



A.U.G.E. - ITALIA



Associazione Ufficiali Giudiziari in Europa

Sede nazionale < Via del Poggio 329 > 47032 Bertinoro (FC) > presso D'Aurora > 347.23.58.950
www.auge.it auge@auge.it

Italia, 14 dicembre 2005

▶▶ All' Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

Piazza G. Verdi, 6/a < 00198 Roma
Tel: +39.06.85.82.11 < Fax: +39.06.85.82.12.56
e-mail: antitrust@agcm.it

▶▶ Alla Commissione Europea

**DG Mercato interno e servizi Politica degli Appalti Pubblici
Bruxelles**

Oggetto: Convenzione tra ministero della Giustizia e Poste italiane SpA **sul SERVIZIO DI GESTIONE INTEGRATA dell'esito delle notifiche a mezzo posta** degli atti giudiziari in materia penale e civile.
Violazione dell'articolo 226 del Trattato CE (**Reclamo A. D'Aurora C/ Ministero della Giustizia n. 20045074**) e della legislazione italiana per stipula di convenzione senza indizione di gara.

Con la presente, ad integrazione della documentazione già depositata presso Codeste Autorità a seguito di ricorso alla commissione europea ed esposto presentato dalla CODACONS all'Autorità Garante, si comunicano nuovi elementi (del TAR e Consiglio di Stato) al fine di valutare la legittimità della convenzione indicata in oggetto.

Bando di gara?

Prima di esaminare questa particolare questione è bene precisare che la convezione tra il Ministero della Giustizia e le poste italiane SpA "**dovrebbe**" riguardare solo il "*servizio di gestione integrata dell'esito delle notifiche a mezzo posta degli atti giudiziari in materia penale e civile*".

Il condizionale è d'obbligo perché vi sono altri aspetti di illegittimità che sono e saranno portati a conoscenza degli organi competenti ((TAR - Lazio) (Garante sulla Privacy e Corte dei Conti)). In questa nota, dando per "**certo**" che tale servizio riguarda solo la "gestione integrata dell'esito delle notifiche a mezzo posta", si dimostrerà che la violazione alla mancanza di un bando di gara non è solo una interpretazione di questa associazione, ma è condivisa anche dai Tribunali Amministrativi italiani.

Cosa prevede la convenzione?

"articolo 2 (**oggetto della convenzione**). Poste si impegna a fornire all'amministrazione il servizio di gestione integrata dell'esito delle notifiche a mezzo posta degli atti giudiziari, in materia civile e penale, di seguito denominati atti, quale evoluzione telematica del servizio postale di base, al fine di rendere più spedita la procedura di notifica di cui alla L.890/82 e di assicurare il recapito e l'esito della notifica in tempo utile per il regolare svolgimento dei processi...."

Le prime osservazioni spontanee leggendo la convenzione sono:

1. Poteva il Ministero della Giustizia stipulare una convenzione con Poste Italiane senza pubblicare un bando di gara ed in totale assenza di gara stessa?
2. La situazione di assoluto e indiscusso monopolio delle Poste italiane SpA con posizione dominante è in netta violazione dei principi comunitari sulla concorrenza?

La SpA Poste Italiane a queste domande risponde (indirettamente: tratto dalla memoria per la sospensiva presentata al TAR del Lazio da AUGE c/ Poste Italiane SpA) tramite il proprio legale il 4 maggio 2005, quanto segue:

"Basti considerare:

1... che l'utilizzazione del servizio postale e delle strutture di Poste italiane ai fini della notifica degli atti giudiziari, risale addirittura alla legislazione preunitaria e trova collocazione già a livello codicistico (artt. 149 cpc e 170 cpp)

2... che, ove ci si voglia riferire specificamente alle funzioni istituzionali di Poste, anche dopo la trasformazione in SpA a capitale pubblico, la classificazione della collaborazione prestata nel servizio di notifica di atti giudiziari, che trova il suo fondamento normativo essenzialmente nell'articolo 1 della legge n.890/82, rientra nel c.d. **servizio universale riservato e quindi nella sua competenza esclusiva**, a mente dell'**art. 4, quinto comma**, del dlgs 261/99 (di recepimento della direttiva 97/67/CE, nello specifico, art.8 ; che appunto include nella riserva di Poste gli invii raccomandati afferenti le procedure giudiziarie.

