



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

DELIBERA N. 188/16/CONS

ORDINANZA INGIUNZIONE A POSTE ITALIANE PER LA VIOLAZIONE DEGLI OBBLIGHI IN MATERIA DI SERVIZIO UNIVERSALE IN RELAZIONE ALLE PRESCRIZIONI DELLA LEGGE 20 NOVEMBRE 1982, N. 890, SULLA NOTIFICAZIONE DI ATTI A MEZZO POSTA.

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*”, 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*” e successive modificazioni;

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*” e successive modificazioni;

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 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. 11/15/DSP notificato alla società Poste Italiane in data 6 novembre 2015;

VISTA la nota della Direzione servizi postali del 31 marzo 2016 alla società Poste Italiane, con la quale si comunica la proroga dei termini procedimentali per 60 giorni, ai sensi dell'art.11, comma 2, del Regolamento sanzioni riportato nell'allegato A) alla delibera n. 529/15/CONS del 13 ottobre 2014, come modificata, da ultimo, dalla delibera n. 581/15/CONS;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

1. Il fatto e la contestazione

In data 6 novembre 2015 è stata notificata alla società Poste Italiane (di seguito denominata anche “la Società”) la contestazione n. 11/15/DSP con la quale è stato avviato, ai sensi dell'art. 21, comma 1, del d.lgs. 22 luglio 1999, n. 261, un procedimento sanzionatorio per la violazione degli obblighi connessi all'espletamento del servizio universale in relazione alla mancata osservanza delle prescrizioni in materia di notificazione di 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.

La condotta contestata era emersa nel corso di una verifica ispettiva, effettuata in data 9 giugno 2015, presso il Centro primario di distribuzione (di seguito CPD) di Roma Prati, sito in via Andreoli n. 9, quale Ufficio di rilevanza significativa a fini della vigilanza, considerata la sua ubicazione presso gli uffici giudiziari sia in materia civile che penale.

Presso i locali del predetto CPD è stato rinvenuto un numero molto elevato (circa tremila) di avvisi di ricevimento (di seguito MOD.23L) giacenti, non recapitati e non affrancati; i responsabili del CPD, inoltre, hanno dichiarato in sede ispettiva di non essere in grado di quantificare il ritardo accumulato – comunque superiore ai due mesi – nella lavorazione dei tremila modelli, rispetto ai termini previsti dalla legge per l'espletamento delle operazioni.

Dall'insieme dei tremila atti giacenti è stata estratta copia casuale di sei MOD23L, a riprova della giacenza oltre il termine previsto per la restituzione al mittente: per i sei modelli in questione l'avviso di avvenuta notifica (CAN) o di avvenuto deposito (CAD) risaliva al periodo novembre/dicembre 2014. Inoltre, due MOD23L risultavano incompleti, in quanto mancanti della data di emissione rispettivamente della CAN e della CAD.

2. Deduzioni difensive

Poste Italiane, alla quale era stata indicata, ai sensi dell'art. 18, comma 1, della l. 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, in data 7 dicembre 2015, una memoria di difesa articolata nei seguenti punti:

- a) **In merito alla presunta violazione dell'art. 3, comma 8, lett d), del d.lgs. 261/1999 che impone al fornitore del servizio universale di garantire un servizio ininterrotto, salvo i casi di forza maggiore.**
Con nota del 22 dicembre 2015 la Società ha comunicato di essersi avvalsa del beneficio del pagamento in misura ridotta, ai sensi dell'art. 16 della legge 22 novembre 1981 n. 689, per la violazione contestata, inviando copia del bonifico in data 17 dicembre 2015. Pertanto, tale violazione non sarà considerata nel presente provvedimento.
- b) **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).*
- c) **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 centro di distribuzione, in un circoscritto arco temporale*”
- d) **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 L. 689/1981, si imporrebbe nel caso di specie l'applicazione del minimo edittale.*
- e) **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. Alla Direzione, 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 degli atti giudiziari.

Per quanto riguarda le argomentazioni svolte in sede difensiva 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 del procedimento di notifica attraverso l'utilizzo del servizio postale. Il bene tutelato dalla citata norma è quello di consentire l'esercizio delle attività connesse all'instaurazione di procedimenti giudiziari, per il corretto esercizio, tra gli altri, del diritto di difesa. Con il d.lgs. n. 261/1999 si è 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 890/1982. Pertanto, le violazioni delle disposizioni ivi contenute rappresentano inadempimento degli obblighi connessi all'espletamento del servizio universale postale, sanzionabile dall'art. 21, comma 1 del d.lgs. n. 261/1999. Al riguardo non risultano 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 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 890 del 1982 trova giustificazione nell'esigenza di assicurare modalità di espletamento del servizio che rispettino le previsioni di legge a garanzia degli interessi pubblici sottesi a tale materia.

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, l'accertata giacenza di un elevato numero di MOD.23L è stata considerata unitariamente, sotto il profilo dell'inadempimento degli obblighi che incombono sul fornitore del servizio universale; si può considerare, infatti, unico il comportamento omissivo tenuto dalla Società che si è sostanziato in gravi negligenze nella gestione del flusso di lavorazione, in violazione della legge n. 892/1981, e nell'assenza di un efficace controllo; circostanze queste inequivocabilmente rilevate in sede ispettiva anche sulla base alle dichiarazioni, verbalizzate, dei responsabili del CPD.

Si aggiunge che devono ritenersi assorbite nella violazione più grave, consistente nella mancata restituzione al mittente del MOD23L, le violazioni relative alla incompleta compilazione di due modelli.

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. 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 l'atto di contestazione è stato notificato in violazione dell'art. 14 della legge n. 689/1981 e dell'art. 5, comma 3 dell'allegato A) della delibera 410/14/CONS come modificata dalla delibera n. 581/15/CONS.

