



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

DELIBERA N. 135/18/CIR

ATTO DI INDIRIZZO IN RELAZIONE ALL'UTILIZZO DEI DATI CONTENUTI NEI DATA BASE PER LA MNP, DI CUI ALL'ACCORDO QUADRO MNP, PER FINI DI CONTATTO COMMERCIALE AI SENSI DELL'ART. 41, COMMA 3 DEL DECRETO LEGISLATIVO 1° AGOSTO 2003, N. 259

L'AUTORITÀ

NELLA riunione della Commissione per le infrastrutture e le reti del 25 luglio 2018;

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

VISTA la legge 31 luglio 1997, n. 249, recante *“Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo”*, di seguito denominata *Autorità*;

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

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

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

VISTI gli artt. 3 e 4 della delibera n. 96/07/CONS, del 22 febbraio 2007, recante *“Modalità attuative delle disposizioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7”*;

VISTA la delibera n. 147/11/CIR, del 30 novembre 2011, recante *“Revisione delle norme riguardanti la portabilità del numero mobile - Approvazione del regolamento”*;

VISTE le delibere nn. 158/16/CONS, 156/16/CONS, 157/16/CONS e 159/16/CONS, del 5 maggio 2016, con le quali sono stati archiviati i procedimenti sanzionatori avviati nei confronti degli operatori mobili H3G S.p.A., Wind Telecomunicazioni S.p.A., Telecom Italia S.p.A., Vodafone Italia S.p.A. in materia di offerte selettive di *winback* a propri ex clienti;

VISTA la relazione, del 18 giugno 2018, dell'Ufficio disciplina e vigilanza nei mercati dei servizi di comunicazioni elettroniche, numerazione e garanzia della non discriminazione della Direzione reti e servizi di comunicazioni elettroniche dell'Autorità, predisposta in esito alle attività di verifica a seguito di segnalazioni su attività di *winback* nei confronti di MVNO;



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

VISTA la delibera n. 118/18/CIR, del 27 giugno 2018, recante *“Diffida, ai sensi del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 e, in particolare, dell’art. 41, comma 3, a TIM a non utilizzare i dati contenuti nei data base per la MNP, di cui all’accordo quadro MNP, per fini di contatto commerciale”*;

CONSIDERATO quanto segue:

Sommario

1	Premessa	2
2	Gli esiti delle verifiche svolte	3
3	Valutazioni dell’Autorità	5

1 Premessa

Nel corso del 2017 e del 2018 l’Autorità ha svolto specifiche attività di vigilanza a seguito di segnalazione, oltre che successivamente d’ufficio, relative al tema della formulazione di offerte selettive e con particolari caratteristiche, poste in essere da alcuni MNO, in alcuni casi non sul mercato e specificamente rivolte a clienti di operatori mobili virtuali (MVNO), caratterizzate da condizioni economiche particolarmente convenienti.

In particolare le campagne commerciali oggetto della citata segnalazione hanno, secondo il segnalante, le seguenti caratteristiche:

- sono dirette a clienti di operatori mobili virtuali;
- sono sottoscrivibili per periodi di tempo molto brevi;
- sono sottoscrivibili a condizione di avvalersi della prestazione di portabilità del numero dall’MVNO “selezionato” dal MNO;
- non sono presenti nei listini commerciali delle offerte al pubblico da parte dell’operatore né pubblicizzate secondo gli usuali canali;
- presentano condizioni reali delle offerte ed effettive condizioni contrattuali non trasparenti;
- indisponibilità del materiale informativo;
- esclusione tra i destinatari dell’offerta dei clienti degli MVNO ospitati dal medesimo MNO offerente.

Nell’ambito delle attività di vigilanza svolte d’ufficio è, inoltre, emersa, da ricerche condotte su siti *web* specializzati, la presenza di particolari offerte rivolte, da parte di alcuni MNO, a gruppi di clienti contattati via SMS.

In particolare, gli SMS indirizzati alle utenze, come estratti dal predetto sito *web*, in alcuni casi apparivano indicare, a parità di condizioni offerte, prezzi differenti in funzione



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

della rete di appartenenza dell’utente contattato. Sono stati richiesti, pertanto, chiarimenti al riguardo.

2 Gli esiti delle verifiche svolte

Per quanto riguarda le verifiche effettuate dall’Autorità d’ufficio, gli MNO di cui sopra, in risposta alle richieste di chiarimento, hanno sostenuto che i criteri con cui vengono effettuate campagne destinate ad ex clienti si fondano esclusivamente sulle informazioni storiche riguardanti gli stessi e sul relativo consenso commerciale, sempre revocabile a mezzo di semplice chiamata al Servizio Clienti.

