

**Allegato A – delibera n. 121/17/CONS**

# **SINTESI DELLA CONSULTAZIONE PUBBLICA**

**AVVIATA CON DELIBERA N. 462/16/CONS**

*Modifiche a delibera n. 252/16/CONS recante “Misure a tutela degli utenti per favorire la trasparenza e la comparazione delle condizioni economiche dell’offerta dei servizi di comunicazione elettronica”*

## Premessa

Con la delibera n. 462/16/CONS, questa Autorità ha indetto una consultazione pubblica concernente l'approvazione delle modifiche alle *misure a tutela degli utenti per favorire la trasparenza e la comparazione delle condizioni economiche dell'offerta dei servizi di comunicazione elettronica*, a cui hanno aderito numerosi operatori, anche in forma associativa, e associazioni dei consumatori. Il provvedimento sottoposto a consultazione consta di due modifiche sostanziali alla delibera n. 252/16/CONS: la prima relativa alle disposizioni sulla conoscibilità del credito residuo per la telefonia mobile prepagata, la seconda relativa alla cadenza di fatturazione dei servizi di telefonia sia fissa che mobile.

A seguito della produzione di contributi scritti, in data 3 febbraio 2017, si sono tenute le audizioni degli operatori con le Associazioni di categoria, e con le Associazioni dei consumatori.

Nel corso dell'audizione degli operatori del 3 febbraio 2017, Asstel e tutti gli operatori intervenuti (BT Italia, Fastweb, Postemobile, Vodafone, TIM, Wind/Tre) hanno espresso la loro ferma contrarietà a qualsivoglia regolamentazione della cadenza di fatturazione mentre hanno concordato sull'esigenza espressa dall'Agcom di assicurare la gratuità dell'informazione sul credito residuo all'utenza.

Per contro, con i contributi inviati e nel corso dell'audizione delle Associazioni dei consumatori, tutte le associazioni intervenute (Adiconsum, Adoc, Cittadinanzattiva, Federconsumatori, Udicon, Unione Nazionale Consumatori), nell'approvare l'intervento proposto nella sua generalità, hanno fornito numerose argomentazioni a favore dell'introduzione delle disposizioni messe in consultazione pubblica. Parimenti l'associazione Altroconsumo, che ha inviato esclusivamente un contributo scritto, essendo impossibilitata a partecipare all'audizione.

### **1. Misure in materia di credito residuo (punto 1) dell'Allegato B alla delibera n. 462/16/CONS)**

#### *I contributi pervenuti*

Gli operatori partecipanti hanno concordato sull'esigenza espressa dall'Autorità di assicurare la gratuità dell'informazione sul credito residuo all'utenza, non manifestando particolari motivi ostativi. È stato anche sottolineato come la diffusione costante di *smartphone* e *tablet* e delle connessioni ad *internet* garantisca la disponibilità gratuita tramite *app* o *web page* di tutte le informazioni necessarie agli utenti, tra cui anche quelle sul credito residuo. Un operatore, reputando opportuno superare l'elencazione esaustiva delle tre modalità proposte dall'Autorità per assicurare la conoscibilità del credito residuo, ha richiesto che la scelta sia rimessa agli operatori, nell'ambito della definizione di un principio generale che garantisca il diritto informativo dell'utente.

Le Associazioni dei consumatori hanno espresso grande favore all'intervento dell'Autorità, sottolineando che la conoscibilità del credito residuo dovrebbe essere sempre garantita all'utente in modo gratuito e facilmente accessibile tramite ogni strumento possibile. Ciò in quanto il credito residuo è un elemento essenziale del contratto prepagato, rappresentando un credito che l'utente ha verso l'operatore a fronte di una somma di denaro anticipata per l'utilizzo di servizi non ancora fruiti. È solo tramite l'informazione sul credito residuo che l'utente può conoscere la spesa già sostenuta nonché la capacità di spesa futura legata al denaro che rimane. Inoltre, il credito telefonico viene utilizzato sempre più spesso come modalità di pagamento per servizi che possono non essere di comunicazione elettronica (bus, parcheggio auto etc). Le Associazioni dei consumatori hanno, infine,

sottolineato come solo il servizio informativo tramite telefono (*call center* o numero gratuito) e, in seconda battuta, gli SMS, siano al momento accessibili da parte dell'universalità degli utenti, a differenza delle *app* e della *web page*.

