



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

DELIBERA N. 413/14/CONS

DIRETTIVA GENERALE PER L'ADOZIONE DA PARTE DEI FORNITORI DI SERVIZI POSTALI DELLE CARTE DEI SERVIZI

L'AUTORITÀ

NELLA sua riunione di Consiglio del 29 luglio 2014;

VISTA la legge 14 novembre 1995, n. 481, recante *“Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità”*;

VISTA la legge 31 luglio 1997, n. 249, recante *“Istituzione dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni”*;

VISTO il decreto-legge del 6 dicembre 2011, n. 201, convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 e, in particolare, l’articolo 21, comma 14, che attribuisce all’Agcom le funzioni della soppressa agenzia di regolamentazione del settore postale;

VISTA la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 gennaio 1994, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 43 del 22 febbraio 1994 (di seguito, direttiva 27 gennaio 1994) che definisce e fissa i principi generali cui deve attenersi la fornitura dei servizi pubblici *“volti a garantire il godimento dei diritti della persona, costituzionalmente tutelati, alla salute, all’assistenza e previdenza sociale, alla istruzione e alla libertà di comunicazione, alla libertà e alla sicurezza della persona, alla libertà di circolazione”*;

VISTO il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, *“Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell’attività svolta dalle amministrazioni pubbliche”* e, in particolare, l’articolo 11 - *Qualità dei servizi pubblici e carte dei servizi*;

VISTA la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio n. 97/67/CE del 15 dicembre 1997, *concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio*;

VISTA la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio n. 2002/39/CE del 10 giugno 2002, *che modifica la direttiva 97/67/CE per quanto riguarda l’ulteriore apertura alla concorrenza dei servizi postali della Comunità*;

VISTA la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio n. 2008/6/CE del 20 febbraio 2008, *che modifica la direttiva 97/67/CE per quanto riguarda il pieno completamento del mercato interno dei servizi postali comunitari*;



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

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 il miglioramento della qualità del servizio”, così come da ultimo modificato dal decreto legislativo 31 marzo 2011 n. 58, ed in particolare l’articolo 12 “Qualità del servizio universale”;

VISTO l’articolo 2, comma 12, lettera h), della legge 14 novembre 1995, n. 481, che attribuisce alle Autorità il compito di emanare “le direttive concernenti la produzione e l’erogazione dei servizi da parte dei soggetti esercenti i servizi medesimi, definendo in particolare i livelli generali di qualità riferiti al complesso delle prestazioni e i livelli specifici di qualità riferiti alla singola prestazione da garantire all’utente, sentiti i soggetti esercenti il servizio e i rappresentanti degli utenti e dei consumatori, eventualmente differenziandoli per settore e tipo di prestazione ...”;

VISTO l’articolo 2, comma 12, lettera p) della legge 14 novembre 1995, n. 481, che attribuisce alle Autorità la competenza a controllare che “ciascun soggetto esercente il servizio adottati, in base alla direttiva sui principi dell’erogazione dei servizi pubblici del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 gennaio 1994, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 43 del 22 febbraio 1994, una carta di servizio pubblico con indicazione di standard dei singoli servizi e ne verifica il rispetto”;

VISTO il Codice del consumo adottato con decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 e s.m.i.;

VISTO l’articolo 8 del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1, “Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività”, convertito dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, il quale stabilisce che le carte di qualità debbono “definire gli obblighi cui sono tenuti i gestori dei servizi pubblici, anche locali” e prescrive, quale contenuto minimo obbligatorio, l’indicazione in modo specifico dei diritti “anche di natura risarcitoria” che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori del servizio;

VISTA la delibera n. 179/03/CSP del 24 luglio 2003, recante “Approvazione della direttiva generale in materia di qualità e carte dei servizi di telecomunicazioni ai sensi dell’articolo 1, comma 6, lettera b), numero 2, della Legge 31 luglio 1997, n. 249”, come modificata, da ultimo, dalla delibera n. 73/11/CONS;

VISTA la delibera n. 184/13/CONS del 28 febbraio 2013, recante “Approvazione del Regolamento in materia di definizione delle controversie derivanti dai reclami nel settore postale”;

CONSIDERATO che la citata legge n. 481/95 ha portata generale ed è riferibile a tutti i settori dei servizi di pubblica utilità regolati dalle autorità, indipendentemente da un suo puntuale richiamo nelle leggi istitutive, anche successive, o nelle discipline di dettaglio dei vari settori;



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

CONSIDERATO che la promozione della concorrenza nelle attività di fornitura dei servizi postali e la tutela degli utenti, con particolare riguardo ai profili di libertà di scelta, delle condizioni economiche e della qualità delle prestazioni, costituiscono principi generali che informano l'azione dell'Autorità;

CONSIDERATO che, ai fini della tutela dei diritti dei consumatori e degli utenti, è necessario individuare i criteri generali relativi alla qualità dei servizi postali accessibili al pubblico e dettare le linee guida comuni riguardo all'adozione delle carte dei servizi da parte dei fornitori dei servizi postali, disciplinando gli elementi fondamentali del servizio minimo da garantire e le modalità di indennizzo e di rimborso;

VISTA la delibera n. 401/10/CONS del 22 luglio 2010, recante "*Disciplina dei tempi del procedimenti*", come modificata, da ultimo, dalla delibera n. 118/14/CONS;

VISTA la delibera n. 48/14/CONS del 30 gennaio 2014, recante "Avvio del procedimento relativo alla direttiva generale per l'adozione da parte dei fornitori di servizi postali delle carte dei servizi", con la quale è stato sottoposto a consultazione pubblica lo schema di direttiva;

VISTE le osservazioni pervenute da Adiconsum, Poste Italiane Spa, DHL Italy spa;

VISTI gli atti del procedimento istruttorio;

CONSIDERATO quanto segue:

1. Quadro generale di riferimento

Il fondamento normativo del potere di determinare, attraverso una direttiva, le disposizioni minime che devono essere contenute nelle carte dei servizi degli operatori postali, si può individuare nella legge n. 481 del 1995 e nella direttiva 27 gennaio 1994 (Principi sull'erogazione dei servizi pubblici). La legge n. 481 del 1995 e, in particolare, le disposizioni contenute nell'articolo 2, costituiscono infatti un corpo normativo riferibile a tutti i settori regolati dalle Autorità competenti in materia di servizi di pubblica utilità. Come di recente affermato dal giudice amministrativo¹ non vi è dubbio sull'attuale vigenza della legge n. 481 del 1995 e sulla sua generale applicabilità a tutti i settori dei servizi di pubblica utilità regolati dalle autorità, senza che sia necessario rinvenire nelle singole leggi istitutive delle autorità o nella normativa di settore uno specifico riferimento ad essa.

¹ (TAR Lazio sentenza n. 9707/2011; sentenza n. 9710/2011; Consiglio di Stato decisione n. 1961/2013; n. 2009/2013)



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Affermazione, quest'ultima, estremamente importante per comporre il quadro normativo di riferimento entro il quale collocare i servizi postali e per interpretare e applicare correttamente la specifica normativa di settore. Oltre ai principi comunque desumibili dall'art. 2, comma 12, della legge n. 481 del 1995, nello specifico assumono rilievo le disposizioni di cui alla lettera h) del medesimo comma (laddove attribuisce alle autorità di settore il compito di emanare le direttive concernenti la produzione e l'erogazione dei servizi definendo i livelli generali e specifici di qualità) e alla lettera p) (laddove prevede il potere delle autorità di controllare che gli esercenti adottino una carta di servizi coerente con i principi contenuti nella già citata direttiva 27 gennaio 1994).

La direttiva si rivolge a tutti i fornitori di servizi postali (incaricato di svolgere il servizio universale, autorizzati e licenziatari), soggetti che devono essere ricompresi nel novero dei prestatori di servizi di pubblica utilità sulla base dell'indicazione, contenuta nel decreto legislativo n. 261 del 1999 (art. 1, comma 1), che qualifica tutta l'attività di fornitura di servizi postali come attività di preminente interesse generale.

