



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

DELIBERA N. 283/18/CONS

ORDINANZA INGIUNZIONE A DHL EXPRESS (ITALY) S.R.L. PER LA VIOLAZIONE DELLE DISPOSIZIONI DELLA “DIRETTIVA GENERALE PER L’ADOZIONE DA PARTE DEI FORNITORI DI SERVIZI POSTALI DELLE CARTE DEI SERVIZI” (APPROVATA CON DELIBERA N. 413/14/CONS)

L’AUTORITÀ

NELLA riunione di Consiglio del 27 giugno 2018;

VISTA la legge 24 novembre 1981, n. 689, recante “*Modifiche al sistema penale*” (di seguito denominata legge n. 689/1981);

VISTA la legge 31 luglio 1997, n. 249, recante “*Istituzione dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo*”;

VISTA la direttiva 97/67/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 dicembre 1997, recante “*Regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio*”, come modificata, da ultimo, dalla direttiva 2008/6/CE;

VISTO il decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261, recante “*Attuazione della direttiva 97/67/CE concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e per il miglioramento della qualità del servizio*” (di seguito denominato d.lgs. n. 261/1999);

VISTO il decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante “*Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici*” come convertito dalla legge n. 214 del 22 dicembre 2011, e, in particolare, l’art. 21, che designa l’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (di seguito denominata Autorità) quale autorità nazionale di regolamentazione per il settore postale ai sensi dell’art. 22 della direttiva 97/67/CE;

VISTA la delibera n. 223/12/CONS, del 27 aprile 2012, recante “*Adozione del nuovo regolamento concernente l’organizzazione e il funzionamento dell’Autorità*”, come modificata, da ultimo, dalla delibera n. 405/17/CONS;

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

VISTA la delibera n. 413/14/CONS, del 29 luglio 2014, recante “*Direttiva generale per l’adozione da parte dei fornitori di servizi postali delle carte dei servizi*” (in seguito anche “*Direttiva*”) e, in particolare, i seguenti articoli dell’allegato A:

- art. 7, comma 2, a norma del quale “*Sul sito web (...) dei fornitori di servizi postali (...) sono pubblicate le modalità per poter presentare ai medesimi fornitori reclami, segnalazioni, istanze per le procedure di conciliazione, con l’indirizzo della sede presso cui indirizzarli, nonché il numero telefonico, di fax e l’indirizzo di posta elettronica*”;

- art. 8, comma 1, a norma del quale “*Il servizio di assistenza è accessibile telefonicamente [...] Il numero telefonico e l’indirizzo email di assistenza clienti sono indicati nel sito web del fornitore*”;

- art. 8, comma 3, lettere e) e f), a norma del quale “*I fornitori di servizi postali rendono disponibile sul proprio sito web (...)*;

e) i riferimenti dei servizi gratuiti di assistenza clienti;

f) il formulario per la presentazione del reclamo per il disservizio postale e il formulario per la eventuale domanda di conciliazione, nonché il formulario per la risoluzione delle controversie approvato con delibera n. 184/13/CONS”;

- art. 8, comma 5, a norma del quale “*La comunicazione pubblicitaria può rinviare a servizi di assistenza clienti che comunichino all’utente, a titolo gratuito, tutte le informazioni sul servizio nelle modalità da quest’ultimo richieste*”;

VISTA la delibera n. 410/14/CONS, del 29 luglio 2014, recante “*Regolamento di procedura in materia di sanzioni amministrative e impegni*”, (di seguito denominato *Regolamento sanzioni*), come modificata, da ultimo, dalla delibera n. 581/15/CONS;

VISTA la delibera n. 265/15/CONS, del 28 aprile 2015, recante “*Linee guida sulla quantificazione delle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dall’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*”;

VISTO l’atto di contestazione n. 09/18/DSP del 6 aprile 2018, notificato a DHL Express Italy (di seguito, DHL o la Società) in data 9 aprile 2018, unitamente alla relativa relazione sulle risultanze preistruttorie;

VISTA la nota del 27 aprile 2018 con cui DHL ha richiesto la trasmissione dell’allegato citato nella relazione preistruttoria nonché di conoscere se nel fascicolo fossero stati versati atti ulteriori;

VISTA la nota di riscontro dell’Autorità del 2 maggio 2018 con la quale si trasmetteva l’allegato richiesto e si precisava altresì che nel fascicolo non fossero stati versati ulteriori atti;

VISTA la nota del 9 maggio 2018 con cui la Società ha trasmesso gli scritti difensivi;

CONSIDERATO che DHL non si è avvalsa della facoltà del pagamento in misura ridotta di cui all’art. 16 della legge n. 689/1981;

VISTI tutti gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

1. Il fatto e la contestazione

Dalle attività di vigilanza condotte per la verifica del rispetto della citata “*Direttiva generale per l’adozione da parte dei fornitori di servizi postali delle carte dei servizi*” è emerso che sul sito *web* di DHL, società titolare di autorizzazione generale per l’offerta al pubblico di servizi postali, non risultano pubblicate le informazioni a tutela dei clienti, relative:

- alla modulistica per presentare la domanda di conciliazione e il formulario per la risoluzione delle controversie dinnanzi all’Autorità, ai sensi della delibera n. 184/13/CONS;

- ai riferimenti di servizi gratuiti per assistenza clienti ma al contrario viene indicato un numero a pagamento.

In considerazione di tali mancanze, sono state contestate alla Società le seguenti violazioni:

1. per l’omessa pubblicazione delle informazioni richieste dagli artt. 7, comma 2, e 8, comma 3, lett. *f*) della “*Direttiva generale per l’adozione da parte dei fornitori di servizi postali delle carte dei servizi*” approvata con delibera n. 413/14/CONS;

2. per aver fornito sul proprio sito, un numero unico a pagamento (199.199.345) per il servizio di assistenza clienti, in violazione di quanto previsto dal combinato disposto dell’art. 8, comma 1, comma 3, lett. *e*) e comma 5, della sopracitata “*Direttiva generale per l’adozione da parte dei fornitori di servizi postali delle carte dei servizi*”.

