



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

DELIBERA N. 186/16/CONS

ORDINANZA INGIUNZIONE ALLA SOCIETÀ POSTE ITALIANE S.P.A. PER LA VIOLAZIONE DELL'ART. 3 COMMA 1, COMMA 5 LETT. B), COMMA 8 LETT D) DEL D.LGS. 22 LUGLIO 1999 N. 261

(PROC. SANZ. N. 09/15/DSP)

L'AUTORITÀ

NELLA riunione di Consiglio del 19 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"*;

VISTO il decreto legge 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;

VISTA la legge 24 novembre 1981, n. 689, recante *"Modifiche al sistema penale"*;

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

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. 342/14/CONS del 26 giugno 2014, recante *"Punti di accesso alla rete postale: modifica dei criteri di distribuzione degli uffici di Poste Italiane"*,

VISTA la delibera n. 410/14/CONS del 29 luglio 2014, recante *"Regolamento di procedura in materia di sanzioni amministrative e impegni"*, (di seguito *Regolamento sanzioni*), come modificato dalla delibera n. 581/15/CONS;

VISTE le risultanze preistruttorie del 25 settembre 2015 (proc. UV/P-ISTR/MM) recanti *"Chiusura improvvisa dell'ufficio postale della Frazione Nocchi, nel territorio comunale di Camaiore, in provincia di Lucca"*;

VISTO l'atto di contestazione n. 09/15/DSP del 6 novembre 2015, notificato mediante PEC in data 6 novembre 2015, recante "*Contestazione alla società Poste Italiane S.p.A. per la violazione dell'artt. 3, co.1, co. 5 e co. 8 lett. d) d. lgs. 261/1999*", con riferimento alla chiusura dell'UP della frazione Nocchi, nel territorio comunale di Camaiore, in provincia di Lucca;

VISTA la nota della Direzione servizi postali del 29 marzo 2016, prot. n. 14231, 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. 6, comma 1, primo periodo, allegato A) alla delibera n. 410/14/CONS del 29 luglio 2014, così come successivamente modificato;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

1. Il fatto e la contestazione

Il 6 novembre 2015 con l'atto di contestazione n. 09/15/DSP l'Autorità ha avviato un procedimento sanzionatorio a carico di Poste Italiane S.p.A. (di seguito la Società).

La condotta contestata riguardava la chiusura, a partire dal periodo estivo 2015, dell'UP di frazione Nocchi, nel territorio comunale di Camaiore, in provincia di Lucca, non per causa di forza maggiore;

È stata contestata la violazione dei seguenti obblighi:

- a) obbligo di prestare il servizio in via continuativa (art. 3 commi 1 e 5 *lett. b)* e comma 8 *lett. d)* d. lgs n. 261/99), in relazione alle chiusure disposte dalla Società;
- b) obbligo di informare la clientela e l'Autorità (art. 8, comma 4, delibera n. 413/14/CONS);

2. Deduzioni difensive

La Società risponde con una memoria difensiva pervenuta in data 9 dicembre 2015.

Nelle proprie difese la Società non ha contestato la sussistenza della chiusura del suddetto ufficio postale con le modalità indicate nell'atto di contestazione, ma la possibilità di configurare una violazione per i fatti addebitati.

In merito alla contestazione per la violazione dell'obbligo di assicurare la continuità del servizio (art. 3, commi 1, 5 e 8 del d.lgs. 261/1999), la Società osserva quanto segue.

La chiusura dell' ufficio postale suddetto, motivata da rapporto di fine locazione dell'immobile e dall'impossibilità di trovare un nuovo locale idoneo nei paraggi, nel caso di specie, non integra discontinuità nella erogazione del servizio, considerato che nel Comune interessato da tale chiusura il servizio è stato comunque garantito, sulla base degli standard minimi stabiliti dalla vigente regolamentazione, ed in specie dalla delibera 342/14/CONS "*Punti di accesso alla rete postale: modifica dei criteri di distribuzione degli uffici di Poste Italiane*", attraverso gli altri uffici postali presenti nel territorio comunale di Camaiore (prov. Lucca).

Il principio di continuità del servizio dovrebbe essere letto alla luce del d.m. 7 ottobre 2008, che ha statuito che l'orario minimo di apertura al pubblico degli Uffici Postali presidio unico di comune è pari a tre giorni e diciotto ore settimanali da effettuarsi a giorni alterni. Inoltre la delibera n. 342/14/CONS avrebbe ridotto, secondo la Società, tale obbligo di apertura minima a due giorni e 12 ore settimanali nei Comuni al di sotto dei 500 abitanti e nella ricorrenza di ulteriori condizioni (art. 4).

