

SINTESI DELLA CONSULTAZIONE PUBBLICA

AVVIATA CON DELIBERA N. 159/23/CONS

***“CONSULTAZIONE PUBBLICA CONCERNENTE L'ADOZIONE DI UN REGOLAMENTO
SUGLI INDENNIZZI A TUTELA DEGLI UTENTI NEL SETTORE POSTALE”***

SOMMARIO

La consultazione pubblica _____	1
Sintesi dei contributi - Considerazioni generali _____	1
Sintesi dei contributi - Osservazioni sui singoli quesiti _____	6

La consultazione pubblica

Con la delibera n. 159/23/CONS, del 30 giugno 2023, l’Autorità ha indetto una consultazione pubblica concernente l’approvazione di un regolamento indennizzi a tutela degli utenti nel settore postale, a cui hanno risposto numerosi operatori, anche in forma associativa, ed Associazioni dei consumatori.

A seguito della produzione di contributi scritti, durante il mese di settembre 2023 si sono tenute le audizioni con i soggetti che ne hanno fatto richiesta.

I SOGGETTI PARTECIPANTI

La consultazione pubblica ha visto la partecipazione di **Poste Italiane S.p.A.** (di seguito anche “**PI**”), **Consorzio A.RE.L.** unitamente a **Fulmine Group S.r.l.** (di seguito “**AREL**”), **Amazon Italia Transport** (di seguito “**AIT**”) s.r.l, **A.I.C.A.I.** (Associazione italiana dei corrieri aerei internazionali, di seguito “**AICAI**”,) **Fedit-Confetra** (Federazione italiana dei trasportatori, di seguito “**FEDIT**”).

Per le associazioni di consumatori, hanno partecipato **CITTADINAZA ATTIVA**, **CONFNSUMATORI** e **UDICON**.

Sintesi dei contributi - Considerazioni generali

OSSERVAZIONI DEI PARTECIPANTI

In via preliminare, tutti i partecipanti hanno condiviso l’intervento dell’Autorità attraverso lo strumento della consultazione pubblica, ritenendo importanti e meritevoli della massima attenzione le questioni poste in consultazione.

D’altro canto, le posizioni espresse dal mercato sono particolarmente diversificate e pongono questioni di ampio respiro a partire dall’invito a valutare l’opportunità della regolamentazione lasciando piena autonomia al mercato e alla sua capacità di autoregolarsi all’apprezzamento dell’introduzione di tale strumento di tutela, da parte sia di alcuni operatori sia delle associazioni dei consumatori.

Queste ultime (**CITTADINANZA ATTIVA**, **CONFCONSUMATORI**, **UDICON**) hanno tutte espresso considerazioni positive in merito all’iniziativa dell’Autorità ed al regolamento proposto. In particolare, viene valutato positivamente l’intento di uniformare le tutele dell’utente/consumatore e di migliorare gli standard di qualità dei servizi postali. Negli ultimi anni, infatti, attraverso la liberalizzazione del mercato, è aumentato notevolmente il numero di operatori che forniscono il servizio postale. Secondo le associazioni dei consumatori questo aspetto, di per sé positivo, ha consentito ai cittadini di poter scegliere la soluzione più adatta ai propri bisogni, ma allo stesso tempo ha creato anche l’esigenza di una regolamentazione uniforme e non lasciata alla discrezionalità del singolo operatore in caso di disservizio.

CONSIDERAZIONI GENERALI

PI ha espresso apprezzamento per l'intervento dell'Autorità atto a rafforzare, nel suo complesso, il sistema di tutele apprestato agli utenti dei servizi postali a fronte di comprovati disservizi, nelle casistiche espressamente contemplate dalla normativa di riferimento (in specie lo smarrimento, il furto, il danneggiamento e la ritardata consegna). Tale intervento, infatti, mira a colmare eventuali lacune nel sistema delle tutele all'utenza applicato da ciascun operatore. La Società ritiene essenziale garantire la piena coerenza dell'emanando Regolamento alle disposizioni di rango primario di derivazione comunitaria, affinché siano effettivamente assicurate regole comuni nell'ottica di abilitare un'effettiva e sostanziale tutela dell'utenza attraverso un quadro certo di regole.

AICAI, FEDIT e AREL hanno invece, con accenti diversi, espresso perplessità rispetto all'emanazione del Regolamento. Non solo questo viene considerato, a loro dire, una duplicazione delle consolidate ed efficaci normative da tempo vigenti a livello nazionale e internazionale sulla materia, ma soprattutto si ritiene che non tenga conto dell'attuale realtà di mercato, nella quale i servizi resi alla clientela affari sono regolati per il tramite di contratti molto complessi che determinano dettagliatamente tempi e modalità del servizio di recapito e le conseguenze di eventuali disservizi. A loro avviso, il proposto Regolamento interferirebbe con tale dinamica negoziale, con effetti gravemente distorsivi della libertà contrattuale e ripercussioni economiche non solo sugli operatori, ma anche sulla stessa utenza, che vedrebbe aumentare le tariffe a causa degli impatti di sistemi di indennizzi automatici ed esorbitanti. **AREL**, inoltre, ritiene che andrebbe operata una distinzione tra i servizi universali e non universali: con riferimento ai primi, non essendoci concorrenza, l'Associazione ritiene che l'utenza vada tutelata al massimo livello; nel servizio non universale, invece, è presente una sensibile dinamica concorrenziale e, pertanto, ogni servizio deve essere valutato in funzione della sua continuità, dell'efficacia/efficienza e della soddisfazione del cliente.

AIT ha auspicato una ponderazione dell'intervento regolamentare proposto e l'adozione di un set di misure meno onerose di quelle ipotizzate. **AIT** ritiene che l'intervento regolamentare debba limitarsi a definire i principi generali (o linee guida) che gli operatori postali dovrebbero seguire nella gestione dei reclami degli utenti in caso di disservizi o, eventualmente, determinati obblighi minimi di rimborso che trovino applicazione unicamente nel contesto della definizione delle controversie tra operatori e utenti dinanzi all'Autorità. In particolare, **AIT** ha invitato l'Autorità a considerare l'introduzione di una esenzione dall'applicazione delle misure previste dallo Schema di Regolamento nel caso di problematiche che si verificano rispetto a consegne offerte dagli operatori *e-commerce* come parte dell'esperienza di acquisto online, le cui condizioni di servizio già prevedono adeguate misure di indennizzo a tutela dell'utente.

VALUTAZIONI DELL'AUTORITÀ

Al fine di un corretto inquadramento di un intervento regolamentare sul tema degli indennizzi a tutela degli utenti del settore postale occorre svolgere alcune premesse di carattere sistematico.

CONSIDERAZIONI GENERALI

Al riguardo, la previsione di una regolamentazione minima in materia di indennizzi, predeterminati e sottratti in parte alla discrezionalità degli operatori, è finalizzata a porre rimedio alle criticità riscontrate nel corso delle attività di gestione delle segnalazioni, di vigilanza e di risoluzione delle controversie svolte dalla Direzione. In molti casi è stata rilevata l'inadeguatezza del sistema compensatorio predisposto dagli operatori rispetto alla varietà di fattispecie risultanti dalla pratica applicazione del quadro normativo e regolamentare che spesso ha comportato la necessità di ricorrere all'applicazione analogica, ai fini della decisione della vertenza, con risultati non sempre soddisfacenti per le parti. La previsione di una regolamentazione minima d'indennizzi a tutela degli utenti contribuirebbe a rendere più efficace la sfera di tutela degli utenti, garantendone l'effettività, in un settore di cruciale rilevanza quale quello dei servizi postali, alla stregua di quanto già avviene nel settore delle comunicazioni elettroniche, ai sensi della delibera n. 73/11/CONS.

Per quanto riguarda specificamente il settore postale, la direttiva 97/67/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 dicembre 1997¹, come modificata, da ultimo, dalla direttiva 2008/6/CE, al considerato 42 stabilisce che *“Al fine di tutelare gli interessi degli utenti in caso di furto, smarrimento o danneggiamento di invii postali, gli Stati membri dovrebbero introdurre, nei casi giustificati, un sistema di rimborso e/o compensazione”*. In particolare, l'articolo 19, comma 1, prevede che *“Gli Stati membri assicurano che tutti i fornitori di servizi postali stabiliscano procedure trasparenti, semplici e poco onerose per la gestione dei reclami degli utenti, in particolare in caso di smarrimento, furto, danneggiamento o mancato rispetto delle norme di qualità del servizio (comprese le procedure per determinare di chi sia la responsabilità, qualora sia coinvolto più di un operatore), fatte salve le pertinenti disposizioni nazionali e internazionali sui regimi di compensazione. Gli Stati membri adottano misure atte a garantire che le procedure di cui al primo comma consentano di risolvere le controversie in maniera equa e celere, prevedendo, nei casi giustificati, un sistema di rimborso e/o compensazione”*.

