



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

DELIBERA N. 420/17/CONS

**DIFFIDA ALLA COOP ITALIA CONSORZIO NAZIONALE DELLE
COOPERATIVE DI CONSUMATORI IN RELAZIONE ALLA CORRETTA
APPLICAZIONE DEL REGOLAMENTO (UE) N. 2012/531 RELATIVO AL
ROAMING SULLE RETI PUBBLICHE DI COMUNICAZIONI MOBILI
ALL'INTERNO DELL'UNIONE, COME MODIFICATO DAL
REGOLAMENTO (UE) N. 2015/2120, E DEL REGOLAMENTO DI
ESECUZIONE (UE) N. 2016/2286**

L'AUTORITÀ

NELLA riunione di Consiglio del 6 novembre 2017;

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 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*”;

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

VISTO il Regolamento (UE) n. 2012/531, del 13 giugno 2012, del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al *roaming* sulle reti pubbliche di comunicazioni mobili all’interno dell’Unione (di seguito “*Regolamento roaming*”);

VISTO il Regolamento (UE) n. 2015/2120, del 25 novembre 2015, del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce misure riguardanti l’accesso a un’*Internet* aperta e che modifica la direttiva n. 2002/22/CE relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica e il regolamento (UE) n. 2012/531 relativo al *roaming* sulle reti pubbliche di comunicazioni mobili all’interno dell’Unione;

VISTO il Regolamento di esecuzione (UE) n. 2016/2286, del 15 dicembre 2016, che stabilisce norme dettagliate concernenti l’applicazione della politica di utilizzo corretto, la metodologia per valutare la sostenibilità dell’abolizione dei sovrapprezzi del



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

roaming al dettaglio e la domanda che i fornitori di *roaming* devono presentare ai fini di tale valutazione;

VISTE le Linee guida del BEREC, del 27 marzo 2017, relative al Regolamento (UE) n. 2012/531, come modificato dal Regolamento (UE) n. 2015/2120, e al Regolamento di esecuzione (UE) n. 2016/2286;

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 dalla delibera n. 118/14/CONS;

CONSIDERATO quanto segue:

1. Il fatto

A partire dal mese di giugno 2017, l’Autorità ha ricevuto alcune segnalazioni da parte di utenti che hanno rappresentato la mancata applicazione, da parte di Coop Italia per il *brand* CoopVoce, (di seguito “CoopVoce”), delle disposizioni, introdotte, in tema di *roaming* internazionale, dal Regolamento (UE) n. 2015/2120 (di seguito “Regolamento TSM”).

In particolare, dalle segnalazioni è emerso che CoopVoce non ha consentito di fruire in *roaming* delle tariffe domestiche alle medesime condizioni, differenziando i costi delle chiamate effettuate verso l’Italia ovvero tra altri Paesi dell’Unione europea.

2. L’attività istruttoria

Al fine di verificare quanto segnalato dagli utenti, l’Autorità ha esaminato d’ufficio, mediante la consultazione dei documenti presenti sul sito *web* www.portale.coopvoce.it, le misure attuative della normativa europea introdotte da CoopVoce a decorrere dal 15 giugno 2017, appurando che essa ha adottato differenti meccanismi di adeguamento delle proprie offerte al regime RLAH. Difatti i costi di fruizione dei servizi voce, SMS e dati variano in base al territorio nei seguenti termini: *a*) se si effettua una chiamata o si invia un SMS verso l’Italia, si applica il piano nazionale; *b*) se si effettua una chiamata o si invia un SMS verso il Paese in cui ci si trova o verso altro Paese UE, si pagano 6,1 cent/min e 2,44 cent/SMS; *c*) è possibile utilizzare il traffico voce, SMS e dati incluso nei pacchetti nazionali per le chiamate verso l’Italia; *d*) all’esaurimento dei pacchetti in 4G il traffico dati viene bloccato, mentre se si fruisce di un pacchetto in 3G la navigazione



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

prosegue con tariffa a consumo di 6,1 cent/€ per MB; e) sono esclusi i pacchetti e le tariffe dati a tempo (ad es. “Web 30 ore” e “Web 100 ore”).