### *Valutazioni dell'Autorità*

L'Autorità, nel prendere atto del generale accordo espresso dai partecipanti alla consultazione, non ritiene di poter accogliere la proposta in ordine alla libertà di scelta degli operatori sulla modalità con cui informare l'utente del suo credito residuo. Infatti, come rilevato dalle Associazioni dei consumatori, gli unici strumenti che garantiscono l'accesso alla generalità degli utenti – allo stato – sono la linea telefonica e gli SMS, visto che la diffusione di *smartphone* e di connessioni dati non riguarda la totalità degli utenti. Pertanto, si ritiene di confermare l'impianto posto in consultazione pubblica, inserendo, per maggior chiarezza, un nuovo comma all'articolo 3 della delibera n. 252/16/CONS.

## **2. Misure in materia di cadenza di fatturazione (punto 2) dell'Allegato B alla delibera n. 462/16/CONS).**

### *I contributi pervenuti*

Rispetto all'introduzione di una qualsivoglia regolamentazione riferita alla cadenza di fatturazione, l'opposizione degli operatori è stata unanime. Le argomentazioni adottate sono, in sintesi, le seguenti:

- ✓ carenza di potere dell'Autorità ad intervenire sul contenuto del contratto: l'intervento prefigurato dall'Autorità sulla cadenza della fatturazione non riguarda la trasparenza delle condizioni economiche dell'offerta quanto, piuttosto, interviene sulla libertà concorrenziale degli operatori;
- ✓ limite all'esercizio dello *ius variandi* riconosciuto agli operatori dalla giurisprudenza: gli operatori fanno riferimento alle recenti sentenze del TAR (n. 12421/2016 del 19 ottobre 2016 e n. 947/2017 del 19 gennaio 2017) che, nell'accogliere parzialmente i ricorsi proposti e, per l'effetto, annullare il comma 1 dell'articolo 6 della delibera n. 519/15/CONS, ribadiscono la pienezza dello *ius variandi* degli operatori sulla base del quadro normativo vigente;
- ✓ mancata proporzionalità dell'intervento: le motivazioni espresse dall'Autorità in ordine alla difficoltà degli utenti a comparare le condizioni economiche delle offerte caratterizzate da diverse scadenze di fatturazione non sarebbero idonee a giustificare l'imposizione di un tale limite alla libertà di impresa;
- ✓ effetti anticoncorrenziali: con le misure proposte l'Autorità imporrebbe un appiattimento dell'offerta degli operatori, lesivo della libertà concorrenziale, tutelata altresì, dall'articolo 41 della Costituzione.

A parere di un operatore, inoltre, la disposizione proposta dall'Autorità introdurrebbe una discriminazione non giustificata tra il mercato della telefonia mobile, dove tutti i principali operatori operano già i rinnovi degli addebiti a quattro settimane, e il mercato della telefonia fissa, dove alcuni operatori hanno già implementato la fatturazione con addebito a quattro settimane. Si avrebbe pertanto un'ingiustificata discriminazione tra operatori e tra servizi.

Un altro operatore ha evidenziato la necessità di chiarire la disposizione posta in consultazione, in quanto il testo letteralmente parla di cadenza di fatturazione mentre nelle

motivazioni incluse in delibera il riferimento sembra invece essere al periodo di rinnovo delle offerte forfettarie.

