



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

DELIBERA N. 187/16/CIR

ATTO INTERPRETATIVO E INTEGRATIVO DELLE PREVISIONI DELLA DELIBERA N. 8/15/CIR IN RELAZIONE ALLA CONFIGURAZIONE, SU RETE MOBILE DELL'ACCESS PROVIDER, DELL'ACCESSO A NUMERAZIONI 43 E SUI PREZZI DEGLI SMS DIRETTI A TALI NUMERAZIONI

L'AUTORITÀ

NELLA sua riunione della Commissione per le infrastrutture e le reti del 19 settembre 2016;

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*”;

VISTA la delibera n. 217/01/CONS, del 24 maggio 2001, recante “*Regolamento concernente l’accesso ai documenti*”, come modificata dalla delibera n. 422/06/CONS;

VISTO il decreto legislativo 1 agosto 2003, n. 259, recante “*Codice delle comunicazioni elettroniche*”, così come modificato, da ultimo, dal decreto legislativo 28 maggio 2012, n. 70, di seguito denominato *Codice*;

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;

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. 88/16/CONS;

VISTA la delibera n. 8/15/CIR del 13 gennaio 2015, recante: “*Adozione del nuovo piano di numerazione nel settore delle telecomunicazioni e disciplina attuativa, che modifica ed integra il piano di numerazione di cui alla delibera n. 52/12/CIR*”;

CONSIDERATO che nei confronti dei quattro operatori mobili infrastrutturati (MNO) sono state avviate dall’Autorità altrettante controversie sulla medesima questione riguardante il tema della tariffazione al dettaglio degli SMS diretti a codici 43 attribuiti a *service providers*;



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

CONSIDERATO che, sulla stessa tematica, sono pervenute all’Autorità numerose segnalazioni nell’ambito dell’attività di vigilanza;

CONSIDERATO quanto segue:

| | | |
|-----|--|----|
| 1 | Premessa..... | 2 |
| 2 | Le argomentazioni delle parti contrapposte..... | 4 |
| 2.1 | Le argomentazioni dei titolari dei codici 43 | 4 |
| 2.2 | Le argomentazioni degli MNO | 7 |
| 3 | Quadro regolamentare | 10 |
| 3.1 | Obblighi di interconnessione e raggiungibilità delle numerazioni con codice 43 10 | |
| 3.2 | Le tariffe applicabili a SMS inviati verso numerazioni in decade 43..... | 12 |
| 4 | Atto di interpretativo e integrativo del PNN | 13 |
| 5 | Conclusioni..... | 16 |

1 Premessa

1. Si richiama che ai sensi dell’Allegato A alla delibera n. 8/15/CIR, art. 19, comma 1, “è attribuita ai servizi non a sovrapprezzo e riservata esclusivamente ai servizi svolti attraverso SMS/MMS (Short Message Service/Multimedia Message Service) ed altre tipologie di trasmissione dati, la numerazione a codice 43X, con X=0,1,4,5 e 9”.

Tale numerazione è utilizzata essenzialmente per servizi informativi offerti, tramite SMS, dalle aziende ai propri clienti attestati su reti radiomobili e dalle quali accedono ai servizi su codice 43.

L’art. 5, comma 9, della delibera n. 8/15/CIR prevede che “Il titolare dei diritti di uso della numerazione ha il diritto di ottenere la raggiungibilità della numerazione da parte dei clienti di un fornitore di servizi all’accesso che già consente ai propri clienti l’effettiva raggiungibilità di quella stessa categoria di numerazione, ovvero di una numerazione mediante la quale è offerta la stessa specifica tipologia di servizi, entro un termine massimo di dodici mesi dalla richiesta”.

2. In forza delle suddette previsioni normative, i titolari di numerazione in decade 43 hanno richiesto agli MNO (H3G S.p.A. – H3G –, Telecom Italia S.p.A. – Telecom Italia o TIM –, Vodafone Italia S.p.A. – Vodafone –, e Wind Telecomunicazioni S.p.A. – Wind –), la configurazione, sulle rispettive reti, delle proprie numerazioni in decade 43 al fine di consentire ai clienti degli stessi di inviare e ricevere SMS verso e da tali numerazioni.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

3. Il tema delle tariffe applicabili a SMS diretti verso numerazioni 43, oltre che dei connessi obblighi di interoperabilità e interconnessione in modo da consentire ai clienti degli operatori radio mobili l'accesso a tali servizi, ha visto una contrapposizione tra alcuni soggetti titolari di numerazione 43 e gli MNO.

In particolare, nel corso dell'ultimo anno, l'Autorità ha svolto un'intensa attività di vigilanza volta al superamento delle criticità contrattuali via via createsi tra A-Tono S.r.l. (A-Tono), SMS.it S.r.l. (anche SMS Italia o SMS.it)¹ e gli MNO.

Al fine di agevolare il superamento di tali divergenze la Direzione reti e servizi di comunicazioni elettroniche dell'Autorità, di seguito denominata *Direzione*, con note del 30 ottobre 2015 e del 21 marzo 2016, ha fornito ai soggetti coinvolti delle indicazioni regolamentari e richiamato al rispetto del *Codice* e delle delibere n. 52/12/CIR e n. 8/15/CIR.

4. Nonostante tale attività pre-istruttoria e le comunicazioni suddette, non tutte le negoziazioni tra gli operatori hanno visto il superamento delle contrapposte posizioni (a seguito delle attività svolte, in fase pre-contrattuale, dalla *Direzione*, uno dei *service provider*, SMS Italia, ha finalizzato gli accordi di interconnessione con i 4 MNO).

Infatti, con nota dell'11 maggio 2016, A-Tono, in qualità di *service provider*, ha presentato formale istanza di vigilanza e intervento urgente ai sensi dell'art. 12, comma 6 del D.Lgs. n. 259/2003 in merito all'asserita violazione della regolamentazione vigente relativamente alle tariffe applicate agli SMS inviati verso numerazioni in decade 43 da parte dei clienti degli MNO suddetti.

