

**Consultazione AGCOM sul regolamento a tutela dell'utenza  
in materia di contratti relativi alla fornitura  
di beni e servizi di comunicazioni elettroniche**

**Risposta di Assonime**

Ringraziamo l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni dell'opportunità di presentare osservazioni sulla proposta di nuovo "regolamento recante disposizioni a tutela dell'utenza in materia di contratti relativi alla fornitura di beni e servizi di comunicazioni elettroniche", destinato a sostituire il regolamento allegato alla delibera 664/06/CONS e modificato da ultimo dalla delibera n. 354/11/CONS.

L'AGCOM indica tra gli obiettivi perseguiti quello di **adeguare il proprio regolamento** alle modifiche introdotte nel Codice del consumo dal decreto legislativo n. 21/2014 con cui è stata recepita la direttiva 2011/83/UE sui diritti dei consumatori nei contratti, tenendo conto dell'attribuzione all'Autorità garante della concorrenza e del mercato della competenza a vigilare sul rispetto delle disposizioni del Codice del consumo in materia di contratti conclusi a distanza e fuori dai locali commerciali.

L'esigenza di adeguare il regolamento si pone, in particolare, per i contratti da concludersi per telefono che, quando coinvolgono un consumatore, sono regolati dall'articolo 51, comma 6, del Codice del consumo. Per questo specifico profilo, l'AGCOM ritiene opportuno "in considerazione della particolare natura dei servizi di comunicazioni elettroniche, **esplicitare tramite apposite Linee Guida le modalità di attuazione, nei rapporti tra operatori e utenti, della disciplina introdotta dal novellato articolo 51, comma 6** del Codice del consumo, con riferimento ai contratti da concludersi per telefono".

L'esplicitazione delle modalità di attuazione dell'articolo 51, comma 6, del Codice del consumo da parte dell'AGCOM può avere un relevantissimo impatto sia sul settore delle comunicazioni elettroniche sia, indirettamente, su altri settori. Riteniamo quindi importante ricordare alcuni elementi utili ai fini dell'interpretazione dell'articolo 51, comma 6, del Codice del consumo ed esprimere, alla luce di tali elementi, specifiche osservazioni sugli articoli 3 e 4 e sull'Allegato 1 dello schema di regolamento.

### ***1. La scelta del legislatore italiano riguardo ai contratti conclusi via telefono***

Per tutti i contratti conclusi a distanza, inclusi quelli conclusi via telefono, la direttiva 2011/83/UE impone agli Stati membri di assicurare che al consumatore siano fornite le informazioni precontrattuali (art. 49, comma 1, del Codice del consumo), sia data conferma del contratto su supporto durevole (articolo 51, comma 7, del Codice del consumo), e sia garantito il diritto di recedere dal contratto a condizioni fissate a livello europeo e fortemente favorevoli (articolo 52 del Codice del consumo).

Con specifico riguardo ai contratti conclusi via telefono, la direttiva, derogando all'approccio di armonizzazione completa, consente agli Stati membri di prevedere due requisiti aggiuntivi: la conferma dell'offerta da parte dell'impresa e l'accettazione della stessa da parte del consumatore mediante firma dell'offerta o consenso per iscritto. E' altresì consentito dalla direttiva, sempre derogando rispetto all'approccio di armonizzazione completa, richiedere che entrambe le conferme siano effettuate su supporto durevole.

In Italia, dato che in passato vi sono stati esempi di utilizzo scorretto dello strumento del *teleselling*, il legislatore ha scelto di esercitare l'opzione consentita dalla direttiva, ed ha quindi introdotto un regime più severo rispetto al regime base previsto dal diritto europeo (informativa precontrattuale + conferma del contratto su supporto durevole + diritto di recesso). In base al nuovo articolo 51, comma 6, del Codice del consumo il professionista deve, in aggiunta, confermare l'offerta al consumatore e questi è vincolato solo dopo aver firmato l'offerta o averla accettata per iscritto. L'articolo 51, comma 6 specifica che il documento informatico può essere sottoscritto con firma elettronica e che le conferme possono essere effettuate, se il consumatore acconsente, anche su un supporto durevole.

Dalla relazione illustrativa del decreto legislativo si evince chiaramente che nel caso della registrazione su supporto durevole non è richiesta la sottoscrizione.

## **2. Le scelte degli altri Stati membri riguardo alla disciplina dei contratti conclusi via telefono**

La direttiva richiede agli Stati membri di comunicare alla Commissione europea le scelte compiute in attuazione della direttiva negli ambiti in cui la normativa europea non è di armonizzazione completa.

