



ASSOTELECOMUNICAZIONI
ASSTEL

ADERENTE A CONFINDUSTRIA E CONFINDUSTRIA DIGITALE

AUDIZIONE PRESSO IL SENATO DELLA REPUBBLICA

10^A COMMISSIONE INDUSTRIA

DI

ASSOTELECOMUNICAZIONI-ASSTEL

SU

ATTO SENATO 2085

RECANTE

LEGGE ANNUALE PER LA CONCORRENZA

ROMA, 25 NOVEMBRE 2015



Sommario

Introduzione e ringraziamenti	3
Premessa: L'ambito soggettivo di applicazione	4
1. Recesso e trasferimento utenza: spese eque e trasparenti	5
2. Modalità e forme di recesso semplici e di immediata attivazione	6
3. Durata delle offerte promozionali	8
4. Consenso e <i>opt in</i>.....	9
5. Semplificazione delle procedure di identificazione per la portabilità.....	10
Conclusioni.....	10

Introduzione e ringraziamenti

Assotelecomunicazioni-Asstel è l'associazione di categoria della filiera delle telecomunicazioni aderente a Confindustria e socio fondatore di Confindustria Digitale, che ricomprende gli Operatori di telecomunicazione fissa e mobile (Telecom Italia, Vodafone, Wind, H3g, Fastweb, BT Italia, Tiscali, NGI, Colt, Welcome, e-Via, Linea-com, Metroweb, IT Net), Operatori di sviluppo, implementazione e gestione di reti e servizi applicati alle telecomunicazioni (tra questi Ericsson, Ei Towers, Huawei, ADS, Sielte), servizi e gestione della clientela (Sky italia, Almaviva, Visiant, Transcom, e-Care).

Ringraziamo per l'invito e confidiamo di riuscire a prestare un contributo utile per la finalizzazione del disegno di legge in discussione, rappresentando in questa sede la posizione di un settore che oramai da tempo ha attuato misure di liberalizzazione ad indiscusso beneficio degli utenti e del sistema in generale e che comunque apprezza l'equilibrio generale raggiunto nel provvedimento anche nelle disposizioni che incidono sul settore stesso.

Proprio la spiccata competitività del sistema delle TLC ha determinato negli ultimi anni innegabili vantaggi per i consumatori, come emerge da tutte le rilevazioni dei prezzi al consumo e di recente ulteriormente evidenziato dall'approfondimento realizzato proprio da Asstel sullo specifico segmento dei prezzi della telefonia mobile (servizi di traffico dati e voce), diminuiti di circa il 50% negli ultimi 4 anni (cfr. **Allegato 1**, Estratto dello studio condotto dall'Università di Roma "Tor Vergata" sui prezzi al consumo per la telefonia mobile nel quadriennio 2011-2014).

Asstel guarda dunque con fiducia al tentativo di conseguire, anche in settori differenti dalle telecomunicazioni, un grado di apertura dei mercati analogo a quello raggiunto nelle TLC, posto che ciò appare necessario al raggiungimento di livelli di competitività adeguati alle sfide del nuovo contesto globale.

In generale, l'Associazione guarda con favore alle misure contemplate dall'iniziativa in esame, auspicando che l'interpretazione di alcuni passaggi del DDL vada nella direzione di chiarire un'interpretazione univoca, in modo da evitare eventuali dubbi applicativi nel prossimo futuro.

Si segnala fin d'ora che, trasversalmente alle singole questioni affrontate, la principale fonte di preoccupazione riguarda le **inevitabili sovrapposizioni tra le disposizioni in corso di approvazione e alcune recenti iniziative e Provvedimenti dell'Autorità di settore (ad esempio, 519/15/CONS e 181/15/CONS).**

Premessa: L'ambito soggettivo di applicazione

Nel DDL in discussione, **l'utilizzo della nozione di "contraente" in luogo di quella di "consumatore" estenderebbe l'ambito di applicazione delle norme a tutela dei consumatori alle persone giuridiche.** Infatti, l'attuale testo del DDL, in forza di alcuni recenti interventi legislativi, impedirebbe di continuare a intendere la nozione di "contraente" del Decreto Bersani come equivalente a quella di "consumatore-persona fisica".

Ciò risulterebbe in contrasto proprio con la *ratio* del Decreto Bersani¹ (rivolto alla tutela dei consumatori persone fisiche, che il DDL va a modificare) determinando sensibili pregiudizi a carico degli Operatori e delle Imprese in generale.

L'imposizione di una specifica disciplina in tema di recesso contrattuale è infatti giustificata solo se rivolta a soggetti (quali appunto i consumatori) che stipulano con gli Operatori contratti per adesione e che necessitano per questo di speciali tutele.