In tale istanza A-Tono chiede all'Autorità di:

- sanzionare Vodafone, H3G, Wind e Telecom Italia come previsto dalla normativa vigente, per la mancata ottemperanza a quanto previsto dal PNN;
 - garantire e imporre l'obbligo di non discriminazione per i clienti sul prezzo degli SMS inviati alle numerazioni in decade 43 rispetto alle condizioni applicate alle numerazioni in decade 3.
5. L'Autorità ha avviato le conseguenti attività di verifica ai sensi della delibera n. 581/15/CONS, chiedendo agli operatori Vodafone, Wind, TIM e H3G di fornire proprie valutazioni in relazione ai fatti in causa e alle argomentazioni giuridiche indicate nell'istanza suddetta. Le repliche sono state fornite da tutte i soggetti interessati.

¹ Soggetti autorizzati ad offrire al pubblico servizi di comunicazione elettronica in quanto titolare di autorizzazione generale ai sensi dell'articolo 25 del *Codice*. E' inoltre titolare di numerazioni non geografiche in Decade 43, utilizzate al fine di erogare agli utenti finali servizi non a sovrapprezzo.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

6. Si rappresenta, altresì, che sullo stesso tema delle tariffe applicabili a SMS inviati verso numerazioni in decade 43, A-Tono ha avviato, nei confronti degli stessi operatori e successivamente all'istanza di vigilanza, quattro identiche controversie, per un totale di 8 istanze.
7. In data 25 luglio 2016 SMS Italia ha inviato un'analogica segnalazione su asserite violazioni della regolamentazione vigente, da parte degli MNO, nella tariffazione al dettaglio degli SMS inviati dalle proprie reti mobili verso le numerazioni con codice 43 di cui SMS.it è titolare.
8. Ciò premesso, si rileva che le criticità evidenziate nelle suddette istanze vertono sullo stesso tema generando, tuttavia, una pluralità di contenziosi nei confronti degli operatori di accesso, sia sotto forma di richiesta di intervento sanzionatorio sia di controversia.

Ciò ha determinato:

- una duplicazione “verticale” delle attività di vigilanza e sanzionatoria, atteso che le istanze sono sostanzialmente identiche;
 - una moltiplicazione “orizzontale” di dette attività, proporzionale al numero di operatori di accesso e di *service provider* titolari dei codici 43.
9. L'attuale formulazione del PNN, che risulta richiedere ulteriori precisazioni regolamentari, in relazione alle previsioni relative al prezzo applicabile agli SMS diretti a codici 43 e ai relativi obblighi di interoperabilità, le esigenze di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, oltre che di stabilimento di un corretto assetto competitivo, hanno indotto l'Autorità ad adottare il presente atto interpretativo e integrativo in relazione a talune previsioni del PNN che attengono all'uso dei codici 43 e agli obblighi di interconnessione, che, come si vedrà, necessitano di essere precisate e ulteriormente dettagliate.

2 Le argomentazioni delle parti contrapposte

2.1 Le argomentazioni dei titolari dei codici 43

A-Tono

10. La società A-Tono lamenta la presunta violazione della regolamentazione vigente relativamente alle tariffe applicabili a SMS inviati verso numerazioni in decade 43 da parte degli operatori mobili Vodafone, H3G, Wind e Telecom Italia.

In particolare A-Tono fa riferimento all'art. 19, comma 1 dell'Allegato A alla delibera n. 8/15/CIR, sopra richiamato, e al comma 3 dell'art. 19 secondo cui *“per le comunicazioni dirette alle numerazioni di cui al presente articolo il prezzo massimo applicato al cliente non può superare il prezzo delle comunicazioni*



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

SMS/MMS e trasmissione dati dirette alle numerazioni per servizi mobili e personali, secondo il profilo tariffario del singolo cliente, senza alcuna discriminazione rispetto alle condizioni praticate per queste ultime numerazioni”.

11. A-Tono rappresenta che sulle numerazioni in decade 43 di propria titolarità ciascun MNO addebita un costo per SMS (tra 0,10 € e 0,20 €) indipendentemente dall'eventuale *bundle* promozionale sottoscritto dall'utente (il quale può prevedere tariffe inferiori a quelle succitate).

L'istante sostiene, a tale riguardo, che nel mercato operano molteplici soggetti che offrono servizi informativi, analoghi a quelli offerti in decade 43, su numerazioni in decade 3, per i quali gli MNO addebitano al cliente un costo pari a quello previsto dal profilo tariffario o dal *bundle* promozionale sottoscritto dallo stesso.

Per l'invio verso tali numerazioni di SMS per servizi mobili e personali, i clienti degli operatori mobili beneficiano, attraverso la sottoscrizione di *bundle*, di condizioni di accesso (i.e. il costo per inviare un SMS) migliorative rispetto a quelle che gli stessi MNO applicano per l'accesso alle numerazioni in decade 43, creando *de facto* una discriminazione tra le due tipologie di numerazioni D3/D43 per l'erogazione dei medesimi Servizi di Messaggistica Aziendale Mobile.

12. A tale riguardo A-Tono ritiene che l'operatore di rete mobile sia, ai sensi della normativa sopra richiamata, tenuto ad applicare ai propri clienti un prezzo per l'invio dell'SMS sulle numerazioni in decade 43 pari a quello applicato per l'invio di SMS alle numerazioni in decade 3 utilizzate per le comunicazioni personali (*Person-to-Person*), in maniera non discriminatoria rispetto alle condizioni praticate per queste ultime numerazioni, indipendentemente dalle opzioni tariffarie, cosiddette di *bundle*.

