



AUDIZIONE PRESSO IL SENATO DELLA REPUBBLICA

8^ COMMISSIONE LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI

ATTO SENATO 1105 RECANTE

“Modifiche all’articolo 1 del decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 aprile 2007, n. 40, per la trasparenza delle tariffe e dei prezzi applicati dagli operatori dei servizi di telefonia mobile”

ROMA, 3 LUGLIO 2019

Ringrazio il Presidente e tutti i membri della Commissione per l'opportunità di partecipare al dibattito sul Disegno di legge AS 1105 recante **“Disposizioni per la trasparenza delle tariffe e dei prezzi applicati agli Operatori di telefonia mobile”** in discussione presso la vostra Commissione.

Esprimiamo un generale apprezzamento per il fine ultimo che si propone questa iniziativa legislativa che consistente nel rendere ancor più trasparente e di più facile comprensione le offerte tariffarie dei vari Operatori presenti sul mercato delle TLC. Far sì che il cliente sia sempre più consapevole della propria scelta commerciale rappresenta il nostro impegno quotidiano e ogni miglioramento rappresenta una opportunità da cogliere anche per noi. Già oggi cerchiamo di farlo nel corso di tutte le fasi dell'offerta, dalla pubblicizzazione sino alla sottoscrizione contrattuale. Allo stesso tempo il tema è molto articolato e ha delle complessità che richiedono un approccio mirato, affinché sia garantita la necessaria tutela del cliente, ma anche l'equilibrio, la tenuta ed il buon funzionamento del sistema nel suo complesso.

Il disegno di legge interviene, apportando modifiche al quadro normativo vigente previsto dall'art. 1 del DL 7/2007 (cd. decreto Bersani) a sua volta modificato dalla legge 124/2017 (legge annuale per la concorrenza) che, a nostro avviso già contiene equilibrate previsioni normative volte a favorire la concorrenza e la trasparenza delle tariffe, tali da garantire ai consumatori finali un adeguato livello di conoscenza degli effettivi costi del servizio e da facilitare il confronto tra le offerte presenti sul mercato.

Tali disposizioni, peraltro, vanno inserite nella più ampia cornice normativa che disciplina esaustivamente tutti gli aspetti attinenti alla tutela del consumatore, sia a livello legislativo che regolamentare, costituita dal Codice delle Comunicazioni Elettroniche (dlgs 259/2003), dal Codice del Consumo (dlgs 206/2005). Inoltre, l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni e l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato svolgono un ulteriore ruolo fondamentale in tale campo: la prima dando attuazione alle norme di legge del settore, la seconda vigilando su ogni condotta commerciale di un'impresa che possa costituire pratica commerciale scorretta.

Come prima considerazione di carattere generale, riteniamo che il quadro normativo a tutela dei diritti dei consumatori di servizi di comunicazione elettronica sia già ad oggi ampio e dettagliato.

Va poi considerato che a seguito del processo di liberalizzazione del mercato delle comunicazioni elettroniche, il contesto aperto alla concorrenza, è stato caratterizzato da una spiccata competitività, che ha determinato innegabili vantaggi per i consumatori come emerge dalle rilevazioni dei prezzi al consumo del settore costantemente in calo negli ultimi anni. Solo negli ultimi 6 anni dal 2012 al 2018 i prezzi della telefonia nel suo complesso sono calati del 12%. I prezzi della telefonia mobile sono attualmente tra i più bassi d'Europa e il calo dei prezzi effetto di una forte competizione nel settore ha portato addirittura ad un calo di oltre 20%, c.ca il 24%. A fronte degli ingenti investimenti infrastrutturali nel Paese da parte degli Operatori di telecomunicazioni, vige una asimmetria radicale di regole rispetto agli OTT che ha dato vita ad una sproporzione di un settore iper regolato ed un altro sostanzialmente non regolato in termini specifici che consente loro un vantaggio competitivo che si traduce in una sottrazione costante di ricavi al nostro settore con impatti negativi sulle garanzie che tutelano gli utenti finali, che noi assicuriamo in virtù di una regolamentazione di settore forte, restrittiva ed efficace.

L'ampia proposta di offerte in un mercato denotato da una continua evoluzione tecnologica come quello delle comunicazioni elettroniche, in cui l'offerta dei servizi si aggiorna rapidamente nel tempo, determina la

necessità per gli Operatori di adeguare le rispettive offerte alle mutevoli esigenze del mercato, anche in relazione ai prezzi praticati al pubblico.

