi che da quella chiusura possono derivare. Quest'ultimo obbligo non è stato adempiuto.

In merito agli approfondimenti istruttori ed alla presunta violazione dei principi del legittimo affidamento e del ne bis in idem.

La posizione di Poste Italiane

La memoria solleva poi un ulteriore rilievo procedurale.

Poste Italiane sostiene che gli approfondimenti istruttori avrebbero potuto essere svolti solo dal Consiglio, ai sensi dell'art. 11 del Regolamento sanzioni. Poiché, tuttavia, gli approfondimenti non si sono conclusi nei termini previsti dalla norma regolamentare (sessanta giorni) essi sarebbero illegittimi.

Aggiunge, infine, Poste Italiane, che avendo l'Autorità svolto una nuova e diversa valutazione di una fattispecie già positivamente valutata con l'atto Cont. 30/20/DSP, avrebbe palesemente violato il principio del ne bis in idem, oltre che del legittimo affidamento.

Ad avviso di Poste Italiane, le interlocuzioni avute con l'Autorità a dicembre 2019 e gennaio 2020, la relazione preistruttoria del 15 luglio 2020 allegata alla summenzionata contestazione 30/20/DSP e l'esplicita valutazione formulata nel citato atto di contestazione in merito alla legittimità di tali chiusure, avrebbero ingenerato nella Società il ragionevole convincimento di una compiuta e definitiva valutazione da parte dell'Autorità, invece contraddetta dalla contestazione 6/21/DSP.

Le valutazioni dell'Autorità.

La ricostruzione della vicenda fattuale operata da Poste non è corretta. La norma procedurale invocata riguarda gli approfondimenti che il Consiglio può ritenere necessari ma che attengono alle medesime fattispecie violative già sottoposte alle valutazioni dell'Organo collegiale. In tale ipotesi il Consiglio non chiude il procedimento con un provvedimento, ma, appunto, dispone ulteriori approfondimenti per poi decidere definitivamente.

Il caso di specie è, invece, del tutto diverso perché il Consiglio ha definito il procedimento sanzionando la Società con la delibera n. 48/21/CONS, e, nel contempo, ha chiesto ulteriori accertamenti per verificare se ricorressero altre e diverse ipotesi violative. È dunque evidente che la norma procedurale invocata da Poste Italiane non trova applicazione.

Per il resto, vale a dire sulle critiche di Poste Italiane alla scelta dell'Autorità di chiedere direttamente ai Sindaci le informazioni necessarie per verificare un'eventuale violazione, non si comprende in base a quale "adeguata base giuridica" la richiesta

avrebbe dovuto, invece, essere rivolta a Poste Italiane, che indubbiamente nella vicenda doveva qualificarsi come “parte interessata”. Non si comprende, inoltre, quale possa essere una soluzione corretta, in base ai criteri di efficienza e buon andamento, per superare, nonostante i vari solleciti, l’*impasse* creato dalla mancata risposta di alcuni Sindaci alle richieste di informazioni, se non quella di equiparare le mancata risposta ad una risposta negativa.

Con riferimento alle altre argomentazioni, relative alla violazione dei principi del legittimo affidamento e del *ne bis in idem*, è sufficiente rinviare a quanto già esposto in precedenza. Dalla lettura dell’atto di contestazione n. 30/20/DSP non si evince che le chiusure oggetto del presente procedimento non fossero suscettibili di contestazione, ma che le stesse “esulavano” dal procedimento avviato in quella sede; e ciò è tanto più vero se si considera che in tale atto di contestazione è omissivo qualunque riferimento alle chiusure verificatesi il 28 dicembre 2019. Né tantomeno vi erano apprezzamenti di merito sull’entità delle violazioni degli obblighi informativi verso i Comuni.

Nessun legittimo affidamento può dunque essere invocato da PI, né tantomeno, per le medesime ragioni, può ritenersi violato il principio del *ne bis in idem*.

2.2 Profili di merito

In merito alla ricostruzione del quadro normativo di riferimento ed alla definizione dell’obbligo informativo.

La posizione di Poste Italiane

La Società sostiene, fondamentalmente, che l’adempimento dell’obbligo informativo di continuità debba essere valutato in concreto.