Tutte le Associazioni dei consumatori, per contro, hanno manifestato grande apprezzamento per l'intervento dell'Agcom in materia, esprimendosi a favore dell'introduzione di una cadenza su base mensile della fatturazione, ivi inclusi i rinnovi delle offerte, per le seguenti motivazioni:

- ✓ a seguito del passaggio di alcuni operatori mobili e anche di alcuni operatori fissi ad una fatturazione a 4 settimane, si è ingenerato un clima di incertezza e di confusione tra i utenti che non hanno più chiari i parametri di valutazione delle offerte. Per le associazioni, dunque, solo ancorando il costo del servizio offerto ad un parametro temporale unitario, l'utente potrà percepire in maniera semplice ed immediata il costo delle varie offerte e capire quale sia più adatta alle proprie esigenze;
- ✓ nella telefonia fissa è molto frequente il pagamento tramite RID bancario, perciò qualora si passasse a fatturazioni inferiori al mese, avverrebbe un sfalsamento tra le tempistiche del RID (a fine mese, dopo incasso stipendio) e quelle della bolletta (ogni volta in un giorno diverso del mese), esponendo l'utente al rischio di scoperto bancario ovvero ad errori nel calcolo delle proprie spese;
- ✓ altri parametri legislativi sostengono la scelta Agcom di rendere la fatturazione del fisso su base mensile, quale, ad esempio, lo stesso articolo 70, comma 4, del Codice delle comunicazioni elettroniche, allorché indica in un mese il periodo di preavviso in parallelo a quella che era la cadenza di fatturazione da sempre in uso.

Tutte le Associazioni, infine, hanno richiesto che l'Autorità imponga agli operatori, per maggiore trasparenza e vista la non omogeneità dei periodi di fatturazione, l'invio di una comunicazione diretta agli utenti ogni volta che finisce e riparte il canone di abbonamento. Ciò in quanto gli utenti hanno difficoltà a conoscere quando scatta il rinnovo a 28 giorni perché non tutti gli operatori mandano il dovuto SMS. Questo comporta che l'utente non riesca a rendere efficienti i propri consumi e la propria spesa, e spesso rischi di effettuare traffico sopra soglia perché non è a conoscenza della scadenza e del rinnovo del *bundle*.

### *Valutazioni dell'Autorità*

Con riferimento alle obiezioni degli operatori, si osserva quanto segue.

In relazione alla presunta carenza di base giuridica, si osserva che l'art. 71 del Codice delle comunicazioni elettroniche prevede che l'Autorità, anche al fine di garantire una scelta consapevole dell'utente tra le varie offerte, assicuri che gli operatori pubblichino informazioni trasparenti, comparabili, adeguate e aggiornate in merito ai prezzi e alle tariffe vigenti, a eventuali commissioni per la risoluzione del contratto e a informazioni sulle condizioni generali vigenti in materia di accesso e di uso dei servizi forniti agli utenti finali e ai consumatori. A tale specifica disposizione devono necessariamente fare corredo i principi generali che, ai sensi della direttiva 2002/21/CE (c.d. direttiva quadro, cfr. art. 12) e del Codice, informano l'attività dell'Autorità prescrivendo che la stessa debba essere volta ad assicurare che gli utenti traggano il massimo beneficio in termini di scelta, prezzi e qualità dalla fornitura dei servizi di comunicazione elettronica (cfr. art. 12, §2, lett. a) della direttiva e art. 13, comma 4, lett. a) del Codice), nonché a garantire un elevato livello di protezione dei consumatori nei loro rapporti con i fornitori (cfr. art. 12, §4, lett. b) della direttiva e art. 13, comma

6, lett. b) del Codice) e, infine, a promuovere la diffusione di informazioni chiare, in particolare garantendo la trasparenza delle tariffe e delle condizioni d'uso dei servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico (cfr. art. 12, §4, lett. d) della direttiva e art. 13, comma 6, lett. d) del Codice).