2. Deduzioni difensive

DHL ha inviato in data 9 maggio 2018 una memoria di difesa. La posizione della Società si articola nei punti di seguito sintetizzati.

2.1. Illegittimità della delibera n. 413/14/CONS, recante “*Direttiva generale per l’adozione da parte dei fornitori di servizi postali delle carte dei servizi*”, per difetto di base giuridica e sua inapplicabilità agli operatori che svolgono attività di corriere espresso.

In via preliminare, DHL sostiene che il servizio di corriere espresso si distinguerebbe nettamente dal servizio postale, come definito dalla normativa comunitaria e nazionale di riferimento, che consiste nella “*raccolta, smistamento, trasporto e distribuzione degli invii postali*”. Al riguardo, richiama il contenzioso amministrativo pendente instaurato (da alcuni corrieri espresso, tra cui DHL) per

l'annullamento della delibera n. 129/15/CONS, in materia di titoli abilitativi per l'offerta al pubblico di servizi postali, contenzioso sospeso da oltre due anni per effetto del rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia UE, disposto dal giudice *a quo*.

Ad avviso della Società, le attività svolte dal corriere espresso consistono infatti in un'attività di ritiro e consegna di pacchi o documentazione urgente, a richiesta dell'utente, entro un determinato orario, consentendo anche la tracciatura integrale dell'invio nelle sue diverse fasi. Inoltre il servizio di corriere espresso, differentemente da quello postale, si rivolgerebbe principalmente ad una clientela *business*.

DHL sostiene inoltre che l'Autorità, nel settore postale, non potrebbe avvalersi dei poteri regolamentari ad essa conferiti dalla legge istitutiva delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità (l. n. 481/95) i quali sono previsti solo con riferimento al settore delle telecomunicazioni. Ad avviso di DHL, nell'ordinamento non sarebbe rinvenibile una disposizione avente rango di legge che abbia esteso tali poteri anche all'intero settore postale.

Il d.lgs n. 261/99 infatti disciplinerebbe esclusivamente i rapporti tra l'utente e il fornitore del servizio universale. Il d.l. n. 201/11 (convertito con l. n. 214/11) attribuirebbe all'Autorità i poteri un tempo spettanti all'Agenzia nazionale di regolamentazione del settore postale, circoscrivendoli alla sola attività di vigilanza. Per tale ragione l'Autorità non avrebbe potuto adottare provvedimenti a valenza generale, quale è la Direttiva di cui alla delibera n. 413/14/CONS. Inoltre, i corrieri espresso, operando in un mercato pienamente concorrenziale che non necessita in quanto tale di alcun intervento regolatorio, non sarebbero tenuti agli adempimenti, previsti dalla Direttiva, da considerare ragionevoli e proporzionati solo con riferimento ai fornitori del servizio universale.

La Società eccepisce infine l'avvio del presente procedimento sanzionatorio in assenza di segnalazioni, relative alle condotte contestate, da parte dell'utenza.

2.2. Infondatezza delle contestazioni.

A) Sull'asserita mancata pubblicazione sul proprio sito *web* della modulistica per la presentazione di domande di conciliazione e di risoluzione delle controversie dinanzi all'Autorità e sull'asserita incompletezza delle indicazioni sulle modalità per presentare un reclamo in caso di disservizio (soprattutto con riguardo alle tempistiche).

Con riferimento alla prima condotta contestata, concernente l'omessa pubblicazione delle informazioni richieste dagli artt. 7, comma 2, e 8, comma 3, lett. f) della "*Direttiva generale per l'adozione da parte dei fornitori di servizi postali delle carte dei servizi*", DHL sostiene che tale violazione non sussiste, in quanto assolutamente infondata.

La Società osserva che il riferimento effettuato dall’Autorità alla nozione di “modulistica” sia vago nonché privo di base nella Direttiva, la quale invero farebbe riferimento esclusivamente all’obbligo del fornitore postale di rendere disponibile “*il formulario per la presentazione del reclamo per il disservizio postale e il formulario per la eventuale domanda di conciliazione, nonché il formulario per la risoluzione delle controversie approvato con delibera n. 184/13/CONS*”.

Anche la contestazione sull’incompletezza delle informazioni “*riguardo alle tempistiche*” dell’ipotetico reclamo apparirebbe del tutto infondata e priva di qualsiasi spiegazione. Sul punto, DHL osserva che sul proprio sito è disponibile il formulario per effettuare un reclamo e nella Carta di qualità sono indicate le tempistiche entro le quali formulare un reclamo.

DHL deduce che, contrariamente a quanto contestato dall’Autorità, la stessa fornirebbe sul proprio sito web “*tutte le informazioni necessarie per presentare reclami e istanze di conciliazione nonché istanze per chiedere all’Autorità la definizione della controversia senza frapporre alcun ostacolo all’esercizio dei diritti spettanti alla propria clientela e nel pieno adempimento degli obblighi imposti dalla Direttiva ai fornitori di servizi postali*”.

In particolare, in merito alle modalità mediante cui presentare, nel caso in cui il cliente sia insoddisfatto dell’esito del reclamo, istanza di conciliazione e domanda di definizione della controversia all’Agcom, la Carta di qualità fornirebbe tutte le informazioni necessarie per esercitare tali diritti, rinviando all’art. 3 della delibera 184/13/CONS e precisando che il “*testo della delibera è accessibile sul sito dell’Autorità*”.

Sempre nella Carta di qualità, in caso di esito negativo della procedura di conciliazione, viene indicata all’utente la possibilità di adire l’Autorità precisando che “*il cliente utilizza a tal fine il formulario CP disponibile sul sito internet dell’Autorità*”. Solo mediante il rinvio dal proprio sito a quello dell’Autorità, secondo DHL, l’utente sarebbe sicuro (“*nel giro di pochi click*”) di avvalersi dell’ultima versione disponibile del documento.

In conclusione DHL avrebbe reso disponibili nonché facilmente accessibili i formulari richiamati dalla Direttiva.