Alla luce di tali risultanze, in data 28 luglio 2017, è stata trasmessa a CoopVoce una dettagliata richiesta di documenti e informazioni, alla quale è stato fornito riscontro in data 14 settembre 2017. Al riguardo, CoopVoce ha dichiarato che, dal mese di giugno 2017, il sito *web* www.coopvoce.it riporta tutti i dettagli e le modalità con cui è possibile usufruire dei piani tariffari e delle promozioni “*bundle*” quando ci si trova in roaming nei Paesi dell’Unione europea. Contestualmente, anche nella comunicazione cartacea descrittiva delle offerte disponibili è stato previsto che “*in zona UE la promozione è utilizzabile conformemente alla Regolamentazione RLAH*”.

Rispetto al traffico dati, CoopVoce ha chiarito che, in *roaming* internazionale assoggettato al regime di RLAH, ai clienti è consentito l’utilizzo del servizio acquistato senza alcuna restrizione rispetto al caso di consumo nazionale. Più precisamente, ai clienti che hanno acquistato offerte con navigazione dati in 4G, al superamento della soglia viene bloccata la navigazione (come in ambito domestico), mentre nel caso di clienti che hanno acquistato offerte con navigazione in 2G e/o 3G al superamento della soglia, non essendo supportato dal MNO *host* il comando di riduzione della velocità di navigazione, viene applicato il prezzo a consumo in linea con i valori stabiliti dall’ultima “eurotariffa”. Inoltre, analogamente a quanto previsto nel caso di traffico nazionale, anche nel regime RLAH è permesso al cliente che si trova in roaming all’estero di rinnovare in anticipo il proprio bundle dati senza incorrere, dunque, in limitazioni nell’utilizzo del servizio.

Per quanto concerne i piani nazionali a consumo, CoopVoce ha precisato che per detti piani, relativamente all’utilizzo del traffico dati in *roaming* internazionale, vengono applicate le condizioni economiche di miglior favore tra le tariffe nazionali e la “eurotariffa”.

In merito all’esistenza di piani tariffari riservati a determinati gruppi di utenti e delle loro specifiche condizioni economiche, CoopVoce ha evidenziato che esistono offerte che prevedono minuti e SMS illimitati verso determinate numerazioni, nonché promozioni che offrono condizioni agevolate per le chiamate *on-net* verso i numeri CoopVoce: per tali offerte, al traffico voce e SMS generato all’estero viene applicato il piano tariffario nazionale scelto dai clienti.

Da ultimo, CoopVoce ha comunicato che, pendente il monitoraggio dei consumi di traffico in *roaming*, non sono state definite politiche di utilizzo corretto dei servizi né misure per l’applicazione di eventuali sovrapprezzi in caso di uso anomalo dei servizi medesimi da parte dei clienti.

3. Valutazioni dell’Autorità

3.1 Il quadro giuridico di riferimento

In data 25 novembre 2015 il Parlamento Europeo ed il Consiglio dell’Unione Europea hanno approvato il Regolamento n. 2015/2120, c.d. ‘*Regolamento TSM*’



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

(*Telecom Single Market*), che stabilisce misure riguardanti l'accesso a un'Internet aperta e che modifica la direttiva n. 2002/22/CE relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica e il Regolamento (UE) n. 2012/531 relativo al *roaming* sulle reti pubbliche di comunicazioni mobili all'interno dell'Unione.

Il *Regolamento TSM* ha introdotto il principio del c.d. '*Roam-Like-At-Home*', in base al quale i fornitori di *roaming*, a partire dal 15 giugno 2017, non dovranno addebitare alcun sovrapprezzo in aggiunta al prezzo al dettaglio nazionale ai clienti in *roaming* in un altro Stato membro, ossia che si applichino le stesse condizioni tariffarie per l'uso dei servizi mobili in *roaming* in vigore nel paese in cui il cliente ha sottoscritto l'abbonamento. Il *Regolamento TSM*, a tal fine, stabilisce che siano aggiornate tutte le tariffe nazionali per consentirne il funzionamento, a parità di condizioni applicate all'utente, all'estero.