In particolare, essa sostiene che la chiusura temporanea e motivata di un ufficio postale, quando sia stata (come, a suo avviso, nel caso di specie) adeguatamente preannunciata e condivisa con l’Autorità, oltre che preceduta da tempestiva informativa all’utenza, non costituirebbe di per sé violazione dell’obbligo di continuità del servizio prescritto dall’ art. 3 d. lgs. 261/99.

Ad avviso di Poste Italiane, il legislatore avrebbe previsto l’obbligo per il fornitore del Servizio Universale di assicurare la “continuità” e la “capillarità in tutti i punti del territorio” del Servizio, lasciando poi ad ulteriori atti regolamentari il compito di definire il contenuto specifico degli obblighi genericamente declinati al citato art. 3.

Per quanto riguarda gli uffici postali, questi obblighi sarebbero stati definiti nel decreto ministeriale del 7 ottobre 2008 ed i criteri per assicurare la “continuità” e “capillarità” di cui al predetto decreto sono stati ulteriormente declinati nella delibera 342/14/CONS che, all’art. 4, seguendo l’impostazione di Poste Italiane, avrebbe

disposto una maggiore flessibilità sul vincolo di rispettare l'orario di apertura minimo di 3 giorni e 18 ore settimanali per gli uffici che siano presidio unico, prevedendo che *“gli uffici postali presidio unico di Comuni con popolazione residente inferiore a 500 abitanti, ove sia presente entro 3 km un ufficio limitrofo aperto almeno tre giorni a settimana, osservano un'apertura al pubblico non inferiore a due giorni e dodici ore settimanali, garantendo un coordinamento con gli orari di apertura del suddetto ufficio limitrofo, in modo da assicurare la più ampia accessibilità del servizio”*.

Infine, ad avviso della Società, la recente delibera n. 331/20/CONS, che fissa specifici obiettivi di qualità, su base annuale, in relazione al rispetto dell'orario di apertura al pubblico degli uffici postali, fornirebbe un'interpretazione della nozione di “continuità” del servizio in senso sostanzialistico la cui violazione andrebbe valutata in concreto caso per caso, coerentemente con la regolamentazione stessa che declina il principio di continuità attraverso la garanzia della copertura del 96% dei Comuni italiani e non dunque del 100%.

Le valutazioni dell'Autorità

A ben vedere, le considerazioni esposte da Poste Italiane sono valutazioni che al più potrebbero valere “de iure condendo”.

Dal quadro normativo di riferimento si evince, invece, che la chiusura degli uffici esistenti, sia essa definitiva o temporanea, non può avvenire in maniera discrezionale, ma deve seguire un procedimento amministrativo ben delineato dalla normativa vigente (dal d.m. 7 ottobre 2008 come integrato dalla delibera n. 342/14/CONS per le chiusure definitive e dal d.m. Gentiloni per le chiusure estive).

In altri termini, le ipotesi di chiusura degli Uffici costituenti servizio universale ammissibili devono considerarsi tassative, tenuto conto della vera e propria natura di servizio pubblico che tale attività riveste, con la sola eccezione delle chiusure dovute a cause di forza maggiore che, tuttavia, in questa fattispecie sono pacificamente da escludersi.

Non è altresì possibile ricavare argomenti dalla delibera n. 331/21/CONS, né si può affermare che le disposizioni in essa contenute sarebbero applicabili, implicitamente, anche alle condotte in esame.

La delibera n. 331/20/CONS si occupa della qualità delle prestazioni di servizio universale rese all'interno degli uffici e, in particolare, per ciò che qui rileva, del rispetto dell'orario di apertura e chiusura degli uffici.

È evidente, tuttavia, come già rilevato, la profonda differenza, sotto il profilo della rilevanza e dell'impatto sui diritti degli utenti e sulla continuità del servizio, tra il mancato rispetto dell'orario di apertura al pubblico e la chiusura improvvisa, di un

ufficio per l'intera giornata, (e la chiusura improvvisa, non a caso, non è contemplata nella delibera n. 331/20/CONS).

