

## ALLEGATO B ALLA DELIBERA N. 487/18/CONS

### SINTESI DEI CONTRIBUTI ALLA CONSULTAZIONE PUBBLICA DI CUI ALLA DELIBERA N. 204/18/CONS E VALUTAZIONI DELL'AUTORITÀ

#### 1 Ambito di applicazione e finalità delle Linee guida

##### *Osservazioni degli operatori*

Con riferimento all'ambito di applicazione oggettivo delle Linee guida, in generale, la maggior parte degli operatori condivide il riferimento ai soli contratti per adesione. Un operatore chiede di esplicitare che i contratti per adesione comprendono sia quelli di tipo prepagato, sia quelli in abbonamento, nonché quelli relativi ai servizi televisivi, compresi quelli erogati in modalità satellitare.

Con riferimento all'ambito di applicazione soggettivo delle Linee guida, un operatore rileva che all'articolo 1, comma 3 seconda parte e comma 3<sup>ter</sup>, il legislatore individua quale destinatario delle misure il solo “consumatore”, mentre al comma 3<sup>bis</sup> anche “l'utente”. Secondo l'operatore, ciò potrebbe indurre a ritenere che il legislatore abbia voluto prevedere una “diversa gradazione delle tutele” anche se “l'impressione è che si tratti solo di imprecisioni nella tecnica legislativa”. Un altro soggetto consultato ritiene che lo schema di provvedimento, nell'annoverare oltre che il “consumatore” anche gli “utenti finali non residenziali”, amplierebbe illegittimamente la tutela nei confronti della clientela *business* eccedendo i limiti di legge. Tale operatore rileva, inoltre, che l'affermazione secondo cui le linee guida non si applicherebbero alla clientela *business* di maggiori dimensioni sarebbe vaga e priva di definizione. Viene infine eccepito, da altro operatore che l'utente dei servizi di televisione a pagamento non sarebbe un cliente “debole” in quanto fruisce di un servizio “voluttuario” e già dispone di strumenti per recedere liberamente dal contratto stipulato.

In merito all'efficacia temporale delle linee guida, diversi operatori sostengono che, per garantire la certezza dei rapporti giuridici, la nuova disciplina deve applicarsi esclusivamente ai contratti stipulati dopo l'entrata in vigore delle stesse. A loro dire, infatti l'applicazione retroattiva potrebbe alterare, in modo inatteso da entrambe le parti, i presupposti economici su cui è stato concordato il sinallagma contrattuale, oltre a determinare un inatteso impatto economico su rapporti consolidati. In particolare, un operatore propone che: a) per i contratti per adesione acquisiti prima del 29 agosto 2017 (data di entrata in vigore della Legge concorrenza), le Linee guida applicabili fino alla

scadenza dei contratti sono quelle previgenti del 2 luglio 2007; b) per i contratti per adesione acquisiti successivamente alla data del 29 agosto 2017 e prima dell'entrata in vigore delle nuove Linee guida, suggerisce l'apertura di un periodo di monitoraggio da parte dell'Autorità sulle eventuali segnalazioni di consumatori da trasmettere all'operatore al fine della corretta gestione del cliente.

Alcuni operatori richiedono la previsione di un periodo temporale per consentire l'adeguamento alle linee guida delle condizioni contrattuali e di offerta destinate a nuovi clienti. Tale periodo, stimato da un operatore in almeno 150 giorni, sarebbe necessario per lo svolgimento di distinte attività decorrenti dalla data di adozione del provvedimento finale: i) la revisione contrattuale e di offerta; ii) la predisposizione dei materiali informativi in attuazione alle norme di trasparenza; iii) gli adeguamenti tecnici conseguenti.

#### *Valutazioni dell'Autorità*

L'Autorità precisa che le disposizioni si applicano ai rapporti tra operatori e coloro, persone fisiche o giuridiche, che sottoscrivono o intendono sottoscrivere un contratto per adesione per la fornitura di servizi di telefonia, televisivi e di comunicazione elettronica. Conseguentemente si modifica il punto 2 delle Linee guida espungendo la seguente specificazione *“inclusi gli utenti finali non residenziali. Le previsioni non si applicano ai contratti, quali quelli in uso per la fornitura di servizi alla clientela business di maggiori dimensioni, nei quali le clausole sono negoziate e, pertanto, non ricorre la fattispecie del contratto per adesione”*.

Con riferimento alle osservazioni avanzate da alcuni operatori in merito alla circostanza che le disposizioni delle linee guida non si applicherebbero anche ai contratti stipulati prima dell'entrata in vigore delle stesse, si osserva quanto segue.

La *ratio* delle disposizioni introdotte dal legislatore è quella di agevolare, tramite la facoltà di recesso, il passaggio dell'utenza ad altro operatore, senza vincoli di tempo, ritardi e spese non giustificate. Ciò che rileva e viene tutelato è dunque il diritto dell'utente di recedere dal contratto indipendentemente dal momento in cui questo è stato stipulato. L'Autorità, pertanto, ritiene che non si debba considerare il momento di sottoscrizione del vincolo contrattuale, ma il momento in cui il diritto di recesso viene esercitato dall'utente. Ne consegue che, a meno di non svuotare di contenuto le tutele introdotte dal decreto Bersani e rafforzate con la legge concorrenza, le disposizioni introdotte dalle linee guida si applicano a tutti i casi recesso esercitato dopo la loro entrata in vigore. Accedendo alla tesi degli operatori, che invertono i piani di tutela, si finirebbe per introdurre una disparità di trattamento tra utenti penalizzando immotivatamente quelli che hanno sottoscritto il contratto prima dell'adozione delle Linee guida. In ogni caso, l'Autorità ritiene di far partire l'attività di vigilanza tesa a verificare la corretta attuazione delle disposizioni contenute nelle Linee guida decorsi 60 giorni dalla loro pubblicazione sul sito *web* dell'Autorità, al fine di consentire agli operatori di adeguarsi.

## 2 Credito residuo

### *Osservazioni degli operatori*

Alcuni operatori concordano con la proposta secondo cui la perdita dell'eventuale credito residuo non può essere considerata una spesa giustificata dai costi dell'operatore e come tale suscettibile di essere posta a carico dell'utente in caso di esercizio della facoltà di recesso o di trasferimento dell'utenza.

Un operatore chiede che venga specificato che il credito residuo per la clientela prepagata è esclusivamente l'importo ricaricato autonomamente dal cliente e non anche gli importi riconosciuti in forma di bonus, promozione o altra iniziativa del gestore di servizi nella sua integralità. L'operatore chiede, inoltre, in alternativa al trasferimento del credito residuo all'operatore *recipient* anche la possibilità di prevedere il trasferimento del credito residuo ricaricato su altra SIM dell'operatore *donating*.

