



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

DELIBERA N. 373/17/CONS

ORDINANZA INGIUNZIONE A POSTE ITALIANE S.P.A. PER LA VIOLAZIONE DEGLI OBBLIGHI CONNESSI ALL'ESPLETAMENTO DEL SERVIZIO UNIVERSALE

L'AUTORITÀ

NELLA riunione di Consiglio del 26 settembre 2017;

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

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 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 e, in particolare, l'art. 22 *bis*, comma 1;

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 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 (di seguito denominata Autorità) i poteri previamente attribuiti all'Agenzia di regolamentazione dall'art. 2, comma 4, del d.lgs. n. 261/1999;

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. 125/17/CONS;

VISTA la delibera n. 385/13/CONS, del 20 giugno 2013, recante “*Approvazione, con modifiche, delle condizioni generali di servizio per l'espletamento del Servizio universale postale*”;

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;

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 Contratto di programma 2015-2019 tra il Ministero dello sviluppo economico e Poste Italiane S.p.A. (di eseguito, Contratto di programma);

VISTI i verbali delle ispezioni condotte il giorno 11 ottobre 2016, contemporaneamente, presso le seguenti sedi operative di Poste Italiane S.p.A. (di seguito, Poste Italiane o PI):

centro primario di distribuzione di Milano Isola, sito in via Valtellina n. 5 (di seguito, CPD Milano Isola),

- centro primario di distribuzione di Milano Centro, sito in via Valtellina n. 5 (di seguito, CPD Milano Centro),

- centro primario di distribuzione di Milano Bovisa, sito in piazzale Lugano n. 15, (di seguito, CPD Milano Bovisa);

VISTI i verbali delle ispezioni condotte il giorno 12 ottobre 2016, contemporaneamente, presso le seguenti sedi operative di Poste Italiane S.p.A.:

- centro di meccanizzazione postale di Milano Peschiera Borromeo, sito in via Archimede n. 2 (di seguito, CMP Milano Peschiera Borromeo),

- centro di meccanizzazione postale di Milano Roserio, sito in via Cristina Belgioioso n. 165/1 (di seguito, CMP Milano Roserio);

VISTA la nota del 26 ottobre 2016, con cui Poste Italiane ha chiesto la rettifica di quanto riportato nel verbale dell'ispezione presso il CMP Milano Roserio, in particolare delle dichiarazioni rese in quella occasione dal direttore del centro;

VISTA la nota del 4 novembre 2016, con cui l'Autorità, prendendo atto delle osservazioni formulate da Poste Italiane e lasciando impregiudicata la possibilità per la Società di contestare gli esiti delle attività ispettive nell'ambito del procedimento sanzionatorio, non ha accolto la suddetta richiesta di rettifica;

VISTO l'atto di contestazione n. 5/17/DSP, notificato a Poste Italiane in data 16 marzo 2017, e la relazione sulle risultanze preistruttorie di cui alla nota del 29 dicembre 2016 ad esso allegata;

VISTA la memoria difensiva di Poste Italiane del 14 aprile 2017, illustrata nel corso dell'audizione tenutasi il 17 maggio 2017;

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

VISTO l'approfondimento istruttorio disposto dal Consiglio nella riunione del 27 luglio 2017;

VISTA la nota del 28 luglio 2017, con cui è stata comunicata a Poste Italiane la proroga del termine di conclusione del procedimento;

CONSIDERATI i risultati degli ulteriori approfondimenti svolti;

VISTI tutti gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

1. Il fatto e la contestazione

In tutti i centri della rete di Poste Italiane oggetto di ispezione sono stati rinvenuti invii di altri operatori, indebitamente acquisiti dai portalettere.

Complessivamente, presso i CPD di Milano Bovisa, Milano Isola e Milano Centro sono stati rinvenuti - anche attraverso la verifica del contenuto delle borse dei portalettere al ritorno dalle attività di recapito - 81 invii di altri operatori.

Nel CMP Milano Peschiera Borromeo è stata rinvenuta, poi, una scatola contenente 70 invii dell'operatore Nexive, nonché ulteriori scatole contenenti corrispondenza del medesimo operatore provenienti da diversi CPD lombardi, dalle quali sono stati estratti 47 invii. Anche presso il CMP Milano Roserio sono stati rinvenuti 117 invii di altri operatori provenienti da diversi CPD.