13. Alla luce di quanto esposto, l'istante ritiene che la condotta degli MNO sia discriminatoria nei confronti di A-Tono e degli altri soggetti che offrono servizi su codici 43, con conseguente mancato sviluppo di tale mercato, in senso concorrenziale. Infatti, un'azienda che volesse fornire ai propri clienti un servizio di messaggistica aziendale mobile tramite decade 43 vedrebbe applicata ai clienti di tali servizi (sottoscrittori di un contratto di servizio mobile con gli MNO) un costo per ogni SMS inviato, funzione dell'operatore di appartenenza, superiore a quello pagato, dallo stesso cliente e per analoghi servizi, nel caso di SMS in decade 3, sui quali sono attivi *bundle* promozionali.

14. A-Tono inoltre ritiene necessario che l'Autorità ribadisca l'obbligo di avvio di tutte le attività volte alla configurazione delle infrastrutture degli MNO che non vi avessero ancora provveduto - nella fattispecie Telecom e H3G - per consentire l'accesso da parte dei rispettivi clienti finali alle proprie numerazioni in decade 43.

Per quanto argomentato, A-Tono chiede all'Autorità di:



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

- sanzionare Vodafone, H3G, Wind e Telecom Italia come previsto dalla normativa vigente, per la mancata ottemperanza a quanto previsto dal PNN;
 - garantire e imporre l'obbligo di non discriminazione in relazione al prezzo degli SMS inviati alle numerazioni in decade 43 rispetto alle condizioni applicate alle numerazioni in decade 3.
15. Come premesso, analoghe argomentazioni sono oggetto delle quattro istanze controversiali di A-Tono nei confronti degli MNO e in relazione alle quali sono state svolte le previste attività istruttorie (avvio del procedimento, invio delle difese scritte, audizione e tentativo di conciliazione), senza riuscire a facilitare il raggiungimento di un accordo transattivo.

SMS.it

16. SMS Italia ha concluso accordi di interconnessione reciproca con tutti e quattro gli MNO in forza dei quali i clienti di SMS Italia (aziende) possono ora scambiare messaggi con i clienti degli MNO.

Nella propria istanza, tuttavia, l'operatore evidenzia che i clienti dei servizi di messaggistica aziendale erogati su proprie numerazioni 43 lamentano che TIM, Vodafone, Wind e H3G starebbero discriminando gli SMS inviati dai loro clienti mobili ai numeri 43, rispetto agli SMS inviati dagli stessi utenti mobili ai numeri 3, in quanto addebiterebbero un costo dell'ordine dei 10-15 eurocent per gli SMS inviati ai numeri 43 (scalandolo dal credito residuo di ricaricabili, o addebitandolo in bolletta) sebbene il cliente abbia a disposizione un pacchetto di SMS gratuiti inclusi nella propria offerta che non hanno ancora consumato.

17. Alla luce delle segnalazioni e lamentele pervenute, SMS.it ha svolto verifiche interne (con prove di invio da SIM "amiche"). Nelle prove allegate SMS.it mostra che gli MNO addebiterebbero ai loro clienti un prezzo differente per gli SMS diretti a codici 43 di SMS.it e per analogo servizio informativo in decade 3. Nel primo caso, verso codice 43, la tariffa oscilla tra i 10 e i 15 eurocent/min, nel secondo caso è pari a zero laddove lo SMS rientra nel pacchetto di SMS gratuiti previsto dall'offerta commerciale.
18. SMS.it segnala, in aggiunta, che in alcuni casi, nel materiale informativo reso disponibile agli utenti, alcuni MNO includerebbero erroneamente le numerazioni 43 di SMS Italia tra le numerazioni per servizi "a sovrapprezzo".
19. SMS.it conclude affermando che siffatte pratiche tariffarie (oltre che lesive degli obblighi di trasparenza e correttezza verso l'utente mobile) sono illecite in quanto contrarie a quanto stabilito dall'Autorità nell'allegato B alla delibera n. 52/12/CIR e all'art. 19 comma 3 del vigente PNN (Allegato alla delibera n. 8/15/CIR).
20. SMS.it ritiene che siffatte condotte illecite danneggiano:



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

- I. gli utenti mobili, che subiscono l'indebito (oltre che inaspettato) addebito;
- II. i clienti (aziende) di SMS Italia;
- III. SMS Italia, che vede compromessa la stessa possibilità di competere con gli operatori mobili nella fornitura dei servizi di messaggistica.

Chiede pertanto all'Autorità di intervenire verificando e impedendo siffatte condotte, che paiono poste in essere dagli operatori mobili nonostante il richiamo al rispetto delle citate disposizioni effettuato dall'Autorità con la nota trasmessa a tutti gli operatori lo scorso 21 marzo 2016.

2.2 Le argomentazioni degli MNO

21. Gli MNO, seppur con diverse sfumature, ritengono non corretta l'interpretazione fornita da A-Tono e SMS Italia della vigente normativa e, pertanto, hanno richiesto il rigetto delle istanze succitate.

Parimenti gli MNO rilevano di essere stati chiamati in causa sia in ambito di vigilanza che controversiale su identica fattispecie, con notevole dispendio di risorse e inefficienza delle connesse attività. Tale duplice richiesta di accertamento delle violazioni da parte di A-Tono all'Autorità è, a parere degli stessi, in palese violazione del principio del *ne bis in idem* e contraria a qualsiasi principio costituzionale di buon andamento ed economicità dell'azione della Pubblica Amministrazione.

In particolare gli stessi rilevano quanto segue.

H3G

22. In primo luogo H3G rileva che, nella pratica, il caso lamentato da A-Tono non si pone in quanto l'invio di SMS-MO verso le numerazioni in decade 43 di A-Tono non è ancora consentito sulla propria rete.

H3G non ha ancora configurato, sulla propria rete, l'accesso a numerazione 43 di A-Tono, avendo sospeso la relativa negoziazione per evitare di incorrere, anche per i servizi in decade 43, in pratiche commerciali scorrette consistenti nella fornitura agli utenti di telefonia mobile di servizi non richiesti o richiesti inconsapevolmente, il che potrebbe comportare potenziali sanzioni per la stessa H3G².