..... che ... poste espleta in modo esclusivo il **servizio postale**, quale titolare del servizio universale ai sensi dell'art.1 della **legge 261/1999**"

Cosa prevede la convenzione al punto G) delle premesse:

Poste espleta in modo esclusivo il **servizio postale di base**, quale titolare del servizio universale ai sensi della legge 261/1999.

Cosa prevede la legge 261/99?

▶ **articolo 1** > La fornitura dei servizi relativi alla raccolta, allo smistamento, al trasporto ed alla distribuzione degli invii postali nonché la realizzazione e l'esercizio della rete postale pubblica costituiscono attività di preminente interesse generale

▶ mentre all'**art. 4, quinto comma**, del dlgs 261/99 > Indipendentemente dai limiti di prezzo e di peso, sono compresi nella riserva di cui al comma 1 **gli invii raccomandati attinenti alle procedure amministrative e giudiziarie**; per procedure amministrative si intendono le procedure riguardanti l'attività della pubblica amministrazione e le gare ad evidenza pubblica.

▶ **Articolo 23** > In sede di prima attuazione, con riferimento all'articolo 14 del decreto legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359, il servizio universale è affidato alla società p.a. Poste Italiane per un periodo, comunque non superiore a quindici anni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, da determinarsi dall'autorità di regolamentazione, compatibilmente con il processo di liberalizzazione in sede comunitaria.

Dal quadro normativo sopra indicato scaturisce con tutta evidenza che **l'invio dei plichi raccomandati** afferenti le procedure riguardanti l'attività della Pubblica Amministrazione in generale può essere riservato, per espressa disposizione di legge, al servizio fornito dalla Poste Italiane S.p.a. con esclusione, perciò, di qualsiasi altro servizio gestito da soggetti diversi ed in particolare relativamente agli invii raccomandati ed assicurati.

Quali sono i limiti all'esclusività del servizio universale?

Secondo Poste italiane (*stralcio della sentenza del Tar del Piemonte*)

- l'art. 23 del D.lgs. 22.7.1999 n. 261, attuativo della direttiva 97/67/CEE in materia di servizi postali comunitari, ha individuato all'art. 1 nella società Poste Italiane s.p.a. il fornitore del servizio universale a cui sono affidate in via esclusiva alcuni servizi indicati nel successivo art. 4 che contempla, tra l'altro, gli invii raccomandati attinenti le

procedure amministrative e giudiziarie, laddove per le prime si devono intendere quelle riguardanti la pubblica amministrazione.

- Secondo Poste italiane un bando di gara che consenta la notificazione ad un soggetto diverso da Poste Italiane s.p.a., violerebbe la predetta riserva, risultando viziato da palese illegittimità, riscontrabile anche per contrasto con la deliberazione del Ministero delle Comunicazioni del 22.12.2000 che sancisce un'analogha riserva in favore della ricorrente per la raccolta,, trasporto, smistamento e distribuzione di corrispondenza interna e transfrontaliera, anche tramite consegna espressa, di prezzo inferiore alle 6.000 lire ed al peso di 350 grammi.
- Ulteriore profilo di illegittimità, secondo poste italiane Spa, il contrasto con l'art. 10 della Legge 10.8.1999 n. 265 che estende l'applicazione delle norme sulla notificazione degli atti a mezzo posta alla notifica degli atti adottati dalle pubbliche amministrazioni.

