

CAMERA DEI DEPUTATI  
Commissione IX – Trasporti

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

Audizione del Presidente Corrado Calabrò

Intervento su “Inefficienze e disservizi nel settore della telefonia fissa”

Roma, 4 aprile 2007

## **I. Premessa: alcune cifre sull'attività di tutela dei consumatori dell'Autorità**

L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ha poteri di intervento sui due diversi versanti del complesso dei rapporti che regolano il settore: il sistema dei rapporti fra gli operatori e quello fra gli operatori e gli utenti.

Mentre il rapporto fra operatori si sostanzia in un confronto fra pari (che circoscrive alla regolazione asimmetrica gli squilibri di forza in campo fra operatori con notevole forza di mercato e gli altri), il rapporto fra gestori ed utenti si presenta sempre oggettivamente squilibrato in favore dei primi: la forza economica, la detenzione delle informazioni e la capacità di sostenere il contenzioso sono decisamente a favore degli operatori.

La tutela degli utenti è quindi ispirata ancora prima che da un principio giuridico da un principio di civiltà democratica: permettere agli utenti di poter far effettivamente valere le proprie ragioni anche in una situazione di forte squilibrio di forze in gioco.

La liberalizzazione del mercato e la conseguente libertà di scelta del consumatore fra diversi gestori non possono essere un alibi per sostenere un affievolimento dei diritti e della tutela degli utenti.

La qualità dei servizi offerti, la trasparenza e l'accessibilità delle informazioni, la correttezza delle proposte commerciali, dovrebbero essere *in primis* perseguite dai gestori nel loro stesso interesse.

Comportamenti generalizzati che creano diffidenza dei consumatori, comportano, secondo la teoria economica, esternalità negative che fanno aumentare i costi complessivi delle transazioni commerciali e deprimono la domanda di nuovi servizi.

Purtroppo in Italia, ma anche in altri Paesi, si rivela difficile da sradicare nel malcostume di certe pratiche commerciali un modello di concorrenza che a volte non rifugge da colpi bassi, da artifici atti a carpire la buona fede dei consumatori, da clausole capestro ad attivazione e fatturazione di servizi non richiesti. Pratiche commerciali che forse, nel breve termine, possono portare qualche effimero beneficio economico ma che, nel lungo termine, come ho detto prima, sono destinate a punire inesorabilmente sul piano dei risultati coloro che miopemente le perseguono.

L'insistente ricorso a pratiche scorrette rischia di minare la stessa immagine del faticoso processo di liberalizzazione e di apertura dei mercati.

Alle associazioni dei consumatori va il merito di aver denunciato pubblicamente questo malcostume.

Il primo piano di interventi dell’Autorità è dunque quello della sensibilizzazione e responsabilizzazione delle aziende stesse. L’Autorità intende favorire l’adozione di codici di autodisciplina, di protocolli ed accordi con le associazioni dei consumatori. Le attività di analisi del settore delle associazioni di categoria sono senz’altro utili strumenti che l’Autorità incoraggia e favorisce con un’opera costante di *moral suasion*.

Non ci illudiamo certo che l’autoresponsabilizzazione sia da sola sufficiente, per quanto necessaria, a combattere una patologia oggi in fase ancora acuta. Serve l’azione dell’Autorità; un’azione costante e continua che si svolge su tre piani:

1. il piano regolamentare, dettando una disciplina puntuale delle forme di interazione fra utenti e gestori;
2. il piano della vigilanza e della repressione degli abusi e delle violazioni commesse a danno degli utenti;
3. il piano della composizione delle controversie fra gestori ed utenti in forma semplificata ed accessibile da questi ultimi, dando risposte dirette ai casi concreti.

Sia nel perseguire l’interesse pubblico sia nella soluzione dei singoli problemi, il successo dell’azione dell’Autorità si misura nella sua capacità di poter comunicare e rispondere alle istanze dei cittadini, nonché nella rapidità e nell’efficacia degli interventi di vigilanza sul mercato.

Un mercato liberalizzato, in cui operano tanti operatori, in cui ogni giorno milioni di consumatori effettuano transazioni economiche, in cui esistono innumerevoli e sempre nuove tipologie di offerte e servizi proposti al pubblico, in cui alle questioni economiche si sommano questioni giuridiche e tecniche, presuppone una laboriosa e continua attività di regolazione, di vigilanza, di controllo, e poi di repressione dei comportamenti che si situano al di fuori delle regole fissate. Il settore delle telecomunicazioni è quindi per sua natura difficile da governare, anche in considerazione del fatto che i servizi di comunicazione hanno assunto un ruolo centrale nella vita dei cittadini, che giustamente ripongono notevoli aspettative sugli esiti del mercato e sulle decisioni di chi ne presiede alla regolazione.

Alcune cifre rendono l’idea della difficoltà sottostanti alla nostra attività.