È noto poi che, secondo unanime giurisprudenza comunitaria e nazionale², le forme di tutela accordate ai consumatori non sono suscettibili di applicazione analogica alle persone giuridiche, neppure qualora questi ultimi siano ritenuti contraenti "deboli".

In conclusione, in assenza di una modifica chiarificatrice in ordine al fatto che per "contraente" si intende il "consumatore" che utilizza un contratto ad adesione³, l'attuale testo implicherebbe:

¹ Decreto legge n. 7/2007, convertito in Legge n. 40/2007.

² *Ex multis*, Cassazione Sezioni Unite, 20 marzo 2008, n. 7444; Corte Cost. 22 novembre 2002, n. 469 e CGCE, 3 luglio 1997, causa C-269/95.

- Una significativa riduzione delle libertà economiche (e relativi costi opportunità) degli Operatori e delle Imprese che negoziano i propri contratti di fornitura. Estendere la medesima disciplina alle persone giuridiche che intraprendono negoziazioni commerciali per la fornitura dei servizi di comunicazione elettronica significa infatti comprimere la libera iniziativa economica degli attori del mercato che scelgono di condurre una negoziazione relativa a tutti gli aspetti contrattuali.
- Un maggior impiego di risorse amministrative, per via dei riflessi su forme, modi e tempistiche dei processi di *compliance*, nell'esecuzione degli imposti obblighi e/o nelle connesse attività di contenzioso;
- Maggiori costi a carico degli Operatori, a causa dell'inevitabile irrigidimento delle modalità di relazione con alcuni segmenti di clientela.

1. Recesso e trasferimento utenza: spese eque e trasparenti

Asstel condivide il principio che le spese addebitate all'utente in caso di recesso o cambio di gestore siano eque (*i.e.* “*commisurate al valore del contratto*”) e trasparenti (“*rese note al consumatore al momento della sottoscrizione*”).

Quanto alle “spese”, è condivisibile voler rendere edotto il consumatore e/o comunicare ad Agcom le voci di costo conoscibili *ex ante*.

In alcuni casi, risulta tuttavia impossibile determinare l'ammontare di alcune tipologie di spesa. Pur nel rispetto della massima trasparenza e della più chiara informativa pre-contrattuale e contrattuale, così da consentire all'utente di prevedere con sufficiente grado di attendibilità l'importo di spese non determinabili all'avvio del rapporto negoziale, si propone che siano resi noti in fase di stipula del rapporto contrattuale i parametri idonei anche in futuro a determinare l'importo delle spese che saranno addebitate.

³ Cfr. <http://www.agcom.it/documents/10179/538385/Comunicazione+02-07-2007/95c3bdf0-c8e4-4b24-84b9-b44f8bdc6d1d?version=1.0&targetExtension=pdf>



L'Associazione raccomanda inoltre l'abrogazione dell'art. 18, comma 2, il quale stabilisce che le commissioni di cui all'art. 70, comma 1, lett. f) del CCE non sono più dovute in caso di "scadenza naturale del contratto", bensì solo nei casi di "recesso anticipato", poiché si tratta di una disposizione in grado di condurre ad ambiguità interpretative e difficoltà applicative potenzialmente in contrasto con la più recente regolazione di settore.

Infatti, con l'art. 8, comma 1, della Delibera 519/15/CONS, pubblicata il 5 ottobre u.s.e già richiamata in precedenza, Agcom stabilisce che "In caso di disdetta, l'operatore non addebita all'utente alcun corrispettivo per i costi relativi alla cessazione, se non eventuali commissioni dovute alla scadenza del contratto".

Secondo la stessa Agcom le commissioni di cui all'art. 8⁴ sono proprio quelle che l'attuale art. 18, comma 2 intende abrogare. Con l'entrata in vigore dell'attuale versione del DDL dunque, in tutti i casi di "scadenza naturale del contratto" (che l'Autorità definisce "la disdetta") gli Operatori non vedrebbero maturare il legittimo diritto di recuperare quei costi (i.e. le commissioni) che proprio l'Autorità di settore ha esplicitamente affermato di voler riconoscere alle Imprese.

2. Modalità e forme di recesso semplici e di immediata attivazione

Gli Operatori accolgono con favore la logica di semplificazione contenuta nel DDL, ma è opportuno che questa operi in senso bidirezionale e secondo modalità chiare e ben definite.

