Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

DELIBERA N. 413/16/CONS

ORDINANZA INGIUNZIONE A POSTE ITALIANE S.P.A. PER LA VIOLAZIONE DEGLI OBBLIGHI CONNESSI ALL'ESPLETAMENTO DEL SERVIZIO UNIVERSALE IN RELAZIONE ALLE PRESCRIZIONI DELLA LEGGE 20 NOVEMBRE 1982, N. 890

L'AUTORITÀ

NELLA riunione di Consiglio del 16 settembre 2016;

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

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*";

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 31 luglio 1997, n. 249, recante "*Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo*";

VISTO il decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261, recante "*Attuazione della direttiva 97/67/CE concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e per il miglioramento della qualità del servizio*";

VISTO il decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante "*Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici*", convertito con modifiche dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, 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 sopra richiamato;

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. 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. 413/14/CONS, del 29 luglio 2014, recante "*Direttiva generale per l'adozione da parte dei fornitori di servizi postali delle carte dei servizi*" (di seguito "*Direttiva Carta dei servizi*");

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*";

VISTA la delibera n. 188/16/CONS, del 19 maggio 2016, recante "*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*";

VISTO l'atto di contestazione n. 09/16/DSP notificato a Poste Italiane S.p.A. (di seguito denominata Poste Italiane o la Società o la Parte) in data 27 aprile 2016 e le risultanze preistruttorie di cui alla nota del 27 gennaio 2016 ad esso allegata;

VISTA la memoria difensiva di Poste Italiane del 1° giugno 2016;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

1. Il fatto e la contestazione

Con il citato atto di contestazione n. 09/16/DSP è stato avviato, ai sensi dell'art. 21, comma 1 del d.lgs. n. 261/1999, nei confronti della Società 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 n. 890/1982, servizio riservato al fornitore del servizio universale postale, ai sensi dell' art. 4 del d.lgs. n. 261/1999.

Con riguardo alle prescrizioni di cui alla legge n. 890/1982, nello specifico, alla Società sono state contestate una pluralità di condotte violative (complessivamente 11 condotte violative) emerse nel corso di un'ispezione condotta dall'Autorità nel giorno 3 novembre 2015 presso il CPD "Roma-Prati". Le principali violazioni contestate riguardano la mancata restituzione al mittente di modelli 23L/AG[1] di atti giudiziari, per un totale di 32 invii non recapitati rimasti giacenti presso il suddetto CPD.

Nella maggior parte dei casi, trattandosi di mancata restituzione ai mittenti di più modelli 23L/AG compilati nella stessa data o in giorni lavorativi consecutivi (ovvero di più modelli di atti giudiziari depositati nella stessa data o in giorni lavorativi consecutivi) è stata contestata una condotta violativa unica sul piano temporale e

[1] Il c.d. modello 23L/AG è l'avviso di ricevimento del piego raccomandato che deve essere restituito al mittente al fine di rendere edotto quest'ultimo dell'esito della notificazione dell'atto giudiziario al destinatario.

materiale ricollegabile ad uno stesso disservizio (non giustificato) verificatosi nell'ambito del processo produttivo aziendale.

In altri casi, invece, poiché i singoli modelli 23L/AG, non restituiti ai mittenti, recano date di compilazione differenti e non consecutive, la violazione per ciascuno di essi è stata considerata derivante da una condotta omissiva separata e distinta sul piano materiale e temporale.

Di seguito le norme della legge n. 890/1982 di cui è stata contestata la violazione di:

- art. 4, comma 1[2] (1 contestazione in combinato disposto con la successiva disposizione);

- art. 8, comma 3[3] (11 contestazioni).

2. Deduzioni difensive

La Società - alla quale era stata indicata, ai sensi dell'art. 18, comma 1, della legge n. 689/81, la facoltà di presentare scritti difensivi e documenti e di chiedere di essere sentita dall'Autorità entro il termine di trenta giorni dalla notifica della contestazione - ha inviato in data 1 giugno 2016 una memoria di difesa.

La posizione della Società si articola nei punti di seguito sintetizzati.

a) Rilievi di natura procedimentale

Poste Italiane eccepisce il mancato rispetto dei termini procedimentali previsti dal citato "*Regolamento di procedura in materia di sanzioni amministrative e impegni*" (delibera n. 410/14/CONS) e dalle "*Procedure per lo svolgimento delle funzioni ispettive e di vigilanza dell'Autorità*" (delibera n. 220/08/CONS), nella parte in cui prevedono che gli atti di contestazione debbano essere notificati entro 90 giorni dall'avvenuto accertamento. In particolare, secondo la Società, la contestazione sarebbe stata tardiva in quanto l'accertamento delle violazioni risalirebbe al giorno 3 novembre 2015, quando si è svolta l'ispezione presso il CPD "Roma-Prati", mentre la notifica della contestazione si sarebbe perfezionata in data 4 maggio 2016 al momento della ricezione della raccomandata A/R AG e quindi oltre il termine di 90 giorni prescitto dalle norme regolamentari.

