



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

DELIBERA N. 487/18/CONS

LINEE GUIDA SULLE MODALITÀ DI DISMISSIONE E TRASFERIMENTO DELL'UTENZA NEI CONTRATTI PER ADESIONE

L'AUTORITÀ

NELLA riunione di Consiglio del 16 ottobre 2018;

VISTA la legge 7 agosto 1990, n. 241, recante “*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*”;

VISTA la legge 14 novembre 1995, n. 481, recante “*Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità*”;

VISTA la legge 31 luglio 1997, n. 249, recante “*Istituzione dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo*” e successive modifiche e integrazioni;

VISTO il decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, recante “*Codice delle comunicazioni elettroniche*” e successive modifiche e integrazioni (di seguito anche “*Codice*”);

VISTA la delibera n. 453/03/CONS, del 23 dicembre 2003, recante “*Regolamento concernente la procedura di consultazione di cui all’articolo 11 del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259*” e successive modifiche e integrazioni;

VISTO il decreto legge 31 gennaio 2007, n. 7, convertito con modificazioni dalla legge 2 aprile 2007, n. 40 (di seguito anche “*Decreto*” o “*decreto Bersani*”) che stabilisce, tra le varie cose, “*la facoltà del contraente di recedere dal contratto o di trasferire le utenze presso altro operatore senza vincoli temporali o ritardi non giustificati e senza spese non giustificate da costi dell’operatore*”;

VISTA la delibera n. 348/18/CONS, del 18 luglio 2018, recante “*Misure attuative per la corretta applicazione dell’articolo 3, commi 1, 2, 3, del Regolamento (UE) n. 2015/2120 che stabilisce misure riguardanti l’accesso a un’internet aperta, con specifico riferimento alla libertà di scelta delle apparecchiature terminali*”;

VISTA la Comunicazione dell’Autorità, del 2 luglio 2007, recante “*Linee guida della direzione tutela dei consumatori esplicative per l’attività di vigilanza da effettuare ai sensi dell’art. 1, comma 4, della legge n. 40/2007, con particolare riferimento alle previsioni di cui all’art. 1, commi 1 e 3, della medesima legge*”;



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

VISTE le decisioni del Consiglio di Stato 11 marzo 2010, n. 1442, e 16 ottobre 2015, n. 4773, rese in tema di costi di recesso;

VISTA la legge 4 agosto 2017, n. 124, (di seguito “Legge concorrenza”) che integra la disciplina sui costi di recesso inizialmente prevista dal Decreto, aggiungendo un nuovo paragrafo all’articolo 1, comma 3 e il nuovo comma 3-ter;

CONSIDERATO che la Legge concorrenza ha: i) confermato il principio generale secondo cui non possono essere imputate all’utenza “*spese non giustificate da costi degli operatori*” (art. 1, comma 3); ii) specificato che le spese di recesso devono essere “*commisurate al valore del contratto e ai costi reali sopportati dall’azienda, ovvero ai costi sostenuti per dismettere la linea telefonica o trasferire il servizio*” (art. 1, comma 3); iii) previsto per i contratti che prevedono offerte promozionali una durata non superiore a 24 mesi e che gli eventuali costi per il recesso anticipato devono essere “*equi e proporzionati al valore del contratto e alla durata residua della promozione offerta*” (art. 1, comma 3-ter);

CONSIDERATO, infine, che la Legge concorrenza ha previsto che le spese di recesso siano “*rese note al consumatore al momento della pubblicizzazione dell’offerta e in fase di sottoscrizione del contratto*”, nonché comunicate all’Autorità, “*esplicitando analiticamente la composizione di ciascuna voce e la rispettiva giustificazione economica*” (art. 1, comma 3);

VISTO l’esposto di Altroconsumo, pervenuto in data 23 marzo 2017 ed integrato in data 12 luglio 2017, con cui l’associazione denuncia l’introduzione da parte di alcuni operatori di telefonia, di clausole contrattuali contrarie alle disposizioni di cui all’art. 1, comma 3, del Decreto;

RILEVATO che le segnalazioni relative all’ “*Addebito di costi non giustificati per la cessazione del contratto*”, pervenute all’Autorità tra il 2017 e il terzo trimestre del 2018, sono aumentate del 64% e rappresentano il 18% del totale;