B) Sull’indicazione sul proprio sito internet, per il servizio di assistenza clienti, di un numero unico a pagamento anziché gratuito.

Con riferimento alla seconda condotta contestata alla Società, per aver fornito sul proprio sito un numero unico a pagamento (199.199.345) per il servizio di assistenza clienti, in violazione di quanto previsto dal combinato disposto dell’art. 8, comma 1, comma 3, lett. e) e comma 5, della “*Direttiva generale per l’adozione da parte dei fornitori di servizi postali delle carte dei servizi*”, DHL sostiene quanto segue.

In primo luogo, la Società osserva che nessuna delle disposizioni richiamate dall’Autorità nell’atto di contestazione impongono al fornitore di servizi postali di fornire alla clientela, per l’assistenza telefonica, un numero gratuito.

A supporto di tale argomento, DHL richiama l’articolo 8, comma 1, della Direttiva laddove prevede che *“i fornitori dei servizi postali garantiscono un servizio di assistenza adeguato alle esigenze degli utenti...accessibile telefonicamente, anche nelle ore pomeridiane, nonché in via telematica tramite un apposito indirizzo di posta elettronica”*.

Ciò che sarebbe prescritto agli operatori dunque secondo DHL è *esclusivamente di apprestare un servizio di assistenza, fornito telefonicamente e tramite posta elettronica adeguato alle esigenze degli utenti* mentre, al contrario, non sarebbe assolutamente prescritto che tale servizio deve essere fornito tramite una numerazione telefonica gratuita.

Anche l’articolo 8, comma 3, lett. e), la cui violazione è stata contestata dall’Autorità, prevederebbe esclusivamente che *“I fornitori di servizi postali rendono disponibile sul proprio sito web ...i riferimenti dei servizi gratuiti di assistenza clienti”* senza fare specifico riferimento ad alcuno in particolare.

DHL sostiene non soltanto di essere perfettamente adempiente alla disciplina prevista dalla Direttiva ma addirittura di essere andata ben oltre a quanto prescritto dall’Autorità in materia: la Società infatti avrebbe messo a disposizione della propria clientela, oltre ad un numero di telefono (a pagamento), vari indirizzi di posta elettronica, un numero di fax nonché una *chat on line* e un modulo *on line*. Tale gamma di canali risponderebbe perfettamente, ad avviso della Società, alle eterogenee richieste della clientela, costituita peraltro prevalentemente da clientela *business* che, in quanto tale, è perfettamente in grado di avvalersi *“senza difficoltà e con soddisfazione”*, ove necessario, dei canali di assistenza telematici (resi gratuitamente).

Infine, essendo legittimo, ad avviso di DHL, fornire un numero di assistenza a pagamento, non assumerebbe alcuna rilevanza il non aver specificato se gli importi previsti per la chiamata fossero o meno inclusivi di Iva.

Con riferimento alla violazione dell’art. 8, comma 5, della Direttiva, DHL sostiene che tale disposizione non ha alcuna rilevanza con riferimento alla condotta contestata. Infatti, ad avviso di DHL, la materia del servizio di assistenza ai clienti, nel servizio postale, sarebbe totalmente estranea all’ambito della comunicazione pubblicitaria.

Infine, DHL osserva che, in omaggio ai principi di certezza del diritto nonché al principio di determinatezza, le norme, a maggior ragione quelle che impongono provvedimenti afflittivi, dovrebbero essere formulate in modo chiaro, preciso e non equivoco. Tali principi costituiscono un limite all’adozione di provvedimenti sanzionatori. L’incertezza della norma produrrebbe infatti un’incompatibilità con la sussistenza dell’elemento soggettivo della responsabilità, tanto da escluderla.

3. Risultanze istruttorie e valutazioni dell’Autorità

In via preliminare, si osserva che le argomentazioni svolte nella prima parte della memoria - fino a pag. 10 - sono del tutto inconferenti ai fini del presente procedimento sanzionatorio e delle valutazioni sulla sussistenza della violazione contestata. Nella memoria si contesta, infatti, sotto vari profili, la legittimità della delibera che è stata violata: in particolare laddove prescrive che gli obblighi in essa previsti siano applicabili alla categoria dei corrieri espresso.

Molti degli argomenti utilizzati, inoltre, riproducono le censure formulate dalla parte nel ricorso al Tar del Lazio, tuttora pendente, per l’annullamento delle delibere n. 413/14/CONS (“Direttiva generale per l’adozione da parte dei fornitori di servizi postali delle carte dei servizi”) e n. 184/13/CONS ed è quindi in quella sede che tali argomenti possono trovare piena e corretta confutazione.

Sull’esercizio del potere di vigilanza

DHL lamenta che l’esercizio del potere di vigilanza non sia stato attivato da segnalazioni o denunce degli utenti risolvendosi in tal modo in una esercitazione teorica da parte dell’Autorità.

Il rilievo è privo di fondamento dovendosi al contrario affermare che, in base ai principi del nostro ordinamento, l’attività di vigilanza e il conseguente potere sanzionatorio devono necessariamente essere esercitati d’ufficio.

Il principio è riaffermato nel regolamento dell’Autorità che disciplina la procedura in materia di sanzioni (approvato con delibera n. 581/15/CONS).

L’art. 3 stabilisce, al comma 1, che “L’Autorità esercita il potere sanzionatorio d’ufficio” mentre il comma 2 stabilisce che “Gli uffici acquisiscono ogni elemento necessario ai fini di un’eventuale avvio di procedimento sanzionatorio anche attraverso ispezioni, richieste di informazioni e documenti, audizioni, indagini conoscitive, istanze e segnalazioni”.

L’articolo 4 ribadisce ulteriormente che la segnalazione da parte dell’utente costituisce soltanto uno dei possibili *input* sulla base dei quali l’Autorità, d’ufficio, avvia il procedimento istruttorio. Ciò che la parte ha qualificato come “esercitazione teorica” è invece il corretto esercizio del potere e l’Autorità ben può procedere a verificare che il comportamento dell’operatore postale sia conforme agli obblighi dettati dalla regolamentazione vigente in materia, indipendentemente da eventuali segnalazioni.