2. L'attività istruttoria

Sulla base del quadro normativo richiamato nel precedente paragrafo, nonché delle indicazioni desumibili dalla direttiva in materia di carte dei servizi nel settore delle comunicazioni elettroniche (e dalle modifiche e integrazioni ad essa apportate), è stato elaborato il presente schema di direttiva strutturato in undici articoli concernenti: 1) le definizioni; 2) l'oggetto della direttiva; 3) i principi fondamentali; 4) l'informazione agli utenti; 5) l'offerta dei servizi; 6) il pagamento del servizio; 7) le segnalazioni, i reclami e le procedure di conciliazione; 8) l'assistenza; 9) la qualità dei servizi; 10) i rimborsi e gli indennizzi; 11) le disposizioni transitorie e finali.

Con la delibera n. 48/14/CONS del 30 gennaio 2014 lo schema di direttiva è stato sottoposto a consultazione pubblica.

Alla consultazione hanno partecipato l'Associazione per la difesa dei diritti dei consumatori ADICONSUM, Poste Italiane Spa (di seguito, Poste Italiane), DHL Express Italy srl (di seguito, DHL).

3. Gli esiti della consultazione pubblica e le valutazioni dell'Autorità

Si riportano, in sintesi, per ciascun articolo, oltre ad una breve illustrazione del suo contenuto (A), le osservazioni dei soggetti intervenuti alla consultazione pubblica (B) e le valutazioni conclusive dell'Autorità (C).

Nessuna osservazione è stata formulata dai partecipanti sulle disposizioni contenute negli articoli 4, 5 e 11 dello schema proposto.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Articolo 1

A) Oltre alle definizioni riprese dalla delibera n. 184/13/CONS, ne sono inserite di nuove, quali quelle di “Servizi affidati in esclusiva” e “Posta massiva”, desunte dalla legislazione di settore.

B) Le posizioni delle parti

Rilievi sono stati espressi da DHL sull'estensione a tutte le tipologie di operatori dell'obbligo di dotarsi di una carta di servizi.

Secondo questo operatore non si sarebbe tenuto conto della distinzione fra soggetti che operano nel mercato dei corrieri espresso (titolari di autorizzazione generale) e soggetti che offrono prestazioni rientranti nell'ambito del servizio universale (titolari di licenza individuale). Il mercato dei corrieri espresso si caratterizzerebbe per un contesto altamente competitivo, dove sia la qualità dei servizi (ad elevato valore aggiunto) che il livello dei prezzi (sensibilmente superiori a quelli offerti nell'ambito del servizio universale) sono conseguenza di un meccanismo di selezione concorrenziale determinato dalle scelte degli utenti finali, nella quasi totalità, operatori professionali.

Nel mercato dei corrieri espresso la selezione concorrenziale renderebbe inutile il ricorso a strumenti di garanzia della qualità e la mancata considerazione di tale aspetto renderebbe irragionevole la regolamentazione proposta. L'assimilazione dei due settori con l'imposizione di identici obblighi e oneri a carico di tutti i soggetti abilitati, si porrebbe poi in contrasto con il d.m. n. 75 del 2000 (cd. decreto licenze) che obbliga esclusivamente il titolare di una licenza individuale ad adottare la carta della qualità dei servizi.

Tale impostazione si porrebbe, sempre secondo DHL, in palese contrasto anche con le “normative comunitarie” (specie il considerando n. 14 e gli artt. 16 e 19 direttiva 97/67/CE) che individuerebbero in modo chiaro ed inequivocabile quale sia il mercato nel quale, a tutela degli utenti, sia necessario individuare regole e procedimenti e monitorare la qualità: quello delle prestazioni ricomprese nell'ambito del servizio universale. L'operatore postale ritiene quindi che ogni regolamentazione o provvedimento che tenda ad assimilare gli operatori dei due diversi mercati si ponga in palese violazione della lettera e dello spirito delle suddette norme.

C) Le valutazioni dell'Autorità

Secondo DHL la netta demarcazione esistente tra i due mercati (quello dei servizi rientranti nel servizio universale soggetti a licenza e quello degli altri servizi soggetti a semplice autorizzazione) avrebbe come conseguenza una significativa differenziazione sotto il profilo della tutela degli utenti. L'esigenza di individuare



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

regole a tutela degli utenti si porrebbe solo relativamente al mercato dei servizi rientranti nell'ambito del servizio universale.

Questa impostazione non sembra corretta. Innanzitutto, è indimostrata l'affermazione secondo la quale l'indubbia presenza di elementi che differenziano i due mercati (maggiore competitività e "prezzi sensibilmente superiori") avrebbe come conseguenza l'esclusione di quello in cui opera DHL dall'applicazione di regole a tutela degli utenti. Si deve poi considerare che la direttiva proposta non incide certo in modo pervasivo sulle imprese di quel mercato ma assicura un livello di tutela minimo dei diritti fondamentali degli utenti indicando i contenuti delle carte dei servizi.

Anche gli argomenti che, secondo DHL, dovrebbero dimostrare la contrarietà dell'impostazione seguita nello schema alla normativa comunitaria e nazionale non appaiono fondati. Non si considerano, infatti, le modifiche che sono state apportate al testo originario della direttiva 97/67/CE, modifiche che sono diretta conseguenza dell'evoluzione degli orientamenti del legislatore dell'Unione europea nel senso di uniformare gli strumenti di tutela, a beneficio di tutti gli utenti e non soltanto a favore di quelli che utilizzano i servizi rientranti nell'ambito del servizio universale.

Se, infatti, è vero che la direttiva 97/67/CE nella sua versione originaria, prevedeva specifiche garanzie e procedure che tutelavano però i soli utenti del fornitore del servizio universale, è indubbio che le direttive successive hanno introdotto significative modifiche ampliando notevolmente l'ambito soggettivo della tutela.

In un primo tempo la direttiva 2002/39/CE, aggiungendo un nuovo comma all'art. 19, ha incoraggiato gli Stati membri a estendere le forme di tutela a vantaggio degli utenti di tutti i servizi postali, indipendentemente dal fatto che questi servizi rientrassero o meno nell'ambito del servizio universale e che il fornitore di detti servizi fosse il fornitore del servizio universale o il titolare di un'autorizzazione. La direttiva 2008/6/CE ha, infine, modificato l'art. 19 introducendo un sistema di tutela indifferenziato imponendo a tutti i fornitori di servizi postali, indistintamente, di prevedere a favore degli utenti procedure di reclamo e di risoluzione delle controversie e sistemi di indennizzo o rimborso.

Alla luce di tale evoluzione non assume certo un valore decisivo il richiamo al considerando n. 14 del testo originario della direttiva, né la circostanza che l'articolo 19 preveda che solo i fornitori di servizi rientranti nell'ambito del servizio universale debbano trasmettere informazioni sul numero dei reclami.

L'altra norma invocata, l'art. 16 della direttiva 97/67/CE, deve essere correttamente intesa. Non può certo essere interpretata nel senso che gli obiettivi di qualità debbono essere indicati soltanto dal fornitore del servizio universale. Il contenuto della norma è tutt'altro: si prevede che per il fornitore del servizio universale gli obiettivi di qualità possano essere fissati *ab externo*. In tal senso la



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

norma è stata trasposta nel nostro ordinamento dall'art. 12 del decreto legislativo n. 261 del 1999 che attribuisce all'Autorità il compito di fissare gli standard qualitativi del servizio universale che saranno poi recepiti nella carta della qualità.

Il richiamo poi al decreto "licenze" è inconferente essendo stato adottato prima dell'entrata in vigore delle più recenti modifiche alla direttiva 97/67/CE (di cui si è dato conto) in una cornice normativa, quindi, non più attuale.