In recepimento della direttiva comunitaria, il legislatore nazionale ha previsto all'art. 14, commi 2 e 3, del d. lgs. n. 261/99, che *“Qualora il reclamo non abbia avuto risultato soddisfacente, l'interessato può rivolgersi all'autorità di regolamentazione. Nei casi in cui il fornitore del servizio universale è chiamato a rispondere dei disservizi, è previsto un sistema di rimborso o di compensazione.”*

A livello regolamentare, l'Autorità, nella delibera n. 413/14/CONS, *“Direttiva generale per l'adozione da parte dei fornitori di servizi postali delle carte dei servizi”*, ha previsto all'articolo 10 (*Rimborsi e indennizzi*), al primo comma, che tutti i fornitori di servizi postali devono prevedere nelle proprie carte di servizio a tutela dei diritti fondamentali degli utenti, in modo esauriente e organico, il sistema di rimborsi e/o indennizzi previsti per ciascun prodotto e, al comma 5, che *“L'Autorità con proprio regolamento individuerà i casi di indennizzo automatico ai sensi dell'articolo 2, comma 12, lettera g) della legge n. 481/1995”*.

¹ Recante *“Regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio”*.

CONSIDERAZIONI GENERALI

Più in generale, il fondamento normativo del potere di determinare, attraverso un regolamento *ad hoc*, le disposizioni minime per indennizzare gli utenti si può individuare, inoltre, nella legge n. 481 del 1995 e nel d.P.C.M. 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 tutte le Autorità competenti in materia di servizi di pubblica utilità. Orientamento questo confermato da recenti pronunce giurisdizionali che hanno affermato la persistente vigenza della legge (non essendo rilevabile alcun fenomeno di abrogazione implicita) e la sua generale applicabilità da parte di tutte le autorità di regolazione, senza che sia necessario rinvenire nelle leggi istitutive delle varie Autorità o nella normativa di settore uno specifico riferimento ad essa.

In particolare, 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 g) del predetto comma, laddove attribuisce alle Autorità di settore il compito di determinare i casi di indennizzo automatico da parte del soggetto esercente il servizio nei confronti dell'utente ove il medesimo soggetto non rispetti le clausole contrattuali o eroghi il servizio con livelli qualitativi inferiori a quelli stabiliti nel regolamento di servizio di cui al comma 37, nel contratto di programma ovvero ai sensi della lettera h) alle direttive dell'Autorità concernenti l'erogazione dei servizi da parte dei soggetti esercenti i servizi medesimi che definiscono i livelli generali di qualità riferiti al complesso delle prestazioni e i livelli specifici di qualità riferiti alla singola prestazione da garantire all'utente.

Da ultimo, si richiama quanto affermato in materia di competenza dell'Autorità nell'ambito della tutela degli utenti anche nel settore postale, recentemente, dalla giurisprudenza e in particolare dal Consiglio di Stato². Nello specifico, il Giudice amministrativo ha affermato che *“la normativa nazionale di settore, che ha fatto da sfondo all'esercizio del potere di vigilanza e sanzionatorio sviluppato nel caso di specie da AGCOM (qui messo in discussione nella sua correttezza dalla società appellante), risulta coerentemente intesa sulla scorta della necessaria estensione degli obblighi e delle garanzie dettate in favore del consumatore e degli utenti. L'evidente estensione dell'attività svolta dalle imprese del settore, in coerenza con i principi di apertura del mercato e di tutela della concorrenza, resa possibile dall'intervento regolatorio unionale e dalla conseguente scia interpretativa della Corte di giustizia UE, non può non essere accompagnata dall'applicazione delle regole di tutela (per gli utenti), previste per il settore interessato. Il quadro che deriva dai succitati richiami disegna un contesto in cui l'imprenditore (anche nel caso che ci occupa) che opera nel campo dei “servizi postali” svolge un'attività fortemente connotata dall'interesse pubblico che, quindi, deve essere svolta in un contesto di oneri volti a garantire la posizione (naturalmente disequilibrata) dei clienti-utenti.*

²Consiglio di Stato (VI Sez.) Sentenza BRT del Consiglio di Stato (Sez. VI) 7980/2022 e Sentenza DHL del CDS /Sez. VI) n. 5893/2022

CONSIDERAZIONI GENERALI

E ancora: “l’Autorità, dotata sul punto dalla legge, per la sua posizione istituzionale, di poteri generali ed impliciti finalizzati alla protezione degli utenti³ E ciò avviene nel caso in cui le imprese svolgano attività produttive che, per quanto siano caratterizzate da una contrattualistica sul modello business to business, sono senza dubbio orientate a raggiungere un consumatore finale i cui interessi rischiano di essere pretermessi proprio dal modello contrattuale prescelto. Se è vero, dunque, che i servizi di corriere espresso sono di regola utilizzati da utenti professionali, in qualità di mittenti, ciò non può comportare una deminutio per i destinatari che sono i beneficiari ultimi del servizio”.

³ Cfr. in tal senso, Cons. Stato, Sez. VI, 14 dicembre 2020 n. 7972 e 4 febbraio 2020 n. 879.

Sintesi dei contributi - Osservazioni sui singoli quesiti

Q1 – Si condividono le definizioni proposte dall’Autorità?

OSSERVAZIONI DEI PARTECIPANTI

PI chiede di eliminare o di riformulare la definizione “**utenza affari**” in quanto tale categoria di utenza non potrebbe, a suo avviso, essere individuata in base al criterio inerente alla tipologia di attività “imprenditoriale o professionale” svolta dall’operatore.

PI chiede pertanto di riformulare la definizione di utenza affari come segue: “*qualunque persona fisica o giuridica che, in qualità di mittente, avendo in essere con l’operatore postale un rapporto contrattuale di durata, usufruisce di un servizio postale*”.

In merito alla definizione di “**fornitore del servizio postale**”, **PI** richiede di operare un rinvio alla definizione di cui all’articolo 1 del d.lgs. 261/99 lettera u-bis) che definisce come “*fornitore di un servizio postale l’impresa che fornisce uno o più servizi postali*”, in quanto tale normativa sarebbe di rango primario e tale definizione sarebbe contenuta anche nella Delibera n. 184/13/CONS, all. A.

Poste chiede altresì di eliminare la definizione “**invio di posta prioritaria**” in quanto riferibile a un prodotto regolamentato e rientrante nel servizio postale universale affidato a Poste Italiane.

PI ritiene la definizione di “**invio registrato**” troppo generica e ne chiede una riformulazione: la Società evidenzia che sono riconducibili agli invii di corrispondenza “registrati”, definiti all’art. 1, lettere i) e l) (invii raccomandati ed assicurati), gli invii che si caratterizzano per la presenza di un codice univoco in grado di seguirne il percorso su tutta la filiera, dall’accettazione al recapito e che, in fase di accettazione, sono subordinati al rilascio di una specifica ricevuta.

Relativamente alla definizione di “**invio certificato**”, **PI** chiede di precisare che si tratta di invii a data e ora certa come definiti dalla circolare 2 agosto 2007 n. 5688 ossia “*Recapito a data e ora certa degli invii di corrispondenza generati elettronicamente*”.

Nella definizione di “**indennizzo**”, **PI** chiede di elidere l’inciso “*(alternativamente al mittente o al destinatario previa rinuncia da parte dell’altro)*” in quanto foriero di possibile confusione. Ad avviso della Società, ferma restando la facoltà del mittente e del destinatario di formalizzare un reclamo, il diritto a ricevere rimborsi e/o indennizzi spetta unicamente al mittente, mentre al destinatario può essere corrisposto solo a seguito di rinuncia da parte di questo.

PI, inoltre, chiede di definire “**indennizzo**” come “*la compensazione economica che il fornitore del servizio postale deve corrispondere all’utente secondo le disposizioni del presente regolamento*”.

SINTESI DEI CONTRIBUTI - OSSERVAZIONI SUI SINGOLI QUESITI

PI ritiene che sia preferibile non introdurre espressamente la voce “**indennizzi automatici**” eliminando quindi la lettera m) dalle definizioni. In via subordinata, qualora l’Autorità volesse introdurre tale categoria, **PI** chiede di riformularne la definizione come segue: m) “**indennizzo automatico**”: *la modalità di corresponsione in maniera automatica degli indennizzi a seguito di reclamo da parte dell’utente e accertamento del disservizio da parte dell’operatore nei casi espressamente previsti nelle carte dei servizi, predisposte in conformità alla vigente regolamentazione.*

Secondo **PI**, è necessario chiarire che è onere dell’utente presentare un reclamo tramite i canali ufficiali resi disponibili dall’operatore come previsti dalla vigente regolamentazione, non essendo sufficiente una mera segnalazione, come invece si potrebbe dedurre dal tenore letterale dell’art. 1 lett. m). Inoltre, ad avviso della Società, l’operatore postale dovrebbe essere chiamato a rispondere nei confronti di singoli utenti solo nel caso di un disservizio specifico e comprovabile, riconducibile a sua responsabilità.

PI ritiene inoltre che possa essere eliminata la lettera n) relativa agli “**indennizzi contrattuali**”, considerato che tali indennizzi sono già previsti nelle Carte dei Servizi e nelle condizioni di contratto eventualmente sottoscritte dagli utenti e che, per tale categoria di indennizzi, la sottoscrizione di specifici contratti potrebbe comportare la definizione di un sistema di penali a carico dell’operatore postale più favorevoli al cliente.

