

**DELIBERA N. 33/21/CONS**

**ORDINANZA INGIUNZIONE ALLA SOCIETÀ CITYMY PER LA  
VIOLAZIONE DELL'ART. 5 DEL D. LGS. N. 261/1999 E DELL'ART. 3 DEL  
REGOLAMENTO IN MATERIA DI TITOLI ABILITATIVI PER L'OFFERTA  
AL PUBBLICO DI SERVIZI POSTALI, APPROVATO CON DELIBERA N.  
129/15/CONS**

**L'AUTORITÀ**

NELLA riunione di Consiglio del 4 febbraio 2021;

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

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);

VISTO il decreto - legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante “*Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici*” come convertito dalla legge n. 214 del 22 dicembre 2011, 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, da ultimo, dalla delibera n. 696/20/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. 697/20/CONS;

VISTA la delibera n. 129/15/CONS, dell’11 marzo 2015, recante “*Approvazione del regolamento in materia di titoli abilitativi per l’offerta al pubblico di servizi postali*”;

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*”;

VISTO il verbale dell’ispezione effettuata dalla Guardia di Finanza- Gruppo di Termini Imerese - in data 3 luglio 2019 presso la ditta individuale Giallombardo Francesca avente sede legale ad Alia (PA), in via G. Garibaldi, 66;

VISTO il contratto di affiliazione commerciale, acquisito nel corso dell’ispezione, tra la società a responsabilità limitata Citymy (affiliante, di seguito “Citymy” o “Società”), operante con il marchio “Posta Centrale”, e la ditta individuale Giallombardo Francesca (affiliato);

VISTA la nota del 25 ottobre 2019 del Ministero dello sviluppo economico (di seguito MISE) che, su richiesta dell’Autorità, comunicava che la ditta individuale Giallombardo Francesca non era in possesso di un titolo abilitativo per l’offerta al pubblico di servizi postali, né risultava essere stata indicata quale sede operativa o mandataria della società Citymy;

VISTE le note del 13 dicembre 2019 e del 3 marzo 2020 del MISE che, in risposta alle richieste dell’Autorità del 5 dicembre 2019 e del 27 febbraio 2020, ha trasmesso l’elenco delle agenzie, affiliate a Citymy, precisando che cinque di queste ultime, tra le quali la ditta Giallombardo Francesca, non erano in possesso di titolo abilitativo all’offerta al pubblico di servizi postali né erano state indicate quali sedi operative o mandatarie della società;

VISTA la nota del 10 marzo 2020 con la quale l’Autorità ha diffidato, assegnando un termine di quarantacinque giorni, la società Citymy a regolarizzare, attraverso il conseguimento del titolo abilitativo prescritto, la posizione della ditta Giallombardo Francesca, oggetto dell’attività ispettiva, nonché delle altre quattro agenzie facenti parte della rete della società e prive di titolo abilitativo;

VISTO il decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, recante “*Misure di potenziamento del Servizio sanitario*”

*nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*) e, in particolare, l'art. 103, comma 1;

VISTO il decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23, recante *“Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali”* e, in particolare, l'art. 37;

CONSIDERATO che Citymy non ha adempiuto a quanto richiesto nell'atto di diffida, né ha fornito alcuna risposta all'Autorità;

VISTA la relazione sulle risultanze preistruttorie di cui alla nota del 14 luglio 2020;

VISTO l'atto di contestazione n. 31/20/DSP dell'8 ottobre 2020, notificato alla Società il successivo 9 ottobre, unitamente alla relazione sulle risultanze preistruttorie;

CONSIDERATO che Citymy non si è avvalsa della facoltà del pagamento in misura ridotta di cui all'art. 16 della legge n. 689/1981;

VISTI tutti gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

## **1. Il fatto e la contestazione**

Nell'ambito dell'attività svolta dalla Guardia di Finanza per il contrasto all'attività abusiva svolta nel settore postale, è stata effettuata un'ispezione presso la sede della ditta Giallombardo Francesca dalla quale è emerso che quest'ultima forniva servizi postali in virtù di un contratto di affiliazione commerciale, stipulato con Citymy, operatore postale, titolare dell'autorizzazione generale n. 4249/2017 e della licenza individuale n. 1190/2011, che esercita l'attività con il marchio “Posta Centrale” .

Con tale contratto, in vigore dal 1° luglio 2014, Citymy (affiliante) ha affidato alla ditta individuale Giallombardo Francesca (affiliato) l'attività di gestione, di raccolta, di trasporto, di smistamento e di distribuzione degli invii postali, utilizzando il marchio “Posta Centrale” che contraddistingue la rete creata da Citymy.