² H3G fa presente che a maggio 2016 si sono verificati alcuni fenomeni anomali, consistenti nel fatto che A-Tono inviava SMS terminati su numerazione H3G con SMSC address appartenente agli archi di numerazione di H3G con la conseguenza di non riconoscere alla rete di destinazione (H3G) la tariffa di terminazione di 3 eurocent per SMS concordata tra le parti.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

23. H3G sostiene, comunque, che il prezzo che ha proposto in sede negoziale di applicare ai propri clienti per l'invio degli SMS-MO verso la decade 43, non supera mai il prezzo delle comunicazioni SMS dirette alle numerazioni per servizi mobili e personali secondo quanto previsto dal piano tariffario del singolo cliente.
24. H3G ritiene che l'istante confonda i concetti di *piano tariffario di base* con l'*opzione tariffaria*. Quest'ultima consente ad un cliente di beneficiare di condizioni migliorative rispetto a quelle previste dal piano tariffario di base. Tuttavia, le opzioni sottoscrivibili dai clienti H3G prevedono che gli SMS diretti a numerazioni internazionali o non geografiche, come quelli diretti a numerazioni in decade 43, non siano inclusi nelle soglie che caratterizzano le opzioni tariffarie. In altri termini, gli SMS verso tali numerazioni non fanno parte del pacchetto di SMS inclusi nell'opzione tariffaria. In ogni caso, H3G applica ai propri clienti un prezzo per l'invio dell'SMS verso le numerazioni in decade 43 pari o inferiore rispetto a quello previsto dal piano tariffario di base per l'invio di SMS verso numerazioni in decade 3.
25. H3G non ravvisa, pertanto, in relazione al *profilo tariffario base* del cliente, elementi discriminatori, nelle tariffe dalla stessa applicate, tra le numerazioni in decade 3 e quelle in decade 43.

Ciò premesso, H3G chiede all'Autorità di rigettare tutte le richieste di A-Tono con particolare riferimento all'intervento sanzionatorio, alla luce del fatto che l'invio di SMS-MO (*mobile originated*) da rete H3G verso le numerazioni in decade 43 di A-Tono non è attualmente disponibile stante la mancata conclusione delle negoziazioni in corso.

TIM

26. TIM sostiene di non aver effettuato alcuna discriminazione sotto il profilo dei piani tariffari tra le numerazioni in decade 3 e quelle in decade 43, posto che il prezzo di 15 eurocent per SMS, citato nell'istanza, viene applicato a tutti i clienti con piano tariffario nazionale per entrambe le decadi.
- TIM, in particolare, non ritiene di dover applicare, ai sensi del PNN, le stesse condizioni per l'invio degli SMS verso le numerazioni in decade 3 e decade 43 anche all'intero dei cosiddetti *bundle*. Il PNN, infatti, afferma TIM, fa riferimento esclusivo al piano tariffario del cliente e nulla dice in relazione alle promozioni commerciali ad hoc che l'azienda propone alla propria clientela per periodi di tempo e con volumi di traffico entrambi limitati.
27. TIM ribadisce che le modalità di formulazione dei *bundle*, ivi compresa la facoltà di includere od escludere chiamate/SMS verso determinate numerazioni, deve essere frutto di considerazioni puramente commerciali che non possono essere influenzate né modificate dagli enti regolatori o da terzi a discapito della libertà di iniziativa economica stessa.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

28. TIM altresì evidenzia di comunicare sempre alla propria clientela la mancata inclusione, nelle offerte a *bundle* che prevedono l'invio di pacchetti di SMS gratuiti, di determinate categorie di numerazioni destinarie del traffico.
29. Alla luce di quanto esposto, TIM chiede all'Autorità di rigettare l'istanza di A-Tono ritenendo altresì che le prove addotte dalla controparte siano esigue e lacunose e ribadisce che, essendo stato instaurato un procedimento controversiale con A-Tono sul medesimo tema, l'istanza di vigilanza dovrebbe ritenersi superata ed archiviata.

WIND

30. Wind ritiene che l'istanza di A-Tono sia priva di qualsiasi elemento da cui evincere che sulle numerazioni di titolarità di A-Tono Wind continua ad addebitare un costo per SMS indipendentemente dall'eventuale *bundle* promozionale sottoscritto dall'utente.
31. Wind afferma di aver sempre ottemperato alla regolamentazione vigente e agli obblighi sanciti dal *Codice*, applicando al messaggio SMS inviato dal cliente finale verso una numerazione in D43 un prezzo mai superiore a quello applicato a tutti i messaggi SMS sulla base del piano tariffario scelto dal cliente, senza pertanto dar luogo ad alcuna forma di discriminazione.
32. Wind sostiene, inoltre, che, le condizioni economiche da applicare per l'invio di SMS verso numerazioni 3 e 43 possono essere, nel rispetto della normativa vigente, liberamente scelte dagli operatori sulla base delle rispettive logiche commerciali.

Per le ragioni sopra esposte Wind chiede all'Autorità rigettare l'istanza di vigilanza e intervento urgente di A-Tono in quanto destituita di fondamento.

VODAFONE

33. Vodafone ritiene che la pretesa di A-Tono si fondi su un'erronea ricostruzione del quadro regolamentare, ed in particolare degli obblighi di non discriminazione stabiliti dall'art. 19.3 del PNN, consistenti nell'applicare condizioni equivalenti, in circostanze equivalenti, per servizi equivalenti.

Vodafone ritiene essenziale che sussista il duplice presupposto dell'equivalenza dei servizi e dell'equivalenza delle circostanze, in assenza del quale un trattamento differenziato non potrebbe configurarsi come discriminazione.

Vodafone rileva, infatti, che i servizi in D43 si riferiscono a comunicazioni *person-to-application* mentre i servizi in D3 a comunicazioni *person-to-person* e, pertanto, non sostituibili e non confrontabili.

Per tali ragioni sopra esposte, Vodafone chiede che le domande di A-Tono siano respinte perché infondate.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

3 Quadro regolamentare

3.1 **Obblighi di interconnessione e raggiungibilità delle numerazioni con codice 43**

34. Sul tema dell'apertura delle numerazioni in decade 43, la *Direzione*, con nota del 30 ottobre 2015, protocollo n. 74577³, ha già fornito al mercato un chiarimento sul quadro normativo vigente, che di seguito si richiama.

