

**SENATO DELLA REPUBBLICA
COMMISSIONE VIII^A**

Lavori Pubblici - Comunicazioni

Audizione informale in merito al D.D.L. N° 1105

Modifiche all'articolo 1 del Decreto-Legge 31 gennaio 2007, n. 7

Convertita con modificazioni nella Legge 2 aprile 2007, n. 40

**(TRASPARENZA DELLE TARIFFE E DEI PREZZI APPLICATI DAGLI
OPERATORI DEI SERVIZI DI TELEFONIA MOBILE)**

§ § §

Contributo dell'Associazione MOVIMENTO CONSUMATORI

Roma, 4 luglio 2019

In generale, l'Associazione condivide l'obiettivo che il Legislatore intenderebbe raggiungere con il Disegno di Legge n. 1105 oggetto di audizione, essendo un dato di fatto acquisito, anche sulla scorta delle numerose segnalazioni e lamentele da parte degli utenti ricevute da Movimento Consumatori su tutto il territorio nazionale, che spesso le offerte commerciali presenti nel settore della telefonia non contengono le informazioni basilari, necessarie a consentire all'utente finale di poter scegliere la tariffa effettivamente più conveniente in funzione dei servizi offerti.

Del resto negli ultimi due anni – a partire cioè dall'entrata in vigore della Delibera dell'AGCOM n. 121/17 – l'Associazione si è strenuamente battuta, anche nelle aule di giustizia, a fianco dell'Autorità Garante di settore, contro la pratica posta in essere dagli operatori delle telecomunicazioni, di cadenzare la fatturazione e il rinnovo dei contratti a 28 giorni, anziché a mese; condotta che è stata considerata a più riprese illegittima e commercialmente scorretta, proprio perché ledeva il diritto del consumatore/utente finale alla trasparenza e alla comparabilità delle tariffe. Per lo stesso motivo, l'Associazione ha plaudito all'approvazione della legge 172/2017 che ha esteso anche al settore della telefonia mobile, il divieto di fatturazione a 28 giorni. Ration per cui pare doveroso che essa esprima il proprio sostegno a qualunque iniziativa tesa a rendere sempre più effettiva la tutela del diritto ad una adeguata informazione e ad una corretta pubblicità e alla correttezza, alla trasparenza ed all'equità nei rapporti contrattuali /art. 2, comma 2 lett., c ed e, Codice del Consumo).

Di seguito si propongono separatamente osservazioni in merito all'articolato di cui si compone il d.d.l. *de quo*.

* * *

**Disegno di legge n. 1105
Modifiche all'articolo 1 del decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7, convertito, con
modificazioni, dalla legge 2 aprile 2007, n. 40
(Trasparenza tariffe telefoniche)**

ART. 1, COMMA 1, LETT. A) – integrazione con aggiunta al comma 1-bis dell'art. 1, d.l. n. 7/2007.

La norma si prefigge di sospendere l'esercizio dello *jus variandi*, lato operatori, con riferimento alle condizioni sia giuridiche che economiche dell'offerta, per un periodo temporale coincidente con i primi sei mesi dalla sottoscrizione del contratto. La previsione appare efficace nell'ottica di garantire al consumatore di fruire più 'stabilmente' possibile dei vantaggi derivanti dall'adesione ad un'offerta commerciale presentata come particolarmente allettante dalle compagnie telefoniche.

In ordine alla congruità del termine di sei mesi, si osserva che una modifica che porti tale cadenza da semestrale ad annuale sarebbe più in linea con la durata temporale media delle offerte promozionali, che normalmente hanno una validità tra i 12 e i 24 mesi.

Manca del tutto un'indicazione sulle conseguenze, quanto alla immediata validità e/o efficacia dell'offerta commerciale, nel caso di un'eventuale violazione del divieto di variazione peggiorativa posta in essere da un qualunque operatore telefonico.