---

[2] L'art. 4, comma 1 della legge n. 890/1982 prevede che "*l'avviso di ricevimento del piego raccomandato, completato in ogni sua parte e munito del bollo dell'ufficio postale recante la data dello stesso giorno di consegna, è spedito in raccomandazione all'indirizzo già predisposto dall'ufficiale giudiziario*" (enfasi aggiunta).

[3] L'art. 8, comma 3 della legge n. 890/1982 prevede che "*trascorsi dieci giorni dalla data di spedizione della lettera raccomandata (…) senza che il destinatario o un suo incaricato ne abbia curato il ritiro, l'avviso di ricevimento è immediatamente restituito al mittente in raccomandazione*" (enfasi aggiunta).

b) Inapplicabilità della sanzione di cui all'art. 21 del d.lgs. 261/1999 in relazione a singoli invii postali

Secondo la Società, in generale, le irregolarità nel trattamento di singoli invii da parte del fornitore del servizio universale hanno rilievo ai fini dell'esercizio da parte degli utenti interessati (mittenti e destinatari) della facoltà di presentare reclamo (ed eventualmente avviare la controversia con il fornitore del servizio), nonché di accedere al sistema di rimborsi e indennizzi (ove previsto) e non anche ai fini dell'attivazione del sistema sanzionatorio di cui all'art. 21 del d. lgs. n. 261/1999. Quest'ultimo, secondo Poste Italiane, sarebbe piuttosto da attivare in caso di mancato rispetto degli *standard* di qualità, che prevedono, per ogni tipologia di servizio, una percentuale annua di invii da recapitare entro un certo numero di giorni.

Nel caso specifico degli atti giudiziari, sottolinea la Società, il legislatore avrebbe previsto a favore del mittente, in caso di smarrimento del modello 23L/AG (e analogamente, secondo la stessa Società, in caso di significativo ritardo nella restituzione del modello 23L/AG) la facoltà di ottenere gratuitamente e nel più breve tempo possibile un suo duplicato, escludendo, per contro, il diritto a ricevere un'indennità (prevista solo in caso di smarrimento del piego)[4].

Inoltre, secondo Poste Italiane, non essendo previsti obiettivi di qualità per il servizio di notificazione degli atti giudiziari, l'Autorità avrebbe potuto avviare un procedimento sanzionatorio soltanto nel caso in cui ci fosse stata evidenza di anomalie di sistema nella gestione del servizio di notificazione degli atti giudiziari. Ad avviso della Società, tuttavia, siffatte anomalie non ricorrerebbero nel caso di specie, in quanto il numero complessivo di modelli 23L/AG e atti giudiziari risultati giacenti presso il CPD "Roma-Prati" sarebbe residuale rispetto al volume complessivo di invii postali trattati nel medesimo centro.

La Società ha espresso, inoltre, le seguenti osservazioni in relazione ad alcune specifiche irregolarità contestate:

Con riguardo alla non completa compilazione di alcuni modelli 23L/AG risultati giacenti presso il CPD "Roma-Prati", la Società sostiene che, in termini generali, possono essere considerate rilevanti soltanto le carenze che pregiudicano il perfezionamento della notifica, compromettendo così la possibilità per il mittente dell'atto giudiziario di dimostrare l'avvenuta notifica in una data certa nei confronti del destinatario (o altro soggetto abilitato a ricevere l'atto). Per contro, le irregolarità di compilazione dei modelli che non pregiudicano il perfezionamento della notifica non costituiscono una violazione degli obblighi di servizio universale. A supporto di tale assunto, la Società richiama la giurisprudenza della Corte di Cassazione, che, in più occasioni, ha ritenuto l'atto giudiziario come regolarmente notificato pur in presenza di errori materiali "*facilmente riconoscibili sulla base della lettura dell'atto*". Più specificamente: a) l'indicazione del numero di raccomandata CAD e della relativa data

[4] Art. 6 della legge n. 890/1982.

risulta chiaramente indicata e inoltre non può ritenersi irregolare l'apposizione della dicitura "*emessa CAD*"; b) l'indicazione di compiuta giacenza sul modello effettuata tramite apposito timbro è riconoscibile anche se apposta sul fronte; c) l'utilizzo della dicitura "*atto non ritirato giacente in ufficio*" non significa che il modello non sia stato avviato alla restituzione al termine del periodo di giacenza; d) in relazione ai bolli posti sul frontte del modello 23L/AG, si sottolinea che si tratta di adempimenti interni connessi alle fasi di restitzuone degli stessi, come comporvato dai sistemi di tracciatura previsti per ogni invio di raccomandata.