Considerato quanto previsto dall'art. 41⁴ del *Codice*, dall'art. 5, comma 9⁵ della delibera n. 8/15/CIR e dall'allegato B, punto 4, della delibera n. 52/12/CIR contenente le valutazioni dell'Autorità in relazione all'utilizzo di "Numerazione per servizi SMS/MMS gratuiti per l'utente o a costi non maggiorati rispetto al prezzo relativo alle comunicazioni tra utenti"⁶, non è in discussione l'obbligo per gli MNO di negoziare l'interconnessione e consentire la raggiungibilità delle numerazioni in questione.

35. Per quanto concerne il rifiuto di aprire l'interconnessione a causa di possibili frodi da parte di un MNO, si richiama il *Protocollo d'intesa per la prevenzione e la gestione delle frodi*⁷, di seguito denominato *Protocollo*, che prevede uno specifico Comitato Tecnico Antifrode dotato di un proprio Statuto. Il

³ Tale nota è stata indirizzata alle seguenti società: H3G, SMS Italia, Ubiquity, Compatel Limited e A-Tono.

⁴ Gli operatori autorizzati alla fornitura di reti e servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico hanno il diritto e, se richiesto da altri operatori titolari di un'autorizzazione ai sensi dell'articolo 26 del presente *Codice*, l'obbligo di negoziare tra loro l'interconnessione ai fini della fornitura di servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico, allo scopo di garantire la fornitura e l'interoperabilità dei servizi in tutta l'Unione europea. Gli operatori offrono l'accesso e l'interconnessione ad altri operatori nei termini e alle condizioni conformi agli obblighi imposti dall'Autorità ai sensi degli articoli 42, 43, 44 e 45, e nel rispetto dei principi di cui all'articolo 13, comma 5, lettera b).

⁵ Il titolare dei diritti di uso della numerazione ha il diritto di ottenere la raggiungibilità della numerazione da parte dei clienti di un fornitore di servizi all'accesso che già consente ai propri clienti l'effettiva raggiungibilità di quella stessa categoria di numerazione, ovvero di una numerazione mediante la quale è offerta la stessa specifica tipologia di servizi, entro un termine massimo di dodici mesi dalla richiesta.

⁶ Sul punto della sussistenza o meno di un obbligo in capo ad un operatore di aprire ai propri clienti la numerazione del tipo di quelle di cui si sta trattando, permettendo la raggiungibilità della stessa, l'Autorità ritiene opportuno richiamare ancora una volta l'attenzione sul principio di carattere generale espresso dal *Codice*, reso ancor più pressante dalle pertinenti Direttive del 2009, di efficienza dell'uso della risorsa a beneficio della collettività mediante, appunto, la raggiungibilità di tutte le numerazioni. A questo si aggiunga che, per contro, un comportamento che vedesse l'opposizione ad aprire talune numerazioni mentre lo stesso operatore offre i medesimi servizi su diversa numerazione, si rivelerebbe palesemente discriminatorio ed anticoncorrenziale.

⁷ Tale *Protocollo* è scaturito dal tavolo tecnico istituito dall'art. 6 della delibera n. 418/07/CONS.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

suddetto *Protocollo* definisce in modo dettagliato le procedure inter-operatore che operatore di accesso, *service provider* e fornitore di contenuti devono utilizzare per la prevenzione e il contrasto delle frodi collegate a numerazioni non geografiche (NNG). A tal fine il *Protocollo* contempla i principali tipi di fenomeni fraudolenti, le regole e le modalità operative di gestione, le modalità di accertamento delle ipotesi di frode, un protocollo di comunicazione da osservare per la gestione *end to end* dei casi di presunta frode, l'informativa a supporto della segnalazione, l'informativa a supporto del riscontro, i criteri di monitoraggio ed esecuzione delle azioni di contrasto.

36. Si osserva che il *Protocollo* prevede anche la procedura per la gestione delle partite economiche relative al traffico *wholesale* correlato ai fenomeni fraudolenti per chiamate verso NNG. Tra i fenomeni fraudolenti sono inclusi i servizi ingannevoli tramite SMS, deducibili da caratteristiche anomale nel traffico terminato su una o più NNG afferenti allo stesso fornitore di contenuti.
37. In linea generale, gli aderenti al *Protocollo* hanno convenuto quanto segue:
- a) di adottare la migliore cura, perizia e diligenza reciproca nel coordinare le proprie attività al fine di reprimere le truffe e/o altre attività fraudolente, e/o casi di traffico anomalo che sia presumibilmente fraudolento;
 - b) che il verificarsi di fenomeni presumibilmente fraudolenti costituisce valido titolo per la sospensione del riconoscimento economico del traffico oggetto dei fenomeni fraudolenti relativi a chiamate verso NNG (All. 2 del *Protocollo*);
 - c) di riportare la casistica dei possibili fenomeni fraudolenti in All. 1 al *Protocollo*;
 - d) che l'operatore di accesso ha facoltà di porre in essere tutte le azioni ritenute idonee a tutelare i propri interessi e quelli dei propri clienti/utenti finali. Tali azioni possono consistere, a titolo esemplificativo e non esaustivo: (i) nella disabilitazione dell'accesso ai servizi oggetto di fenomeni presumibilmente fraudolenti da parte dei clienti interessati dai fenomeni stessi, ovvero (ii) nello sbarramento di specifici servizi alla titolarità della clientela;
 - e) che l'operatore di accesso, a fronte della segnalazione di eventi presumibilmente fraudolenti di cui sopra, ha la facoltà di sospendere i pagamenti relativi agli importi oggetto della segnalazione, se non ancora effettuati, precisando che gli stessi si riterranno non dovuti, laddove la frode sia opportunamente circostanziata, secondo la procedura in All. 2;
 - f) che tutti gli operatori si impegnano a rispettare il principio secondo cui la catena dei pagamenti deve essere bloccata in presenza di eventi presumibilmente fraudolenti relativi a chiamate verso NNG e si impegnano ad imporre a loro volta il rispetto di tale principio a tutti i propri rapporti contrattuali verso altri operatori e verso i *content provider*.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

38. Si fa rilevare che il Capitolo 4 del *Protocollo* prevede che ogni operatore, al fine di supportare il Comitato Tecnico Antifrode, invii allo stesso dei *report* sul traffico anomalo.