Non si deve poi dimenticare che uno dei presupposti che hanno giustificato la recente adozione del regolamento UE 2018/644 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 aprile 2018, in materia di pacchi transfrontalieri, è la scarsa trasparenza delle condizioni economiche e giuridiche applicate anche dai corrieri espresso e che uno dei rimedi previsti è proprio, come indicato nella parte prescrittiva del predetto regolamento, l’obbligo degli operatori di fornire informazioni dettagliate sulle procedure di reclamo.

Sull'illegittimità della delibera n. 413/14/CONS ("Direttiva generale per l'adozione da parte dei fornitori di servizi postali delle carte dei servizi"):

a) perché le caratteristiche del servizio di corriere espresso non consentirebbero di qualificarlo come servizio postale (o come servizio universale);

b) per l'assenza di base giuridica ed incompetenza dell'Autorità ad adottare la Direttiva.

Anche questi rilievi, come i precedenti, saranno qui sinteticamente esaminati e confutati al solo scopo di fornire un quadro motivazionale più completo, ferma restando la loro irrilevanza nel presente procedimento. Si tratta, infatti, di rilievi già contenuti nel ricorso per l'annullamento della Direttiva, approvata con delibera n. 413/14/CONS, proposto dalla parte al Tar del Lazio e tuttora pendente.

a) Sul primo aspetto, quello che in estrema sintesi riguarda la qualificazione dell'attività di corriere espresso e la sua soggezione alle previsioni della Direttiva 97/67/CE e alle prescrizioni dell'Autorità, sarebbe estremamente agevole richiamare *in toto* le motivazioni della recente sentenza del 31 maggio 2018, nelle cause riunite C-259/16 e C-260/16, della Corte di Giustizia che si è pronunciata sulle questioni, ad essa sottoposte dal Tar Lazio, sollevate dalla stessa parte in sede di ricorso.

La Corte, riprendendo in gran parte le conclusioni dell'Avvocato generale, afferma incontrovertibilmente che i servizi di corriere espresso rientrano tra i servizi postali (si vedano le conclusioni dell'Avvocato Generale nelle Conclusioni presentate, in data 28 novembre 2017, con riferimento alle cause riunite C-259/16 e C-260/16 laddove afferma che *"Il servizio di corriere espresso rappresenta effettivamente un segmento del mercato postale, caratterizzato da prestazioni di alta qualità, debitamente remunerate dai clienti. Inoltre, le definizioni di cui alla Direttiva 97/67 come quella di "servizi postali" e "invii postali", sono sufficientemente ampie da poter includere i detti servizi specifici di elevato valore aggiunto"*).

Non solo la Corte ha affermato che gli obblighi indicati nel regolamento sui titoli abilitativi – tra i quali anche quelli discendenti dalla Direttiva di cui alla delibera n. 413/14/CONS – qui contestati, non eccedono quanto necessario a garantire il rispetto delle esigenze essenziali, come previsto dall'articolo 2, punto 19, della direttiva 97/67.

Si aggiunge ancora che il recente regolamento n. 2018/644 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 aprile 2018 (entrato in vigore il 22 maggio 2018) segue la medesima impostazione: i servizi di consegna pacchi e di corriere espresso sono servizi postali e su di essi il Parlamento ed il Consiglio chiedono che sia esercitata dalle autorità nazionali una maggiore sorveglianza regolamentare.

Il regolamento introduce, quindi, disposizioni che in materia di servizi di consegna dei pacchi integrano e specificano la direttiva 97/67/CE, sul presupposto della riconducibilità di tale settore a quello più generale dei servizi postali. Le norme contenute nel regolamento sono volte:

- a migliorare la sorveglianza regolamentare affidata alle Autorità nazionali di settore;
- a garantire la trasparenza delle tariffe e, per determinati servizi di consegna transfrontaliera, a consentire la valutazione e l'individuazione delle tariffe irragionevolmente elevate;
- a individuare le informazioni che devono essere messe a disposizione dei consumatori per accrescere la fiducia di questi ultimi nel commercio elettronico.

Si aggiunge che le disposizioni del regolamento rappresentano prescrizioni minime volte ad evitare che le differenze delle normative nazionali di attuazione possano dar luogo, in alcuni Stati membri, ad una sorveglianza regolamentare inefficace, ferma restando la possibilità per ciascuno Stato membro di introdurre misure supplementari.

Quanto sin qui detto e, soprattutto, quanto si legge nelle motivazioni della sentenza della Corte di Giustizia, nelle premesse e nelle disposizioni del regolamento nonché nei documenti che hanno accompagnato la sua adozione, valgono a confutare decisamente le affermazioni della parte sugli obblighi abnormi di informazione e di trasparenza imposti dalla delibera che è stata violata e dalla inutilità di interventi regolatori nel mercato dei corrieri espresso perché efficiente e concorrenziale (e sarebbe sufficiente ricordare i frequenti richiami contenuti nel regolamento con riguardo all'esigenza di accrescere e rendere più efficace la sorveglianza regolamentare in tale settore).

b) Sempre nella parte iniziale della memoria la parte ritiene poi di dover censurare la delibera che è stata violata "per assenza di base giuridica e incompetenza dell'Autorità".

Si fornirà, anche qui, una sintetica replica a tali argomenti al solo scopo di dare una motivazione completa su tutti i punti sollevati nella memoria.

Innanzitutto, il fondamento del potere regolamentare esercitato con la delibera n. 413/14/CONS non è affidato esclusivamente alla legge n. 481 del 1995. La parte non considera che sono state esplicitamente richiamate le prescrizioni della Direttiva generale del 1994, fondamentali in materia di qualità dei servizi e di tutela degli utenti dei servizi di pubblica utilità (senza poi dimenticare che tutti i servizi postali, anche quelli che non sono svolti dal fornitore del servizio universale, sono servizi di preminente interesse generale).