Negli ultimi otto mesi l’Autorità ha analizzato e verificato 3.855 segnalazioni di consumatori; ciò vuol dire che in un anno l’Autorità deve gestire mediamente circa 6.000 denunce di utenti per lamentati disservizi ed inefficienze degli operatori. Ma le richieste,

telefoniche e scritte, che pervengono in Autorità sono molte di più, nell'ordine di diverse migliaia al mese; solo una parte di esse, intorno al 10-15%, costituiscono effettive denunce di violazioni procedibili su cui l'Autorità è competente ad intervenire.

Sono state poi effettuate, d'intesa con il Nucleo Speciale della Guardia di Finanza e della Sezione di Polizia postale e delle comunicazioni presso l'Autorità, 25 ispezioni presso sedi e succursali di operatori di telecomunicazioni fisse nelle città di Napoli, Roma, Milano, Bologna e Cagliari. L'attività ispettiva ha avuto quali obiettivi la verifica presso gli operatori delle maggiori problematiche direttamente segnalate dai consumatori: le attivazioni di servizi non richiesti; le procedure interne poste in essere dalla società di telecomunicazione al fine di contenere il fenomeno dell'attivazione/disattivazione di servizi non richiesti da parte dell'utenza; le modalità di commercializzazione, vendita ed assistenza di prodotti e servizi, con particolare riferimento alla modifica di piani tariffari e alle modalità di commercializzazione dei servizi a larga banda.

Nello stesso periodo di riferimento, l'Autorità ha adottato, a conclusione di procedimenti sanzionatori, 73 provvedimenti, per un totale di 150 casi di violazioni accertate. Il valore complessivo delle sanzioni irrogate in sede di ordinanza-ingiunzione è di oltre 1.500.000 euro, mentre la somma dei versamenti relativi alle ordinanze di archiviazione per oblazione ammonta a oltre 2.200.000 euro.

I risultati appena esposti evidenziano come l'Autorità abbia manifestato una continua e crescente attenzione alla tutela dei consumatori. In particolare la nuova consiliatura, a cui è stata riconosciuta dalle stesse associazioni dei consumatori una "maggiore attenzione nei confronti dei cittadini", ha intrapreso una faticosa strada di vigilanza del mercato e delle sue patologie, con l'istituzione, a poca distanza dall'insediamento del nuovo Consiglio, della Direzione Tutela dei Consumatori e del Servizio Ispettivo; ciò allo scopo di adempiere nel miglior modo possibile ai compiti istituzionali ed alle aspettative degli utenti e delle associazioni che li rappresentano.

L'importanza assunta dai consumatori, nella nuova strategia regolamentare dell'Autorità, è testimoniata dall'istituzione, a fine ottobre 2006, di un tavolo permanente di consultazione con le associazioni degli utenti, attraverso il quale il Consiglio intende creare un dialogo continuo e costruttivo con i consumatori.

Inoltre, è stata rinnovata la composizione del Consiglio Nazionale degli Utenti, nel quale sono entrati a far parte proprio rappresentanti delle associazioni dei consumatori e con il quale il Consiglio dell’Autorità intrattiene un continuo e proficuo dialogo.

Nel corso dell’ultimo anno è stata quindi intrapresa una nuova strategia regolamentare, che rappresenta una vera e propria discontinuità rispetto al passato, contraddistinta dalla definizione di nuove regole a tutela dei consumatori (di cui dirò fra breve), e soprattutto da una intensa attività ispettiva e di repressione, cui ha fatto seguito quella di comminazione delle sanzioni, anche in virtù del più efficace presidio sanzionatorio – con la decuplicazione delle sanzioni<sup>1</sup> e l’abolizione della possibilità per gli operatori di pagare in forma ridotta – introdotto nell’ottobre scorso dal Governo a seguito delle segnalazioni inviate dall’Autorità.

In sostanza, definizione di regole certe ed efficaci, continua vigilanza delle stesse, e repressione delle patologie.

## **II. Le problematiche in materia di inefficienze e disservizi nelle telecomunicazioni: le risposte regolamentari dell’Autorità**

Se questa è la strada tracciata, è giusto constatare che il punto in cui oggi ci troviamo è ancora caratterizzato dalla presenza di numerose patologie che l’Autorità sta affrontando e che intende risolvere, o quanto meno ridimensionare entro un limite di guardia. Le problematiche riguardano soprattutto: l’attivazione di servizi non richiesti, i servizi a tariffazione specifica, la qualità dei servizi, il passaggio degli utenti da un operatore all’altro e la trasparenza delle condizioni economiche e tecniche delle offerte al pubblico.

