

Allegato B alla delibera n. 116/24/CONS

SCHEMA DI PROVVEDIMENTO

**AVVIO DEL PROCEDIMENTO E DELLA CONSULTAZIONE PUBBLICA
PER L'ADOZIONE DELLA “NUOVA DIRETTIVA GENERALE SULLE CARTE
DEI SERVIZI POSTALI E DISPOSIZIONI IN FAVORE DELL'UTENZA”**

DOCUMENTO DI CONSULTAZIONE

1. PREMESSA

Il presente procedimento è finalizzato all'aggiornamento della delibera n. 413/14/CONS “*Direttiva generale per l’adozione da parte dei fornitori di servizi postali delle carte dei servizi*”, razionalizzandone l’impianto e apportando puntuali modifiche laddove le disposizioni regolamentari risultino non più attuali, da una parte in considerazione delle nuove esigenze di tutela dell’utenza, anche in relazione al mutamento dell’ambiente in cui viviamo, e dall’altra in ragione dell’evoluzione giurisprudenziale intervenuta in materia (obblighi di trasparenza delle informazioni, fornitura gratuita di servizi assistenza clienti, obblighi di pubblicazione delle condizioni economiche relative ai singoli prodotti, obblighi relativi alla fruibilità dei formulari in caso di disservizio).

Pertanto, si ritiene opportuno acquisire osservazioni, informazioni e contributi da parte dei soggetti interessati sullo schema di Direttiva in intestazione, che dovranno pervenire entro il termine perentorio di 30 giorni dalla pubblicazione della delibera di avvio del procedimento.

2. Quadro normativo

La legge n. 481 del 14 novembre 1995, oltre ad attribuire alle Autorità compiti generali di regolazione e controllo sui servizi pubblici, conferisce loro poteri inerenti specificamente al perseguimento dell’obiettivo della concreta attuazione dei principi stabiliti nella direttiva sui principi dell’erogazione dei servizi pubblici del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 gennaio 1994 (cfr. art. 2, comma 12, lett. h) e p), legge n. 481/1995).

In particolare, l’articolo 2, comma 12, lettera h), della legge 14 novembre 1995, n. 481, 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 ...*”; la lettera p) della medesima legge conferisce loro la competenza a controllare che “*ciascun soggetto esercente il servizio adotti, in base alla direttiva sui principi dell’erogazione dei servizi pubblici del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 gennaio 1994, pubblicato nella*

Gazzetta Ufficiale n. 43 del 22 febbraio 1994, una carta di servizio pubblico con indicazione di standards dei singoli servizi e ne verifica il rispetto”.

Per quanto specificamente concerne il settore postale, 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, ha previsto, in particolare, all’articolo 12, obblighi di “*Qualità del servizio universale*” e in seguito 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, ha prescritto che le carte di qualità debbano “*definire gli obblighi cui sono tenuti i gestori dei servizi pubblici, anche locali*” prevedendo, 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.

A livello di normativa secondaria, facendo leva sulle prescrizioni di cui alla legge 14 novembre 1995, n. 481, l’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, con la delibera n. 413/14/CONS, di cui qui si propone l’aggiornamento, ha prescritto norme in materia di qualità e carte dei servizi nel settore postale.

3. Caratteristiche generali della riforma e quesiti

La presente proposta nasce dall’esigenza di aggiornare la delibera n. 413/14/CONS recante “*Direttiva per l’adozione da parte dei fornitori dei servizi postali delle Carte di Servizi*” in ragione dell’evoluzione del contesto sociale, tecnologico, economico e giuridico. La delibera n. 413 cit. è stata invero adottata in un tempo relativamente recente per un atto di regolamentazione (dieci anni fa), ma in un’epoca caratterizzata da mutamenti rapidissimi e profondi del mondo in cui viviamo.

Si pensi soltanto, per fare qualche esempio, allo sviluppo di piattaforme digitali di servizi postali, all’evoluzione dell’*e-commerce*, ai nuovi modelli di *business*, alla diffusione di nuove e ulteriori modalità di consegna (i PUDO, i *lockers*, in un futuro non lontano anche i droni), alla sostenibilità ambientale che comporta un’attenzione maggiore alla qualità dei servizi, anche postali. In questo contesto, poi, il diritto vivente, la giurisprudenza, ha posto tasselli fondamentali per i diritti degli utenti, statuendo il principio dell’assoggettamento dei corrieri (inclusa Amazon nella misura in cui svolge servizi postali) alla normativa postale, quello del consolidamento del principio della gratuità del numero di assistenza clienti, sancito dal Consiglio di Stato nella recente sentenza n. 7980/22 (con una novità importante da parte del Tar Lazio, sentenza n. 1176/2024 sulla legittimità del sistema *click and recall*), e quello dell’obbligo di fornire agli utenti una carta dei servizi che sia chiara e completa (Cons. Stato n. 3496/2024 pubblicata