L'Autorità ritiene, pertanto, che il vigente quadro normativo fornisca tutti gli elementi per gestire, a livello contrattuale, il tema delle frodi connesse, ad esempio, all'attivazione di servizi non richiesti.

In particolare:

- ✓ è possibile stabilire un sistema di SLA e penali basato sulla rilevazione, secondo criteri oggettivi, di inottemperanze rispetto agli obblighi previsti dalla normativa o dai contratti vigenti. Si ritiene che la verifica delle penali possa essere svolta dalle parti interconnesse o da un soggetto terzo;
- ✓ l'obbligo in capo all'operatore titolare della numerazione a chiedere la sospensione dell'erogazione dei servizi al soggetto che li gestisce in caso di inottemperanze rispetto a quanto previsto dalla regolamentazione e dai contratti vigenti rappresenta una misura ragionevole, a tutela dei clienti, laddove le inottemperanze siano oggettivamente individuate. Tale misura appare essere in linea con i generali principi pattuiti nel *Protocollo*, tra cui quelli di cui ai punti a) e f) sopra sintetizzati;
- ✓ la facoltà di un MNO di procedere in via cautelativa alla sospensione di una singola numerazione, in caso di inottemperanze rispetto a quanto previsto dalla regolamentazione e dai contratti vigenti e/o in presenza di fenomeni fraudolenti o anomali, rappresenta una misura ragionevole laddove le inottemperanze e le ipotesi di frode siano oggettivamente individuate. Tale misura è in linea con i generali principi pattuiti nel *Protocollo*, tra cui quello di cui al punto d) sopra sintetizzato;
- ✓ a tutela della clientela frodata le parti potranno infine concordare la gestione delle partite economiche in caso di rimborsi ai clienti per servizi non richiesti.

3.2 Le tariffe applicabili a SMS inviati verso numerazioni in decade 43

39. Con riguardo alla regolamentazione applicabile relativamente al prezzo addebitato al cliente per l'invio di messaggi diretti a numerazione con codice 43, la *Direzione*, con nota del 21 marzo 2016, protocollo n. 12833, ha rappresentato quanto segue.

In primo luogo si richiamano integralmente le valutazioni dell'Autorità di cui all'allegato B della delibera n. 52/12/CIR, paragrafo 4.3. In particolare (enfasi aggiunta) «L'Autorità considera, altresì, la situazione determinatasi in conseguenza della ristrutturazione dell'uso della numerazione in decade 4 operata dalla delibera 26/08/CIR e s.m.i., che ha visto gli operatori telefonici, come dagli stessi rammentato nei contributi alla consultazione, "migrare" i



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

servizi del tipo indicato, generalmente, dalla numerazione per servizi interni di rete alla numerazione in decade 3, al fine di non consentire che per tale via il mercato della fornitura dei predetti servizi risulti confinato ai soli operatori assegnatari della numerazione in decade 3 (che allo stato delle norme coincidono di fatto con gli operatori dei servizi di comunicazione mobili e personali).

In definitiva, attesa la necessità di attribuire una numerazione dedicata in via esclusiva a tale tipologia di servizi e valutata sulla base delle assegnazioni esistenti la disponibilità di risorse, l’Autorità ritiene di poter dedicare allo scopo parte delle numerazioni a codice 43, definendole espressamente in uno specifico articolo del Piano come numerazione per servizi effettuati esclusivamente tramite SMS/MMS e/o trasmissione dati, dedicate a servizi non a sovrapprezzo e sottratte, in quanto tali, alla disciplina della numerazione per servizi a sovrapprezzo.

Le misure connesse all’uso di tale numerazione sono tese sostanzialmente a creare parità di condizioni di utilizzo, incluse quelle relative alla portabilità, rispetto alle numerazioni in decade 3, attualmente impiegate per l’offerta dei servizi in parola, quali, ad esempio, i servizi di messaggistica aziendale mobile (c.d. M.A.M.).

In particolare, il prezzo massimo applicato al cliente chiamante non può superare il prezzo delle comunicazioni SMS/MMS e trasmissione dati dirette alle numerazioni per servizi mobili e personali, secondo il profilo tariffario del cliente, senza alcuna discriminazione rispetto alle condizioni praticate per queste ultime numerazioni».

Il principio ispiratore delle valutazioni di cui sopra è, pertanto, l’intento del regolatore di garantire parità di condizioni tra operatori che forniscono servizi di messaggistica aziendale su decade 3 e su decade 43.

In attuazione di tale principio, il Piano di numerazione di cui alla delibera n. 8/15/CIR, allegato A, prevede all’art. 19, comma 3, che “*Per le comunicazioni dirette alle numerazioni di cui al presente articolo il prezzo massimo applicato al cliente non può superare il prezzo delle comunicazioni SMS/MMS e trasmissione dati dirette alle numerazioni per servizi mobili e personali, secondo il profilo tariffario del singolo cliente, senza alcuna discriminazione rispetto alle condizioni praticate per queste ultime numerazioni*”.

4 Atto di interpretativo e integrativo del PNN

40. Come chiarito in premessa gli operatori MNO e alcuni titolari di numerazioni 43 forniscono diverse letture delle previsioni regolamentari citate.

In relazione al tema della interconnessione le residue divergenze contrattuali riguardano il concetto stesso di obbligo di interconnessione, da una parte inteso come obbligo incondizionato a interconnettersi, dall’altra interpretato come



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

obbligo a negoziare purché siano fornite talune garanzie, sul tema delle potenziali frodi.