La problematica più sentita dai consumatori è senza dubbio quella dell’attivazione da parte degli operatori di comunicazione di servizi non richiesti; oltre il 50% delle denunce pervenute in Autorità riguarda questo tema, ed in particolare l’attivazione di servizi aggiuntivi rispetto a quelli effettivamente acquistati dagli utenti (segreterie telefoniche, apparecchi *cordless*, fino ad arrivare all’ADSL), la modifica delle condizioni economiche

---

<sup>1</sup> L’articolo 34 del Decreto legge 3 ottobre 2006, n.262, introduce un inasprimento dell’apparato sanzionatorio previsto dal Codice delle comunicazioni elettroniche, con un innalzamento delle sanzioni pari a dieci volte le precedenti somme. In particolare, per quanto di interesse in questa sede, sono state decuplicate le sanzioni relative alle seguenti materie: qualità del servizio, contratti, controllo delle spese, trasparenza, fornitura di prestazioni supplementari, portabilità del numero. Inoltre, al comma 1, lettera i), del medesimo articolo è stabilito che alle “sanzioni amministrative irrogabili dall’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni non si applicano le disposizioni sul pagamento in misura ridotta”.

senza una previa comunicazione ai consumatori, la fornitura di servizi telefonici da parte degli operatori alternativi (in modalità *carrier pre selection* o *unbundling*), ed i servizi a tariffazione specifica.

Al fine di dare una più efficace risposta regolamentare a questa problematica, l’Autorità ha adottato, con delibera 664/06/CONS, un regolamento, entrato in vigore il 26 gennaio scorso, recante “*disposizioni a tutela dell’utenza in materia di fornitura di servizi di comunicazione elettronica mediante contratti a distanza*”.

Il regolamento conferisce maggiore trasparenza e certezza giuridica per la conclusione di contratti a distanza, ai quali si accompagna spesso l’attivazione di servizi supplementari non richiesti da parte del consumatore o la modifica unilaterale delle condizioni inizialmente pattuite.

La decisione dell’Autorità è stata assunta sulla base degli esiti di una consultazione pubblica rivolta a operatori e associazioni di consumatori e di diverse audizioni con le parti interessate. Sulla scorta delle disposizioni contenute nel Codice di Consumo e nel Codice delle Comunicazioni, con questo atto regolamentare viene introdotta una disciplina speciale per i contratti a distanza che riguardano il settore delle comunicazioni. Il regolamento in particolare disciplina in maniera chiara e univoca i contratti a distanza nelle diverse fasi che portano alla loro conclusione (proposta-informazione; contatto–perfezionamento mediante acquisizione del consenso informato), garantendo una più efficace tutela dell’utenza attraverso, tra l’altro:

a) la previsione espressa dell’obbligo di fornire al potenziale cliente, in caso di proposta telefonica, precise informazioni riguardo al proponente (nome e cognome), alla società per conto della quale avviene il contatto telefonico, allo scopo del contatto telefonico nonché, in caso di inequivoca volontà di adesione alla proposta manifestata, il numero assegnato alla relativa pratica;

b) l’obbligo di dare al cliente certezza giuridica dell’avvenuta conclusione del contratto, mediante l’acquisizione del consenso informato con la registrazione integrale della conversazione telefonica, e l’invio al recapito indicato dall’utente di uno specifico modulo di conferma, non oltre lo stesso giorno in cui il contratto inizia a esplicare i suoi effetti;

c) la specifica garanzia di regolarità e continuità nell'erogazione del servizio mediante il divieto assoluto di sospensione dello stesso a fronte del mancato o ritardato pagamento;

d) il divieto di fornire beni o servizi di comunicazione elettronica diversi da quelli espressamente concordati. Nel caso ciò avvenga, gli operatori dovranno provvedere a loro spese al ripristino delle condizioni preesistenti, mentre nessun corrispettivo potrà essere addebitato al cliente;

e) l'indicazione puntuale del presidio sanzionatorio (il cui ammontare varia da un minimo di 58.000 a un massimo di 2.500.000 euro).

Dopo questa regolamentazione, i casi di servizi di comunicazioni elettroniche non richiesti oggetto di segnalazione risultano essere in forte diminuzione. Questa è una buona notizia che però non diminuirà la nostra vigilanza nel monitorare il mercato e tutelare i consumatori da questa odiosa patologia. Auspico che ora i gestori vogliano volontariamente far certificare le risposdenze delle proprie pratiche commerciali al nostro regolamento e che rendano pubblici i risultati di tale verifica. Sarebbe un appropriato contributo ad una nuova stagione dei rapporti fra utenti e gestori.

Venendo alla problematica relativa ai servizi a sovrapprezzo a numerazione specifica, l'Autorità ha avviato un procedimento (delibera n.660/06/CONS), che si concluderà a breve in materia di trasparenza della bolletta telefonica e di blocco selettivo di chiamata. L'obiettivo è quello di adottare, oltre a nuove misure specifiche a tutela dell'utenza, una forma di fatturazione completamente separata fra telefonia di base e servizi a sovrapprezzo, nonché di definire una disciplina organica del blocco selettivo di chiamata, che sarà completamente gratuito sia nella modalità permanente che in quella a PIN.