Si tratta di servizi rientranti nel servizio universale, per la cui erogazione è prescritto il rilascio di una licenza individuale (art.5 del d. lgs. n. 261/1999 e art.3 del *“Regolamento in materia di titoli abilitativi per l'offerta al pubblico di servizi postali”*).

In particolare, il titolo abilitativo è richiesto per lo svolgimento anche di una sola delle fasi in cui si articola il servizio postale (raccolta, smistamento, trasporto e distribuzione degli invii), ad esclusione dell'attività di solo trasporto.

Nelle premesse della delibera n. 129/15/CONS (in particolare, al paragrafo 171) si precisa che i diversi soggetti che partecipano al processo produttivo per l'offerta al pubblico di servizi postali, laddove vogliono mantenere una posizione autonoma e indipendente sotto il profilo societario, così come avviene attraverso il contratto di affiliazione (*franchising*), devono munirsi di un autonomo titolo abilitativo.

Ciò stante, a seguito di specifiche richieste degli Uffici, il Ministero dello sviluppo economico, ha comunicato che la ditta Giallombardo Francesca altri quattro soggetti non erano in possesso dei titoli abilitativi all'offerta al pubblico di servizi postali né risultava indicata, quale sede operativa o mandataria di Citymy.

La Società, alla luce dei contenuti del contratto di *franchising*, è stata ritenuta responsabile di aver utilizzato imprese, prive del necessario titolo abilitativo, per svolgere servizi postali nell'ambito della rete da essa creata e preordinata all'offerta al pubblico di servizi postali. La rete risultava organizzata secondo *standard* omogenei, sottoposta ai poteri di direzione e coordinamento della società che gestiva le attività attraverso le dettagliate prescrizioni operative e tecniche che le imprese affiliate erano tenute a rispettare.

Per tali motivi, con nota del 10 marzo 2020, la società Citymy è stata diffidata, assegnando un termine di quarantacinque giorni, a regolarizzare, attraverso il conseguimento del prescritto titolo abilitativo, la posizione della ditta Giallombardo Francesca, oggetto dell'attività ispettiva, nonché delle altre quattro agenzie facenti parte della rete della società e anch'esse prive di titolo abilitativo.

Il computo del termine di 45 gg indicato nell'atto di diffida è stato effettuato tenendo conto della sospensione dei termini procedurali e della successiva proroga (23 febbraio- 15 maggio 2020) prevista a causa dell'emergenza sanitaria.

A seguito della diffida, Citymy non ha fatto pervenire alcun riscontro e di conseguenza con il citato atto 31/20/DSP le è stato contestato di aver offerto al pubblico di un servizio postale, rientrante nel servizio universale, anche attraverso un soggetto non munito di licenza individuale, in violazione dell'art. 5 del d.lgs. n. 261/1999 e dell'art. 3 del "*Regolamento in materia di titoli abilitativi per l'offerta al pubblico di servizi postali*".

Tale condotta è sanzionabile ai sensi dell'art. 21, comma 4, del d.lgs. n. 261/1999 (minimo edittale 5 mila euro, massimo edittale 150 mila euro).

## **2. Deduzioni difensive**

La Società non si è avvalsa della facoltà, entro il termine indicato nell'atto di contestazione, *“di presentare memorie, perizie ed altri scritti difensivi, nonché di chiedere di essere sentiti dal responsabile del procedimento”* ai sensi dell'articolo 9 del Regolamento.

## **3. Risultanze istruttorie e valutazioni dell'Autorità**

La società non ha presentato scritti difensivi e, pertanto, non possono che confermarsi i contenuti e le conclusioni dell'atto di contestazione, qui da intendersi integralmente richiamati.

Il contratto di affiliazione commerciale, predelinea un modello organizzativo unitario del tutto peculiare, laddove attribuisce a Citymy un ruolo di direzione e coordinamento che si manifesta, in particolare, attraverso l'attribuzione alla società di penetranti poteri di ingerenza in tutte le funzioni essenziali delle imprese dipendenti che, sotto il profilo tecnico ed operativo, devono svolgere le attività postali attenendosi alle istruzioni tecniche ed operative contenute nel *“Manuale”*, parte integrante del contratto.

La società, dunque, sotto il profilo organizzativo e gestionale, in aggiunta alla propria posizione di franchisor, esercita su tutta la rete nel suo complesso e sui singoli soggetti che la compongono penetranti poteri di direzione e coordinamento, attraverso il controllo di ogni fase dell'attività postale svolta dal singolo affiliato, allo scopo di organizzare la fornitura di servizi postali indiscutibilmente riconducibili al marchio *“PostaCentrale”* che, dunque, contraddistingue unitariamente i servizi postali forniti dalla società.

