

Allegato B alla delibera n. 243/25/CONS

**MODIFICA ALLE LINEE GUIDA ALLEGATE ALLA DELIBERA N. 487/18/CONS
CON RIFERIMENTO AI COSTI DI DISMISSIONE E TRASFERIMENTO
DELL'UTENZA**

Sommario

I. Premessa.....	1
II. Finalità della modifica alle Linee guida di cui alla delibera 487/18/CONS	5
III. Disposizioni in merito al recesso o al trasferimento delle utenze presso altro operatore senza spese non giustificate da costi degli operatori.....	5
IV. Costi sostenuti dall'operatore per dismettere o trasferire l'utenza	5

I. Premessa

Come noto l'**art. 98–septies decies**, comma 10, del *Codice*¹, prevede che “[r]estano ferme le disposizioni di cui all'art. 1 del decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7, convertito con modificazioni dalla legge 2 aprile 2007 n. 40”.

La delibera n. 307/23/CONS, del 4 gennaio 2023, recante “*Regolamento recante disposizioni a tutela degli utenti in materia di contratti relativi alla fornitura di servizi di comunicazioni elettroniche*”, declina la disciplina di dettaglio sui relativi contratti avendo tenuto conto, ove necessario, dell'opportuno coordinamento con il decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7 come modificato e integrato dalla legge 4 agosto 2017, n. 124 (d'ora in poi anche “Decreto”).

In tale contesto le vigenti *Linee guida sulle modalità di dismissione e trasferimento dell'utenza nei contratti per adesione*” (di seguito “*Linee guida*”) , allegate alla delibera n. 487/18/CONS, sono volte a fornire indicazioni di dettaglio agli operatori di telefonia, di reti

¹ Decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, recante “Codice delle comunicazioni elettroniche”, come rifuso dal decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 207, recante “Attuazione della direttiva (UE) 2018/1972 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, che istituisce il Codice europeo delle comunicazioni elettroniche (rifusione)”, come modificato, da ultimo, dal decreto legislativo 24 marzo 2024, n. 48 (di seguito il “Codice”).

televisive e di comunicazione elettronica per la corretta applicazione dell'art. 1, commi 1, 3 e 3-ter del Decreto².

A seguito dell'entrata in vigore del rifuso *Codice*, la Direzione tutela dei consumatori ha avviato un tavolo di confronto, con gli operatori e le associazioni dei consumatori, sulla modalità attraverso cui dare corretta interpretazione e attuazione alla disciplina in materia di tutela degli utenti contenuta nel *Codice* e ha avviato una riflessione interna sulle criticità sollevate dagli intervenuti, i cui esiti si riportano nella presente relazione.

Già dai primi confronti con gli operatori e con le associazioni dei consumatori, che hanno avuto luogo a metà del 2022, è emersa la necessità di intervenire sulle disposizioni previste in tema del recesso, come delineate nelle Linee guida allegate alla delibera n. 487/18/CONS, sia per coordinarle con la regolamentazione in materia introdotta dal *Codice* sia per chiarire quali spese possono essere addebitate in considerazione del momento in cui viene esercitato il diritto di recesso e per semplificare le metodologie di calcolo delle stesse.

Nel corso del 2023 si sono, quindi, tenuti degli incontri con gli operatori e le associazioni dei consumatori finalizzati a un confronto sui temi specifici del diritto di recesso e sull'opportunità di rivedere le modalità di quantificazione delle spese di recesso disciplinate dalla delibera n. 487/18/CONS, con cui sono state adottate le Linee guida.

Con nota del 14 marzo 2023, è stata convocata una riunione con gli operatori per acquisire elementi di valutazione in relazione agli impatti delle previsioni del Codice rispetto alla regolamentazione in materia di costi di recesso prevista dalle citate Linee guida.