Riguardo all'attuazione della direttiva in tema di contratti conclusi via telefono, dalle informazioni disponibili sul sito della Commissione risulta che:

- **dieci Stati membri hanno optato per il regime base** (informativa precontrattuale + conferma del contratto su supporto durevole + diritto di recesso alle nuove condizioni fissate dal diritto europeo); si tratta di Germania, Regno Unito, Svezia, Repubblica ceca, Danimarca, Irlanda, Croazia, Lettonia, Slovacchia<sup>1</sup>, Finlandia;
- tra gli Stati membri che hanno optato per il regime facoltativo più oneroso, **quelli più grandi lo hanno previsto solo per le telefonate effettuate su iniziativa del professionista**, escludendolo per le telefonate ad iniziativa del consumatore (c.d. telefonate *inbound*), che non hanno a differenza delle prime un elemento “sorpresa” e per le quali quindi è considerato sufficiente a tutelare il consumatore il regime base. In particolare, Francia, Spagna, Polonia e Portogallo, nonché l'Estonia, limitano l'applicazione del regime più rigoroso alle telefonate su iniziativa del professionista.

## **3. Come interpretare l'articolo 51, comma 6, del Codice del consumo**

L'approccio adottato dal legislatore italiano risulta, nel panorama europeo, tra i più restrittivi. Anche tenendo conto di questa circostanza, nell'attuazione della disciplina occorre assicurare che l'interpretazione delle norme da un lato

---

<sup>1</sup> Per la Slovacchia sul sito della Commissione si registra una difformità tra l'informazione sintetica e il documento dettagliato sulla normativa di recepimento (che non indica la scelta per l'opzione più restrittiva).

garantisca effettivamente, come richiesto dal legislatore, una maggiore tutela del consumatore rispetto al regime base, e dall'altro non appesantisca le modalità di interazione tra professionista e consumatore con oneri formali ingiustificati o sproporzionati rispetto all'obiettivo. Va considerato, al riguardo,

che rendere eccessivamente macchinosa la conclusione del contratto via telefono rischia di pregiudicare la concreta utilizzabilità del canale del *teleselling*, con un grave impatto economico per le imprese interessate, anche in termini di conseguenze sull'occupazione.

Osserviamo inoltre che, dopo il recepimento della direttiva 2011/83/UE, anche l'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico ha adeguato al decreto legislativo n. 21/2014 il Codice di condotta commerciale e altre disposizioni relative alla tutela dei consumatori<sup>2</sup>; in tale occasione, peraltro, l'AEEGSI si è limitata a richiamare quanto previsto dall'articolo 51, comma 6, del Codice del consumo, senza restringere le opzioni consentite dalla normativa primaria, diversamente da quanto prospettato, come vedremo, per il settore delle comunicazioni elettroniche dallo schema di regolamento sottoposto a consultazione.

Alla luce di queste considerazioni generali, presentiamo alcune osservazioni su come si possono soddisfare i due requisiti aggiuntivi previsti dall'articolo 51, comma 6, rispetto alla disciplina base dei contratti a distanza: la conferma dell'offerta da parte dell'operatore e l'accettazione dell'offerta da parte del consumatore. Partiremo dall'esame di quest'ultimo profilo, che coincide con il momento in cui il contratto diviene vincolante per il consumatore, per poi andare ad analizzare le modalità della conferma dell'offerta, anche se questo secondo aspetto temporalmente si colloca prima dell'accettazione.

#### **4. *L'accettazione dell'offerta da parte del consumatore***

Non sembra esservi motivo per escludere che, una volta ricevute sia le informazioni precontrattuali sia la conferma dell'offerta, il consumatore possa effettuare l'accettazione dell'offerta esprimendo il proprio consenso oralmente in via telefonica, con registrazione della telefonata. Per soddisfare quanto richiesto dall'articolo 51, comma 6, è sufficiente che la registrazione della conversazione telefonica avvenga su supporto durevole nella disponibilità dell'operatore che

---

<sup>2</sup> AEEGSI, Deliberazione 6 giugno 2014, 266/2014/R/COM.

potrà avvalersene, in caso di controversia, come elemento di prova a sostegno dell'avvenuta conclusione del contratto<sup>3</sup>.

