



CONFCONSUMATORI
CONFEDERAZIONE
GENERALI
CONSUMATORI



Senato della Repubblica
XVIII Legislatura
DISEGNO DI LEGGE N.1105
PROPOSTE DI EMENDAMENTI



CONFCONSUMATORI
CONFEDERAZIONE
GENERALI DEI
CONSUMATORI



Introduzione alle osservazioni presentate

Da tempo i consumatori attendevano che il legislatore affrontasse gli argomenti oggetto del Disegno di Legge n.1105, quali la trasparenza delle tariffe telefoniche, la loro comparabilità per i consumatori e la vera e reale concorrenza fra gli operatori delle telecomunicazioni.

Nell'opinione pubblica si è diffuso ed è vistosamente aumentato un forte sentimento di delusione e sfiducia verso le compagnie telefoniche, a causa della nota e penosa vicenda della fatturazione a 28 giorni (ancora da definire pienamente), che non solo ha leso i diritti degli utenti ma ha profondamente minato la loro fiducia nel mercato e negli operatori.

In questa sede la definizione di una buona, verificabile e piena normativa per la quale dovrà fin da ora essere previsto l'aggiornamento al fine di mantenerla attuale e rispondente alle esigenze in rapida e continua evoluzione può essere elemento fondamentale per fornire agli utenti la consapevolezza e tutti gli strumenti che occorrono e per ripristinare questa stessa fiducia che è il perno nei rapporti tra clienti e gestori, nonché l'ago della bilancia in un mercato realmente sano e competitivo. A tal fine appare essenziale operare un rafforzamento del sistema di controllo, fornendo all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni strumenti solidi ed esigibili attraverso i quali salvaguardare i diritti degli utenti.

L'Autorità dovrà dunque avere la concreta possibilità di monitorare i cambiamenti sul mercato e mettere in atto una reale ed efficace vigilanza, assicurando il rispetto delle normative vigenti e impedendo preventivamente che gli operatori adottino condotte scorrette a danno dei consumatori.



CONFCONSUMATORI
CONFEDERAZIONE
GENERALE DEI
CONSUMATORI



Le integrazioni con carattere grassetto corsivo rappresentano le proposte di emendamento non presenti nel testo originario.

• **Proposta di emendamento:**

- a) al comma 1-bis è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Gli operatori di telefonia, di reti televisive e di comunicazioni elettroniche non possono modificare le condizioni giuridiche ed economiche dell’offerta prima che siano trascorsi ***dodici mesi*** dalla stipula del contratto. ***Non possono, altresì, modificare le condizioni giuridiche ed economiche dell’offerta prima che sia trascorso un periodo non inferiore alla metà della durata minima complessiva, ove questa sia stata predefinita. Per il restante periodo le modifiche potranno essere limitate al solo costo del piano tariffario e non anche ai servizi ancillari inclusi. Nel caso in cui il consumatore abbia aderito ad un’offerta commerciale con formula “per sempre” le eventuali modifiche potranno essere applicate senza aggravio dei costi o peggioramento delle condizioni economiche inizialmente proposte. In ogni caso gli operatori di telefonia, di reti televisive e di comunicazioni elettroniche dovranno fornire preventivamente ad Agcom e successivamente al consumatore – puntuale comunicazione delle rimodulazioni o modifiche alle condizioni giuridiche o economiche del contratto inizialmente stipulato. L’autorità, nei tempi e modi da essa stabiliti, ne valuterà la correttezza formale – verificando l’efficacia e la tracciabilità dell’invio della comunicazione al consumatore e la coerenza ad un principio di giustificato motivo, da introdurre nel codice delle comunicazioni elettroniche, all’art. 70 comma 4.***

Illustrazione e motivazione della proposta di emendamento:

L’offerta e le proposte commerciali degli operatori di telefonia fissa si caratterizzano oggi per una notevole asimmetria e squilibrio tra le parti contraenti. Il consumatore spesso è messo in condizione di non avere neppure le informazioni di base per formarsi una genuina volontà contrattuale.

Risulta, anche per questo, assai condivisibile la proposta di inserire nell’ordinamento un vincolo minimo di impegno contrattuale, che possa essere in qualche modo bilanciato con quello assunto dal consumatore: nel caso di contratti senza una durata minima prevista, in considerazione della maggiore *agilità* per il consumatore nel recedere dal contratto, risulta appropriato che l’operatore non possa rimodulare o variare le condizioni almeno per i primi dodici mesi di vita del contratto, dando così al consumatore un tempo congruo per usufruire delle condizioni pattuite, periodo che se ridotto a sei mesi risulterebbe troppo limitato.