Si precisa che la stragrande maggioranza (circa il 90%) dei predetti invii sono riferibili a Nexive, mentre la restante parte è ripartita tra altri operatori (Fulmine Group, Smmart Post, Posta City, Sail Post, Docmail e Ammiraglia) ma con valori assoluti trascurabili.

Precisato che gli invii di altri operatori sono oggetto di rendicontazione, in sede di ispezione presso lo stesso CMP, in risposta alla domanda sulla quantificazione dei resi, i responsabili del centro hanno presentato delle tabelle riepilogative sul numero di invii di altri operatori rinvenuti nella rete di Poste Italiane durante tutto il 2015 e nei mesi da gennaio a settembre del 2016. Nelle suddette tabelle, denominate "tabelle riepilogative", sono riportati i seguenti dati:

- numero totale effettivo di rinvenimenti su base mensile distinto per invii di altri operatori provenienti da vuotatura cassetta e invii di altri operatori provenienti da CPD,

- numero medio di rinvenimenti giornalieri su base mensile distinto per invii di altri operatori provenienti da vuotatura cassetta e invii di altri operatori provenienti da CPD.

I dati indicati nelle predette tabelle riepilogative descrivono la seguente situazione:

- nel 2015, su un totale di 111.336 invii di altri operatori, 100.202 invii provengono da CPD (portalettere) e 11.134 da vuotatura cassette,

- nel 2016 (da gennaio a settembre), su un totale di 74.519 invii di altri operatori, 67.067 invii provengono da CPD (portalettere) e 7.452 da vuotatura cassette;

In merito al contenuto delle suddette tabelle, Poste Italiane ha inviato la citata richiesta di rettifica del verbale con la quale non contesta i dati indicati nelle tabelle, ma asserisce che si tratterebbe di dati stimati e che le percentuali del 10% e 90% applicate

al numero medio giornaliero di invii di altri operatori rinvenuti nella rete di Poste Italiane per distinguere gli invii provenienti da vuotatura cassetta dagli invii acquisiti da portalettere, sarebbero state utilizzate erroneamente dal proprio personale (in particolare, il direttore del CMP). Le percentuali, infatti, riguarderebbero la ripartizione del totale dei flussi in entrata al CMP, comprensivo dei resi di Poste Italiane stessa (che costituiscono la parte preponderante del totale).

Nella richiesta di rettifica del verbale Poste Italiane ha, inoltre, fornito un'analisi degli invii Nexive giacenti presso il CMP Milano Borromeo dal 12 maggio al 12 ottobre 2016: su un totale di 186 mila invii Nexive, circa il 5%, pari a 8.200 invii, è stato erroneamente immesso dai portalettere nella rete Poste Italiane.

Sulla base degli elementi istruttori sopra descritti è stata contestata a Poste Italiane la violazione degli obblighi connessi all'espletamento del servizio universale.

2. Deduzioni difensive

Il contenuto degli scritti difensivi trasmessi da Poste Italiane (ed illustrati dalla stessa nel corso di un'audizione appositamente convocata) si articola nei punti di seguito sintetizzati.

a) La fattispecie

La Società sottolinea che il fenomeno all'origine dei fatti contestati, pur essendo noto all'Autorità, non è stato da questa espressamente regolamentato: nei condomini di vaste dimensioni, presenti soprattutto nei grandi agglomerati urbani, i portalettere di Poste Italiane ricevono dai portieri gli invii che non è stato possibile recapitare (cd. resi), ad esempio perché il destinatario si è trasferito e non è più reperibile all'indirizzo indicato sulla corrispondenza. Può accadere che il portiere dello stabile consegna ai portalettere di Poste Italiane anche resi di altri operatori.

La Società dichiara di essersi attivata per contrastare tale fenomeno, sia diramando alle strutture territoriali specifiche circolari informative (in particolare, nel 2009, nel 2013 e nel 2016) per sensibilizzare il personale a prestare la massima attenzione a non immettere nella rete Poste Italiane invii di altri operatori, sia consentendo ai concorrenti il recupero gratuito dei propri invii.

b) Considerazioni sulla rilevanza numerica del fenomeno

Poste Italiane giudica come assolutamente marginale e residuale il numero di invii di altri operatori risultato presente nella propria rete durante le ispezioni. In particolare, ad avviso della Società, la residualità emergerebbe da un confronto tra il numero di invii di altri operatori e le decine di migliaia di resi gestiti giornalmente da Poste Italiane.