Come si ricava incontrovertibilmente anche dal sito, l'offerta dei servizi si svolge attraverso un'unica organizzazione composta da varie agenzie di *Posta Centrale*” (le *“nostre agenzie”*, si legge nel sito), presenti in varie Regioni, con prodotti e servizi omogenei.

L'ingerenza nell'attività e nelle scelte imprenditoriali degli affiliati risulta evidente dalla lettura delle clausole del contratto.

All'articolo 2, *“Attribuzioni dell'affiliato PostaCentrale”*, dove si legge che l'affiliato:

2) *Gestisce (...) le attività connesse all'attività postali secondo le aree d'attività che sono e verranno selezionate da PostaCentrale.*

7) Utilizza, secondo le modalità definite dall'affiliante, e comunque per i soli scopi di cui al presente contratto, tutte le soluzioni ed i prodotti informatici (sia hardware che software) che l'Affiliante gli mette a disposizione in forma esclusiva e in licenza d'uso.

Sono poi rilevanti le obbligazioni del soggetto affiliato (art. 3) che è tenuto a:

d) impiegare le insegne, i moduli, i timbri, i bolli previsti da PostaCentrale per l'esercizio dell'attività postate ed in ogni altra attività correlata.

e) acquistare oggetti o mobili o suppellettili funzionali all'attività a proprie spese sotto la direzione dell'Affiliante.

(...) l'uso del marchio "PostaCentrale per le insegne e i veicoli dell'azienda secondo lo schema, i caratteri e i colori di decorazione forniti esclusivamente dall'Affiliante;

h) far sempre indossare durante il servizio ai propri dipendenti o collaboratori un adeguato abbigliamento e il tesserino di riconoscimento, oltre che a qualificarsi sempre come "Postino PostaCentrale", impegnandosi ad acquistare da PostaCentrale eventuali ulteriori accessori informatici che l'affiliante ritenesse utili e/o necessari per l'esercizio dell'attività, in una continua ottica di miglioramento del servizio offerto;

p) Poste Centrale si riserva di apportare migliorie ed implementazioni ai servizi offerti ed al software senza richiedere il consenso dell'interessato;

v) (...) PostaCentrale analizzerà periodicamente (ogni sei mesi) la realizzazione dei fatturati mensili dell'Agenzia"

Estremamente significative sono le clausole relative al Manuale Operativo e, in particolare, quelle indicate all'art. 3, punto e1):

*"Qualsiasi prodotto postale .....e i prodotti a data e ora certa dovranno essere gestiti secondo quanto previsto dal Manuale Operativo dei servizi postali di PostaCentrale, sia per quanto concerne il protocollo operativo di lavoro, sia per quanto concerne i corrispettivi economici, le tariffe e i costi...Il Manuale Operativo tratterà tutti gli elementi organizzativi, tecnici ed operativi della rete. In particolare delle tecniche per l'esercizio dell'attività [postale]. Il Manuale operativo potrà essere soggetto ad aggiornamenti, modifiche ed integrazioni a seguito dell'esperienza operativa sviluppata da PostaCentrale. Gli aggiornamenti sono decisi unilateralmente dalla Società e comunicati all'affiliato che deve accettare le modifiche e, si legge: "...non potrà pretendere risarcimenti o invocare danni" . Nella parte conclusiva del*

punto e1) si precisa che: *“Il Manuale Operativo (tutto) è parte integrante del presente contratto”*.

La responsabilità delle attività svolte dalle imprese che compongono l'organizzazione deve essere imputata al soggetto di vertice che svolge attività di direzione unitaria. Ciò vale soprattutto se, come nel caso di specie, le singole imprese sono soggette ai poteri penetranti nella gestione dell'attività imprenditoriale: poteri prescrittivi che attraverso le dettagliate istruzioni del Manuale, parte integrante del contratto di affiliazione, conformano l'attività postale delle imprese affiliate in tutti gli aspetti: operativi, tecnici e gestionali.

L'obbligo di garanzia, e il conseguente regime di responsabilità, è riconosciuto poi dalla stessa Società che, nel predisporre il contratto standard di affiliazione commerciale, ha previsto, all'art. 2, punto 2, che l'affiliante (PostaCentrale) deve provvedere a *“a predisporre...la documentazione necessaria al rilascio della Licenza individuale e all'approvazione della Carta dei servizi per ogni singolo affiliato per l'esercizio dell'attività postale”*

La Società, inoltre, quando si rivolge alle imprese per convincerle ad entrare nella propria rete di affiliazione commerciale (*“Entra nel nostro franchising”*, si legge nel sito) assume l'impegno di svolgere le *“pratiche di istruttoria”* per la *“Licenza ministeriale”*.