Anche le associazioni dei consumatori si sono espresse sul tema del credito residuo. Di esse una auspica che siano fissati dei limiti massimi ai costi che gli operatori imputano a titolo di 'spese amministrative' per la liquidazione del credito residuo. Mentre, un'altra associazione evidenzia come la prassi degli operatori di addebitare il credito residuo in occasione della disattivazione o del trasferimento dell'utenza ad altro gestore, costituisca una palese violazione dell'art. 1, commi 1 e 3, del decreto Bersani.

### *Valutazioni dell'Autorità*

L'Autorità ritiene che il credito residuo debba comprendere esclusivamente l'importo ricaricato autonomamente dal cliente e non anche gli importi riconosciuti in forma di *bonus*, promozione o altra iniziativa del gestore di servizi nella sua integralità. Si ricorda in proposito che il decreto Bersani tutela soltanto il credito "acquistato" e non quello "regalato" o, comunque, non corrispondente ad un effettivo esborso dell'utente da cui vanno dedotti i costi sostenuti per l'operazione di trasferimento, sui quali l'Autorità vigila affinché siano effettivamente giustificati e pertinenti, come imposto dalla legge. Anche in relazione alla richiesta di alcune associazioni dei consumatori di prevedere dei limiti di spesa agli addebiti sul credito residuo, si rappresenta che l'Autorità vigila costantemente anche i costi corrisposti al vecchio gestore e decurtati direttamente dall'importo di credito residuo, affinché siano effettivamente giustificati e pertinenti.

Con riferimento, invece, alla richiesta di consentire agli operatori anche la possibilità di prevedere il trasferimento del credito residuo ricaricato su altra SIM dell'operatore *donating*, l'Autorità ribadisce che consentire all'operatore la possibilità, in caso di recesso, di trattenere l'eventuale credito residuo su altra SIM, significherebbe mantenere in vita il rapporto contrattuale nonostante il cliente abbia deciso di recedere dal contratto. In altre parole, il cliente pur di non perdere il credito residuo, sarebbe fortemente disincentivato a porre fine al rapporto contrattuale con il vecchio gestore, e

sarebbe costretto a prolungarne il rapporto contrattuale fino all'esaurimento del credito. In tal modo, però, si finirebbe per reintrodurre un limite temporale all'esercizio del diritto di recesso - limite che invece il decreto Bersani ha inteso espressamente rimuovere.

### **3 Modalità di recesso e trasferimento delle utenze senza vincoli temporali e senza ritardi non giustificati**

#### *Osservazioni degli operatori*

Con riferimento alle modalità di recesso e trasferimento delle utenze senza vincoli temporali, in linea di massima gli operatori concordano con le previsioni contenute nelle Linee guida.

In particolare, un operatore, pur concordando con le previsioni dell'Autorità evidenzia che alla luce delle procedure di migrazione vigenti, non sempre i tempi per realizzare la cessazione/migrazione rientrano nella disponibilità dell'operatore *donating*, come ad esempio nel caso di utilizzo di servizi *wholesale* di altri operatori dove le tempistiche possono anche dipendere dall'operatore *recipient* o da quello che gestisce il servizio di accesso *wholesale*.

Analogamente, un altro operatore, ritiene che 30 giorni di preavviso non possono essere considerati sufficienti per completare tutte le operazioni di trasferimento dell'utenza, ove solo si consideri che per alcuni servizi all'ingrosso sono previsti tempi di *provisioning* mediamente superiori a 30 giorni, ai quali bisognerebbe aggiungere quelli necessari per adempiere alle altre procedure obbligatorie previste dalla normativa, nonché quelli dovuti agli eventuali *KO* tecnici o formali.

Secondo un'Associazione dei consumatori il limite temporale massimo di 30 giorni tra la comunicazione del recesso da parte dell'utente e il distacco effettivo della linea telefonica ad opera del fornitore del servizio deve essere rispettato. Solo così, infatti, il consumatore avrà la possibilità di gestire, nella maniera più fattiva e conveniente possibile, le proprie situazioni personali e lavorative.

#### *Valutazioni dell'Autorità*

In merito alla richiesta di prevedere la possibilità di estendere il periodo di preavviso in modo da tenere conto dei maggiori tempi di *provisioning*, si osserva che tale termine è previsto non già dalle Linee guida, ma dall'articolo 1, comma 3, del decreto Bersani che statuisce che i contratti per adesione “*non possono imporre un obbligo di preavviso superiore a 30 giorni*”. Evidentemente, il fine di tale previsione è quello garantire all'utenza di poter cambiare operatore in qualunque momento e che il trasferimento avvenga in un periodo di tempo prestabilito.

#### **4 Costi sostenuti dall'operatore per dismettere o trasferire l'utenza**

##### *Osservazioni degli operatori*

La maggior parte degli operatori non condivide la proposta dall'Autorità circa la determinazione dei costi che gli operatori possono imputare agli utenti a fronte delle spese sostenute per dismettere o trasferire l'utenza. In linea generale, gli operatori ritengono che le spese di recesso debbano essere commisurate sia al valore del contratto sia ai costi reali sopportati dall'azienda e considerano i due elementi collegati, in modo tale da risultare sommati tra di loro, e non disgiunti, in quanto l'intenzione del legislatore non era quella di imporre un importo minimo tra due, ma quella di fornire un termine di paragone tra il valore del contratto e l'importo richiesto.

Alcuni operatori ritengono che tali costi dovrebbero essere riconosciuti indipendentemente dal momento in cui l'utente recede dal contratto, in quanto previsti dal decreto Bersani. Secondo la loro lettura dell'articolo 3, comma 1, della Legge concorrenza, le spese sostenute dall'operatore per dismettere o trasferire l'utenza non dipendono dal momento nel quale il recesso è esercitato e non esclude che tali importi possano essere richiesti in qualsiasi momento della vita contrattuale del servizio. Altri operatori non condividono "*l'assioma*" secondo cui il trasferimento dell'utenza ad altro operatore non comporti alcun costo, in quanto anche in caso di migrazione vengono svolte delle attività da parte dell'operatore *donating* le quali vanno, pertanto, remunerate non potendo ritenersi che tali costi vengano recuperati attraverso i costi di attivazione che il cliente paga all'operatore *recipient*. La metodologia proposta dall'Autorità potrebbe arrecare un danno agli operatori, che in tal modo non recupererebbero i costi effettivamente sostenuti, e comportare una perdita di benessere per i consumatori dovuta dall'incremento dei canoni maggiorati dei costi non altrimenti recuperabili.

