

Senato della Repubblica

Sede referente: 10<sup>a</sup> Commissione (Industria, commercio e turismo)

Audizione del Presidente dell’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni  
Prof. Angelo Marcello Cardani

Esame del disegno di legge n. 2085, recante “Legge annuale per il mercato e la  
concorrenza”

Mercoledì 25 novembre 2015  
ore 9.00

Palazzo Carpegna  
Via degli Staderari, 4 - Roma

Signor Presidente, Gentili Onorevoli,

ringrazio la Commissione per aver invitato in Audizione l'Istituzione da me rappresentata, e per l'opportunità che mi viene data di partecipare al dibattito in merito al disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza che investe, fra l'altro, temi di particolare interesse per l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni.

La legge annuale sulla concorrenza rappresenta una occasione rilevante per l'individuazione di misure concrete volte a perseguire l'obiettivo di promuovere la concorrenza fra imprese, garantire la trasparenza delle informazioni fornite ai consumatori, favorire la mobilità degli utenti fra i diversi operatori delle comunicazioni e assicurare la tutela dei consumatori attraverso un efficace esercizio della funzione di vigilanza e sanzione da parte dell'Autorità.

Come è noto, nel corso dell'ultima Audizione svoltasi innanzi alla Camera dei Deputati – Sede referente, Commissioni VI e X, l'Autorità ha espresso la propria opinione in merito all'Esame del disegno di legge n. 3012 “Legge annuale per il mercato e la concorrenza”. Si coglie l'occasione, in questa sede, di rappresentare il punto di vista dell'Autorità in merito alle modifiche intervenute nel corso dell'approvazione del disegno di legge alla Camera.

✓ *Articolo 18 (eliminazione dei vincoli per il cambio di fornitore)*

L'articolo in commento si propone l'obiettivo di eliminare i vincoli al cambio di fornitore di servizi di telefonia, di reti televisive e di comunicazioni elettroniche. La *ratio* dell'articolo, in altri termini, consiste nel favorire la massima mobilità del

consumatore, eliminando a monte gli ostacoli contrattuali che potrebbero disincentivare la migrazione dei clienti finali verso offerte più convenienti proposte da operatori terzi.

✓ *Articolo 18, comma 1*

Come l'Autorità ebbe già modo di evidenziare nel corso della scorsa Audizione alla Camera, *«Elevati costi di recesso e di switching potrebbero [...] dare luogo a un effetto disincentivante nei confronti dei consumatori, rallentando le dinamiche competitive fra gli attori del mercato [...]. Il costo del recesso e del cambio operatore dovrebbe inoltre essere allineato ai costi sostanziali sopportati dall'operatore disdettato, garantendo l'equità dell'onere economico gravante sull'utente. Ciò allo scopo di impedire un eccesso di discrezionalità dell'operatore nel determinare il costo di recesso dal contratto o di cambio fornitore».*

Le disposizioni che garantiscono la certezza dei costi in caso di recesso o trasferimento dell'utenza – determinata, a sua volta, dal calcolo delle spese effettive sostenute dall'operatore – rappresentano condizioni ineludibili per favorire la dinamicità dell'utente rispetto all'offerta e si pongono in linea di perfetta continuità con quanto stabilito dal decreto legge n. 7/2007 (il cosiddetto decreto Bersani, convertito nella legge n. 40 del 2007).

Ebbene, l'attuale formulazione dell'articolo 18, comma 1, lett. a) comprende nei costi di recesso/disattivazione non solo le spese sopportate dall'operatore per attuare la dismissione o la migrazione dell'utenza, ma *«ogni altro onere comunque denominato»*, entrambi *«commisurati al valore del contratto»*.

Si ribadisce, in questa sede, la necessità di garantire che le nuove misure non comportino un aumento ingiustificato dei costi gravanti sull'utente finale tramite l'imposizione di costi aggiuntivi – rientranti nella voce «*onere*» – rispetto alle spese sopportate dall'operatore. Si suggerisce, pertanto, di limitare il disposto normativo alla sola voce «*spese*», anche al fine di eliminare ogni ambiguità interpretativa a detrimento dei consumatori finali, e di specificare che la commisurazione dei costi è rapportata ai costi reali sopportati dall'azienda, cioè ai costi sostenuti per dismettere la linea telefonica o trasferire il servizio.