D'altro canto, l'art. 1 della l. n. 481/1995 riconosce all'Autorità il compito di promuovere la tutela degli interessi di utenti e consumatori tenuto conto della normativa europea in materia, ed ancora, l'art. 2, comma 12, lett. h) della medesima legge dispone che l'Autorità “*emana le direttive concernenti la produzione e l'erogazione dei servizi da parte dei soggetti esercenti i servizi medesimi, definendo in particolare i livelli generali di qualità riferiti al complesso delle prestazioni e i livelli specifici di qualità riferiti alla singola prestazione da garantire all'utente, sentiti i soggetti esercenti il servizio e i rappresentanti degli utenti e dei consumatori, eventualmente differenziandoli per settore e tipo di prestazione; tali determinazioni producono gli effetti di cui al comma 37<sup>1</sup>*”; peraltro, la successiva lett. l) del citato articolo, prevede che l'Autorità “*pubblicizza e diffonde la conoscenza delle condizioni di svolgimento dei servizi al fine di garantire la massima trasparenza, la concorrenzialità dell'offerta e la possibilità di migliori scelte da parte degli utenti intermedi o finali*”.

Ed infatti, l'Autorità è già in più circostanze intervenuta a garanzia della trasparenza della bolletta telefonica e, più in generale, della trasparenza delle condizioni economiche (cfr. delibere n. 418/07/CONS recante “*Disposizioni in materia di trasparenza della bolletta telefonica, sbarramento selettivo di chiamata e tutela dell'utenza*” e n. 326/10/CONS recante “*Misure a tutela degli utenti dei servizi di comunicazione mobili e personali*”).

Si ritiene, pertanto, che un intervento espressamente finalizzato a tutelare maggiormente l'utente, garantendo una maggiore chiarezza in relazione alla trasparenza ed alla comparabilità delle informazioni, nonché all'imputazione e alla verifica dei costi dei servizi addebitati in bolletta, rientri pienamente nei poteri dell'Autorità.

Con riferimento alle osservazioni relative allo *ius variandi* riconosciuto agli operatori, premesso tutto quanto sopra sulla *ratio* dell'intervento dell'Autorità, si ritiene che quest'ultimo non incida sul potere di modifica unilaterale delle condizioni contrattuali che gli operatori, nel rispetto della normativa di riferimento, possono continuare ad esercitare.

Inoltre, contrariamente a quanto sostenuto nel corso della consultazione, non risultano condivisibili le argomentazioni espresse secondo cui l'individuazione di un parametro temporale su base almeno mensile ridurrebbe la possibilità di diversificare l'offerta, comprimendo in tal senso la libertà concorrenziale. Si evidenzia, infatti, che ben potrebbero esserci cadenze mensili, bimestrali o più ampie, come riportato dagli stessi operatori nel documento Asstel.

---

<sup>1</sup> Tale comma dispone che “*Il soggetto esercente il servizio predispona un regolamento di servizio nel rispetto dei principi di cui alla presente legge e di quanto stabilito negli atti di cui al comma 36. Le determinazioni delle Autorità di cui al comma 12, lettera h), costituiscono modifica o integrazione del regolamento di servizio*”.

Con riferimento alle obiezioni relative al mancato rispetto del principio di proporzionalità, si rileva che l'asimmetria informativa che si genera tra domanda e offerta a causa dell'assenza di un parametro temporale si riverbera interamente a carico dell'utenza, rendendo proporzionato l'intervento dell'Autorità, in quanto volto a ristabilire la trasparenza e comparabilità delle offerte e l'effettiva libertà di scelta degli utenti.