All'incontro, tenutosi in data 24 marzo 2023, hanno richiesto di partecipare i seguenti soggetti interessati: ASSTEL, AIIP, AXERA, Coop Italia, Conexo, Eolo, Enegan, Iliad, Intred, Irideos, Isiline, Mynet, Sky Italia, Studio legale Gallotto,³ TIM, Tiscali, TN ET, TWT, Vianova, Vodafone e Windtre.

Con nota del 5 aprile 2023, è stata, altresì, convocata una riunione con le associazioni dei consumatori sul medesimo tema, che si è tenuta in data 14 aprile 2023, con la partecipazione di Adusbef, Unione Nazionale Consumatori, Movimento Consumatori Aps, Codacons, U.DI.Con., Mdc, Adiconsum, Cittadinanzattiva, Confconsumatori Aps.

All'esito degli incontri, gli operatori e le associazioni dei consumatori sono stati invitati a far pervenire contributi contenenti le proprie valutazioni e osservazioni sull'attuazione del nuovo Codice in merito all'aggiornamento della delibera n. 487/18/CONS.

La sintesi delle posizioni espresse nei contributi trasmessi dagli operatori (EOLO, Fastweb, TIM, SKY Italia e WINDTRE) e dalle associazioni dei consumatori (U.DI.Con. e UNC) è contenuta nell'**Allegato C** al presente provvedimento.

² Il decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7, è stato convertito con modificazioni dalla legge 2 aprile 2007, n. 40. La disciplina sui costi di recesso prevista dal Decreto è stata recentemente integrata dalla legge 4 agosto 2017, n. 124 (di seguito "Legge concorrenza").

³ In rappresentanza degli operatori: Aetherna S.r.l., Alida S.r.l., Antelma S.r.l., Comeser S.r.l., Convergenze S.p.a., Daily Telecom Mobile S.r.l., Dodonet S.r.l., Euro.Net S.r.l.s., Gate T1 S.r.l., IFM Infomaster S.p.A., Intred S.p.a., Liguria Digitale S.p.A., Macrotel S.r.l., Master Training S.r.l., Neomedia S.r.l., Rocket Way S.A.S. di Paolo Barigelli Calcari, Springo S.r.l., Tecno General S.r.l., Telmekom S.r.l., Timenet S.p.a., Zinca S.r.l.

Infine, nel corso del 2025, un operatore di servizi di comunicazioni elettroniche ha rappresentato, con istanza formalizzata, la necessità di modificare il meccanismo di determinazione dei costi realmente sostenuti per la dismissione e il trasferimento delle utenze previsto nelle Linee guida. Si illustra di seguito il contenuto dell'istanza.

Secondo l'operatore, la necessità di modificare il meccanismo di determinazione dei costi realmente sostenuti per la dismissione e il trasferimento delle utenze previsto nelle Linee guida, discende dal fatto che il criterio di cui al paragrafo V delle Linee guida non sia più economicamente sostenibile. Tale criterio, che impone il vincolo tassativo di non poter applicare al cliente il reale costo sostenuto per la dismissione/trasferimento del cliente, ma di addebitare solo la somma inferiore tra il canone mensile e il costo reale sostenuto, determina un'erosione della marginalità positiva che l'azienda non può mantenere a lungo, anche con possibili ricadute in ambito occupazionale. La società ha, pertanto, richiesto di poter applicare i costi reali se dimostrati e giustificati da analisi terze.

Tale posizione è stata illustrata, nel corso di una audizione, in cui si è analizzato il tema della sostenibilità dei costi di dismissione della linea cliente secondo il criterio previsto dalla delibera n. 487/18/CONS. In tale incontro, la società ha illustrato come il vincolo di applicare al cliente solo la somma inferiore tra il canone mensile e il costo reale sostenuto per la dismissione, senza possibilità di ribaltare sull'utenza l'effettivo costo, generi un'erosione della marginalità che potrebbe avere ricadute sul piano aziendale anche in termini occupazionali. Secondo la società, l'analisi di un soggetto accreditato certifica che i costi di dismissione, per ciascuna tecnologia di rete fissa, risultano superiori al canone medio. L'operatore sollecita, pertanto, una revisione del metodo indicato nella delibera, ritenuto non più sostenibile, e preannuncia l'invio di un contributo scritto di approfondimento giuridico e tecnico-economico.