Articolo 2

A) Nell'articolo è definita la struttura dello schema di direttiva e sono delineate le previsioni di carattere generale: in particolare, per ciò che riguarda gli obblighi informativi a carico degli operatori. Si precisa, altresì, che le disposizioni della direttiva sono applicabili anche ai servizi affidati in via esclusiva a Poste Italiane nonché ai servizi di posta massiva.

La carta dei servizi è adottata unilateralmente dal soggetto erogatore in forza di un obbligo che deve ormai ritenersi implicito presupposto di numerose previsioni legislative e dunque pienamente esistente e operativo. La carta dei servizi in questo contesto è garanzia di trasparenza e di responsabilità e trova nelle competenze di vigilanza e sanzionatorie dell'Autorità un presidio efficace per garantire l'obbligatorietà delle sue previsioni.

B) Le posizioni delle parti

Sulle previsioni dell'art. 2, oltre ai rilievi di DHL, di cui già si è detto, volti a circoscrivere l'ambito soggettivo di applicazione dello schema proposto, l'Adiconsum evidenzia come con l'adozione della carta dei servizi vi sia una "responsabilizzazione" non solo di Poste Italiane, ma di tutti gli operatori che offrono servizi di recapito ed altri servizi complementari, che dovranno indicare le caratteristiche con cui i servizi postali vengono erogati e gli strumenti di cui possono beneficiare gli utenti in caso di disservizi.

Poste Italiane propone di integrare il testo del comma 1 dell'articolo chiarendo che la direttiva contiene disposizioni relative non solo all'adozione delle carte dei servizi, ma finalizzate anche a garantire la trasparenza e la chiarezza delle informazioni rese agli utenti.

Poste Italiane inoltre, propone di limitare l'applicabilità della carta, e nello specifico la previsione sulla comparabilità delle offerte degli operatori, ai soli servizi erogati in favore della "generalità degli utenti" e non ai servizi resi a tutti gli utenti. Osserva, infatti, che la stessa impostazione risulta caratterizzare il provvedimento con il quale l'Autorità ha regolamentato la trasparenza informativa delle offerte di telefonia, prevedendo obblighi informativi unicamente per le tariffe destinate alla clientela consumer.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Secondo Poste Italiane la diffusione di informazioni sulle offerte non rivolte “alla generalità” del pubblico, in quanto definite sulle esigenze declinate dai singoli utenti, non solo trascenderebbe le finalità alla base della direttiva sulla carta dei servizi, ma ingenererebbe un’eccessiva quantità di dati, che ostacolerebbe un confronto agevole delle offerte stesse da parte del soggetto che deve compiere la scelta di consumo, a danno della chiarezza informativa e a detrimento degli obiettivi della direttiva.

C) Le valutazioni dell’Autorità

La proposta di Poste Italiane di aggiungere nella formulazione del comma 1 il riferimento anche all’ulteriore finalità dello schema, vale a dire quella di assicurare una maggiore trasparenza e chiarezza delle informazioni rese agli utenti, seppure condivisibile in astratto, rappresenterebbe una non utile ripetizione di quanto già enunciato al comma 3 ove sono richiamate le esigenze di trasparenza e comprensibilità delle informazioni rivolte a tutti gli utenti.

Non sembra, al contrario, meritevole di accoglimento la proposta di Poste Italiane di circoscrivere alla generalità degli utenti, e non a tutti gli utenti indistintamente, le garanzie a tutela della trasparenza delle offerte e della comparabilità dei prezzi. Non si comprende, infatti, quale possa essere la giustificazione per limitare la conoscibilità e la comparazione delle offerte alle sole offerte destinate alla clientela consumer.

La nozione di utente è, infatti, unitaria e si riferisce sia alle persone fisiche che giuridiche senza alcuna distinzione tra “utenti” e “generalità degli utenti” o tra “clienti” e “clienti consumers”. Su tale aspetto, indicazioni si possono trarre dalla normativa nazionale e dalle delibere dell’Autorità in materia, che accolgono una nozione di utente assai ampia. Si veda l’allegato alla delibera n. 179/03/CSP che definisce gli utenti “le persone fisiche o giuridiche, ivi compresi i consumatori...” e che all’articolo 2, comma 4, impone agli operatori di rendere disponibile la carta dei servizi ai “contraenti”, facendo quindi esclusivo riferimento alla posizione di parte del contratto senza alcuna limitazione derivante dalla natura del soggetto.

Del resto nella normativa europea in materia postale, l’utente è definito come “qualunque persona fisica o giuridica beneficiaria di una prestazione del servizio postale”, definizione quindi amplissima ed onnicomprensiva (senza alcuna differenziazione per categoria).

Per evitare dubbi interpretativi è opportuno, infine, come suggerito da Poste Italiane, precisare che le disposizioni contenute nella normativa di rango secondario che riguardano specificamente la fornitura del servizio universale (e, conseguentemente anche quelle relative ai servizi di cui all’art. 4 del decreto legislativo e ai servizi di posta massiva) trovano comunque applicazione ove non in



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

contrasto con le previsioni della direttiva. In tal senso è stato riformulato il comma 5 nel quale, inoltre, sono state ricomprese le previsioni contenute nei commi 5 e 6 dello schema in consultazione

Articolo 3

A) Sono definiti in stretto parallelismo con la delibera n. 179/03/CSP, i principi fondamentali che i fornitori di servizi postali devono seguire nella stesura delle carte dei servizi, nella gestione dei rapporti con gli utenti e nell'erogazione dei servizi postali.

B) Le posizioni delle parti

Poste Italiane ritiene che nel testo debba essere inserito, oltre ad un richiamo alla nozione di forza maggiore, un elenco, esemplificativo e non esaustivo, di singole fattispecie riconducibili alla forza maggiore che, dunque, possono giustificare interruzioni del servizio. Afferma, infatti, Poste Italiane che le cause di forza maggiore rappresentano per il nostro ordinamento le condizioni al verificarsi delle quali viene meno l'obbligo a fornire una determinata prestazione come previsto anche dall'art. 3, comma 8, del decreto legislativo n. 261/1999. Propone quindi di inserire nel primo periodo del comma 3 che deve essere assicurato il regolare e continuo svolgimento del servizio ad eccezione, a titolo esemplificativo, dei *“casi di scioperi e dei casi di forza maggiore quali, a titolo esemplificativo e non esaustivo, catastrofi, rapine, alluvioni, terremoti, eventi bellici o provvedimenti dell'Autorità”*.

Poste Italiane propone, inoltre, di specificare che il fornitore del servizio è tenuto a preavvertire la clientela sui casi di interruzione solo “ove possibile” poiché per alcuni eventi improvvisi non è possibile fornire una comunicazione preventiva.

Per quanto riguarda il comma 5, Poste Italiane ritiene che la formulazione di osservazioni e/o suggerimenti da parte dei consumatori o associazioni di consumatori non può che avvenire nell'ambito di appositi tavoli di lavoro fra aziende e associazioni rappresentanti dei singoli consumatori, quali organismi deputati alla tutela e difesa degli interessi degli stessi. Poste Italiane conclude, quindi, traendo spunto dalla propria esperienza, che possa essere imposto a tutti gli operatori l'obbligo di istituire tavoli di confronto con le associazioni dei consumatori; considera, invece, non percorribile l'ipotesi di imporre all'operatore postale di dare riscontro alle osservazioni o suggerimenti del singolo consumatore.

L'Adiconsum valuta positivamente la disposizione del comma 5 che riconosce il ruolo significativo svolto dalle Associazioni dei consumatori nella loro attività relazionale con gli operatori.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

C) Le valutazioni dell'Autorità

Nell'enunciare il principio secondo il quale il servizio deve essere erogato in modo continuo, regolare e senza interruzioni, il testo sottoposto a consultazione è in perfetta sintonia con quanto affermato nella direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 1994 e, più da vicino, nella direttiva generale approvata con delibera n. 179/03/CSP.

