



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

DELIBERA N. 161/16/CONS

ORDINANZA INGIUNZIONE ALLA SOCIETÀ POSTE ITALIANE PER LA VIOLAZIONE DEGLI OBBLIGHI CONNESSI ALL'ESPLETAMENTO DEL SERVIZIO UNIVERSALE IN RELAZIONE ALLE PRESCRIZIONI IN MATERIA DI NOTIFICAZIONE DI ATTI A MEZZO POSTA DI CUI ALLA LEGGE 20 NOVEMBRE 1982 N. 890

L'AUTORITÀ

NELLA riunione di Consiglio del 5 maggio 2016;

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*”;

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*”, come da ultimo modificato dalla legge 23 dicembre 2014, n. 190;

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 conferisce all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni i poteri previamente attribuiti all'Agenzia di regolamentazione dall'art. 2, comma 4, del d.lgs. n. 261/1999 sopra richiamato;

VISTA la legge 24 novembre 1981, n. 689, recante “*Modifiche al sistema penale*” e successive modificazioni;

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

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

VISTA la delibera n. 223/12/CONS, del 27 aprile 2012, recante “*Adozione del nuovo regolamento concernente l'organizzazione e il funzionamento dell'Autorità*”, come modificata, da ultimo, dalla delibera n. 88/16/CONS;

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. 581/15/CONS;

VISTO l'allegato A alla delibera n. 385/13/CONS, del 20 giugno 2013, recante “*Condizioni generali di servizio per l'espletamento del servizio universale postale di Poste Italiane*”;

VISTO l'atto di contestazione n. 07/15/DSP del 19 ottobre 2015 nei confronti di Poste Italiane S.p.A., notificato in data 19/10/2015 tramite posta elettronica certificata;

VISTA la nota della Direzione servizi postali del 31 marzo 2016, trasmessa mediante PEC alla società Poste Italiane S.p.A., con la quale si comunica la proroga dei termini procedurali per 60 giorni ai sensi dell'art. 11, comma 2, del *Regolamento sanzioni*;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

1. Il fatto e la contestazione

In data 19 ottobre 2015 è stata notificata a Poste Italiane S.p.A. (di seguito denominata "Poste Italiane" o "la Società") la contestazione n. 07/15/DSP del 19 ottobre 2015 con la quale è stato avviato un procedimento sanzionatorio per la violazione degli obblighi connessi all'espletamento del servizio universale in relazione alle prescrizioni in materia di notificazione di atti giudiziari a mezzo posta di cui alla legge 20 novembre 1982, n. 890, ai sensi dell'art. 21, comma 1, del d.lgs. 22 luglio 1999, n. 261, servizio riservato in via esclusiva, ai sensi dell'art. 4 del d.lgs. n. 261/1999, alla società, quale fornitore del servizio universale postale. La condotta contestata era emersa in esito ad una verifica ispettiva condotta ai sensi dell'art. 1 della delibera n. 220/08/CONS, come modificata dalla delibera n. 710/13/CONS, presso l'Ufficio Postale di Roma Prati, sito in viale Mazzini 101-103, quale Ufficio campione per la rilevanza della ubicazione dello stesso presso gli uffici giudiziari sia in materia civile che penale. In particolare, è stato verificato che a quattordici atti giudiziari per i quali era stata emessa una comunicazione di avvenuto deposito (CAD), erano ancora allegati i relativi avvisi di ricevimento (MOD. 23L), nonostante fosse trascorso ampiamente il termine di 10 giorni previsto dall'art. 8, comma 3, della legge 20 novembre 1982, n. 890 per la restituzione di questi ultimi al mittente dell'atto giudiziario.

2. Deduzioni difensive

Poste Italiane, alla quale era stata indicata, ai sensi dell'art. 18, comma 1, della l. n. 689/81, la facoltà di presentare scritti difensivi e documenti e chiedere di essere sentita dall'Autorità entro il termine di trenta giorni dalla notifica della contestazione, ha inviato, con PEC in data 19 novembre 2015 una memoria di difesa articolata nei seguenti punti:

- a) **Inapplicabilità della sanzione di cui all'art. 21 del d.lgs. 261/1999** in relazione al trattamento di singoli invii postali, in quanto la società sostiene che *"la sanzione di cui all'art. 21, comma 1, non sia attivabile nel caso di specie, che attiene al trattamento di invii singolarmente intesi, per i quali, invece, Poste risponde attraverso i sistemi di tutela attivabili dai singoli utenti (mittenti e destinatari)"*.