Si esprime, altresì, un generale apprezzamento per l'accoglimento delle misure atte a favorire la massima trasparenza delle condizioni contrattuali, a beneficio del consumatore, fra cui l'anticipazione degli obblighi informativi sulle modalità di recesso e i relativi costi sin dalla fase della pubblicizzazione dell'offerta e, successivamente, durante la fase della sottoscrizione contrattuale. Una disposizione di rango primario in tal senso renderà di sicuro maggiormente perseguibile l'eventuale inosservanza di tale obbligazione da parte degli operatori del settore.

Si condivide, infine, l'introduzione dell'obbligo per gli operatori di comunicare all'Autorità i costi di disdetta e recesso, esplicitando analiticamente la composizione di ciascuna voce e la rispettiva giustificazione economica, al fine di consentire una efficace azione preventiva di vigilanza e controllo da parte dell'Autorità, circa la commisurazione del costo di recesso/disattivazione rispetto al valore del contratto.

La lettera *b)* dell'art. 18 modifica l'art. 1 del decreto Bersani, aggiungendo i commi *3-bis*, *3-ter* e *3-quater*.

Il comma *3-bis* prevede la semplificazione delle modalità di recesso, introducendo la reciprocità delle modalità di attivazione e recesso contrattuale. La nuova formulazione del comma *3-ter* riguarda la risoluzione anticipata dai contratti che prevedono offerte promozionali. Il comma *3-quater* dispone l'obbligo in capo ai soggetti gestori dei servizi di comunicazioni elettroniche, ai fini dell'eventuale addebito al cliente del costo di servizi in abbonamento offerti da terzi, di acquisire la prova del previo consenso espresso dal medesimo.

Con specifico riferimento al comma *3-ter*, si saluta con favore l'eliminazione delle «*penali*», sostituite con «*gli eventuali relativi costi*» di uscita, che debbono essere equi e proporzionati rispetto al valore del contratto e alla durata residua della promozione offerta. Gli eventuali costi addebitati in capo all'utente, pertanto, dovranno tener conto dei versamenti già effettuati dal consumatore e della durata residua della promozione dell'offerta. A tal proposito, l'adempimento degli oneri informativi nei confronti dell'utente, e di quelli comunicativi nei confronti dell'Autorità, consentirà di raggiungere il duplice obiettivo di garantire una scelta consapevole in capo all'utente e una efficace funzione di vigilanza da parte dell'Autorità.

Si osserva, tuttavia, come la norma non espliciti che i costi di recesso in caso di offerte *premium* dovranno tenere conto, altresì, del costo di mercato del bene oggetto eventuale dell'offerta. In altri termini, occorre specificare che la disposizione deve intendersi riferita non soltanto ai contratti stipulati per la fornitura di servizi, ma anche per la fornitura di beni, essendo caratteristica delle promozioni nel settore delle

comunicazioni elettroniche anche l'offerta dell'acquisto di terminali. Si tratta di una esigenza di chiarimento da parte del legislatore quanto mai apprezzabile, poiché suggerita dall'esperienza quotidiana, allo scopo di risolvere le problematiche insorte nel caso di cessazione anticipata.

Concludendo, con riferimento alla nuova formulazione del primo comma dell'art. 18, di evidenza quanto segue:

A) Rispetto all'obbligo per gli operatori di pubblicizzare i costi di recesso – art. 18, comma 1, lett. *a)* – e rispetto alla semplificazione tramite la reciprocità delle modalità di attivazione e recesso – art. 18, comma 1, lettera *b)*, il disposto normativo nella sua attuale formulazione appare piuttosto stringato ed essenziale. Una rimodulazione normativa di rango primario in chiave più diretta, esplicita ed esaustiva consentirebbe un più agevole intervento da parte della normazione secondaria.

Sempre con riferimento all'art. 18, comma 1, lett. *b)*, si osserva che l'inserimento del nuovo comma *3-ter* al Decreto Bersani, che prevede la durata massima contrattuale per i soli contratti che contengono “offerte promozionali”, rischia di creare una antinomia con la previsione di cui all'art. 80, comma *4-quater*, del Codice delle comunicazioni elettroniche. Tale ultima disposizione infatti prevede in generale che, per i contratti conclusi tra consumatori e imprese che forniscono servizi di comunicazione elettronica, l'Autorità debba provvedere affinché gli operatori non impongano ai consumatori un “impegno iniziale” superiore ai 24 mesi.