Sebbene in tal caso, il professionista trasgressore potrebbe essere assoggettato, non solo ad una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 58.000,00 ad euro 1.160.000,00 applicabile in forza dell'art. 98, comma 16 del Codice delle Comunicazioni Elettroniche (espressamente richiamato dal comma 4 dell'art. 1 del D.L. n. 7/2007), ma anche ai provvedimenti inibitori e ripristinatori impartiti dall'AGCOM ai sensi dell'art 1-*quinquies* del Decreto Legge citato; tuttavia, l'inibizione del comportamento scorretto non sarebbe immediato, automatico ed *ex lege* e, comunque, non impedirebbe al medesimo operatore di applicare le modifiche illegittime ai rapporti contrattuali conclusi precedentemente l'intervento dell'Autorità.

In tal senso, l'Associazione ritiene auspicabile l'introduzione di una previsione analoga a quella *ex art.* 118 comma 3 del Decreto Legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (c.d. T.U.B.), che espressamente dichiara che <<*sono inefficaci, se sfavorevoli per il Cliente*>> le variazioni relative a prezzi e altre condizioni contrattuali (in quel caso, dei contratti bancari).

La previsione della sospensione semestrale dello *jus variandi* è mitigata dalla facoltà concessa agli operatori di mutare le condizioni delle proprie offerte commerciali anche durante i primi sei mesi di vita del relativo contratto, in cui

appunto non sarebbe possibile alcuna modifica, purché le modifiche non siano peggiorative per l'utente finale.

Innanzitutto, si rileva che, mentre il divieto di modifiche di cui al primo periodo della norma in parola riguarda le condizioni giuridiche ed economiche dell'offerta; l'eccezione al divieto – valida, come osservato, solo per le modifiche migliorative – è invece limitata alle sole variazioni economiche (<<senza aggravio di costi o peggioramento delle condizioni economiche>>).

L'effetto di una norma così congeniata sarebbe paradossalmente quello di, ad esempio, impedire agli operatori di settore di intervenire nei primi sei mesi del contratto per rendere più agevole l'esercizio del diritto di recesso da parte dell'utente finale (tipico aspetto normativo del rapporto contrattuale); diritto la cui portata potrebbe invece essere legittimamente ridotta anche all'interno del primo semestre.

L'associazione propone dunque di estendere il divieto di esercizio dello *jus variandi in peius* (o, se si preferisce, la deroga a tale divieto per le sole modifiche migliorative) anche alle variazioni riguardanti aspetti giuridici delle offerte commerciali di settore.

Non è chiara all'Associazione quale potrebbe essere la relazione o interferenza di questa norma con le previsioni sullo *jus variandi* contenute nell'art. 70 del Codice delle Comunicazioni Elettroniche (CCE).

Molto si è discusso - e si discute tutt'ora- fra gli operatori del diritto, se tra il c.d. Codice del Consumo e alcune normative di settore, come appunto il Codice delle Comunicazioni Elettroniche, vi sia o meno un rapporto di genere a specie, che consenta dunque a queste ultime di prevalere – anche in un ambito delicato come l'esercizio dello *jus variandi* e del correlato diritto di recesso dell'utente – sulla disciplina di tutela generale dei consumatori.

Analoghi dubbi di interpretazione sistematica si pongono, secondo l'Associazione, tra la norma in questione del d.d.l. 1105 e la previsione del comma 4 dell'art. 70 del CCE che a mente della quale <<Il contraente, qualora non accetti le modifiche delle condizioni contrattuali da parte delle imprese che forniscono reti o servizi di comunicazione elettronica, ha diritto di recedere dal contratto senza penali né costi di disattivazione. Le modifiche sono comunicate al contraente con adeguato preavviso, non inferiore a trenta giorni, e contengono le informazioni complete circa l'esercizio del diritto di recesso. L'Autorità può specificare la forma di tali comunicazioni>>.

Come si coordina questa norma con le modifiche previste dalla lettera a) del d.d.l. 1105? Nei sei mesi dalla stipula del contratto, non è ammessa alcuna modifica peggiorativa ovvero gli operatori potrebbero invocare la sopra citata norma del CCE per sostenere la possibilità di effettuare modifiche anche peggiorative nel primo semestre di vita del contratto, visto che l'utente finale sarebbe sufficientemente tutelato dal diritto di recesso senza penali e costi di disattivazione e dall'obbligo di adeguato preavviso previsto dal CCE?