In generale, per la mancata restituzione dei modelli 23L/AG la Società ritiene non giustificata la relativa contestazione, in quanto la legge si limita a prevedere che i modelli siano restituiti al mittente decorsi i 10 giorni di giacenza, senza specificare i tempi di restituzione (SLA).

Con riguardo ad alcuni modelli 23L/AG oggetto di contestazione la Società fa presente che alla data dell'ispezione erano ancora in fase di lavorazione ai fini della restituzione al mittente.

c) Inapplicabilità del cumulo materiale delle sanzioni rispetto alle contestazioni riguardanti la violazione delle prescrizioni della legge n. 890/1982

In via subordinata rispetto alle osservazioni di cui al precedente punto b), la Società rappresenta che, a proprio avviso, per le contestazioni riguardanti la violazione delle prescrizioni della legge n. 890/1982 ricorrono i presupposti per l'applicazione del cumulo giuridico delle sanzioni.

In merito, la Società richiama, da un lato, il disposto dell'art. 8 della legge n. 689/1981[5], dall'altro, le "*Linee guida sulla quantificazione delle sanzioni amministrative pecuniarie*" di cui alla delibera n. 265/15/CONS. In particolare, le suddette linee guida, affinché un comportamento possa essere valutato come unico, richiedono il ricorrere del duplice requisito della contestualità degli atti e dell'unicità del fine o dell'effetto. Tali requisiti ricorrerebbero, secondo la tesi sostenuta dalla Società, nel caso in esame, in quanto le condotte violative si sono verificate presso un solo e specifico CPD (il CPD "Roma - Prati") e sono tutte riconducibili ad ipotesi di ritardata regolarizzazione e/o restituzione al mittente di modelli 23L/AG o di atti giudiziari. Di conseguenza, la Società ritiene che nella contestazione l'Autorità avrebbe dovuto accertare l'unicità della violazione, e applicare un'unica sanzione in relazione a tutti gli atti per i quali è eccepito un irregolare trattamento.

La Società ritiene che l'impostazione seguita nell'atto di contestazione - che prevede l'accorpamento di fattispecie, anche tra loro eterogenee, assumendo come parametro distintivo la data di lavorazione degli atti giudiziari o dei modelli 23L/AG

[5] Ai sensi dell'art. 8 della legge n. 689/1981, "*salvo che sia diversamente stabilito dalla legge, chi con un'azione od omissione viola diverse disposizioni che prevedono sanzioni amministrative o commette più violazioni della stessa disposizione, soggiace alla pena prevista per la violazione più grave, aumentata sino al triplo*".

non regolarmente gestiti – sia suscettibile di generare effetti distorsivi e paradossali. Secondo la Società, infatti, seguendo tale impostazione "*in presenza di irregolarità nel trattamento di singoli invii rilevate in giorni diversi, si avrà un numero di contestazioni e, quindi, un connesso rischio economico/sanzionatorio certamente superiore rispetto all'ipotesi, verosimilmente più grave, di concentrazione in un solo giorno di irregolarità riguardanti una molteplicità ben più ampia di invii*".

In relazione ai criteri fissati dalla citata delibera n. 265/15/CONS, per il caso in cui l'Autorità, in esito al procedimento sanzionatorio, ravvisasse una violazione degli obblighi di servizio universale, Poste Italiane ritiene che:

- la violazione non possa essere ritenuta grave, per i seguenti motivi: nonostante le irregolarità rilevate, il processo di notifica è andato a buon fine e il bene giuridico tutelato dalla norma che si assume violata non ha subito danno; in caso di smarrimento o non tempestiva restituzione dell'avviso di ricevimento il mittente è tutelato dalla possibilità di chiedere il rilascio di un duplicato; le anomalie riscontrate interessano un numero di invii estremamente esiguo in raffronto ai complessivi volumi di invii trattati;

- si debba tener conto delle iniziative intraprese dalla Società al fine di individuare soluzioni migliorative del processo di gestione degli atti giudiziari in sede regolamentare;

- si debba escludere da parte della Società un'inclinazione a commettere violazioni della legge n. 890/1982;

- possa essere applicato il minimo edittale pur essendo la Società un operatore di rilevanti dimensioni.