Oltre che residuali, ad avviso della Società, i casi accertati durante le ispezioni sarebbero fisiologici. In ogni caso, si osserva nella memoria, è prevista una procedura di

recovery per la restituzione gratuita degli invii agli operatori, caratterizzata da un processo certificato e tempi certi.

La Società sostiene che le evidenze numeriche del fenomeno acquisite nel corso dell'ispezione sarebbero fuorvianti. In particolare sarebbero fuorvianti i dati riportati nelle tabelle riepilogative acquisite durante l'ispezione presso il CMP Milano Roserio (si veda sopra, al paragrafo n. 1).

Secondo la Società, tali dati non sarebbero esatti, in quanto le percentuali applicate sul totale di invii di altri operatori rinvenuti nella rete di Poste Italiane, per distinguere gli invii di altri operatori acquisiti dai portalettere dagli invii di altri operatori rinvenuti in fase di vuotatura delle cassette postali (pari, rispettivamente, a 90% e 10%), riguardavano piuttosto il totale dei resi pervenuti al CMP, inclusi quelli di utenti di Poste Italiane.

Inoltre, la Società sostiene che tutti dati riportati nelle tabelle siano il risultato di una stima effettuata dal proprio dipendente presente all'atto dell'ispezione, sulla base di un'applicazione meccanica delle suddette percentuali.

Al fine di fornire una quantificazione più precisa del fenomeno, Poste Italiane dichiara di avere effettuato, in seguito all'ispezione, nuove valutazioni interne, dalle quali emergerebbe che, su una media giornaliera di circa [omissis] "resi da CPD", [omissis] invii sarebbero di altri operatori. Pertanto, secondo le stime della Società, i resi di altri operatori immessi nella rete di Poste Italiane rappresenterebbero circa lo 0,2% del totale dei resi.

La Società dichiara, inoltre, che su un totale di 364.000 invii dell'operatore Nexive rinvenuti presso il CPD Milano Borromeo nel periodo dal 12 maggio 2016 al 23 marzo 2017, il 3,4% circa sarebbe proveniente da CPD (circa 12.300 invii su un totale di circa 364.000 invii), mentre la restante parte sarebbe proveniente dalla vuotatura delle cassette di impostazione.

c) Considerazioni sulle origini del fenomeno oggetto di indagine

Secondo Poste Italiane, il fenomeno sarebbe riconducibile alle modalità di recapito seguite dagli altri operatori (ad esempio, consegna della corrispondenza ai portieri degli stabili), a disservizi da parte di questi ultimi (ad esempio, corrispondenza immessa in cassette diverse da quella del destinatario) o da comportamenti ascrivibili al mittente (indicazione di un indirizzo non corretto) o al destinatario (comunicazione al mittente di un indirizzo errato).

Il fenomeno sarebbe, dunque, generato da criticità esogene a Poste Italiane, a causa delle quali i portalettere della Società sarebbero costretti ad effettuare una lavorazione non prevista, consistente nella cernita dei resi consegnati loro dai portieri degli stabili.

La Società fa, inoltre, presente di aver proposto a Nexive di definire congiuntamente iniziative di comunicazione nei confronti dei portieri degli stabili, allo

scopo di sensibilizzarli sulla necessità di tenere separata la corrispondenza dei diversi operatori postali. Tale proposta, tuttavia, sarebbe rimasta priva di seguito.

d) La base giuridica del provvedimento

Secondo Poste Italiane, il fatto oggetto di contestazione non costituirebbe una violazione dell'art. 3, comma 8, *lett. a)* del d.lgs. n. 261/1999, che impone al fornitore del servizio universale di *“offrire un servizio tale da garantire il rispetto delle esigenze essenziali”*. Al riguardo la Società richiama la definizione dei *“esigenze essenziali”* di cui all'art. 1, *lett. u)* del medesimo decreto e sostiene che nessuno degli aspetti espressamente contemplati dalla norma sia stato inciso nella fattispecie in esame: non sarebbero state violate la riservatezza della corrispondenza, la sicurezza del funzionamento della rete, la protezione dei dati personali, le condizioni di lavoro, la tutela dell'ambiente.

La società sottolinea, poi, come l'Autorità non abbia stabilito nessuna regola specifica in relazione alla fattispecie oggetto del procedimento, a differenza dell'analogo fattispecie di rinvenimento di invii di altri operatori nelle cassette postali che è disciplinata sia dall'art. 18 delle Condizioni generali del servizio universale (CGS), sia dalla delibera n. 621/15/CONS (recante *“Condizioni giuridiche ed economiche di restituzione degli invii affidati ad altri operatori e rinvenuti nella rete di poste italiane”*).