Lo schema di regolamento oggetto di consultazione, diversamente dall'articolo 51, comma 6, del Codice del consumo, non sembra consentire questa modalità di accettazione dell'offerta. Infatti:

-nell'articolo 3, comma 3, è sancito che il consumatore è vincolato al contratto dal momento in cui "invia" all'operatore la propria accettazione dell'offerta per iscritto o su supporto durevole;

-nell'articolo 4, comma 3, si menziona la possibilità della registrazione limitatamente all'adempimento degli obblighi informativi e all'espressione da parte del consumatore del consenso a ricevere la conferma dell'offerta su supporto durevole; dato che la registrazione non è richiamata in altre disposizioni del regolamento, sembrano implicitamente esclusi ulteriori utilizzi della registrazione;

-anche il punto 3 dell'Allegato 1 prevede che l'utente "invia" all'operatore la comunicazione di accettazione dell'offerta. Viene specificato che "detta comunicazione può essere resa anche tramite e-mail o sms, ovvero mediante accettazione telematica o su un altro supporto durevole". La figura corrispondente indica come modalità per l'accettazione dell'offerta: il web (spunta sul flag, inserimento del PIN, ecc), e-mail di accettazione, sms, firma cartacea. Non viene indicata la modalità dell'accettazione espressa via telefono e registrata su supporto durevole. Lo stesso vale per la seconda figura dell'Allegato 1.

L'approccio seguito nello schema di regolamento restringe così l'insieme delle modalità di accettazione dell'offerta rispetto a quanto consentito dall'articolo 51, comma 6, del Codice del consumo. Viene, inoltre, in tal modo di fatto preclusa la possibilità che un contratto sia "concluso per telefono".

---

<sup>3</sup>Fermo restando che l'operatore potrebbe mettere a disposizione del consumatore, su richiesta di quest'ultimo, la registrazione, va osservato che per la parte relativa all'accettazione dell'offerta, diversamente da quanto accade per la conferma dell'offerta, non sembra esservi un interesse specifico del consumatore a disporre del supporto durevole: in caso di controversia, è infatti interesse preminente dell'operatore produrre questo elemento a prova dell'avvenuta conclusione del contratto.

**Proposta: suggeriamo di consentire espressamente che l'accettazione dell'offerta da parte del consumatore su supporto durevole possa avvenire anche mediante registrazione della conversazione telefonica. Questa modifica, ferma restando la necessità che il consumatore sia stato opportunamente informato e quindi compia una scelta consapevole, rende più agevole l'espressione del consenso e quindi andrebbe favorita, nell'interesse generale, nella prospettiva di ridurre i costi di transazione.**

A questo fine si potrebbe procedere come segue:

-all'articolo 3, comma 3, secondo periodo, sostituire alla parola "invia" la parola "esprime";

-nell'Allegato 1, al punto 3, adottare la seguente formulazione

"Il contratto è vincolante per l'utente dal momento in cui questi invia esprime all'operatore ~~l'a comunicazione di~~ accettazione dell'offerta (...). Detta comunicazione può essere resa anche tramite e-mail o sms, registrazione della conversazione telefonica ovvero mediante accettazione telematica, o su un altro supporto durevole";

-aggiungere nella prima e nella seconda figura dell'Allegato 1 la possibilità di accettazione telefonica registrata.

### **5. La conferma dell'offerta da parte dell'operatore**

L'articolo 51, comma 6, del Codice del consumo prevede in aggiunta all'obbligo di fornire le informazioni precontrattuali un successivo momento di conferma dell'offerta da parte dell'operatore. Il doppio passaggio è volto ad attirare in modo specifico l'attenzione del consumatore sull'effettivo contenuto dell'offerta. Anche per la conferma dell'offerta la normativa prevede il requisito del supporto durevole: l'obiettivo è fornire al consumatore, in caso di controversia, la prova di quanto effettivamente gli è stato prospettato in vista della conclusione del contratto.

Come per l'accettazione dell'offerta, l'articolo 51, comma 6, non sembra escludere la possibilità di effettuare la conferma dell'offerta nel corso di una conversazione telefonica con registrazione su supporto durevole. Anche con questa modalità sarebbe assicurato il doppio momento "informativa + conferma

dell'offerta" prima dell'accettazione da parte del consumatore. Per quanto attiene all'esigenza di rendere disponibili al consumatore gli elementi di prova di quanto gli è stato prospettato, il supporto durevole contenente la registrazione della telefonata può essere posto a disposizione del consumatore sistematicamente o su richiesta di quest'ultimo con varie modalità, naturalmente senza alcun onere aggiuntivo.

