

DELIBERA N. 191/21/CONS

**ORDINANZA INGIUNZIONE NEI CONFRONTI DELLA SOCIETÀ WIND
TRE S.P.A. PER LA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 1, COMMA 3-QUATER,
DEL DECRETO LEGGE N. 7/2007 CONVERTITO CON MODIFICAZIONI IN
LEGGE N. 40/2007
(CONTESTAZIONE N. 13/20/DTC)**

L'AUTORITÀ

NELLA riunione di Consiglio del 10 giugno 2021;

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*”;

VISTO il decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, recante “*Codice delle comunicazioni elettroniche*”, di seguito anche solo “*Codice*”;

VISTA la legge 24 novembre 1981, n. 689, recante “*Modifiche al sistema penale*”;

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

VISTO il decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, recante “*Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*” e, in particolare, l'articolo 103, comma 1;

VISTO il decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23, recante “*Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali*” e, in particolare, l'art. 37;

VISTO il decreto legge 31 gennaio 2007, n. 7, recante “*Misure urgenti per la tutela dei consumatori, la promozione della concorrenza, lo sviluppo di attività economiche e la nascita di nuove imprese*”, convertito con modificazioni in legge 2 aprile 2007, n. 40, di seguito “*decreto Bersani*”;

VISTA la legge 4 agosto 2017, n. 124, recante “*Legge annuale per il mercato e la concorrenza*”, di seguito “*Legge concorrenza*”;

VISTO il decreto legislativo 2 luglio 2010 n. 104, recante “*Attuazione dell’articolo*

44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo”;

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. 696/20/CONS;

VISTA la delibera n. 410/14/CONS, del 29 luglio 2014, ed il relativo Allegato A, recante “*Regolamento di procedura in materia di sanzioni amministrative e impegni e consultazione pubblica sul documento recante «Linee guida sulla quantificazione delle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dall’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni»*”, come modificata, da ultimo, dalla delibera n. 697/20/CONS (di seguito anche “Regolamento”);

VISTA la delibera n. 265/15/CONS, del 28 aprile 2015, recante “*Linee guida sulla quantificazione delle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dall’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*”;

VISTA la delibera n. 401/10/CONS, del 22 luglio 2010, recante “*Disciplina dei tempi dei procedimenti*”, come modificata dalla delibera n. 118/14/CONS;

VISTA la delibera n. 179/03/CSP del 24 luglio 2003, recante “*Approvazione della direttiva generale in materia di qualità e carte dei servizi di telecomunicazioni ai sensi dell’articolo 1, comma 6, lettera b), numero 2, della Legge 31 luglio 1997, n. 249*”;

VISTA la delibera n. 519/15/CONS, del 25 settembre 2015, recante “*Approvazione del regolamento recante disposizioni a tutela degli utenti in materia di contratti relativi alla fornitura di servizi di comunicazioni elettroniche*”;

VISTA la delibera dell’Autorità n. 108/19/CONS del 5 aprile 2019, recante “*Approvazione del Codice di condotta per l’offerta dei Servizi Premium*”;

VISTA la delibera dell’Autorità n. 366/19/CONS del 18 luglio 2019, recante “*Modifiche alla delibera n. 108/19/CONS recante “Approvazione del codice di condotta per l’offerta dei servizi premium”*”;

VISTO l’atto del Direttore della Direzione tutela dei consumatori n. 13/20/DTC del 31 luglio 2020, notificato in pari data alla Società WIND TRE S.p.A. (di seguito “la Società” o “Wind Tre”);

VISTA la nota del 28 agosto 2020, acquisita in data 31 agosto con prot. n. 0353376 con cui la società Wind Tre ha trasmesso la propria memoria difensiva, contenente anche una proposta preliminare di impegni ai sensi dell’art. 13 del Regolamento, e ha chiesto di essere sentita in audizione, tenutasi in data 8 settembre 2020;

VISTA la nota del 17 settembre 2020, acquisita in data 18 settembre con prot. n. 0381421, con la quale la Società ha trasmesso la versione definitiva della proposta di impegni, successivamente modificata ai sensi dell'art. 13, comma 5, del Regolamento con note del 9 e 16 ottobre 2020;

VISTA la decisione del Consiglio, all'esito della riunione del 22 ottobre 2020, di ammissibilità degli impegni presentati, ai sensi dell'art. 14, comma 3, del Regolamento;

VISTA la determina n. 125/20/DTC, del 29 ottobre 2020, recante "*Pubblicazione della proposta definitiva di impegni relativa al procedimento sanzionatorio n. 13/20/DTC presentata dalla società Wind Tre S.p.A. ai sensi della legge 4 agosto 2006, n. 248 e del Regolamento allegato alla delibera n. 581/15/CONS*", pubblicata in pari data sul sito web dell'Autorità www.agcom.it ai fini della consultazione pubblica, prevista dall'art. 16 del Regolamento, conclusasi in data 28 novembre 2020;

VISTA la comunicazione del 19 febbraio 2021 con cui la Direzione tutela dei consumatori ha indicato a Wind Tre le insufficienze rilevate dal Consiglio nella proposta di impegni presentata dalla Società, con contestuale invito a effettuare i relativi emendamenti alla proposta di impegni presentata;

VISTE le note di riscontro trasmesse da Wind Tre in data 1° marzo 2021 (prot. Agcom n. 0106655), 16 marzo 2021 (prot. Agcom n. 0129648) e 19 aprile 2021 (prot. Agcom n. 0186469 del successivo 20 aprile) con cui la Società ha presentato la versione modificata e integrata della proposta definitiva di impegni;