In entrambi i provvedimenti oltre all'enunciazione dell'obbligo di assicurare la continuità e regolarità del servizio, non si è ritenuto necessario né richiamare la nozione di causa di forza maggiore, né tantomeno elencare le singole ipotesi, riconducibili alla "forza maggiore" che renderebbero impossibile rispettare il predetto obbligo.

Anche in assenza di una previsione *ad hoc*, infatti, laddove intervengano cause di forza maggiore o, per meglio dire, fattori causali estranei ai rischi collegati all'attività imprenditoriale, nessuna responsabilità potrà essere addossata al fornitore del servizio per la mancata osservanza dell'obbligo di assicurare la continuità e regolarità del servizio.

Anche l'ulteriore suggerimento di Poste Italiane di indicare - a titolo esemplificativo e non esaustivo - alcune fattispecie che dovrebbero essere riconducibili al caso fortuito o alla forza maggiore, oltre a non essere condivisibile su un piano generale per le ragioni già esposte, non è comunque utile, né semplifica l'applicazione della previsione. Qualsiasi accadimento o evento esterno per essere qualificato come causa esimente dalla responsabilità, presuppone una valutazione in concreto, e non certo in astratto, ed è quindi escluso che possa effettuarsi a priori una tipizzazione delle fattispecie di esonero dalla responsabilità. Si reputa, quindi, opportuno mantenere la previsione nella formulazione sottoposta a consultazione, formulazione, si ripete, del tutto simile a quella contenuta nella delibera 179/03/CSP.

Analoghe considerazioni valgono per la proposta di Poste Italiane di inserire la locuzione "ove possibile" laddove si prevede l'obbligo dell'operatore di informare preventivamente la clientela. Ciò che si richiede all'operatore è di compiere uno sforzo adeguato per informare la clientela ed è evidente che non si può pretendere un'attività che travalichi le capacità e gli strumenti a disposizione dell'impresa.

Per quanto riguarda la previsione di cui al comma 5, alla luce delle osservazioni di Poste Italiane e considerando il significativo ruolo svolto dalle associazioni dei consumatori (come rimarcato da Adiconsum), si ritiene ragionevole, e proporzionato all'esigenza di favorire l'interlocuzione tra i consumatori e le imprese, prevedere che i fornitori abbiano l'obbligo di dare risposta soltanto laddove le osservazioni e i suggerimenti provengano dalle associazioni dei consumatori e non dai singoli. In tal modo si ritiene che lo scopo di favorire il dialogo tra gli operatori e i consumatori, sia comunque realizzato, garantendo a questi ultimi, attraverso le Associazioni, la possibilità di intervenire e fare proposte per migliorare la qualità del servizio a



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

vantaggio della collettività o per individuare rimedi ad eventuali storture organizzative evitando così disagi all'utenza.

Le forme di questa interlocuzione, che devono essere efficaci e adeguate, non possono tuttavia essere determinate a priori e sembra ragionevole affidare la loro individuazione alla dinamica delle relazioni tra le parti. Si ritiene, quindi, opportuno, per questa parte, mantenere il testo nella formulazione sottoposta a consultazione, non accedendo alla richiesta di Poste Italiane di prevedere, in via esclusiva, il “tavolo di lavoro” quale strumento di interazione tra le associazioni e il fornitore del servizio postale.

Articolo 6

A) L'articolo disciplina le modalità di pagamento, anche online, e indica le informazioni che occorre fornire con la documentazione di fatturazione, sulla scia quanto già previsto dalla delibera n. 179/03/CONS, con alcuni adeguamenti legati alle caratteristiche specifiche del settore postale. Il comma 2 disciplina l'indennità di mora in caso di ritardato saldo della documentazione di pagamento del fornitore. Trattandosi di una previsione di carattere generale si è ritenuto di non fissare un valore unico, ma una soglia massima oltre la quale l'importo è da considerarsi “manifestamente eccessivo”.

B) Le posizioni delle parti

Poste Italiane, dopo aver premesso che la terminologia utilizzata è quella dei servizi di fatturazione tipici delle telecomunicazioni, dell'energia o del gas (nell'ambito dei quali viene inviata periodicamente al domicilio dell'utente la fattura commerciale per il servizio reso), rileva che nel settore postale l'utente tipo, destinatario di un'offerta retail, può anche effettuare il pagamento contestualmente (cash), oppure antecedentemente all'accettazione attraverso l'affrancatura dell'invio mediante l'utilizzo di carte valori postali o macchine affrancatrici della corrispondenza. In questo caso non si genera un processo di rendicontazione/fatturazione ma, nel caso in cui il cliente la richieda, viene rilasciata una ricevuta fiscale dall'ufficio postale: non necessariamente quindi viene utilizzata una documentazione di riferimento.

Aggiunge ancora Poste Italiane, che nell'ipotesi di invii in grandi quantità, valgono le condizioni contrattuali previste negli accordi individuali liberamente stipulati con il cliente business o con la pubblica amministrazione e in questi casi il pagamento può essere effettuato in modalità anticipata, contestuale o posticipata alla spedizione stessa.

Conclusivamente Poste Italiane propone che le informazioni siano inserite solo ove la documentazione relativa al pagamento sia prevista.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Poste Italiane propone, inoltre, di meglio precisare la formulazione, non molto chiara, della lettera c) del comma 1, relativa alle modalità di fatturazione.

C) Le valutazioni dell’Autorità

Si ritengono meritevoli di considerazione i rilievi di Poste Italiane e, pertanto, sembra opportuno modificare il testo prevedendo che l’obbligo di fornire le informazioni indicate al comma 1 possa trovare applicazione soltanto ove la documentazione relativa al pagamento del servizio sia prevista nei rapporti fra le parti.

Dal testo, inoltre, è stata espunta la previsione di cui alla lettera c) del comma 1, che imponeva un obbligo informativo non essenziale ai fini della tutela degli utenti.

Articolo 7

A) Gli utenti hanno il diritto di evidenziare le inefficienze del servizio, l’eventuale inosservanza delle clausole contrattuali o delle carte dei servizi nonché il mancato rispetto dei livelli di qualità in esse stabiliti. Al comma 1 si prevede l’obbligo dei fornitori di servizi postali di assicurare l’esercizio di tale diritto da parte degli utenti consentendo ad essi presentare, senza oneri aggiuntivi, reclami, segnalazioni e istanze per le procedure di conciliazione. La presentazione dei reclami, segnalazioni e istanze potrà avvenire online o attraverso la posta elettronica, anche se dovrà comunque essere assicurata la possibilità di utilizzare i consueti strumenti: comunicazione scritta, telefono, fax. Sul sito *web* e nei locali dei fornitori di servizi postali o dei loro mandatari devono essere pubblicate (comma 2) le modalità per poter presentare al fornitore reclami, segnalazioni, istanze per le procedure di conciliazione, e deve essere assicurata la loro tracciabilità (comma 3). La disposizione di cui al comma 4 impone poi a carico dei fornitori di servizi postali l’obbligo di indicare nelle carte dei servizi il termine per la definizione dei reclami, come stabilito dall’art. 3 delibera n. 184/13/CONS (quarantacinque giorni solari dalla ricezione del reclamo). L’esito del reclamo deve essere comunicato all’utente in forma scritta, indicando, in caso di accoglimento, i provvedimenti o le misure soddisfattive per rimuovere le irregolarità riscontrate e per il ristoro, anche economico, dei pregiudizi arrecati e ,in caso di rigetto, le motivazioni nonché gli accertamenti compiuti (comma 5).

Per ciò che riguarda le procedure di conciliazione, i fornitori di servizi postali sono tenuti a comunicare per iscritto all’interessato (entro trenta giorni dalla ricezione dell’istanza) le eventuali ragioni ostative al loro svolgimento. Al termine della procedura di conciliazione, che non può comunque protrarsi oltre i termini di cui all’art.3 delibera n. 184/13/CONS (sessanta giorni dalla ricezione delle istanze), deve essere data comunicazione all’interessato dell’esito della stessa mediante la trasmissione del relativo verbale (commi 6 e 7).