Un operatore rileva altresì che, ai fini del calcolo degli importi addebitabili all'utente, devono essere considerati tutti gli oneri sostenuti dall'operatore per attuare tecnicamente la disattivazione/migrazione della linea, oltre ai correlati oneri gestionali di cessazione del rapporto di utenza.

Con riferimento al valore del contratto, la maggior parte degli operatori non condivide la formulazione proposta dall'Autorità. In particolare, un operatore ritiene che il riferimento al valore del contratto non può esser interpretato in senso alternativo ma cumulativo rispetto alle spese sostenute dall'operatore; in ogni caso queste devono essere sempre riconosciute anche se il diritto di recesso è esercitato in prossimità della scadenza del contratto, alla sua scadenza, ovvero in un momento successivo. L'operatore, fa altresì presente che le linee guida non contemplano la circostanza per cui alcuni dei contratti in essere, trascorso un certo periodo iniziale, prevedono il rinnovo a tempo indeterminato e per i quali non sarebbe possibile stabilire un valore dal momento che la loro durata è indeterminata. Per queste ragioni, l'operatore ritiene che, indipendentemente dalla durata del contratto, dalla sua scadenza e dal momento in cui l'utente esercita il diritto di recesso, le spese sostenute per prevedere alle operazioni di disattivazione e/o trasferimento

dell'utenza siano sempre riconosciute, in adempimento agli obblighi previsti dalla stessa Legge Bersani. Un altro operatore ritiene che il valore del contratto vada invece individuato nella somma dei corrispettivi previsti dall'operatore durante la sua vigenza, dall'inizio del contratto fino alla scadenza e non il valore residuo del contratto come proposto dall'Autorità.

Nello specifico, diversi operatori propongono modifiche alla formula affinché questa tenga conto delle componenti variabili o di eliminare il parametro  $\alpha$  che rischia di rendere incerto il quadro normativo all'interno del quale gli operatori quantificano i propri costi di recesso. Un altro operatore precisa che nel valore del contratto vanno inclusi oltre al canone mensile, diversi elementi che non sono stati considerati (il valore del traffico, il ciclo di vita del cliente e il suo grado di fedeltà e fidelizzazione, la pubblicità "indiretta") e non concorda con l'assunto secondo il quale le spese di recesso sarebbero nulle quando il contratto giunge alla scadenza, dal momento che queste devono essere commisurate al valore del contratto. Infine, un operatore osserva che l'individuazione di soglie di allerta oltre ad essere estranea ai compiti di vigilanza assegnati per legge all'Autorità, finirebbe per allineare al ribasso la qualità dei servizi offerti agli utenti nella fase di scioglimento dei vincoli contrattuali, precludendo alle imprese di allestire le procedure più sicure ed efficienti a vantaggio di quelle meno costose.

In conclusione, gli operatori chiedono che le linee guida tengano conto che i costi di disattivazione possano essere richiesti, ove adeguatamente comunicati, anche successivamente alla scadenza del primo periodo contrattuale e venga eliminato il riferimento al minimo tra valore del contratto e costi in quanto l'intenzione del legislatore non era quella di imporre un importo minimo tra due, ma quella di fornire un termine di paragone tra il valore del contratto e l'importo richiesto.

Sul punto anche le associazioni dei consumatori si sono espresse. Ed in particolare un'associazione, auspica che venga data la possibilità anche ai consumatori di poter effettuare un calcolo realistico del valore del loro contratto, e propone di semplificare il criterio di calcolo con l'applicazione di tabelle *standard*. Mentre un'altra associazione ritiene congrua la definizione di "valore del contratto" fornita dall'Autorità e reputa legittimo addebitare agli utenti, in caso di recesso, unicamente oneri relativi a costi sostenuti dagli operatori per la disattivazione e/o il trasferimento dell'utenza pertinenti e dimostrabili.

Con riferimento agli obblighi informativi, alcuni operatori concordano con la previsione secondo cui le spese di recesso devono essere rese note al consumatore al momento della pubblicizzazione dell'offerta ed in fase di sottoscrizione del contratto, nonché comunicate all'Autorità esplicitando analiticamente la composizione di ciascuna voce e la rispettiva giustificazione economica. Tuttavia, un operatore suggerisce di chiarire nelle Linee guida che, ai fini della corretta ottemperanza agli obblighi informativi sui costi di recesso, sia sufficiente fornirne dettagliata indicazione sul sito *web*, nella pagina dedicata alle singole offerte, nei prospetti informativi predisposti con le modalità previste dalla delibera n. 252/16/CONS, nonché in tutte le comunicazioni alla clientela

preordinate alla stipula del contratto. Mentre un altro operatore evidenzia che l'Autorità non può gravare l'operatore di oneri che non gli competono.

### *Valutazioni dell'Autorità*

Stando a quanto disposto dall'articolo 1, comma 3, della Legge concorrenza le spese relative al recesso o al trasferimento dell'utenza devono essere commisurate ai costi realmente sostenuti per dismettere o trasferire l'utenza e al valore del contratto.

Entrambi i parametri secondo il legislatore dovranno essere presi in considerazione ai fini di una corretta quantificazione delle spese di recesso. Il ricorso al valore del contratto pone, ad avviso dell'Autorità, un limite alle spese sostenute dall'operatore per dismettere o trasferire le utenze, anche nell'eventualità in cui queste siano realmente sostenute e giustificate. L'Autorità ritiene, infatti, che il legislatore abbia voluto evitare che gli operatori innalzino artificiosamente i costi di recesso, o anche più semplicemente non si adoperino ad efficientarli, col solo intento di limitare l'esercizio del diritto di recesso da parte dell'utenza. È noto infatti, che il riconoscimento dei costi sostenuti non incentiva gli operatori a minimizzare i costi. Nel caso di specie, il pieno riconoscimento delle spese sostenute potrebbe fornire agli operatori un valido strumento per innalzare gli *switching cost*, contravvenendo agli obiettivi che Legge concorrenza intende realizzare, ossia la tutela dei consumatori e la promozione della concorrenza.

Va tuttavia rilevato, come segnalato anche dalla gran parte degli operatori, che la definizione del valore del contratto utilizzata dall'Autorità, e cioè la somma dei corrispettivi ancora dovuti, non permette il riconoscimento delle spese di recesso se questo dovesse avvenire proprio alla scadenza del contratto o successivamente a questo momento. Come rilevato anche nel documento sottoposto a consultazione pubblica, alla scadenza del contratto la somma dei corrispettivi ancora dovuti è pari a zero e di conseguenza, essendo le spese di recesso imputabili pari al minimo tra i costi realmente sostenuti e il valore del contratto, nulla potrà essere imputato agli utenti che recedono dal contratto.