CONSIDERATO che, sulla base delle segnalazioni pervenute e del mutato quadro normativo, il 25 e il 27 settembre 2017, l’Autorità ha inviato una richiesta d’informazioni ai principali operatori di telefonia e di *pay-TV*, anche al fine di vigilare sulla corretta attuazione delle disposizioni di cui dall’articolo 1, commi 3 e 3-ter del Decreto;

VISTE le risposte alla richiesta di informazioni ricevute da: BT Italia S.p.A., Fastweb S.p.A., Poste Mobile S.p.A., Telecom Italia S.p.A., Tiscali S.p.A., Vodafone S.p.A., WindTre S.p.A., Welcome Italia S.p.A., Mediaset S.p.A. e Sky Italia S.p.A.;

RILEVATO che dall’analisi delle risposte è emerso che:

- alcune offerte promozionali di beni e/o servizi prevedono una durata contrattuale superiore ai 24 mesi;



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

- in taluni casi il contratto giunto a scadenza si rinnova tacitamente se l'utente non esercita il diritto di recesso entro il termine di 30 giorni dalla scadenza del contratto;
- gli operatori, in caso di recesso, imputano agli utenti oltre al costo per la disattivazione del servizio, anche gli importi promozionati sui canoni periodici, sugli apparati forniti, sui costi di attivazione dei servizi e degli apparati;
- gli operatori sostengono costi legati alla gestione delle attività di disattivazione del servizio e/o trasferimento ad altro operatore, ma dal raffronto fra questi costi (interni e *wholesale*) e le spese a carico degli utenti per la cessazione e/o il trasferimento del contratto ad altro operatore, nella maggior parte di casi, gli utenti sostengono una spesa superiore ai costi sostenuti dagli operatori, alla quale si va ad aggiungere anche la restituzione degli importi promozionati in caso di recesso anticipato dal contratto;

CONSIDERATO che le imprese propongono modelli contrattuali nei quali l'utente resta "vincolato" per un determinato periodo di tempo da un accordo in forza del quale, in caso di cambiamento del fornitore o cessazione del contratto, l'utente è tenuto a sostenere delle spese di trasferimento molto elevate (cosiddetti *switching cost*);

CONSIDERATO che gli operatori non forniscono la giusta evidenza delle spese che vengono imputate agli utenti in caso di recesso anticipato dal contratto e che questi ultimi, dopo essere stati attratti dalle promozioni, restano vincolati a un'impresa per un orizzonte temporale significativamente lungo da far ipotizzare la sussistenza di fenomeni di *lock-in*;

CONSIDERATO che il fenomeno rilevato riduce considerevolmente la libertà di recedere dal contratto al punto da far ritenere che la permanenza degli utenti nel contratto fino alla scadenza della promozione possa essere motivata più dalla loro volontà di evitare (o comunque minimizzare) le spese di recesso, che dalla propria soddisfazione nella fruizione dei servizi offerti;

CONSIDERATO che è possibile riconoscere in tali comportamenti il tentativo degli operatori di erigere barriere all'entrata nei mercati dei servizi di telefonia, televisivi e di comunicazioni elettroniche volte a ridurre la concorrenza reale o potenziale;

RITENUTO opportuno evitare fenomeni di esclusione – reale o potenziale – delle imprese dal mercato dei servizi di telefonia, dei servizi televisivi e dei servizi di comunicazione elettronica, considerando che tale esclusione influisce sul livello di concorrenza prospettico del mercato, con implicazioni sui prezzi, sulla varietà e sulla qualità dei servizi offerti;



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

CONSIDERATE le criticità legate alla prassi degli operatori di imputare costi di recesso non commisurati al valore del contratto e alle reali spese sostenute dall'operatore per la disattivazione della linea e per il trasferimento dell'operatore;

RITENUTO opportuno garantire all'utenza la possibilità di scegliere le offerte maggiormente rispondenti al proprio profilo di consumo, anche sulla base degli eventuali costi che verrebbero loro imputati in caso di recesso anticipato;