Gli stessi MNO rappresentano come nessuna campagna abbia avuto ad oggetto utenti selezionati in base al loro operatore di rete attuale, non essendo tale informazione disponibile presso le divisioni *retail*, in quanto utilizzabile al solo fine di fornire la prestazione *wholesale* di *mobile number portability*.

Un MNO, tra quelli di cui sopra, ha precisato che non utilizza le informazioni inerenti la rete di appartenenza dell’ex cliente per attività di profilazione, pertanto gli SMS inviati dallo stesso non contengono tale informazione. Inoltre rileva che le offerte vengono indirizzate a propri ex clienti che hanno cessato il servizio e che hanno rilasciato lo specifico consenso commerciale. La logica delle citate offerte, ha specificato l’MNO, non è quella inerente la rete di appartenenza del cliente al momento dell’invio dell’SMS, ma è basata sul dato di cessazione, anche per portabilità, risultante dai sistemi di *Customer Management*.

Un altro MNO, oggetto invece della citata segnalazione e di conseguenti verifiche da parte dell’Autorità, ha precisato che le iniziative commerciali sono effettuate nei confronti di propri ex clienti che, prima della cessazione del contratto, hanno prestato il proprio consenso alla contattabilità commerciale. Lo stesso ha inoltre chiarito che trattasi di offerte di *winback* e, pertanto, non assimilabili alle offerte rivolte alla generalità dei clienti.

Ulteriore elemento rappresentato dal MNO di cui sopra è che il *target* di clienti al quale mirare viene individuato di volta in volta in base alle esigenze commerciali del momento, nei confronti di tutti i clienti degli MVNO, soprattutto senza alcuna differenziazione tra MVNO ospitati o di altri operatori infrastrutturati.

Lo stesso MNO ha precisato che la costituzione delle liste degli utenti destinatari delle offerte promozionali si basa, in generale, su un proprio DB di clienti (attivi ed ex) che hanno fornito specifico consenso per attività di *marketing*, su elenchi telefonici, sul Data Base Unico (al netto dei clienti che hanno negato il consenso ad essere contattati), su DB di soggetti terzi.

Inoltre, ha precisato che la conoscenza della rete di appartenenza viene ottenuta tramite interrogazione di un proprio data base alimentato dal data base, di rete, utilizzato



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

per gestire gli instradamenti a seguito della MNP (nel seguito anche indicato come *gateway* MNP o data base per la MNP).

Si richiama che quest'ultimo data base (ogni operatore mobile, inclusi gli MVNO, possiede un sistema equivalente, strutturato con i medesimi contenuti informativi e aggiornato con modalità analoghe) è costantemente aggiornato da tutti gli operatori mobili, per consentire la gestione del traffico di rete mobile, a seguito delle variazioni intervenute nei passaggi dei clienti da un operatore ad un altro. Da questo sistema, a valle dei colloqui informatici con gli analoghi sistemi degli altri operatori mobili, partono i flussi di aggiornamento di tutti i sistemi commerciali e di rete per l'espletamento del processo di Mobile Number Portability (MNP).

Attraverso le informazioni contenute nel suddetto data base MNP, inoltre, gli operatori provvedono all'aggiornamento del data base sulla trasparenza tariffaria, ovvero il data base che ogni operatore di rete mobile è tenuto (ex delibera Agcom n. 147/11/CIR) a mettere a disposizione dei clienti, per consentire agli stessi di conoscere in anticipo su quale rete si attesta la numerazione mobile che si intende chiamare.

Secondo l'MNO di cui sopra, sulla base di quanto previsto dalla delibera n. 147/11/CIR, il data base della trasparenza tariffaria ha tutte le caratteristiche per essere considerato un data base pubblico, infatti:

- (i) le informazioni in esso contenute sono liberamente conoscibili ed accessibili da chiunque;
- (ii) è possibile utilizzare le stesse senza limitazioni ed a prescindere dal consenso degli interessati;
- (iii) è stato istituito in base ad un'espressa disposizione di legge o di regolamento.

Poiché il data base pubblico della trasparenza tariffaria contiene le stesse informazioni del data base per la MNP, si può affermare, secondo l'operatore in parola, che le informazioni contenute in quest'ultimo sistema, per analogia, possono essere considerate anch'esse pubbliche e, quindi, accessibili dall'operatore senza limitazioni.

Al di là dell'assenza di limitazioni all'utilizzo, nei fatti l'operatore sostiene di aver acceduto all'informazione contenuta nel data base per la MNP solo per far fronte ad un'unica legittima esigenza: la necessità di disporre di un affidabile supporto tecnico ai fini del corretto instradamento del messaggio verso l'operatore di telefonia a cui effettivamente apparteneva la numerazione di ogni singolo destinatario del messaggio.