Il principio di erogazione del servizio universale con carattere di continuità per tutta la durata dell'anno sarebbe dunque assolto attraverso un'apertura settimanale, di regola articolata su tre giorni lavorativi alterni.

Gli obblighi di apertura minima sarebbero dunque riferiti agli uffici presidio unico di Comune e, pertanto, gli ulteriori uffici postali eventualmente presenti nel medesimo Comune potrebbero osservare un orario articolato al di sotto di tale soglia minima nel rispetto delle effettive esigenze dell'utenza.

La Società ritiene, così, che la chiusura di un ufficio postale anche se a tempo indeterminato per via di una finita locazione dell'immobile, a seguito di una spropositata offerta economica per la nuova locazione dello stesso immobile e per l'assenza del certificato di agibilità dell'immobile resosi necessario per intervenuta normativa primaria nel corso del periodo di locazione, non possa astrattamente configurare "interruzione oggettiva della continuità nell'erogazione del servizio universale postale" ed essere di per sé condotta sanzionabile, ma deve essere valutata in relazione al singolo caso verificando se la chiusura dell'ufficio postale abbia effettivamente compromesso la continuità, intesa come apertura minima settimanale di 3 giorni e 18 ore del servizio nell'ambito del comune di riferimento, nel rispetto degli ulteriori criteri di distribuzione degli uffici postali sul territorio nazionale.

Pertanto la Società ritiene che a tal fine debbano essere considerati elementi di valutazione significativi soprattutto la presenza di altri uffici postali limitrofi aperti nello stesso Comune ed attivi 6 giorni alla settimana. Infatti per la Società la chiusura di un ufficio postale non può mai configurare astrattamente "interruzione oggettiva della continuità nell'erogazione del servizio universale postale ed essere di per sé condotta sanzionabile ma deve essere valutata in relazione al singolo caso verificando se la

chiusura dell'ufficio postale suddetto abbia effettivamente compromesso la continuità intesa come rispetto dei vincoli di copertura prescritti”.

Infine la Società rileva come l'accesso al servizio postale universale debba essere garantito secondo criteri di ragionevolezza e un congruo numero di uffici postali. Tale principio sarebbe stato tradotto dall'Autorità di regolamentazione in precisi criteri di presenza territoriale, la cui applicazione individuerrebbe il numero minimo di uffici postali che la Società è tenuta a garantire al fine di assolvere agli obblighi di servizio universale. La Società rileva, inoltre, che sulla base della delibera n. 342/14/CONS, l'attuale sua rete si colloca al di sopra di tale numero minimo. Pertanto anche la chiusura definitiva di un certo numero di uffici postali, rispetto a quella temporanea, non comporterebbe violazione degli obblighi di accesso al servizio postale universale. Nella valutazione del principio di “continuità” nell'erogazione del servizio andrebbe, quindi, considerato che la copertura effettiva del territorio nazionale è più ampia rispetto alla copertura minima imposta dalla vigente regolamentazione.

Sulla scorta di tali motivazioni la Società respinge l'addebito mosso nell'atto di contestazione relativamente alla chiusura dell'ufficio postale suddetto, anche perché sostiene di aver avviato un'interlocazione con il Sindaco del Comune per il reperimento di ulteriore immobile adeguato nel territorio della fraz. Nocchi, e perché comunque sussistono difficoltà oggettive nel reperimento di locali idonei per la dimensione dei locali e caratteristiche costruttive e morfologiche.

Inoltre, la Società sostiene che al di fuori degli interventi di chiusura individuati nel Piano annuale di razionalizzazione e comunicati all'Autorità, può disporre degli altri per motivi diversi dalla diseconomicità, nel rispetto dei vincoli sulla distribuzione della rete sul territorio, trattandosi di interventi che non attengono né al presidio della capillarità della rete, né all'efficientamento della stessa.

Inoltre gli interventi di chiusura temporanea o permanente disposti dalla Società sugli uffici postali per ragioni diverse dalla diseconomia vengono definiti nell'ambito dell'autonomia organizzativa della Società, salvo l'obbligo di comunicazione con congruo anticipo alla clientela previsto dalla delibera n. 413/14/CONS (art. 8, comma 4).