d) Altre deduzioni

Nella memoria la Società ha confermato il proprio impegno a minimizzare le criticità correlate alla fisiologica complessità che caratterizza il processo di gestione degli atti giudiziari. A tale proposito, la Società ha rilevato che l'attività ispettiva condotta da codesta Autorità costituisce uno strumento di osservazione qualificata che la scrivente Società intende mettere a frutto, in raccordo e a supporto delle attività di verifica interne. In particolare, è in fase di implementazione progressiva su tutto il territorio nazionale un progetto interno finalizzato a definire e codificare tutte le attività svolte nei centri di distribuzione e a sviluppare modelli operativi e strumenti di supporto per il miglioramento dell'organizzazione e della gestione sia degli invii di posta indescritta e descritta, sia della notificazione degli atti giudiziari. Il progetto dedica un *focus* specifico proprio alla lavorazione di questi ultimi, per irrobustire le esistenti procedure attraverso l'introduzione di appositi momenti di verifica della regolarità degli atti.

In generale la società riconosce che "*prima dell'implementazione dell'iniziativa, i controlli interni evidenziavano numeriche di non corretta compilazione dei modelli 23L da parte dei portalettere al rientro dalla gita, con conseguenti ricadute sulle attività di*

regolarizzazione" e sottolinea come grazie al progetto in questione le casistiche siano diminuite.

Infine, ad avviso della Società, sarebbe necessario parametrare l'incidenza effettiva delle irregolarità rilevate rispetto ai volumi di invii complessivamente gestiti dal CPD, il protrarsi nel tempo delle anomalie riscontrate e le circostanze che le hanno determinate. In particolare, la Società ritiene che sarebbe ragionevole ravvisare una fattispecie sanzionabile solo nel caso in cui il rapporto tra invii irregolari ed invii gestiti evidenzi un a percentuale a livello di CPD molto difforme rispetto alla percentuale di invii fuori *standard* stabiliti su base nazionale.

3. Risultanze istruttorie

In esito al procedimento sanzionatorio avviato con l'atto di contestazione n. 09/16/DSP, con riguardo alle argomentazioni svolte in sede difensiva da Poste Italiane, sopra riportate in forma sintetica, si rappresenta quanto segue:

a) Sui rilievi di natura procedimentale

La Società lamenta che l'atto di contestazione è stato notificato in violazione delle tempistiche procedimentali di cui all'art. 14 della legge n. 689/1981 e all'art. 5, comma 3 dell'allegato A alla delibera n. 410/14/CONS.

In merito si osserva come non sia condivisibile la valenza attribuita dalla Società all'attività ispettiva, quale momento accertativo della violazione contestata. L'ispezione, infatti, secondo quanto indicato nell'art. 13 della legge n. 689/1981, costituisce un'attività prodromica alla fase accertativa: *"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 […]*". Risulta, pertanto, del tutto infondato quanto affermato dalla Società 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 per la notificazione della contestazione decorre dalla data della relazione preistruttoria citata nell'atto di contestazione (e trasmessa in allegato allo stesso), che costituisce il momento accertativo della violazione contestata e non dalla data di svolgimento dell'ispezione.

È 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. 689/1981 decorre dall'accertamento dell'infrazione, momento quest'ultimo che, sempre secondo la medesima giurisprudenza, coincide, in una prospettiva teologicamente orientata, non già con il momento della conoscenza del fatto ipoteticamente sanzionabile nella sua materialità, ma con quello dell'acquisizione della piena conoscenza della condotta illecita, che implica 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.

L'atto di contestazione via pec è stato notificato il 27 aprile 2016, novantesimo giorno dalla stesura dell'atto di accertamento (27 gennaio 2016). A causa di un disguido tecnico nella trasmissione via PEC, Poste Italiane ha ricevuto in data 4 maggio 2016 alcuni dei numerosi allegati che, si precisa erano stati tutti regolarmente inviati precedentemente via Pec.

b) Sulla inapplicabilità della sanzione di cui all'art. 21 del d.lgs. n. 261/1999 in relazione a singoli invii postali

Le disposizioni recate dalla legge n. 890/1982 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 da parte dei soggetti coinvolti.

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 n. 890/1982. Pertanto, la violazione di tali norme rappresentano inadempimento degli obblighi connessi all'espletamento del servizio universale postale, sanzionabile ai sensi dell'art. 21, comma 1 del d.lgs. n. 261/1999.

Non risultano, pertanto, condivisibili le affermazioni della Società riguardo alla non applicabilità dell'art. 21 citato e alla circostanza che per le irregolarità nella gestione di invii singoli la Società risponderebbe esclusivamente nei riguardi degli utenti coinvolti (mittenti e/o destinatari) attraverso i sistemi di tutela da essi attivabili.