RILEVATO, anche sulla base delle risposte degli operatori, che le modifiche introdotte dalla Legge concorrenza possono aver generato tra gli operatori dubbi interpretativi, al punto da comportare un'applicazione non propriamente corretta o comunque non omogenea della disciplina dei costi di recesso;

CONSIDERATA la necessità di fornire alle imprese un quadro comportamentale chiaro e uniforme, in particolare, sugli oneri che gli operatori possono imporre in capo all'utenza in caso di recesso anticipato, sulla corretta applicazione degli obblighi informativi e di comunicazione e sul limite di durata dei contratti che prevedono offerte promozionali;

RITENUTO, pertanto, necessario definire delle Linee guida a supporto degli operatori di servizi di telefonia, di servizi televisivi e di servizi di comunicazione elettronica;

VISTA la delibera n. 204/18/CONS, del 22 maggio 2018, recante "*Avvio della consultazione pubblica sullo schema di provvedimento di adozione delle «linee guida sulle modalità di dismissione e trasferimento dell'utenza nei contratti per adesione»*" ed in particolare l'Allegato B (di seguito "Linee guida");

VISTE le istanze di audizione pervenute da parte delle società Eolo S.p.A., Fastweb S.p.A., Telecom Italia S.p.A., Sky Italia S.p.A., Vodafone Italia S.p.A., e WindTre S.p.A.;

SENTITE, in data 16 luglio 2018, singolarmente, le società Fastweb S.p.A. Vodafone Italia S.p.A. e WindTre S.p.A.;

SENTITA, in data 17 luglio 2018, la società Eolo S.p.A.;

SENTITA, in data 24 luglio 2018, la società Telecom Italia S.p.A.;

SENTITA, in data 26 luglio 2018, la società Sky Italia S.p.A.;

VISTI i contributi prodotti, singolarmente, dalle associazioni dei consumatori Altroconsumo, Assoconsumo–Avellino e Cittadinanza Attiva, dall'Associazione Italiana Internet Provider (AIIP) e dalle società BT Italia S.p.A., Eolo S.p.A., Fastweb S.p.A., Mediaset S.p.A., PosteMobile S.p.A., Sky Italia S.p.A., Telecom Italia S.p.A., Tiscali Italia S.p.A., Vodafone Italia S.p.A., Welcome Italia S.p.A. e WindTre S.p.A.;



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

VISTE le risposte alla richiesta di informazioni dell'Autorità, del 6 settembre 2018, delle società BT Italia S.p.A., Eolo S.p.A. Fastweb S.p.A., Mediaset S.p.A., Poste Mobile, Sky Italia S.p.A., Telecom Italia S.p.A., Tiscali S.p.A., Vodafone S.p.A., Welcome Italia S.p.A. e WindTre S.p.A.;

RILEVATO, alla luce delle risposte ricevute, che:

- i contratti per adesione prevedono alla scadenza un rinnovo tacito a tempo indeterminato delle condizioni contrattuali, qualora il contraente non abbia inviato disdetta entro 30 giorni prima della scadenza del contratto; in caso di rinnovo automatico del contratto, gli operatori applicano, fino al recesso lo stesso canone mensile dell'offerta sottoscritta e, nel caso il contratto contenga un'offerta promozionale, gli operatori applicano al termine della promozione e per tutta la durata del contratto il canone a prezzo pieno;
- nella maggior parte dei casi, le spese per la dismissione e trasferimento dell'utenza restano invariate e sono indipendenti dal tempo trascorso, dalla promozione applicata o dalla permanenza minima; tali spese, indipendentemente dal momento in cui avviene il recesso, vengono recuperate in fase di chiusura contrattuale;
- nei contratti che prevedono offerte promozionali, nella maggior parte dei casi, il cliente che recede anticipatamente è tenuto a restituire gli importi promozionati goduti fino al momento del recesso;
- nel caso di fornitura di dispositivi per la fruizione del servizio, gli operatori applicano politiche commerciali molto diverse che variano a seconda della tipologia del servizio principale acquistato e delle modalità di fornitura del dispositivo (nolo, comodato d'uso e compravendita);

RITENUTO, alla luce delle osservazioni avanzate nell'ambito della consultazione pubblica e delle risposte fornite al successivo approfondimento istruttorio, modificare ed integrare le Linee guida;