Per quanto riguarda la definizione di “**invio postale danneggiato**”, la Società concorda con la definizione proposta dall’Autorità, volta a chiarire che il danneggiamento afferisce all’integrità dell’involucro dell’invio postale e, dunque, ai fini dell’indennizzo si rende necessario che sia immediatamente visibile una possibile alterazione - in tutto o in parte - del bene o della documentazione ivi contenuta.

Riguardo alla definizione di “**invio postale in ritardo**”, **PI** chiede che venga riformulata come segue: “p) “**invio postale in ritardo**”: *l’invio postale per il quale non sia stato effettuato il tentativo di recapito al destinatario entro il termine, indicato dal fornitore del servizio postale nelle condizioni generali di servizio o negoziali ai fini dell’applicazione dei relativi indennizzi*”.

Per la definizione di “**invio postale smarrito**”, la Società, condivide la necessità di definire una soglia di ritardo massimo. Tuttavia, chiede di precisare, ai fini del computo del ritardo, che vengano considerati solamente i “giorni lavorativi”, in linea con le definizioni di cui al d.lgs. 261/99 (art. 1, lett. f) bis e f ter), nonché con le delibere dell’Autorità (in particolare la delibera n. 396/15/CONS concernente gli obiettivi di qualità degli invii universali).

Inoltre, **PI** chiede di sostituire la parola “**utente**” con la parola “**operatore postale**”, in quanto è su quest’ultimo che incombe l’onere di dichiarare smarrito l’invio a lui affidato dal mittente qualora abbia cognizione dello smarrimento prima di tale termine, riformulando la definizione come segue “*l’invio postale per il quale non sia stato effettuato il tentativo di recapito al destinatario entro 30 giorni lavorativi dalla data della sua spedizione ovvero l’invio in merito al quale, prima di tale termine, l’operatore postale abbia sporto denuncia di smarrimento o furto alle Autorità competenti*”.

SINTESI DEI CONTRIBUTI - OSSERVAZIONI SUI SINGOLI QUESITI

Resta inteso, secondo **PI**, che nel caso di invii assicurati la copertura del valore assicurato, ulteriore rispetto all'indennizzo "base", debba essere applicata previa verifica in sede di reclamo dell'effettivo smarrimento/indisponibilità dell'invio.

Secondo **AICAI** il termine "**indennizzo**" non sarebbe corretto. Le condizioni generali di trasporto degli operatori prevedono clausole relative al risarcimento danni ove effettivamente subiti dal soggetto che ha sottoscritto il contratto di trasporto in linea con le limitazioni previste dall'art. 1696 cc e dalle Convenzioni Internazionali relative al trasporto. La definizione non dovrebbe, pertanto, fare riferimento all'utente, ma, secondo le norme civilistiche, al soggetto che ha sottoscritto il contratto con l'operatore (che può cedere il proprio diritto al risarcimento al destinatario, comunque legittimato ad agire nei confronti del trasportatore con le modalità di cui all'art. 1689 cc dopo la consegna o la data di consegna). In merito alla definizione di "**invio postale in ritardo**", **AICAI** non condivide che il termine previsto debba considerarsi essenziale.

AICAI inoltre non condivide la definizione di "**invio postale smarrito**", non ravvisando la base giuridica su cui l'Autorità avrebbe fondato la decisione di fissare la soglia temporale di trenta giorni.

AREL non condivide le definizioni proposte dall'Autorità con riferimento sia alle casistiche indennizzabili sia alle proposte concrete di indennizzo. Con riferimento ai soli servizi non universali, i rapporti tra mittente e destinatario sarebbero già regolati da contratti di servizio che ne individuano sia i compiti che le responsabilità.

UDICON, CONFCONSUMATORI e CITTADINANZA ATTIVA condividono le definizioni proposte dall'Autorità.

Le valutazioni dell'Autorità

Le definizioni proposte nel provvedimento in oggetto trovano la loro base giuridica nella normativa in vigore, quale la direttiva servizi postali (n. 97/67/CE e s.m.i.), nella normativa nazionale di recepimento (d.lgs. 261/99 e s.m.i.), il Regolamento UE sui pacchi transfrontalieri (n. 644 del 2018) e la regolamentazione implementata dall'Autorità (quale la Direttiva carta servizi ed il Regolamento controversie operatori utenti). L'Autorità ha tenuto in considerazione anche la giurisprudenza nazionale e comunitaria che si è consolidata negli anni, da ultimo il "caso Confetra"⁴.

Entrando nel merito delle proposte pervenute dagli operatori, l'Autorità ritiene di accogliere la proposta di **PI** relativamente all'espunzione dalla disciplina regolamentare della categoria di prodotti "posta prioritaria", in quanto tale prodotto rientra nell'ambito dei servizi universali

⁴ Corte di giustizia UE, 31 maggio 2018, Confetra Aicai e altri /AGCOM e MISE, cause riunite pregiudiziali C - 259/16 e C 260/16.

SINTESI DEI CONTRIBUTI - OSSERVAZIONI SUI SINGOLI QUESITI

la cui accettazione avviene non solamente presso gli uffici postali ma anche tramite l'immissione in cassetta di impostazione: inoltre, il prodotto postale in questione non è un prodotto a firma e pertanto non è possibile definire con certezza il momento in cui avviene la consegna.

Riguardo invece alle definizioni di invio registrato e di invio certificato suggerito da **PI**, l'Autorità ritiene di confermare le definizioni come formulate nello schema di Regolamento e già presenti in precedenti delibere.

Sulla base dei contributi ricevuti, l'Autorità ritiene invece di espungere dalle definizioni la categoria dell'invio raccomandato, in quanto rientrante nella più ampia categoria di invio registrato.

L'Autorità conferma la distinzione tra utenza ed utenza affari. Si ritiene, inoltre, condivisibile la proposta formulata da Poste Italiane di definire l'utenza affari in funzione della prestazione resa piuttosto che in funzione della qualifica del cliente. Si ritiene, pertanto, di modificare la definizione di utenza affari, accogliendo concretamente quanto proposto e riportando in tale categoria *qualunque persona fisica o giuridica che, in qualità di mittente, avendo in essere con l'operatore postale un rapporto contrattuale di durata, usufruisce di un servizio postale.*

L'Autorità concorda con quanto indicato da molti operatori in merito alla necessità di chiarire quale sia il soggetto titolato a chiedere l'indennizzo al fine di non generare confusione e stabilendo una chiara sequenza che individui in prima battuta il mittente, quale soggetto titolare del diritto a presentare istanza e, in subordine, il destinatario, previa rinuncia da parte del mittente, accordando comunque prevalenza nel caso di mancata rinuncia al mittente.

L'Autorità condivide la proposta degli operatori di eliminare dal Regolamento la categoria degli indennizzi automatici. In particolare, ritiene che, per la natura del bene oggetto di tutela, in caso di disservizio postale, debba essere svolta un'apposita istruttoria da parte dell'operatore volta ad accertare le cause dello stesso.

In merito alla definizione di "invio postale in ritardo" **PI** ha chiesto di riformularla come segue, ossia quando "non sia stato effettuato il tentativo di recapito al destinatario entro il termine, indicato dal fornitore del servizio postale nelle condizioni generali di servizio o negoziali ai fini dell'applicazione dei relativi indennizzi".

A tal proposito, l'Autorità ritiene di condividere la posizione della Società in merito alla considerazione del tentativo di recapito entro i termini previsti dal contratto quale momento in cui l'attività di consegna è posta in essere, interrompendo così l'eventuale maturarsi della fattispecie sopracitata: il tentativo di consegna è così parte dell'attività di distribuzione degli invii postali e si ritiene non sia necessario distinguerlo con una specifica ulteriore. Sempre in merito, l'Autorità ritiene di confermare gli importi degli indennizzi proposti in consultazione.

AICAI ritiene che i termini previsti dal Regolamento non debbano ritenersi essenziali. Sul punto, l'Autorità osserva che la previsione di termini non essenziali non garantisce a sufficienza la tutela dell'utenza.

SINTESI DEI CONTRIBUTI - OSSERVAZIONI SUI SINGOLI QUESITI

Riguardo alla definizione di “*invio smarrito*”, per **AICAI** come per **PI**, l’onere di denunciare un eventuale furto o smarrimento di un invio alle Autorità competenti sia in capo all’operatore al quale è stato affidato il servizio. **AICAI** sostiene inoltre che la previsione di una tempistica di trenta giorni ai fini dell’accertamento di avvenuto smarrimento non abbia alcuna base giuridica.

L’Autorità ritiene, per la fattispecie relativa allo smarrimento di un invio postale, che il tempo di consegna sia uno degli aspetti che caratterizzino il prodotto postale (insieme a servizi quali, ad esempio, la tracciatura dell’invio). Per la definizione di “*invio smarrito*”, l’Autorità pertanto ritiene di specificare che il termine in cui la fattispecie sopracitata si maturi sia quello di 30 giorni a partire dalla data di prevista consegna, e che tale intervallo debba intendersi riguardante i giorni lavorativi. Si ritiene che tale intervallo sia funzionale a definire un limite di tempo decorso il quale la spedizione si considera smarrita: infatti, si ritiene che tale lasso di tempo sia adeguato a ricomprendere ogni eventuale situazione di criticità che potrebbe riscontrarsi nel corso dell’espletamento del servizio.