VISTA la nota del Segretario Generale del 7 maggio 2021 con cui è stato comunicato alla Società che il Consiglio, preso atto che la proposta di impegni non ha accolto tutti gli emendamenti richiesti dall'Autorità e comunicati con la nota del 19 febbraio 2021, ha disposto il rigetto della proposta di impegni, in quanto non idonea a soddisfare gli obiettivi previsti dalla legge e a migliorare le condizioni della concorrenza;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

1. Il fatto e la contestazione

Nel mese di agosto 2019 pervenivano all'Autorità alcune segnalazioni di clienti Wind Tre che lamentavano addebiti anomali per attivazioni di servizi *premium* su SIM dedicate al controllo da remoto di particolari dispositivi (es. telesorveglianza, teleallarme) e/o prive di connessione dati e della comunicazione. La stessa Società, con nota del 12 luglio 2019, invero, informava i competenti Uffici dell'Autorità di aver riscontrato, a partire da aprile 2019, un significativo numero di attivazioni di servizi *premium* non richieste, sia su tali SIM, sia su SIM *consumer* senza previa richiesta. Al fine di procedere ai relativi approfondimenti, il 26, 27 e 28 novembre 2019 sono state svolte verifiche

ispettive presso Wind Tre i cui esiti, integrati dalla Società con nota dell'11 dicembre 2019, in riscontro ad alcuni quesiti posti durante l'ispezione, hanno fatto rilevare che:

- Wind Tre ha dichiarato di aver individuato a metà marzo 2019, esaminando i dati di addebito VAS del mese di febbraio, l'esistenza di un fenomeno di attivazioni fraudolente di servizi *premium* su SIM *machine to machine* (SIM M2M) di Clienti Corporate a *brand* Wind (per configurazione inibite alla fatturazione dei servizi VAS) salvo appurare, a maggio 2019, *“la presenza di attivazioni non compliant anche sulle SIM person to person (P2P)”*;

- dalle verifiche effettuate dalla Società, partendo dall'esame dei *log file* trasmessi nel mese di luglio 2019 dalla società (*omissis*) (all'epoca contrattualmente incaricata del ruolo di Hub Tecnologico e di Aggregatore per il brand Wind), le attivazioni senza previo consenso sarebbero avvenute a partire, almeno, da febbraio 2019, in danno di utenti Wind *consumer* e *business* tanto di tipo prepagato che post-pagato (mentre per gli utenti Tre era già all'epoca utilizzata una piattaforma diversa per l'attivazione dei servizi *premium*);

- le attivazioni avvenivano con tecniche di *hacking*, secondo (*omissis*) meccanismi analoghi allo *spoofing*, con richieste di attivazione mediante doppio *click* che non provenivano dalle reali utenze assegnatarie delle numerazioni su cui veniva addebitato il costo del servizio: in alcuni casi, ad esempio, la piattaforma (*omissis*) (*hub* di Wind che effettua la cifratura dell'identificativo della linea) ha ricevuto richieste di cifratura che sembravano provenienti internamente dalla rete mobile di Wind, ma che in realtà provenivano da reti esterne (anche reti straniere), mentre *“[i]n altri casi l'attivazione fraudolenta, che avviene sulla piattaforma dell'hub tecnico, è avvenuta bypassando anche (omissis)”*;

- quanto ai controlli sulle attivazioni la Società, in particolare, dichiarava di non poter distinguere le attivazioni da *smartphone* da quelle da altri *device*. *“Ciò in quanto gli eventuali meccanismi di controllo delle attivazioni dei servizi VAS sugli handsets (smartphones, tablets e featurephones) rispetto ad altri device, quali ad esempio i device M2M, si baserebbero sull'IMEI del dispositivo, da cui dedurre la relativa categoria tramite il database ufficiale della GSMA. Tuttavia, una soluzione basata su questo sistema porterebbe ad errati riconoscimenti dovuti a disallineamenti nei dati del database”*;

- quanto alle contromisure adottate, Wind Tre, con la nota dell'11 dicembre 2019, ha dichiarato di aver attivato il *barring* delle SIM M2M (che comunque non avevano subito effetti dannosi concreti), mentre, per le SIM di tutti gli altri clienti, è stato necessario effettuare più interventi e introdurre diversi correttivi legati alla *“flessibilità con cui gli hacker, di volta in volta, hanno individuato meccanismi nuovi per mettere in atto la loro frode”*. Solo a partire dal 7 agosto 2019, la Società avrebbe introdotto *“una modifica strutturale della propria piattaforma di Enrichment per l'acquisizione delle attivazioni VAS”* a seguito della quale *“non sono stati più riscontrati episodi di hackeraggio”*; a tal proposito, la Società evidenziava come l'efficacia delle misure sarebbe comprovata dalla riduzione del numero di reclami per servizi VAS passati per il solo *brand* “Wind”, dai (*omissis*) di luglio 2019 ai (*omissis*) di novembre 2019.

- la Società, a partire dalla comunicazione dell'8 novembre 2019, riferiva delle iniziative poste in essere per rimborsare in modo automatico e massivo ("Accredito straordinario VAS") la clientela coinvolta e (con note dell'11 dicembre 2019 e del 13 gennaio 2020) aggiornava sullo stato e sulle tempistiche delle relative attività;

Da ultimo, in riscontro alla richiesta di informazioni del 16 giugno 2020, la Società, con nota del 2 luglio 2020, forniva, tra l'altro, precisazioni sulla metodologia utilizzata per individuare le SIM impattate e comunicava che "*le SIM totali coinvolte sono state (omissis), di cui (omissis) prepagate e (omissis) postpagate*" e che le SIM *business* coinvolte sono state *(omissis)*. In tale occasione ribadiva, in particolare, di non aver più riscontrato, a seguito delle misure adottate dal 7 agosto 2019, episodi analoghi. Ciò nonostante:

- anche nel corso del 2020, sono pervenute all'Autorità, tramite "Modello D", segnalazioni di utenti volte a lamentare attivazioni di servizi *premium* senza previo consenso, che la Società a seguito del reclamo al *customer care*, non aveva integralmente rimborsato, limitandosi ad applicare le *policy* di *caring* previste in presenza di regolare processo di acquisto;

- i resoconti di Sogetel, relativi alle attività di monitoraggio mensile sull'attivazione dei servizi VAS, evidenziavano, nel periodo tra febbraio e giugno 2020, *(omissis)* attivazioni non volontarie riconducibili a Wind Tre su numerazioni Wind e *(omissis)* su numerazioni "3", verificate durante la navigazione del *tester* su pagine *web* senza che quest'ultimo effettuasse alcun *click* nella pagina: il servizio si attivava (e veniva ricevuto il relativo SMS di attivazione) semplicemente scorrendo le informazioni contenute nelle pagine;

- dai Questionari per il monitoraggio del mercato dei servizi *premium* relativi al secondo semestre 2020, trasmessi dalla Società a metà luglio 2020, emergeva che, anche successivamente all'adozione delle misure adottate, il numero dei reclami per fattispecie riconducibili alle attivazioni inconsapevoli di servizi *premium* per il *brand* Wind, sebbene si fosse notevolmente ridotto nel primo semestre 2020 (*(omissis)*) rispetto al dato registrato nel corrispondente semestre 2019 (*(omissis)*), rimaneva pur sempre significativo anche nel 2020 e con un *trend* crescente nel secondo trimestre 2020 (*(omissis)*) rispetto a quello precedente (*(omissis)*);

Sulla scorta delle richiamate evidenze, si è potuto accertare che Wind Tre non ha adottato misure idonee a prevenire l'attivazione dei servizi *premium* in assenza del previo consenso degli utenti né a impedirne l'addebito anche in casi di chiara incompatibilità del servizio con la volontaria attivazione da parte dell'utente esponendo, di conseguenza, almeno a partire da febbraio 2019, la propria clientela alla ricezione di servizi in abbonamento in mancanza del previo consenso e senza assicurare, con riguardo alle iniziative ripristinatorie conseguenti, ogni misura richiesta dall'ordinaria diligenza per appurare l'esatta dimensione del fenomeno e per assicurare una corretta ed efficace gestione dei reclami per l'integrale rimborso dei relativi addebiti agli utenti vittima di attivazioni inconsapevoli

Conseguentemente, con atto di contestazione n. 13/20/DTC, è stato avviato nei confronti della Società un procedimento sanzionatorio per la violazione dell'articolo 1, comma 3-*quater*, del decreto legge 31 gennaio 2007, n. 7, convertito con modificazioni

in legge 2 aprile 2007, n. 40, condotta sanzionabile ai sensi dell'articolo 98, comma 16, del *Codice*.

2. Deduzioni della società

La Società, con la memoria difensiva del 28 agosto 2020, ha preliminarmente ricordato di essersi autonomamente attivata a luglio 2019 per segnalare all'Autorità il fenomeno delle attivazioni di servizi *premium* non richiesti e di aver descritto dettagliatamente, nel corso dell'ispezione, le diverse tecniche con le quali erano avvenute le attivazioni. Ha dunque ripercorso e descritto sul piano tecnico le misure poste in essere, a partire da agosto 2019, per aumentare il livello di sicurezza ed affidabilità dei servizi offerti e contrastare i fenomeni di attivazioni fraudolente. In particolare, ad agosto 2019 sono stati adottati interventi tecnici diretti ad aumentare la sicurezza dei dati di *enrichment* necessari all'attivazione dei servizi VAS. A novembre 2019, a seguito della scelta di Wind Tre di avere un HUB Tecnologico unico, è stata prevista un'integrazione del contratto con il fornitore (*omissis*) in cui sono stati declinati diversi principi di sicurezza che devono essere garantiti nell'erogazione del servizio di HUB Tecnologico.

A maggio 2020, a seguito dell'esame dei report SOGETEL che evidenziavano attivazioni non *compliant*, è emerso che, in fase di attivazione, diversi CSP facevano un uso improprio dell'*enrichment* adibito alla gestione del servizio (es. disattivazione o fruizione del servizio già attivo) ed erogato dall'HUB Tecnologico unico. In data 21 maggio 2020, è stato inserito il blocco di questa tipologia di *enrichment* per tutti i casi in cui non esisteva almeno un servizio VAS già attivo per il numero di telefono risultante dall'*enrichment*. A seguito di tale intervento, il volume di attivazione giornaliero dei servizi VAS ha subito una drastica riduzione in quanto i CSP utilizzavano l'*enrichment* adibito alla gestione del servizio per ottimizzare i propri flussi di *advertising*. In data 3 giugno 2020 è stato quindi implementato un nuovo controllo sull'*enrichment* adibito alla gestione del servizio (*omissis*).

Wind Tre ha inoltre descritto gli ulteriori interventi tecnici effettuati sull'*Hub* tecnologico unico nel mese di giugno 2020, a seguito dell'esame delle attivazioni avvenute durante lo stesso mese: un primo intervento è stato finalizzato a disaccoppiare la modalità di *enrichment* di attivazione da quella adibita alla gestione del servizio, in quanto dalle analisi era emerso che l'*enrichment* adibito alla gestione del servizio veniva in alcuni casi, utilizzato in abbinamento a *script* che simulavano il doppio *click*; inoltre la Società è intervenuta a sanare specifiche vulnerabilità che, dall'esame dei *log*, erano utilizzate dai CSP (*omissis*) e (*omissis*) e a introdurre nuovi controlli sull'HUB tecnologico unico.