La proposta di regolamento sottoposta a consultazione non contempla questa possibilità. Infatti:

-nell'Allegato 1, punto 3, si richiede che il consumatore, ai fini dell'accettazione dell'offerta, attesti di "aver preso visione" della conferma dell'offerta, implicitamente escludendo la possibilità di una conferma dell'offerta resa in via orale e registrata su supporto durevole nel corso della telefonata;

-la seconda figura dell'Allegato 1 delinea alcune modalità di conferma dell'offerta, ma non prevede la possibilità della conferma dell'offerta a voce nel corso della telefonata, con registrazione e successiva messa a disposizione del consumatore del relativo supporto durevole.

**Proposta: suggeriamo di non restringere le opzioni consentite dall'articolo 51, comma 6, del Codice del consumo, e di consentire quindi la conferma dell'offerta anche tramite telefonata registrata su supporto durevole, fermo restando che il supporto durevole dovrà essere messo a disposizione del consumatore e che quest'ultimo riceverà, inoltre, ai sensi dell'articolo 51, comma 7, anche la conferma su supporto durevole del contratto.**

Per adeguare lo schema di regolamento a questa proposta sarebbe sufficiente:

-modificare il punto 3 dell'Allegato 1 sostituendo l'espressione "attestando di aver preso visione della conferma dell'offerta" con "attestando di aver preso conoscenza della conferma dell'offerta"

-aggiungere nella seconda figura dell'allegato 1 la modalità della conferma dell'offerta via voce registrata con successiva messa a disposizione del consumatore del relativo supporto durevole.

## **6. Osservazioni sull'ambito di applicazione soggettivo degli articoli 3 e 4 dello schema di regolamento**

L'articolo 70 del Codice delle comunicazioni elettroniche fa riferimento a "consumatori ed altri utenti finali", mentre le disposizioni degli articoli da 45 a 67 del Codice del consumo, come modificati dal decreto legislativo n. 21/2014, riguardano esclusivamente i consumatori.

Un aspetto della proposta di regolamento che andrebbe chiarito è quale sia l'effettivo ambito di applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 3, comma 3, e all'articolo 4.

### Articolo 3, comma 3

Per i contratti conclusi via telefono, il secondo e il terzo periodo dell'articolo 3, comma 3, fanno riferimento ai consumatori e indicano che le Linee guida contenute nell'Allegato riguardano i soli consumatori. Nella formulazione delle Linee guida, tuttavia, si fa ripetutamente riferimento agli utenti. Per coerenza con l'articolato, le Linee guida dovrebbero fare riferimento non agli utenti bensì ai consumatori.

### Articolo 4

Nell'articolo 4 è chiaro che il comma 1 e il comma 2, lettera a) relativi agli obblighi informativi ex articolo 70 del Codice delle comunicazioni elettroniche riguardano la generalità degli utenti. E' altresì chiaro che il comma 2, lettera b) costituisce una specificazione degli obblighi informativi che riguarda i soli consumatori.

Qualche incertezza può invece sorgere con riferimento al comma 3 dell'articolo 4, relativo ai contratti conclusi via telefono.

Sarebbe utile che l'Autorità chiarisse se il diritto a ricevere un modulo di conferma del contratto contenente tutte le informazioni di cui all'articolo 70, commi 1 e 3, del Codice delle comunicazioni elettroniche riguarda la generalità degli utenti<sup>4</sup> e se vale per tutti gli utenti la possibilità, previo consenso dell'interessato, che l'adempimento degli obblighi informativi di cui al primo e al secondo comma dell'articolo 4 risulti dalla registrazione della telefonata.

---

<sup>4</sup> Peraltro in base al Codice del consumo il consumatore ha diritto a ricevere la conferma del contratto concluso, ed è in questa sede che andrebbero fornite le informazioni di cui all'articolo 70 del Codice delle comunicazioni elettroniche, evitando la trasmissione di un ulteriore modulo ad hoc.

Il riferimento alla conferma dell'offerta, richiamando l'articolo 3, comma 3, sembra riguardare solo gli utenti-consumatori. Per chiarezza, questo riferimento ai soli consumatori andrebbe esplicitato. A questo fine, la formulazione dell'articolo 4, comma 3, ultimo periodo, potrebbe essere rivista come segue:

“In tali casi, l'adempimento degli obblighi informativi di cui ai commi 1 e 2, nonché, limitatamente ai consumatori, l'eventuale consenso a ricevere la conferma dell'offerta su supporto durevole ai sensi del comma 3 dell'articolo 3, possono risultare dalla registrazione della conversazione telefonica, previo consenso dell'interessato alla registrazione”.