L'Autorità, anche al fine di tenere conto delle perplessità sollevate dagli operatori (e in particolar modo del fatto che per i contratti che non hanno una durata determinata il ricorso alla somma dei corrispettivi ancora dovuti ne renderebbe difficile la determinazione) ritiene opportuno sostituire la definizione di valore del contratto contenuta nel documento di consultazione pubblica, e utilizzare come indicatore del valore del contratto 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 noto non può eccedere i 24 mesi). Le spese che l'operatore può imputare agli utenti che recedono anticipatamente dal contratto a fronte dei costi sostenuti, non possono essere superiori al minimo tra i costi realmente sostenuti (anche se giustificati) e il valore del contratto così definito.

In merito agli obblighi informativi, l’Autorità ritiene che, in fase di pubblicizzazione dell’offerta, gli operatori sono tenuti a pubblicare, con le modalità di cui all’articolo 4 della delibera n. 252/16/CONS, il dettaglio delle spese nella pagina *web* “trasparenza tariffaria”, evidenziando, per ciascuna offerta, tutte le spese che l’utente dovrà sostenere in corrispondenza di ogni mese in cui il recesso potrebbe essere esercitato, mentre in fase di sottoscrizione del contratto gli operatori devono rendere note, verbalmente e attraverso idonea informativa – chiara e sintetica – da allegare al contratto, tutte le spese che l’utente dovrà sostenere eventualmente anche in corrispondenza di ogni mese in cui il recesso potrebbe essere esercitato.

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.

## **5 Restituzione totale o parziale degli sconti sui servizi e sui prodotti**

### *Osservazioni degli operatori*

La maggior parte degli intervenuti, non condivide la proposta contenuta nelle linee guida sulla restituzione totale o parziale degli sconti sui servizi e sui prodotti. In particolare, alcuni operatori non concordano circa la proporzionalità e la giustificazione della misura proposta, che non consentirebbe di richiedere la restituzione degli sconti agli utenti che recedono anticipatamente. In particolare, un operatore ritiene che il rispetto del vincolo temporale non può considerarsi una barriera al trasferimento dell’utente come ipotizzato dall’Autorità, in quanto un lasso di tempo di ventiquattro mesi non è particolarmente vincolante. Tale operatore ritiene che l’attuale metodo di recupero delle promozioni sia l’unico metodo equo e ragionevole in quanto tutela entrambe le parti contrattuali. L’impossibilità di richiedere gli sconti in caso di recesso anticipato genererebbe un elevato livello di incertezza in capo all’operatore che non potrebbe contare sulla restituzione degli sconti: ciò condurrebbe necessariamente a limitare le proprie promozioni.

Di pari avviso sono anche altri operatori i quali dichiarano che, oltre al valore del contratto e ai costi per la disattivazione e/o trasferimento della linea, è giustificato addebitare all’utente anche il valore della promozione in caso di recesso da offerte promozionali in quanto l’utente, che ha ottenuto il beneficio aggiuntivo degli sconti dall’operatore, deve ripristinare l’equilibrio economico che è venuto meno per l’operatore poiché l’utente non ha portato a termine il rapporto contrattuale. Per questi operatori soluzioni differenti renderebbero le attuali politiche e strategie commerciali insostenibili,

se non a fronte di un aumento prezzi o l'eliminazione degli sconti e della rateizzazione degli importi.

Un operatore pur condividendo l'assunto che qualifica come eccessivamente onerosa l'integrale restituzione della promozione goduta, soprattutto in prossimità della scadenza del vincolo, ritiene tuttavia doveroso trovare una soluzione intermedia, che consenta all'operatore di recuperare i costi diretti e di non subire un danno. Un altro operatore nell'evidenziare che l'offerta è costituita da diverse componenti che non possono essere scindibili tra di loro, essendo tutte parte di una medesima proposizione commerciale, ritiene che sia utile prevedere nelle Linee guida un approccio che consenta di garantire che ci siano idonee forme di comunicazione di trasparenza in sede di conclusione contrattuale attraverso schemi sintetici specifici e chiari, contenenti anche l'indicazione di eventuali commissioni di recesso.

Con riferimento alla metodologia proposta dall'Autorità, che consentirebbe all'operatore di recuperare solo in parte le promozioni concesse all'utente, tre operatori propongono dei modelli di calcolo degli sconti da restituire differenti da quello proposto dall'Autorità, ritenendoli più equi e ragionevoli. In base ai meccanismi proposti, gli sconti di cui l'utente ha già beneficiato possono essere richiesti dall'operatore non solo durante il periodo (solitamente iniziale) in cui gli sconti vengono applicati, come prevede la proposta dell'Autorità, ma durante l'intero arco di durata del primo rapporto contrattuale (che il decreto, in caso di promozioni, limita a 24 mesi). I meccanismi proposti dagli operatori, pertanto, commisurano gli importi da restituire alla durata residua dell'intero contratto.

In particolare, la soluzione proposta da uno di essi consentirebbe, in caso di recesso anticipato, di poter recuperare il valore degli sconti, evitando che esso si annulli prima della scadenza del contratto. La previsione di forme di recupero scalari, ad esempio con cadenza trimestrale, appaiono le più proporzionate e coerenti con il fine che si intende perseguire.

Gli operatori invitano, quindi, l'Autorità a prevedere modalità di recupero degli sconti che, da una parte, consentano al cliente di avere una chiara e semplice quantificazione del costo per recesso anticipato e dall'altra consentano all'operatore di implementare un sistema dinamico e sostenibile per modulare gli oneri imputabili in caso di recesso anticipato.

Sul punto un'associazione dei consumatori richiama le criticità riportate in due segnalazioni inviate all'Autorità circa le condizioni contrattuali di TIM, Vodafone e Fastweb. Un'altra associazione dei consumatori evidenzia che la prassi degli operatori di telefonia di imputare agli utenti, al momento del recesso, la totalità degli sconti di cui gli stessi hanno beneficiato, provoca un notevole innalzamento dei costi sopportati dagli utenti e condiziona fortemente la libertà degli stessi di recedere dal rapporto contrattuale con il proprio gestore.

### *Valutazioni dell’Autorità*

L’Autorità ribadisce che la restituzione integrale degli sconti di cui l’utente ha beneficiato fino all’esercizio del diritto di recesso non sia in linea con le finalità del decreto Bersani, e in particolare con quanto disposto all’articolo 1, comma 3-ter dello stesso. La restituzione integrale degli sconti – ossia della differenza tra i canoni e contributi nominali o, se si preferisce, “a regime” ed i canoni e contributi “in promozione” – consente agli operatori di limitare fortemente il diritto di recedere anticipatamente dal contratto. Gli operatori, infatti, potrebbero modulare il rapporto fra canoni nominali e canoni in promozione riducendo i primi ed aumentando i secondi, quindi senza compromettere i ricavi attesi da una singola sottoscrizione, con il solo intento di accrescere gli importi che gli utenti dovranno restituire per recedere dal contratto. La medesima strategia sarebbe applicabile anche ai contributi *una tantum*, che potrebbero essere scontati, o addirittura azzerati, salvo richiederne la restituzione in caso di recesso dal contratto.