A tale riguardo si ritiene opportuno chiarire che l'obbligo di interconnessione previsto dal *Codice* (articoli 41 e 42) riguarda un obbligo a negoziare le condizioni tecniche ed economiche per l'interoperabilità. Va da sé che in caso di impossibilità a raggiungere un accordo le parti possono richiedere l'intervento dell'Autorità, ad esempio ai sensi dell'articolo 23 del *Codice*.

Va tuttavia anche chiarito che, in relazione al tema delle frodi, entrambe le parti sono tenute a rispettare gli accordi già stipulati e prima richiamati, e ad adoperarsi per fissare a livello contrattuale le reciproche garanzie, con previsione, per quanto applicabile, di adeguati SLA e penali. Il tema del rischio di frodi, pertanto, se da una parte non può costituire una motivazione esimente, per un MNO, dal negoziare al fine di concludere un accordo di interconnessione, dall'altra resta in capo a tutti i soggetti autorizzati l'onere di individuare le opportune e necessarie contromisure a tutela degli stessi e dei clienti finali.

41. In relazione alle tariffe applicabili agli SMS diretti dal cliente di un MNO a codici 43, l'Autorità ritiene necessaria una migliore puntualizzazione e una integrazione di quanto previsto dal comma 3 dell'art. 19 del PNN laddove si prevede che *“per le comunicazioni dirette alle numerazioni di cui al presente articolo il prezzo massimo applicato al cliente non può superare il prezzo delle comunicazioni SMS/MMS e trasmissione dati dirette alle numerazioni per servizi mobili e personali, secondo il profilo tariffario del singolo cliente, senza alcuna discriminazione rispetto alle condizioni praticate per queste ultime numerazioni”*.

42. Un primo aspetto, della norma citata, che ha generato diversità di interpretazioni tra MNO e *service provider*, e che richiede una migliore specificazione, riguarda il principio di non discriminazione.

Alla luce della ricostruzione regolamentare della premessa suddetta e di quanto previsto dallo stesso *Codice* in relazione al principio di non discriminazione, l'Autorità ritiene opportuno chiarire che, laddove il PNN indica che *il prezzo massimo applicato al cliente non può superare il prezzo delle comunicazioni SMS/MMS e trasmissione dati dirette alle numerazioni per servizi mobili e personali*, si fa riferimento al prezzo praticato agli SMS in decade 3 diretti a servizi di messaggistica aziendale.

Ciò in quanto l'Autorità ha inteso introdurre le numerazioni con codice 43 al fine di aprire il mercato all'offerta di tali servizi per i soggetti che non sono titolari di numerazioni in decade 3 e ha inteso garantire condizioni di parità di trattamento, da parte dell'*access provider*, tra codici 3 e 43 in relazione all'offerta ai clienti di tali servizi di messaggistica aziendale tramite SMS.

43. Per quanto sopra chiarito, anche dalla lettura delle premesse della delibera n. 8/15/CIR, tale previsione, che risulta, nel modo in cui è allo stato formulata,



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

aver suscitato incertezze interpretative, va intesa nel senso che l'operatore di accesso dovrà garantire che il prezzo massimo applicato agli SMS diretti verso numerazione 43 non superi il prezzo degli SMS diretti verso decade 3 per servizi di messaggistica aziendale. Quindi il concetto di parità di trattamento va inteso, anche il linea con quanto previsto dall'articolo 47 del *Codice, tra servizi equivalenti in circostanze equivalenti*⁸.

44. Non sussiste, pertanto, alcun obbligo di applicare, da parte dell'operatore di accesso, gli stessi prezzi degli SMS *person-to-person* a SMS di messaggistica aziendale, siano essi offerti in decade 3 o 43.

45. Un secondo elemento che ha visto un confronto, con opposte visioni, tra le parti a causa di una diversa lettura della previsione regolamentare di cui sopra riguarda il concetto "piano tariffario".

Si rileva, infatti, che gli MNO hanno, dal canto loro, ritenuto che il PNN faccia riferimento al piano tariffario base, lasciando fuori da tale principio i cosiddetti pacchetti (promozionali) di SMS inclusi nel *bundle*.

Si ritiene che, anche in relazione a tale aspetto, quanto previsto dal PNN richieda una precisazione/integrazione. Infatti, l'esclusione dei *bundle* da tale principio renderebbe, di fatto, la norma priva di effetto considerato che i pacchetti di SMS inclusi nel *bundle* sono molto frequenti.

46. L'Autorità ritiene, pertanto, necessario specificare che il principio di non discriminazione di cui al PNN si applica, in linea di principio, anche agli SMS inclusi nei pacchetti o *bundle*.

Ciò non significa limitare in alcun modo la libertà dell'operatore di accesso di svolgere le promozioni commerciali che ritiene.

Va da sé che una simile previsione implica, da un punto di vista pratico, che gli SMS diretti ad applicazioni di messaggistica aziendale dovrebbero essere tenuti o tutti fuori dai *bundle* promozionali o tutti all'interno.

Da un punto di vista operativo la prima delle due opzioni richiede che gli MNO conoscano i numeri in decade 3 sui quali sono offerte tali applicazioni da parte di soggetti terzi. L'Autorità, tuttavia, prende atto del fatto che, ad oggi, gli MNO possono non essere a conoscenza dei numeri in decade 3 su cui sono offerti servizi di messaggistica aziendale. Ne consegue che tali servizi verrebbero a beneficiare, all'insaputa dello stesso MNO, di piani tariffari o offerte promozionali diretti a

⁸ 2. Gli obblighi di non discriminazione garantiscono, in particolare, che l'operatore applichi condizioni equivalenti in circostanze equivalenti nei confronti di altri operatori che offrono servizi equivalenti, e inoltre che esso fornisca a terzi servizi e informazioni garantendo condizioni e un livello di qualità identici a quelli che assicura per i propri servizi o per i servizi delle proprie società consociate o dei propri partner commerciali.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

servizi *person-to-person*, contravvenendo al principio suddetto. La norma presenta, pertanto, allo stato una oggettiva difficoltà attuativa.