- b) **Inapplicabilità del cumulo materiale delle sanzioni**, in quanto si contesta *“l’applicazione nel caso di specie del cumulo materiale nella determinazione della sanzione e si ritengono sussistenti i criteri per l’applicazione del minimo edittale di cui all’art. 21, comma 1, del d.lgs. 261/99. Nella fattispecie in esame ricorre, infatti, a) contestualità degli atti; b) unicità dell’effetto. L’irregolarità contestata è riconducibile ad una anomalia di processo, verificatasi presso un solo e specifico ufficio postale”*.
- c) **Irragionevolezza e difetto di proporzionalità** in quanto *“posto che le valutazioni dell’Autorità devono essere sempre improntate ai principi di coerenza, ragionevolezza e proporzionalità tipici del sistema sanzionatorio amministrativo previsti dalla legge n. 689/1981, si imporrebbe nel caso di specie l’applicazione del minimo edittale”*.
- d) **Rilievi di natura procedurale**, in considerazione che *“in sede di ispezione risultava effettivamente accertato quanto poi contestato nel procedimento in corso, si rileva che l’atto di contestazione è stato notificato alla scrivente in violazione dell’art. 14 della legge 24 novembre 1981, n. 689, e dell’art. 5 comma 3 dell’allegato A) della delibera 410/14/CONS come modificata dalla delibera 581/15/CONS”*.

3. Risultanze istruttorie

Oggetto della contestazione è la condotta tenuta da Poste Italiane in violazione delle disposizioni che disciplinano la notificazione degli atti giudiziari a mezzo posta, di cui alla legge 20 novembre 1982, n. 890, servizio riservato in via esclusiva, ai sensi dell’art. 4 del d.lgs. n. 261/1999, alla società, quale fornitore del servizio universale postale, per ragioni di ordine pubblico. Nel corso degli anni di attività della Direzione competente, sono giunte, a tale proposito, numerose segnalazioni sulle inadempienze da parte della società ed è stato richiesto a Poste Italiane di fornire adeguate motivazioni e di conoscere le iniziative ritenute necessarie alla soluzione del problema. Sono state acquisite, con riferimento nel loro insieme a tutte le fattispecie segnalate, elementi di conoscenza sul valore da attribuire ai dati risultanti dalle informazioni fornite dalla società. Sono stati svolti approfondimenti e sono state acquisite informazioni anche di natura tecnica sull’attendibilità, la completezza e la tempistica di aggiornamento dei predetti dati, anche alla luce degli elementi risultanti da ulteriori visite ispettive presso altri centri di lavorazione del processo riguardante la notifica degli atti giudiziari.

Per quanto riguarda le argomentazioni svolte in sede difensiva, preliminarmente si evidenzia che la nota difensiva di Poste Italiane è pervenuta oltre il termine di trenta giorni indicato dall’art. 18 della legge n. 689/1981 e dall’art. 9 del *Regolamento sanzioni* di cui all’allegato A alla delibera n. 529/14/CONS del 13 ottobre 2014, come modificato, da ultimo, dalla delibera n. 581/15/CONS del 16 ottobre 2015. Tenuto conto che tale termine è imposto a pena di decadenza (orientamento confermato sia dalla dottrina che dalla giurisprudenza in materia) e che il rispetto dello stesso costituisce un onere per

l'interessato, si rappresenta che la contestazione è stata notificata in data 19 ottobre 2015 e il termine per la presentazione degli scritti difensivi scadeva in data 18 novembre 2015. In ogni caso, per consentire l'esercizio del diritto di difesa, si prende atto delle argomentazioni esposte e si rappresenta quanto segue:

a) Sulla inapplicabilità dell'art. 21 del d.lgs. n. 261/1999.