Secondo Poste Italiane la fattispecie contestata non costituirebbe, inoltre, una violazione delle modalità di accesso alla rete postale previste dagli artt. 13, 14 e 15 delle citate CGS. Tali norme disciplinano le forme di accesso al servizio universale, mentre il portalettere, nel momento in cui si appropria di resi di altri operatori, non effettuerebbe una vera e propria *“accettazione”* di invii postali.

Infine, la Società ritiene che i danni agli utenti (degli altri operatori) e alla concorrenza non possano essere ascritti al comportamento dei portalettere di Poste Italiane, dal momento che il disservizio deriva da altri fattori riconducibili ad altri soggetti (come sopra rappresentato).

3. Risultanze istruttorie e valutazioni dell'Autorità

Le argomentazioni svolte in sede difensiva da Poste Italiane, sopra riportate in forma sintetica, non appaiono convincenti.

Innanzitutto, il comportamento abusivo dei portalettere non può essere giustificato affermando che l'impossessamento sarebbe ricollegabile a disfunzioni nel recapito addebitabili all'operatore alternativo o ai suoi utenti (mittenti e destinatari).

Negli scritti difensivi - nella parte introduttiva e più diffusamente nelle *“Considerazioni sulle origini del fenomeno”* - Poste Italiane si occupa dell'antefatto del

comportamento, non del comportamento abusivo: l'impossessamento di invii di altri operatori.

L'antefatto è rappresentato dalla circostanza, peraltro notoria, che nei condomini di vaste dimensioni, presenti nei grandi agglomerati urbani, spesso si accumulino presso gli addetti al portierato un numero elevato di invii che non è stato possibile recapitare (cd. resi).

Tuttavia è altrettanto noto, come affermato dalla Società in altra parte della memoria, e in evidente contraddizione con gli argomenti in esame, che la maggior parte dei resi sono di PI.

Ebbene PI svolge questo argomento difensivo occupandosi soltanto dei resi degli altri operatori e delle disfunzioni che avrebbero causato il mancato recapito, pretendendo di dimostrare che le vicende precedenti, vale a dire l'impossibilità di individuare il destinatario all'interno del condominio (stabile) e la conseguente giacenza dell'invio presso il portierato, possano giustificare l'abusivo impossessamento.

Ciò premesso, è di immediata evidenza l'intrinseca debolezza di fondo dell'intera linea difensiva che vorrebbe giustificare quanto accertato. La difesa è basata su argomentazioni non pertinenti, perché si riferiscono a presunte "colpe" dei soggetti danneggiati (operatore alternativo, mittente, destinatario) nella fase antecedente alla condotta oggetto di sanzione (la non corretta chiusura delle porte di un'autovettura non giustifica l'impossessamento da parte di un terzo) e comunque nient'affatto persuasive, perché intrinsecamente contraddittorie e incoerenti con quanto affermato in altre parti degli scritti difensivi.

Non appare dunque rilevante l'argomento in base al quale gli invii degli altri operatori sarebbero stati acquisiti dai portalettere di Poste Italiane perché non recapitati al destinatario a causa di comportamenti ascrivibili al mittente o al destinatario (ad esempio, indicazione di un indirizzo sbagliato, o mancata indicazione del nominativo sulla cassetta). Quale che sia la motivazione (peraltro in questa sede non verificabile), resta il fatto che i portalettere hanno omesso di verificare a quale operatore postale fosse stato affidato l'invio, appropriandosi così di invii non affidati a Poste Italiane ma ad altri operatori.

Non è inoltre possibile giustificare l'abusivo impossessamento sostenendo che all'origine del fenomeno ci sia un comportamento non corretto nella fase di recapito da parte degli operatori alternativi, i cui portalettere consegnerebbero gli invii al portiere dello stabile senza una previa verifica dell'effettiva presenza nell'edificio del destinatario, con conseguenti disservizi nella gestione dei resi.

La modalità di recapito attraverso la consegna al portiere, qualificato come soggetto abilitato a ricevere gli invii postali, è esplicitamente contemplata sia nelle condizioni generali di servizio degli operatori alternativi (ad esempio Nexive) sia nelle condizioni generali di servizio per l'espletamento del SU di Poste Italiane. È fatto

notorio che molto spesso, e per gli invii di tutti gli operatori postali, è il portiere ad effettuare una fase di terminale di smistamento degli invii alle cassette.