Per quanto riguarda le considerazioni svolte da **AICAI**, in merito all’asserita prevalenza delle disposizioni civilistiche sul trasporto rispetto a quelle di settore, si richiama l’orientamento giurisprudenziale ormai consolidato secondo il quale la normativa postale, in quanto normativa speciale, prevale rispetto alle disposizioni generali, nel caso di specie, rispetto a quelle codicistiche.

Rispetto alle obiezioni poste da **AICAI** relativamente alla definizione del termine “*indennizzo*”, l’Autorità osserva che la definizione proposta nel provvedimento è oramai consolidata: sia la normativa di settore (primaria e regolamentare) sia la disciplina relativa alle telecomunicazioni recano la medesima definizione. Sempre a riguardo, l’Autorità intende sottolineare che l’indennizzo non coincide con il risarcimento del danno, la cui richiesta esula dalle competenze dell’Autorità, rientrando piuttosto in quelle dell’Autorità giudiziaria.

Q2 – Si concorda con l’ambito di applicazione e le finalità del regolamento così come individuati dall’Autorità?

Tutti gli operatori concordano sulla riferibilità di tale articolo alla sola fase conflittuale, riferita alle controversie già insorte tra operatori e clienti; diversamente, infatti, si lederebbe la libertà contrattuale delle parti, in quanto verrebbero determinati parametri contrattuali in via amministrativa.

PI ritiene che gli indennizzi previsti nella proposta di Regolamento dovrebbero considerarsi applicabili unicamente laddove non contemplati nelle condizioni contrattuali o di servizio definite dagli operatori. Secondo **PI**, il Regolamento non dovrebbe applicarsi in tutti i casi in cui il contratto sia stato oggetto di specifiche negoziazioni con l’utenza business/PA, nonché

SINTESI DEI CONTRIBUTI - OSSERVAZIONI SUI SINGOLI QUESITI

nei casi in cui (si pensi alla gara ad evidenza pubblica) lo schema contrattuale sia stato definito direttamente dalla stazione appaltante.

PI concorda con quanto previsto dal Regolamento, ossia che nel caso in cui l'operatore abbia definito il reclamo nel termine di 45 giorni, ai sensi della delibera n.189/13/CONS, si applicherebbero gli indennizzi previsti nelle rispettive Carte dei servizi. La Società, invece, esprime perplessità in relazione alla previsione che attribuisce all'Autorità il potere di dirimere la controversia tra l'operatore postale e l'utente in via equitativa, nei casi in cui non sia possibile ricorrere, nemmeno in via analogica, all'applicazione degli indennizzi stabiliti nel Regolamento.

PI e **AICAI** non condividono l'applicazione degli indennizzi in modo automatico nei casi proposti dall'Autorità, in quanto ritengono sia sempre necessario accertare se la mancata/ritardata risposta sia attribuibile alla responsabilità dell'operatore. La relativa disposizione sarebbe pertanto da riformulare in modo da non prevedere alcun automatismo, potendo tali circostanze essere eventualmente valutate in ambito di definizione delle controversie.

AICAI ritiene che il Regolamento non possa applicarsi all'utenza affari, con cui i corrieri hanno in essere contratti che disciplinano minutamente anche le casistiche di disservizio: a dire dell'Associazione, il Regolamento proposto dall'Autorità rischierebbe di incidere sulla libertà negoziale tra le parti, alterandone l'equilibrio contrattuale, sovrapponendosi a quanto esse hanno già stabilito.

Per **AICAI** il proposto Regolamento, non chiarendo quali siano le procedure per verificare la fondatezza del reclamo, rischierebbe di dar luogo ad una proliferazione di azioni risarcitorie nei confronti degli operatori oltre la soglia normativamente prevista, ciò comportando un aumento dei costi transattivi, con un effetto a cascata sui prezzi dei servizi. Secondo l'Associazione, inoltre, il sistema di indennizzi così definito potrebbe incentivare richieste "fraudolente", con un aumento del numero dei contenziosi.

AICAI, con riferimento alle convenzioni internazionali ed alla legge italiana che prevedono precisi limiti di responsabilità, richiama l'articolo 19, comma 1, della direttiva 97/67/CE laddove prescrive che *"Gli Stati membri assicurano che tutti i fornitori di servizi postali stabiliscano procedure trasparenti, semplici e poco onerose per la gestione dei reclami degli utenti, in particolare in caso di smarrimento, furto, danneggiamento o mancato rispetto delle norme di qualità del servizio (comprese le procedure per determinare di chi sia la responsabilità, qualora sia coinvolto più di un operatore), fatte salve le pertinenti disposizioni nazionali e internazionali sui regimi di compensazione"*.

AICAI, inoltre, sottolinea come il Regolamento in questione chiamerebbe in causa anche i servizi di consegna derivanti da attività di commercio elettronico, questi ultimi svolti da imprese e piattaforme. Sottolinea che i rapporti negoziali tra compratore e venditore non coinvolgono l'operatore che effettua la consegna, in quanto già disciplinati dal relativo contratto stipulato tra le parti laddove tale contratto commerciale non necessariamente include il soggetto che effettua la consegna ed individuato dal venditore. Ciò scongiurerebbe il rischio

SINTESI DEI CONTRIBUTI - OSSERVAZIONI SUI SINGOLI QUESITI

del trasportatore di essere coinvolto in un contenzioso che non riguarda la propria attività, essendo questa già definita in un rapporto commerciale con il venditore.

FEDIT CONFETRA e AICAI ritengono necessario che l'Autorità chiarisca che il Regolamento trova applicazione in via residuale, solo nel caso in cui il fornitore del servizio non preveda alcuna forma di indennizzo nella propria Carta dei Servizi /Condizioni generali di contratto. In sintesi, le associazioni in questione ritengono che l'indennizzo previsto nelle condizioni contrattuali prevalga sempre sulle disposizioni previste dal Regolamento anche laddove sia quantitativamente inferiore. Inoltre, l'introduzione di un sistema di indennizzi come quello prospettato nella bozza di Regolamento rischierebbe di creare una duplicazione paradossale: l'operatore, in caso di ritardo, danno o perdita, potrebbe essere chiamato a corrispondere un indennizzo sia al soggetto con cui ha stipulato un contratto di trasporto (di regola il mittente/piattaforma), ai sensi del contratto e delle norme del Codice Civile in tema di trasporto e responsabilità contrattuale (di rango evidentemente superiore e pertanto non derogabili dal Regolamento dell'Autorità), sia al destinatario (cd "utente") ai sensi del Regolamento.

Secondo **AICAI e AIT** il proposto Regolamento interferirebbe con tale dinamica negoziale, con effetti distorsivi della libertà contrattuale e con ripercussioni economiche sugli operatori e sulla stessa utenza.

AREL non condivide quanto proposto in relazione alla domanda 2), sia in termini di definizioni sia in termini di quantificazione degli indennizzi e auspica che vengano avviati appositi tavoli di confronto simili a quelli tenuti per l'adozione del regolamento in materia di indennizzi per gli atti giudiziari.

AIT afferma di avere già in essere politiche di ristoro a favore dei propri clienti nel caso si verificano problematiche nella consegna dei loro ordini. La Società sottolinea la prevalenza della disciplina speciale su quella generale in ragione del principio di specialità che di certo legittimerebbe l'intervento regolamentare dell'Autorità nel settore postale. A tal riguardo, evidenzia tuttavia che la regolamentazione di settore non affiderebbe in ogni caso, a monte, alle Autorità di regolamentazione il potere di procedere ad una individuazione di misure minime di indennizzo.

Ad avviso di **AIT e AICAI**, l'intervento proposto dall'Autorità si porrebbe in aperto contrasto con l'approccio adottato dalla maggior parte delle altre Autorità nazionali dell'UE che si sarebbero astenute dall'implementare obblighi in materia di indennizzi minimi in capo agli operatori (diversi dal fornitore del servizio postale universale). Qualora effettivamente attuate, secondo **AIT** le misure proposte porterebbero a una significativa frammentazione normativa a livello europeo.

AIT ritiene dunque che l'adozione di un Regolamento che stabilisca disposizioni obbligatorie in materia di indennizzi per l'utenza postale possa comportare anche una violazione del divieto generale per gli Stati membri di imporre agli operatori requisiti, standard, obblighi e oneri superiori a quelli minimi previsti dalle direttive europee (c.d. divieto di *gold plating* stabilito nell'ordinamento italiano dall'art. 14, comma 24-ter, della legge n. 246/2005, come

SINTESI DEI CONTRIBUTI - OSSERVAZIONI SUI SINGOLI QUESITI

modificata dalla legge n. 183/20119 e dall'articolo 32, comma 1, lettera c), della legge n. 234/201210), nonché una limitazione dell'autonomia negoziale e contrattuale delle parti, tutelata espressamente anche dagli articoli 2 e 41 della Costituzione. Un intervento regolamentare che definisca i principi generali da seguire nella gestione dei reclami degli utenti in caso di disservizi, o che eventualmente introduca obblighi di indennizzo minimo applicabili esclusivamente nell'ambito della risoluzione di eventuali controversie dinanzi all'Autorità rappresenterebbe, secondo la Società, una soluzione più coerente con i presupposti dell'azione regolamentare dell'Autorità.