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Con il comma 8, infine, è posto in capo ai fornitori di servizi postali l'obbligo di fornire all'utente l'indicazione sulle modalità per adire l'Autorità ai fini della definizione delle controversie, ove la procedura dinnanzi all'operatore (reclamo e successiva fase di conciliazione) si sia risolta in modo insoddisfacente per l'utente.

B) Le posizioni delle parti

Poste Italiane ritiene che gli operatori postali debbano avere maggiore autonomia nella individuazione dei canali di contatto con i clienti purché tali canali consentano un accesso semplice, trasparente e poco oneroso alle procedure di reclamo e conciliazione. A tale riguardo Poste Italiane afferma di aver previsto specifici, e differenziati, canali di contatto a seconda del tipo di clientela (retail o business). Conseguentemente propone di modificare il testo prevedendo che l'elencazione dei canali di contatto sia meramente esemplificativa e non tassativa.

Poste Italiane, inoltre, rileva - con riferimento al comma 5 - che nei casi in cui viene accertato un disservizio, non sempre seguono provvedimenti o misure soddisfattive diverse o ulteriori rispetto al ristoro del pregiudizio arrecato e propone di modificare il testo per chiarire che in caso di accoglimento del reclamo, l'operatore è tenuto ad indicare le misure per il ristoro del disservizio e solo in via eventuale gli ulteriori provvedimenti e misure adottate.

C) Le valutazioni dell'Autorità

La previsione della possibilità per gli utenti di poter fruire di più canali di contatto per presentare reclami o segnalazioni è principio costantemente affermato nei provvedimenti che si sono occupati della materia. Nella direttiva del 27 gennaio 1994 era già previsto che le procedure di reclamo dovessero essere "accessibili, di semplice comprensione e facile utilizzazione" e che potessero essere utilizzati tutti gli strumenti - tra quelli allora disponibili - consentendo all'utente di presentare i reclami "in via orale, per iscritto, via fax o telefonicamente".

Nei settori di propria competenza l'Autorità ha sempre richiesto che fossero messi a disposizione dell'utente vari canali di contatto sia telefonici che telematici.

La proposta di Poste Italiane di considerare l'indicazione dei vari canali come meramente esemplificativa e di differenziare le varie categorie di utenti sembra porsi in contrasto con la garanzia della parità tra tutti gli utenti e con il principio di rendere agevole e semplice la presentazione dei reclami e delle segnalazioni. Se, infatti, è l'operatore a decidere discrezionalmente sulle modalità di accesso agli strumenti di tutela individuando per ciascuna tipologia di utente i canali consentiti, si finisce per attribuire all'operatore il potere di limitare, o comunque rendere più difficoltoso per una determinata categoria di utenti, l'esercizio del diritto di presentare reclami e segnalazioni.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Si ritiene, pertanto, di mantenere il testo del comma 1 nella formulazione originaria, confermando che l'indicazione dei vari canali di contatto a disposizione degli utenti non è meramente esemplificativa.

Il testo del comma 1 è stato, invece, riformulato per meglio chiarire le modalità che l'utente può seguire per inviare reclami, segnalazioni e istanze: modalità cartacee (per il modulo di reclamo consegnato presso i locali dell'operatore stesso o inviato con lettera raccomandata), telematiche (apposita casella di posta elettronica e formulario on line con generazione automatica di ricevuta) e telefoniche (per i soli reclami e con esclusione delle domande di conciliazione), garantendo ovviamente l'identificazione e la tracciabilità dell'invio dell'utente.

Inoltre si ritiene di riportare la locuzione “*soggetti di cui si avvalgono*” in sostituzione della locuzione “*soggetti mandatari*”, per le motivazioni che saranno indicate successivamente trattando delle disposizioni contenute nell'articolo 8.

Si ritiene, infine, che le osservazioni di Poste Italiane relative al comma 5 debbano essere accolte ed il testo è stato riformulato prevedendo che nel comunicare l'esito del reclamo debbano essere indicate le misure adottate per il ristoro anche economico del pregiudizio e, solo in via eventuale, gli ulteriori provvedimenti o misure soddisfattive adottate a favore dell'utente.

Articolo 8

A) Tenuto conto della peculiarità del settore e della necessità di promuovere l'utilizzo degli strumenti messi a disposizione dalla tecnologia, nel comma 1 si prevede che il servizio di assistenza agli utenti sia fornito, oltre che per via telefonica, anche per via telematica (per almeno sette ore al giorno nei giorni lavorativi, anche nelle ore pomeridiane, analogamente a quanto previsto dall'art. 9 Allegato A alla delibera n. 179/03/CONS).

Anche la formulazione del comma 2, che detta le regole da seguire nell'interlocuzione con gli utenti e sull'identificazione degli addetti ai rapporti con gli utenti, è ripresa dall'analoga previsione contenuta nell'art. 9 della direttiva di cui alla delibera n. 179/03/CONS.

Il comma 3 stabilisce che il fornitore di servizi postali rende pubblico (sul sito *web* e presso i propri locali o quelli dei mandatari) un elenco aggiornato di tutti i servizi offerti indicando gli eventuali oneri per i servizi accessori che possono essere richiesti e gli eventuali vincoli all'utilizzo dei servizi.

Devono essere inoltre disponibili al pubblico, nei locali e/o nei punti di contatto del fornitore aperti sul territorio nazionale, il formulario per presentare i reclami e per proporre l'eventuale domanda di conciliazione, nonché il formulario per la risoluzione delle controversie (approvato con delibera n.184/13/CONS).



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Le eventuali comunicazioni pubblicitarie possono rinviare a servizi di assistenza clienti che comunichino gratuitamente all'utente le informazioni sul servizio stesso.

B) Le posizioni delle parti

Con riferimento ai canali di assistenza ai clienti, Poste Italiane ritiene che gli operatori postali dovrebbero poter individuare quelli reputati più idonei, purché tali canali consentano un contatto agevole ed efficace con la clientela. Al riguardo fa presente che sul sito *web* della Società, sono previste sezioni dedicate a ciascun target (*retail e business*) in cui sono indicati i differenti canali di assistenza previsti. La società propone, pertanto, di modificare il testo facendo riferimento al solo canale telefonico (escludendo i canali offline) e chiede di escludere l'obbligo di pubblicare il numero di telefono nella documentazione di fatturazione.

Poste Italiane propone ulteriori modifiche al comma 3, contemperando quanto disposto dall'Autorità per il settore delle telecomunicazioni con la specificità del settore postale e della relativa normativa. Viene così proposta la sostituzione del termine "mandatari" che potrebbe comportare dubbi interpretativi con quello di "soggetti di cui si avvalgono". Viene anche confutata la possibilità di rendere disponibile un catalogo di tutti i servizi offerti e, conseguentemente, si propone di limitare il catalogo ai soli servizi offerti alla "generalità degli utenti". La pubblicazione di offerte non rivolte alla totalità del pubblico, in quanto definite sulle esigenze declinate dai singoli utenti, ingenererebbe un'eccessiva quantità di informazioni, che ostacolerebbe un confronto agevole delle offerte stesse da parte del soggetto che deve compiere la scelta di consumo.

Quanto all'indicazione dei locali aperti al pubblico sul territorio nazionale, Poste Italiane propone di specificare che l'elenco delle sedi operative sia disponibile esclusivamente sul sito *web*, anche in ragione della numerosità delle sedi degli operatori postali sull'intero territorio nazionale. Inoltre potrebbe essere definito l'obbligo già previsto per il fornitore del servizio universale di indicare tramite apposito avviso al pubblico, nel caso di variazioni di orario o chiusura di una sede operativa, le sedi limitrofe e i relativi orari di apertura.