In ossequio a tale disposizione, peraltro, l'Agcom, nell'emanare il *Regolamento recante disposizioni a tutela dell'utenza in materia di fornitura di servizi di*

*comunicazione elettronica mediante contratti a distanza* (delibera n. 519/15/CONS del 25 settembre 2015), ha espressamente disposto in tal senso (cfr. art. 5, comma 1). Ebbene, laddove si decidesse di confermare il termine di durata di 24 mesi per le sole offerte promozionali, sarebbe opportuno eliminare il suddetto vincolo di carattere generale imposto dall'art. 80, comma 4-*quater*. Al contempo, si dovrebbe vietare espressamente agli operatori la possibilità di addebitare agli utenti costi che non siano riferibili ai consumi effettivi, in occasione della cessazione del contratto avvenuta alla sua scadenza naturale; e ciò in quanto gli operatori, essendo liberi da termini di durata minima, potranno modulare la durata contrattuale in maniera da ammortizzare i costi delle procedure di attivazione e cessazione dei servizi, senza doverli ribaltare sull'utente finale.

B) La lettera *c)* dell'art. 18 modifica il comma 4 dell'articolo 1 del decreto Bersani, che prevede in generale il potere dell'Autorità di vigilare sull'attuazione di tutte le disposizioni dell'articolo 1, ed estende inoltre il potere sanzionatorio dell'Autorità anche alle violazioni delle disposizioni dei nuovi commi *3-bis*, *3-ter* e *3-quater*, anch'esse sanzionabili applicando l'articolo 98 del Codice delle comunicazioni elettroniche. A tale ultimo proposito si ribadisce l'opportunità di rendere certo il presidio sanzionatorio attraverso un esplicito riferimento all'articolo 98, comma 13 del Codice nonché di aumentare il massimale della sanzione di cui all'art 98, comma 16, del Codice, la disposizione più applicata nei casi di violazione di norme a tutela dei consumatori. Infatti, l'attuale massimale – pari a 580 mila euro – potrebbe

esercitare un inadeguato effetto deterrente a fronte di condotte degli operatori che posso comportare vantaggi quantificabili in milioni di euro.

*Articolo 18, comma 2*

Il comma 2 dell'art. 18 modifica l'articolo 70, comma 1, lettera f), numero 3), del Codice delle comunicazioni elettroniche che disciplina i contenuti obbligatori del contratto, stabilendo che debbano essere indicate «*eventuali commissioni dovute in caso di recesso anticipato dal contratto*», anziché «*alla scadenza del contratto*» (enfasi aggiunta). Pur salutando con favore la modifica apportata si ribadisce, al tempo stesso, la necessità di vietare espressamente agli operatori la possibilità di addebitare costi a qualsiasi titolo in caso di cessazione del rapporto alla sua naturale scadenza. Tale divieto renderebbe plausibile una limitazione alla possibilità di imporre commissioni in capo ai consumatori qualora queste non siano legate a un recesso anticipato dal contratto.

✓ *Articolo 19 (registro dei soggetti che utilizzano indirettamente la numerazione)*

L'articolo 19 del presente disegno di legge prevede l'istituzione del registro dei soggetti che utilizzano indirettamente risorse nazionali di numerazione e l'imposizione in capo a tali soggetti dell'obbligo di richiedere un'apposita autorizzazione per lo svolgimento delle loro attività. Sono esplicitamente escluse da tale previsione tutte le società che risultano già presenti in altri registri.

In merito si osserva che, pur comprendendo la *ratio* semplificatrice della disposizione in oggetto, si ritiene preferibile, in un'ottica di completezza, che l'iscrizione al succitato registro sia prevista per tutti i soggetti che utilizzano indirettamente le risorse nazionali di numerazione. Ciò al fine di indurre i soggetti che non risultano iscritti ad altri specifici registri a iscriversi al registro di cui all'articolo in commento, nonché a richiedere l'autorizzazione prevista per l'attività da loro svolta.

In tale prospettiva, si propone, quindi, di eliminare l'inciso «*diversi dagli operatori già presenti in altri registri*» di cui al comma 1 dell'articolo 19 del disegno di legge in commento. Di conseguenza, andrebbe altresì previsto esplicitamente l'obbligo per i soggetti iscritti al registro di cui al comma 1 del presente articolo di richiedere l'autorizzazione specifica per la propria attività solo qualora non sia già stata effettuata l'iscrizione al registro degli operatori di comunicazione (di cui all'articolo 1, comma 6, lettera a), n. 5 della legge n. 249 del 1997), la cui tenuta e gestione è affidata all'Autorità. In tal senso, si propone di aggiungere al comma 1 dell'articolo 19 del presente disegno di legge la seguente precisazione «***qualora non sia già stata effettuata l'iscrizione al registro degli operatori di comunicazione, di cui all'articolo 1, comma 6, lettera a), n. 5 della legge n. 249 del 1997***» (enfasi aggiunta).