Come è noto, spetta all'Autorità, attraverso l'adozione di provvedimenti di natura regolatoria, “*la fissazione dei criteri di ragionevolezza funzionali alla individuazione dei punti del territorio nazionale necessari a garantire una regolare ed omogenea fornitura del servizio*” (art. 2, comma 4, lett. c) del d.lgs. n. 261/1999).

Tali criteri vanno definiti in relazione alla missione che il servizio universale è tenuto ad assolvere e ai principi che devono correlativamente conformare l'attività del fornitore, tra i quali, il rispetto delle esigenze essenziali, l'offerta di un trattamento identico agli utenti che si trovano in condizioni analoghe, la fornitura di un servizio ininterrotto, salvo casi di forza maggiore, l'aderenza del servizio all'evolversi delle esigenze dell'utenza e del contesto tecnico, economico e sociale.

Il fornitore del servizio universale è tenuto al puntuale adempimento di tali obblighi, della cui violazione è chiamato a rispondere attraverso lo specifico sistema di sanzioni amministrative previsto dall'articolo 21, comma 1, del d.lgs. 261/99.

Proprio la delibera citata, sulle aperture ritardate (e chiusure anticipate) vale a dimostrare la scelta regolamentare che è stata effettuata, scelta che trova ragione nella profonda differenza che esiste, in termine di gravità e di conseguenze per gli utenti, tra il mancato rispetto dell'orario di apertura al pubblico e la diversa ipotesi di impedimento alla fruizione di un servizio per l'intera giornata.

In merito alla ricostruzione del quadro normativo di riferimento ed alla definizione dell'obbligo di continuità.

La posizione di Poste Italiane

Al punto 2.3. della memoria Poste Italiane sviluppa una tesi ben conosciuta. Sintetizzando al massimo, una volta assicurata la copertura minima prevista, il fornitore del servizio universale sarebbe libero di gestire i restanti uffici con notevole flessibilità, adottando sia interventi di natura permanente che di carattere temporaneo.

A sostegno di tale tesi, la Società si dilunga nella descrizione della capillarità della rete, del suo sovradimensionamento, degli obblighi di efficienza ed economicità della rete, cui la Società è tenuta e, quindi alle misure organizzative che deve adottare per contenere l'onere del servizio universale evidenziando, infine, che, nel 2019, Poste ha mantenuto oltre il 99,99% delle giornate programmate di apertura.

Le valutazioni dell'Autorità

Si tratta, come già detto, di una tesi conosciuta perché è stata proposta sia in sede procedimentale che giurisdizionale, ma che non è stata mai accolta.

Sia il Tar del Lazio, con sentenza n. 11023 del 2016, sia il Consiglio di Stato, con sentenza n. 906 del 2018, hanno, infatti, nettamente respinto tale ricostruzione (entrambe le sentenze sono ben note alla parte e sono ampiamente richiamate nell'atto di contestazione). La circostanza che la rete di Poste italiane sia in grado di garantire una copertura territoriale, in termini di presenza e di orari di servizio, superiore a quanto imposto dalla regolamentazione, non consente di avvalorare quindi la tesi di Poste secondo cui: “.. la chiusura improvvisa e solo temporanea di un ufficio postale non potrebbe configurare una violazione del principio di continuità che sarebbe garantito dall'individuazione di un congruo numero di uffici e di un orario minimo a livello di presidio unico di Comune”.

Sostiene, infine, Poste Italiane di aver “mutuato i criteri regolatori che governano le chiusure estive”. A tale affermazione è facile replicare che la contestazione ha ad oggetto, tra l'altro, un obbligo - la comunicazione ai Comuni – specificamente previsto proprio dalla regolamentazione in materia di chiusure estive.

Sugli obblighi informativi in generale, si è già detto. Considerato tuttavia che la memoria si dilunga nel ricordare il rispetto degli obblighi informativi nei riguardi della clientela e nel puntualizzare sui termini previsti per la comunicazione ai Comuni, vale la pena di ricordare nuovamente che la contestazione di cui si discute ha ad oggetto, oltre alla violazione della continuità della fornitura del servizio universale, l'inadempimento dell'obbligo di informare i Comuni interessati e non il suo tardivo adempimento rispetto ai termini previsti.