L’Autorità ritiene, inoltre, che la restituzione integrale degli sconti contravverrebbe ai principi di equità e proporzionalità alla durata residua del contratto, sanciti dall’articolo 1, comma 3-ter, del decreto, poiché le spese di recesso crescerebbero nel tempo fino a raggiungere il loro valore massimo proprio in prossimità della scadenza della promozione.<sup>1</sup> Il principio di proporzionalità alla durata residua della promozione implica, invece, che le spese per la restituzione degli sconti, devono tener conto della prossimità dell’esercizio del diritto di recesso alla scadenza della promozione.<sup>2</sup> Inoltre, la restituzione integrale degli sconti non può nemmeno considerarsi equa, perché l’utente che voglia recedere anticipatamente si troverebbe a corrispondere all’operatore una somma ben superiore (talvolta eccessivamente superiore) a quella che avrebbe corrisposto nel caso in cui non esercitasse il diritto di recesso (almeno fino alla scadenza del contratto iniziale),<sup>3</sup> con la diretta conseguenza di trasferire integralmente sugli utenti il rischio di recesso.

---

<sup>1</sup> La prassi attualmente utilizzata dagli operatori determina un meccanismo controintuitivo che vede crescere nel tempo le spese di recesso per la restituzione degli sconti fino a raggiungere il suo valore massimo in prossimità della scadenza della promozione. La libertà degli utenti di recedere dal contratto è quindi, fortemente, limitata al punto da far ritenere che la permanenza degli utenti nel contratto fino alla scadenza della promozione possa essere motivata dalla volontà dell’utente di evitare (o comunque minimizzare) le spese di recesso, più che dalla propria soddisfazione nella fruizione dei servizi offerti.

<sup>2</sup> Tale orientamento è del tutto in linea con il contenuto della sentenza del Consiglio di Stato n. 1442 del 2010 che stabilisce la legittimità della prassi seguita dagli operatori d’imputare la restituzione degli sconti agli utenti che recedono anticipatamente. Tuttavia, va rilevato che con l’entrata in vigore della legge 124 del 2017, la possibilità degli operatori di chiedere la restituzione degli sconti in caso di recesso anticipato, è sottoposta a un limite, che il legislatore ha individuato nell’equità e nella proporzionalità al contratto e alla durata residua della promozione.

<sup>3</sup> O comunque superiore a quella corrisposta dagli utenti che non esercitano il diritto di recesso.

La restituzione degli sconti non può essere, quindi, commisurata ai ricavi nominali, ossia ai ricavi cui l'operatore rinuncia per ragioni puramente promozionali. Ad avviso dell'Autorità la restituzione degli importi dovrebbe, invece, tenere conto dei ricavi che l'operatore si aspetta di realizzare dall'offerta promozionale nell'arco dell'intera durata contrattuale (che il legislatore, in caso di promozioni, ha fissato in non più di 24 mesi).

Pertanto, fermo restando il diritto dell'operatore di proporre agli utenti offerte che prevedono la restituzione degli sconti (principio tra l'altro accertato dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 1442 del 2010), l'Autorità ritiene che tale restituzione debba avvenire nel limite pari alla differenza tra la somma dei canoni che l'operatore avrebbe riscosso qualora fosse stato applicato il prezzo implicito (come definito alla sezione precedente) e la somma dei canoni effettivamente riscossi dall'operatore fino al momento del recesso. Definite in questo modo, le spese di recesso terranno conto della redditività attesa dell'offerta promozionale e per questo considerate, ad avviso dell'Autorità eque e proporzionate. Ciò in quanto gli importi restituiti all'operatore compenseranno precisamente la differenza tra quanto l'operatore si aspettava di realizzare sull'intera durata contrattuale e quanto effettivamente pagato dagli utenti. Allo stesso modo le spese di recesso risultano anche eque e proporzionate alla durata residua della promozione in quanto crescenti per tutti i mesi in cui l'utente paga un corrispettivo scontato e decrescenti per i restanti periodi, fino ad azzerarsi completamente alla scadenza della promozione.<sup>4</sup>

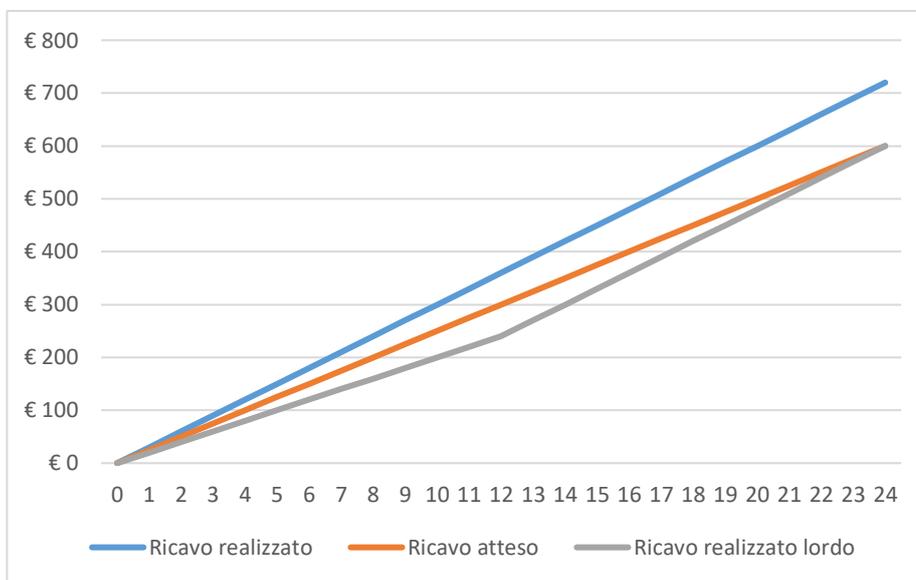
Per meglio comprendere l'orientamento dell'Autorità potrebbe essere utile considerare il seguente esempio numerico. S'immagini un'offerta promozionale della durata di 24 mesi caratterizzata da un canone di 20 euro per i primi 12 mesi e di 30 euro per i restanti 12 mesi. Un operatore si attende quindi di ricavare da un utente che non esercita il recesso durante tale arco temporale 600 euro ( $12 \times 20\text{€} + 12 \times 30\text{€}$ ), cui corrisponde un valore atteso mensile di 25 euro (il prezzo implicito).