In ogni caso, la portata della sanzione appare alla Società del tutto sproporzionata e non commisurata alla realtà dell'evento, anche tenendo conto della porzione territoriale in esame con l'atto di contestazione e che non poteva essere impiegato nella fattispecie un ufficio postale mobile, in quanto il suo impiego non sarebbe stato eccezionale e ridotto nel tempo e quindi avrebbe finito per violare previsioni in tema di salute e sicurezza sul luogo di lavoro.

3. Valutazioni dell'Autorità

Oggetto di valutazione del provvedimento è la violazione dell'obbligo di continuità relativamente alla chiusura dell'ufficio postale della fraz. Nocchi del comune di Camaiore.

Non sono fondate le motivazioni della Società volte a dimostrare che la chiusura del suddetto ufficio postale per ragioni diverse dalla diseconomicità e non possono dimostrare l'assenza di discontinuità nella erogazione del servizio. I principi che caratterizzano la fornitura del Servizio Universale postale sono, ai sensi dell'art. 3 d.lgs. n. 261/99, la continuità, la capillarità, la qualità determinata, l'accessibilità dei prezzi.

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 sono definiti in relazione alle necessità a cui il servizio universale è chiamato a rispondere (come individuate dell'art. 3, comma 8). Tra queste si richiamano, in particolare, 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 uno specifico sistema di sanzioni amministrative. Con riferimento ai punti di accesso alla rete del servizio postale ed in particolare per quanto riguarda la rete degli uffici postali, i principi di continuità dell'erogazione del servizio e capillarità della rete sono stati declinati dall'Autorità con la delibera n. 342/14/CONS ad integrazione del D.M. 7 ottobre 2008 che prescriveva, tra l'altro, l'operatività di "almeno un ufficio postale nel 96% dei Comuni italiani" e, nei Comuni con un unico presidio postale, in cui non è consentita la soppressione di uffici, si impone un'apertura al pubblico degli uffici non inferiore a tre giorni e a diciotto ore settimanali.

Ciò premesso, la Società pretende di giustificare la legittimità delle improvvise chiusure affermando che la propria rete è sopra dimensionata (delibera n. 342/14/CONS) rispetto a quella che deve essere garantita. Il numero minimo di uffici postali necessari ad assicurare il rispetto dei vigenti criteri di distribuzione è pari a circa 11.800 uffici, per cui, mantenendo inalterato il regime normativo attuale, il numero di uffici postali che la Società potrebbe decidere di chiudere è pari a circa 1200. Inoltre nel comune di Camaiore sono presenti altri uffici postali aperti sei giorni alla settimana.

La Società, tuttavia, anche se dotata di una rete "sovradimensionata" non può procedere a chiudere improvvisamente, anche se momentaneamente, uno dei circa 1200 uffici postali ritenuti in sovrannumero per via, sia di una finita locazione dei locali in cui operava l'U.P. in questione e sia di una difficile reperibilità di altri locali idonei nei

paraggi. Tali chiusure, infatti, esulerebbero da qualsivoglia procedimento amministrativo e finirebbero per avverarsi nel più totale arbitrio, magari riguardando anche uffici che garantirebbero condizioni di equilibrio economico. Inoltre la Società finirebbe per utilizzare il sovradimensionamento dei circa 1200 uffici aperti in più, e per i quali percepisce comunque il contributo del Servizio Universale, per poter “sopperire” ad una gestione manageriale degli uffici che in caso di eventi gestibili (quale appunto una finita locazione di un locale dove opera una succursale) indurrebbe ad un lassismo fattuale.

La riduzione del numero degli uffici aperti, non può avvenire in maniera discrezionale o a seguito di eventi congiunturali come nella fattispecie per una finita locazione senza aver predisposto una valida alternativa sul territorio, ma deve avvenire attraverso un procedimento amministrativo ben specifico e previsto dalla normativa vigente che prevede che la Società trasmetta all’Autorità con cadenza annuale l’elenco degli uffici postali e delle strutture di recapito che non garantiscono condizioni di equilibrio economico e, contestualmente, il piano di intervento per la progressiva razionalizzazione della loro gestione su cui l’Autorità svolge la sua attività di vigilanza e di verifica di congruità con le norme vigenti.