3. Risultanze istruttorie e valutazioni dell'Autorità

Per le motivazioni esposte nel paragrafo precedente, non si ritengono quindi fondate le argomentazioni della Società volte a dimostrare che, in relazione alle chiusure degli uffici postali oggetto di contestazione, non vi sarebbe né violazione dell'obbligo di continuità nell'erogazione del servizio universale, né violazione degli obblighi informativi.

Per ciò che riguarda, invece, la richiesta della Società di applicare il cumulo giuridico, si ritiene che la fattispecie in esame sia in effetti caratterizzata da una assoluta peculiarità, consistente nella circostanza che le chiusure contestate appaiono tutte riconducibili ad una condotta sostanzialmente unitaria in quanto caratterizzata dalla medesima, quanto contingente, strategia aziendale, relativa ad un identico, quanto circoscritto, contesto temporale e ben individuato nelle “festività natalizie 2019/2020”, nonché posta al di fuori dei presupposti e delle specifiche procedure previste dal quadro normativo e regolatorio vigente per le (sole) programmazioni delle chiusure tassativamente consentite: vale a dire quelle temporanee “estive” ovvero quelle

necessarie per la rimodulazione definitiva degli uffici del fornitore del servizio universale;

CONSIDERATO che le giornate di chiusura, verificatesi il 28 dicembre 2019 e il 4 gennaio 2020, sono state complessivamente n. 328;

RITENUTO che, per le motivazioni sopra espresse, alla luce della cornice fattuale descritta nell'atto di contestazione e di quanto emerso nel corso del procedimento sanzionatorio, la qualificazione giuridica debba essere compiutamente definita attraverso l'accertamento delle seguenti connesse violazioni degli obblighi di fornitura del servizio universale:

- violazione dell'obbligo di continuità di cui all'art. 3, comma 1, comma 5 lett. b) e comma 8 lett. d) del d.lgs. n. 261/1999;

- violazione degli obblighi informativi nei riguardi dei Comuni interessati dalle chiusure;

CONSIDERATO che, ai sensi dell'art. 21, comma 1, del d.lgs. n. 261/1999 "il fornitore del servizio universale, in caso di violazione degli obblighi connessi all'espletamento del servizio universale, è sanzionato con pena pecuniaria amministrativa da cinquemila euro a centocinquantamila euro";

CONSIDERATO quanto segue ai fini della determinazione della sanzione ai sensi dell'art.11 della legge n. 689/1981:

A) Gravità della violazione

La violazione può essere considerata grave perché le fattispecie violative (violazione dell'obbligo di continuità e degli obblighi informativi) sono di univoca interpretazione alla luce delle delibere precedenti e della giurisprudenza formatasi in materia. La violazione poi deve essere considerata grave in ragione sia della sua estensione territoriale, perché le chiusure riguardano l'intero ambito nazionale e non sono circoscritte a singole regioni o province, sia della sua potenziale lesività, perché le chiusure hanno interessato uffici collocati in aree metropolitane e con la possibilità di creare disagio per un numero elevatissimo di utenti.

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

Nell'ambito del procedimento non è emersa da parte di Poste Italiane alcuna iniziativa specifica volta ad eliminare o attenuare le conseguenze delle violazioni accertate.

C) Personalità dell'agente

La Società, per le sue dimensioni operative e per le funzioni svolte, è dotata di un'organizzazione e di risorse sicuramente idonee ad evitare la chiusura improvvisa di uffici postali.

D) Condizioni economiche dell'agente

Le condizioni economiche dell'agente giustificano la complessiva misura della sanzione pecuniaria oggetto del presente provvedimento.