La restituzione integrale degli sconti prevede che nell'eventualità in cui l'utente receda dal contratto al dodicesimo mese, questi dovrà restituire all'operatore tutti gli sconti di cui ha beneficiato fino a quel mese, ossia 120 euro. Le spese di recesso così definite risultano sostanzialmente crescenti fino al dodicesimo mese dove raggiungono il loro valore massimo, valore che poi resta costante fino alla scadenza del primo periodo contrattuale. Per questa ragione, l'Autorità ritiene che la restituzione integrale non possa considerarsi proporzionata alla durata residua del contratto. La restituzione integrale degli sconti non può nemmeno considerarsi equa, poiché al dodicesimo mese il ricavo complessivamente realizzato dall'operatore (pari a 360 euro: 240 euro per i corrispettivi

---

<sup>4</sup> Ove per promozione si intende l'intero corso dell'offerta durante il primo periodo contrattuale (che comprende sia il periodo in cui gli importi sono effettivamente scontati, sia il periodo in cui gli importi sono a regime o "a prezzo pieno").

e 120 euro per il recesso) è ben superiore al ricavo medio che l'operatore si aspetta di realizzare al dodicesimo mese (pari a 300 euro, ossia 25 euro per 12 mesi).



**Figura 1 – Confronto tra ricavo realizzato e ricavo atteso**

Secondo l'Autorità, invece, le spese di recesso che l'operatore si riserva di imputare agli utenti per la restituzione degli sconti dovrebbero essere determinate nel rispetto del vincolo di uguaglianza tra il ricavo che l'operatore si aspettava di realizzare in corrispondenza del mese in cui avviene il recesso e il ricavo effettivamente realizzato dall'operatore fino a quel mese.

Ritornando all'esempio precedente, al dodicesimo mese il ricavo atteso dall'operatore è pari a 300 euro (25€ x12), mentre il ricavo effettivamente realizzato dall'operatore (senza considerare le spese di recesso) è pari 240 euro (20€ x12). Pertanto, nel rispetto del vincolo di cui sopra l'operatore potrà imputare all'utente che recede al dodicesimo mese al massimo la somma di 60 euro. Questo meccanismo, oltre essere equo in quanto consente all'operatore di salvaguardare la redditività attesa dell'offerta promozionale è anche proporzionato alla durata residua dell'offerta. Infatti, se il recesso dovesse avvenire a scadenza del contratto le spese di recesso (determinate con tale meccanismo) saranno nulle in quanto al ventiquattresimo mese il ricavo atteso coincide con quello realizzato in assenza di recesso.

Di seguito, e con riferimento alle spese di recesso per la restituzione degli sconti relative all'esempio numerico sopra riportato, si descrive in Figura 2 il confronto tra la prassi attualmente utilizzata dagli operatori (restituzione integrale); la soluzione inizialmente prevista dall'Autorità e sottoposta a consultazione pubblica (restituzione

parziale e proporzionata alla durata della promozione offerta) e quella (tra l'altro suggerita da un operatore) che l'Autorità intende utilizzare ai fini delle Linee guida.

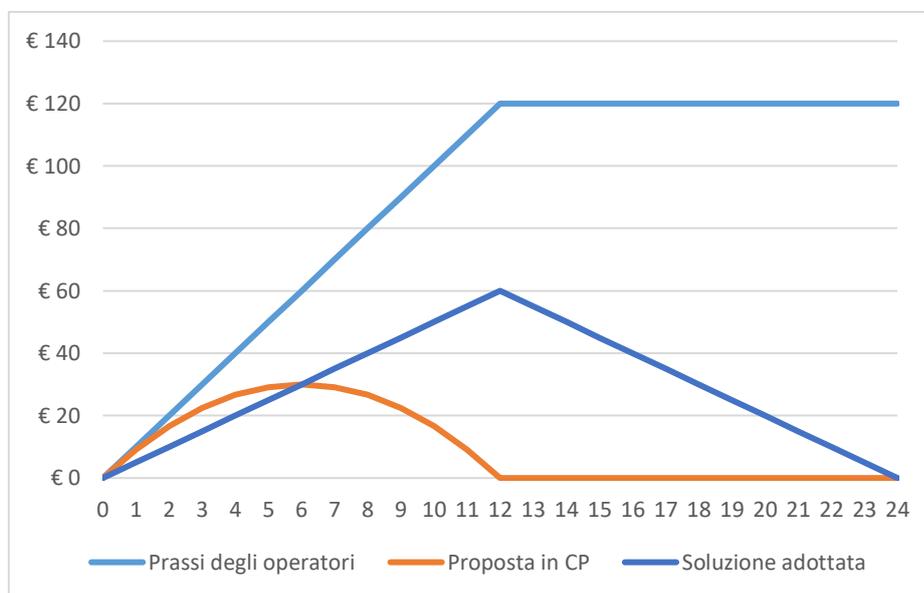


Figura 2 - Confronto tra soluzioni

## 6 Pagamento delle rate residue relative ai servizi e ai prodotti offerti congiuntamente al servizio principale

### *Osservazioni degli operatori*

In merito al tema delle rate residue più operatori concordano con la proposta dell'Autorità e ritengono, quindi necessario concedere al cliente la facoltà, nel caso di recesso anticipato dal contratto, di scegliere se continuare a pagare le rate residue o l'importo residuo in un'unica soluzione. Uno di essi precisa, tuttavia, che nel caso in cui siano forniti apparati in abbinamento al servizio ad un prezzo inferiore rispetto al prezzo di mercato, il cliente deve essere tenuto non solo al versamento delle eventuali rate residue (in un'unica soluzione o rateizzate), ma anche al pagamento dell'importo risultante dalla differenza tra il prezzo pieno di mercato e il prezzo sussidiato. Al fornitore del servizio andrebbe riconosciuta la possibilità di recuperare anche quegli importi che non ha avuto modo di recuperare con i canoni "a regime", a seguito dell'esercizio del diritto di recesso dell'utente prima della scadenza del vincolo contrattuale.

Il medesimo operatore non è concorde in merito al divieto per gli operatori di richiedere al cliente il pagamento delle rate residue relativo ad altri contributi quali, a titolo esemplificativo, contributi di attivazione rateizzati o il costo dell'intervento tecnico. Si tratta, infatti, di costi sostenuti dall'operatore per conto del cliente e per i quali l'operatore ha concesso al cliente il beneficio della rateizzazione. Di questo avviso sono anche altri operatori i quali affermano che subirebbero un danno economico derivante dal mancato ristoro dei costi sostenuti per l'attivazione dei clienti finali e un grave pregiudizio al ritorno degli investimenti effettuati. Inoltre, secondo uno di essi, gli operatori sarebbero costretti ad inserire il contributo di attivazione nel canone mensile a danno dei consumatori finali oppure ad applicare il contributo *una tantum* al momento dell'attivazione del cliente con conseguente discriminazione tra clienti e creazione di barriere all'entrata.