In questo ambito il decreto del Ministero delle comunicazioni n.145 del 2006 (Regolamento per la disciplina dei servizi a sovrapprezzo) aveva già introdotto, tra l'altro, l'obbligo in capo ai fornitori di servizi di comunicazione elettronica di offrire ai propri abbonati l'opzione del blocco selettivo di chiamata associata ai servizi a sovrapprezzo forniti attraverso le specifiche numerazioni. Gli operatori sono quindi già tenuti ad informare gli abbonati, in forma scritta, chiara e comprensibile, riguardo alla disponibilità della prestazione del blocco selettivo di chiamata nonché alle modalità per aderire alla

propria offerta e attivarla. Appare tuttavia necessario un intervento (di cui alla precedente delibera) volto ad introdurre una regolamentazione rigorosa e generale, che si applicherà su tutte le numerazioni (ad esempio anche quelle internazionali), e non solo su quelle a sovrapprezzo, in materia di disciplina del blocco selettivo di chiamata.

Infatti, su questo fronte, anche dopo l'entrata in vigore del regolamento ministeriale, sono ancora diffusi i problemi causati da pratiche truffaldine messe in atto da organizzazioni criminose che hanno come risultato l'addebito nelle bollette di ignari utenti di chiamate per servizi, mai effettuati, a sovrapprezzo, i cosiddetti servizi "audiotex". Su di essi da anni si concentra l'attenzione degli organi di polizia, dell'Autorità giudiziaria, e del Ministero delle comunicazioni, attraverso gli Ispettorati territoriali regionali.

Secondo dati ufficiali, sono diverse decine di migliaia le denunce di frode che complessivamente ogni anno vengono presentate dagli utenti. Nell'ultimo anno vi è stata peraltro una recrudescenza a causa del diffondersi del fenomeno delle microtruffe. La Polizia postale e delle comunicazioni, che insieme con il Ministero delle comunicazioni, ha il compito di vigilare sui servizi audiotex, ha portato a termine, anche recentemente, arresti e perquisizioni.

Sembra quindi emergere la necessità di una maggiore attenzione, da parte di tutti i soggetti della catena, del valore di tali servizi (operatori di rete, fornitori di contenuti, centri servizi). A livello legislativo è auspicabile un intervento mirato, atteso oramai da tempo, che, eliminando in radice alcune ambiguità e una certa indeterminatezza presenti nell'attuale contesto delle disposizioni primarie e secondarie, consenta, direttamente o mediante deleghe rapidamente eseguibili, di passare ad un quadro normativo che individui strumenti più adeguati per realizzare l'azione di prevenzione e di repressione di queste vere e proprie truffe commesse ai danni dei cittadini. Allo stato attuale, la disciplina relativa ai servizi a sovrapprezzo resta intricata ed è estremamente difficile operare un'attività di vigilanza efficace quando le norme vigenti prevedono tre soggetti diversi e indipendenti (Ministero delle comunicazioni, Polizia postale e delle comunicazioni e Autorità) che debbono vigilare su una stessa materia, anche se per aspetti distinti.

In ogni caso, l'Autorità, consapevole dei rischi derivanti dall'attuale frammentazione di ruoli e competenze in materia di servizi a sovrapprezzo, ha recentemente promosso una collaborazione con la Polizia postale e il Ministero delle comunicazioni, proprio al fine di coordinare i rispettivi interventi e per dare massima efficacia all'azione diretta a stroncare



ogni tipo di abuso nei confronti degli utenti dei servizi di telecomunicazione, collaborazione che potrebbe essere resa più stabile e duratura dall'auspicato intervento normativo.

In tema di qualità dei servizi, l'Autorità si è focalizzata su un aspetto spesso lamentato dai consumatori, ossia la qualità dei servizi per l'accesso a internet. Nel corso del 2006, l'Autorità ha infatti adottato (con delibera n.131/06/CSP), la direttiva in materia di qualità e carte dei servizi di accesso a internet da postazione fissa, a valle della quale sono stati avviati i lavori per definire un innovativo sistema di misurazione che porrà l'Italia all'avanguardia nell'individuare e misurare indicatori di qualità, quali quelli relativi alla banda effettivamente offerta dagli operatori ed ai ritardi di trasmissione. Ciò consentirà alla clientela di poter effettuare una scelta realmente consapevole tra le diverse offerte di accesso ad internet presenti sul mercato. Ai lavori del tavolo tecnico, oltre agli operatori del settore e alle associazioni dei consumatori, stanno partecipando anche centri ed istituzioni di eccellenza, quali l'Istituto Superiore delle Comunicazioni (ISCOM), la Fondazione Ugo Bordoni (FUB) e il Dipartimento Infocom dell'Università di Roma "La Sapienza". Analogo discorso vale per la valutazione della qualità delle nuove offerte di servizi telefonici basati sulla tecnologia voce su protocollo internet (il cosiddetto VoIP).