Ciononostante, il Regolamento prevede che "*in circostanze specifiche ed eccezionali, al fine di assicurare la sostenibilità del modello di tariffazione nazionale*" e "*solo nella misura necessaria per recuperare i costi della fornitura di servizi di roaming al dettaglio regolamentati, tenuto conto delle tariffe massime all'ingrosso applicabili*", un fornitore di servizi *roaming* possa presentare una domanda di autorizzazione ad applicare un sovrapprezzo, in deroga all'applicazione del RLAH (art. 6-*quater*, par. 2).¹

Il Regolamento stabilisce, altresì, che i fornitori di *roaming* possano applicare una "politica di utilizzo corretto" (anche "*Fair Use Policy*" o "FUP") al consumo di servizi di *roaming* al dettaglio regolamentati forniti in regime di RLAH, al fine di prevenirne l'utilizzo abusivo o anomalo per scopi diversi dal viaggio occasionale. Al contempo, il Regolamento riconosce che la FUP debba consentire ai clienti del fornitore di *roaming* di consumare volumi di servizi di *roaming* al dettaglio regolamentati in regime di RLAH che siano coerenti con i rispettivi piani tariffari nazionali (art. 6-*ter*).

Inoltre, il Regolamento consente che i fornitori di *roaming* possano offrire tariffe alternative per i servizi di *roaming* regolamentati che possono essere offerti in aggiunta alle tariffe regolamentate (art. 6-*sexies*, par. 3).

L'ANR controlla e vigila sull'applicazione della FUP e sulla sostenibilità dell'abolizione dei sovrapprezzi del *roaming* al dettaglio, tenendo nella massima considerazione i pertinenti fattori oggettivi specifici allo Stato membro interessato e le pertinenti variazioni oggettive tra fornitori di *roaming* (art. 6-*quinqüies*, par. 5).

Il Regolamento di esecuzione (UE) n. 2016/2286 (di seguito, "Regolamento di esecuzione") stabilisce norme dettagliate concernenti l'applicazione della politica di utilizzo corretto, la metodologia per valutare la sostenibilità dell'abolizione dei sovrapprezzi del *roaming* al dettaglio e la domanda che i fornitori di *roaming* devono presentare ai fini di tale valutazione.

¹ In tal caso, il fornitore di *roaming* presenta domanda all'autorità nazionale di regolamentazione (ANR) corredata di tutte le informazioni necessarie ai fini della valutazione da parte dell'ANR. La valutazione della sostenibilità del modello di tariffazione nazionale è basata sui fattori oggettivi specifici relativi al fornitore di *roaming*.



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Infine, sotto il profilo della trasparenza, il Regolamento prevede, all'art. 14, che i fornitori di *roaming* forniscano a tutti i clienti “*informazioni esaurienti sulle tariffe di roaming applicabili al momento della sottoscrizione dell'abbonamento. Essi aggiornano inoltre senza indebito ritardo i propri clienti in roaming sulle tariffe di roaming applicabili a ogni variazione delle stesse. Successivamente i fornitori inviano, a intervalli ragionevoli, un richiamo in tal senso a tutti i clienti che abbiano optato per un'altra tariffa [...]*”. Al successivo art. 15, inoltre, prevede che sia comunicata “*qualsiasi politica di utilizzo corretto alla quale è soggetto il cliente in roaming all'interno dell'Unione e i sovrapprezzi che si applicano al di sopra dei limiti previsti da tale politica di utilizzo corretto*” e “*qualsiasi sovrapprezzo applicato ai sensi dell'articolo 6 quater*”.

Con riferimento alla FUP, in generale, il fornitore di *roaming* non dovrebbe imporre un limite ai volumi di servizi mobili a disposizione del cliente in *roaming* diverso dal limite nazionale, quando detto cliente compie viaggi occasionali nell'Unione.