Si sottolinea, altresì, come il mantenimento dell'esclusiva a favore del fornitore del servizio universale per i servizi inerenti alle notificazioni degli atti giudiziari di cui alla legge n. 890/1982 trovi giustificazione nell'esigenza di assicurare modalità di espletamento del servizio che rispettino le previsioni di legge, a garanzia degli interessi pubblici da esse tutelati.

Con riguardo a quanto sostenuto dalla Società in merito alla non rilevanza delle irregolarità di compilazione dei modelli 23L/AG contestate (in particolare: indicazione del numero di "*raccomandata CAN*" in una sezione del modello 23L diversa da quella appositamente prevista, assenza dei bolli da apporre sul fronte dei modelli, mancata indicazione del numero di "*raccomandata CAD*" sul modello 23L/AG), si fa presente che dalla giurisprudenza richiamata nella memoria difensiva - secondo la quale, ai fini della corretta istaurazione del procedimento giudiziario, il perfezionamento della notifica dell'atto giudiziario non è pregiudicato da errori materiali facilmente riconoscibili - non può discendere l'irrilevanza del mancato rispetto delle prescrizioni della legge n. 890/1982 ai fini della valutazione della corretta erogazione del servizio di notificazione degli atti giudiziari affidato in esclusiva a Poste Italiane.

Si condividono invece l'osservazione secondo la quale la Società non può essere ritenuta responsabile di errori o omissioni di compilazione che riguardano sezioni dei

modelli 23L/AG riservate al soggetto notificante. Se, infatti, è vero che, data la natura del servizio, sarebbe opportuna una maggiore cura nel verificare la corretta compilazione del modello da parte del mittente, sotto il profilo sanzionatorio non è possibilie configurare profili di responsabilità.

L'argomentazione addotta sul punto dalla Società, secondo cui l'obbligo di restituzione dei modelli 23L/AG ai rispettivi mittenti non può essere considerato violato a causa della mancata indicazione normativa dei tempi entro cui la restituzione deve essere effettuata, non è ritenuta condivisibile alla luce dei lunghi tempi di giacenza riscontrati per i modelli 23L/AG oggetto di contestazione, che vanno da un minimo di quindici giorini (il modello 23L/AG di un atto giudiziario depositati il 12/10/2015 che avrebbero dovuto essere restituiti al mittente trascorsi dieci giorni dalla emissione della "*raccomandata CAN*") ad un massimo di circa centodicieci giorni (modello 23L/AG per il quale è stata emessa la "*raccomandata CAN*" il 1/06/2015).

c) Sulla inapplicabilità del cumulo materiale delle sanzioni rispetto alle contestazioni riguardanti la violazione delle prescrizioni della legge n. 890/1982).

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 anche 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 procedimento in esame, si osserva come, nell'atto di contestazione, la mancata restituzione al mittente dei modelli 23L/AG rinvenuti presso il CPD "Roma - Prati" sia stata oggetto di cumulo giuridico nei casi in cui i modelli presentavano la stessa data di compilazione, oppure date di compilazione consecutive (in giorni lavorativi consecutivi). In tali casi, infatti, le violazioni sono state considerate derivanti da una condotta omissiva unica sul piano temporale e materiale ricollegabile ad uno stesso disservizio (non giustificato) verificatosi nell'ambito del processo produttivo aziendale.

Non si ritiene, invece, applicabile il cumulo giuridico per tutte le violazioni contestate, come richiesto dalla Società, non essendovi contestualità della condotta omissiva in quanto le violazioni si sono verificate in giorni diversi e non consecutivi e sono dunque ricollegabili a condotte omissive distinte sul piano temporale e materiale tra loro non unificabili, con conseguente inapplicabilità del cumulo materiale delle sanzioni.

Si aggiunge che devono ritenersi assorbite nella violazione più grave, consistente nella mancata restituzione al mittente dei modelli 23L/AG, le violazioni relative alla incompleta o irregolare compilazione.

4. Valutazioni dell'Autorità.

Alla luce di quanto emerso nel corso del procedimento sanzionatorio, si conferma l'impostazione dell'atto di contestazione, secondo cui il cumulo giuridico può essere applicato solo in caso di modelli 23L/AG non restituiti al mittente che presentano la stessa data di compilazione, oppure date di compilazione consecutive (giorni lavorativi consecutivi). In tali casi si ritiene, infatti, che la mancata restituzione al mittente dei modelli derivi da una condotta omissiva unica sul piano temporale e materiale ricollegabile ad uno stesso disservizio (non giustificato) verificatosi nell'ambito del processo produttivo aziendale.