Al fine di evitare qualunque problema ermeneutico in fase di applicazione della norma del d.d.l. in parola, Movimento Consumatori suggerisce di esplicitare che il

divieto di modifica peggiorativa di cui al nuovo comma 1-bis dell'art. 1 D.L. Bersani, prevale sullo *jus variandi* di cui all'art. 70, comma 4 del CCE.

ART. 1 , COMMA 1, LETT. B) – integrazione con aggiunta al comma 1-quater dell'art. 1, d.l. n. 7/2007.

La norma attribuisce all'AGCOM anche il compito di vigilare affinché gli operatori assicurino la piena trasparenza delle offerte e dei messaggi pubblicitari di cui al comma 2 dell'art. 1 D.L. Bersani (come sostituito dalla successiva lett. c dell'art. 1, comma 1 d.d.l. 1105), garantendo una comunicazione semplice ed essenziale che faciliti al consumatore la comprensione della tariffa e del prezzo complessivo relativo ai servizi acquistati mediante sottoscrizione del contratto di attivazione.

L'Associazione, pur condividendo scopo e struttura della previsione *de qua*, ritiene opportuno che l'ambito di applicazione della stessa non sia limitata ai soli <<servizi di telefonia mobile>>; ma che sia al contrario estesa pure ai servizi di telefonia fissa offerti anche in bundle con quelli di telefonia mobile, al fine di evitare ingiustificate discriminazioni fra utenti finali quanto alla doverosa tutela di un diritto fondamentale per ogni consumatore, come quello alla trasparenza e correttezza delle tariffe e condizioni contrattuali (art. 2 comma 2 Codice del Consumo).

Peraltro, la distinzione fra le sopra citate tipologie contrattuali non appare opportuna anche dal punto di vista sistematico, posto che il comma 1 *quater* che il d.d.l. in parola intende modificare, già attualmente attribuisce all'AGCOM il compito di garantire, attraverso idonea pubblicazione, che le scelte degli utenti siano adeguatamente informate quanto ai servizi e alle tariffe offerte dai vari operatori; senza tuttavia limitare tale tutela all'una piuttosto che ad un'altra categoria di servizi e/o contratti, ma estendendola alla generalità degli utenti dei servizi telefonia.

ART. 1 , COMMA 1, LETT. C) – sostituzione integrale del comma 2 dell'art. 1, d.l. n. 7/2007.

La versione del comma 2 che si intende introdurre sicuramente rappresenta un rafforzamento della precedente previsione, in un'ottica di sempre maggiore tutela della trasparenza delle tariffe dei servizi in questo settore.

A parere dell'Associazione, sarebbe tuttavia opportuno che la norma del D.L. Bersani venga implementata anche sotto il profilo delle conseguenze che discendono a carico degli operatori che non rispettino tale previsione. Ora, come allora, infatti, l'unico disincentivo per gli operatori telefonici a trasgredire la norma in parola, è affidata alle sole sanzioni pecuniarie amministrative; mentre sarebbe opportuno valutare di introdurre una previsione – analoga a quella già contemplata dal comma 1-*quinquies* – che autorizzi l'AGCOM ad adottare anche in questo ambito provvedimenti inibitori e ripristinatori e – come poc'anzi osservato in

merito alle modifiche del comma 1-*bis* – prevedendo comunque l’inefficacia automatica delle offerte precedentemente accettate dagli utenti finali che risultino non conformi con il dettato della norma in parola.

ART. 1 , COMMA 1, LETT. D) – introduzione dei commi 2.1. e 2.2. dell’art. 1, d.l. n. 7/2007.

Le due previsioni rappresentano sicuramente un passo in avanti, soprattutto là dove descrivono in maniera dettagliata i c.d. servizi ancillari che, nella prassi degli operatori, vengono spesso utilizzati in modo ‘opaco’, ma che alla fine concorrono in maniera determinante a far lievitare il prezzo finale del servizio rispetto a quello pubblicizzato.

Anche in relazione ad esse si richiamano le osservazioni svolte in precedenza sulla necessità di prevedere strumenti che possano dissuadere in maniera più efficace l’assunzione di comportamenti non conformi da parte degli operatori (provvedimenti inibitori e ripristinatori dell’AGCOM e declaratoria di immediata e automatica inefficacia, anche per il passato, delle offerte illegittime).

Avv. Corrado Pinna
Servizio legale
Movimento Consumatori