Più di un operatore ritiene che la proposta dell'Autorità: *i*) sia priva di fondamento giuridico. Alcuni di essi rilevano che l'interpretazione fornita dall'Autorità risulterebbe anche in contrasto con la giurisprudenza amministrativa e, in particolare, con la sentenza del Consiglio di Stato n. 4773/2015 richiamata dalla stessa Autorità nello schema di provvedimento posto in consultazione. Con tale sentenza non è stata infatti posta in discussione la possibilità di procedere alla rateizzazione dei contributi di attivazione, bensì è stato censurato un operatore (Sky) che richiedeva in fase di recesso spese pertinenti all'attivazione del rapporto che l'operatore non solo non aveva rateizzato ma non aveva neppure indicato espressamente al momento dell'attivazione. Ciò che gli operatori sottolineano è che la prassi adottata dagli operatori di telefonia non è la medesima adottata da Sky e rigettata dal Consiglio di Stato. Infatti, gli operatori di telefonia applicano il contributo di attivazione al momento in cui il cliente viene attivato, salvo proporre la possibilità di rateizzare tale contributo durante un orizzonte temporale trasparentemente e previamente comunicato al cliente. L'ipotesi di rateizzazione è dunque una possibile scelta che il cliente effettua consapevolmente nella fase iniziale del rapporto. Al contrario, il comportamento oggetto della sentenza citata è in tutto e per tutto differente e dunque il principio ivi affermato non può trovare applicazione come sembra voler proporre l'Autorità, nelle linee guida proposte.

Un altro operatore sottolinea che questa parte delle Linee guida è fondata su un'interpretazione, della normativa che non trova alcun riscontro nelle norme vigenti - ed in particolare nel decreto Bersani. Nel trattare il tema dei "costi del recesso", il legislatore si è astenuto dal disciplinare gli accordi contrattuali riguardanti il pagamento dei servizi e prodotti offerti congiuntamente al servizio principale e quindi su questo tema rimane valido il principio generale dell'autonomia delle parti.

Anche altri operatori sono di questo avviso. L'utente è libero di scegliere se acquistare un terminale con pagamento in un'unica soluzione o se preferisce dilazionarne il pagamento con delle rate periodiche. Allo stesso tempo è consapevole dell'impegno di dover pagare in un'unica soluzione un importo equivalente al prezzo di listino del terminale decurtato delle rate già corrisposte. Il mantenimento del servizio di telefonia è *conditio sine qua non* per usufruire del vantaggio di rateizzare il prezzo del dispositivo elettronico; gli operatori di telecomunicazione potrebbero avere qualche difficoltà ad

emettere e giustificare una fattura riguardante esclusivamente un apparato, senza che vi sia associato un servizio di telefonia o *Internet*. A ciò va aggiunto, che l'utente potrebbe volontariamente interrompere il pagamento del dispositivo senza incorrere nemmeno nella sospensione del servizio di telefonia, ove l'unico rimedio a favore dell'azienda di telecomunicazioni sarebbe quello di porre in essere un'azione di recupero del credito che, nella pratica, si rivela spesso infruttuosa.

Di questo avviso è anche un altro operatore: il cliente che abbia esercitato il recesso da un contratto che prevede un terminale (fungibile) in vendita abbinata potrebbe decidere in autonomia di eliminare il mezzo di pagamento all'atto della cessazione del rapporto contrattuale. Tale situazione comporterebbe la crescita incontrollabile di fenomeni di frode con conseguente attività di recupero crediti nei confronti di clienti che verrebbero a connotarsi come morosi. Per questa ragione l'operatore propone di eliminare l'obbligo di mantenere la rateizzazione di terminali in presenza di recesso autonomo esercitato dal cliente fermo restando il diritto degli utenti al mantenimento della rateizzazione nel caso di modifiche unilaterali del contratto.

Su questo punto un altro operatore precisa che qualora sia il cliente a chiedere, per propria comodità, una dilazione del contributo di attivazione non si può addebitare all'operatore di aver intrapreso una politica commerciale con l'obiettivo di rendere più gravoso il recesso: pertanto all'operatore dovrebbe essere consentito addebitare in un'unica soluzione il residuo del contributo di attivazione solo se tale rateizzazione è stata richiesta espressamente dal Cliente.

Quanto alla proposta dell'Autorità di azzerare alcuni apparati rateizzati, un operatore sostiene che una tale disposizione violerebbe il principio costituzionale di libertà di iniziativa economica (oltre che a produrre evidenti problemi di recupero dell'IVA inizialmente versata) giacché intende imporre di fatto agli operatori di scontare obbligatoriamente prodotti che pure gli utenti avevano accettato di pagare. In altre parole, si configurerebbe una vera e propria rimessione (art. 1236 c.c.) del debito nei confronti dell'utente che aveva liberamente concordato una determinata modalità di pagamento acquisendo peraltro da subito la proprietà del bene. Il tutto peraltro senza poter contare su una base normativa che attribuisca all'Autorità la facoltà di imporre misure che stravolgono vincoli contrattuali determinati dall'autonomia negoziale che, per quanto perseguita attraverso contratti per adesione, sempre tali rimangono dovendosi ad essi riconoscere forza di legge (art. 1372 c.c.).

Di questo avviso è anche un altro operatore: la soluzione indicata dall'Autorità porrebbe gli operatori nell'alternativa fra: *i*) rinunciare a chiedere qualsiasi contributo per i costi di attivazione; *ii*) chiedere il pagamento del contributo per intero, *una tantum*, al momento dell'avvio del rapporto con il cliente. Entrambe le soluzioni sono incoerenti con le finalità delle norme di concorrenza. Infatti, la soluzione *i*) indurrebbe gli operatori a formulare offerte commerciali sottocosto, con il rischio di non potere recuperare la perdita iniziale con una certezza di durata minima del rapporto; la soluzione *ii*), a sua volta, renderebbe più gravoso il passaggio del cliente ad altro operatore: ciò che il cliente risparmierebbe come costo di recesso sarebbe compensato dalla maggiorazione del costo

iniziale di accesso ai servizi del nuovo operatore. Per queste ragioni, l'operatore ritiene che la vigente normativa in materia di recesso non incida sulla validità ed efficacia delle clausole contrattuali di rateizzazione del contributo per costi di attivazione, operanti all'atto dell'esercizio del diritto di recesso da parte del cliente. Pertanto, il cliente deve rimanere debitore anche se esercita il diritto di recesso prima di avere pagato l'ultima rata. La proposta delle Linee guida, se confermata nel provvedimento conclusivo, comporterebbe la decadenza dell'operatore dal diritto di pretendere le rate non scadute del contributo per costo di attivazione, in caso di recesso anticipato del cliente. Costo che in quanto sostenuto dall'operatore e da quest'ultimo giustificato, deve essere in quanto tale remunerato.