RITENUTO di dover chiarire che le disposizioni contenute nelle Linee guida, si applicano ai rapporti tra operatori e coloro, persone fisiche o giuridiche, che sottoscrivono o intendono sottoscrivere un contratto per adesione, così come definito dall'articolo 1341 del codice civile per la fornitura di servizi di telefonia, televisivi e di comunicazione elettronica;

RITENUTO necessario precisare che le Linee guida si applicano a tutti i casi di recesso esercitato dopo l'entrata in vigore delle stesse, al fine di non introdurre una disparità di trattamento penalizzando immotivatamente coloro che hanno sottoscritto il contratto prima della loro adozione;



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

RITENUTO opportuno confermare l'orientamento precedentemente espresso in merito alla definizione di credito residuo e al trasferimento dello stesso su altra SIM dell'operatore *donating*;

CONSIDERATO che la quantificazione delle spese di recesso debba basarsi su di una valutazione congiunta – e non alternativa – sia dei costi realmente sostenuti per dismettere o trasferire l'utenza, sia del valore del contratto e che le spese che l'operatore può imputare agli utenti che recedono anticipatamente dal contratto non possono essere superiori al minimo tra i costi realmente sostenuti e il valore del contratto;

RITENUTO opportuno definire il valore del contratto come il prezzo implicito che risulta dalla media dei canoni che l'operatore si aspetta di riscuotere mensilmente da un utente che non recede dal contratto (almeno fino alla scadenza del primo impegno contrattuale che, come è noto, non può eccedere i 24 mesi);

RITENUTO che, nel caso di contratti che prevedono offerte promozionali, la restituzione degli sconti possa avvenire nel limite pari alla differenza tra la somma dei canoni che l'operatore avrebbe riscosso qualora fosse stato applicato il prezzo implicito e la somma dei canoni effettivamente riscossi dall'operatore fino al momento del recesso;

RITENUTO che gli operatori sono tenuti a comunicare annualmente all'Autorità i costi sostenuti per le attività di dismissione e trasferimento della linea, esplicitando analiticamente la composizione di ciascuna voce e la rispettiva giustificazione economica. In fase di prima applicazione tale comunicazione dovrà pervenire entro un mese dalla pubblicazione delle presenti Linee guida;

VISTA la delibera n. 223/12/CONS, del 27 aprile 2012, recante “*Adozione del nuovo regolamento concernente l'organizzazione e il funzionamento dell'Autorità*”, come modificata, da ultimo, dalla delibera n. 405/17/CONS;

UDITA la relazione del Commissario Francesco Posteraro, relatore ai sensi dell'articolo 31 del Regolamento concernente l'organizzazione e il funzionamento dell'Autorità;

DELIBERA

Articolo 1

1. Sono adottate le “*Linee guida sulle modalità di dismissione e trasferimento dell'utenza nei contratti per adesione*”.
2. Il testo delle Linee guida e il documento di valutazione e sintesi dei contributi alla consultazione pubblica sono riportati negli allegati A e B alla presente delibera, di cui costituiscono parte integrante e sostanziale.
3. L'Autorità si riserva di integrare e aggiornare le Linee guida allegata alla presente delibera.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

4. Le presenti Linee guida sostituiscono la Comunicazione del 2 luglio 2007, recante “*Linee guida della direzione tutela dei consumatori esplicative per l’attività di vigilanza da effettuare ai sensi dell’art. 1, comma 4, della legge n. 40/2007, con particolare riferimento alle previsioni di cui all’art. 1, commi 1 e 3, della medesima legge*”.
5. L’attività di vigilanza sull’attuazione delle disposizioni contenute nelle Linee guida, avrà luogo decorsi 60 giorni dalla pubblicazione della presente delibera sul sito *web* dell’Autorità.

La presente delibera è pubblicata sul sito *web* dell’Autorità.

Il presente atto può essere impugnato davanti al Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio entro 60 giorni dalla sua pubblicazione.

Roma, 16 ottobre 2018

IL PRESIDENTE

Angelo Marcello Cardani

IL COMMISSARIO RELATORE

Francesco Posteraro

Per attestazione di conformità a quanto deliberato

IL SEGRETARIO GENERALE

Riccardo Capecchi