Le disposizioni recate dalla legge 20 novembre 1982, n. 890, in materia di notificazione di atti a mezzo posta, indicano in maniera dettagliata le fasi attraverso le quali vengono notificati gli atti in materia civile, amministrativa e penale con l'utilizzo del servizio postale, materia precedentemente affidata agli ufficiali giudiziari. Il bene tutelato dalla citata norma è quello di consentire l'esercizio delle attività connesse all'instaurazione di procedimenti giudiziari nelle materie citate, per il corretto esercizio, tra gli altri, del diritto di difesa. Il d.lgs. n. 261/1999 ha ritenuto di affidare il servizio in questione in via esclusiva, per esigenze di ordine pubblico, al fornitore del servizio universale, richiamando esplicitamente le norme di cui alla citata legge n. 890/1982. Pertanto, le violazioni delle disposizioni ivi contenute rappresentano violazioni degli obblighi connessi all'espletamento del servizio universale postale, sanzionabili dall'art. 21, comma 1, del d.lgs. n. 261/1999, non risultando condivisibili le affermazioni di Poste Italiane riguardo alla non applicabilità dell'art. 21 citato, in quanto trattasi di *“invii singolarmente intesi, per i quali, invece, Poste Italiane risponde attraverso i sistemi di tutela attivabili dai singoli utenti (mittenti e destinatari)”*.

Come precedentemente accennato, inoltre, il mantenimento dell'esclusiva a favore del fornitore del servizio universale per i servizi inerenti alle notificazioni di atti a mezzo posta e di comunicazioni a mezzo posta connesse con la notificazione di atti giudiziari di cui alla legge n. 890 del 1982 è stata giustificata in ragione dell'esigenza di assicurare modalità di espletamento del servizio che rispettino le garanzie fondamentali di interesse pubblico e di pubblica sicurezza, per la rilevanza del contenuto oggetto dell'invio.

b) Sulla inapplicabilità del cumulo materiale delle sanzioni.

In tema di cumulo materiale delle sanzioni, com'è noto, la giurisprudenza ha più volte affermato che la previsione del cumulo giuridico tra sanzioni di cui all'art. 8 della legge n. 689/1981 è riferibile alla sola ipotesi in cui violazioni plurime siano commesse con un'unica azione o omissione, non essendo legittimamente invocabile con riferimento alla diversa ipotesi di concorso materiale di illeciti, in cui una pluralità di violazioni è commessa con più azioni od omissioni, atteso che la norma prevede espressamente tale possibilità soltanto per le violazioni in materia di previdenza e assistenza. Nel caso di specie, si osserva che la mancata restituzione al mittente, trascorsi i dieci giorni di giacenza, degli avvisi di ricevimento (MOD. 23L) può considerarsi come condotta omissiva unica sul piano temporale e materiale relativa ad un disservizio (non giustificato) nel processo di lavorazione iniziato il 30 dicembre 2014 e che si è protratto fino al 31 dicembre 2014. Gli accertamenti compiuti riguardano una contestualità di azioni protrattesi nel tempo e, pertanto, potendosi riscontrare la contestualità della condotta omissiva riconducibile ad un unico e ben individuato comportamento tenuto dal

soggetto in un preciso arco temporale, si può ritenere applicabile il principio del cumulo giuridico della sanzione.

c) Sulla irragionevolezza e difetto di proporzionalità della sanzione.

Poste Italiane lamenta l'irragionevolezza e il difetto di proporzionalità della sanzione indicata nell'atto di contestazione, considerato che *“le valutazioni dell’Autorità devono essere sempre improntate ai principi di coerenza, ragionevolezza e proporzionalità tipici del sistema sanzionatorio amministrativo previsti dalla L. n. 689/1981, si imporrebbe nel caso di specie l’applicazione del minimo edittale”*.

Come noto, ai sensi dell'art. 16 della legge 24 novembre 1981, n. 689, *“è ammesso il pagamento di una somma in misura ridotta pari alla terza parte del massimo della sanzione prevista per la violazione commessa o, se più favorevole e qualora sia stabilito il minimo della sanzione edittale, pari al doppio del relativo importo, oltre alle spese del procedimento, entro il termine di sessanta giorni dalla contestazione”*.

Pertanto, con l'atto di contestazione è stato concesso, come indicato dalla disposizione citata, la facoltà di avvalersi del pagamento di una somma pari al doppio del minimo edittale - in quanto più favorevole - dell'importo della sanzione prevista per la violazione contestata entro il termine di sessanta giorni dalla notifica, non potendosi invocare, al riguardo, i criteri indicati dall'art. 11 della citata norma per la quantificazione della sanzione in sede di ordinanza ingiunzione.

d) Sui rilievi di natura procedurale.