Ciò significa che **ad un'immediata ed agevole attivazione delle forme di recesso dovrebbe corrispondere anche una semplificazione nelle modalità di conclusione dei contratti**. In questo modo, la misura sarebbe idonea a consentire la semplificazione degli strumenti negoziali a disposizione degli utenti, tutelandone al contempo la libera autodeterminazione contrattuale.

⁴ Cfr. pag. 30 - Sintesi consultazione pubblica Agcom

Tale posizione appare oltremodo ragionevole se consideriamo che i servizi di telefonia costituiscono (sempre più) un **servizio di pubblica utilità** ed è quindi **necessario che l'allentamento dei vincoli negoziali sia in qualche modo controbilanciato da misure che evitino fenomeni di recesso poco meditati** (quando addirittura inconsapevoli), i quali rischierebbero di determinare, a carico degli utenti, disagi superiori ai benefici eventualmente goduti (es. si pensi a cosa potrebbe significare recedere per errore dal rapporto contrattuale con il proprio Operatore e dover attivare un nuovo numero di telefono).

Tuttavia, la struttura stessa del DDL (che indirettamente attribuisce ad Agcom le competenze a regolare le modalità e le forme di recesso), in combinato disposto con recenti iniziative della medesima Autorità, rischia di vanificare l'obiettivo di semplificazione della norma.

Proprio in merito alla relazione tra legislazione e regolamentazione, appare dunque necessario richiamare l'attenzione su un aspetto a volte trascurato nel gioco delle **tempistiche tra procedimento legislativo e procedimento amministrativo: è di fondamentale importanza che queste due fasi della definizione complessiva delle politiche pubbliche siano coerenti**, in modo da dare agli attori del mercato la possibilità di effettuare le proprie scelte di investimento in un contesto regolatorio connotato da certezza e con la migliore informazione possibile.

Ciò è a maggior ragione indispensabile nel campo delle regole a tutela del consumatore, poiché tali regole devono presentare un carattere di stabilità e affidabilità, sia per evitare di spiazzare continuamente i consumatori che vogliono far valere i propri diritti, sia perché richiedono modifiche procedurali e di sistema (con ingenti esborsi anche monetari) agli Operatori, che rendono impossibile immaginare loro rapidi cambiamenti.

Inoltre, appare evidente dalle tempistiche citate che **le risposte degli Operatori alla consultazione pubblica** – che dovrebbe essere un passaggio fondamentale per la definizione delle decisioni dell'Autorità di regolazione – **siano state formulate in un contesto normativo diverso da quello con cui si dovranno confrontare una volta che sia approvato il DDL.**



3. Durata delle offerte promozionali

L'articolo 18 del provvedimento, che sembra contenere un refuso relativamente all'utilizzo della parola "contraente" atteso che l'intero impianto si riferisce alla tutela del consumatore, stabilisce anche che i contratti comprensivi di una promozione commerciale non possano avere una durata superiore ai ventiquattro mesi. I vincoli di durata indicati sono adeguati alla durata media delle offerte promozionali attualmente adottate dal mercato; si richiama però il rischio che tale previsione, ove male interpretata, possa avere l'effetto di ingessare il mercato, a danno proprio della convenienza delle offerte per gli utenti finali. Infatti, qualora la determinazione *ex lege* venisse riferita alla durata contrattuale impedirebbe all'operatore di definire le proprie strategie competitive in base a considerazioni più strettamente correlate alla vita utile dei prodotti offerti (ad esempio, nel caso di fornitura sostanzialmente rateizzata di devices non è irragionevole pensare che la loro vita utile possa eccedere i 24 mesi).

Correttamente intesa, tale previsione è quindi riferita alla sola durata delle offerte promozionali per l'adesione ai servizi di comunicazione elettronica e lascia impregiudicata agli Operatori la facoltà di stabilire la durata dei contratti e dei piani tariffari a copertura della fornitura dei terminali.

A supporto di tali conclusioni, si richiama poi l'attenzione sul fatto che la norma destinata ad accogliere la novità legislativa prevista dal DDL (i.e. Il Decreto Bersani) nasce con l'opposto obiettivo di liberalizzare al massimo il settore, evitando qualsiasi forma di ingessatura del mercato a danno degli utenti.

Confermare all'Operatore la facoltà di stabilire la durata dei vincoli contrattuali in chiave competitiva darebbe la possibilità di diversificare ulteriormente ed ampliare l'offerta esistente, proprio a beneficio degli utenti (ad es. predisponendo particolari vantaggi tariffari per i clienti in considerazione di particolari tempistiche di permanenza con il medesimo Operatore).