Una procedura e un’impostazione che vede prevalere la ratio propria del servizio universale, che - a tutela delle esigenze essenziali degli utenti - impone la fornitura del servizio anche in località per le quali è invocabile il cd. fallimento di mercato, in quanto zone caratterizzate da bassi volumi di domanda ed alti costi di esercizio, tali da rendere l’erogazione delle prestazioni e la loro continuità strutturalmente non redditiva ed antieconomica, ma fondamentale.

Ne deriva che il suddetto ufficio postale della fraz. Nocchi, ricadente nell’area comunale di Camaiole, come quelli attivi in altre parti del territorio nazionale, una volta ricompresi nella rete e, per tale motivo, considerati ai fini della quantificazione del servizio universale, sono da ritenersi essenziali per la fornitura del servizio universale postale e pertanto devono essere operativi con la continuità prevista dal loro orario di servizio settimanale, anche per garantire la capillarità del servizio.

Non sono, pertanto, giustificabili le chiusure anche non temporanee degli uffici postali per problemi ampiamente preventivabili e risolvibili, con un minimo livello di programmazione operativa e di efficiente organizzazione aziendale. Nella fattispecie la finita locazione di un immobile dove ha sede un ufficio postale rappresenta un evento ampiamente prevedibile e avrebbe dovuto indurre il competente management della Società ad effettuare una ricerca di un immobile da locare nella stessa località per continuare a fornire i servizi postali alla popolazione residente.

RITENUTA, in conclusione, la sussistenza della violazione dell’art. 3, comma 1, comma 5 lett. b), comma 8 *lett d*), d.lgs. 261/1999, con l’applicazione della sanzione

amministrativa prevista dall'art. 21, comma 1, d. lgs. n. 261/1999, in relazione alla chiusura dell'ufficio postale oggetto del presente provvedimento;

CONSIDERATO che risultano decorsi i termini prescritti 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;

RITENUTO, pertanto, di dover determinare la sanzione amministrativa pecuniaria nella misura del terzo del massimo edittale, pari ad euro 50.000,00 (cinquantamila/00), per la chiusura dell'ufficio postale di Nocchi, comune di Camaiore (prov. Lucca); in relazione ai criteri per la determinazione della sanzione di cui all'articolo 11 della legge 24 novembre 1981, n. 689;

CONSIDERATO quanto segue ai fini dell'irrogazione della sanzione e della sua quantificazione:

A. Gravità della violazione

Con riferimento alla gravità della violazione, va rilevato che l'illecito compiuto dalla Società attiene ad un obbligo che riguarda una caratteristica essenziale del Servizio Universale e che la norma violata mira ad evitare interruzioni nella fornitura del servizio postale sul territorio mediante la chiusura di uffici postali, senza che siano state attivate procedure che evitino alla utenza i relativi disagi;

B. Opera svolta dall'agente

Con riferimento all'opera svolta dall'agente, la Società ha manifestato la sua volontà di non voler violare preventivamente e sistematicamente la prescrizione legislativa, manifestata anche dal fatto che è stata la stessa Società ad aver comunicato, con una sorta di autoassunzione di responsabilità nei confronti dell'Autorità, la chiusura in questione, facendo palesare di aver agito nella errata consapevolezza della liceità del comportamento. È evidente, tuttavia, che la Società non ha attivato tutti gli strumenti in suo possesso per prevenire l'interruzione nella erogazione del servizio nel suddetto ufficio postale, magari trovando per tempo altri locali da locare nei paraggi;

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;

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, pari al terzo del massimo edittale (cinquantamila/00 euro);

VISTI gli atti del procedimento istruttorio;

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

ACCERTA

che la società Poste Italiane S.p.A., con sede in Roma, viale Europa n. 175, ha violato l'art. 3, comma 1, comma 5 *lett. b)*, comma 8 *lett d)*, del d.lgs. 261/1999, condotta sanzionabile ai sensi dell'art. 21, comma 1 decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261 per la chiusura dell'U.P. di Nocchi, comune di Camaiore (Lucca);

ORDINA

alla società Poste Italiane S.p.A., con sede in Roma, viale Europa n. 175, di pagare la somma di euro 50.000,00 (cinquantamila/00) quale sanzione amministrativa;

INGIUNGE

alla società Poste Italiane S.p.A., 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. 186/16/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. 186/16/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.

Napoli, 19 maggio 2016

IL PRESIDENTE
Angelo Marcello Cardani

IL COMMISSARIO RELATORE
Francesco Posteraro

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