Alla luce di quanto sopra evidenziato, l'operatore ritiene di non aver violato alcuna normativa in vigore per aver utilizzato l'informazione aggiuntiva resa disponibile dal data base per la MNP, al fine di individuare l'operatore di appartenenza verso il quale il cliente è migrato, in quanto:

- a. l'operatore di ciascun utente è un'informazione resa pubblica dal data base sulla trasparenza tariffaria;



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

- b. l'operatore avrebbe potuto comunque raggiungere lo stesso obiettivo, con un aggravio operativo di rilevanza oggettivamente trascurabile, inviando gli SMS a tutti i propri ex clienti, che hanno rilasciato il consenso alla contattabilità commerciale anche dopo la cessazione del contratto, migrati verso altri operatori mobili.

3 Valutazioni dell'Autorità

Le verifiche svolte evidenziano che le cosiddette campagne di *winback* costituiscono una strategia di *marketing* che riguarda più MNO, e che mira, attraverso offerte particolari, a riacquistare ex clienti passati ad altro operatore.

A tale proposito si deve richiamare che a seguito della comunicazione del mese di febbraio 2015 in cui H3G S.p.A. aveva segnalato *“la condotta dei propri concorrenti tesa a comunicare offerte commerciali specifiche e non pubbliche ad ex client, comunicando nel contempo di aver avviato di recente analoghe pratiche commerciali. In particolare sarebbero state condotte campagne pubblicitarie di contatto (mediante SMS e/o teleselling)”*, l'Autorità aveva avviato quattro procedimenti sanzionatori poi archiviati con delibere nn. 158/16/CONS (per H3G), 156/16/CONS (per WIND), 157/16/CONS (per TIM), 159/16/CONS (per Vodafone), per insussistenza della violazione.

Il profilo di violazione a suo tempo analizzato dall'Autorità riguarda i diritti degli utenti sulla trasparenza delle offerte, in relazione alle condotte campagne pubblicitarie di contatto (mediante SMS e/o teleselling) aventi ad oggetto specifiche offerte commerciali, non pubblicizzate tramite gli ordinari canali di comunicazione, e volte alla riacquisizione del cliente.

Nella fase istruttoria era emerso, in modo analogo a quanto verificato in questo procedimento, che le azioni di *winback* sono state sempre presenti sul mercato di telefonia mobile e le offerte in esame sono caratterizzate dall'esclusività del target di utenti cui esse si rivolgono e dalla dinamicità delle stesse ovvero da elementi che, di fatto, rendono difficile accostarle alle normali offerte destinate alla generalità degli utenti, ossia le c.d. offerte al pubblico. Era già a suo tempo stato evidenziato che le offerte in questione, infatti, sono destinate a cluster di consumatori molto ristretti e sono valide per periodi limitati di tempo (talvolta anche un solo giorno) e, di conseguenza, non possono essere attivate da chiunque ne faccia richiesta, ma esclusivamente da un ristretto numero di clienti. Si rappresentava, inoltre, che le offerte destinate al recupero di ex clienti non sono mai preventivabili, né nei contenuti né nella tempistica, in quanto le stesse nascono sempre e solo come risposta ad un'azione di un competitor verso il quale si registra un aumento del numero di cessazioni. Queste azioni sono estremamente dinamiche e variabili e, soprattutto, caratterizzate da campagne ad hoc che prevedono contatti individuali, telefonici (*teleselling*) o tramite invio di SMS, con rimando ad un negozio del MNO. In tali casi, il cliente, una volta recatosi presso il punto vendita, deve fornire il codice promozionale dell'offerta a lui riservata e, a quel punto, anche l'attivazione viene



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

effettuata in maniera diversa rispetto alle modalità applicate alle offerte generali. A tal proposito, una società aveva sottolineato che il punto vendita non dispone a listino delle offerte di *winback*, le quali sono attivabili solo dopo che l'addetto abbia inserito il codice promozionale comunicato dall'ex cliente.

A tale riguardo l'Autorità ha concluso che, *dall'esame delle peculiari caratteristiche delle offerte di win-back oggetto del procedimento sanzionatorio de quo, con specifico riferimento al mezzo di comunicazione utilizzato ed all'estrema variabilità e temporaneità delle stesse, è emerso che la loro struttura si differenzia dalle altre offerte c.d. a listino e sarebbe, in ogni caso, inconciliabile con gli oneri di trasparenza e pubblicità imposti dalla normativa vigente¹, fatti salvi ulteriori interventi e valutazioni da parte di questa Autorità. Tanto premesso, si ritiene che il procedimento sanzionatorio sia archiviabile per insussistenza della violazione.*

Da un punto di vista dei profili concorrenziali, la suddetta strategia di *marketing*, alla luce della rilevante competizione nel mercato in oggetto, potrebbe ritenersi necessaria per l'operatore che a sua volta perde numerosi clienti in seguito a campagne di *winback* di altri *competitors*.