In esito all'incontro, l'operatore ha trasmesso una nota in cui illustra la propria posizione in relazione all'interpretazione normativa che ha portato alla delibera n. 487/18/CONS (che assimila i costi di dismissione/trasferimento al valore della media dei canoni, ponendo un limite massimo addebitabile all'utente anche se le spese sono sostenute e giustificate). Secondo la società detta previsione delle Linee guida non è in linea con la Legge Bersani (L. 40/2007) come modificata dalla Legge Concorrenza (L. 124/2017). La società ritiene che il testo legislativo post-modifica stabilisca che le spese sono commisurate al valore del contratto e ai costi reali sopportati dall'azienda (o ai costi sostenuti per dismettere/trasferire). Inoltre, la legge richiede che l'operatore comunichi all'Autorità i costi reali sostenuti, esplicitando analiticamente la composizione di ciascuna voce e la rispettiva giustificazione economica. Secondo l'operatore, questo onere implicherebbe che la legge contempla la possibilità di addebitare il costo reale una volta che esso sia stato analizzato e valutato come giustificato, rendendo illogica la soglia massima del "canone medio" se il costo reale dovesse superarla. A supporto della propria istanza di rivedere l'interpretazione della Legge Bersani e consentire l'applicazione dei costi reali, l'operatore ha allegato le risultanze della revisione, effettuata da un soggetto specializzato, dei costi di dismissione e trasferimento per l'anno 2024.

Secondo l'operatore, in conclusione, la delibera n. 487/18/CONS ha stabilito una "presunzione assoluta" di assimilazione dei costi di recesso al valore della media dei canoni, limitando così le spese addebitabili, mentre la Legge Bersani, come modificata, aveva confermato la possibilità di fare riferimento ai costi reali sopportati.

L'istanza presentata, in conclusione, evidenzia un potenziale problema di mancato recupero dei costi di recesso.

Prima di ogni decisione di carattere particolare l'Autorità ritiene opportuno, alla luce dell'impatto che la questione sottoposta determina nel mercato dei servizi di comunicazioni elettroniche e media, acquisire le valutazioni di tutti i soggetti interessati al fine di stabilire una regolamentazione di carattere generale.

D'altra parte, si osserva che una revisione delle Linee Guida sui costi di recesso si rende necessaria anche alla luce delle numerose novità normative e regolamentari intervenute successivamente al 2018 quali:

- Decreto Legislativo 8 novembre 2021, n. 207: Attuazione della Direttiva (UE) 2018/1972 che istituisce il *Codice europeo delle comunicazioni elettroniche*.
- Delibera n. 23/23/CONS, recante *“Disposizioni in materia di qualità e carte dei servizi di comunicazioni mobili e personali”*;
- Delibera n. 156/23/CONS recante *“Disposizioni in materia di qualità e carte dei servizi di comunicazioni elettroniche accessibili al pubblico da postazione fissa”* e il relativo Allegato A, recante *“Regolamento in materia di qualità e carte dei servizi di comunicazioni da postazione fissa”*;
- Delibera n. 307/23/CONS recante *“Conclusione del procedimento e della consultazione pubblica inerente alla modifica del regolamento recante disposizioni a tutela degli utenti in materia di contratti relativi alla fornitura di servizi di comunicazioni elettroniche conclusione del procedimento e della consultazione pubblica inerente alla modifica del regolamento recante disposizioni a tutela degli utenti in materia di contratti relativi alla fornitura di servizi di comunicazioni elettroniche”*;
- Delibera n. 106/25/CONS recante *“Conclusione del procedimento e della consultazione pubblica inerente a disposizioni a tutela degli utenti finali in materia di trasparenza nell'offerta dei servizi di comunicazione elettronica e nella presentazione del numero chiamante”*;

Ciò premesso, completate le preliminari valutazioni, consolidata la necessità di avviare una riflessione per rivedere le Linee guida vigenti, allegate alla delibera n. 487/18/CONS, unicamente in relazione allo specifico tema dei costi ammessi come spese in caso di recesso, l'Autorità avvia un procedimento e una connessa consultazione pubblica per la suddetta modifica.