RITENUTO che, relativamente alle giornate di chiusura degli uffici postali in esame, non ricorrano cause di forza maggiore tali da giustificare l'interruzione del servizio universale;

RITENUTO che le chiusure in questione, in due giornate ravvicinate e in sequenza fra loro, per un totale di 328 giornate complessive di chiusura, non precedute dalla dovuta comunicazione ai Sindaci, hanno privato l'utenza della garanzia dei punti di accesso alla rete previsti, integrando in tal modo gli estremi di una interruzione nell'erogazione dei servizi e la violazione dell'obbligo di continuità, sancito dall'articolo 3 del d. lgs. n. 261/1999, come specificato ai commi 1, 5 lett. b e c), 8 lett. d), e 11, lett. a), del medesimo articolo 3;

RITENUTO che non è stato adempiuto l'obbligo di preventiva comunicazione ai Comuni interessati dalle chiusure in nessuna delle modalità previste dalla normativa regolamentare (art. 5 della delibera n. 342/14/CONS; art. 14, comma 3, dell'allegato A delibera n. 385/13/CONS; art. 8, comma 4 dell'allegato A alla delibera n. 413/14/CONS);

RITENUTO di dovere determinare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria, in applicazione degli usuali criteri per la determinazione della sanzione di cui all'articolo 11 della legge 24 novembre 1981, n. 689, comminando per ciascuna violazione la sanzione nel massimo edittale (euro 150.000) aumentata, in applicazione del cumulo giuridico, nella misura del triplo (euro 450.000);

RITENUTO, quindi, che l'importo complessivo della sanzione debba essere pari a euro 900.000/00 (novecentomila/00) e che tale importo sia idoneamente commisurato all'entità e alla gravità del fenomeno nel suo insieme, all'arco temporale considerato e alla sua estensione territoriale;

VISTI gli atti del procedimento;

UDITA la relazione del Presidente;

ACCERTA

la violazione da parte della società Poste Italiane, con sede in Roma, viale Europa n. 175, dell'art. 3, commi 1, 5 lett. b) e 8 lett. d) del d.lgs. n. 261/1999, in relazione alla violazione degli obblighi in materia di continuità della prestazione di servizio universale e degli obblighi informativi;

ORDINA

alla società Poste Italiane, con sede in Roma, viale Europa n. 175, di pagare la complessiva somma di euro 900.000/00 (novecentomila/00), quale sanzione amministrativa pecuniaria per le violazioni accertate;

INGIUNGE

alla società Poste Italiane, con sede in Roma, viale Europa n. 175, di versare la predetta somma alla Sezione di Tesoreria Provinciale dello Stato di Roma, utilizzando il c/c n. 871012 con imputazione al capitolo 2379, capo X, bilancio di previsione dello Stato o mediante bonifico bancario utilizzando il codice IBAN IT5400100003245348010237900, evidenziando nella causale "Sanzione amministrativa irrogata dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni con Delibera n. 313/21/CONS", entro trenta giorni dalla notificazione del presente provvedimento, sotto pena dei conseguenti atti esecutivi a norma dell'articolo 27 della citata legge n. 689/81.

Entro il termine di dieci giorni dal versamento, dovrà essere inviata in originale, o in copia autenticata, a quest'Autorità quietanza dell'avvenuto versamento, indicando come riferimento "Delibera n. 313/21/CONS".

Ai sensi dell'art. 135 comma 1, lett. b), del decreto legislativo del 2 luglio 2010, n. 104, il presente atto può essere impugnato davanti al Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, in sede di giurisdizione esclusiva. Ai sensi dell'articolo 119 del medesimo decreto legislativo, il termine per ricorrere avverso il presente provvedimento è di 60 giorni dalla notifica dello stesso.

La Società ha facoltà di chiedere il pagamento rateale della somma dovuta, entro e non oltre 30 giorni dalla data di notifica della presente delibera, mediante istanza motivata da presentare al protocollo generale dell'Autorità attraverso posta elettronica certificata all'indirizzo agcom@cert.agcom.it, secondo le modalità previste dall'Allegato B alla delibera n. 697/20/CONS. L'istanza di rateizzazione è indirizzata al Servizio programmazione finanziaria e bilancio.

La presente delibera è comunicata alla Parte e pubblicata sul sito *web* dell'Autorità.

Roma, 07/10/2021

IL PRESIDENTE
Giacomo Lasorella

Per attestazione di conformità a quanto deliberato
IL SEGRETARIO GENERALE
Giulietta Gamba