il 17 aprile 2024). Anche i più recenti procedimenti sanzionatori, all'esito dell'attività di vigilanza, inducono a ritenere, da una parte, sempre utile la delibera in questione nel suo impianto generale; dall'altra parte, necessario un suo rinnovamento, ad esplicitazione dell'ambito soggettivo di applicazione, che dovrebbe ritenersi inclusivo anche dei servizi postali resi in ambiente digitale. Si ritiene inoltre utile una sua rivisitazione del *wording*.

Alcuni procedimenti sanzionatori, culminati in archiviazione per oblazione, hanno avuto ad oggetto contestazioni a carico di piattaforme digitali che, lungi dal limitarsi ad offrire servizi d'intermediazione commerciale, offrono al pubblico anche servizi di spedizione postale in senso proprio.

Per tutte queste ragioni, la delibera n. 413, che si caratterizza per un impianto molto tradizionale, mutuato in gran parte dalla direttiva del 1994 della Presidenza del Consiglio dei Ministri recante i "Principi per l'erogazione dei servizi pubblici", richiede un intervento di ammodernamento, a partire dall'ambito soggettivo che si vorrebbe considerare espressamente inclusivo anche dei servizi postali resi a mezzo piattaforma digitale, alla stregua di quanto già avvenuto con la delibera n. 323/23/CONS sugli indennizzi. Con l'occasione, inoltre, si ritiene possibile una razionalizzazione e, ove possibile, una semplificazione delle disposizioni regolamentari, che in alcuni casi appaiono ripetitive e sovrapponibili.

Tralasciando le proposte di modifica formali e di *drafting*, per le quali si rinvia al testo dello schema di Direttiva, nel merito, oltre alla proposta di estensione esplicita anche delle forme di acquisto di servizi di spedizione *online*, s'intende:

- rafforzare la tutela dell'utenza fragile, introducendo un obbligo per i fornitori di assicurare condizioni di miglior favore per quest'ultima;
- rafforzare il ruolo delle associazioni dei consumatori non soltanto nella funzione di promuovere condizioni di maggior favore per l'utenza ma anche in quella di stipulare protocolli d'intesa con gli operatori per assicurare, anche nel campo postale, la rappresentanza dei consumatori nelle procedure di reclamo e di conciliazione;
- quanto all'assistenza clienti, essa risulta, nella presente proposta, innovata sotto il profilo degli strumenti di contatto: si mantiene l'assistenza mediante numero gratuito, ma si ritiene di sottoporre a consultazione pubblica la possibilità che, in alternativa al numero verde, siano previsti altri strumenti telefonici e telematici di immediata fruibilità e sempre gratuiti per il cliente (*click and recall, live chat, whatsapp*), purché si assicuri sempre la possibilità di un immediato contatto telefonico, anche su chiamata dell'operatore, qualora l'utente metta un proprio numero a disposizione: si tratta di nuove modalità di

comunicazione tra il cliente e l'operatore che si affiancano alle modalità di comunicazione ufficiali, prescritte e assicurate, quindi, nella delibera n. 323/23/CONS sugli indennizzi, per la tutela dei diritti lesi, per la presentazione di un reclamo o di una istanza di conciliazione, ai sensi della delibera n. 184/13/CONS. Infine, sempre in materia d'indennizzi, si richiama il recente Regolamento, di cui alla delibera citata n. 323/23/CONS, con cui la presente Direttiva si dovrebbe “sintonizzare”;

- per quanto concerne le norme sui corrispettivi e sulla qualità dei servizi, si è ipotizzata la conferma della disposizione sui corrispettivi ed uno snellimento del vigente articolo 6, che rimane confermato nel suo contenuto precettivo sostanziale ma risulta razionalizzato sotto il profilo formale. Pertanto, non si ritiene necessario formulare sui due temi in questione appositi quesiti;
- infine, si è eliminata la disposizione di cui all'attuale articolo 5 relativa alla comunicazione pubblicitaria che può rinviare a servizi di assistenza clienti, per mancata applicazione.