Per quanto riguarda la valenza attribuita dalla Società all'attività ispettiva, quale momento accertativo della violazione contestata, è di tutta evidenza che l'ispezione, secondo quanto indicato nell'art. 13 della legge 689/81, rappresenta 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 1 689/81, in quanto il *dies a quo* per il decorso del termine di novanta giorni indicato nel citato articolo decorre dalla data della relazione preistruttoria indicata nell'atto di contestazione, che costituisce il momento accertativo della violazione riscontrata.

E' principio pacifico in giurisprudenza che l'arco di tempo entro il quale si deve provvedere alla notifica della contestazione ai sensi dell'art. 14 della legge n. 689 del 1981 decorre dall'accertamento dell'infrazione, momento quest'ultimo che, sempre secondo la medesima giurisprudenza, coincide, in una prospettiva teologicamente orientata, non già nel momento della conoscenza del fatto ipoteticamente sanzionabile nella sua materialità, ma in quello dell'acquisizione della piena conoscenza della condotta illecita; conoscenza, a sua volta, implicante il riscontro, anche ai fini della qualificazione giuridica e della corretta formulazione della contestazione, dell'esistenza e della consistenza dell'infrazione e dei suoi effetti.

4. Valutazioni dell'Autorità.

Alla luce di quanto emerso nel corso del procedimento sanzionatorio, risulta accertata la violazione degli obblighi connessi all'espletamento del servizio universale che, nel caso di specie, può essere unitariamente configurata in relazione all'accertata situazione di ingiustificata giacenza di un numero notevole di modelli 23L conseguenza di una gestione complessiva del servizio di notificazione di atti giudiziari a mezzo posta nel CPD di Roma Prati non rispettosa delle previsioni e dei termini di effettuazione del servizio stabiliti dalla legge 20 novembre 1982, n. 890.

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;

RITENUTA, pertanto, la sussistenza dei presupposti per l'applicazione della sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro cinquemila e euro centocinquantamila, ai sensi dell'art. 21, comma 1, del decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261;

RITENUTO, quanto alla determinazione della sanzione, di applicare il criterio del cumulo giuridico, poiché in base alle risultanze dell'attività ispettiva e alle ricostruzione della fattispecie *de quo* l'accertata giacenza di un elevato numero di MOD.23L può considerarsi come risultato di un unico comportamento omissivo della Società che si è sostanziato in gravi negligenze nella gestione del servizio, in violazione della legge n. 892/1981, e nell'assenza di un efficace controllo, e che pertanto le violazioni relative a ciascun modello possono configurare un'unica condotta giuridicamente rilevante;

RITENUTO di dover determinare la sanzione per l'accertata giacenza di ogni singolo modello 23L oltre il termine previsto dall'art. 8, comma 3, della legge n. 890/1982, nell'importo di euro 50.000,00 (cinquantamila,00) in base ai seguenti criteri di commisurazione di cui all'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, con effetti anche sul corretto esercizio del diritto di difesa. Inoltre, contrariamente a quanto affermato dalla società in sede difensiva - "*la violazione contestata è riconducibile ad una anomalia di processo, verificatasi presso un solo e specifico ufficio postale, in un circoscritto arco temporale*" - le medesime violazioni sono state riscontrate e verbalizzate in sede ispettiva anche in altri centri di produzione di Poste Italiane. Il danno per il singolo utente derivante dalla violazione di norme che devono essere rispettate per "esigenze di ordine pubblico" è di tutta evidenza. Il numero di avvisi di ricevimento giacenti, sebbene rapportato all'ordinario ciclo produttivo svolto presso il CPD di Roma Prati, è molto rilevante ed è indice di una evidente anomalia nella gestione del processo produttivo di notifica degli atti giudiziari, con conseguenti notevoli disservizi per l'utenza e, in generale, di un efficace controllo della qualità del servizio.

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.

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, attraverso adeguati strumenti di controllo, assicurando una corretta interpretazione ed applicazione delle norme che, nel caso di specie, sono state disattese riguardo alle condotte oggetto del presente provvedimento.

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 dovere determinare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria nella misura di euro 150.000,00 (centocinquantamila,00) corrispondente all'importo di euro 50.000 (cinquantamila) determinato per ogni singola violazione, aumentato del triplo in applicazione del principio del cumulo giuridico;

VISTI gli atti del procedimento;

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, con sede in Roma, viale Europa n. 175, ha violato le prescrizioni dell'art. 8, comma 3, della legge 20 novembre 1982, n 890, in materia di notificazione di atti a mezzo posta, non avendo restituito al mittente nei termini previsti un elevato numero di MOD 23L risultati giacenti presso il Centro primario di distribuzione di Roma Prati, sito in via Andreoli n. 9, in tal modo non rispettando gli obblighi connessi all'espletamento del servizio universale postale, condotta sanzionabile ai sensi dell'art. 21, comma 1, del decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261;

ORDINA

alla predetta società di pagare la somma di euro 150.000,00 (centocinquantamila,00) quale sanzione amministrativa pecuniaria per la violazione accertata dell'art. 8, comma 3, della legge 20 novembre 1982, n 890, in materia di notificazione di atti a mezzo posta, condotta sanzionabile quale inadempimento gli obblighi connessi all'espletamento del servizio universale ai sensi dell'art. 21, comma 1, del decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261;

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 IT54O0100003245348010237900, evidenziando nella causale “*Sanzione amministrativa irrogata dall’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni con Delibera n. 188 /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. 188/16/CONS*”.

Il presente atto può essere impugnato davanti al Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio entro 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