Altro aspetto riguarda la revisione dell'esistente regolamentazione in materia di qualità e carte dei servizi di telefonia vocale fissa, alla luce dell'impatto derivante dalla prossima introduzione del servizio di canone all'ingrosso (il cd. "*wholesale line rental*") che, grazie all'intervento dell'Autorità, consentirà alla clientela di avere un solo operatore di riferimento, con una sola bolletta, anche laddove attualmente non è possibile usufruire del servizio di *unbundling*.

Il processo messo in atto consentirà, entro la metà di quest'anno, ai consumatori di aver a disposizione una completa gamma di strumenti per valutare in modo semplice ma completo la qualità di tutti i servizi di telecomunicazioni fisse, siano essi tradizionali (telefonia vocale) ovvero innovativi (larga banda, voce su internet).

Sempre in tema di qualità dei servizi, un aspetto di grande rilevanza per valutare le ricadute dell'evoluzione tecnologica in corso sullo sviluppo non solo economico ma anche civile della nostra società, riguarda i servizi di assistenza clienti ovvero la qualità dei call

center. L'Autorità si è fatta promotrice di un accordo fra gestori, associazioni dei consumatori ed utenti e associazioni di categoria.

L'accordo contempla l'impegno da parte degli operatori a migliorare la qualità dei call center secondo un preciso programma triennale ed obiettivi di qualità predefiniti. Le relazioni con gli utenti dovranno essere conformi ad un preciso codice di condotta.

In particolare per i servizi *inbound* (ossia le chiamate in entrata) dovrà essere assicurato il rispetto di regole stringenti sulla gestione del servizio, tra le quali l'indicazione del numero della postazione di lavoro ad ogni contatto. La gestione del contatto con i clienti sordi dovrà avvalersi di tecnologie assistive e/o configurazioni particolari al fine di assicurare quanto più possibile parità di accesso.

Nei servizi *outbound* (le chiamate in uscita) dovrà essere assicurato un orario di rispetto e la rispondenza a regole stringenti sulla gestione del servizio con particolare attenzione al rispetto del cliente e della trasparenza della proposta formulata.

Sono previsti strumenti di verifica della qualità dei servizi ed il monitoraggio sul rispetto dei principi di condotta.

Spero che a breve, forse entro questa settimana, vi sia l'assenso da parte dei soggetti presenti all'incontro. Si realizzerà così il primo esempio in Italia di accordo "volontario" tra associazioni dei consumatori ed operatori nel settore. Esso andrà in quella direzione di *self-restraint* ed auto o co-disciplina che evocavo all'inizio del mio intervento. Esso infatti impegnerà le imprese ad un nuovo approccio con i consumatori/utenti e con le loro associazioni le quali assumono un ruolo fondamentale e paritetico di interlocutori diretti.

In tema di passaggio degli utenti da un operatore all'altro, l'Italia è al 2° posto in Europa per numero di utenti in accesso disaggregato (*Unbundling del Local Loop – ULL*). Circa 2 milioni di utenti hanno richiesto di cambiare gestore, preferendo i servizi degli operatori alternativi a quelli dell'*incumbent*. Lo straordinario successo del servizio è stato favorito da un impianto regolamentare tra i più avanzati e da condizioni economiche all'ingrosso, definite dall'Autorità, che rappresentano il *benchmark* europeo di riferimento. Il grande interesse acquisito dalla clientela ha provocato problemi di crescita, con un notevole numero di clienti che mese per mese richiedono di passare ad altro operatore. Tale situazione è stata oggetto, nel passato, di segnalazioni degli utenti e delle associazioni dei

consumatori che hanno lamentato la complessità delle procedure ed i tempi, in più casi eccessivi, per ottenere il passaggio.

Per fare fronte a tale problema l'Autorità, già all'inizio del 2006 con la delibera n. 4/06/CONS, provvedimento conclusivo dell'analisi del mercato dell'accesso disaggregato, aveva previsto l'introduzione di nuove regole e procedure per il passaggio dei clienti da un operatore ad un altro.

L'introduzione delle nuove procedure ha richiesto tuttavia un lungo iter, necessario per acquisire sia dagli operatori che dalle associazioni dei consumatori le necessarie informazioni per mettere a punto le procedure. Questo iter ha visto, tra l'altro, lo svolgimento di una consultazione pubblica (delibera n. 483/06/CONS) ed una notifica alla Commissione Europea, alla luce delle norme introdotte dal Nuovo Quadro Regolamentare europeo. Il processo è in via di completamento e le nuove procedure diventeranno operative nei prossimi mesi.