La società lamenta che nel processo verbale dell'attività svolte nel corso dell'ispezione gli incaricati della stessa non avrebbero proceduto alla descrizione dettagliata del fatto costituente la violazione, all'indicazione delle norme violate e all'individuazione degli elementi di prova acquisiti. Preliminarmente si evidenzia che al Direttore dell'Ufficio postale è stata consegnata, prima dell'avvio delle operazioni svolte, copia della Carta dei Diritti allegata alla delibera n. 220/08/CONS, come modificata ed integrata dalla delibera n. 710/13/CONS e pertanto lo stesso era a conoscenza delle facoltà e delle prerogative che poteva esercitare nel corso dell'attività ispettiva. In ogni caso, a seguito dell'acquisizione della documentazione relativa a quattordici atti giudiziari, il rappresentante della parte ha dichiarato che il presunto disservizio era da attribuirsi ad un disguido di lavorazione e comunque, al termine delle attività, non ha eccepito alcuna irregolarità sulle attività svolte. Ciò dimostra che non vi è stata alcuna lesione del diritto di difesa e che il rappresentante della parte era consapevole che quanto acquisito in sede di ispezione sarebbe stato oggetto di una successiva valutazione in ordine alla presumibile violazione delle disposizioni che disciplinano la gestione della notifica degli atti giudiziari.

Per quanto concerne la mancata indicazione della norma violata in sede di redazione del verbale, si osserva che gli incaricati hanno dato evidenza che *“le dichiarazioni rese dalla parte, necessitano di opportune verifiche e valutazioni di conformità alle norme, in esito alle quali si fa riserva di richiedere eventuali ulteriori elaborazioni e verifiche che*

si dovessero rendere necessarie". Pertanto, risultano inconferenti le ulteriori argomentazioni svolte in merito da Poste Italiane in ordine ai vizi di natura procedimentale nell'ambito dell'attività ispettiva.

Infine, per quanto riguarda la valenza attribuita dalla società all'attività ispettiva, quale momento accertativo della violazione contestata, è di tutta evidenza che le ispezioni, secondo quanto indicato nell'art. 13 della legge n. 689/81, rappresentano, tra le altre, attività prodromica alla fase accertativa, come sancito dalla citata disposizione che recita *"Gli organi addetti al controllo sull'osservanza delle disposizioni per la cui violazione è prevista la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro possono, per l'accertamento delle violazioni di rispettiva competenza, assumere informazioni e procedere a ispezioni di cose e di luoghi diversi dalla privata dimora"*. Ne consegue, pertanto, che risulta del tutto infondato quanto affermato dalla parte, circa la violazione dell'art. 14 della legge n. 689/81, in quanto il *dies a quo* per il decorso del termine di novanta giorni indicato nell'art. 14 citato decorre dalla data della relazione preistrutturata indicata nell'atto di contestazione, che costituisce il momento accertativo della violazione riscontrata.

4. Valutazioni dell'Autorità

Alla luce di quanto emerso nel corso del procedimento sanzionatorio, si ritiene di non poter accogliere le tesi difensive proposte da Poste Italiane, peraltro trasmesse oltre il termine di legge, e pertanto risulta accertata la violazione degli obblighi connessi all'espletamento del servizio universale in materia di notificazione di atti giudiziari a mezzo posta di cui alla legge 20 novembre 1982, n. 890, oggetto della contestazione, con l'applicazione della sanzione amministrativa prevista dall'art. 21, comma 1, del d.lgs. n. 261/1999, in relazione alla mancata restituzione, al mittente dell'atto giudiziario, di quattordici avvisi di ricevimento (MOD. 23L) allo scadere dei 10 giorni dall'emissione dell'avviso di deposito dell'atto stesso (CAD).

CONSIDERATO che risultano decorsi i termini previsti per l'oblazione dall'art. 16 della legge 24 novembre 1981, n. 689, e che la parte non ha inteso avvalersi di tale facoltà;

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

A) Gravità della violazione

Con riferimento alla gravità della violazione, va rilevato che l'illecito compiuto riguarda la violazione di un obbligo relativo ad un servizio riservato in via esclusiva, ai sensi dell'art. 4 del d.lgs. n. 261/1999, alla società, quale fornitore del servizio universale postale, per ragioni di ordine pubblico. La norma violata incide negativamente sull'attività giudiziaria, in particolare su quella processuale penale, con effetti negativi anche sul corretto esercizio del diritto di difesa. Inoltre, contrariamente a quanto affermato dalla società in sede difensiva - *"l'irregolarità contestata è riconducibile ad*

una anomalia di processo, verificatasi presso un solo e specifico ufficio postale” - le medesime violazioni sono emerse anche in altri centri di produzione del servizio postale di Poste Italiane, violazioni oggetto di ulteriori procedimenti sanzionatori da parte di questa Autorità. Infine, la violazione di disposizioni che disciplinano un servizio affidato in via esclusiva ad un operatore postale comporta l'impossibilità, da parte dell'utenza, di poter richiedere, ad altri operatori, il servizio di notifica degli atti giudiziari con l'utilizzo del servizio postale, con gravi conseguenze per gli utenti.