Si propone, infine, di sostituire la dicitura «*servizi voce e dati*» (enfasi aggiunta) riportata al primo periodo del comma 1 del presente articolo con la più generale formulazione «*servizi voce e/o dati*» (enfasi aggiunta) al fine di evitare di escludere alcune fattispecie di servizi, quali quelli solo voce o solo dati.

✓ **Articolo 20 (concorrenza nel settore della distribuzione cinematografica)**

In ordine all'articolo in commento, al fine di non ingenerare confusioni interpretative, lì dove è citato il settore della «*edizione o distribuzione di servizi televisivi, online o telefonici*», in luogo di tale formulazione si propone l'utilizzo di definizioni ormai consolidate e riportate nella normativa vigente in materia, quali «*edizione o distribuzione di servizi media audiovisivi, di comunicazione elettronica e della società dell'informazione*» (enfasi aggiunta).

✓ **Articoli 21, 23, 24**

In merito agli artt. 21 (impiego di misure di identificazione indiretta del cliente anche utilizzando il sistema pubblico dell'identità digitale), 23 (estensione del registro pubblico delle opposizioni all'invio di posta cartacea) e 24 (abbattimento dei costi delle chiamate verso numerazioni non geografiche) del presente disegno di legge, si valuta positivamente lo sforzo del legislatore volto a introdurre misure che estendono il presidio delle garanzie in favore dei consumatori finali.

✓ **Articolo 22 (pagamenti digitali)**

Per quanto concerne le misure previste dall'articolo in commento, si accoglie con favore la previsione di estendere l'utilizzo della bigliettazione elettronica per l'accesso a istituti e luoghi di cultura o per manifestazioni culturali, di spettacolo e intrattenimento. A questo proposito, si segnala, tuttavia, la necessità di garantire che il consumatore sia pienamente informato e consapevole del proprio acquisto effettuato mediante credito telefonico al fine, tra l'altro, di evitare situazioni di insolvenza dovute all'esaurimento del suddetto credito.

✓ *Articolo 25 (servizi postali)*

Gli interventi legislativi che riguardano il settore postale indicati all'articolo 25 del presente disegno di legge si traducono nell'abrogazione delle previsioni relative all'affidamento in via esclusiva al fornitore del servizio universale dei servizi inerenti alle notificazioni di atti giudiziari e di violazioni del codice della strada<sup>1</sup>.

Nel testo risultano essere state recepite le indicazioni dell'Istituzione da me rappresentata per una più opportuna collocazione delle modifiche legislative.

Nel merito, tenuto conto delle considerazioni già svolte nella precedente audizione sull'importanza dell'apertura alla concorrenza di questo settore e sulla attuale non sussistenza di particolari esigenze di ordine pubblico che possano giustificare la riserva, si ritiene opportuno che l'abrogazione delle previsione in esame sia disposta con la decorrenza – 10 giugno 2016 – indicata nel testo del disegno di legge presentato il 3 aprile 2015.

In ordine al contributo versato dagli operatori per il funzionamento dell'Autorità, si osserva che il testo attuale prevede che, in conseguenza dell'abrogazione dell'art. 4 del decreto legislativo n. 261 del 1999, sia eliminata per il fornitore del servizio universale l'esenzione dalla contribuzione per i proventi derivanti da servizi affidati in via esclusiva. L'articolo 2, comma 14, lettera b), del decreto legislativo, prevede che il fornitore del servizio universale versi un contributo «*al netto*» dei proventi dei servizi affidati in via esclusiva e «*dell'onere relativo al servizio universale*». Tale delimitazione dei ricavi soggetti a contributo si traduce in un ingiustificato privilegio

---

<sup>1</sup> Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285.

del fornitore del servizio universale rispetto ai concorrenti, chiamati invece a versare il contributo su tutti i ricavi relativi al settore postale, che tra l'altro non trova giustificazione nei principi in materia di contribuzione poiché entrambi i settori (servizi in esclusiva e servizio universale) rientrano pienamente nelle competenze dell'Autorità nazionale di regolamentazione del settore postale. Alla luce delle suddette considerazioni, si propone da subito l'eliminazione dell'esenzione dalla contribuzione per i proventi derivanti dai servizi affidati in esclusiva e dal servizio universale.