Nel caso in cui, però, al consumatore venga proposto un periodo minimo di permanenza e questo diventi parte essenziale dell’offerta commerciale (ad esempio per la fruizione di un determinato sconto sul prezzo pieno del servizio), proponiamo che ad esso corrisponda un analogo periodo di impegno da parte dell’operatore, quantificato per lo meno nella metà del periodo complessivo. Considerato che – ad oggi – il vincolo di durata massima consentita per le offerte è di 24 mesi, l’impegno a non rimodulare in alcun modo da parte degli operatori si tradurrebbe in un massimo di 12 mesi di offerte bloccate, mentre per i successivi dodici mesi gli aumenti dovrebbero essere limitati ad effettivi aumenti tariffari e non ai costi accessori/ancillari.

Allo stesso modo, nel caso di offerte che riportino *claim* pubblicitari con dicitura *per sempre*, chiediamo che la proposta commerciale rispecchi le reali intenzioni degli operatori. Come ha ricordato l’Agcm nei vari provvedimenti sanzionatori disposti in merito, da ultimo quello di luglio dello scorso anno, l’ingannevolezza di tale attività promozionale deriva proprio dal fatto che i claim



CONFCONSUMATORI
CONFEDERAZIONE
CONSUMATORI



commerciali utilizzati hanno prospettato uno specifico vantaggio per il consumatore, con un serio impatto sul confronto e sulla scelta delle varie offerte, rivelatosi falsato e smentito dagli accadimenti successivi. La scelta sarebbe stata, quindi, condizionata anche dalla falsa garanzia di vantaggi economici non mutabili, smentita dalle rimodulazioni effettuate, che avrebbe configurato, ad opinione dell'Antitrust, una pratica commerciale scorretta.

La condanna del ricorso continuo e disinvolto allo *ius variandi* da parte degli operatori telefonici è diventato uno stanco, ma indispensabile, *refrain* delle associazioni e dei consumatori. Questa specifica deroga al principio generale che il contratto ha forza di legge fra le parti e non può essere sciolto che per mutuo consenso, però, continua a rappresentare – evidentemente - un enorme beneficio per le compagnie telefoniche, almeno in termini meramente economici.

Si tratta di una facoltà particolarmente avversa al consumatore, in quanto ogni modifica contrattuale favorevole per l'azienda rende il contratto più profittevole e, per converso, più svantaggioso per la controparte. Le compagnie telefoniche possono pertanto essere spinte ad adottare comportamenti definibili di *moralhazard*: una volta concluso il contratto sono incentivate a procedere a un progressivo peggioramento delle condizioni applicate al cliente, spesso senza che quest'ultimo nemmeno se ne accorga. L'unico realistico argine a questo possibile esito è dato dalla prescrizione di legge per cui le variazioni devono avere un "giustificato motivo", o termini più ampi e più stringenti di comunicazione al consumatore: nel settore energetico il gestore ha l'obbligo di inviare la proposta di modifica unilaterale almeno 3 mesi prima dell'applicazione della stessa, con comunicazione separata dalla fattura e nel settore bancario l'istituto di credito può modificare il contratto di conto corrente, ma in ragione di un giustificato motivo preventivamente previsto dal contratto e disciplinato dal TUB.

In altri settori, dunque, le garanzie per i consumatori risultano quanto meno più robuste. Si condivide, certamente, l'intenzione del legislatore di rafforzare il ruolo dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, ma si ritiene necessario che questa si traduca in un irrobustimento degli strumenti a disposizione dell'Agcom per consentire una piena materializzazione del diritto nella prassi: per far valere alcune delle prerogative che le sono proprie e rafforzare la sua funzione di garante del consumatore e del mercato, proponiamo di fornire all'Agcom strumenti di verifica, controllo e vaglio decisamente più certi e definiti rispetto agli attuali.

In questa direzione è orientata la proposta di parere preventivo e vincolante dell'Autorità in merito alle variazioni massive messe in atto dagli operatori, per arginare il fenomeno dilagante delle campagne periodiche – e pressoché indisturbate - di rimodulazioni in senso sempre peggiorativo delle condizioni inizialmente sottoscritte dal consumatore. Ad aggravare la situazione attualmente c'è – per di più – una quasi completa assenza di alternativa per il consumatore stesso: in un mercato in cui la concorrenza è sempre più ingessata, spesso finisce per subire con rassegnazione quelle che da *proposte di modifica* si trasformano di fatto in *modifiche imposte unilateralmente*.

Sempre nella direzione della maggiore certezza del diritto nel settore delle comunicazioni elettroniche si colloca la proposta di vaglio da parte dell'Autorità delle modalità con cui viene inviata la comunicazione al consumatore: oggi il destinatario delle modifiche unilateralmente determinate riceve informazioni mediante posta massiva (insieme al conto telefonico) o attraverso altre modalità non tracciate e non tracciabili. Riteniamo fondamentale restituire al consumatore una modalità certa, trasparente e multicanale attraverso cui acquisire informazioni sulle mutate condizioni dell'offerta e una modalità inequivocabile di esercizio del suo diritto di recesso gratuito in caso di non accettazione delle stesse, anche mediante un comportamento concludente (ad esempio il cambio di gestore telefonico). Stabilire una modalità tracciabile di invio al consumatore della comunicazione di rimodulazione, dunque, diventa essenziale per non far sì che la modifica - non adeguatamente conosciuta dal consumatore - si trasformi in un involontario silenzio-assenso.