Un profilo che, tuttavia, merita estrema attenzione è quello relativo all'uso dei dati di rete, ed in particolare dei *gateway* per la MNP, per la realizzazione delle liste dei clienti verso cui direzionare il *winback*.

Tale utilizzo configge con il divieto sancito dal *Codice* di utilizzare informazioni ottenute nei rapporti di interconnessione per l'effettuazione di offerte commerciali. L'ipotesi di illegittimità in questione è, infatti, codificata a livello generale e simmetrico per gli operatori, all'art. 41, comma 3, del *Codice* che a riguardo dispone l'obbligo per gli operatori che ottengono *informazioni da un altro operatore prima, durante o dopo il negoziato sugli accordi in materia di accesso o di interconnessione utilizzano tali informazioni esclusivamente per i fini per cui sono state fornite e osservano in qualsiasi circostanza gli obblighi di riservatezza delle informazioni trasmesse o memorizzate. Le informazioni ricevute non sono comunicate ad altre parti, in particolare ad altre unità organizzative, ad altre società consociate o partner commerciali, per i quali esse potrebbero rappresentare un vantaggio concorrenziale.*

Il fatto che le stesse informazioni siano utilizzate ai fini della trasparenza verso i clienti finali (per conoscere l'operatore di appartenenza di un certo numero), non appare costituire una valida attenuante del citato divieto. Anche tale ulteriore *database* (ove differente da quello della MNP, poiché si è riscontrato che nella pratica coincidono) deve ritenersi indisponibile per le attività commerciali. Si noti infatti che tale sistema è costituito, ai sensi della delibera n. 147/11/CONS che regola la portabilità dei numeri mobili, con la sola finalità di offrire agli utenti finali, in forma vocale, informazioni sulla

¹ Ad es. la delibera 96/07/CONS.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

rete di destinazione per fini di trasparenza tariffaria. Poiché anche tale database è regolato dall'accordo quadro della MNP², il suo contenuto rientra a pieno titolo tra le informazioni scambiate durante accordi in materia di accesso o di interconnessione da utilizzarsi esclusivamente per i fini per cui sono state fornite.

Tutto ciò premesso,

CONSIDERATO che gli elementi acquisiti nel corso delle attività istruttorie condotte evidenziano, almeno in un caso, una situazione di mancato adeguamento alle previsioni di cui all'art. 41, comma 3, del *Codice*, nella parte in cui vieta che le informazioni scambiate nell'ambito degli accordi interconnessione possano essere impiegate per attività commerciali;

ATTESA la rilevanza che le questioni emerse rivestono nell'ambito della concorrenza nella fornitura dei servizi di comunicazione elettronica mobili e personali;

RITENUTA necessaria l'adozione di un atto di indirizzo che confermi, in attuazione di quanto previsto dall'art. 41 del *Codice*, il divieto dell'utilizzo, sia da parte degli operatori sia da parte di loro società consociate o loro *partner* commerciali, dei dati contenuti nei data base della MNP (ovvero di quelli per la trasparenza tariffaria) per fini di contatto commerciale;

VISTI gli atti del procedimento;

UDITA la relazione del Commissario Antonio Nicita, relatore ai sensi dell'art. 31 del *Regolamento concernente l'organizzazione ed il funzionamento dell'Autorità*;

ADOTTA IL SEGUENTE ATTO DI INDIRIZZO GENERALE

tutti gli operatori mobili sono tenuti a rispettare, ai sensi di quanto previsto dall'art. 41, comma 3, del *Codice*, il divieto di utilizzo, per fini di contatto commerciale, dei dati e delle informazioni acquisite attraverso l'accordo quadro sulla MNP e, in particolare, del *data base* in uso ai fini della corretta gestione della MNP e dei conseguenti instradamenti.

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

² Cfr. del. n. 147/11/CONS, art. 5 comma 3. “L'Accordo quadro stabilisce il quadro di riferimento per gli standard di servizio della prestazione di MNP, nel rispetto delle disposizioni del presente regolamento. Tale Accordo riguarda almeno i seguenti aspetti: [...] g. modalità di costituzione, aggiornamento, sincronizzazione e messa a disposizione a titolo gratuito ai soggetti interessati delle banche dati per la trasparenza tariffaria, recanti l'associazione tra il numero del cliente e l'operatore fornitore del servizio al cliente stesso”.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

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

Roma, 25 luglio 2018

IL PRESIDENTE
Angelo Marcello Cardani

IL COMMISSARIO RELATORE
Antonio Nicita

Per attestazione di conformità a quanto deliberato
IL SEGRETARIO GENERALE
Riccardo Capecchi