In aggiunta, si propone di abrogare il regime di esenzione dell'IVA per i servizi inclusi nel perimetro del servizio universale; in tal modo, tutti gli operatori si troverebbero a competere sulla base delle stesse condizioni fiscali e l'applicazione generalizzata dell'IVA determinerebbe un aumento del gettito fiscale.

Inoltre, in materia di perimetro del servizio universale si sottolinea come la direttiva 2008/6/CE, nel seguito "la direttiva sui servizi postali", includa la raccolta, il trasporto e lo smistamento dei pacchi fino a 10 kg e attribuisca il potere di innalzare tale limite fino a 20 kg all'Autorità nazionale di regolamentazione. Il vigente decreto legislativo in materia postale ha, invece, innalzato *ex lege* tale limite fino a 20 kg. Il potere di innalzare tale limite dovrebbe essere attribuito all'Autorità che potrebbe così verificare, con riferimento alla situazione contingente, l'essenzialità di tale prestazione evitando così un aumento dell'onere del servizio universale causato da un ampliamento ingiustificato del relativo perimetro.

Più in generale, dovrebbe essere altresì affidato all'Autorità il compito di individuare i servizi da includere nel servizio universale, così da tenere conto, attraverso un'analisi economica e una periodica rilevazione delle esigenze degli utenti, dell'evoluzione dei suoi contenuti in un contesto tecnico, economico e sociale in continuo mutamento.

Si propone, altresì, di riformulare l'art. 7, comma 3, del decreto legislativo n. 261/99, in materia di verifica della contabilità del fornitore del servizio universale, evitando qualsiasi incertezza e garantendo maggiore trasparenza e massima chiarezza sui poteri che l'Autorità può esercitare, compreso quello di provvedere a individuare gli organismi specializzati e indipendenti che devono effettuare tali verifiche.

Infatti, l'attuale formulazione dell'art. 7, comma 3, del decreto legislativo n. 261/99, pur assicurando l'indipendenza dell'organismo incaricato di verificare la conformità del sistema contabile, sembrerebbe prevedere che tale conformità possa essere verificata dallo stesso soggetto incaricato di certificare il bilancio e, soprattutto, non chiarisce il ruolo dell'Autorità che sembrerebbe doversi limitare ad adottare «*i provvedimenti ritenuti necessari a seguito del riscontro effettuato*».

Ai sensi della direttiva sui servizi postali, invece, l'Autorità deve assicurare che la verifica della contabilità dei costi sia effettuata da un organismo indipendente (cfr. art. 14, paragrafo 5) e il controllo dei bilanci sia svolto da un revisore dei conti indipendente (cfr. art. 15). Si ritiene che tale previsione dovrebbe comportare, in analogia con quanto disposto per il settore delle comunicazioni elettroniche, l'attribuzione all'Autorità del compito di individuare tali organismi indipendenti.

Infine, si osserva che l'art. 22 della direttiva sui servizi postali impone agli Stati membri di assicurare *«la consultazione e la cooperazione»* fra le autorità nazionali di regolamentazione per il settore postale e *«le autorità nazionali incaricate di attuare il diritto della concorrenza e la normativa sulla tutela dei consumatori, nelle materie di interesse comune»*. Tuttavia, il decreto legislativo n. 261/99, con il quale è stata trasposta nell'ordinamento nazionale la direttiva postale, non si occupa di questo tema.

In assenza di una specifica previsione normativa, necessaria secondo la recente giurisprudenza per determinare l'obbligo dell'Autorità di chiedere il parere sui provvedimenti più rilevanti relativi al settore postale, si determina pertanto un evidente disallineamento rispetto agli altri settori regolati da questa Autorità, quale quello delle comunicazioni elettroniche.

E' ben noto, infatti, che secondo il disposto di cui all'art. 1, comma 6, lett. c), n. 11), della legge 31 luglio 1997, n. 249, il Consiglio dell'Autorità *«esprime, entro trenta giorni dal ricevimento della relativa documentazione, parere obbligatorio sui provvedimenti, riguardanti operatori del settore delle comunicazioni, predisposti dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato in applicazione degli articoli 2, 3, 4 e 6 della legge 10 ottobre 1990, n. 287»*.

Confido con questo mio intervento di aver fornito un ulteriore contributo al prezioso lavoro del Legislatore.

Grazie per l'attenzione.