Ed è proprio il danno provocato all'utenza che deve essere utilizzato per definire la gravità della violazione e, conseguentemente, determinare l'importo della sanzione.

B) Opera svolta dall'agente

Con riferimento all'opera svolta dall'agente, la Società è stata più volte richiamata ad un corretto esercizio del servizio riservato relativo alla notifica degli atti giudiziari, in relazione all'espletamento del servizio universale postale, al fine di eliminare i disagi descritti dagli utenti e lesivi dei diritti tutelati dal legislatore nelle materie oggetto di notifica degli atti. Alla luce di quanto riscontrato, è evidente il disservizio accertato nelle giornate indicate in epigrafe, che, non ostante la gravità dello stesso, è tuttavia limitato alle sole giornate lavorative del 30 e del 31 dicembre 2014.

C) Personalità dell'agente

Con riferimento alla personalità dell'agente, la Società, per natura e funzioni svolte, è dotata di un'organizzazione interna di controllo idoneo a garantire il pieno rispetto del quadro normativo vigente, assicurando una corretta interpretazione ed applicazione delle norme che, nel caso di specie, sono state disattese limitatamente alle due giornate lavorative precedentemente indicate.

D) Condizioni economiche dell'agente

Con riferimento alle condizioni economiche dell'agente (peraltro il maggior operatore postale del Paese per dimensione e fatturato), le stesse sono tali da giustificare la misura della sanzione pecuniaria oggetto del presente atto;

RITENUTO di poter configurare una condotta omissiva unica sul piano temporale e materiale relativa ad un disservizio (non giustificato) nel processo di lavorazione iniziato il 30 dicembre 2014 e protrattosi fino al 31 dicembre 2014 e, pertanto, può ritenersi applicabile il principio del cumulo giuridico della sanzione;

RITENUTO di dovere determinare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria nella misura di euro 50.000,00 (cinquantamila/00), ritenendola sufficientemente afflittiva in relazione agli usuali criteri per la determinazione della sanzione di cui all'articolo 11 della legge 24 novembre 1981, n. 689;

VISTI gli atti del procedimento;

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

ACCERTA

che la società Poste Italiane con sede in Roma, viale Europa n. 175, ha violato l'art. 8, comma 3, della legge 20 novembre 1982, n. 890 riguardante le prescrizioni in materia di notificazione di atti a mezzo posta e di comunicazioni a mezzo posta connesse con la notificazione di atti giudiziari in relazione agli obblighi connessi all'espletamento del servizio universale, servizio affidato in via esclusiva, dall'art. 4 del d.lgs. n. 261/1999, a Poste Italiane S.p.A. quale fornitore del servizio universale postale, per la mancata restituzione, entro il termine di dieci giorni al mittente dell'atto giudiziario, degli avvisi di ricevimento (MOD. 23L) relativi a quattordici atti giudiziari estratti presso l'ufficio postale di Roma "Prati" sito in viale Mazzini n. 101-103 e rinvenuti allegati ai rispettivi atti giudiziari, condotta sanzionabile ai sensi dell'art. 21, comma 1, del d.lgs. n. 261/1999 in relazione alle violazioni commesse nelle giornate del 30 e 31 dicembre 2014.

ORDINA

alla società Poste Italiane, con sede in Roma, viale Europa n. 175, di pagare la somma di euro 50.000,00 (cinquantamila/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. 161/16/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. 161/16/CONS*".

Ai sensi dell'art. 135, comma 1, *lett. b*), del Codice del processo amministrativo, approvato con decreto legislativo 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 Codice il termine per ricorrere avverso il presente provvedimento è di 60 giorni dalla notifica dello stesso.

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

Roma, 5 maggio 2016

IL COMMISSARIO RELATORE
Antonio Martusciello

IL PRESIDENTE
Angelo Marcello Cardani

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