Risulta, pertanto, accertata la violazione degli obblighi connessi all'espletamento del servizio universale, in relazione alla mancata osservanza delle prescrizioni di cui alla legge n. 890/1982, per le 11 fattispecie di seguito elencate, con conseguente applicazione, per ciascuna di esse, della sanzione amministrativa di cui all'art. 21, comma 1, del d.lgs. n. 261/1999:

1. violazione dell'art. 8, comma 3, della legge n. 890/1982, per la mancata restituzione al mittente (dopo lo scadere del termine di 10 giorni dalla spedizione della "raccomandata CAD") del modello 23L/AG dell'atto giudiziario depositato il 1 giugno 2015 (n. 1 dell'allegato A alle risultanze preistruttorie);
2. violazione dell'art. 8, comma 3, della legge n. 890/1982, per la mancata restituzione al mittente (dopo lo scadere del termine di 10 giorni dalla spedizione della "raccomandata CAD") di 4 modelli 23L/AG relativi ad altrettanti atti giudiziari depositati in date consecutive dal 7 al 9 luglio agosto 2015 (nn. da 2 a 4 dell'allegato A alle risultanze preistruttorie);
3. violazione dell'art. 8, comma 3, della legge n. 890/1982, per la mancata restituzione al mittente (dopo lo scadere del termine di 10 giorni dalla spedizione della "raccomandata CAD") del modello 23L/AG dell'atto giudiziario depositato il 28 luglio 2015 (n. 5 dell'allegato A alle risultanze preistruttorie);
4. violazione dell'art. 8, comma 3, della legge n. 890/1982, per la mancata restituzione al mittente (dopo lo scadere del termine di 10 giorni dalla spedizione della "raccomandata CAD") del modello 23L/AG dell'atto giudiziario depositato il 3 agosto 2015 (n. 6 dell'allegato A alle risultanze preistruttorie);
5. violazione dell'art. 8, comma 3, della legge n. 890/1982, per la mancata restituzione al mittente (dopo lo scadere del termine di 10 giorni dalla spedizione della "raccomandata CAD") del modello 23L/AG dell'atto giudiziario depositato il 6 agosto 2015 (n. 7 dell'allegato A alle risultanze preistruttorie);
6. violazione dell'art. 8, comma 3, della legge n. 890/1982, per la mancata restituzione al mittente (dopo lo scadere del termine di 10 giorni dalla spedizione della "raccomandata CAD") del modello 23L/AG dell'atto giudiziario depositato il 10 agosto 2015 (n. 8 dell'allegato A alle risultanze preistruttorie);

7. violazione dell'art. 8, comma 3, della legge n. 890/1982, per la mancata restituzione al mittente (dopo lo scadere del termine di 10 giorni dalla spedizione della "raccomandata CAD") del modello 23L/AG dell'atto giudiziario depositato il 15 settembre 2015 (n. 9 dell'allegato A alle risultanze preistruttorie);
8. violazione dell'art. 8, comma 3, della legge n. 890/1982, per la mancata restituzione al mittente (dopo lo scadere del termine di 10 giorni dalla spedizione della "raccomandata CAD") di 4 modelli 23L/AG relativi ad altrettanti atti giudiziari depositati in date consecutive dal 22 al 24 settembre 2015 (nn. da 10 a 12 dell'allegato A alle risultanze preistruttorie);
9. violazione dell'art. 4, comma 1, e dell'art. 8, comma 3 della legge n. 890/1982, per la mancata restituzione al mittente (dopo lo scadere del termine di 10 giorni dalla spedizione della "raccomandata CAD") di 4 modelli 23L/AG relativi ad altrettanti atti giudiziari depositati in date consecutive dal 28 al 30 settembre 2015 (nn. da 13 a 15 dell'allegato A alle risultanze preistruttorie);
10. violazione dell'art. 8, comma 3, della legge n. 890/1982, per la mancata restituzione al mittente (dopo lo scadere del termine di 10 giorni dalla spedizione della "raccomandata CAD") di 12 modelli 23L/AG relativi ad altrettanti atti giudiziari depositati in date consecutive dal 5 al 9 ottobre 2015 (nn. da 16 a 20 dell'allegato A alle risultanze preistruttorie);
11. violazione dell'art. 8, comma 3, della legge n. 890/1982, per la mancata restituzione al mittente (dopo lo scadere del termine di 10 giorni dalla spedizione della "raccomandata CAD") dei 2 modelli 23L/AG dell'atto giudiziario depositato il 12 ottobre 2015 (n. 21 dell'allegato A alle risultanze preistruttorie);

CONSIDERATO che risultano decorsi i termini previsti dall'art. 16 della legge 24 novembre 1981, n. 689 e che la Società ha inteso avvalersi solo in parte della facoltà del pagamento in misura ridotta;

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 le violazioni accertate riguardano l'espletamento di un servizio che, per ragioni di ordine pubblico, è riservato in via esclusiva alla Società, quale fornitore del servizio universale postale.