Infine si ritiene fondamentale, date le argomentazioni che precedono, in considerazione dell'attuale



CONFCONSUMATORI
CONFEDERAZIONE
CONSUMATORI



disciplina dello *ius variandi* presente all'art. 70 c.4 del codice delle comunicazioni elettroniche e delle integrazioni proposte alla disciplina, prevedere una inevitabile armonizzazione del futuro provvedimento legislativo con il codice delle comunicazioni elettroniche.

• **Proposta di emendamento:**

- a) al comma 1-quater è aggiunto, infine, il seguente periodo: «La medesima Autorità garantisce altresì che gli operatori dei servizi di telefonia mobile assicurino la piena trasparenza delle offerte e dei messaggi pubblicitari di cui al comma 2, garantendo una comunicazione semplice, essenziale, ***omogenea ed univoca***, che faciliti al consumatore la comprensione ***e comparazione delle tariffe*** e del prezzo complessivo relativo ai servizi ***proposti dai vari operatori ed*** acquistati mediante sottoscrizione del contratto di attivazione»;

Illustrazione e motivazione della proposta di emendamento:

La ratio degli obblighi informativi previsti dall'articolo 70 del Codice consiste – come più volte richiamato dalla stessa Agcom - nel garantire agli utenti il diritto di ottenere informazioni chiare, complete e trasparenti al fine di potersi orientare in un mercato fortemente concorrenziale e operare scelte consapevoli. Tali principi devono trovare puntuale applicazione anche nel corso dello svolgimento delle analisi finalizzate alla conclusione del contratto tra operatore e utente e, in particolare, quando l'adesione è formalizzata dall'utente tramite la tecnica a distanza (verbal order o via web).

L'Autorità, in base all'espreso potere conferitole dalle richiamate disposizioni del Codice, è intervenuta in più occasioni per introdurre misure di dettaglio che gli operatori devono seguire allo scopo di dare piena attuazione alle tutele predisposte in via generale dalla normativa di rango primario. Con riferimento all'articolo 70 del Codice, l'Autorità, ai sensi dell'articolo 3, dell'allegato A) alla delibera n. 519/15/CONS, ha disposto che gli operatori adottino tutte le misure necessarie affinché gli utenti dispongano, prima della conclusione del contratto, delle informazioni elencate nell'articolo 70 del Codice. Quindi, anche le informazioni tecniche ed economiche inerenti alla descrizione dell'offerta contrattuale comunicate dall'operatore all'utente nella fase precontrattuale devono essere fornite in modo chiaro e comprensibile, con ogni mezzo adeguato alla tecnica di comunicazione impiegata (soprattutto se a distanza), osservando, in particolare, i principi di buona fede e lealtà in materia di transazioni commerciali.

In base al quadro normativo come sopra descritto, dunque, è agevole ritenere che il principio vigente in tema di contratti per la fornitura di servizi di comunicazioni elettroniche sia quello per cui l'utente abbia il diritto sin dalla scelta dell'operatore e del servizio per lui più conveniente, di ricevere informazioni chiare, trasparenti ma anche dal medesimo contenuto, (benché attraverso canali differenti) ed omogenee, cioè presentate in maniera pressoché analoga tra tutti gli operatori. Riteniamo che questo sia basilare per favorire la comparabilità delle condizioni del contatto che il consumatore si appresta a sottoscrivere, garantendogli la fruizione del servizio nelle modalità e alle condizioni economiche prospettate durante la fase di acquisizione del consenso. Sulla base, poi, di quanto previsto nel settore bancario, nel quale da tempo i fogli informativi con il riepilogo e il dettaglio delle condizioni economiche formano parte integrante della documentazione da fornire al consumatore in fase di sottoscrizione del contratto, si propone di integrare tutta la documentazione contrattuale, compresa la proposta di abbonamento, con indicazioni chiare ed esplicite sulla composizione dell'offerta e del costo applicato. Proprio la *proposta di abbonamento* si presenta, attualmente, come un semplice modulo contenente l'anagrafica del cliente e la firma dello stesso, ma in essa non sono mai riportate le condizioni economiche in termini di prezzo e durata dell'eventuale offerta attivata.