In ogni caso, anche volendo ammettere possibili deficienze nel servizio di recapito da parte dell'operatore alternativo, appare paradossale tentare di giustificare con tale argomento il comportamento abusivo dei portalettere di PI che, secondo quanto accertato nel corso del procedimento, si impossessano degli invii di altri operatori giacenti come resi presso il portiere.

Si osserva ancora, sotto il profilo dei disservizi nel recapito, che, in base a quanto affermato in altra parte della memoria, i portieri trattengono, per poi restituirli ai portalettere di PI, un numero di invii di PI assai più rilevante degli invii degli altri operatori.

Se si seguisse la linea argomentativa utilizzata da PI, si dovrebbe constatare che una altrettanto grave disfunzione si verifica nella fase recapito per i servizi erogati da Poste Italiane, il che, per assurdo, dovrebbe far ritenere giustificato un eventuale impossessamento degli invii di PI da parte dei portalettere degli operatori alternativi (tale ipotetica circostanza non risulta che si sia mai verificata nella pratica).

Irrilevante è, altresì, l'argomento incentrato sulla circostanza che la normativa di settore non contemplerebbe un espresso divieto per il fornitore del servizio universale di appropriarsi attraverso i portalettere di invii di altri operatori.

In base a quanto affermato negli scritti difensivi, il regolatore (o il legislatore) dovrebbe individuare preventivamente in modo specifico comportamenti e pratiche abusive del tutto anomale e, in assenza di una precisa e chiara previsione di divieto, i comportamenti andrebbero esenti da qualsiasi conseguenza.

In realtà, al di là di ogni valutazione sugli aspetti che potrebbero assumere rilevanza sotto il profilo penale, è indubitabile che si tratti di comportamenti assolutamente anomali e, quindi, è del tutto pretestuoso invocare l'assenza di una previa configurazione della fattispecie in una norma *ad hoc*.

La condotta rilevante - l'abusivo impossessamento degli invii - si realizza attraverso un uso distorto delle prerogative derivanti dalla fornitura del servizio universale e si concretizza in comportamenti che non sono in alcun modo riconducibili alle finalità proprie del servizio universale.

I portalettere non agiscono "*more privatorum*" ed episodicamente. Essi infatti acquisiscono la disponibilità degli invii utilizzando la qualifica da essi rivestita e in tale veste immettono gli invii, attraverso il deposito nel centro di lavorazione, nella rete del servizio universale; e che tale evento sia ordinario, e nient'affatto episodico, è dimostrato dalla circostanza, rilevata nelle ispezioni, che gli invii di altri operatori acquisiti dai portalettere sono oggetto di specifica rendicontazione e che nei centri di distribuzione sono presenti appositi contenitori per la loro raccolta.

Il comportamento, oggettivamente grave e, si ripete, assolutamente anomalo e difficilmente configurabile *ex ante*, deve essere giocoforza ricondotto alla violazione di principi e di fattispecie di carattere più generale. Sotto tale angolo visuale risulta essere evidentemente un comportamento contrario al corretto espletamento del servizio universale e, in particolare, all'efficiente gestione della rete postale.

Si osserva ancora che la previsione alla quale sono stati ricondotti, nell'atto di contestazione, i comportamenti abusivi indica le finalità che devono essere perseguite dal servizio universale. La previsione della normativa nazionale è identica a quella della direttiva dell'Unione europea: leggendo le premesse di quest'ultima è agevole comprendere che, accanto alle finalità specifiche del servizio universale, vi sono altre esigenze di carattere generale che devono essere soddisfatte dal servizio universale.

La direttiva 2008/6/CE ha modificato radicalmente la direttiva 97/67/CE, determinando un cambiamento di approccio nella concezione del servizio postale: l'obiettivo è la completa apertura del mercato e l'eliminazione "*di tutti i diritti esclusivi o speciali per il fornitore/i fornitori del servizio universale e tutti gli altri ostacoli alla fornitura di servizi postali previsti*". In estrema sintesi, la fornitura del servizio universale da una visione monopolistica deve essere improntato all'obiettivo "*di fare spazio alla libera concorrenza*". La fornitura del servizio universale non può quindi porsi in contrasto con la finalità indicata dalla direttiva e, come nel caso di specie, provocare addirittura una distorsione dell'ordinario ciclo di lavorazione svolto dall'operatore concorrente.