E' poi opportuno esaminare attentamente le previsioni della legge n. 481 del 1995 e fare alcune puntualizzazioni: l'art. 1 dove sono indicate le finalità della legge non si riferisce solo ad alcuni settori ma a tutto "*il settore dei servizi di pubblica utilità*"; l'art 2, comma 2, attribuisce alle norme dello stesso articolo il valore di principi generali a cui deve ispirarsi la normativa relativa a tutte le autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità anche quelle che, come recita il comma 4 del medesimo articolo, "... *saranno disciplinat[e]i con appositi provvedimenti legislativi*" (dunque non soltanto alle autorità specificamente disciplinate nel successivo art. 3).

Si aggiunge, ancora, che, non a caso, i provvedimenti in materia di privatizzazione di Poste Italiane richiamano nelle premesse la legge n. 481 del 1995, confermando, ove mai fosse necessario, la piena riconducibilità del settore postale nell'alveo delle previsioni della predetta legge.

Si ricorda, infine, il noto, e ormai consolidato, orientamento giurisprudenziale del giudice amministrativo che considera le previsioni della legge n. 481/95 un corpo normativo avente portata generale, riferibile a tutte le autorità di regolazione e che, quindi, non deve essere puntualmente e analiticamente riprodotto nelle leggi istitutive delle diverse autorità di regolamentazione di servizi di pubblica utilità.

3.1. Infondatezza delle contestazioni.

La parte, prima di passare a confutare le fattispecie contestate, svolge ulteriori osservazioni, riprendendo argomenti già sviluppati anche nel ricorso già citato, tentando di dimostrare che l'elevata qualità delle prestazioni e dei servizi di assistenza forniti renderebbero inutile la soggezione alle previsioni della delibera da essa violata. Sono rilievi che, oltre a non essere rilevanti in questa sede, perché diretti a contestare la legittimità della normativa che è stata violata, non hanno alcun fondamento: è sufficiente osservare che, semmai, l'elevata qualità e la piena soddisfazione di tutti gli utenti dovrebbero rendere assolutamente non gravoso l'adempimento da parte di DHL di quei minimi obblighi a tutela dell'utenza che sono stati indicati nella delibera.

A) Sull'asserita mancata pubblicazione sul proprio sito *web* della modulistica per la presentazione di domande di conciliazione e di risoluzione delle controversie dinanzi all'Autorità e sull'asserita incompletezza delle indicazioni sulle modalità per presentare un reclamo in caso di disservizio (soprattutto con riguardo alle tempistiche).

DHL sostiene che la violazione contestata, concernente l'omessa pubblicazione delle informazioni richieste dagli artt. 7, comma 2, e 8, comma 3, lett. f), della Direttiva, non sussista in quanto assolutamente infondata.

DHL ritiene che il termine di "modulistica" utilizzato dall'Autorità nel provvedimento adottato sia vago nonché privo di base nella Direttiva, la quale invero farebbe riferimento esclusivamente all'obbligo del fornitore postale di rendere disponibile "*il formulario per la presentazione del reclamo per il disservizio postale e il formulario per la eventuale domanda di conciliazione, nonché il formulario per la risoluzione delle controversie approvato con delibera n. 184/13/CONS*".

La Società ritiene inoltre che "*è infondata la contestazione secondo cui DHL avrebbe offerto alla clientela indicazioni incomplete sulle modalità per presentare un reclamo in caso di disservizio (soprattutto con riguardo alle tempistiche)*".

Entrambe le argomentazioni non sono fondate.

Al di là della disquisizione sul termine utilizzato (“modulo” anziché “formulario”), nella sostanza nessuno degli elementi forniti è idoneo a dimostrare l’insussistenza della violazione contestata, vale a dire la mancata pubblicazione sul sito *web* della società, come previsto dalla Direttiva, dei formulari per presentare la domanda di conciliazione e per chiedere all’Autorità di risolvere la controversia.

La Direttiva, all’articolo 7, comma 2, prevede che “*sul sito web [...] sono pubblicate le modalità per poter presentare reclami, segnalazioni, istanze per le procedure di conciliazione*” e l’articolo 8, comma 3, lett. f), precisa che “*I fornitori di servizi postali rendono disponibile sul proprio sito web [...] il formulario per la presentazione del reclamo per il disservizio postale e il formulario per la eventuale domanda di conciliazione, nonché il formulario per la risoluzione delle controversie approvato con delibera n. 184/13/CONS*”.

La condotta contestata, con riferimento all’articolo 8, comma 3, lett. f), della Direttiva, è bene precisarlo, è la mancata pubblicazione delle “*prescritte informazioni a tutela degli utenti, relative alla modulistica per presentare la domanda di conciliazione e il formulario per la risoluzione delle controversie dinanzi all’Autorità ai sensi della delibera n. 184/13/CONS*”; sono pertanto irrilevanti le precisazioni, contenute nella memoria, sul corretto adempimento degli obblighi informativi in materia di reclami (anche con riferimento alle tempistiche) che, si precisa, non sono oggetto del presente procedimento.

La condotta contestata a DHL è di essersi limitata a menzionare, nella Carta della qualità disponibile sul sito, la possibilità di presentare domanda di conciliazione e istanza per la risoluzione delle controversie attraverso un mero richiamo all’art. 3 della delibera n. 184/13/CONS dell’Autorità e, quindi, gravando l’utente dell’onere di individuare, con difficoltà, i formulari da utilizzare per presentare la domanda di conciliazione o di definizione delle controversie.

Come richiesto dalla norma, DHL avrebbe dovuto, invece, rendere direttamente disponibili, sul proprio sito, i sopra richiamati formulari oppure, quantomeno, indicare un facile percorso telematico mediante il quale acquisire i formulari, scaricandoli eventualmente dal sito dell’Autorità.

Appare del tutto priva di rilievo anche l’ulteriore deduzione di DHL secondo cui l’utente dovrebbe autonomamente provvedere a scaricare la modulistica direttamente dal sito dell’Autorità così da avere la certezza di acquisire l’ultima versione disponibile.

In primo luogo, si osserva che né il formulario per la eventuale domanda di conciliazione né tantomeno il formulario per la risoluzione delle controversie hanno subito, ad oggi, alcuna modifica.