Tale esercizio della libertà di iniziativa economica privata – diritto sancito a livello costituzionale – viene esercitata assicurando la tutela del consumatore in ordine ai principi di trasparenza, alla corretta informazione e comunicazione, alla consapevolezza delle scelte ed alla possibilità di esercitare correttamente il diritto di recesso. In tale contesto, lo schema contrattuale applicato agli Operatori che forniscono servizi al cliente finale, quali energia elettrica, comunicazioni elettroniche, reti televisive, gas, etc. è quello dei contratti per adesione, disciplinati dal codice civile nonché, per gli aspetti inerenti la tutela del consumatore, la facoltà per gli operatori di modificare le condizioni economiche e/o contrattuali delle proprie offerte, dal Codice del consumo, dal Codice delle comunicazioni elettroniche e dalla regolamentazione di settore definita dall’Autorità di settore. Eventuali modifiche delle condizioni economiche e/o contrattuali, devono, ai sensi della normativa sopra richiamata, essere portate a conoscenza dei clienti con un preavviso di almeno 30 giorni rispetto alla data di entrata in vigore delle modifiche, affinché i clienti possano valutare l’opportunità di esercitare il diritto di recesso dal Contratto.

Il meccanismo appena descritto è esattamente quello applicato nel settore delle comunicazioni elettroniche e risulta declinato in maniera completa a livello legislativo e regolamentare proprio per scongiurare il rischio di azioni in danno dei consumatori.

Detto ciò, pensiamo che ogni eventuale previsione normativa che, rispetto alla vigente legislazione ponga un divieto generale di modifica delle condizioni giuridiche ed economiche, - peraltro ingiustificatamente applicato al solo settore delle comunicazioni elettroniche che si ritroverebbe discriminato - oltre a comportare un stravolgimento della disciplina in precedenza richiamata, rappresenterebbe una significativa riduzione delle libertà d’impresa nelle sue scelte gestionali e di offerta per gli Operatori e per le Imprese che negoziano i propri contratti di fornitura, con il risultato di ingessare il sistema.

Da ultimo va considerato che la disciplina delle modifiche delle condizioni contrattuali (c.d. *ius variandi*) è stata introdotta nel Codice delle comunicazioni elettroniche in recepimento di una direttiva comunitaria. Tra l’altro la recente Direttiva del nuovo Codice Europeo delle comunicazioni elettroniche che dovrà essere recepita entro il dicembre 2020, non prevede alcun limite temporale allo *ius variandi*. Susciterebbe pertanto forti perplessità l’introduzione unica nel nostro Paese di una disciplina più restrittiva rispetto a quella degli altri Stati membri proprio in virtù del generale principio di massima armonizzazione.

Venendo ancora in modo più specifico al DDL in esame, innanzitutto vorremmo rilevare un disallineamento tra il titolo del disegno di legge, esclusivamente riferito alla trasparenza delle tariffe e dei prezzi applicati dagli Operatori dei servizi di telefonia mobile, e talune previsioni normative introdotte nel testo, che riguardano disposizioni applicabili a tutti gli Operatori, quindi anche alla telefonia fissa.

A nostro avviso per quanto riguarda l’**art. 1, comma 1, lettera a)**, in cui si dispone che *“gli operatori di telefonia, di reti televisive e di comunicazioni elettroniche non possono modificare le condizioni giuridiche ed economiche dell’offerta prima che siano trascorsi sei mesi dalla stipula del contratto, in ogni caso senza aggravio di costi o peggioramento delle condizioni economiche applicate nei confronti del consumatore”*, sembrerebbe far emergere una contraddizione tra la prima parte, che verrebbe vanificata dalla seconda, da

cui, se confermata nella versione attuale, deriverebbe un divieto generale di modifica contrattuale ulteriore rispetto a quello temporalmente definito in 6 mesi nel primo inciso della previsione normativa.

Ferma restando dunque la nostra perplessità complessiva nei confronti di questa disposizione, per le motivazioni sopra esposte, sarebbe comunque quantomeno auspicabile:

- (i) la soppressione della seconda parte della disposizione (*“in ogni caso senza aggravio di costi o peggioramento delle condizioni economiche applicate nei confronti del consumatore”*) al fine di una migliore definizione della norma, che, altrimenti, introdurrebbe un divieto generalizzato di modificare le condizioni giuridiche ed economiche dell'offerta, che, al di là dei profili di illegittimità giuridica e probabilmente di incostituzionalità, potrebbe compromettere le dinamiche competitive e la stessa capacità di stare sul mercato da parte degli Operatori di comunicazioni elettroniche;
- (ii) che il termine di 6 mesi fosse riferito alla data di commercializzazione dell'offerta oggetto delle modifiche unilaterali da parte dell'operatore e non dalla stipula del singolo contratto con ciascun cliente, previsione quest'ultima, che se inserita, porterebbe all'impossibilità pratica di introdurre modifiche ad una specifica offerta verso la generalità dei clienti che l'hanno sottoscritto, con rilevanti oneri economiche a carico degli Operatori e una ingiustificabile limitazione della loro libertà di impresa.