Al riguardo si osserva, in via generale, come l'espletamento del servizio di notificazione degli atti giudiziari nel rispetto della disciplina dettata dalla legge n. 890/1982 è essenziale per la corretta istaurazione dei procedimenti giudiziari in materia civile, amministrativa e penale e dell'esercizio del diritto di difesa nell'ambito dei medesimi procedimenti.

Nello specifico si deve, tuttavia, osservare come ciascuna delle singole violazioni accertate riguardi un numero non elevato di modelli 23L/AG o atti giuziari. In particolare:

- 6 condotte violative riguardano la mancata restituzione al mittente di un solo modello 23L/AG o atto giudiziario;

- 1 condotta violativa riguarda la mancata restituzione al mittente di 2 modelli 23L/AG;

- 3 condotte violative riguardano la mancata restituzione al mittente di 4 modelli 23L/AG o atti giudiziari;

- 1 condotta violativa riguarda la mancata restituzione al mittente di 12 modelli 23L/AG;

Inoltre, soltanto in 4 casi la condotta omissiva si è protratta per più giornate lavorative e comunque sempre per periodi di tempo contenuti di pochi giorni (al massimo 5 giorni lavorativi).

B) Opera svolta dall'agente

Con riferimento all'opera svolta dall'agente, la Società è stata già richiamata al corretto espletamento del servizio oggetto di riserva nello stesso CPD (delibera n. 188/16/CONS) e al puntuale rispetto della relativa disciplina di rango legislativo, al fine di porre rimedio ai disagi segnalati dagli utenti e alle situazioni lesive di diritti e interessi rilevanti. Da ultimo (e successivamente ai fatti oggetto del presente provvedimento) con la delibera n. 366/16/CONS del 28 luglio 2016 la Società è stata diffidata in relazione alla corretta applicazione delle vigenti disposizioni in materia di notificazione di atti giudiziari a mezzo posta.

Sotto altro profilo si osserva che la Società ha avviato, in generale, su tutta la propria rete e, in particolare, nel CPD "Roma - Prati" processi interni di revisione dell'organizzazione e della gestione operativa del servizio di notificazione degli atti giudiziari, con l'introduzione di nuovi e più incisivi strumenti di controllo, che sembrano aver migliorato l'efficienza del servizio.

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 a garantire il pieno rispetto della normativa richiamata, attraverso la predisposizione di strumenti di controllo che garantiscano il corretto espletamento del servizio di notificazione degli atti giudiziari.

D) Condizioni economiche dell'agente

Con riferimento alle condizioni economiche dell'agente (il maggior operatore postale a livello nazionale per dimensione e fatturato), le stesse sono tali da giustificare la complessiva misura della sanzione pecuniaria oggetto del presente atto.

RITENUTO che le 11 condotte violative sopra elencate sono del tutto distinte sul piano materiale con conseguente applicazione per ciascuna di esse di una separata sanzione, in virtù del principio del cumulo materiale;

RITENUTO di dovere determinare l'importo delle sanzioni amministrative pecuniarie per le diverse condotte violative accertate nelle misure di seguito indicate, ritenendole sufficientemente afflittive in relazione agli usuali criteri per la determinazione della sanzione di cui all'articolo 11 della legge 24 novembre 1981, n. 689:

- euro 7.500,00 (settemilacinquecento/00) per la seguente violazione:

- violazione dell'art. 8, comma 3, della legge n. 890/1982, per la mancata restituzione al mittente (dopo lo scadere del termine di 10 gg dalla spedizione della "*raccomandata CAD*") di 12 modelli 23L/AG relativi ad altrettanti atti giudiziari depositati in date consecutive dal 5 al 9 ottobre 2015 (nn. da 16 a 20 dell'allegato A alle risultanze preistruttorie);

- euro 5.000,00 (cinquemila/00) per ciascuna delle seguenti violazioni:

- violazione dell'art. 8, comma 3, della legge n. 890/1982, per la mancata restituzione al mittente (dopo lo scadere del termine di 10 giorni dalla spedizione della "*raccomandata CAD*") del modello 23L/AG dell'atto giudiziario depositato il 1 giugno 2015 (n. 1 dell'allegato A alle risultanze preistruttorie);

- violazione dell'art. 8, comma 3, della legge n. 890/1982, per la mancata restituzione al mittente (dopo lo scadere del termine di 10 giorni dalla spedizione della "*raccomandata CAD*") di 4 modelli 23L/AG relativi ad altrettanti atti giudiziari depositati in date consecutive dal 7 al 9 luglio agosto 2015 (nn. da 2 a 4 dell'allegato A alle risultanze preistruttorie);