In **Allegato D** alla delibera è riportato, al fine di acquisire osservazioni, l'attuale schema di questionario sui costi di dismissione e trasferimento che gli operatori devono annualmente trasmettere all'Autorità ai fini delle verifiche di ufficio sulla congruità dei costi di recesso e trasferimento applicati ai clienti, o comunque di un monitoraggio sull'andamento dei costi nel mercato a livello complessivo.

Si riporta di seguito una descrizione della proposta di modifica alle attuali Linee guida che si propone di adottare.



II. Finalità della modifica alle Linee guida di cui alla delibera 487/18/CONS

Le modifiche proposte alle Linee guida sono volte a fornire indicazioni di dettaglio agli operatori di comunicazioni elettroniche e di servizi media (cd. reti televisive nel Decreto) per la corretta applicazione dell'art. 1, comma 3 del *Decreto* tenuto conto, per quanto applicabile ai soggetti coinvolti, di quanto previsto dal *Codice* e dalla delibera n. 307/23/CONS. Gli esiti del presente procedimento vanno quindi a integrare e modificare le Linee guida allegate alla delibera n. 487/18/CONS.

III. Disposizioni in merito al recesso o al trasferimento delle utenze presso altro operatore senza spese non giustificate da costi degli operatori

Ai sensi dell'art. 1, comma 3, del *Decreto*, come di seguito richiamato, le spese di recesso devono essere commisurate al valore del contratto e ai costi realmente sopportati dall'azienda, ovvero ai costi sostenuti per dismettere la linea telefonica o trasferire il servizio:

3. ***I contratti per adesione stipulati con operatori di telefonia e di reti televisive e di comunicazione elettronica, indipendentemente dalla tecnologia utilizzata, devono prevedere 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 e non possono imporre un obbligo di preavviso superiore a trenta giorni. Le clausole difformi sono nulle, fatta salva la facoltà degli operatori di adeguare alle disposizioni del presente comma i rapporti contrattuali già stipulati alla data di entrata in vigore del presente decreto entro i successivi sessanta giorni. In ogni caso, le spese relative al recesso o al trasferimento dell'utenza ad altro operatore sono 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, e comunque rese note al consumatore al momento della pubblicizzazione dell'offerta e in fase di sottoscrizione del contratto, nonché comunicate, in via generale, all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, esplicitando analiticamente la composizione di ciascuna voce e la rispettiva giustificazione economica.***

IV. Costi sostenuti dall'operatore per dismettere o trasferire l'utenza

Sulla base della suddetta previsione le spese di recesso, citate al paragrafo sub a), della sezione VII delle vigenti Linee Guida, 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. Trattandosi di spese che remunerano i costi realmente sostenuti dall'azienda, l'entità di tali spese, in linea generale, non dipende dal momento in cui il diritto di recesso è esercitato.

In base alle vigenti Linee guida, per “valore del contratto” si intende il “prezzo implicito” (o “canone 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 non può eccedere i 24 mesi).



In base alle attuali Linee guida, inoltre, il “valore del contratto” così individuato rappresenta un limite alle spese che l’operatore può addebitare all’utente.

Tuttavia è indubbio che il Decreto, per i contratti per adesione stipulati con operatori di telefonia e di reti televisive e di comunicazione elettronica, indipendentemente dalla tecnologia utilizzata, prevede che ***In ogni caso, le spese relative al recesso o al trasferimento dell’utenza ad altro operatore sono 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, e comunque rese note al consumatore al momento della pubblicizzazione dell’offerta e in fase di sottoscrizione del contratto, nonché comunicate, in via generale, all’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, esplicitando analiticamente la composizione di ciascuna voce e la rispettiva giustificazione economica.***

Vi è quindi un chiaro riferimento al valore del contratto e ai costi sostenuti i quali, tra l’altro, devono essere comunicati all’Autorità.