Tali procedure pongono l'utente al centro del sistema, lasciando allo stesso la possibilità di scegliere l'operatore con le stesse modalità, indipendentemente dal servizio, dalla tecnologia di accesso e dall'operatore di partenza, sia esso Telecom Italia o altro gestore. Un secondo e non meno importante obiettivo che l'Autorità si è posta nella definizione delle nuove procedure di passaggio è quello di semplificarne al massimo le modalità operative, con riferimento in particolare allo scambio di informazione tra gli operatori coinvolti nel passaggio e Telecom Italia che, in quanto detentore della rete di accesso, deve comunque svolgere funzioni di pivot nel passaggio stesso. Infine, le nuove procedure consentiranno di ridurre drasticamente il tempo necessario al passaggio di un cliente da un operatore ad un altro.

Le procedure saranno applicabili non solo agli utenti dei tradizionali servizi di telefonia ma anche agli utenti che scelgono, sempre più frequentemente, i servizi a larga banda su tecnologia ADSL.

In definitiva, con l'entrata in vigore di queste nuove procedure, si avrà una riduzione significativa dei disservizi lamentati nello specifico caso dei passaggi tra operatori, a garanzia di un miglior servizio per gli utenti e di un più corretto assetto concorrenziale.

Più in generale infatti le problematiche relative ai disservizi nelle telecomunicazioni fisse sembrano sempre più spostarsi dall'attivazione di servizi non richiesti, che per fortuna

negli ultimi tempi sono in deciso calo, alle inefficienze di ordine tecnico. In particolare, il ridimensionamento degli investimenti nella rete tradizionale di telecomunicazioni sta provocando un incremento dei malfunzionamenti (tempi di allaccio, durata delle riparazioni dei guasti tecnici).

Venendo al tema della trasparenza delle offerte tariffarie, l'Autorità, a pochi giorni dal varo del decreto "Bersani" (decreto legge n. 7 del 31 gennaio 2007, appena convertito in legge), ha adottato la delibera (n.96/07/CONS) che riguarda le modalità di attuazione della parte del decreto di sua competenza (l'art. 1, comma 2), ossia le norme in materia di trasparenza delle condizioni economiche relative alle offerte tariffarie degli operatori della telefonia, sia fissa che mobile.

La delibera prevede misure idonee a rendere più trasparenti le attuali offerte di servizi di telefonia rivolte ai consumatori finali. In particolare, si è ritenuto che le utenze da considerare siano quelle residenziali per le quali trovano di norma applicazione i contratti standard.

A tal fine l'Autorità ha individuato criteri semplici per garantire la trasparenza identificando tutti gli elementi (scatto alla risposta, prezzo minutario, ecc.) che vanno a formare il prezzo del servizio telefonico corrisposto dai consumatori.

In particolare:

- per i servizi mobili, per ogni offerta l'operatore deve specificare il prezzo complessivo delle chiamate di durata di 1 e 2 minuti;
- per i servizi fissi, le società devono specificare il prezzo delle chiamate di 1 e 3 minuti;
- per tutte le offerte *flat* (ossia, quelle omnicomprendenti, a pacchetto, sia fisse che mobili) viene richiesto che si fornisca al consumatore, contestualmente all'importo mensile richiesto, un elemento orientativo di costo unitario, quale il corrispondente numero di chiamate di 2 e 3 minuti verso reti fisse e mobili;
- infine, disposizioni analoghe valgono per gli SMS, e le connessioni ad internet, sia di tipo tradizionale (in *dial up*) che a larga banda.

Facendo un esempio, gli operatori devono specificare quanto costa, per ogni offerta al pubblico, una chiamata di 1 minuto verso una numerazione fissa o mobile, comprendendo

nel computo complessivo lo scatto alla risposta, il prezzo minutario e tutti gli altri oneri (ovviamente anche fiscali, l'IVA ad esempio) e/o sconti che vanno ad incidere sul costo totale della chiamata.

Gli utenti possono con immediatezza confrontare il costo del servizio dei vari operatori telefonici fissi e mobili, e, di conseguenza, operare le proprie scelte di consumo in modo completamente informato.

Sono stati poi elaborati, al fine di consentire un maggiore approfondimento, dei prospetti sintetici da mettere a disposizione degli utenti, tramite sito internet, che consentono di descrivere in un linguaggio uniforme ed in maniera univoca comprensibile e sintetica i piani tariffari e le opzioni degli operatori sia fissi che mobili. In tali prospetti vengono riportati, oltre ai menzionati costi del servizio per determinate tipologie di chiamate, tutti i principali elementi dell'offerta: le condizioni generali, i costi indipendenti dal consumo (attivazione, mensile, una tantum), ed i prezzi unitari (scatto alla risposta, minutario).

La delibera ha trovato *prima facie* una pronta attuazione da parte dei gestori (anche se i controlli sono tuttora in corso).

Oggi, attraverso i mezzi di comunicazione e soprattutto i siti web, i consumatori italiani possono conoscere e confrontare, con una modalità di presentazione uniforme, tutti i piani tariffari degli operatori della telefonia sia fissa che mobile nonché le condizioni contrattuali ad essi associate.