Rimane sostanzialmente immutato il contenuto che le carte dei servizi devono assicurare, così come gli obblighi informativi, la tutela degli utenti deboli, il sistema delle garanzie a tutela delle situazioni giuridicamente tutelabili. A tale proposito, tuttavia, si propone di aggiungere l'obbligo per i fornitori di servizi postali di chiarire il diritto dell'utente (mittente/destinatario) di accettare il pacco con riserva ovvero di chiederne l'apertura all'atto della consegna.

Di seguito, si riportano nello specifico le proposte di regolamentazione concernente la nuova Direttiva sulle carte dei servizi e i relativi quesiti.

Al fine di garantire la massima certezza giuridica, l'articolo 1 introduce la seguente definizione di carta dei servizi, attualmente non prevista nella delibera vigente:

“carta dei servizi”: il documento con il quale gli operatori postali forniscono al pubblico informazioni trasparenti, complete e comparabili, anche sui prezzi, relativamente all’offerta dei propri servizi.

Domanda 1): Si concorda con la definizione individuata dall’Autorità?

L'articolo 2 dello schema di Direttiva definisce l'ambito di applicazione della delibera. Nello specifico, la presente proposta estende in maniera esplicita l'ambito di applicazione soggettivo, come fatto nella delibera n. 323/23/CONS sugli indennizzi, anche al fornitore del servizio postale nell'esperienza di acquisto *on line*. Sotto il profilo oggettivo, si recano disposizioni sul contenuto obbligatorio delle carte dei servizi e norme a tutela dell'utenza. Si tratta, sostanzialmente, di un mero ammodernamento della disposizione vigente.

Domanda 2): Si concorda con la perimetrazione proposta dell'ambito soggettivo e oggettivo della Direttiva?

L'articolo 3, sui principi generali, al primo comma, nella nuova formulazione proposta, rafforza la tutela degli utenti deboli, garantendo la parità di accesso ai servizi postali attraverso misure di maggior favore per gli stessi come agevolazioni economiche, operative e tecniche, tempi ridotti di attesa, priorità nell'accesso ai servizi postali e servizi di assistenza clienti dedicati.

Al comma 3 viene esplicitato l'obbligo per gli operatori di avvisare l'utenza, con congruo anticipo, di eventuali variazioni di orario, pause e/o interruzione dei servizi sia presso i locali, sia sul proprio sito *web*.

Il comma 4 prevede che le associazioni di consumatori possano presentare osservazioni anche alle carte di servizio e che possano promuovere altresì la stipula di protocolli d'intesa: ciò che appare necessario soprattutto al fine di assicurare agli utenti la difesa della propria posizione nelle procedure di reclamo e di conciliazione.

Domanda 3): Si concorda che all'articolo 3, comma 1, sia previsto un rafforzamento della tutela degli utenti deboli? Si concorda sulla necessità che le informazioni sulle interruzioni del servizio siano date con congruo anticipo anche sul sito web dell'operatore? Si concorda che al comma 4 sia prevista la possibilità per le associazioni dei consumatori di presentare osservazioni anche sulla carta dei servizi e che possano promuovere protocolli d'intesa con gli operatori per assicurare la difesa migliore degli utenti nelle procedure di reclamo e di conciliazione?

Il nuovo articolo 4, obblighi d'informazione, accorpa le disposizioni contenute negli articoli 4 e 5 del testo vigente (informazioni agli utenti e condizioni di offerta dei servizi). In particolare, al comma 2, si prevede *ex novo* che all'atto della conclusione del

contratto l'utente debba accettare e sottoscrivere le condizioni di offerta del servizio acquistato.

Il medesimo comma 2 disciplina le condizioni di offerta al pubblico innovando le condizioni attualmente previste soltanto relativamente alla spedizione di pacchi. In tal caso, facendo tesoro di quanto accade nella prassi e per assicurare maggiore consapevolezza nell'utente, dei suoi diritti e delle cautele che deve approntare all'atto della consegna dei pacchi, si propone di prevedere esplicitamente il diritto dell'utente – già contemplato nella normativa vigente - di accettare la consegna con riserva nonché di richiedere, prima dell'accettazione del pacco in consegna, che il pacco venga aperto in sua presenza, ai fini della verifica del contenuto, qualora il pacco presenti tracce esteriori di violazioni, avaria o comunque segni evidenti di una sua non certa riconducibilità al pacco oggetto della spedizione.