CONFCONSUMATORI
CONFEDERAZIONE
GENERALI DEI
CONSUMATORI



Riteniamo, quindi, che le informazioni e la documentazione consegnata al consumatore debbano essere predisposte in maniera chiara ed inequivocabile, tale da consentirgli la verifica periodica e costante delle condizioni stesse in qualsiasi momento. Consideriamo uno strumento fondamentale per il consumatore il motore di comparazione tariffaria indipendente dell'Autorità, avviato già nel 2016 da AgCom sulla scorta di quanto già predisposto dall'Arera per il settore energia, ma mai completato.

- **Proposta di emendamento:**

c) *il comma 2 è sostituito dal seguente:*

« 2. L'offerta commerciale dei prezzi dei differenti operatori della telefonia deve evidenziare tutte le voci che compongono l'offerta, al fine di consentire ai singoli consumatori un adeguato confronto. A tal fine sono vietati le offerte e i messaggi pubblicitari e informativi di tariffe e servizi proposti dagli operatori che contengono l'indicazione del prezzo finale privo, in tutto o in parte, degli oneri complessivi derivanti dall'attivazione o dall'utilizzo dei servizi di traffico voce, dati, messaggistica istantanea, ***di tutti i costi relativi all'acquisto o all'utilizzo di dispositivi acquisiti nell'ambito del contratto sottoscritto, nonché*** dei servizi ancillari di cui al comma 2.1. ***Specificata indicazione deve essere riservata anche al costo di consegna degli elenchi telefonici pubblici, in modo che il consumatore possa scegliere ab initio in merito***».

Illustrazione e motivazione della proposta di emendamento:

Benché dal 2012 la spedizione degli elenchi non rientri più nei servizi di pubblica utilità e il decreto legislativo n. 70 ne abbia escluso la spedizione dagli obblighi di servizio universale, gli elenchi telefonici continuano ad arrivare in tutte le case, anche in quelle degli utenti che non ne hanno fatto esplicita richiesta, eppure non è possibile erogare un servizio senza averne acquisito il consenso esplicito. Il giro d'affari stimato è di circa 30 milioni di euro, pagati dai cittadini italiani senza una consapevolezza o una volontà. Per di più le tariffe non sono regolate e vanno da 1,80€ a 3,20€. Le segnalazioni ricevute dalle associazioni e dall'Autorità sono diverse decine ogni anno. Riteniamo perciò doveroso inserire questa voce di costo nella lista di eventuali costi aggiuntivi e immediatamente visibili a carico del contraente debole.

- **Proposta di emendamento:**

d) *dopo il comma 2 sono inseriti i seguenti:*

« 2.1. Per “servizi ancillari di telefonia mobile” si intendono i costi di attivazione del servizio, di attivazione e fruizione del piano tariffario, di trasferimento ad altro operatore, di utilizzo del servizio di segreteria telefonica, di verifica del credito residuo disponibile, di utilizzo di *software* e applica-zioni, nonché di ogni ulteriore servizio pre-attivato o non



CONFCOSUMATORI
CONFEDERAZIONE
DEI
CONSUMATORI



disattivabile *a titolo gratuito*, la cui fruizione o *disattivazione* comporti un aumento del prezzo complessivo corrisposto dal consumatore durante il periodo di fatturazione.

2.2. Il prezzo finale contenuto nelle offerte promozionali e nei messaggi pubblicitari di cui al comma 1 deve comprendere i costi di tutti i servizi attivati, pre-attivati o non disattivabili *gratuitamente* dal consumatore al momento della sottoscrizione del contratto, inclusi i servizi ancillari di cui al comma 2.1, che concorrono alla formazione del prezzo corrisposto dal consumatore durante il periodo di fatturazione oggetto del messaggio pubblicitario».

Illustrazione e motivazione della proposta di emendamento:

Nel mare magnum dei servizi definiti “ancillari” si annidano i servizi “in prova” forniti al consumatore in maniera gratuita per un periodo limitato di tempo, ma che si trasformano in onerosi salvo richiesta esplicita del consumatore. Tali servizi risultano nascosti e difficilmente individuabili proprio perché omessi nelle informazioni date inizialmente al consumatore che vede, però, lievitare misteriosamente il prezzo dell’offerta poco tempo dopo l’attivazione. Fatto ancora più grave, spesso questi servizi o opzioni ai piani tariffari non sono disattivabili gratuitamente, aggiungendo al danno anche la beffa. Per questi motivi chiediamo che qualsiasi bene o servizio comporti una fruizione o una disattivazione non totalmente gratuita venga esplicitamente indicato in forma completa, chiara ed esplicita nell’informativa al consumatore.

Roma, 03/07/2019

Per Adoc
Elvira Cocca
Responsabile Telecomunicazioni

Per Cittadinanzattiva
Isabella Mori
Responsabile Telecomunicazioni

Per Confconsumatori
Sara Bitetti
Responsabile Relazioni Esterne

Per Federconsumatori
Renza Barani
Vicepresidente Nazionale