A queste affermazioni, presentate in un ricorso contro un bando di gara - adottato dal Comune di Torino, in data 29 gennaio 2002, avente ad oggetto trattativa privata (procedura negoziata) per l'affidamento del servizio di notificazione dei verbali di violazione del Codice della strada relativamente al Comune di Torino ed ai Comuni limitrofi, da effettuarsi secondo le modalità indicate in Capitolato speciale - **il Tar ha risposto che tali motivi sono infondati** (T.A.R. Piemonte, Sez. II, 11 gennaio 2003, n. 23) e precisa che:

"L'art. 23, secondo comma del D.lgs. 22.7.1999 n. 261 affida alla società Poste Italiane s.p.a. il servizio postale universale che comprende ai sensi dell'art. 3 la raccolta, il trasporto, lo smistamento e la distribuzione degli invii postali fino a 2 kg e dei pacchi postali fino a 20 kg, oltre ai servizi relativi agli invii raccomandati ed assicurati;

inoltre, l'art. 4, quinto comma riserva al fornitore del servizio universale, indipendentemente dai limiti di prezzo e di peso, gli invii raccomandati attinenti alle procedure amministrative e giudiziarie, **laddove per procedure amministrative sono intese quelle riguardanti l'attività della pubblica amministrazione e le gare ad evidenza pubblica.**

L'invio raccomandato è definito dall'art. 1, lettera i) come quel servizio che consiste nel garantire forfettariamente contro i rischi di smarrimento, furto o danneggiamento e che fornisce al mittente **una prova del deposito dell'invio postale e, a sua richiesta, dell'avvenuta consegna al destinatario.**

Ritiene il Collegio che trattandosi di un attività riservata ad uno specifico soggetto, e ciò per garantirne un standard qualitativo determinato e per fornire permanentemente in tutti i punti del territorio nazionale un servizio a prezzi accessibili a tutti gli utenti, la portata della norma deve comunque essere tassativa, nel senso che **non può esserne ammessa un' estensione ad ambiti e settori liberi di mercato in cui il legislatore non ha ritenuto cautelarsi mediante la concessione di una esclusiva in favore della società Poste Italiane s.p.a..**

L'attività relativa all'invio raccomandato, oggetto di riserva ai sensi dell'art. 4, deve quindi essere limitata a quella di invii postali aventi specifiche caratteristiche di garanzia contro smarrimenti, furti e danneggiamenti e di attestazione di avvenuta ricezione e consegna del plico di cui alla lettera i) dell'art. 1 del D.lgs. 22.7.99 n. 261, **invii che costituiscono solo un momento - ancorché di rilevanza centrale - della più complessa attività di notificazione e che non è stata, nella sua globalità, certamente oggetto di riserva piena in favore della società ricorrente come affidataria del servizio universale.**

..... L'oggetto del servizio affidato alla concessionaria non si limita alla notificazione degli atti di contravvenzione ma comprende anche alcune attività precedenti ed altre successive alla notificazione medesima, compiti che, **non rientrano** nella riserva di cui al D.lgs. 22.7.1999 n. 261, attesa la sua natura tassativa, **limitata cioè alle sole attività di cui all'art. 4, ultimo comma** ed al più a quelle di cui al primo comma, concernente la raccolta, il trasporto, lo smistamento e la distribuzione degli invii raccomandati.

La concessionaria deve, infatti, occuparsi, **oltre che della notificazione, anche dell'attività di predisposizione dei dati (comprendente la loro ricezione, la stampa dei verbali, la**

preparazione dei moduli di cui alla legge 20.11.1982 n. 890 ed eventuali accertamenti anagrafici), nonché della loro certificazione ed archiviazione.

Osserva il Collegio che sia l'art. 2.2. del Capitolato che il successivo art. 2.6. impongono espressamente alla concessionaria l'osservanza della riserva di cui all'art. 4 del D.Lgs. 22.7.1999 n. 261 in favore della ricorrente e cioè tutte le volte in cui, conformemente a quanto previsto dall'art. 201 del D.lgs. 30.4.1992 n. 285, essa decida di avvalersi per la notificazione dei verbali di contravvenzione al Codice della Strada del sistema postale.

Oltre a tale ambito, rispetto al quale il Capitolato ne impone alla concessionaria la rigorosa osservanza, alcuna ulteriore riserva può essere riconosciuta alla società ricorrente, trattandosi di attività che possono essere oggetto di libero esercizio anche da parte di altre imprese del settore."

Contro tale decisione, Poste italiane presentava appello al Consiglio di Stato e - nonostante alcune precisazioni - il Consiglio di Stato confermava la sentenza del TAR.