Non appaiono, inoltre, accettabili le osservazioni in merito alla natura fisiologica del fenomeno e all'esiguità del numero di invii di altri operatori interessati.

Sotto il primo profilo, infatti, si osserva che il fenomeno in esame, se poteva essere considerato fisiologico nei primi anni di apertura del mercato alla concorrenza (avvenuta quasi due decenni fa), nella fase attuale è assolutamente ingiustificabile.

Poste Italiane, infatti, ha avuto la possibilità, nel corso di questi anni, di individuare corrette procedure operative e di verificare la loro corretta applicazione da parte dei portalettere, così da evitare l'indebito impossessamento degli invii di altri operatori, comportamento che, al di là di altri profili di rilevanza giuridica, sicuramente danneggia il regolare e corretto svolgimento del servizio postale da parte degli altri operatori concorrenti.

Si aggiunge ancora che, come già detto, si tratta di evento ordinario e non fisiologico, com'è dimostrato dalla rendicontazione *ad hoc* (giornaliera, mensile e annuale) e dalla presenza in tutti i centri oggetto di ispezione di appositi contenitori per la lavorazione degli invii di altri operatori abusivamente introdotti dai portalettere nella rete di Poste Italiane.

Sono state evidentemente inefficaci le ripetute iniziative informative interne (che Poste Italiane dichiara di aver intrapreso nel 2009, nel 2013 e nel 2016) per sensibilizzare la rete di recapito a prestare la massima attenzione al fine di evitare

l'appropriazione di invii di altri operatori; l'insuccesso di tali iniziative, tuttavia, non può essere argomento per giustificare l'oggettiva e attuale persistenza di una situazione assolutamente anomala e il ripetersi di abusivi impossessamenti da parte dei portalettere di Poste Italiane degli invii affidati ad altri operatori.

Sotto il secondo profilo, poi, si rileva che l'entità del fenomeno non può essere valutata semplicemente commisurando il numero degli invii di altri operatori, di cui i portalettere si sono abusivamente impossessati, con il totale dei "resi" gestiti da Poste Italiane, in quanto il fenomeno in esame ha incidenza sul servizio reso dagli altri operatori e sulla qualità del servizio percepita dagli utenti di questi ultimi.

Con riguardo alla richiesta di rettifica dei contenuti del verbale presentata dalla Società si osserva, infine, che essa riguarda soltanto il contenuto di alcune tabelle riepilogative (si veda sopra, al paragrafo n. 1). Anche se i dati riportati nelle predette tabelle, che si ripete sono stati acquisiti nel corso della medesima attività ispettiva, fossero del tutto obliterati o considerati assolutamente irrilevanti, le evidenze acquisite nel corso delle ispezioni - relative al materiale rinvenimento di invii di altri operatori abusivamente acquisiti dai portalettere e nelle percentuali sopra riportate- restano integre nella loro oggettività e assumono rilievo decisivo e preminente ai fini del procedimento in esame.

In fine, non rileva ai fini del procedimento e, in particolare, ai fini dell'accertamento della violazione, la circostanza che la Società si dichiara disponibile a restituire gratuitamente agli operatori concorrenti gli invii di cui i portalettere si sono appropriati.

RITENUTO che, alla luce di quanto emerso nel corso del procedimento sanzionatorio, per le motivazioni sopra espresse, risulta accertata la violazione da parte di Poste Italiane degli obblighi connessi all'espletamento del servizio universale;

CONSIDERATO che, ai sensi dell'art. 21, comma 1, del d. lgs. n. 261/1999 *"il fornitore del servizio universale, in caso di violazione degli obblighi connessi all'espletamento del servizio universale, è sanzionato con pena pecuniaria amministrativa da cinquemila euro 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

Con riferimento alla gravità della violazione, si rileva che, il comportamento di Poste Italiane si risolve in un non corretto espletamento del servizio universale perché rappresenta oggettivamente una distorsione dell'ordinario ciclo di lavorazione, non solo dell'operatore concorrente, ma anche del fornitore del servizio universale, con aggravio per quest'ultimo della gestione operativa.

Il comportamento, inoltre, si pone in contrasto con la finalità della normativa di settore volta alla completa apertura del mercato e rappresenta un serio ostacolo allo sviluppo della concorrenza che l'Autorità è chiamata a promuovere (art. 2; comma 4, lett. d), del d.lgs. n. 261/1999).