La Società ha poi illustrato gli ulteriori controlli di sicurezza implementati in data 22 luglio 2020 (concordati con il fornitore (*omissis*) in data 10/6/2020 durante la prima occasione di confronto tra Wind Tre e (*omissis*) in accordo a quanto condiviso nel contratto di servizio stipulato a novembre 2019, in termini di miglioramento continuo della sicurezza) e ha comunicato di aver irrobustito il meccanismo di *enrichment* (*omissis*).

Wind Tre ha evidenziato che le richiamate misure rappresentano un'articolata soluzione tecnica volta a evitare che attivazioni come quelle riscontrate nel periodo tra

febbraio e giugno 2020 possano nuovamente verificarsi. Inoltre, l'operatore ha dichiarato di aver costantemente invitato e diffidato i propri *partner* contrattuali – (*omissis*) - al rispetto di tutte le previsioni contrattuali e all'adozione di ogni misura di monitoraggio e prevenzione delle attività fraudolente per assicurare la tutela della clientela.

La Società ha rappresentato (anche graficamente) come le misure implementate abbiano determinato una significativa riduzione dei reclami, anche nel corso del 2020, a riprova di come le stesse siano tutte idonee a garantire una efficace gestione dei servizi *premium*, sebbene necessitino di continua manutenzione come dimostrato dalla crescita temporanea dei reclami nel secondo trimestre 2020, crescita poi arginata a seguito delle nuove ed ulteriori misure adottate tra maggio e giugno 2020.

Inoltre, nel mese di agosto 2020 la Società ha dato avvio a un nuovo processo volto a limitare il rischio di addebiti per servizi *premium* nei casi in cui l'attivazione di tali servizi sia palesemente incompatibile con un'azione volontaria dell'utente (i.e. Dispositivi M2M). Il processo, di cui ha descritto nel dettaglio i *macro step* nella memoria difensiva, è diretto a individuare le SIM utilizzate da dispositivi M2M ove identificabili dall'IMEI per bloccare attraverso un'analisi periodica del traffico storico relativo alle connessioni dati originate sulla rete mobile, l'attivazione dei servizi VAS su tali SIM e rimborsare eventuali addebiti agli utenti. Wind Tre ha rappresentato che, al fine di indirizzare al meglio le attività di *barring* dei servizi VAS sui dispositivi M2M (e quindi di eventuale restituzione), si è reso necessario affinare la lista dei Tac code, contenuti nel database di Wind Tre, con la lista di Tac code contenuta nel database della GSMA e ha comunicato, con la memoria del 18 settembre 2020, di aver provveduto in base ai dati in proprio possesso e in attesa dell'integrazione con quelli di GSMA, a identificare un primo lotto di (*omissis*) clienti ai quali offrire il rimborso di un importo totale di circa (*omissis*) euro; con la nota del 16 ottobre 2020, la Società, al termine delle attività di individuazione delle SIM inserite in apparati destinati a uso non umano (SIM M2M), ha comunicato di aver individuato e barrato (*omissis*) SIM e ha riferito di aver provveduto a disporre i rimborsi per la totalità delle attivazioni riscontrate su tali SIM, per un totale di (*omissis*) euro, in aggiunta ai rimborsi già disposti in favore delle SIM *human* oggetto di attivazioni non consapevoli (con modalità progressive per le SIM post-pagate) per un totale di SIM rimborsate pari a (*omissis*) (dato comunicato il 9 ottobre 2020).

Wind Tre ha poi evidenziato che nell'atto di contestazione non sono state considerate le ultime comunicazioni inviate all'Autorità, che rappresentano come il fenomeno delle attivazioni non richieste sia oggi sotto controllo, per quanto è dato di sapere, applicando il miglior stato della tecnologia. In particolare, il livello stesso delle attivazioni, a seguito degli interventi posti in essere, nonché della radicale riduzione del livello della pubblicità da parte dei CSP dei servizi, è sceso in modo drastico del 90% da maggio a luglio 2020, con le misure attuate tra giugno e luglio 2020, fino quasi ad azzerarsi nelle due ultime settimane di luglio quando sono state registrate (*omissis*) attivazioni sull'HUB Unico (*omissis*). La Società nella memoria difensiva e nella successiva audizione ha mostrato, anche tramite apposite tabelle e grafici, l'andamento mensile del numero di attivazioni relative all'anno 2020 per Brand (Wind/WindTre o Tre) e per Hub ((*omissis*)), ricordando che nel mese di agosto le attivazioni totali sono state circa (*omissis*) e che a luglio 2020 sono state chiuse le attivazioni su Hub (*omissis*) e che ad agosto 2020 è stata conclusa la migrazione dei servizi VAS da Hub (*omissis*) ad Hub

(*omissis*). Infine Wind Tre ha comunicato di aver avviato dopo il 7 agosto 2020 una verifica a campione sui clienti che hanno chiamato il 159 e reclamato per i servizi VAS, per appurare se il rimborso dovuto sia stato regolarmente erogato (in misura integrale in caso di assenza di uno dei tre elementi: *log*, doppio *click*, messaggio di attivazione), al fine assicurare un'efficiente azione ripristinatoria in favore degli utenti che dovessero essere sfuggiti alle precedenti iniziative di rimborso e, con la memoria del 18 settembre 2020, ha fornito un estratto di tali verifiche nonché un resoconto sulle azioni effettuate nei confronti degli utenti che avevano presentato segnalazione su Modello D e ha ricordato che l'importo totale dei rimborsi massivi effettuati nel 2019 e sino ad agosto 2020 è pari a Euro (*omissis*).

3. Valutazioni dell'Autorità

Alla luce di quanto sopra, si ritiene che le argomentazioni addotte dalla Società non siano idonee a superare i rilievi mossi con l'atto di avvio del procedimento sanzionatorio.

