



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

DELIBERA N. 251/16/CONS

ORDINANZA INGIUNZIONE A POSTE ITALIANE S.P.A. 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 16 giugno 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”*;

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”* 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 n. 88/16/CONS del 24 marzo 2016;

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. 1/16/DSP, notificato in data 1 febbraio 2016 a Poste Italiane S.p.A.;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

1. Il fatto e la contestazione

In data 1 febbraio 2016 è stata notificata a Poste Italiane S.p.A. (di seguito denominata “Poste Italiane” o “la Società”) la contestazione n. 1/16/DSP del 1 febbraio 2016 per la violazione degli obblighi connessi all’espletamento del servizio universale, sanzionabile ai sensi dell’art. 21, comma 1, del d.lgs. 22 luglio 1999, n. 261, 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. La condotta contestata era emersa in esito ad una verifica ispettiva condotta in data 5 agosto 2015, ai sensi dell’art. 1 della delibera n. 220/08/CONS, come modificata dalla delibera n. 710/13/CONS, presso il Centro primario di distribuzione (di seguito CPD) di Roma Tiburtino Sud, sito in via Palmiro Togliatti n. 1050. Presso i locali del predetto centro, erano giacenti sedici avvisi di ricevimento di atti giudiziari (di seguito MOD. 23L), benché fosse trascorso 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. Inoltre, presso un c.d. “*sportello inesitate*” aperto al pubblico all’interno dello stesso CPD, non era disponibile alla clientela la documentazione prevista all’art. 8, comma 3, della “*Direttiva generale per l’adozione da parte dei fornitori di servizi postali delle carte dei servizi*”, di cui all’allegato A della delibera n. 413/14/CONS del 29 luglio 2014, ad esclusione del formulario per la presentazione del reclamo per disservizio postale, nonché copia della carta dei servizi di cui all’art. 2, comma 4, *lett. a)* della predetta direttiva.

2. Deduzioni difensive

Poste Italiane ha inviato, con PEC in data 2 marzo 2016 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 “*in relazione al trattamento dei singoli invii il Fornitore è chiamato a rispondere nei confronti dell’utenza direttamente interessata per i ritardi o in caso di comprovati disservizi imputabili [...] risulta di chiara evidenza come il trattamento dei singoli invii trovi specifica tutela attraverso un sistema di responsabilità diretta verso gli utenti, mentre non assume rilievo rispetto all’attivazione del sistema sanzionatorio di cui all’art. 21 del d.lgs. 261/99*”.

b) Inapplicabilità del cumulo materiale delle sanzioni, considerato che “*la condotta eventualmente omissiva si è verificata presso un solo e specifico CPD, in un arco di tempo assai circoscritto [...] il contegno asseritamente omissivo di Poste Italiane, soddisfacendo il duplice requisito della contestualità degli atti e della unicità dell’effetto*”.

previsto dalle linee guida, non integrerebbe due distinte condotte, bensì una singola condotta [...] con conseguente applicazione del cumulo giuridico di sanzioni”.

c) Irragionevolezza e difetto di proporzionalità delle contestazioni in quanto, per quanto riguarda le violazioni degli obblighi riguardanti gli atti giudiziari *“il sistema di responsabilità in materia di qualità dei prodotti postali obbliga il Fornitore del Servizio universale al rispetto dell’obiettivo di recapito stabilito dall’Autorità sulla base di standard definiti rispetto a determinate soglie percentuali, e non alla totalità degli invii gestiti (100%) dallo stesso [...] dovendosi piuttosto ravvisare nella gestione dei sedici mod. 23L oggetto della contestazione un mero errore materiale [...] una mera irregolarità di processo senza effetti immediati sull’interesse tutelato”.* Per quanto concerne la violazione degli obblighi di cui all’allegato A alla delibera n. 413/14/CONS, la società sostiene di aver *«ottemperato attraverso la documentazione resa disponibile all’interno dell’area destinata all’Ufficio postale “Tiburtino Sud”»* in quanto *“il locale costituisce un corpo unico (organizzato in diversi spazi) con medesimo indirizzo al quale [...] si accede tramite un unico ingresso che serve sia il CPD Tiburtino Sud che l’Ufficio Postale Tiburtino Sud”.*

d) Rilievi di natura procedurale, in quanto *“si ritiene che l’accertamento sia stato svolto, sia stato concluso e si sia formalizzato lo stesso 5 agosto 2015 [...] 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 n. 581/15/CONS”.*

3. Risultanze istruttorie

Oggetto della contestazione è la condotta tenuta da Poste Italiane in violazione:

- 1) delle disposizioni che disciplinano la notificazione degli atti giudiziari a mezzo posta, di cui alla legge 20 novembre 1982, n. 890;
- 2) degli obblighi informativi di cui all’allegato A) alla delibera n. 413/14/CONS.

Per quanto riguarda le argomentazioni difensive relative alla violazione degli obblighi di cui all’allegato A) alla delibera n. 413/14/CONS, si ritiene di poter accogliere quanto rappresentato da Poste Italiane, considerato che l’ubicazione del c.d. *“sportello inesitate”*, in questo specifico caso, posto all’interno dello stesso locale aperto al pubblico adibito anche ad Ufficio postale, consente all’utenza di poter agevolmente prendere visione della documentazione indicata nel citato allegato A) della delibera n. 413/14/CONS. La società sostiene, infatti, che tale documentazione è comunque presente presso gli sportelli dell’Ufficio postale e pertanto la relativa consultazione da parte dell’utenza non viene compromessa. In buona sostanza, il cittadino che si reca allo sportello inesitate, ha ben chiaro di poter consultare e ricevere copia della documentazione nell’ambito dello stesso locale aperto al pubblico nel quale è presente anche l’Ufficio postale e che, peraltro, presenta anche un unico ingresso, che serve sia il CPD Tiburtino Sud che l’Ufficio Postale *“Tiburtino Sud”*.