C) Le valutazioni dell'Autorità

Per quanto riguarda i canali di assistenza, per motivazioni del tutto simili a quelle esposte a proposito dell'articolo 7, si reputa che non possano essere accolti i rilievi di Poste Italiane. Attraverso il servizio di assistenza si garantisce il fondamentale diritto degli utenti ad avere informazioni sui servizi e sulle tutele per essi previste: è evidente allora che l'accesso a questo servizio debba essere garantito nel modo più ampio, consentendo all'utente di utilizzare modalità sia telematiche che telefoniche. Del resto, richiamando nuovamente le disposizioni della direttiva del 27 gennaio 1994 "la piena informazione degli utenti" deve essere assicurata nel modo più ampio non solo nei



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

contenuti ma anche attraverso “l’attivazione di linee di comunicazioni telefoniche e telematiche”.

Per ciò che concerne la pubblicazione del numero telefonico e indirizzo email di assistenza sui documenti di fatturazione, in analogia con le considerazioni già svolte sul testo dell’articolo 6, si ritiene, accogliendo i rilievi di Poste Italiane, di modificare la formulazione, specificando che l’obbligo può essere imposto solo laddove sia prevista una documentazione di fatturazione.

Le altre modifiche proposte da Poste Italiane, vale a dire la sostituzione del termine “mandatari” con quella di “soggetti di cui si avvalgono” e del termine “catalogo” con “elenco”, sembrano sicuramente da accogliere perché rendono più chiaro il testo evitando possibili dubbi interpretativi.

Non si ritiene, invece, fondata la proposta di Poste Italiane sulla necessità di limitare l’elencazione dei servizi ai soli servizi offerti “alla generalità degli utenti”. Rinviando anche alle considerazioni già svolte relativamente all’articolo 2, si può osservare che la parità di trattamento deve essere garantita tra tutte le categorie e fasce di utenza. L’esistenza di offerte di servizi dell’operatore impone che queste offerte siano disponibili per tutti gli utenti e non soltanto “per la generalità di essi”. In altri termini, se l’operatore ha predisposto un’offerta pubblica per un determinato servizio questa deve essere resa conoscibile- pubblica, appunto - anche se si rivolge a una fascia particolare di utenti e non alla generalità.

Se, invece, il servizio viene modellato sulla base delle esigenze del singolo cliente, attraverso una negoziazione, l’acquisizione dei servizi avverrà a condizioni e termini diversi da quelli resi pubblici, con modalità quindi liberamente scelte tra le parti. Ed è ovvio che per tale accordo, al di fuori dal servizio universale e soggetto ad un regime differenziato anche sotto il profilo fiscale, non ci può essere alcun obbligo di pubblicazione.

Per ciò che concerne l’elenco dei locali aperti al pubblico sul territorio nazionale, si ritiene di accogliere il rilievo e prevedere la pubblicazione soltanto sul sito *web*, proprio in ragione della numerosità delle sedi degli operatori postali sull’intero territorio nazionale.

Si ritiene utile, altresì, per rendere le garanzie di informazione per gli utenti effettive ed evitare inutili disagi accogliere in parte quanto suggerito da Poste Italiane prevedendo che, le chiusure e le variazioni dell’orario di apertura dei locali aperti al pubblico, siano comunicate agli utenti, tempestivamente e con congruo anticipo, apponendo in prossimità dell’accesso una comunicazione con l’indicazione della causa della chiusura o della variazione di orario, la durata prevedibile della chiusura stessa e i locali più vicini nonché i relativi orari di apertura.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

In tal modo l'utente sarà chiaramente informato sui motivi che hanno determinato la chiusura o variazione dell'orario (e la sua prevedibile durata) e potrà avere indicazioni sulle sedi vicine dove potersi recare per richiedere il servizio.

Articolo 9

A) La disposizione in esame, in analogia con quanto disposto con la delibera n. 179/03/CSP, non fissa soglie minime in materia di qualità dei servizi, ma impone all'operatore postale di assumere impegni contrattuali ben precisi nei confronti degli utenti: l'operatore infatti deve predeterminare e rendere pubblici gli standard di qualità di cui garantisce la realizzazione.

Il comma 1, nel fare salve eventuali future previsioni specifiche dell'Autorità e le norme tecniche internazionali applicabili, prevede che gli indicatori di qualità dei servizi siano aggiornati annualmente. Si è ritenuto che tale onere non sia eccessivo per i fornitori di servizi postali, perché oneri informativi analoghi sono già comunque previsti nella regolamentazione ministeriale in materia di titoli abilitativi. Il secondo comma prevede l'aggiornamento annuale degli obiettivi e la relativa comunicazione agli utenti e/o consumatori, nel rispetto del principio del miglioramento progressivo dell'efficacia e dell'efficienza.

Il terzo comma prevede l'obbligo di trasmettere all'Autorità una relazione semestrale contenente dati consuntivi sulla qualità dei servizi resi.

B) Le posizioni delle parti

Secondo Poste Italiane le disposizioni contenute nell'art. 9 dello schema sono state mutate da quanto disposto per le telecomunicazioni, senza tener conto delle profonde differenze normative e tecniche esistenti tra i due settori: il legislatore avrebbe infatti seguito impostazioni diverse, non assimilabili fra loro. Il dettato normativo contenuto nel d.lgs. n. 261/1999 sarebbe, infatti, molto più complesso, articolato e penetrante con la conseguenza di poter affermare che il tema della qualità nei servizi postali è dettagliatamente regolamentato attraverso le previsioni del decreto legislativo (art. 2 comma 4, lett. c), e art. 12) e le clausole del contratto di programma.

Prosegue Poste Italiane affermando che nei regolamenti vigenti per il rilascio delle autorizzazioni e delle licenze sono già previsti obblighi d'informazione estesi ai livelli di qualità e aggiunge che tale regolamentazione è oggetto di istruttoria.

La comparazione con il settore delle telecomunicazioni induce poi Poste Italiane ad affermare che nel settore postale non è possibile definire standard di qualità specifici come ad esempio il tasso di malfunzionamento della linea telefonica.

In conclusione, secondo Poste Italiane il tema della qualità non deve essere previsto nella direttiva sulle carte di servizio e ciò per evitare sovrapposizioni e



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

duplicazioni, considerato, inoltre, che è in corso l'istruttoria sulla regolamentazione per il rilascio dei titoli abilitativi.

In subordine, qualora l'Autorità intendesse comunque trattare il tema della qualità, Poste Italiane propone alcune modifiche all'articolo in esame volte ad evitare duplicazioni e sovrapposizioni. Innanzitutto chiarire nella disposizione che sono fatti salvi gli obblighi e le vigenti disposizioni sulla qualità del servizio universale.

In secondo luogo, relativamente ai servizi non universali offerti alla generalità degli utenti, Poste Italiane propone di modificare il testo prevedendo che:

- 1) gli operatori siano tenuti ad inviare all'Autorità, ma non a pubblicare, la relazione annuale;
- 2) nell'individuazione degli indicatori di qualità sia eliminato il riferimento alle "norme tecniche internazionali" o quantomeno specificare "ove applicabili".

Osserva, infine, che la relazione semestrale di cui all'ultimo comma dello schema rappresenta un adempimento ulteriore rispetto agli obblighi di comunicazione già prescritti (invio all'Autorità di una relazione annuale su identici argomenti).

C) Le valutazioni dell'Autorità

Gli argomenti che, secondo Poste Italiane, dovrebbero giustificare la richiesta di eliminare dalla disciplina contenuta nella direttiva il tema della qualità non appaiono fondati.

Innanzitutto, come già esposto nella parte introduttiva, non esistono differenze tra i due settori (settore delle comunicazioni elettroniche e settore postale) perché la matrice è comune ed è rappresentata dalla legge n. 481 del 1995 che impone ai gestori dei servizi di pubblica utilità di dotarsi di una carta di servizi. È poi evidente che la "carta dei servizi", e tutto il sistema di tutela che da essa discende, è incentrato in larga parte sul tema della qualità: espungere questo tema da una direttiva generale in materia di carte dei servizi significa snaturare questo strumento di tutela e sminuirne profondamente la portata.