Quanto ai dispositivi un operatore suggerisce di sostituire la dizione "non neutrale" con la dizione "non riutilizzabile" in modo evitare qualunque un collegamento logico non voluto, (tra l'altro espressamente escluso nella nota 13), con il Regolamento n. 2015/2120 relativa alla *Net Neutrality*.

#### *Valutazioni dell'Autorità*

L'Autorità riconosce, come rilevato dalla gran parte degli operatori, che la rateizzazione dei servizi e dei prodotti è offerta con il fine di ridurre l'impegno di spesa che gli utenti devono sostenere nella fase iniziale del rapporto. Va tuttavia rilevato che la rateizzazione dei servizi e dei prodotti, quando è accompagnata da misure che prevedono il pagamento in un'unica soluzione delle rate residue in caso di recesso anticipato, potrebbe essere utilizzata dagli operatori al fine di limitare fortemente l'esercizio del diritto di recesso. Come osservato nel documento sottoposto a consultazione pubblica, la conversione di un pagamento rateizzato in un pagamento in un'unica soluzione per un ammontare pari alla somma delle rate residue potrebbe incidere sulla scelta dell'utente che intende recedere dal contratto al punto che questi, per non incorrere in tale pagamento, potrebbe decidere di continuare ad avvalersi della prestazione corrente, anche se sul mercato sono presenti offerte caratterizzate da condizioni economiche o tecniche migliori. Per queste ragioni, l'Autorità ritiene opportuno confermare il principio contenuto nel documento di consultazione pubblica in base al quale agli utenti deve essere concessa la facoltà di scegliere se continuare a pagare le rate residue in un'unica soluzione ovvero rispettando la periodicità prevista dal contratto. Solo in questo modo all'utente sarà garantita la piena libertà di recedere dal contratto.

L'Autorità ritiene che questo principio debba applicarsi indipendentemente dall'oggetto della rateizzazione, sia esso la compravendita di un servizio, l'attivazione e la configurazione della linea e/o dei dispositivi, l'assistenza tecnica anche offerta, su base continuativa, congiuntamente al servizio principale.

L'Autorità ritiene che una misura di questo tipo non vada a incidere significativamente sulla libertà negoziale e al contempo consenta di ridurre il rischio che gli operatori ricorrano alla rateizzazione dei servizi e prodotti con il solo intento di limitare l'esercizio del diritto di recesso introducendo di fatto vincoli temporali che il

decreto Bersani ha categoricamente escluso. Va, inoltre, rilevato che l'imposizione dell'obbligo di pagare in un'unica soluzione le rate mancanti può limitare l'esercizio del diritto di recesso per un periodo che va ben oltre la scadenza del contratto, dal momento che gli operatori potrebbero prolungare la rateizzazione al di là della durata massima (pari a 24 mesi) stabilita dal decreto Bersani per i contratti che comprendono offerte promozionali. Per tali ragioni, l'Autorità ritiene che gli operatori dovrebbero sempre concedere all'utente la facoltà di scegliere se dilazionare il pagamento fino alla durata contrattuale ovvero per un periodo superiore. In caso contrario si assisterebbe a un aumento delle spese di recesso che l'utente si vedrebbe addebitare per effetto dell'obbligo di pagare in un'unica soluzione le rate mancanti.<sup>5</sup>

Resta, tuttavia, valido il principio generale che emerge dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 4773/2015 che non consente agli operatori *“d’inserire fra i costi richiesti per la disattivazione anche costi che sono ad essa estranei o non pertinenti come quelli sostenuti per l’attivazione del servizio, anche se non addebitati all’utente nel corso del rapporto”*. Pertanto, gli operatori non potranno inserire tra i costi di disattivazione il costo di un prodotto e/o di un servizio non addebitato all'utente in fase di sottoscrizione del contratto ovvero nel corso del rapporto.

Diverso è il caso in cui, come osservato dagli operatori in consultazione pubblica, l'operatore richieda il pagamento delle rate residue relative a un servizio e/o un prodotto che l'utente ha acquistato in fase di sottoscrizione del contratto. In questo caso, pur trattandosi di spese estranee alla disattivazione del servizio, il pagamento delle rate residue resta comunque una condizione da rispettare per poter adempiere integralmente agli obblighi contrattuali. L'operatore è, come sopra rilevato, tenuto a concedere agli utenti di scegliere fra il pagamento delle rate residue in un'unica soluzione o il rispetto della rateizzazione.

Restano ferme, in ogni caso, le previsioni della delibera n. 348/18/CONS, 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”*.

Si ritiene opportuno, infine, prevedere che la durata della rateizzazione dei contributi *una tantum* (di attivazione, dei servizi accessori, etc.) non possa eccedere ventiquattro mesi al fine di essere in linea con il termine previsto dall'articolo 80 comma 4 *quater* del Codice. A riguardo si rammenta che tale disposizione, proprio allo scopo di evitare che le modalità di esercizio del diritto di recesso *“agiscano da disincentivo al cambiamento di fornitore di servizi”* prevede che *“i contratti conclusi tra consumatori e imprese che forniscono servizi di comunicazione elettronica non devono imporre un primo periodo di impegno iniziale superiore a 24 mesi”*. Conseguentemente anche la

---

<sup>5</sup> Ad esempio, nel caso di una rateizzazione di un contributo 240 euro per 48 mesi, l'utenza si troverebbe a pagare al ventitreesimo mese una somma considerevolmente più elevata (125 euro) di quella che dovrebbe pagare se la rateizzazione dell'importo di 240 euro avvenisse su un periodo di 24 mesi (10 euro). Per assurdo gli operatori potrebbero, a fronte di un medesimo contributo, essere incentivati a ridurre il valore delle rate ed ad estendere il periodo di rateizzazione.

durata delle rateizzazioni non può eccedere tale termine al fine di non vincolare l'utenza oltre il termine di legge. Infine, si evidenzia che tale limite è in linea anche con le disposizioni del decreto Bersani laddove prevede che qualora il contratto comprenda offerte promozionali *“non può avere durata superiore ai 24 mesi”* (articolo 1 comma 3 *ter*).