Tanto premesso, i contributi dei partecipanti alla consultazione confermano l'esigenza di prevedere specifici strumenti volti a tutelare l'utente tanto nella fase della scelta del contratto da sottoscrivere, che nella gestione del contratto stesso, permanendo problemi in termini di trasparenza, conoscibilità e controllo dei consumi e dei costi. Difatti, la fase che precede la sottoscrizione del contratto – ossia quella della valutazione delle diverse offerte presenti sul mercato – dovrebbe essere caratterizzata dalla possibilità di poter comparare in modo semplice tali offerte. Nella fase di esecuzione del contratto, invece, dovrebbe essere garantito all'utente di poter avere piena contezza della propria spesa.

Come emerso dalla consultazione pubblica, il periodo di rilevazione dei consumi e, quindi, la cadenza del rinnovo delle offerte e della fatturazione è un elemento che rileva tanto nella fase di valutazione delle offerte da parte degli utenti che in quella di esecuzione del contratto.

Tuttavia, il venir meno di un parametro temporale certo e consolidato, come il mese, ingenera scarsa chiarezza per gli utenti, sia in termini di trasparenza e comparabilità delle informazioni, che di controllo dei costi e delle spese, impedendo ad essi di ottimizzare e controllare i propri consumi.

Al fine di porre in essere un intervento proporzionato e rispettoso del principio di non discriminazione, occorre tenere in considerazione le differenti caratteristiche, rispetto alla fattispecie, dei settori della telefonia mobile e fissa.

Difatti, nel mercato della telefonia mobile il traffico è per il 76% pre-pagato e l'utente ha, quindi, un maggiore controllo della propria spesa. Invece, il traffico su rete fissa è per la quasi totalità post-pagato, spesso con addebito diretto sul conto corrente bancario, e l'utente ha quindi limitati strumenti di controllo della propria spesa. Mentre con la modalità di pagamento prepagata l'utente ha il pieno controllo della propria spesa, essendo libero anche di sospendere momentaneamente l'utilizzo completo del servizio semplicemente non ricaricando il proprio credito, con la modalità postpagata questa facoltà è negata per definizione e un'errata gestione dei pagamenti potrebbe anche generare un' indesiderata e ingiustificata sospensione del servizio.

Inoltre, nel mercato della telefonia fissa, sono presenti molti operatori locali, a carattere regionale, provinciale e addirittura comunale, con conseguente molteplicità di offerte; tutto ciò rende difficile la comparazione se non ancorata ad un parametro temporale unitario e di facile percezione per l'utente, quale il parametro mensile.

Peraltro, il mese è, per larga prassi, l'unità temporale utilizzata per l'imputazione dei costi delle offerte nella maggior parte dei servizi domestici di interesse economico generale, come ad esempio energia e gas, con le rispettive specificità. Il discostamento dal parametro mensile avrebbe quindi un notevole impatto sul vincolo di bilancio dell'utenza, che, per ormai consolidata prassi, è tarato su logiche mensili.

Infine, in un'ottica di sistema, occorre considerare che tutta la regolamentazione nei mercati *wholesale* dell'offerta dei servizi di telefonia fissa segue logiche mensili. L'Autorità, infatti, fissa i prezzi dei servizi dell'operatore avente significativo potere di mercato sulla base degli obblighi di orientamento al costo e di disposizione della contabilità dei costi (secondo la metodologia definita dalla regolamentazione). I prezzi sono fissati dall'Autorità sulla base dei costi imputati ai singoli servizi e la componente del prezzo relativa al canone è fissata dall'Autorità su base mensile. In merito anche la Raccomandazione 2013/466/UE relativa "all'applicazione coerente degli obblighi di non discriminazione e delle metodologie di determinazione dei costi per promuovere la concorrenza e migliorare il contesto per gli investimenti in banda larga" fa riferimento a "prezzi mensili complessivi di accesso completamente disaggregato alla rete locale in rame" nella determinazione della fascia di prezzo regolamentata e finalizzata a garantire stabilità agli investimenti di sviluppo di reti di nuova generazione. Allo stesso modo, nel caso di de-regolamentazione dei prezzi di alcuni servizi di accesso, l'Autorità è tenuta a introdurre misure per la replicabilità economica e tecnica dei servizi e prodotti a valle unitamente alla regolamentazione dei prezzi dei prodotti per l'accesso all'ingrosso al rame. Allo scopo, dunque, di misurare le condizioni di replicabilità economica, i costi imputati e fatturati agli utenti finali devono essere coerenti con i costi imputati ai corrispondenti input all'ingrosso che fanno riferimento sempre ad un periodo mensile.