Gli ulteriori argomenti di Poste Italiane muovono da una sovrapposizione e confusione tra aree che devono rimanere separate: quella del servizio universale reso da Poste Italiane in qualità di fornitore designato e quella degli altri servizi espletati dalla medesima società.

Su questo punto si osserva che lo schema di direttiva proposto riguarda tutti gli operatori e tutti i servizi e individua le disposizioni "minime" che devono essere inserite nelle carte dei servizi. E' allora evidente che, oltre a questa tutela minimale e indifferenziata, debbono esservi più circostanziate e salde garanzie, molto spesso previste da norme di rango primario, a tutela delle prestazioni di servizio universale.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Alle prestazioni di servizio universale fornite da Poste Italiane dovranno comunque continuare ad applicarsi le disposizioni (legislative, regolamentari, nonché quelle che discendono dal contratto di programma) che per alcuni temi fissano una disciplina specifica (così, riprendendo gli esempi citati, in materia di controllo sulla qualità del servizio, verifica del rispetto degli obiettivi del servizio universale, applicazione della clausola penale, determinazione da parte dell’Autorità degli standard di qualità).

La circostanza poi che norme di rango primario prevedano particolari tutele per il servizio universale non può portare ad affermare che la materia della qualità di tutti i servizi postali – e non soltanto di quello universale – sia stata “dettagliatamente regolamentata”. Per riprendere le argomentazioni utilizzate da Poste Italiane relative agli standard di qualità, è evidente la differenza di contenuto tra le disposizioni dello schema di direttiva, che impongono agli operatori di pubblicare e di rispettare gli standard che essi stessi hanno predeterminato, e la disposizione di cui all’art. 12 del decreto legislativo che invece consente all’Autorità di fissare, e dunque di stabilire *ab externo*, gli standard qualitativi del servizio universale, sentito il Consiglio nazionale dei consumatori ed utenti.

Non è dunque condivisibile la prospettiva da cui muove Poste Italiane attraverso il richiamo alla normativa applicabile alle prestazioni rese dal fornitore del servizio universale. E’ chiaro, si ripete, che la normativa applicabile al fornitore del servizio universale deve essere più particolareggiata e, anzi, è doveroso che lo sia sotto il profilo della tutela e delle garanzie per gli utenti. L’esistenza di una regolamentazione più dettagliata per un settore specifico (il servizio universale) non osta tuttavia all’adozione della presente direttiva che si applica a tutti i servizi postali, quindi ai servizi resi da tutti gli operatori postali e anche a quelli forniti da Poste Italiane ma non rientranti nell’ambito delle prestazioni di servizio universale.

In questo senso è stato riformulato l’art. 2 dello schema così da evitare dubbi (come peraltro richiesto in subordine anche da Poste Italiane) precisando che le norme attualmente vigenti che regolano il servizio universale (nonché i servizi di cui all’articolo 4 del decreto legislativo e i servizi di posta massiva) saranno comunque applicabili ove non in contrasto con le disposizioni della presente direttiva (che, si ripete, fornisce indicazioni sui contenuti essenziali delle carte di servizio) così da assicurare efficaci strumenti di tutela a favore dell’utente.

Anche l’ulteriore argomento – vale a dire l’istruttoria in corso in materia di regolamentazione dei titoli abilitativi – non è fondato perché il futuro regolamento dovrà indicare l’obbligo per gli operatori di dotarsi di una carta dei servizi, ma i contenuti della carta non possono che essere individuati nel corso della presente istruttoria e determinati con il provvedimento conclusivo.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Merita, invece accoglimento la proposta di Poste Italiane, relativa all'art. 9, comma 1, lettera a), dello schema volta a chiarire il testo specificando che il richiamo è alle "norme tecniche internazionali" in quanto applicabili.

Si ritiene, inoltre, di puntualizzare alla lettera b) che gli indicatori di cui alla relazione in questione sono da intendersi quelli relativi alla qualità dei servizi.

Non appare meritevole di accoglimento il suggerimento di non prevedere l'obbligo degli operatori di pubblicare sul proprio sito *web* la relazione annuale contenente gli indicatori, i metodi di misurazione, gli standard generali fissati per tali indicatori e i relativi risultati raggiunti nell'anno. La pubblicazione della relazione consente, infatti, una verifica da parte dell'utenza in applicazione dei principi che garantiscono la partecipazione e la piena informazione degli utenti.

Relativamente al comma 3 dello schema (obbligo per tutti i fornitori di servizi postali di tramettere ogni semestre una relazione contenente dati consuntivi), anche alla luce dei rilievi formulati da Poste Italiane, si è ritenuto opportuno riformulare il testo rendendo tale obbligo solo eventuale, vale a dire su specifica richiesta dell'Autorità, allineando tale previsione a quanto stabilito per gli operatori del settore delle comunicazioni elettroniche dalla delibera 179/03/CSP.

Articolo 10

Per ciascun servizio il fornitore deve individuare il sistema di rimborso e di indennizzo per i vari inadempimenti contrattuali e il mancato rispetto degli standard di qualità. Nella carta dei servizi devono, dunque, essere indicati i casi di indennizzo, automatico e a richiesta, specificando, in modo certo e univoco, il loro ammontare che deve essere proporzionato al disagio subito dall'utente (commi 1 e 2).

Nel comma 3 è indicato il termine entro il quale i fornitori di servizi postali sono tenuti a corrispondere i suddetti indennizzi, anche a seguito di risoluzione della controversia ai sensi dell'art. 10, comma 2 dell'allegato A alla delibera n. 184/13/CONS. Il comma 4 stabilisce le modalità per il pagamento dei rimborsi e degli indennizzi, salvaguardando, in proposito, il diritto dell'utente e/o consumatore di scegliere tra le varie forme possibili (contante, assegno, vaglia). Il comma 5 rinvia ad un successivo regolamento dell'Autorità l'individuazione delle ipotesi di indennizzo automatico, ai sensi dell'art.2, comma 12, lett. g), della legge n. 481/1995.

B) Le posizioni delle parti

Secondo Poste Italiane l'attuale normativa di settore prevede chiaramente che la corresponsione dell'indennizzo sia necessariamente subordinata al ricorrere di due condizioni: il reclamo del cliente che lamenta un disservizio e il successivo accertamento dello stesso da parte del fornitore del servizio postale. In tale contesto



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

secondo Poste Italiane non sarebbe ammissibile distinguere tra casi di indennizzo automatico e casi di indennizzo a richiesta poiché il riconoscimento dell'indennizzo dovrebbe comunque essere sempre legato ad una richiesta del cliente ed alla verifica dell'operatore.

Osserva, inoltre, Poste Italiane, che il meccanismo dell'indennizzo automatico si adatta a quei settori (telecomunicazioni, energia e gas) dove l'intero traffico e le operazioni gestite dalla rete possono essere monitorate tramite sistemi automatizzati e dove il rapporto con l'utente è di tipo continuativo. Lo stesso meccanismo non potrebbe adattarsi al settore postale, caratterizzato per essere *labour intensive* e da un rapporto tra fornitore e utente di tipo occasionale, di qui l'impossibilità di azionare sistemi di verifica automatica con conseguente erogazione dell'indennizzo.

Aggiunge ancora, riferendosi alla delibera 73/11/CONS, che nel settore delle telecomunicazioni la distinzione tra indennizzi e indennizzi automatici non sarebbe più prevista.

Per tali motivi Poste Italiane chiede che sia eliminata: a) la previsione di cui al comma 2 laddove prevede l'indennizzo automatico e b) al comma 5 che affida ad un successivo regolamento l'individuazione da parte dell'Autorità delle ipotesi di indennizzo automatico.