Più in dettaglio, il Regolamento di esecuzione precisa che, nel caso di piani tariffari nazionali indicati come “pacchetti di dati illimitati”, “*i clienti in roaming che viaggiano occasionalmente nell'Unione possono consumare un volume di servizi dati in roaming al dettaglio al prezzo al dettaglio nazionale equivalente almeno al doppio del volume ottenuto dividendo il prezzo al dettaglio nazionale complessivo del pacchetto dati illimitato in questione, IVA esclusa, corrispondente all'intero periodo di fatturazione, per la tariffa massima di roaming all'ingrosso regolamentata*” (art. 4, par. 2).

A tale proposito, la trasparenza per il cliente sarà assicurata mediante il rispetto delle disposizioni del Regolamento, secondo cui il fornitore di *roaming* invia una notifica al cliente in *roaming* quando il volume di utilizzo corretto applicabile dei servizi dati in *roaming* regolamentati è interamente consumato, indicando il sovrapprezzo che sarà applicato ai consumi supplementari di servizi dati in *roaming* regolamentati da parte del cliente stesso (considerando 13).

A norma del Regolamento, l'ANR è tenuta a controllare e vigilare sull'applicazione della FUP, al fine di garantire che qualsiasi politica di utilizzo corretto applicata dai fornitori nazionali non pregiudichi la disponibilità del RLAH per il cliente.

Nel caso in cui riscontri una violazione degli obblighi previsti dal Regolamento, l'ANR ha la facoltà di esigere l'immediata cessazione della violazione (considerando 22).

Ulteriori indicazioni sono formulate anche con riferimento ai piani tariffari prepagati, per cui “*il fornitore di roaming può limitare il consumo di servizi dati in roaming al dettaglio all'interno dell'Unione al prezzo al dettaglio nazionale a volumi equivalenti almeno al volume ottenuto dividendo l'importo complessivo, IVA esclusa, del credito residuo disponibile e già pagato dal cliente al fornitore, al momento dell'inizio del roaming, per la tariffa massima di roaming all'ingrosso regolamentata*” (art. 4, par. 3).

Inoltre, il BEREC ha adottato, in data 27 marzo 2017, specifiche Linee guida al fine di favorire la corretta e omogenea attuazione delle regole europee in materia di *roaming* in tutti gli Stati membri dell'Unione europea (di seguito, “Linee guida”).²

² BoR (17) 56



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

3.2 Valutazioni circa l'offerta *roaming* di CoopVoce

Dalle attività di vigilanza svolte, anche analizzando le informative rese sul sito *web* aziendale, si è appurato che CoopVoce non ha applicato all'uso dei servizi mobili in *roaming* le stesse condizioni sottoscritte dall'utente a livello nazionale.

Per entrambe le tipologie di offerta ("a consumo" e "*bundle*"), infatti, sono emersi profili di incompatibilità con il Regolamento nella misura in cui non sono state applicate all'uso dei servizi mobili in *roaming* le stesse condizioni sottoscritte dall'utente a livello nazionale (RLAH), ma si sono individuate restrizioni ovvero tariffe *ad hoc* a seconda dell'origine e destinazione del traffico generato.

A tal proposito, si rammenta che gli operatori devono adottare per i propri clienti il medesimo meccanismo di tariffazione anche all'estero, ossia evitare di alterare le condizioni contrattuali sottoscritte in ambito domestico.

È chiaro, pertanto, che, nella fattispecie in esame, pur ricorrendo la circostanza in cui gli utenti hanno sottoscritto a livello nazionale diversi piani tariffari, a consumo ovvero a pacchetto, appare imprescindibile salvaguardare la posizione tariffaria in godimento a livello nazionale e permettere agli utenti, quale che sia lo specifico piano prescelto, di fruire dei servizi sottoscritti senza variazioni di sorta.

3.3 Valutazione circa le informative rese agli utenti

Un ulteriore aspetto da valutare attiene alla corretta interpretazione ed applicazione del Regolamento *roaming* e delle Linee guida emanate dal BEREC, al fine di garantire la migliore trasparenza delle informazioni fornite agli utenti onde non vanificare i benefici del RLAH.