La commisurazione al valore del contratto e ai costi sostenuti è stata interpretata, nelle vigenti Linee Guida, come l’applicazione del valore minimo tra canone medio dell’offerta del cliente e costo di dismissione dell’operatore. Ciò fa sì che, nel caso di un costo superiore al canone, l’operatore non recupera il costo; nel caso di un costo minore al canone, l’operatore non può applicare il canone ma il costo, in tal modo non potendo beneficiare di un margine che potrebbe compensare altre situazioni di sottocosto (ad esempio nel caso di migrazioni il costo è in genere inferiore alle cessazioni, potendosi quindi, a parità di canone, le due situazioni compensarsi).

Si ritiene, a tale proposito, che l’attuale modalità di recupero dei costi di cessazione, basata sul valore del contratto, possa restare valida laddove gli operatori non presentino specifiche istanze di approvazione di costi effettivamente sostenuti. In tal modo il mercato dispone di un valore medio di riferimento che può rappresentare una ragionevole approssimazione dei costi medi sostenuti, senza alcuno specifico procedimento di approvazione. Ciò determina una indubbia semplificazione amministrativa.

Si ritiene, tuttavia, opportuno, proprio alla luce della stessa previsione del Decreto sopra richiamata, consentire a un operatore che richiede una verifica dei costi sostenuti, al fine di poterli recuperare, di presentare una istanza all’Autorità in tal senso, con allegata una certificazione di un soggetto accreditato. L’Autorità è tenuta a valutare tale istanza e, se del caso, ad approvare, con modifiche, la proposta di costo di recesso per ciascuna specifica tecnologia. È evidente, infatti, che l’operatore, rinunciando all’applicazione del valore del contratto, dovrà applicare i costi sostenuti per ciascuna tipologia di offerta. Ciò al fine di prevenire condotte opportunistiche.

I costi realmente sostenuti indicati nel Decreto includono componenti di costi *wholesale* e di costi interni, che in base alle Linee Guida devono essere comunicati all’Autorità. Si forniscono di seguito elementi di dettaglio.

Costi realmente sostenuti



I costi realmente sostenuti rappresentano quei costi legati alla gestione delle attività di disattivazione del servizio e/o trasferimento ad altro operatore e includono una componente di costi esterni e costi interni.

I primi sono i costi sostenuti per la disattivazione dei servizi all'ingrosso acquistati da terzi operatori, mentre i costi interni includono quelle attività svolte internamente all'azienda in caso di disattivazione o migrazione della linea e sono dati dalla somma dei costi commerciali, amministrativi e tecnici sostenuti per la dismissione o il trasferimento⁴:

- *Costi commerciali*: tra questi rientrano quelli relativi alle attività di acquisizione della richiesta di cessazione o migrazione dell'utente finale inerenti alla gestione documentale (in caso di dismissione dell'utenza)⁵ e di emissione dell'ordinativo (in caso di dismissione e trasferimento dell'utenza).⁶
- *Costi amministrativi*: riguardano principalmente la gestione della chiusura della richiesta, ossia quelli relativi alla verifica dello stato del cliente – eventuale morosità, dati di recapito dell'ultima fattura – e alla chiusura del contratto con l'emissione dell'ultima fattura.
- *Costi tecnici*: sono quelli relativi alle attività di *deprovisioning* tecnico necessarie per la gestione tecnica della linea, tra cui gli eventuali costi relativi al ritiro dell'antenna o degli apparati, le verifiche del processo automatico e le lavorazioni manuali, l'interfaccia con l'operatore *wholesale*, le attività legate alla *number portability*.

A tal riguardo, l'Autorità ha acquisito dagli operatori, senza tuttavia alcuna valutazione né acquiescenza dei valori riportati, dati, da comunicare ai sensi delle Linee guida, riferiti ai costi di disattivazione e migrazione. Ad esempio, facendo la media dei principali operatori, si ottengono, per la rete fissa, i valori medi di costi di disattivazione per tecnologia. Si osserva che i costi *wholesale* incidono sempre per meno del 50%. I costi di migrazione sono sostanzialmente inferiori ai costi di cessazione.