Si ribadisce che le procedure volte alla tutela degli utenti devono essere semplici, non onerose, agevolmente accessibili, di semplice comprensione e di facile utilizzazione: si tratta di principi unanimemente riconosciuti. La norma della Direttiva ha, appunto, la finalità di rendere facilmente ed immediatamente utilizzabili gli strumenti a tutela

dell'utente, evitando qualsiasi possibile ostacolo o difficoltosa pratica e, a tale scopo, prevede che la Società sia tenuta a rendere disponibili sul proprio sito i richiamati formulari e a curare l'eventuale aggiornamento della suddetta modulistica.

B) Sull'indicazione sul proprio sito internet, per il servizio di assistenza clienti, di un numero unico a pagamento anziché gratuito.

L'indicazione sul sito *web* di un numero unico a pagamento rappresenta una grave e distinta violazione degli obblighi informativi nei confronti della clientela, ai sensi del combinato disposto dell'art. 8, comma 1, comma 3, lett. e) e del comma 5, della citata delibera n. 413/14/CONS.

DHL sostiene che nessuna disposizione della Direttiva imporrebbe l'obbligo per i fornitori del servizio postale di fornire alla clientela, per l'assistenza telefonica, un numero gratuito.

Secondo DHL la violazione potrebbe essere integrata soltanto ove la previsione della Direttiva fosse formulata in modo da prescrivere la gratuità per l'assistenza telefonica. A conforto di tale tesi, nella memoria è riportato il testo dell'art. 8, comma 1, della Direttiva che si limiterebbe a stabilire che il servizio di assistenza sia "*adeguato alle esigenze degli utenti*".

DHL richiama, inoltre, a supporto della propria tesi, l'articolo 8, comma 3, lett. e), la cui violazione è stata contestata dall'Autorità, laddove prevede che "*I fornitori di servizi postali rendono disponibile sul proprio sito web ...i riferimenti dei servizi gratuiti di assistenza clienti*".

Ad avviso della Società, la norma non fa riferimento a quale servizio di assistenza debba essere fornito gratuitamente. Conseguentemente, DHL sostiene di essere andata addirittura ben oltre a quanto prescritto dall'Autorità, rendendo disponibile sul proprio sito "*una gamma di canali*" ossia vari indirizzi di posta elettronica, un numero di fax nonché una chat on line e un modulo on line per contattare direttamente la Società. Tale gamma di canali risponderebbe, secondo DHL, alle eterogenee richieste della clientela, costituita peraltro da clientela *business* che, in quanto tale, sarebbe perfettamente in grado di avvalersi "senza difficoltà e con soddisfazione", ove necessario, dei canali di assistenza telematici (gratuiti).

Risulta con tutta evidenza che l'interpretazione fornita da DHL non è corretta.

Si osserva, innanzitutto, che la gratuità del servizio di assistenza clienti risponde a principi di carattere generale applicabili ai servizi di pubblica utilità e ai servizi di preminente interesse generale come, appunto, il servizio postale da chiunque esercitato e non soltanto il servizio svolto dal fornitore del servizio universale (art. 1, comma 1, del decreto legislativo n. 261 del 1999). E' sufficiente ricordare che le norme in materia di assistenza clienti nel settore postale sono dettate in stretto parallelismo con i

consolidati orientamenti e con la normativa regolamentare applicabili in altri settori di competenza dell’Autorità.

Basti pensare alla delibera n. 79/09/CSP recante “*Direttiva in materia di qualità dei servizi telefonici (call center) nel settore delle comunicazioni elettroniche*” laddove l’articolo 1, alla lett. n), fornisce una chiara definizione del “*servizio di assistenza clienti (customer care) quale servizio telefonico di contatto che consente ai clienti di un fornitore di servizi di comunicazione o di risorsa correlata di accedere, senza oneri per il chiamante, allo sportello di assistenza dell’operatore medesimo adeguato alle esigenze degli utenti secondo le disposizioni della normativa applicabile, al quale è possibile, tra l’altro, segnalare disservizi, ottenere risposte a quesiti legati ai servizi forniti, ai prezzi ed alla fatturazione degli stessi ed alle procedure di reclamo e gestire il blocco selettivo delle chiamate*”.

Ciò premesso, le disposizioni contenute nella Direttiva approvata con delibera n. 413/14/CONS, in materia di assistenza clienti, sono formulate in modo chiaro ed univoco.

Il fornitore del servizio postale, ai sensi dell’articolo 8, comma 1, è infatti obbligato a fornire alla propria clientela *telefonticamente, anche nelle ore pomeridiane, nonché in via telematica tramite un apposito indirizzo di posta elettronica un servizio di assistenza adeguato alle esigenze degli utenti*.

I canali previsti dalla Direttiva, per fornire l’assistenza ai clienti, sono esclusivamente due: quello telefonico e quello telematico attraverso un apposito indirizzo di posta elettronica.

Non sono dunque previsti canali ulteriori. La disponibilità sul sito *web* di DHL di canali ulteriori (numero di fax, *chat on line*...), rispetto a quelli previsti dalla normativa in materia, dunque, è una libera scelta della società e certo non vale a compensare la circostanza che il servizio telefonico di assistenza sia a pagamento.

L’articolo 8, comma 3, lett. e), della Direttiva, nell’elencare le informazioni che devono essere disponibili sul *web*, contempla inequivocabilmente servizi gratuiti di assistenza alla clientela.

La Direttiva stabilisce dunque che debba essere assicurato dai fornitori di servizi postali un servizio gratuito di assistenza, adeguato alle esigenze della propria clientela attraverso, quantomeno, due canali (per via telefonica o mediante un apposito indirizzo di posta elettronica).

L’interpretazione della norma fornita da DHL non può essere condivisa perché presuppone il capovolgimento di quelli che sono gli ordinari canoni ermeneutici: per stabilire un obbligo non sarebbe sufficiente indicare la categoria generale (i servizi di assistenza sono gratuiti) ma sarebbe necessaria una puntuale e analitica indicazione di tutte le fattispecie che possono essere ricomprese nella categoria generale.