Sono poi evidenti gli effetti sulle posizioni degli utenti (mittenti e destinatari) degli altri operatori e sul loro diritto al corretto e regolare svolgimento del servizio, anche nell'ambito delle procedure di gestione dei cd. resi. Sotto altro profilo, l'abusivo impossessamento degli invii di altri operatori determina una situazione di inefficienza nella gestione della rete preposta alla fornitura del servizio universale, aumentandone i costi di gestione.

Come risulta poi dalle circolari diramate da Poste Italiane al suo interno per invitare i propri dipendenti a non immettere nella rete invii di altri operatori (le prime risalgono al 2009) si tratta, come già visto, di anomalie non episodiche ma protratte nel tempo e che non sono state fronteggiate con strumenti efficaci.

La gravità della violazione è, infine, confermata dalla considerazione che il fenomeno è di entità non trascurabile. Si deve, infatti, tener presente che gli accertamenti hanno avuto ad oggetto soltanto alcuni dei centri di Poste Italiane e, pertanto, quanto verificato deve essere ragguagliato alle dimensioni e all'estensione territoriale della rete di Poste Italiane. È importante, inoltre, rilevare che l'intervento ispettivo non ha determinato l'interruzione del ciclo lavorativo ed è stato effettuato in un arco di tempo circoscritto e con risorse limitate rispetto alla durata dell'intero ciclo lavorativo giornaliero, alla complessità delle attività svolte nei centri, e, infine, alla vastità dei locali e alla quantità di documentazione ivi presente.

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

Per ciò che riguarda l'opera svolta dall'agente, si deve menzionare la circostanza, perché più volte sottolineata nelle memorie della Società, che da diversi anni, attraverso la diramazione di circolari interne, i portalettere sono richiamati a non impossessarsi degli invii di altri operatori.

A fronte di un fenomeno che si è manifestato in un arco temporale molto ampio è chiaro, tuttavia, che lo strumento delle circolari sia assolutamente inidoneo e ciò è reso evidente dalla considerazione che fin dal 2009 sono state ripetutamente diramate circolari su questo tema. Si osserva, inoltre, che anche volendo astrattamente considerare il monito contenuto nelle circolari come strumento efficace lo stesso avrebbe evitato soltanto il ripetersi degli episodi, ma non avrebbe attenuato le conseguenze della violazione che avrebbero richiesto, invece, pronte ed efficaci misure ripristinatorie volte ad assicurare l'immediata restituzione degli invii all'operatore concorrente.

C) Personalità dell'agente

Con riferimento alla personalità dell'agente, la Società, per le sue dimensioni operative e per le funzioni svolte, è dotata di un'organizzazione e di risorse idonee ad evitare l'appropriazione indebita da parte dei portatelettere di invii di altri operatori, anche attraverso la predisposizione di adeguati strumenti di controllo.

D) Condizioni economiche dell'agente

Con riferimento alle condizioni economiche dell'agente, si ritiene che esse siano tali da giustificare la complessiva misura della sanzione pecuniaria oggetto del presente provvedimento.

RITENUTO di dovere determinare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria per la violazione accertata nella misura di euro 125.000,00 (centoventicinquemila/00), ritenendola sufficientemente afflittiva in relazione agli usuali criteri per la determinazione della sanzione di cui all'art. 11 della legge n. 689/1981;

VISTI gli atti del procedimento;

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

ACCERTA

la violazione da parte della società Poste Italiane, con sede in Roma, viale Europa n. 175, degli obblighi connessi all'espletamento del servizio universale;

ORDINA

alla società Poste Italiane, con sede in Roma, viale Europa n. 175, di pagare la somma di euro 125.000,00 (centoventicinquemila/00) quale sanzione amministrativa pecuniaria per la violazione accertata;

DIFFIDA

ai sensi dell'art. 21, comma 7-ter, del d.lgs. 261/1999, la società Poste Italiane dal porre in essere ulteriori comportamenti in violazione degli obblighi connessi all'espletamento del servizio universale;

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. 373/17/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. 373/17/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 presente delibera è comunicata alla Parte e pubblicata sul sito *web* dell’Autorità.

Napoli, 26 settembre 2017

IL PRESIDENTE
Angelo Marcello Cardani

IL COMMISSARIO RELATORE
Mario Morcellini

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