Occorre, pertanto, introdurre una previsione normativa ulteriore che consenta di rendere attuabile l'obbligo di non discriminazione per come sopra inteso.

L'Autorità ritiene, pertanto, che ogni soggetto che fornisce servizi di messaggistica aziendale su numerazione in decade 3 debba darne, tempestivamente, comunicazione a tutti gli MNO e MVNO in modo che gli stessi possano provvedere ad applicare agli SMS diretti a tali numerazioni prezzi non inferiori al prezzo applicato agli SMS diretti verso codici 43.

5 Conclusioni

47. Alla luce della intensa e ripetitiva attività di vigilanza e controversiale che ha coinvolto tutti gli MNO, preso atto delle difficoltà interpretative del mercato e della necessità di meglio precisare e integrare, al fine di renderla attuabile, la vigente previsione normativa del PNN relativa al prezzo degli SMS diretti a codici 43, in attuazione dei principi di economicità ed efficienza dell'azione amministrativa, l'Autorità adotta il presente atto interpretativo del comma 3 dell'articolo 19 del PNN oltre che dei connessi obblighi di interoperabilità, fornendo altresì un indirizzo al mercato.

Si ritiene che tale misura di chiarimento possa consentire il superamento delle divergenze contrattuali tra alcuni titolari di codici 43 e gli MNO, ristabilendo un corretto assetto competitivo oltre che maggiore trasparenza per i clienti finali.

RITENUTO quindi opportuno, in ragione della rilevanza della fattispecie che assurge a tema di interesse regolamentare e contribuisce al perseguimento degli obiettivi stabiliti dagli articoli 3, 4 e 13 del *Codice*, provvedere ad emanare un atto interpretativo e di indirizzo di portata generale che possa migliorare le dinamiche concorrenziali e di mercato;

RITENUTO in particolare opportuno che l'Autorità emani un pronunciamento di carattere interpretativo e integrativo delle vigenti previsioni di cui al PNN, che chiarisca agli operatori autorizzati alla fornitura di servizi di comunicazioni elettroniche l'interpretazione e le modalità attuative degli obblighi previsti dalla delibera n. 8/15/CIR in relazione all'accesso ai codici 43;

RITENUTO, pertanto, che al fine di evitare ogni discriminazione tra le due tipologie di numerazioni, decade 3 e decade 43, per l'erogazione dei medesimi servizi di messaggistica aziendale, si possa, in alternativa, eliminare dai *bundle* i messaggi aziendali informativi in decade 3, ovvero lasciare agli operatori di rete la facoltà di continuare ad includere i messaggi diretti a decade 3 nei propri *bundle* a condizione di inserirvi anche i servizi in decade 43.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

VISTI tutti gli atti del procedimento;

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

L'Autorità emana il seguente

ATTO INTERPRETATIVO E INTEGRATIVO

Articolo 1

1. Il comma 3 dell'articolo 19 della delibera n. 8/15/CIR, laddove prevede che “*per le comunicazioni dirette alle numerazioni di cui al presente articolo il prezzo massimo applicato al cliente non può superare il prezzo delle comunicazioni SMS/MMS e trasmissione dati dirette alle numerazioni per servizi mobili e personali, secondo il profilo tariffario del singolo cliente, senza alcuna discriminazione rispetto alle condizioni praticate per queste ultime numerazioni*”, fa riferimento al prezzo praticato agli SMS in decade 3 diretti a servizi di messaggistica aziendale. Pertanto l'operatore di accesso garantisce che il prezzo massimo applicato agli SMS diretti verso numerazione 43 non supera il prezzo degli SMS diretti verso decade 3 per servizi di messaggistica aziendale.
2. L'obbligo di non discriminazione di cui al precedente comma si applica, oltre che al piano tariffario di base, anche agli SMS inclusi nei pacchetti o *bundle*.
3. Ai fini di cui al comma 2, ogni operatore autorizzato che fornisce servizi di messaggistica aziendale su numerazione in decade 3 ne dà, senza indugio e comunque entro 15 giorni dalla pubblicazione del presente provvedimento, comunicazione a tutti gli MNO e MVNO in modo che gli stessi possano provvedere ad applicare agli SMS diretti a tali numerazioni prezzi non inferiori al prezzo applicato agli SMS diretti verso codici 43.
4. Gli operatori MNO e MVNO implementano le modifiche di cui ai commi 1 e 2 nei relativi piani tariffari, incluso i *bundle*, entro 3 mesi dalla pubblicazione del presente provvedimento, dandone comunicazione all'Autorità.
5. La previsione di cui all'art. 5, comma 9 della delibera n. 8/15/CIR implica, ai sensi di quanto previsto dal *Codice* (articoli 41 e 42), l'obbligo, per le parti, a negoziare le condizioni tecniche ed economiche per l'interoperabilità. In caso di impossibilità a raggiungere un accordo, in particolare nei termini dei 12 mesi previsti dalla norma citata, le parti richiedono l'intervento dell'Autorità, ai sensi dell'articolo 23 del *Codice*. In relazione al tema delle frodi, entrambe le parti sono tenute a rispettare gli accordi tra operatori e la normativa vigente e ad adoperarsi per fissare, a livello contrattuale, le reciproche garanzie, con previsione di



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

adeguati SLA e penali. Il tema del rischio di frodi non esime gli MNO dal negoziare al fine di concludere un accordo di interconnessione, fermo restando che tutti i soggetti autorizzati (*service provider* e MNO) hanno l'onere di agire secondo i criteri della ragionevolezza e della buona fede e di individuare le opportune e necessarie contromisure a tutela dei clienti finali.

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

Roma, 19 settembre 2016

IL PRESIDENTE
Angelo Marcello Cardani

Per conformità a quanto deliberato
IL SEGRETARIO GENERALE
Riccardo Capecchi