Ad avviso di **AIT**, lo Schema di Regolamento non definirebbe in alcun modo chi debba essere preferito nel caso in cui sia il mittente sia il destinatario richiedano un rimborso e nessuno dei due rinunci al diritto di essere compensato per il disservizio verificatosi.

UDICON e **CITTADINANZA ATTIVA** concordano con l'ambito di applicazione e le finalità dello schema di Regolamento così come individuati dall'Autorità.

Le valutazioni dell'Autorità

PI, **FEDIT** e **AICAI** hanno sostenuto nei loro contributi posizioni simili in merito al campo di applicazione del provvedimento in esame, in particolare nel considerare i rapporti tra committente e utenza affari, nonché la stipula di contratti conseguenti a procedure ad evidenza pubblica della Pubblica Amministrazione, quale frutto di attività negoziali tra le parti, dotate di una forza contrattuale adeguata a garantire la tutela dei rispettivi interessi. A giudizio di tali operatori, il regime di indennizzi applicabile in questi casi dovrebbe essere determinato nell'ambito dell'attività di contrattazione tra le parti. Con riferimento a quanto previsto al comma 4 dell'art. 2 dello schema di Regolamento, **PI**, **FEDIT** e **AICAI** rappresentano che in sede di gestione del reclamo gli operatori applicano gli indennizzi previsti dalle rispettive Carte dei Servizi oppure dalle condizioni contrattuali e che dunque solo laddove non sia prevista alcuna forma di ristoro dovrebbero essere applicati gli indennizzi previsti dal Regolamento.

Infine, **AICAI** rappresenta il tema dei contratti stipulati dal cliente direttamente con le piattaforme digitali che offrono anche servizi postali nonché il rischio che il corriere postale sia chiamato a pagare due volte il ristoro per il disservizio (alla piattaforma digitale e al cliente finale, mittente o destinatario che sia).

Relativamente alla prima tematica, inerente all'ambito di applicazione di tipo, per così dire, suppletivo dell'emanando Regolamento, l'Autorità ritiene condivisibili le osservazioni degli operatori. Pertanto, si ritiene che nel caso in cui il regime indennitario per le singole fattispecie sia previsto contrattualmente troveranno applicazione gli indennizzi ivi fissati, a prescindere che si tratti di utenza residenziale o di utenza affari. Laddove non previsti contrattualmente,

SINTESI DEI CONTRIBUTI - OSSERVAZIONI SUI SINGOLI QUESITI

troveranno invece applicazione gli indennizzi stabiliti dal presente Regolamento, limitatamente alla fase di definizione delle controversie.

Per quanto riguarda la disposizione secondo cui l'Autorità in sede di definizione delle controversie possa decidere, in assenza di altri criteri e parametri (quali le condizioni generali di contratto oppure la Carta dei Servizi) cui fare riferimento, secondo equità, si ritiene che ciò rientri nell'esercizio dei poteri paragiurisdizionali dell'Autorità attribuiti *ex lege*. Inoltre, tale previsione è già prevista dalla normativa regolamentare in materia di indennizzi nel settore delle telecomunicazioni, di cui alla delibera n. 347/18/CONS, più precisamente all'articolo 13, comma 3, che attribuisce all'Autorità la facoltà di computare indennizzi secondo equità qualora non sia possibile procedere per analogia. Si tratta pertanto di una disposizione a carattere residuale.

PI ed AICAI hanno espresso le proprie perplessità in merito a quanto previsto dal Regolamento per le procedure di reclamo e relativamente all'introduzione di indennizzi automatici per alcune casistiche.

Tutti gli operatori convengono di eliminare la categoria dell'"indennizzo automatico", in quanto l'indennizzo dovrebbe essere comunque preceduto da una segnalazione dell'utente cui faccia seguito una verifica dell'operatore. Solo col contraddittorio tra utente e operatore/i interessato/i sarebbe possibile individuare il soggetto effettivamente responsabile. **PI** ha inoltre sottolineato che la disciplina proposta favorirebbe l'insorgere di comportamenti fraudolenti e/o opportunistici da parte dei clienti in quanto l'importo sarebbe troppo elevato.

L'Autorità condivide di eliminare l'indennizzo automatico dalla disciplina del Regolamento in quanto ritiene che, essendo molto ampia la varietà di casistiche e circostanze che possono determinare il ritardo nella risposta ad un'istanza di reclamo o di conciliazione presentata dall'utente nonché nello smarrimento di un pacco - casistiche non sempre riconducibili a responsabilità dell'operatore - risulta opportuno garantire lo svolgimento di un'istruttoria da parte dell'operatore volta ad accertare le cause del disservizio. L'utente, del resto, qualora non soddisfatto dagli esiti del reclamo o della conciliazione, potrà chiedere all'Autorità di definire la controversia e in tale ultima sede si applicheranno gli indennizzi così come disciplinati dal presente Regolamento.

Per quanto riguarda le osservazioni formulate da **AIT** e da **AICAI** in merito alla sussistenza del potere di regolamentare la materia, si osserva quanto segue. La legge n. 481/95 conferisce all'Autorità i poteri di intervenire nella materia oggetto di regolamentazione, analogamente a quanto già avvenuto nel settore delle telecomunicazioni. Lo scopo dell'intervento regolamentare è quello di creare un "sistema" minimo di indennizzi che garantisca certezza del diritto e, al contempo, la tutela dell'utenza. Nei rapporti con i propri utenti ciascun operatore resterà libero di prevedere ed applicare importi unitari di indennizzo diversi da quelli del presente Regolamento. La disciplina prevista nel Regolamento costituisce il parametro sulla cui base l'Autorità deciderà nella sede eventuale di definizione della controversia.

SINTESI DEI CONTRIBUTI - OSSERVAZIONI SUI SINGOLI QUESITI

Relativamente a quanto osservato da **AIT** e da **AICAI**, in merito all'esigenza di fare salve eventuali soluzioni di compensazione più favorevoli all'utente (**AIT**) e alla necessità di evitare che, qualora la vendita del servizio postale sia offerta da una piattaforma digitale, il corriere che effettua il recapito sia costretto a pagare un doppio indennizzo (alla piattaforma e al cliente), l'Autorità ritiene che le misure compensatorie previste nel Regolamento trovano applicazione ogniqualvolta il disservizio è determinato dal comportamento imputabile del fornitore del servizio postale, non rilevando la circostanza che esso sia parte di un'attività di acquisto *online*, fermo restando che nella fase eventuale della definizione della controversia si applicano, anche in tal caso, gli indennizzi contrattuali se più favorevoli di quelli previsti dall'Autorità.

Per quanto concerne, poi, il tema dell'indennizzabilità nel caso di acquisto di un servizio postale avvenuto su di una piattaforma digitale, l'Autorità comprende l'osservazione di **AICAI**, che trova riscontro anche spesso nell'attività di gestione delle segnalazioni e delle controversie. Si ritiene, anche in tal caso, necessario seguire i principi generali, secondo i quali risponde nei confronti del cliente chi abbia con quest'ultimo stipulato il contratto avente ad oggetto il servizio postale (corriere o piattaforma che sia), a nulla rilevando al cospetto del cliente la modulazione dei rapporti interni tra il corriere e la piattaforma per l'offerta di servizi postali.

Q3 – Si condivide la proposta dell'Autorità di inserire indennizzi automatici nelle ipotesi di smarrimento e di mancata o ritardata risposta al reclamo o alla domanda di conciliazione?

OSSERVAZIONI DEI PARTECIPANTI

Per **PI** non è condivisibile l'affermazione secondo cui nei casi di indennizzo automatico indicati nell'art. 4 (smarrimento) e 7 (mancata o ritardata risposta al reclamo o alla domanda di conciliazione) il disservizio sarebbe evidente e non necessiterebbe di alcun accertamento da parte dell'operatore. Anche in questo caso l'Operatore ritiene doveroso consentire il previo accertamento.

PI ritiene altresì che, prima di tale termine, lo smarrimento potrà essere attestato dall'operatore postale che abbia presentato apposita denuncia alle Autorità competenti.

PI ritiene condivisibile la proposta dell'Autorità di escludere la responsabilità degli operatori postali nei casi in cui la data di recapito ipotizzata, considerata la natura del prodotto, preveda in contratto tempi solo indicativi. Non condivide, invece, la previsione di indennizzi per i prodotti tracciati (posta prioritaria), sia in quanto le disposizioni di rango primario prevedono la responsabilità degli operatori postali solo nei casi "giustificati" di disservizi riconducibili a loro responsabilità, sia perché tale tipologia di prodotto è normalmente consegnato con l'immissione in cassetta, ragion per cui, diversamente dai prodotti a firma, per i prodotti tracciati non è possibile accertare se l'eventuale smarrimento sia effettivamente occorso e/o se sia effettivamente imputabile all'operatore postale.

SINTESI DEI CONTRIBUTI - OSSERVAZIONI SUI SINGOLI QUESITI

PI ritiene inoltre che anche con riguardo ai casi di mancata risposta al reclamo o all'istanza di conciliazione, disciplinati dall'art. 7 del Regolamento, non può esservi alcun automatismo, alla luce della necessità di accertare se la mancata o tardiva risposta sia imputabile all'operatore.