Per quanto riguarda l'**art. 1, comma 1, lettera b)** in cui si prevede che AGCOM debba garantire che gli Operatori dei servizi di telefonia mobile assicurino la piena trasparenza delle offerte e dei messaggi pubblicitari (di cui alla successiva lettera c)), nel far riferimento ad *“una comunicazione semplice ed essenziale che faciliti al consumatore la comprensione della tariffa e del prezzo complessivo relativo ai servizi acquistati mediante sottoscrizione del contratto di attivazione”*, si osserva che considerando le attuali diverse modalità di vendita (fisica e a distanza), sarebbe auspicabile terminare la frase dopo la parola *“acquistati”*.

Per quanto riguarda le norme del DDL (**art. 1, comma 1, lettera c) e d)**, oltre ad introdurre una definizione di *“servizi ancillari di telefonia mobile”*, prevedono che *“il prezzo finale contenuto nelle offerte promozionali e nei messaggi pubblicitari di cui al comma 1, comprenda i costi di tutti i servizi attivati, pre-attivati o non disattivabili dal consumatore al momento della sottoscrizione del contratto, inclusi i servizi ancillari che concorrono alla formazione del prezzo corrisposto dal consumatore durante il periodo di fatturazione oggetto del messaggio pubblicitario”*.

Sul punto ci preme evidenziare che una tale previsione normativa limiterebbe in maniera rilevante la libertà dell'impresa in quanto la modalità di esposizione delle condizioni economiche di un'offerta sarebbe vincolata ad uno schema unico e non lascerebbe la libertà di costruire offerte componibili secondo le scelte del singolo consumatore. Scelte che l'imprenditore non può conoscere a priori specie se si considera che le offerte del settore della telefonia sono sempre più articolate e quindi componibili a seconda delle specifiche esigenze del consumatore. Si obbligherebbe il settore a fare delle tariffe standardizzate di cui non beneficerebbe il consumatore.

Va evidenziato inoltre che una imposizione rigida di modalità di esposizione delle condizioni economiche sarebbe non attuabile in tutti i canali comunicazionali a disposizione per la promozione delle offerte. Per intenderci un conto è pubblicizzare un'offerta con un SMS e un conto con un sito web; nel primo caso vi sono

evidente e oggettivi limiti di spazio nel secondo tale limite non sussiste. Inoltre, vi sarebbe una difficoltà applicativa oggettiva delle nuove norme, in quanto le numerose offerte commerciali presenti sul mercato, solo le nostre di TIM sul mobile sono 74, è ognuna gestita per tipologia specifica e non potrebbero essere adeguate e modificate in funzione delle mutevoli dinamiche del mercato. L'impianto normativo in esame comprometterebbe quindi la capacità degli operatori di competere tra loro e, paradossalmente, danneggerebbe gli stessi consumatori, che verrebbero privati della possibilità di scegliere quale offerta, tra quelle disponibili, risulta più conveniente e funzionale alle proprie esigenze.

Crediamo che il consumatore abbia il diritto di conoscere in maniera agevole sia le caratteristiche dell'offerta sia tutte le condizioni economiche della stessa ma senza che ciò determini obblighi di comporre un prezzo unico finale che includa anche servizi accessori che sono solo eventuali.

Si osserva che la trasparenza contrattuale può spingersi a richiedere un'articolazione dei prezzi per specifico servizio, ma non può ostacolare le offerte di servizi a consumo, come parrebbe emergere da una possibile estensiva interpretazione della disposizione, che sembrerebbe riferirsi ad offerte commerciali "a pacchetto" (bundle). A tal fine si osserva, a titolo di esempio che nell'ambito dei cosiddetti servizi ancillari, per i servizi a consumo non è materialmente possibile rendere noti in anticipo i costi che saranno concretamente sostenuti dai consumatori, essendo ignoto a priori il volume.

Teniamo peraltro a precisare a questo proposito che TIM, proprio per tutelare i propri clienti, differenzia i servizi accessori a pagamento da quelli gratuiti ed in coerenza con quanto previsto dall'art. 65 del Codice delle Comunicazioni i primi sono attivati sempre con l'opt in del cliente (ovvero con accettazione e consenso espresso preventivamente). Vogliamo dunque sottolineare che la trasparenza delle caratteristiche e della condizioni economiche delle offerte è sempre garantita al cliente prima dell'attivazione di qualsiasi servizio a pagamento in linea con le disposizioni di legge e con le indicazioni delle Autorità di settore e della concorrenza.

Il comma in oggetto necessita quindi a nostro avviso di una riformulazione che tenga maggior conto della coerenza con le reali dinamiche di mercato.

In conclusione, nonostante in talune parti il testo del DDL sembri replicare competenze sulla trasparenza già previste nell'ordinamento da AGCOM, e dunque rischi di creare duplicazioni normative o sovrapposizioni di competenze che potrebbero determinare confusione a livello applicativo, TIM condivide lo spirito generale del provvedimento ed auspica che le considerazioni sopra esposte possano contribuire alla definizione di misure equilibrate che rispondano alla volontà del legislatore e del settore nel suo complesso.