La condotta contestata concerne la violazione dell'articolo 1, comma 3-*quater* del decreto Bersani, il quale dispone che “[è] fatto obbligo ai soggetti gestori dei servizi di telefonia e 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 del medesimo. In ogni caso, è fatto divieto agli operatori di telefonia e di comunicazioni elettroniche di prevedere la possibilità per il consumatore o per l'utente di ricevere servizi in abbonamento da parte dello stesso operatore, o di terzi, senza il previo consenso espresso e documentato all'attivazione di tale tipologia di servizi”.

La Società, nella propria qualità di *Access provider* – cioè di operatore di rete che fornisce la connettività *Internet e/o mobile internet* al Cliente - per poter procedere addebitare il costo dei servizi *premium* in abbonamento offerti dai *content service provider* (i fornitori dei contenuti digitali, di seguito anche CSP) è tenuta a ad acquisire la prova del previo consenso espresso dell'utente. In particolare, in base al flusso di attivazione dei servizi *premium*, in caso di acquisto mediante navigazione su rete mobile il cliente esprime il consenso mediante una doppia digitazione (cd. “doppio *click*”), sulla pagina *web* sotto il controllo dell'operatore (la *landing page* internalizzata), con la quale acconsente all'attivazione del servizio e all'addebito dei relativi costi sul credito telefonico (pre-pagato o post-pagato). Il consenso è documentato dai *log* di attivazione nonché dall'SMS di attivazione che l'utente riceve all'esito del processo di adesione al servizio.

La responsabilità dell'operatore rispetto alla ricezione da parte della clientela di servizi in abbonamento senza il previsto consenso deve ritenersi sussistente non solo nei casi in cui formalmente manchi uno degli elementi sopra ricordati (*log*, doppio *click* o SMS), ma anche in tutti i casi in cui l'operatore non accerti l'esistenza di una prova valida del consenso prima di effettuare l'addebito. Wind Tre, infatti, quale operatore di rete e soggetto che effettua il prelievo del credito telefonico dell'utente per il pagamento dei servizi, è tenuta a controllare, in forza dell'art. 1, comma 3-*quater*, del decreto Bersani, che il consenso dell'utente sia stato espresso validamente, in modo cioè consapevole, anche attraverso idonee misure preventive volte a minimizzare il rischio che gli utenti ricevano servizi in abbonamento senza previo espresso consenso. Nel caso specifico, tali

verifiche non sono state svolte con la dovuta completezza. Come si spiegherà meglio in seguito, infatti, se Wind Tre avesse effettuato le verifiche con la necessaria diligenza, sarebbe stata in condizione di riconoscere che il consenso non era consapevole, almeno per tre ragioni. In primo luogo, in considerazione delle diverse vulnerabilità e lacune riscontrate nei sistemi di controllo, tali financo da consentire l'attivazione contestuale di più servizi da parte del medesimo utente, in un lasso di tempo troppo breve per poter considerare i *click* compatibili con l'azione umana dell'utente. In secondo luogo, per il numero anomalo e concentrato nel tempo delle richieste di attivazioni. In terzo luogo, in quanto i sistemi di Wind Tre non erano in grado di impedire attivazioni e addebiti di servizi *premium* su SIM adibite a usi incompatibili con una volontaria fruizione degli stessi.

Nel caso di specie, è stata accertata una notevole vulnerabilità dei sistemi di sicurezza e di controllo di Wind Tre, tale da permettere l'attivazione dei servizi *premium* con diverse tecniche fraudolente. Come emerge dalla nota tecnica allegata al verbale ispettivo del 26 novembre 2019, sono state riscontrate vulnerabilità riferibili sia a (*omissis*), in qualità di HUB tecnologico (soggetto che attraverso una piattaforma informatica interagisce con i CSP e con l'*Access provider* deputato ai controlli sulla conformità delle attivazioni alle procedure e previene i tentativi di frode) sia al sistema informatico di Wind Tre ((*omissis*)) che supporta il processo di attivazione fornendo il numero di telefono in forma cifrata del cliente finale all'*Hub* tecnologico. La carenza dei sistemi di sicurezza e di controllo di Wind Tre era tale da permettere (*omissis*) meccanismi di frode, rilevati in un lasso di tempo assolutamente ridotto (di circa (*omissis*)). Ciò induce a escludere che le contromisure implementate e dettagliate nella nota tecnica fossero legate alla "*flessibilità con cui gli hacker, di volta in volta, hanno individuato meccanismi nuovi per mettere in atto la loro frode*", mentre appare verosimile che i predetti meccanismi di frode preesistessero e convivessero già da tempo, così come le vulnerabilità dei sistemi di Wind Tre. D'altra parte, la stessa Società ha riconosciuto che la problematica delle attivazioni fraudolente risalisse "almeno" a febbraio 2019. A riprova della carenza dei sistemi di controllo, va considerata anche la circostanza che nonostante la numerosità delle attivazioni anomale rilevate su SIM *person to person*, la Società si sarebbe accorta della problematica solo a seguito delle attivazioni riscontrate su SIM M2M, inibite alla fatturazione dei servizi VAS, che avrebbero costituito "il campanello di allarme" per avviare più approfondite analisi sull'estensione del fenomeno, sebbene una verifica delle sole attivazioni sulle numerazioni esaminate in ispezione abbia fatto riscontrare palesi anomalie nelle tempistiche troppo ravvicinate delle attivazioni di più servizi da parte del medesimo utente. Va da sé che se tali fenomeni anomali fossero stati adeguatamente intercettati nell'ambito dei sistemi di controllo di Wind Tre, sarebbe stata garantita una più efficace gestione dei servizi *premium* in termini di verifica preventiva sulla effettività volontarietà dell'acquisto e/o sulla correttezza dell'addebito e più in generale una più tempestiva individuazione di condotte fraudolente.