PI e **AICAI** ritengono che un eventuale automatismo potrebbe incentivare comportamenti fraudolenti a danno dei corrieri, ragione per cui il contraddittorio con l'operatore risulta sempre necessario.

FEDIT ritiene che la previsione di indennizzi automatici non sia coerente con la normativa comunitaria in materia postale. Ritiene inoltre che, laddove il regolamento prevedesse indennizzi automatici, tale meccanismo stridrebbe con la prescritta produzione della documentazione necessaria per poter ottenere dalle compagnie di assicurazione gli indennizzi, coperti dalle polizze assicurative sottoscritte dall'operatore postale a copertura dei rischi connessi. In sintesi, **FEDIT** ritiene che il fornitore del servizio non possa essere costretto ad applicare l'indennizzo, nel caso in cui egli ritenga di non essere responsabile.

Al riguardo anche **AICAI** condivide la stessa posizione e ritiene che il disservizio, infatti, possa dipendere da cause di forza maggiore o da fatto non imputabile all'operatore postale. Inoltre, la Direttiva comunitaria sui servizi postali non prevede l'applicazione di un sistema di indennizzi automatici. **AICAI** ritiene che un eventuale indennizzo automatico ponga una responsabilità oggettiva del tutto ingiustificata in capo agli operatori.

Inoltre, **FEDIT** ritiene che non sia possibile applicare un indennizzo al di fuori di una procedura di reclamo o di conciliazione: al riguardo è opportuno prevedere il pagamento dell'indennizzo soltanto dopo che i disservizi lamentati in sede di reclamo siano comprovati dall'utente e accertati dall'operatore.

AICAI non concorda con quanto previsto nello schema di Regolamento in merito al fatto che *“nella definizione delle controversie si applicano gli indennizzi contrattuali se più favorevoli all'utente”*.

In merito a questo quesito **AREL** chiede che, come avvenuto per l'approvazione del Regolamento di corresponsione degli indennizzi relativi alla notificazione di atti a mezzo posta vengano avviati tavoli di confronto ad hoc prima di adottare una decisione.

Per **AIT** lo Schema di Regolamento non definisce chiaramente il momento da cui potrebbe scattare l'applicazione del meccanismo di indennizzo automatico e in particolare cosa debba intendersi al riguardo per “segnalazione del disservizio”. Il Regolamento introduce indennizzi automatici a fronte di una semplice segnalazione del disservizio da parte dell'utente: la Società ritiene che le problematiche inerenti al disservizio debbano essere adeguatamente descritte dall'utente. Ad esempio, i casi in cui un articolo sbagliato o difettoso venga inserito in un pacco dovrebbero essere esclusi dall'ambito di applicazione del Regolamento, non trattandosi di un disservizio inerente alla consegna. A questo proposito, **AIT** invita l'Autorità a prevedere una definizione specifica di “segnalazione del disservizio” limitando l'applicabilità del meccanismo degli indennizzi minimi solo alle segnalazioni relative

SINTESI DEI CONTRIBUTI - OSSERVAZIONI SUI SINGOLI QUESITI

all'esecuzione del servizio di consegna, con un livello sufficiente di dettagli sul disservizio verificatosi e basate solo su condotte attribuibili all'operatore di consegna.

AIT chiede, inoltre, di eliminare i meccanismi di indennizzo automatico in caso di smarrimento dei pacchi, poiché la casistica di eventuali disservizi, non sempre dipendenti dalla condotta degli operatori, sarebbe molto ampia e che ciò potrebbe comportare una significativa proliferazione di controversie anche di fronte all'Autorità.

AIT sottolinea che la definizione di "fornitore di servizio postale" estesa anche a chi "*esercita, anche a mezzo terzi, un'attività organizzata avente ad oggetto la gestione di uno o più servizi postali*" si discosta dalle definizioni stabilite dalla Direttiva Postale e dal suo recepimento nazionale.

La Società ritiene che l'Autorità stia cercando di introdurre un'estensione dell'ambito di applicazione soggettivo di questo provvedimento regolamentare, anche se la giurisprudenza del Consiglio di Stato ha censurato i tentativi di costruire un modello "creativo" di reti unitarie di imprese per la fornitura di servizi postali.

AIT evidenzia che il Regolamento proposto facendo coincidere lo smarrimento con l'ipotesi della mancata consegna di un pacco entro 30 giorni dalla sua spedizione, non considera possibili ed eventuali casi di forza maggiore oppure l'ipotesi che tale ritardo possa dipendere da responsabilità del destinatario.

UDICON e **CONFCONSUMATORI** condividono gli orientamenti dell'Autorità. In particolare, Udicon ritiene che l'erogazione di un indennizzo automatico nei casi in cui risulta agevole l'individuazione del disservizio sia idonea ad assicurare una tutela effettiva dell'utente e a rendere più celere il procedimento. Suggerisce inoltre la definizione da parte dell'Autorità di tempi certi per la corresponsione dell'indennizzo da parte dell'operatore nonché la previsione di una forma di monitoraggio per garantire il rispetto di tali obblighi e l'efficacia del sistema indennitario.

CITTADINANZA ATTIVA condivide la proposta dell'Autorità di inserire indennizzi automatici nei casi previsti all'articolo 4 in particolare per l'indennizzo per lo smarrimento dell'invio postale. Diversamente, l'Associazione non condivide la proposta dell'Autorità di inserire indennizzi automatici nei casi previsti all'articolo 7 del presente Regolamento, ossia per la mancata risposta al reclamo o all'istanza di conciliazione. L'indennizzo automatico previsto avrebbe un valore troppo elevato, mentre si riterrebbe maggiormente adeguato un importo pari a 20 o 40 euro, per esempio, in analogia con quanto previsto in altri settori, come nel settore dell'energia. Il consumatore, infatti, potrà valutare in una fase successiva di presentare una domanda di conciliazione ed ottenere in quella sede un indennizzo maggiore.

Le valutazioni dell'Autorità

PI, FEDIT, AICAI e AREL hanno espresso perplessità circa la possibilità di stabilire un automatismo per gli indennizzi previsti nei casi di smarrimento della spedizione, mancata

SINTESI DEI CONTRIBUTI - OSSERVAZIONI SUI SINGOLI QUESITI

risposta al reclamo e mancato avvio del tavolo di conciliazione da parte dell'operatore postale, ritenendo necessario sempre la possibilità dello svolgimento di un accertamento da parte dell'operatore postale, perché la casistica del disservizio è molto ampia e non sempre riconducibile a responsabilità dell'operatore. In particolare, per quanto riguarda lo smarrimento, si ritiene che per dar luogo all'indennizzo sia necessaria una denuncia da parte dell'utente o dell'operatore alle Autorità competenti e si conferma l'opportunità della fissazione della soglia temporale dei 30 giorni per individuare il *dies a quo* dello smarrimento.

L'Autorità ritiene condivisibili le osservazioni degli operatori in merito alla necessità di eliminare dal Regolamento la categoria degli **indennizzi automatici**. In particolare, si ritiene che in caso di disservizio postale debba essere svolta un'apposita istruttoria da parte dell'Operatore volta ad accertare le cause dello stesso. Per quanto specificamente concerne gli indennizzi previsti in caso di ritardata o mancata risposta al **reclamo** o mancata fissazione della seduta di **conciliazione**, questi possono essere, previa istruttoria, corrisposti in sede di definizione della controversia.

In relazione alla proposta di **CITTADINANZA ATTIVA** di stabilire una graduazione nella applicazione dell'indennizzo da corrispondere rispetto alla mancata risposta al reclamo e per la mancata fissazione dell'udienza di conciliazione l'Autorità ritiene che possa essere valutata in termini positivi. In questo senso è possibile prevedere un indennizzo progressivo in ragione del numero dei giorni di ritardo che parta da una soglia comunque minima per arrivare, secondo i giorni da indennizzare, alla soglia di indennizzo massimo originariamente prevista nello schema di provvedimento.

Q4 – Si concorda con la proposta di prevedere che il danneggiamento di un pacco possa essere indennizzato esclusivamente qualora vi sia stata una contestazione al momento della consegna ovvero, ai sensi dell'articolo 1698 c.c., entro 8 giorni dalla consegna medesima?

OSSERVAZIONI DEI PARTECIPANTI

PI, nel condividere la *ratio* della disposizione in esame, reputa necessario aggiungere un secondo comma del seguente tenore: *“Per le spedizioni in stato di perfetta integrità esterna si applicano le disposizioni del codice postale e regolamento di esecuzione”* (cfr. art. 95 DPR n. 156/73). Il richiamo all'art. 1698 c.c. in materia di trasporto di merci risulterebbe improprio. Il d.P.R. n. 156/73, in ragione della specificità dell'attività di recapito, escluderebbe che eventuali avarie occulte - o, comunque non immediatamente rilevabili dallo stato esterno della spedizione - possano essere imputate all'operatore. Nel settore postale, ai

SINTESI DEI CONTRIBUTI - OSSERVAZIONI SUI SINGOLI QUESITI

fini dell'applicazione degli indennizzi previsti nei casi di danneggiamento, nonché della copertura assicurativa, sarebbe necessario dimostrare che l'integrità esterna della spedizione sia stata compromessa. A tal fine, le Carte dei servizi e le condizioni generali di contratto applicate da **PI** richiederebbero che il danneggiamento esteriore della spedizione risulti da apposito verbale redatto in contraddittorio tra il destinatario e l'incaricato di **PI** all'atto della consegna dell'invio. Pertanto, **PI** condivide la proposta dell'art. 5 del Regolamento laddove prevede che su spedizioni con segni di danneggiamento esteriore il destinatario debba eccepire tale circostanza al momento della consegna, in contraddittorio con l'addetto alla consegna. Con riferimento alla "corrispondenza tracciata" atteso che si tratta di prodotto non a firma, la cui modalità di recapito è l'immissione in cassetta, **PI** osserva come non sia possibile una contestazione in fase di consegna. Nei casi di invii assicurati, ai fini della corresponsione del valore dichiarato a fini assicurativi, **PI** ritiene necessario precisare che lo stesso debba essere comprovato da idonea documentazione.