- violazione dell'art. 8, comma 3, della legge n. 890/1982, per la mancata restituzione al mittente (dopo lo scadere del termine di 10 giorni dalla spedizione della "*raccomandata CAD*") del modello 23L/AG dell'atto giudiziario depositato il 28 luglio 2015 (n. 5 dell'allegato A alle risultanze preistruttorie);

- violazione dell'art. 8, comma 3, della legge n. 890/1982, per la mancata restituzione al mittente (dopo lo scadere del termine di 10 giorni dalla spedizione della "*raccomandata CAD*") del modello 23L/AG dell'atto giudiziario depositato il 3 agosto 2015 (n. 6 dell'allegato A alle risultanze preistruttorie);

- violazione dell'art. 8, comma 3, della legge n. 890/1982, per la mancata restituzione al mittente (dopo lo scadere del termine di 10 giorni dalla spedizione della "*raccomandata CAD*") del modello 23L/AG dell'atto giudiziario depositato il 6 agosto 2015 (n. 7 dell'allegato A alle risultanze preistruttorie);

- violazione dell'art. 8, comma 3, della legge n. 890/1982, per la mancata restituzione al mittente (dopo lo scadere del termine di 10 giorni dalla spedizione della

"*raccomandata CAD*") del modello 23L/AG dell'atto giudiziario depositato il 10 agosto 2015 (n. 8 dell'allegato A alle risultanze preistruttorie);

- violazione dell'art. 8, comma 3, della legge n. 890/1982, per la mancata restituzione al mittente (dopo lo scadere del termine di 10 giorni dalla spedizione della "*raccomandata CAD*") del modello 23L/AG dell'atto giudiziario depositato il 15 settembre 2015 (n. 9 dell'allegato A alle risultanze preistruttorie);

- violazione dell'art. 8, comma 3, della legge n. 890/1982, per la mancata restituzione al mittente (dopo lo scadere del termine di 10 giorni dalla spedizione della "*raccomandata CAD*") di 4 modelli 23L/AG relativi ad altrettanti atti giudiziari depositati in date consecutive dal 22 al 24 settembre 2015 (nn. da 10 a 12 dell'allegato A alle risultanze preistruttorie);

- violazione dell'art. 4, comma 1 e dell'art. 8, comma 3 della legge n. 890/1982, per la mancata restituzione al mittente (dopo lo scadere del termine di 10 giorni dalla spedizione della "*raccomandata CAD*") di 4 modelli 23L/AG relativi ad altrettanti atti giudiziari depositati in date consecutive dal 28 al 30 settembre 2015 (nn. da 13 a 15 dell'allegato A alle risultanze preistruttorie);

- violazione dell'art. 8, comma 3, della legge n. 890/1982, per la mancata restituzione al mittente (dopo lo scadere del termine di 10 giorni dalla spedizione della "*raccomandata CAD*") di n. 2 modelli 23L/AG degli atti giudiziari depositati il 12 ottobre 2015 (n. 21 dell'allegato A alle risultanze preistruttorie);

VISTI gli atti del procedimento;

UDITA la relazione del Commissario Antonio Nicita, 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 S.p.A., con sede in Roma, viale Europa n. 175, degli obblighi connessi all'espletamento del servizio universale in relazione alla mancata osservanza delle prescrizioni di cui alla legge n. 890/1982 per le 11 fattispecie sopra descritte;

ORDINA

alla società Poste Italiane S.p.A., con sede in Roma, viale Europa n. 175, di pagare la complessiva somma di euro 57.500,00 (cinquantasettemilacinquecento/00) quale sanzione amministrativa pecuniaria per le violazioni accertate;

INGIUNGE

alla società Poste Italiane S.p.A., con sede in Roma, viale Europa n. 175, di versare la predetta somma alla Sezione di Tesoreria Provinciale dello Stato di Roma, utilizzando il c/c n. 871012 con imputazione al capitolo 2379, capo X, bilancio di previsione dello Stato o mediante bonifico bancario utilizzando il codice IBAN

IT54O0100003245348010237900, evidenziando nella causale "*Sanzione amministrativa irrogata dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni con Delibera n. 413/16/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. 413/16/CONS*".

Ai sensi dell'art. 135 comma 1, *lett. b)*, del Codice del processo amministrativo, approvato con 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 Codice il termine per ricorrere avverso il presente provvedimento è di 60 giorni dalla notifica dello stesso.

La presente delibera è notificata alla società Poste Italiane S.p.A. e pubblicata sul sito *web* dell'Autorità.

Roma, 16 settembre 2016

IL PRESIDENTE
Angelo Marcello Cardani

IL COMMISSARIO RELATORE
Antonio Nicita

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