L'esame delle deduzioni difensive conferma non solo l'insufficienza delle misure adottate almeno fino al 7 agosto 2019 per porre fine alla problematica delle attivazioni non richieste di servizi *premium* e minimizzare i rischi di nuove attivazioni fraudolente, ma anche la carenza di controlli efficaci in grado di intercettare tempestivamente le

relative casistiche, nonché l'interessamento anche di numerazioni "3". I dati riportati nella memoria difensiva relativamente all'andamento mensile delle attivazioni evidenziano, già da febbraio 2020, un picco anomalo delle attivazioni per il *brand* Wind (passate in un solo mese dalle (*omissis*) di gennaio alle (*omissis*) di febbraio), seguito poi dal *trend* crescente dei reclami mensili, percepibile per il *brand* Wind fin da febbraio 2020 e per entrambi i *brand* da aprile 2020. Tali dati avrebbero dovuto indurre la Società ad attivare le conseguenti verifiche, proprio in ragione della riferita necessità di "*continua manutenzione*" dei sistemi di controllo e delle misure antifrode ma, invero, anche in considerazione dei meccanismi sanzionatori previsti in caso di attivazioni *non compliant*, basati sulla mera sospensione temporanea di singoli servizi. Invece, la Società, dopo le misure introdotte ad agosto 2019, ha adottato nuovi correttivi tecnici solo a partire da maggio 2020, a seguito delle rilevazioni di Sogetel che hanno messo in evidenza il fenomeno delle attivazioni "*zero click*" nonché l'interessamento anche delle numerazioni a *brand* "3" che, di contro, Wind Tre aveva sempre escluso dalle sue precedenti analisi in ragione degli elevati *standard* di sicurezza dell'*Hub* (*omissis*). Pertanto, solo *ex post* la Società è intervenuta a risolvere criticità legate all'uso che i CSP facevano dell'*enrichment* adibito alla gestione del servizio "*ed erogato dall'HUB Tecnologico unico*" e a svolgere "*una accurata analisi delle attivazioni avvenute durante il mese di Giugno 2020*" che ha permesso di individuare e correggere i meccanismi e le vulnerabilità dell'*Hub* unico alla base delle attivazioni "*zero click*" rilevate con il monitoraggio indipendente.

In definitiva la Società, a parte dichiarare, genericamente, di aver "*costantemente vigilato invitando (e diffidando) i propri partner contrattuali [...] al rispetto di tutte le previsioni contrattuali e all'adozione di ogni misura di monitoraggio e prevenzione delle attività fraudolente per assicurare la tutela della clientela*" non risulta essersi autonomamente attivata con efficaci azioni preventive di controllo.

Anche con precipuo riferimento alle misure antifrode implementate a partire dal 2019, non può non rilevarsi che vertono su aspetti già da tempo individuati da Wind Tre come meritevoli di particolare attenzione atteso che la Società, già nelle pregresse interlocuzioni con l'Autorità, aveva riferito di aver implementato controlli sul MSISDN, sul *referrer* di provenienza dell'utente e su ogni tipo di richiesta originata da sorgenti di traffico non sicure. Pertanto, l'operatore era consapevole anche della necessità di vigilare costantemente sull'efficacia di tali misure e a disporne i necessari aggiornamenti e correttivi utili a prevenire attivazioni senza il previo consenso degli utenti.

Infine, a conferma ulteriore dell'insufficiente livello di attenzione e diligenza professionale profuso da Wind Tre nel prevenire la possibilità di attivazioni senza previo consenso, giova rimarcare che solo a seguito dell'avvio del procedimento sanzionatorio la Società si è adoperata per limitare il rischio per gli utenti di subire addebiti per servizi *premium* nei casi in cui la SIM è inserita in *device* incompatibili con un'attivazione volontaria di tali servizi (es. dispositivi M2M), adottando una procedura diretta a individuare le SIM inserite in tali dispositivi e bloccare l'attivazione dei servizi VAS su tali SIM. In precedenza, invece, Wind Tre, pur potendo ricorrere, quantomeno, al proprio database MDM (*Mobile Device Management*), non aveva alcun sistema capace di discernere se le attivazioni provenissero da *smartphone* o da altri *device*.

Di contro, secondo ordinaria diligenza, la Società avrebbe dovuto disporre di sistemi diretti a prevenire tali casistiche, specialmente in considerazione del fatto che essendo la scheda inserita in un apparato che non svolge la funzione di comunicazione testuale, l'SMS di *welcome* così come i successivi SMS di *reminder* non sono visibili al cliente, il quale di conseguenza, non è in condizioni di esercitare il diritto di ripensamento né di poter disattivare immediatamente il servizio per il quale non ha espresso il consenso all'acquisto, ma può accorgersi dell'attivazione solo dal documento di fatturazione o dalla riduzione e/o dall'azzeramento del credito telefonico. Per di più, Wind Tre non si è premurata di introdurre le dovute cautele per tali SIM neanche a seguito delle riscontrate attivazioni fraudolente del 2019, sebbene anche le tecniche di attivazione utilizzate (idonee a simulare un'attivazione volontaria) suggerissero l'implementazione di sistemi automatizzati in grado di riconoscere la collocazione della SIM e impedire l'attivazione di servizi *premium* in caso di impegni su apparati incompatibili con una volontaria attivazione.

Sotto il profilo delle iniziative ripristinatorie, la Società, al di fuori delle attività di rimborso integrale disposte con la procedura di "*accredito straordinario VAS*", non ha posto in essere ogni misura richiesta dall'ordinaria diligenza per appurare l'esatta dimensione del fenomeno e per assicurare una corretta ed efficace gestione dei reclami per l'integrale rimborso dei relativi addebiti. Nonostante le attivazioni inconsapevoli siano proseguite anche nel 2020 mostrando anche il coinvolgimento della clientela "3", alcuni utenti hanno segnalato di aver ottenuto, a seguito del reclamo al *customer care*, il ben più ridotto ristoro previsto dalla *policy* di *caring* che si applica in presenza di regolare processo di acquisto.