AICAI concorda con la proposta formulata dall'Autorità ma ritiene che sia necessario fare salve le condizioni specifiche eventualmente concordate tra le parti e/o sulla base delle convenzioni internazionali applicabili. **AICAI** non concorda sul raddoppio o sulla triplicazione dell'indennizzo, non essendo chiaro quale sia il criterio adottato per il calcolo degli importi, come nel caso dell'utenza affari in cui gli importi degli indennizzi sono stati addirittura raddoppiati.

Inoltre, **AICAI** ritiene che il Regolamento non tenga conto delle limitazioni di responsabilità previste dalle convenzioni internazionali in materia di trasporto di beni. Sembrerebbe inoltre che l'indennizzo si aggiunga al risarcimento del danno, costituendo così un'ulteriore penalizzazione.

AREL condivide parzialmente la proposta dell'Autorità di limitare nel tempo la contestazione. Il tempo a disposizione dell'utente per presentare un reclamo sarebbe infatti già regolato nel contratto con il fornitore prescelto e comunque la contestazione dovrebbe essere immediata e non oltre le 24 ore dalla ricezione della spedizione.

UDICON condivide gli orientamenti dell'Autorità. Tuttavia, rileva che sarebbe opportuno disciplinare anche l'ipotesi in cui non siano rinvenibili "a colpo d'occhio" danni alla spedizione che emergono nelle ore immediatamente successive alla consegna del pacco. **UDICON** e **CITTADINANZA ATTIVA** ritengono comunque necessario prevedere che vi sia la possibilità di contestare danneggiamenti entro gli 8 giorni dalla consegna.

CONFCONSUMATORI ritiene appropriati gli indennizzi previsti nell'ipotesi di danneggiamento perché temperati dalla previsione di una contestazione formale e tempestiva da parte dell'utente.

CITTADINANZA ATTIVA riguardo alla contestazione contestuale alla consegna, ritiene opportuno che l'operatore postale o il corriere all'atto della consegna facciano firmare al destinatario un modulo specifico per presa visione del contenuto. Sottolinea come molte procedure di conciliazione abbiano origine dalla mancata accettazione con riserva del destinatario perché quest'ultimo non sarebbe edotto circa la necessità di controllare il

SINTESI DEI CONTRIBUTI - OSSERVAZIONI SUI SINGOLI QUESITI

contenuto del pacco alla consegna, pur avendo sottoscritto il modulo all'atto della spedizione, risultando le clausole illeggibili. Inoltre, spesso il corriere dovrebbe essere tenuto a monitorare l'avvenuta apertura del pacco.

Le valutazioni dell'Autorità

In relazione a questo quesito, l'Autorità conferma la necessità di definire il momento in cui è possibile contestare il danneggiamento per individuare chiaramente eventuali responsabilità. In particolare, l'utente può contestare il danneggiamento al momento della consegna del pacco con l'addetto alla consegna, fatta salva la possibilità che le parti si siano accordate diversamente.

L'Autorità, inoltre, ritiene di eliminare il termine di otto giorni per effettuare la contestazione con riserva, non potendosi avere elementi di certezza nel periodo successivo alla consegna sull'effettivo danneggiamento dell'invio e sull'individuazione esatta circa l'attribuzione di responsabilità dello stesso.

Q5 – Condividete la quantificazione degli indennizzi previsti e i criteri adottati nel definirli?

OSSERVAZIONI DEI PARTECIPANTI

In merito a questo quesito **PI** non condivide la proposta di introdurre indennizzi per disservizi afferenti ad invii di corrispondenza tracciati mentre limitatamente ai prodotti "certificati" "a data e ora certa", la Società ritiene che il ristoro non potrà avere un importo superiore al costo della spedizione. Infatti, a dire di **PI**, entrambi i prodotti sono invii indescritti, per cui non è comprovabile l'effettiva immissione in cassetta, né l'integrità dello stesso al momento della consegna: gli invii di corrispondenza indescritta forniscono al mittente una mera rendicontazione sugli esiti di consegna, priva di qualsivoglia carattere certificatorio. **PI** condivide la proposta dell'Autorità in relazione alla quantificazione degli indennizzi per gli invii di corrispondenza raccomandati e assicurati, mentre in relazione ai pacchi la Società ritiene che siano eccessivi, anche considerata la comparazione con gli altri Paesi europei. **PI** tiene a sottolineare, inoltre, che anche in caso di pacchi assicurati l'attestazione del valore deve risultare da idonea documentazione, mentre non può essere sufficiente la semplice dichiarazione dell'utente, e pertanto, l'indennizzo deve essere corrisposto al netto dell'importo per il servizio di assicurazione.

In merito al ritardo rispetto ai tempi di consegna, **PI** ritiene essenziale che ciascun operatore definisca nelle proprie condizioni contrattuali e riporti chiaramente nella Carta dei Servizi gli

SINTESI DEI CONTRIBUTI - OSSERVAZIONI SUI SINGOLI QUESITI

obiettivi di qualità di ciascun prodotto e le soglie di ritardo alle quali associare gli indennizzi. A riguardo, **PI** ritiene che la responsabilità dell'operatore si determini decorso un lasso di tempo ulteriore rispetto agli SLA di prodotto: la Società reputa che “il termine massimo previsto dal contratto”, presupposto per l'applicazione dell'indennizzo per ritardo, debba essere definito dall'operatore in modo chiaro e trasparente. **PI** ritiene preferibile definire scaglioni progressivi di indennizzo per soglie significative di ritardo, così da semplificare il sistema di calcolo a favore dell'utenza. Poste manifesta contrarietà in merito alla previsione di specifici indennizzi per i casi di mancata risposta al reclamo o all'istanza di conciliazione, in quanto l'eventuale ritardo del tentativo di conciliazione potrebbe essere oggetto di valutazione da parte dell'Autorità in sede di definizione della controversia. Sempre a proposito, **PI** giudica sproporzionato l'importo di 300 euro per mancata risposta a reclamo, sia considerato il mercato postale sia in relazione alle caratteristiche dello stesso.

FEDIT ed AICAI ritengono che la proposta dell'Autorità per quanto concerne gli indennizzi per lo smarrimento degli invii postali sia del tutto priva di base normativa, e che gli indennizzi possono avere solo una funzione di compensazione o restituzione, escludendo pertanto eventuali indennizzi a carattere sanzionatorio.

AICAI ritiene che debbano essere fatte salve le eventuali condizioni contrattualizzate tra le parti e che il sistema di indennizzi predisposto negli altri Paesi UE riguarderebbe esclusivamente i fornitori del Servizio Universale, i quali prestano un servizio pubblico in parte o totalmente finanziato da fondi pubblici: a dire dell'associazione, l'inserimento di un sistema automatico di indennizzi a carico degli altri operatori postali comporterebbe una limitazione ingiustificata e lesiva della libertà di iniziativa economica privata.

AREL sottolinea che l'applicazione degli importi proposti comporterebbe, inevitabilmente, un aumento dei prezzi alla clientela, con una supposta perdita di competitività da parte degli operatori alternativi verso il fornitore del Servizio Universale.

Le associazioni dei consumatori (**UDICON, CONFCONSUMATORI e CITTADINANZA ATTIVA**) condividono invece gli orientamenti dell'Autorità.

Le valutazioni dell'Autorità

Considerato l'elemento innovativo derivante dal presente Regolamento e al fine di ottenere un risultato omogeneo e calibrato sulla base delle fattispecie disciplinate, l'Autorità, nel quantificare gli indennizzi, ha ritenuto di elaborare una metodologia che parta dal prezzo del prodotto postale considerato. Tale parametro rappresenta un elemento certo, non suscettibile di interpretazioni e costituisce per l'appunto la base per definire, in relazione alla gravità del disservizio, l'indennizzo con il quale compensare il disagio subito.

L'Autorità ritiene che, ai sensi della quantificazione dell'indennizzo, la sola restituzione della somma pagata per l'acquisto del prodotto postale non rappresenti di per sé un indennizzo ma solamente la conseguenza di un mancato espletamento del servizio richiesto rispetto a quanto

SINTESI DEI CONTRIBUTI - OSSERVAZIONI SUI SINGOLI QUESITI

concordato in sede contrattuale. Pur tuttavia, ritenendo necessario fornire all'utenza un ristoro per le fattispecie definite nel Regolamento, l'Autorità ritiene di determinare gli indennizzi così come previsti nel Regolamento tenuto conto dei riscontri ricevuti da parte dei partecipanti alla consultazione pubblica.