Si può ancora aggiungere che mentre il canale telefonico è sicuramente di utilizzazione generale, non altrettanto può dirsi dei canali (ad esempio, la *chat on line*) che la società mette a disposizione della clientela (oltre al numero a pagamento).

La Società sostiene poi che la propria clientela è di tipo prevalentemente *business* e che, dunque, non avrebbe alcuna difficoltà ad utilizzare strumenti più evoluti quali sono quelli telematici, ad esempio, l'utilizzo della *chat on line*.

L'argomento è discutibile. Innanzitutto, rammentando che utente del servizio è, oltre al mittente, anche il destinatario: non sembra irrilevante il numero di clienti privati che hanno utilizzato i servizi della società come destinatari (B2C) o come mittenti.

Sotto altro profilo, la scelta di fornire a pagamento il servizio di assistenza telefonica perché non destinato alla maggior parte della clientela, bensì ad un numero più ristretto di utenti, non può certo rappresentare una giustificazione ma, semmai, costituisce una violazione dei principi di cui alla Direttiva del 27 gennaio 1994 (Principi sull'erogazione dei servizi pubblici) che impone di garantire “la parità di trattamento [...] fra le diverse categorie o fasce di utenti”

Come già rilevato, la Società offre i propri servizi ad una clientela assolutamente eterogenea: anche l'utenza *consumer* si avvale quotidianamente, per la spedizione dei propri pacchi, del servizio di spedizione di DHL (basti pensare al sempre più diffuso ricorso dei consumatori all'*e-commerce*, per la cui consegna del prodotto acquistato è indispensabile avvalersi del servizio di spedizione fornito dal corriere espresso, quale è DHL).

Il singolo utente, a qualsiasi categoria appartenga, deve essere messo in grado, alla stregua delle altre categorie di utenti, di fruire di un servizio gratuito di assistenza clienti agevolmente accessibile anche se non particolarmente evoluto sotto il profilo tecnologico (senza tenere conto poi che il canale telefonico potrebbe essere l'unico concretamente disponibile).

Va ribadita, qualora non fosse del tutto chiara la finalità della normativa contenuta nella Direttiva, di cui alla delibera n. 413/14/CONS, l'importanza di un servizio di assistenza telefonica gratuita.

Avvalendosi di tale strumento, tutte le categorie di utenti, senza discriminazione alcuna, potrebbero ottenere quelle stesse informazioni, di contenuto tipizzato, di cui è prescritta la pubblicazione sul sito *web*, in modo immediato, agevole e non oneroso (comprese quelle sugli strumenti a tutela dell'utente che, sempre in base alla Direttiva, di cui alla delibera 413/14/CONS, deve poter esercitare i propri diritti senza oneri aggiuntivi). L'indicazione del solo numero a pagamento configura, pertanto, una grave violazione della normativa dettata in materia di assistenza clienti, costituendo di fatto un ostacolo e un aggravio, in termini economici, per la clientela che necessita di informazioni sul servizio, nella misura in cui condiziona ad un onere aggiuntivo, e non previamente determinabile (nel caso di specie sul sito non viene nemmeno indicato se gli importi siano comprensivi di Iva), l'esercizio del diritto ad ottenere informazioni sul

servizio offerto che, si ripete, non sono di fatto disponibili su canali alternativi non onerosi.

Con riferimento alla violazione dell'art. 8, comma 5, della Direttiva, DHL sostiene che tale disposizione non ha alcuna rilevanza con riferimento alla condotta contestata. Infatti, ad avviso di DHL, la materia dell'assistenza all'utenza, nel servizio postale, sarebbe totalmente estranea all'ambito della comunicazione pubblicitaria.

Tale argomentazione non riveste alcuna utilità ai fini della tesi sostenuta da DHL, anzi. L'articolo in questione, infatti, chiarisce che anche qualora il fornitore del servizio postale si avvalga della comunicazione pubblicitaria essa deve rinviare "a servizi di assistenza clienti che comunichino all'utente, a titolo gratuito, tutte le informazioni sul servizio da quest'ultimo richiesto".

Si tratta di una norma della Direttiva che conferma pienamente quanto contestato a DHL, e sinora dedotto, ossia, lo si ribadisce ancora una volta, che tutti i servizi di assistenza clienti devono essere forniti gratuitamente.

Infine, DHL ritiene che i principi di certezza del diritto e di determinatezza delle norme si traducono in un limite all'adozione di provvedimenti sanzionatori. L'incertezza della norma produrrebbe un'incompatibilità con la sussistenza dell'elemento soggettivo della responsabilità, tanto da escluderla.

Si deve osservare che anche tale ultima argomentazione è infondata. La normativa in materia di tutela dell'utenza (e, in particolare, la Direttiva) è assolutamente chiara nel prescrivere l'obbligo di fornire assistenza telefonica gratuita. Non è pertanto possibile invocare alcuna esclusione dell'elemento soggettivo della responsabilità, ai fini dell'individuazione dell'illecito amministrativo.

RITENUTO che, alla luce di quanto emerso nel corso del procedimento sanzionatorio, per le motivazioni sopra espresse, risultano accertate le seguenti violazioni da parte di DHL Express:

1. violazione degli artt. 7, comma 2, e 8, comma 3, lett. f), della "*Direttiva generale per l'adozione da parte dei fornitori di servizi postali delle carte dei servizi*", di cui alla delibera n. 413/14/CONS, per l'omessa pubblicazione delle informazioni richieste;

2. violazione di quanto previsto dal combinato disposto dell'art. 8, comma 1, comma 3, lett. e) e comma 5, della sopracitata Direttiva, per aver fornito sul proprio sito un numero unico a pagamento (199.199.345) per il servizio di assistenza clienti;

RITENUTO che le suddette violazioni siano sanzionabili ai sensi dell'art. 21, comma 7, del d. lgs. n. 261/1999, a norma del quale "*chiunque violi gli obblighi inerenti all'autorizzazione generale è punito con sanzione pecuniaria amministrativa da cinquemila a centomila euro*";

RITENUTO che la violazione di quanto previsto dal combinato disposto dell'art. 8, comma 1, comma 3, lett. e) e comma 5, della sopracitata Direttiva, di cui alla delibera n.