Al riguardo, come emerge dalle difese dell'operatore, la Società si è limitata a gestire i reclami secondo le procedure del CASP 4.0, accordando dunque il rimborso integrale in caso di assenza di uno dei tre elementi ivi previsti (log, doppio *click*, messaggio di attivazione) e con la medesima metodologia ha poi anche svolto le verifiche a "campione" sulla completezza dei rimborsi su reclamo effettuate, ad agosto 2020, dopo l'avvio del procedimento, in favore degli utenti con SIM in apparati diversi dai *device* M2M. Tuttavia, è agevole rilevare che tale metodologia non fosse sempre adeguata, non solo alla luce del fatto che Wind Tre non era in grado di discernere le attivazioni da *smartphone* rispetto a quelle da altri *device* incompatibili con una volontaria attivazione dei servizi *premium*, ma anche perchè le attivazioni fraudolente potevano avvenire anche simulando l'acquisizione del doppio *click* e con ricezione dell'SMS di attivazione del servizio (circostanze confermate tanto dai monitoraggi Sogetel, tanto dalle verifiche effettuate dalla stessa Società in relazione alle attivazioni di giugno 2020). Di conseguenza, non potendo escludere che, pur in presenza di un formale rispetto del processo di attivazione, alcuni reclami potessero essere riclassificati come attivazioni inconsapevoli con conseguente diritto al rimborso integrale, la Società non ha fornito giustificazioni rispetto all'omissione di tali verifiche supplementari né ha chiarito l'adeguatezza del criterio impiegato per l'erogazione del rimborso integrale rispetto alle casistiche di attivazioni "*zero click*", salvo rendersi disponibile, nell'ambito degli impegni presentati, a proseguire da ottobre 2020 le verifiche a campione sui reclami anche con il supporto dell'*Hub* unico per i controlli sull'effettiva riconducibilità delle attivazioni agli utenti.

Nel confermare la correttezza di quanto accertato nell'atto di contestazione, occorre comunque tener presente, ai soli fini della quantificazione della sanzione, che la Società ha provveduto, già prima dell'avvio del procedimento, a introdurre il *barring* dei servizi VAS sulle SIM native M2M e sulle SIM *business* (nuova clientela) oltre che sulle SIM a *brand Very* e ad adottare diverse misure tecniche per rafforzare i propri sistemi di sicurezza; in particolare gli interventi adottati tra maggio e giugno 2020 hanno condotto a una drastica riduzione del livello delle attivazioni a partire da luglio 2020, compatibile con la cessazione del fenomeno massivo di attivazioni indesiderate di servizi VAS; contestualmente è stato anche completato il passaggio della gestione dei CSP sul nuovo HUB (*omissis*). Inoltre, a seguito delle attivazioni fraudolente rilevate nel 2019, Wind Tre ha dichiarato di aver rinunciato alle *revenue* inerenti alle attivazioni oggetto di rimborso e si è spontaneamente attivata per individuare e rimborsare la clientela impattata. L'importo totale dei rimborsi massivi effettuati nel 2019 e sino ad agosto 2020 è pari a euro (*omissis*).

Dopo l'avvio del procedimento, Wind Tre si è anche adoperata in modo efficace per individuare e porre in *barring* le SIM che negli ultimi 6 mesi avessero effettuato almeno un evento di traffico su *device* M2M, secondo un'articolata procedura che, ai fini della più completa individuazione delle SIM interessate, ha previsto anche l'accesso diretto al database di GSMA. All'esito di tale attività, la Società ha applicato il *barring* all'attivazione di servizi VAS su (*omissis*) SIM e ha disposto rimborsi per la totalità delle attivazioni riscontrate su tali SIM, per un totale di (*omissis*) euro, in aggiunta a quelli già disposti in favore delle SIM *human* oggetto di attivazioni non consapevoli (quantificate, alla data del 9 ottobre 2020 in numero di (*omissis*)). La Società, inoltre, da agosto 2020, ha effettuato, come detto, un riesame a campione dei rimborsi erogati a seguito di reclami degli utenti – sebbene secondo criteri di analisi non subito pienamente soddisfacenti – e ha pubblicato sul proprio sito *web* anche un numero verde disponibile per segnalare attivazioni anomale e richiedere i relativi rimborsi. Wind Tre, a seguito della presentazione della proposta di impegni, oltre a promuovere con campagne di messaggi, l'attivazione del *barring* a richiesta, ha introdotto, da dicembre 2020, una procedura rafforzata di acquisizione del consenso mediante inserimento di una OTP singola a 6 cifre, per l'acquisto dei servizi VAS in abbonamento e *one shot* (eccettuati i servizi di “*Carrier billing*”) e ha introdotto, fin da ottobre 2020, il *barring* di *default* all'attivazione dei medesimi servizi (eccettuati i servizi esclusi dalla regolamentazione e quelli di *Carrier billing*) per la clientela di nuova acquisizione. Da ultimo Wind Tre ha comunicato che uscirà dal mercato dei servizi VAS (esclusi i servizi di *Carrier billing*) tra il 31 dicembre del 2021 e il 30 giugno 2022.