RITENUTO che, alla luce di quanto emerso nel corso del procedimento sanzionatorio, per le motivazioni sopra espresse, risulta accertata da parte di Citymy la violazione dell'art. 3 del d.lgs. n. 261/1999 e dell'art. 5 del *“Regolamento in materia di titoli abilitativi per l'offerta al pubblico di servizi postali”*, sanzionabile ai sensi dell'art. 21, comma 4, del d.lgs. n. 261/1999, per aver utilizzato, al fine di fornire al pubblico servizi postali, rientranti nel servizio universale, la ditta individuale Giallombardo Francesca non munita del prescritto titolo abilitativo, vale a dire, la licenza individuale.

CONSIDERATO che, ai sensi dell'art. 21, comma 4, del d. lgs. n. 261/1999 *“chiunque espleti servizi rientranti nel servizio universale senza aver conseguito la prescritta licenza individuale è punito con una sanzione pecuniaria amministrativa da cinquemila 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**

Se si guarda alla natura dell'interesse tutelato, la violazione accertata nell'ambito del procedimento sanzionatorio è grave perché Citymy ha creato una rete per la fornitura di servizi postali utilizzando soggetti privi di titolo.

Sotto il profilo, invece, dell'oggettiva rilevanza condotta, valutata alla stregua delle sue concrete modalità di attuazione, come previsto dalle citate Linee guida, la violazione deve essere considerata di non particolare gravità in ragione dell'estensione dell'area di competenza dell'agenzia (la ditta individuale Giallombardo Francesca), limitata ad un ambito locale e, conseguentemente, della potenzialità lesiva della condotta circoscritta ad un numero limitato di utenti.

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

Quanto alle azioni concretamente intraprese per la reintegrazione dell'ordine giuridico violato, si rileva che la Società, a seguito della notifica dell'atto di contestazione, non ha intrapreso alcuna iniziativa finalizzata alla rimozione o attenuazione delle conseguenze dell'illecito.

L'autore della violazione, anche dopo la contestazione, non si è attivato, in modo sollecito e diligente per rimuovere le conseguenze della stessa, né tantomeno ha fornito piena collaborazione nella fase istruttoria

#### **C) Personalità dell'agente**

Con riferimento alla personalità dell'agente, la Società in precedenza non risulta essere stata destinataria di provvedimenti sanzionatori da parte di questa Autorità.

In base alle informazioni contenute nella visura camerale ordinaria, estratta dalla banca dati "Telemaco" del Registro delle Imprese, la Società risulta essere una microimpresa, dotata di 3 dipendenti, e potrebbe non disporre di figure professionali in grado di valutare appieno la conformità dell'attività svolta alla normativa vigente in materia di servizi postali.

#### **D) Condizioni economiche dell'agente**

Con riferimento alle condizioni economiche dell'agente, si ritiene che siano tali da giustificare la complessiva misura della sanzione pecuniaria oggetto del presente atto: nel conto economico del bilancio di esercizio al 31/12/2019 l'importo iscritto alla

voce A1 del conto economico, “ricavi delle vendite e delle prestazioni” è pari a 187.077 euro.

RITENUTO di dovere determinare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria per la condotta violativa accertata nella misura di euro 10.000 (diecimila/00), ritenendola sufficientemente afflittiva in relazione agli usuali criteri per la determinazione della sanzione di cui all'art. 11 della legge n. 689/1981;

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

### **ACCERTA**

la violazione, da parte della società Citymy S.r.l., con sede legale in Largo Modica, 28\30 – 90047 Partinico (PA) dell'art. 3 del d.lgs. n. 261/1999 e dell'art. 5 del “*Regolamento in materia di titoli abilitativi per l'offerta al pubblico di servizi postali*” (allegato A delibera n. 129/15/CONS), in relazione alla condotta sopra descritta;

### **ORDINA**

Alla medesima società di pagare la complessiva somma di euro 10.000/00(diecimila\00) quale sanzione amministrativa pecuniaria per la violazione accertata;

### **INGIUNGE**

alla medesima società 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. 33/21/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.33/21/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 ordinanza ingiunzione, mediante istanza motivata da presentare al protocollo generale dell'Autorità attraverso posta elettronica certificata all'indirizzo [agcom@cert.agcom.it](mailto: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, bilancio e digitalizzazione.

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

Roma, 4 febbraio 2021

IL PRESIDENTE  
Giacomo Lasorella

IL COMMISSARIO RELATORE  
Laura Aria

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