Il passaggio ad una imputazione dei costi dei servizi fatturati ai consumatori finali su un periodo diverso da quello mensile, quindi, da un lato lederebbe le condizioni di trasparenza e corretta informazione per gli utenti finali, dall'altro potrebbe determinare un aggravio delle attività di verifica dell'Autorità in ordine agli obblighi di controllo dei prezzi e replicabilità economica ricadenti sull'operatore avente significativo potere nei mercati all'ingrosso.

Con riferimento al mercato dei servizi su rete mobile, considerati gli aspetti summenzionati, l'Autorità ritiene opportuno confermare quanto posto in consultazione pubblica, individuando quale parametro minimo la cadenza che attualmente caratterizza quasi interamente il mercato. In assenza di un unico parametro temporale, l'indicazione di una cadenza minima di riferimento risulta necessaria per garantire la trasparenza e comparabilità delle condizioni economiche dell'offerta. In caso contrario, infatti, gli utenti potrebbero trovarsi costretti a districarsi tra offerte aventi scadenze di rinnovo assai diverse (anche settimanali o qualsivoglia periodo temporale il gestore stabilisca), rendendo così meno trasparenti e difficilmente comparabili i relativi prezzi per l'utente, ledendo fortemente il diritto alla libera scelta dei servizi.

Inoltre, si ritiene opportuno prevedere misure specifiche volte ad informare chiaramente l'utente circa l'inizio e la fine dei periodi di rinnovo dell'offerta qualora esse non abbiano cadenza mensile. Difatti, come emerso dalla consultazione pubblica, la non omogeneità dei periodi di rinnovo delle offerte su rete mobile e la difficoltà che gli utenti incontrano nell'avere piena contezza di quando un'offerta si rinnova comporta che l'utente non riesca ad avere un pieno controllo della propria spesa.

Ciò detto, ritenendo essenziale garantire una piena trasparenza e comparabilità delle condizioni economiche delle offerte, nonché un effettivo controllo della spesa, l'Autorità ritiene di confermare, all'esito della consultazione pubblica, l'intervento in materia declinandolo come segue.

In particolare, in considerazione di quanto osservato circa la diversità dei due settori, ed in ossequio ai principi di proporzionalità e non discriminazione:

- con riferimento al settore del mobile, l'Autorità ritiene opportuno confermare quanto posto in consultazione pubblica, accogliendo altresì la richiesta delle Associazioni dei consumatori nel senso di dover espressamente informare l'utente dell'avvenuto rinnovo dell'offerta mediante uno strumento di comunicazione chiaro ed immediato, cui tutti gli utenti hanno accesso, quale l'SMS;
- con riferimento al settore del fisso, in virtù delle considerazioni suesposte, si ritiene opportuno, confermando anche in questo caso l'opzione sottoposta a consultazione pubblica, prevedere un parametro temporale certo per il rinnovo delle offerte/fatturazione, che renda effettiva la libertà di scelta degli utenti e consenta anche un agevole controllo dei consumi e della spesa, individuato su base mensile o suoi multipli (applicabile, per le medesime ragioni di tutela degli utenti, anche in caso di offerte *bundle* fisso/mobile).

Alla luce delle evidenze empiriche fornite dagli stessi operatori nelle variazioni della cadenza della fatturazione e del rinnovo delle offerte effettuate in passato, si ritiene congruo stabilire in novanta giorni il periodo temporale necessario a consentire le modifiche organizzative propedeutiche al ripristino di una cadenza mensile.