Sulla formulazione del comma 3, poiché il termine posto in capo all'operatore postale per la corresponsione dell'indennizzo decorre dal momento dell'accertamento del disservizio e dalla formalizzazione di tale accertamento al cliente, allo scopo di evitare dubbi interpretativi, Poste Italiane suggerisce di prevedere che il termine di sessanta giorni per la corresponsione dell'indennizzo decorra dal riconoscimento da parte del fornitore della fondatezza della segnalazione presentata all'utente.

L'Adiconsum, riferendosi all'istruttoria che l'Autorità dovrà avviare in materia di indennizzo automatico, sottolinea la necessità che essi siano individuati nel modo più ampio possibile, considerata la possibilità da parte degli operatori, anche in relazione al progresso tecnologico ed all'informatizzazione delle procedure, di individuare i disservizi verificatisi e contattare i consumatori per corrispondere loro gli indennizzi.

Secondo la suddetta Associazione la necessità di presentare apposita istanza da parte del consumatore vittima di inadempimento contrattuale e/o mancato rispetto degli standard di qualità, rappresenterebbe un serio ostacolo all'esercizio dei diritti per una rilevante quota di utenti, poiché pochi utenti conoscono esattamente gli standard di qualità previsti ed i casi di indennizzabilità dei disservizi ed altresì la presentazione delle istanze richiede tempo, talvolta spese ed espone il consumatore al rischio di veder decadere il termine utile per la domanda di indennizzo. Inoltre l'istanza stessa potrebbe trovare ostacoli o subire ritardi di lavorazione e generare a sua volta contenzioso, mentre gli operatori avrebbero interesse a scoraggiare le istanze e trarrebbero indebito vantaggio dalla quota di casi in cui l'indennizzo, anche se dovuto, non viene



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

corrisposto perché non richiesto, richiesto oltre i termini o in caso di mancato rispetto delle procedure previste per le istanze.

C) Le valutazioni dell'Autorità

L'oggetto dello schema proposto è l'individuazione dei criteri generali che devono essere seguiti e dei contenuti che devono essere previsti dai fornitori di servizi postali nella predisposizione delle carte dei servizi, così da assicurare agli utenti la certezza dei loro diritti. La delibera non si occupa dunque dell'individuazione delle ipotesi di indennizzo automatico che, come chiaramente indicato dall'art. 10, comma 5, sarà oggetto di un successivo e specifico intervento regolamentare.

Ciò precisato riguardo all'ambito di intervento dello schema di direttiva, non può essere condivisa la posizione di Poste Italiane che, con vari argomenti, vuole negare la possibilità di applicare al settore postale il sistema dell'indennizzo automatico, sostenendo, in particolare, che tale distinzione non esiste nel settore delle telecomunicazioni e che la normativa di settore e le modalità di erogazione del servizio sono incompatibili con tale forma di ristoro.

Innanzitutto, si deve precisare che, contrariamente a quanto affermato da Poste Italiane, nel settore delle comunicazioni elettroniche la differenziazione tra le due forme di ristoro (indennizzo "a richiesta" e "automatico") non è stata affatto abbandonata.

La distinzione, già contenuta nella versione originaria della direttiva generale in materia di qualità e carte dei servizi (si veda il testo approvato con la delibera 179/03/CSP, all'art. 11, comma 2), è stata poi confermata anche dalle successive delibere intervenute in materia e, in particolare, dalla delibera n. 73/11/CONS che ha disciplinato l'indennizzo automatico. Quest'ultima, mantenendo ferma tale distinzione, ha precisato che nel sistema dell'indennizzo automatico l'obbligo di corrispondere il parziale ristoro sorge a seguito della segnalazione dell'utente e dell'accertamento del disservizio stesso da parte dell'operatore, mentre nel sistema dell'indennizzo "non automatico" è necessario che l'utente richieda specificamente l'indennizzo.

Nell'uno e nell'altro caso non vi è alcun "automatismo diretto" – e, anche nel settore postale, non vi è motivo di discostarsi da tale orientamento - ma è evidente che i due sistemi restano distinti e che entrambi sono applicabili a tutti i servizi di pubblica utilità.

Neppure è possibile affermare l'inapplicabilità del sistema dell'indennizzo automatico facendo leva sulla specificità della normativa di settore o sulla "occasionalità" che caratterizzerebbe il rapporto tra operatore postale e utente.

La prima affermazione non tiene conto che anche nel settore postale, così come in quello delle comunicazioni elettroniche, il fondamento normativo del potere di



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

disciplinare l'indennizzo automatico, e di individuare le ipotesi che ad esso danno luogo, è da rinvenirsi nella legge n. 481 del 1995. La legge n. 481 del 1995, e in particolare le disposizioni contenute nell'articolo 2, costituiscono infatti un corpo normativo riferibile a tutti i servizi di pubblica utilità nei settori regolati da Autorità indipendenti e non vi è alcun elemento che possa giustificare l'inapplicabilità al settore postale.

Per tutti i servizi di pubblica utilità, dunque, il potere di regolamentare l'indennizzo automatico individuando le ipotesi in cui lo stesso debba essere corrisposto, trova una "precisa copertura legislativa" nella "norma di cui all'art. 2, comma 12, della legge n. 481 del 1995²".

Le ulteriori argomentazioni, basate sull'impossibilità di prevedere forme di indennizzo automatico laddove non vi sia "stabilità" nel rapporto tra operatore e utente, sono innanzitutto smentite dalla generale applicabilità delle norme della legge n. 481 del 1995 a tutti gli utenti e a tutti i servizi di pubblica utilità (e non soltanto a quelli caratterizzati da prestazioni continuative). Si osserva poi come sarebbe assolutamente ingiustificato accordare una tutela di molto affievolita all'utente "occasionale", vale a dire all'utente che non ha un rapporto contrattuale continuativo e stabile con il gestore del servizio (come, ad esempio, avviene nel settore dei trasporti). L'argomento è poi confutato dalle previsioni in materia di indennizzi contenute nelle carte dei servizi relative a settori caratterizzati da rapporti contrattuali ordinariamente episodici e non continuativi tra fornitore e utente.

In base a tali premesse non può trovare accoglimento la proposta abrogativa di Poste Italiane, vale a dire l'eliminazione del rinvio, contenuto all'art. 10, comma 5, dello schema, al potere dell'Autorità di individuare i casi di indennizzo automatico. Identiche motivazioni portano a rigettare la proposta di riformulazione dell'art 10 comma 2 che, fondandosi su una presunta unificazione delle ipotesi di indennizzo a richiesta ed automatico, può in concreto creare notevole confusione laddove si riferisce genericamente a indennizzi "da corrispondere in maniera automatica".

Per quanto concerne i termini previsti dal comma 3, sembra opportuno formulare il testo in modo più chiaro e schematico indicando partitamente la decorrenza dell'obbligo di corrispondere l'indennizzo per ciascuna fattispecie (indennizzo automatico, indennizzo, conciliazione, risoluzione della controversia).

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

² Tar Lazio n. 9707/2011; n. 9710/2011; Cons. Stato n.1961/2013; n.2009/2013.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

DELIBERA

Articolo 1

1. L'Autorità adotta la direttiva generale per l'adozione da parte dei fornitori di servizi postali delle carte dei servizi.

2. Il testo della direttiva è riportato nell'allegato A alla presente delibera e ne costituisce parte integrante e sostanziale.

3. I fornitori di servizi postali adeguano le proprie carte dei servizi alle disposizioni della direttiva entro novanta giorni dalla sua pubblicazione.

La presente delibera, completa dell'allegato A, è pubblicata sul sito *web* dell'Autorità.

Roma, 29 luglio 2014

IL PRESIDENTE
Angelo Marcello Cardani

IL COMMISSARIO RELATORE
Francesco Posteraro

Per attestazione di conformità a quanto deliberato
IL SEGRETARIO GENERALE
Francesco Sclafani