Per quanto attiene agli argomenti di difesa proposti per le altre violazioni oggetto della contestazione, si rappresenta quanto segue:

a) Sulla inapplicabilità dell'art. 21 del d.lgs. n. 261/1982.

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 normativa 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. Nel caso di specie la norma impone di inviare entro dieci giorni al mittente l'avviso di ricevimento contenente l'annotazione dell'avvenuto deposito.

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, sanzionabili 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 *“in relazione al trattamento dei singoli invii il Fornitore è chiamato a rispondere nei confronti dell'utenza direttamente interessata per i ritardi o in caso di comprovati disservizi imputabili”*.

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 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, si osserva che la mancata restituzione al mittente dell'atto giudiziario dei MOD. 23L rinvenuti presso il citato CPD è stato già oggetto di cumulo giuridico in quanto le violazioni sono state unificate sul piano temporale considerando la data di spedizione della CAD il 20 luglio 2015 per 4 modelli, il 22 luglio 2015 per i restanti 12 modelli.

Non è invece possibile effettuare il cumulo giuridico di tutte le violazioni, come richiesto da Poste Italiane non essendovi la contestualità della condotta omissiva, perché le violazioni si sono verificate in giorni diversi e non consecutivi pertanto esse rappresentano distinte violazioni alle quali deve applicarsi il principio del cumulo materiale delle sanzioni.

c) 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 n. 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 le ispezioni, secondo quanto indicato nell'art. 13 della legge n. 689/81, e dall'art. 3, comma 1 del *Regolamento sanzioni*, rappresentano attività prodromiche alla fase accertativa. 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 preistruttoria indicata nell'atto di contestazione, redatta entro il termine di cui all'art. 3, comma 3, del citato *Regolamento sanzioni*, che costituisce il momento accertativo della violazione riscontrata.

4. Valutazioni dell'Autorità.

Per le ragioni esposte in epigrafe e alla luce di quanto emerso nel corso del procedimento sanzionatorio, si ritiene di poter accogliere le tesi difensive proposte da Poste Italiane soltanto in relazione alla violazione degli obblighi di cui all'allegato A) alla delibera n. 413/14/CONS.

Risulta pertanto accertata la violazione degli obblighi connessi all'espletamento del servizio universale in relazione alla mancata osservanza delle prescrizioni di cui alla legge 20 novembre 1982, n. 890. Ne consegue, pertanto, l'applicazione della sanzione amministrativa prevista dall'art. 21, comma 1, del d.lgs. n. 261/1999, in relazione alla mancata restituzione di quattro MOD. 23L (unicità della violazione in relazione all'emissione della CAD nello stesso giorno, 20 luglio 2015) e dodici MOD. 23L (unicità della violazione in relazione all'emissione della CAD nello stesso giorno, 22 luglio 2015) nonostante fosse trascorso 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.

CONSIDERATO che risultano decorsi i termini previsti per l'obblazione 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, con effetti negativi anche sul corretto esercizio del diritto di difesa. Inoltre, contrariamente a quanto affermato dalla società in sede difensiva - *“la violazione contestata è riconducibile alla medesima anomalia di processo, verificatasi presso un solo e specifico CPD, 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.

Si deve tuttavia osservare che il numero di MOD. 23L rinvenuti in giacenza è esiguo ed il ritardo, rispetto alla data di restituzione, non particolarmente grave.

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 idonea 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.

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.

RITENUTA, pertanto, la sussistenza dei presupposti per l'applicazione della sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 5.000,00 (cinquemila/00) a euro 150.000,00 (centocinquantamila/00) ai sensi dell'articolo 21, comma 1, del d.lgs. 22 luglio 1999, n. 261;

RITENUTO, quanto alla determinazione della sanzione di applicare il criterio del cumulo giuridico, poiché ad esito delle attività istruttorie espletate le violazioni relative ai modelli 23L non restituiti, con CAD emessa nella medesima giornata, possono

considerarsi sotto il profilo della gestione del servizio come una condotta omissiva giuridicamente rilevante;

RITENUTO di dovere determinare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria nella misura di euro 15.000,00 (quindicimila/00), per le violazioni commesse nella giornata del 20 luglio 2015 e di euro 15.000,00 (quindicimila/00), per le violazioni commesse nella giornata del 22 luglio 2015, per un totale di euro 30.000 (trentamila,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 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 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 relativi all'espletamento del servizio universale, servizio affidato in via esclusiva, dall'art. 4 del d.lgs. n. 261/1999, a Poste Italiane quale fornitore del servizio universale postale, per la mancata restituzione al mittente dell'atto giudiziario di quattro modelli 23L/AG, per i quali era stata emessa una CAD, recanti la data del 20 luglio 2015 e dodici modelli 23L/AG, per i quali era stata emessa una CAD, recanti la data del 22 luglio 2015 che risultavano ancora in giacenza presso i locali del CPD di Roma Tiburtino Sud, sito in via Palmiro Togliatti n. 1050, nonostante fosse trascorso 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.

ORDINA

alla società Poste Italiane, con sede in Roma, viale Europa n. 175, di pagare la somma di euro 30.000,00 (trentamila/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. 251/16/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. 251/16/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, 16 giugno 2016

IL PRESIDENTE
Angelo Marcello Cardani

IL COMMISSARIO RELATORE
Francesco Posteraro

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