In merito, va richiamato l'art. 14 (3) del *Regolamento roaming*, a norma del quale "[i] fornitori di *roaming* forniscono a tutti i clienti informazioni esaurienti sulle tariffe di *roaming* applicabili al momento della sottoscrizione dell'abbonamento. Essi aggiornano inoltre senza indebito ritardo i propri clienti in *roaming* sulle tariffe di *roaming* applicabili a ogni variazione delle stesse. Successivamente i fornitori inviano, a intervalli ragionevoli, un richiamo in tal senso a tutti i clienti che abbiano optato per un'altra tariffa" e il successivo art. 15, il quale prevede che sia comunicata "qualsiasi politica di utilizzo corretto alla quale è soggetto il cliente in *roaming* all'interno dell'Unione e i sovrapprezzi che si applicano al di sopra dei limiti previsti da tale politica di utilizzo corretto" e "qualsiasi sovrapprezzo applicato ai sensi dell'articolo 6- quater".

D'altra parte, il Regolamento di esecuzione, all'art. 4, par. 4, consente ai fornitori di *roaming* di applicare "meccanismi di controllo equi, ragionevoli e adeguati basati su indicatori oggettivi correlati al rischio di utilizzo abusivo o anomalo che vada oltre i viaggi occasionali nell'Unione", disponendo che "il fornitore di *roaming* specifica a



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

quale servizio o servizi mobili al dettaglio l'indicatore di consumo fa riferimento, nonché la durata minima del periodo di osservazione". In aggiunta, ai sensi del successivo art. 5, par. 3, il medesimo Regolamento di esecuzione stabilisce che "qualora vi siano prove oggettive e concrete, basate sugli indicatori oggettivi di cui all'art. 4, par. 4, che denotino il rischio di un utilizzo abusivo o anomalo (...) da parte di un determinato cliente, il fornitore di roaming, prima di applicare un sovrapprezzo a norma dell'art. 6-sexies del Regolamento (UE) n. 2012/531, avvisa il cliente di aver rilevato uno schema comportamentale che denota il suddetto rischio".

Ebbene, a prescindere dai rilievi sopra svolti circa la non conformità alla normativa europea in ordine all'esclusione di determinate offerte valevoli solo in ambito domestico, si è potuto constatare che, in generale, l'informativa resa agli utenti, così come pubblicata sul sito aziendale, si presenta carente sotto diversi profili, legati, principalmente, alla scarsa comprensibilità delle singole offerte escluse dal regime RLAH, delle concrete modalità di funzionamento delle diverse tariffe predisposte, nonché dei criteri seguiti per le misure di controllo, con conseguente applicazione dei sovrapprezzi consentiti, in relazione a fenomeni di utilizzo anomalo o abusivo dei servizi in *roaming* regolamentato.

RITENUTO, pertanto, che sussistano i presupposti per diffidare la Coop Italia, per il *brand* CoopVoce, a dare piena applicazione alle disposizioni del *Regolamento roaming*, con specifico riguardo alla fruibilità, a decorrere dal 15 giugno 2017, di tutte le offerte nazionali (pubblicizzate sul sito aziendale ovvero tramite canali alternativi) anche all'interno dell'Unione europea, nonché agli obblighi di trasparenza in materia di condizioni di offerta e politiche di utilizzo corretto;

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

DIFFIDA

la Coop Italia – Consorzio nazionale delle cooperative di consumatori, con sede legale in Via del Lavoro, 6-8 - 40033 Casalecchio di Reno (BO), a dare immediata esecuzione, nei termini di cui in premessa, alle disposizioni del Regolamento (UE) n. 2012/531 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 giugno 2012, relativo al *roaming* sulle reti pubbliche di comunicazioni mobili all'interno dell'Unione, e del Regolamento di esecuzione (UE) n. 2016/2286, ed a comunicare a questa Autorità entro l'11 dicembre 2017 le misure adottate a tal fine.

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

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



Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Roma, 6 novembre 2017

IL PRESIDENTE
Angelo Marcello Cardani

IL COMMISSARIO RELATORE
Antonio Martusciello

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