Sempre sulla strada della trasparenza tariffaria è stata adottata un'ulteriore delibera (n.126/07/CONS) finalizzata a facilitare la scelta ragionata tra le diverse offerte presenti sul mercato.

Tra gli interventi previsti in tale delibera ricordo:

- a) la possibilità anche per gli utenti di servizi prepagati di conoscere il proprio profilo di consumo;
- b) la realizzazione da parte degli operatori di un "navigatore" che consentirà all'utente di valutare meglio la convenienza economica delle nuove offerte propostegli dal medesimo operatore;
- c) l'accreditamento di motori di calcolo messi a disposizione da soggetti indipendenti per un confronto tra offerte dello stesso tipo di diversi operatori.

Tali sistemi avanzati di scelta saranno disponibili fra sei mesi.

L'insieme delle nuove regole consente all'Italia di essere all'avanguardia nella disciplina della trasparenza delle offerte di servizi di telecomunicazioni al pubblico.

Al fine di svolgere efficacemente le nuove competenze, in termini di trasparenza e vigilanza, delegate dal decreto Bersani, l'Autorità intende istituire un'apposita unità di monitoraggio e vigilanza. Molto ampio è, infatti, il compito che attende l'Autorità per garantire il rispetto di disposizioni che incidono così profondamente sui piani tariffari e sulle condizioni contrattuali. La nostra attenzione si concentrerà costantemente sulla *compliance* degli operatori, ed in particolare sull'aggiornamento delle offerte commerciali e dei rapporti contrattuali esistenti.

Già dalle prime settimane di vita del decreto l'intervento dell'Autorità è stato particolarmente incisivo e rapido, in particolare riguardo:

- a) la decisione dell'operatore Wind di modificare, al rialzo, uno dei propri piani tariffari (WIND 10), che interessa circa 7 milioni di SIM prepagate e che, di conseguenza, ha determinato il malcontento di moltissimi utenti. Al riguardo, sono in corso verifiche ispettive per accertare se la variazione tariffaria, che di per sé non è vietata nel caso di contratti per adesione, stia avvenendo nel rispetto delle disposizioni del Codice delle comunicazioni elettroniche ed in particolare dell'articolo 70, comma 4, ovvero assicurando non solo un adeguato preavviso di tempo (almeno 30 giorni rispetto all'effettiva data di modifica delle condizioni contrattuali), ma anche, contemporaneamente, l'informazione sul diritto degli utenti a recedere dal contratto, senza penali, qualora gli stessi non accettino le nuove condizioni.
- b) l'introduzione da parte del gestore mobile Vodafone di un servizio di SMS vocale, che costituisce una sorta di sostituto della segreteria telefonica. L'Autorità ha chiesto immediatamente informazioni all'operatore, che ha subito sospeso l'offerta di questo nuovo servizio. Nei prossimi giorni verificheremo se il servizio di SMS vocale è compatibile o meno con le disposizioni stabilite dall'Autorità già nel 2003 (con la delibera 179/03/CSP).

### III.3 Sulle altre problematiche di interesse per i consumatori: il digital divide

Numerose sono le segnalazioni di enti pubblici, Comuni e soprattutto singoli cittadini che lamentano la mancanza di copertura dei servizi a banda larga in alcune zone del Paese.

Infatti, in Italia l'assenza di reti alternative è anche causa della mancata soluzione del cosiddetto *digital divide*, ossia del fatto che esistono aree del Paese dove i collegamenti a banda larga possono essere realizzati solo attraverso costosi collegamenti dedicati o soluzioni satellitari. In altre parole, allo stato attuale esiste una rilevante parte della popolazione italiana che rischia di essere tagliata fuori dagli sviluppi innovativi connessi alla larga banda.

A livello nazionale, stimiamo che circa il 13% della popolazione italiana abita tuttora in zone di *digital divide*. A questa situazione contribuisce anche la frammentazione del territorio italiano, determinata dal gran numero di piccoli Comuni: sul totale degli 8.101 Comuni italiani, circa 3.200 risultano del tutto privi di copertura DSL, mentre per oltre 2.400 la copertura DSL riguarda solo parte del territorio comunale.

Di questa percentuale, ben il 10% della popolazione (oltre 5 milioni di persone) vive in aree di *digital divide* di lungo periodo, ossia che richiederebbero interventi costosi, lunghi e complessi come la posa di infrastrutture in fibra ottica. Nell'immaginario collettivo si tende ad associare il *digital divide* con il differenziale nord-sud del Paese. Ebbene il *digital divide* colpisce pesantemente anche il nord del Paese e persino le stesse aree metropolitane.

A questa difficoltà dovrebbe in parte sopperire la realizzazione di reti di accesso ai servizi a larga banda in tecnologia *wireless* (le "Broadband Wireless Access"), ed in particolare il cosiddetto WiMax.