RITENUTA, pertanto, la sussistenza dei presupposti per l'applicazione della sanzione amministrativa da euro 58.000,00 a euro 1.160.000,00 ai sensi dell'articolo 98, comma 16, del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259;

CONSIDERATO che, ai sensi dell'articolo 98, comma 17-*bis*, del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, nel caso di specie non si applicano le disposizioni sul pagamento in misura ridotta di cui all'articolo 16, della legge n. 689/1981;

RITENUTO, quindi, di dover determinare la sanzione pecuniaria nella misura di quattordici volte il minimo edittale, pari a euro 812.000, e che, in tale commisurazione, rilevano altresì i seguenti criteri, di cui all'articolo 11, della legge n. 689/1981:

A. Gravità della violazione

La condotta ha determinato l'attivazione e l'addebito di servizi *premium* in abbonamento senza il previo consenso per una vasta platea di utenti (oltre (*omissis*) di SIM). Inoltre, la condotta ha coinvolto anche clienti che, in ragione dell'impiego della SIM in apparati M2M, possono non immediatamente accorgersi dell'attivazione del servizio, correndo così il rischio di subire l'azzeramento del credito telefonico e i conseguenti malfunzionamenti degli apparati su cui è installata la SIM.

Sul fronte delle iniziative volte a tenere indenne la clientela dal pregiudizio economico subito, la Società pur avendo disposto riaccrediti automatici e massivi, da ultimo anche per le SIM in apparati M2M sfuggite ai precedenti rimborsi, non ha adottato ogni misura richiesta dall'ordinaria diligenza per appurare l'esatta dimensione del fenomeno e assicurare l'efficace gestione dei reclami.

La condotta, pertanto, può essere considerata di notevole entità e di lunga durata.

B. Opera svolta dall'agente per l'eliminazione o l'attenuazione delle conseguenze della violazione

La Società ha adottato, sia prima che dopo l'avvio del procedimento, numerose iniziative per porre rimedio alle conseguenze della violazione, migliorando i propri sistemi di sicurezza e di controllo, nonché rafforzando la consapevolezza degli utenti rispetto alla possibilità di applicare il *barring* sulle proprie SIM, di segnalare attivazioni anomale e di richiedere i rimborsi. In particolare, occorre tener presente l'atteggiamento collaborativo tenuto dalla Società nel corso dell'istruttoria. Al riguardo, Wind Tre ha introdotto un sistema volto a prevenire le attivazioni di servizi *premium* su SIM inserite in dispositivi M2M e, a seguito della presentazione della proposta di impegni, si è adoperata, attraverso le descritte misure del *barring* di *default* e del sistema di attivazione con OTP, per prevenire l'attivazione senza il previo consenso espresso e documentato dell'utente dei servizi VAS, non solo in abbonamento, ma anche *one shot* (eccettuati i servizi di "*Carrier billing*"). In particolare, il *barring* di *default* su tutta la nuova clientela e il sistema di attivazione di tali servizi con OTP sono stati introdotti già nelle more della consultazione pubblica avviata dall'Autorità con delibera n. 401/20/CONS, conclusasi con l'adozione, con delibera n. 10/21/CONS, delle medesime misure per i servizi digitali a contenuto in abbonamento con addebito su credito telefonico o in fattura. La Società si è altresì adoperata per individuare e rimborsare la clientela impattata, anche se in misura non completamente soddisfacente.

C. Personalità dell'agente

La Società è dotata di una organizzazione interna idonea a garantire una puntuale osservanza dell'art. 1, comma 3-*quater*, del decreto legge 31 gennaio 2007, n. 7, convertito con modificazioni in legge 2 aprile 2007, n. 40;

D. Condizioni economiche dell'agente

In considerazione del fatturato netto realizzato dalla Società nell'esercizio di bilancio 2020, pari a 4,656 mld di euro, si ritiene congrua e proporzionata l'applicazione della sanzione come sopra determinata;

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

ACCERTA

che la società Wind Tre S.p.A. – codice fiscale 02517580920, con sede legale in Largo Metropolitana, 5, 20017 – Rho (MI), in relazione alla riscontrata attivazione su larga scala di servizi *premium* in assenza del previo consenso degli utenti, ha violato l'art. 1, comma 3-*quater*, del decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7, convertito con modificazioni in legge 2 aprile 2007, n. 40;

ORDINA

alla predetta Società, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, di pagare la sanzione amministrativa pecuniaria di euro 812.000 (ottocentododicimila/00), ai sensi dell'art. 98, comma 16, del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259;

INGIUNGE

alla società Wind Tre S.p.A, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, di versare entro 30 giorni dalla notificazione del presente provvedimento, sotto pena dei conseguenti atti esecutivi a norma dell'art. 27, della citata legge n. 689/1981, fatta salva la facoltà di chiedere il pagamento rateale della sanzione ai sensi dell'art. 26 della legge 24 novembre 1981 n. 689 in caso di condizioni economiche disagiate, la somma di euro 812.000,00 (ottocentododicimila/00) alla Sezione di Tesoreria Provinciale dello Stato, avente sede a Roma, utilizzando il bollettino c/c n. 871012 con imputazione al capitolo 2379 capo X bilancio di previsione dello Stato, evidenziando nella causale "*Sanzione amministrativa irrogata dall'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, ai sensi dell'articolo 98, comma 16, del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, con delibera n. 191/21/CONS*" ovvero, in alternativa, indicando la medesima causale, utilizzando il codice IBAN: IT5400100003245348010237900 per l'imputazione della medesima

somma al capitolo 2379, capo X mediante bonifico sul conto corrente bancario dei servizi di Tesoreria Provinciale dello Stato.

Entro il termine di giorni dieci dal versamento, dovrà essere inviata in originale, o in copia autenticata, a quest'Autorità quietanza dell'avvenuto versamento, indicando come riferimento "*delibera n.191/21/CONS*".

Il presente atto può essere impugnato davanti al Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio entro 60 giorni dalla notifica dello stesso.

La presente delibera è notificata alla parte ed è pubblicata sul sito *web* dell'Autorità.

Napoli, 10 giugno 2021

IL PRESIDENTE
Giacomo Lasorella

IL COMMISSARIO RELATORE
Elisa Giomi

Per attestazione di conformità a quanto deliberato
IL SEGRETARIO GENERALE
Giulietta Gamba