Consiglio di Stato, Sezione VI – Sentenza 3 settembre 2003 n. 4906 – Poste Italiane s.p.a c. Comune di Torino: " Con esse, secondo quanto chiarito dall'appellante nelle difese svolte nel presente grado del giudizio, si sarebbe inteso sostenere **non già che la riserva del c.d. "servizio universale" debba estendersi ad attività ad esso estranee** (vi sarebbe dunque stato travisamento dei motivi da parte del giudice di primo grado), **bensì che, affidando la notificazione a dipendenti dell'impresa affidataria del servizio o a soggetti dalla stessa "procurati" per il servizio, si inciderebbe su detta riserva.**

Anche così riformulati (a prescindere dalla novità di impostazione) i motivi di censura appaiono destituiti di fondamento, innanzitutto alla luce dell'oggetto dell'affidamento, quale emerge dai primi due articoli del capitolato speciale, la cui testuale formulazione è tale da evidenziare e tenere ferma, **la "notifica a mezzo posta"..."tenuto conto dei vincoli di cui all'art. 4 del D.Lgs. n. 261 del 1999" (art.2.2. del capitolato), quale oggetto dello specifico obbligo dell'impresa affidataria di "garantire il rispetto della riserva prevista dall'art. 4 del D.Lvo 261/99" ed in generale di "rispettare tutta la normativa prevista dal suddetto decreto".**

Fatte queste premesse e chiarito che la riserva di legge a favore di poste italiane è limitata all'invio della raccomandata dell'atto giudiziario e non a tutte quelle attività esterne come appunto la gestione integrata degli avvisi di ricevimento, questa Associazione, chiede agli organi istituzionali competenti la sospensione immediata della convenzione perché palesemente illegittima anche alla luce di quanto legalmente adottato dal Comune di Torino ovvero di quanto illegalmente stipulato tra il Ministro della Giustizia e Poste italiane SpA.

Infine si riporta l'articolo 39 del testo unico sulle spese di giustizia entrato in vigore nel 2002 che impone:

ART. 39 > (Spese di spedizione)

1. Al fine di conseguire la riduzione delle spese per la comunicazione e notificazione di atti e per la trasmissione di documenti, possono essere stipulate apposite convenzioni con le imprese private o i soggetti pubblici operanti nel settore, scelti **secondo la vigente normativa sull'evidenza pubblica.** Le convenzioni sono approvate con decreto del Ministero della giustizia, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze.

2. Nella convenzione, che può prevedere differenziazioni a livello territoriale, sono stabiliti, in particolare :

- a) i compensi, anche forfettizzati;
- b) le modalità e le scadenze temporali del pagamento dei compensi;
- c) le penalità per l'inosservanza degli obblighi.

E' superfluo sottolineare che per evidenza pubblica si intende quel procedimento amministrativo che precede e segue la conclusione di un contratto della pubblica

amministrazione poiché l'amministrazione deve esternare con trasparenza e "rendere note le ragioni di pubblico interesse che giustificano l'intenzione di contrattare, la scelta della controparte e la formazione del consenso.

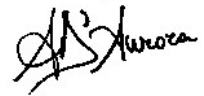
In occasione di questa convenzione il parere dei sindacati e di numerose forze politiche di governo e di opposizione è stato nettamente negativo (sono stati proclamati scioperi, interrogazioni parlamentari, ecc..); in merito alla trasparenza si fa notare che la convenzione stipulata il 15 luglio 2004 è stata resa pubblica e ufficializzata nel gennaio 2005.

Chi risponde di tutto questo?

In attesa di risposta resto a disposizione per ulteriori approfondimenti nonché a fornire tutta la documentazione a cui si fa riferimento nella presente comunicazione.

Distinti saluti

Arcangelo D'Aurora
Presidente AUGE



Articolo 226<La Commissione, quando reputi che uno Stato membro abbia mancato a uno degli obblighi a lui incombenti in virtù del presente trattato, emette un parere motivato al riguardo, dopo aver posto lo Stato in condizioni di presentare le sue osservazioni.
Qualora lo Stato in causa non si conformi a tale parere nel termine fissato dalla Commissione, questa può adire la Corte di giustizia.