Il comma 3 prevede che in caso di modifiche contrattuali l'utente debba essere informato tempestivamente, almeno 30 giorni prima della loro entrata in vigore, in caso di mancata accettazione delle nuove condizioni. La disposizione si applicherebbe, per sua stessa natura, ai soli casi in cui siano sottoscritti contratti di durata.

Domanda 4): Si concorda che all'articolo 4, comma 2, sia prevista all'atto della conclusione del contratto, l'accettazione e la sottoscrizione da parte dell'utente delle condizioni generali dello stesso? Qual è l'opinione in merito alla previsione concernente il diritto di accettazione con riserva e di chiedere l'apertura del pacco all'atto della consegna? Si concorda che gli utenti debbano essere informati almeno 30 giorni prima dell'entrata in vigore delle nuove condizioni contrattuali onde poter esercitare il diritto di recesso?

Il nuovo articolo 7 è dedicato esclusivamente all'assistenza clienti. In particolare, tale articolo conferma l'obbligo di gratuità dell'assistenza clienti e introduce la novità per cui tale assistenza possa essere fornita sia telefonicamente sia in via telematica e prevede che in particolare il primo contatto con l'utenza possa essere garantito non solo telefonicamente o via mail ma anche mediante sistemi di messaggistica istantanea (live chat, whatsapp) ovvero tramite cd. *recall* su chiamata, assicurando sempre e in ogni caso la possibilità per l'utente di parlare a voce, a mezzo telefono, gratuitamente, con l'operatore, chiamandolo o facendosi chiamare su una linea telefonica da esso resa disponibile.

Tuttavia, si ritiene che anche una chiamata ad un numero geografico dedicato ad un'applicazione di messaggistica istantanea che utilizza la connessione dati (in ragione della circostanza che i contratti telefonici prevedono quasi sempre un *bundle* di servizi) e l'utilizzo del sistema di *click and recall* da parte dell'operatore, se assicurato entro un tempo ragionevole dalla richiesta, possano considerarsi alla stregua di una chiamata gratuita.

Domanda 5): Concordate che il servizio di assistenza sia accessibile gratuitamente, secondo le modalità suseposte, sia in via telematica sia telefonicamente? Oltre al servizio di assistenza telefonica e a quello telematico di posta elettronica, in quali altre modalità l'operatore può fornire a vostro avviso assistenza gratuitamente, in modo da consentire il contatto a voce, e in maniera tempestiva ed efficace?

L'articolo 8, comma 1, innova prevedendo nuove modalità di presentazione dei reclami:

- a) per via telematica (introducendo la posta elettronica certificata e prevedendo che la trasmissione mediante posta elettronica semplice o mediante invio del formulario *on line* debba avvenire con generazione automatica di ricevuta);
- b) per iscritto mediante raccomandata A/R;
- c) a mano presso i locali del fornitore con contestuale rilascio di ricevuta di avvenuta ricezione.

Il comma 3 introduce l'obbligo di tracciabilità dei reclami, delle segnalazioni e delle istanze di conciliazione.

Il comma 7 specifica, *ex novo*, che il verbale di conciliazione debba essere trasmesso dal fornitore via PEC, raccomandata A/R oppure via e-mail, in tale ultimo caso con contestuale rilascio di ricevuta di avvenuta ricezione.

Domanda 6): Concordate con l'individuazione all'articolo 8, comma 1, delle modalità di trasmissione di reclami, segnalazioni e istanze da parte degli utenti? Concordate che al comma 7 sia specificato che i fornitori di servizi postali debbano assicurare la tracciabilità dei reclami, delle segnalazioni e delle istanze di conciliazione via PEC, per mezzo di raccomandata A/R oppure via e-mail, in tale ultimo caso con contestuale rilascio di ricevuta di avvenuta ricezione?

Il nuovo articolo 10 disciplina in maniera organica esclusivamente gli obblighi relativi alla carta dei servizi accorpandoli in un unico articolo.

In primo luogo, al comma 1, si introduce l'obbligo di affissione delle carte dei servizi anche presso i locali dei partner commerciali dell'operatore postale e non solo sul *web*.

Inoltre, il comma 4 del vigente articolo 8 della delibera, relativo alle chiusure e alle variazioni di orario di apertura dei locali viene spostato, integrandolo, all'articolo 3, comma 3, del nuovo testo della Direttiva.

Domanda 7): Concordate con l'introduzione dell'obbligo di affissione delle carte dei servizi anche presso i locali dei partner commerciali oltre che nei propri locali e sul web?