413/14/CONS, per aver fornito sul proprio sito un numero unico a pagamento (199.199.345), per il servizio di assistenza clienti, rappresenti una grave e distinta violazione degli obblighi informativi nei confronti della clientela;

CONSIDERATO quanto segue ai fini della determinazione della sanzione ai sensi dell'art. 11 della legge n. 689/1981:

A) Gravità della violazione

Sotto il profilo della gravità della violazione si fa presente che la mancata pubblicazione sul sito *web* della Società delle informazioni prescritte dalle norme di cui è stata accertata la violazione rende più difficoltoso per gli utenti l'accesso al sistema di tutele prescritto dalla normativa europea e nazionale e non assicura la piena fruibilità dei servizi offerti.

Si rileva, inoltre, che l'ulteriore e distinta condotta illecita, in violazione dell'articolo 8, comma 1, comma 3, lett. *e*) e comma 5 della Direttiva, riguarda la fornitura sul sito *web* di un numero unico a pagamento (199.199.345), anziché gratuitamente, per il servizio di assistenza clienti.

Tale condotta illecita in materia di servizio di assistenza clienti rappresenta un aggravio ingiustificato, in termini economici, per la clientela che necessita di informazioni sul servizio, in quanto condiziona ad un onere aggiuntivo, e non previamente determinabile (nel caso di specie sul sito non viene nemmeno indicato se gli importi siano comprensivi di Iva), l'esercizio del diritto ad ottenere informazioni sul servizio offerto.

B) Opera svolta dall'agente per l'eliminazione o l'attenuazione delle conseguenze della violazione

Con riferimento all'opera svolta dall'agente, si rileva che la Società, nell'ambito del procedimento sanzionatorio in esame, a seguito della notifica dell'atto di contestazione non risulta essersi attivata al fine di eliminare o attenuare le conseguenze della violazione commessa.

C) Personalità dell'agente

Con riferimento alla personalità dell'agente, si rileva che DHL Express è una società che fornisce il servizio di corriere espresso cui non risultano essere state irrogate, in precedenza, sanzioni da questa Autorità.

DHL Express [gruppo DHL] rappresenta una delle maggiori società, a livello nazionale e internazionale, che fornisce il servizio di corriere espresso per la spedizione di corrispondenza e pacchi postali.

Inoltre, in base alle informazioni contenute nella visura camerale ordinaria, estratta dalla banca dati "Telemaco" del Registro delle Imprese, la Società risulta dotata di 2.610 unità di personale.

Si tratta, quindi, di un soggetto dotato di una qualificazione professionale molto elevata, sicuramente in grado di valutare la conformità dell'attività svolta alla normativa europea, in materia di servizi postali, e alle prescrizioni della legislazione e della regolamentazione applicabile a livello nazionale.

D) Condizioni economiche dell'agente

Con riferimento alle condizioni economiche dell'agente, considerata la sua posizione nel mercato, si ritiene che siano tali da giustificare la complessiva misura della sanzione pecuniaria oggetto del presente atto.

RITENUTO di dovere determinare l'importo della sanzione amministrativa per ciascuna delle due condotte violative accertate nella misura di seguito indicata, ritenendola sufficientemente afflittiva in relazione agli usuali criteri per la determinazione della sanzione di cui all'art. 11 della legge n. 689/1981:

- euro 30.000,00 (trentamila/00), per la violazione degli artt. 7, comma 2, e 8, comma 3, lett. f), della "Direttiva generale per l'adozione da parte dei fornitori di servizi postali delle carte dei servizi", di cui alla delibera n. 413/14/CONS;

- euro 80.000,00 (ottantamila/00), per la violazione del combinato disposto dell'art. 8, comma 1, comma 3, lett. e) e comma 5, della medesima Direttiva;

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

ACCERTA

la violazione, da parte della società DHL Express (Italy) S.r.l., con sede legale in Milanofiori, via S. Bernardo, strada 5 - pal. U/3-20089, Rozzano (MI), degli obblighi inerenti all'autorizzazione generale;

ORDINA

alla medesima Società di pagare la somma complessiva di euro 110.000,00 (centodiecimila/00) quale sanzione amministrativa pecuniaria per le violazioni accertate;

DIFFIDA

ai sensi dell'art. 21, comma 7-ter, del d.lgs. 261/1999, la medesima società dal porre in essere ulteriori comportamenti in violazione degli obblighi inerenti l'autorizzazione generale;

INGIUNGE

alla medesima Società di versare la predetta somma alla Sezione di Tesoreria Provinciale dello Stato di Roma, utilizzando il c/c n. 871012 con imputazione al capitolo 2379, capo X, bilancio di previsione dello Stato o mediante bonifico bancario utilizzando il codice IBAN IT5400100003245348010237900, evidenziando nella causale “*Sanzione amministrativa irrogata dall’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni con Delibera n. 283/18/CONS*”, entro trenta giorni dalla notificazione del presente provvedimento, sotto pena dei conseguenti atti esecutivi a norma dell’articolo 27 della citata legge n. 689/81.

Entro il termine di dieci giorni dal versamento, dovrà essere inviata in originale, o in copia autenticata, a quest’Autorità quietanza dell’avvenuto versamento, indicando come riferimento “*Delibera n. 283/18/CONS*”.

Ai sensi dell’art. 135 comma 1, *lett. b)*, del decreto legislativo del 2 luglio 2010, n. 104, il presente atto può essere impugnato davanti al Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, in sede di giurisdizione esclusiva. Ai sensi dell’articolo 119 del medesimo decreto legislativo, il termine per ricorrere avverso il presente provvedimento è di 60 giorni dalla notifica dello stesso.

La presente delibera è comunicata alla Parte e pubblicata sul sito *web* dell’Autorità.

Roma, 27 giugno 2018

IL PRESIDENTE
Angelo Marcello Cardani

IL COMMISSARIO RELATORE
Mario Morcellini

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