Nella modifica che si propone alle Linee guida vigenti si prevede che, se l'operatore ritiene che i costi di dismissione o trasferimento siano superiori al "canone implicito", lo stesso può fornire una adeguata e certificata documentazione contabile all'Autorità, la quale avvia un procedimento di verifica in contraddittorio con l'operatore ai fini dell'approvazione.

L'operatore dovrà, a tale proposito, allegare ogni necessaria evidenza contabile certificata da un soggetto terzo accreditato.

La verifica dovrà riguardare tutte le tipologie di accesso, rinunciando, l'operatore, in tal modo ad applicare il valore del contratto (modalità semplificata).

L'operatore non potrà applicare i costi proposti prima dell'approvazione da parte dell'Autorità la quale, svolto il procedimento di verifica, adotta una decisione in relazione al valore che si ritiene congruo del costo di disattivazione e/o trasferimento per ciascuna offerta

⁴ Non rientrano nelle attività attribuibili alla dismissione e al trasferimento dell'utenza, quelle relative al recupero dei crediti e alla gestione dei reclami.

⁵ Rientrano in tale categoria gli eventuali costi relativi alla lettura e alla tipizzazione del documento, nonché alla scannerizzazione e all'archiviazione dei documenti cartacei.

⁶ Rientrano in tale categoria gli eventuali costi attribuibili all'ordine di disdetta, ossia i costi relativi alla gestione di richieste incomplete o eccezioni, alle verifiche sulla situazione del cliente, al contatto cliente (solo in caso di dismissione), all'emissione ordinativo.

dell'operatore. Tale valore potrà anche risultare inferiore al canone implicito. In tal caso l'operatore non potrà più optare per l'applicazione di quest'ultimo.

Resta altresì confermato l'obbligo, per tutti gli operatori e senza che ciò dia luogo ad alcun procedimento (quindi ai soli fini di un monitoraggio), di comunicazione, entro il 30 giugno di ciascun anno, dei costi sostenuti per le attività di dismissione e trasferimento della linea con riferimento all'anno contabile precedente esplicitando analiticamente la composizione di ciascuna voce e la rispettiva giustificazione nelle modalità indicate nel Questionario sui costi di dismissione e trasferimento degli utenti finali (**Allegato D**). Il questionario potrà essere soggetto a modifiche e revisioni.

Resta fermo che i costi di dismissione o trasferimento vanno pubblicati, per ciascun gruppo di offerte, nella pagina di "trasparenza tariffaria".

Prima di concludere, appare opportuno premettere che, per evidente esigenza di coerenza dell'attività amministrativa, alla presente delibera si applicano, per quanto applicabile ai soggetti coinvolti, le definizioni di cui all'art. 1, dell'Allegato B, alla delibera n. 307/23/CONS recante il *"Regolamento recante disposizioni a tutela degli utenti finali in materia di contratti relativi alla fornitura di servizi di comunicazioni elettroniche"* e, per quanto applicabili, valgono le definizioni di cui all'art. 2 del *Codice*.

L'Autorità vigila sull'attuazione delle presenti disposizioni ai sensi dell'art. 1, comma 4, del *Decreto* il cui presidio sanzionatorio, art. 98, comma 16, del vecchio *Codice* di cui al decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, va riferito a quanto previsto dall'art. 30, comma 19, del nuovo *Codice* ai sensi del quale *"19. In caso di inosservanza delle disposizioni di cui agli articoli 98, 98-quindecies, 98-sedecies, 98-septies decies e 98-duodetrices il Ministero o l'Autorità, secondo le rispettive competenze, comminano una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 25.000,00 a euro 5.000.000,00 [omissis]"*.

Si chiede ai soggetti interessati di fornire le proprie valutazioni in merito alle proposte dell'Autorità.