Per quanto riguarda le obiezioni rappresentate da **PI** circa la difficoltà ad applicare le misure proposte ai prodotti postali tracciati, si rappresenta che alla stessa stregua di quanto avviene per le misurazioni dovute dal fornitore del servizio universale per il monitoraggio degli obiettivi di qualità, anche in tal caso **PI** possa utilizzare i propri sistemi di tracciamento, che sono idonei a stabilire in modo certo i risultati conseguiti dai diversi prodotti monitorati. Pertanto, le informazioni relative ai tempi di entrata ed uscita dalla rete postale del prodotto considerato per l'applicazione dell'indennizzo sono quelli già rilevati dallo stesso operatore ad altri fini. L'eventuale computazione del ritardo o dello smarrimento dell'invio postale è un dato oggettivo, riscontrato attraverso l'entrata nella rete e l'uscita della spedizione.

Relativamente all'obiezione inerente alla difficoltà di contestare il danneggiamento di un prodotto tracciato in quanto, non essendo la consegna effettuata direttamente nelle mani del destinatario, il deterioramento dell'invio può essere determinato da una serie di fattori che esulano dalla responsabilità dell'operatore.

Rispetto alla richiesta di **PI** di considerare, per il calcolo degli indennizzi previsti per il ritardo, degli scaglioni progressivi, l'Autorità accoglie il principio della progressività, ma non per scaglioni.

In merito agli indennizzi previsti per le mancate risposte al reclamo e alla fissazione dell'udienza di conciliazione l'Autorità accoglie le osservazioni degli operatori e di alcune associazioni dei consumatori, finalizzate ad una graduazione dell'indennizzo, prevedendo un indennizzo pari ad euro 2,5 giorno fino ad un massimo di 100 euro.

Q6 - Condividete che la quantificazione degli indennizzi previsti per l'utenza *business* sia raddoppiata rispetto alla clientela residenziale?

OSSERVAZIONI DEI PARTECIPANTI

PI non condivide la previsione volta a rafforzare la tutela dell'utenza "affari" rispetto alla clientela "residenziale", riconoscendo alla stessa indennizzi raddoppiati. Si opererebbe una disparità di trattamento, in quanto si riconoscerebbe una tutela maggiore alla clientela *business* che, attraverso la sottoscrizione di specifici accordi con l'operatore è in grado di "spuntare" condizioni di contratto più favorevoli rispetto alla clientela *retail*. Inoltre, a differenza del settore delle comunicazioni elettroniche, l'eventuale disservizio arrecato all'utente *business* in via di principio non è suscettibile di arrecare maggior pregiudizi rispetto al disservizio arrecato all'utente-consumatore. Poste propone pertanto di eliminare il relativo articolo.

SINTESI DEI CONTRIBUTI - OSSERVAZIONI SUI SINGOLI QUESITI

FEDIT non condivide l'estensione del regolamento alla utenza affari. Si tratta infatti sovente di grandi imprese dotate di notevole forza negoziale, con le quali vengono conclusi contratti molto complessi, anche per tutto ciò che riguarda i livelli di qualità del servizio. Ne derivano le seguenti criticità:

- a) Il regolamento incide sulla materia negoziale, compromettendo l'equilibrio contrattuale tra le parti
- b) Si favorisce una parte che non ha necessità di tutele
- c) Detta previsione non è coerente con la direttiva 97/67/CE e successive modifiche che non prevede una tutela per la utenza affari

Caso emblematico degli effetti potenzialmente dirompenti del Regolamento è quello in cui il committente del servizio postale è una piattaforma dell'e-commerce, laddove è questa a stabilire tempi, modalità e garanzie delle spedizioni, nonché a provvedere alla gestione dei reclami.

Pertanto, per maggiore chiarezza si ritiene utile escludere espressamente dal regolamento gli accordi negoziati con aziende che non si adeguano alle condizioni di servizio dell'operatore imponendo i propri criteri.

In tali accordi è possibile siano previsti indennizzi inferiori per l'utente compensati da altri vantaggi contrattuali nell'economia complessiva dell'accordo.

In tali casi, se il Regolamento si dovesse interpretare nel senso che gli indennizzi minimi siano comunque applicabili nelle ipotesi previste, tali disposizioni andrebbero a incidere su accordi strategici liberamente negoziabili dalle parti.

Inoltre, spesso tali accordi prevedono l'indennizzo da parte di assicurazioni che intervengono nel risarcimento del cliente. In sintesi, **FEDIT** ritiene sia del tutto priva di base giuridica la estensione degli indennizzi alla utenza affari. Ancora meno comprensibile è la ragione del raddoppio dell'indennizzo.

AICAI non concorda con la proposta formulata dall'Agcom e oggetto della presente domanda. L'utenza affari spesso comporta volumi di spedizioni elevati e negozia contratti specifici, anche molto complessi. Non comprende pertanto la necessità di prevedere degli indennizzi anche per tale categoria. Non si tratterebbe di una parte contrattualmente debole e tali previsioni stravolgerebbero i rapporti tra le parti con un evidente squilibrio a favore della utenza affari. Meno che mai si comprenderebbero le motivazioni delle maggiorazioni, peraltro del tutto prive di base normativa.

AREL non condivide la proposta e non ne comprende la "ratio".

UDICON e **CITTADINAZA ATTIVA** condividono gli orientamenti dell'Autorità.

CONFCONSUMATORI ritiene adeguata la quantificazione dell'indennizzo per utenti affari tenendo conto del fatto che l'attività di tutela svolta dall'associazione è rivolta essenzialmente ad una utenza affari e limitatamente a quella parte di utenti affari definibile per legge *micro-business*.

Le valutazioni dell'Autorità

In relazione a questo quesito l'Autorità ritiene che le considerazioni svolte rispetto alle domande 1 e 2 rispondano in modo esaustivo anche alle argomentazioni proposte dagli operatori intervenuti alla consultazione pubblica riguardo alla quantificazione degli indennizzi proposti per l'utenza *business*. Infatti, nel convenire circa l'opportunità di rimettere alla libera contrattazione tra le parti la previsione di indennizzi per gli eventuali disservizi conseguenti all'espletamento del contratto sottoscritto, l'Autorità ha di fatto accolto le istanze rappresentate dagli operatori. La presente domanda mantiene una sua pregnanza nei casi in cui non sia stato previsto all'interno delle condizioni generali di vendita di un servizio postale gli indennizzi previsti in relazione alle fattispecie considerate dal presente provvedimento. In questo caso, a tutela dell'utente che diversamente non avrebbe nessuna forma di indennizzo per un eventuale disservizio patito, verranno applicate le misure stabilite dal presente regolamento per l'utenza affari. In questo caso s'intende riaffermare i principi di equità e proporzionalità da applicare nella liquidazione degli indennizzi. La previsione secondo la quale la misura degli indennizzi per le utenze di tipo "affari" sia raddoppiata, deriva dalla considerazione che l'eventuale disservizio nei confronti di questa clientela abbia un maggiore impatto rispetto a quella residenziale.

Q7 – Condividete i casi proposti dall'Autorità in cui non si prevede alcuna forma di indennizzo?

OSSERVAZIONI DEI PARTECIPANTI

PI condivide pienamente le finalità della norma proposta dall'Autorità, la cui *ratio* risiede nella necessità di escludere chiaramente la responsabilità dell'operatore postale nei casi in cui l'utente utilizzi in modo anomalo o fraudolento il servizio postale ovvero se nell'esecuzione del contratto disattenda la causa o le condizioni del contratto stesso. La norma apparirebbe avere un'ampiezza sufficiente a ricondurre entro tale perimetro le molteplici circostanze che nella prassi possono verificarsi, contrastando i comportamenti che compromettono o comunque mettono a repentaglio la corretta esecuzione del servizio, in danno degli utenti del servizio in generale, nonché degli stessi operatori postali.

FEDIT, AICAI, AREL, AIT concordano con la proposta formulata dall'Agcom e oggetto di questo quesito.

UDICON suggerisce di limitare l'esclusione al solo caso di uso fraudolento del servizio postale, posto che l'altra ipotesi menzionata nel testo all'art. 9 (qualora l'esecuzione del

SINTESI DEI CONTRIBUTI - OSSERVAZIONI SUI SINGOLI QUESITI

contratto da parte dell'utente risulti non conforme alla causa o alle condizioni del contratto) appare fumosa e suscettibile di incerta applicazione.

CONFCONSUMATORI ritiene adeguata questa disposizione ritenendo tuttavia necessario definire in maniera più dettagliata i concetti di uso anomalo e fraudolento, inserendo al riguardo un'apposita lettera del comma 1 di cui all'art. 1 del presente regolamento.

CITTADINAZA ATTIVA condivide la proposta dell'Autorità.

Le valutazioni dell'Autorità

Relativamente a questo quesito l'Autorità ha registrato una valutazione positiva da parte dei partecipanti alla consultazione pubblica. Pertanto, si ritiene debba confermarsi quanto previsto nello schema di provvedimento.

Si puntualizza che nell'ambito delle cause di esclusione di responsabilità degli operatori rientrano il caso fortuito e la forza maggiore.