Va inoltre rammentato che la possibilità di vedersi rateizzare in un periodo più lungo il costo del terminale consente ad un numero maggiore di utenti di avere accesso a costi ragionevoli agli apparati: una scelta che limitasse ad un numero determinato di mesi le rate per

le messa a disposizione dell'apparato verrebbe ad agevolare il mondo bancario, a tutto danno del cliente.

Nel ribadire il nostro apprezzamento per l'attuale testo dell'art. 18, comma 1, lett. b), sottolineiamo che, ai fini di garantire un'interpretazione univoca della disposizione in questione, sarebbe opportuno che quest'ultima andasse a modificare direttamente il codice delle comunicazioni elettroniche, che all'art. 80, comma 4-quater, disciplina la durata contrattuale, piuttosto che un testo normativo avente ad oggetto il diverso tema del diritto di recesso, come è la Legge n. 40/2007, c.d. Legge Bersani.

Attraverso questa modifica di natura formale, il Legislatore consentirebbe ai destinatari della norma (consumatori e imprese) di beneficiare di un quadro normativo unitario, chiaro ed omogeneo, posto che impedirebbe la contemporanea esistenza di due fonti primarie volte a disciplinare il medesimo tema della durata contrattuale.

4. Consenso e *opt in*

Si suggerisce di rimettere la tematica in questione al confronto operativo tra le Autorità preposte e gli attori del mercato, atteso che la Legge appare uno strumento poco incline a cogliere le inevitabili sfumature e i sensibili risvolti pratici dell'argomento in questione.

Sul punto, vale la pena osservare che nei principali Paesi Europei, in particolare in Francia, in Germania e in UK, il mercato dei servizi Premium è connotato da un'efficace ed incisiva autoregolamentazione che ne ha assicurato il buon funzionamento. I risultati positivi ottenuti in questi mercati sono principalmente dovuti al controllo diretto, da parte degli Operatori di telefonia, del momento finale del processo di attivazione dei servizi Premium.

Si ritiene utile perseguire una soluzione che, da un lato, individui una serie di regole tutelanti per i clienti e comuni a tutti gli Operatori e che, dall'altro, dia continuità a un mercato che, in alternativa, rischia di subire gravi conseguenze.

Ad oggi, gli Operatori Mobili WIND, Vodafone, TIM e H3G e l'Agcom hanno avviato un tavolo di confronto finalizzato a individuare misure che determinino la piena consapevolezza da parte del cliente dell'attivazione di un servizio con addebito sul proprio

conto telefonico. In aggiunta, si intende garantire un'ampia tutela del cliente anche nella fase successiva all'attivazione, contribuendo nel complesso alla definizione di un Sistema unico, controllato in ogni fase.

Il set di strumenti concordato con Agcom e finalizzato ad aumentare quanto più possibile la consapevolezza nella fruizione di servizi a valore aggiunto da parte dell'utente oltre che i comportamenti virtuosi da parte dei c.d. *content service provider* ("CSP"), esplica tuttavia i propri effetti solo nella misura in cui il servizio è offerto da un soggetto che ha sede nel territorio nazionale.

Ciò in quanto possono esistere meccanismi di acquisto di servizi o prodotti offerti da player internazionali – si pensi ai prodotti offerti da Microsoft o Google – che non soggiacciono comunque alle normative nazionali.

Per queste ragioni, si suggerisce di prevedere modalità di acquisizione del consenso che garantiscano la piena consapevolezza degli utenti nella fruizione di tali servizi, senza rigidità che rischiano di vanificare la positiva portata dello strumento e tenuto conto della direzione già indicata dagli accordi degli Operatori con Agcom.

5. Semplificazione delle procedure di identificazione per la portabilità

Asstel accoglie positivamente la possibilità di utilizzare il Sistema Pubblico dell'Identità Digitale ("SPID") per semplificare le procedure di migrazione dei clienti tra operatori di telefonia mobile, e per semplificare le procedure per l'integrazione di SIM aggiuntive richieste da utenti già clienti di un operatore (SIM aggiuntive, upgrade di SIM, sostituzioni di SIM etc.) attraverso l'utilizzo dell'identificazione indiretta del cliente (cioè senza bisogno di usare un documento di identità) in via telematica.

Conclusioni

In conclusione Asstel, nell'esprimere una positiva valutazione all'impianto degli articoli 18 e 19 del DDL in discussione, confida di vedere condivise le interpretazioni proposte, così

che gli Operatori possano procedere ad adottare gli accorgimenti necessari ad eseguire le disposizioni in commento.

Allegati

1. *Estratto dello studio dell'Università di Roma "Tor Vergata" sui prezzi al consumo della telefonia mobile 2011-2014.*