Uno degli ambiti di applicazione del WiMax è infatti proprio quello delle aree dove non è stata possibile o conveniente per gli operatori, fino a questo momento, una cablatura in fibra o lo sviluppo di soluzioni DSL sulla preesistente infrastruttura di accesso in rame. In tale ambito il WiMax può rappresentare una soluzione economicamente valida al fine di informatizzare le aree più remote del Paese, portando, appunto, alla riduzione del *digital divide*.

L'Autorità ha in più occasioni sollecitato il Governo per la liberazione delle frequenze destinate a questo servizio. Finalmente la situazione è stata sbloccata, ed è stato raggiunto un accordo tra Ministero delle comunicazioni e Ministero della difesa.

L'Autorità ha già fatto la sua parte avviando, nell'autunno scorso, la consultazione pubblica per la fornitura del servizio WiMax nella banda a 3,5 GHz.

In queste settimane l'Autorità adotterà un regolamento per disciplinare l'assegnazione delle frequenze.

Sempre al fine di risolvere il problema del *digital divide* in Europa si sta valutando l'ipotesi di estendere gli attuali obblighi di servizio universale, che al momento riguardano i soli servizi telefonici tradizionali, anche ai servizi a banda larga. Sarebbe auspicabile una riflessione a livello italiano su vantaggi e svantaggi di tale soluzione.

### **III. La strategia dell'Autorità in materia di tutela dei consumatori**

L'Autorità ha risposto ad un malessere diffuso della società civile in materia di servizi di telecomunicazioni con una nuova regolamentazione e soprattutto con azioni di vigilanza del mercato (anche grazie ad una sostenuta attività ispettiva) e di repressione dei comportamenti illeciti.

L'aver stabilito un rapporto continuo e costruttivo con i consumatori, attraverso le loro associazioni, è garanzia della verifica costante e puntuale che questo processo sia costantemente finalizzato al perseguimento degli interessi dei cittadini.

Ma occorre anche considerare che in ogni caso l'azione regolamentare ha tempi e modalità che, in taluni casi, possono essere avvertiti dai cittadini non in linea con le loro aspettative. Essa segue un percorso oramai consolidato, fissato a livello europeo a difesa dei diritti di tutti, consumatori ed operatori di mercato. Non esistono quindi scorciatoie, ma solo strade appropriate, da seguire con la migliore efficienza possibile.

L'Autorità ha quindi individuato tre pilastri su cui poggiare operativamente l'*enforcement* della regolamentazione a tutela degli interessi dei consumatori:

- riorganizzazione della propria struttura;
- parziale decentramento decisionale;
- individuazione di un assetto industriale che minimizzi le patologie esistenti ed assicuri un contesto concorrenziale di lungo periodo.

Innanzitutto, come ho rilevato all'inizio dell'intervento, il nuovo Consiglio ha proceduto a riorganizzare la struttura dell'Autorità prevedendo un'apposita Direzione a tutela dei consumatori ed un Servizio ispettivo. In questo modo, come ci riconosce la



Commissione europea nel XII rapporto, ci siamo dotati di una struttura più efficiente, che è e sarà sempre più dotata di personale veramente qualificato, per gestire la notevole mole di segnalazioni che pervengono dagli utenti e dalle loro associazioni. Le cifre che ho citato (in termini di denunce analizzate, ispezioni effettuate, provvedimenti emessi e sanzioni comminate) sono esplicative dell'aumentata efficienza della struttura.

Mi rendo conto che, a fronte dell'enorme mole di segnalazioni quotidiane, ciò potrebbe non essere sufficiente. Ed è per questo che l'Autorità sta considerando la possibilità di un decentramento decisionale su alcune materie in cui è indispensabile definire un iter procedurale snello e vicino (anche geograficamente) alle esigenze del cittadino. In particolare, l'Autorità sta per elaborare un nuovo regolamento in materia di controversie tra utenti e operatori di servizi di comunicazione elettronica. L'obiettivo è quello di estendere ulteriormente le deleghe attribuite ai CORECOM (i Comitati Regionali delle Comunicazioni) relativamente alla fase di risoluzione delle controversie tra utenti e operatori, ampliando le attuali deleghe relative ai tentativi obbligatori di conciliazione e all'adozione di provvedimenti temporanei diretti a garantire l'erogazione del servizio o a far cessare forme di abuso o di scorretto funzionamento da parte degli operatori di telecomunicazioni.

Nella stessa logica di decentramento delle funzioni e di capillarità dei punti di accesso alle procedure, il nuovo regolamento prevedrà la possibilità per l'utente di scegliere tra più strade alternative per esperire il tentativo obbligatorio di conciliazione previsto dalla legge.

Ma l'obiettivo più importante che un'Autorità si deve prefiggere è quello di ridurre considerevolmente le patologie esistenti, attuando una strategia di responsabilizzazione degli attori del mercato che tenda a ridurre le cause delle problematiche di mercato che caratterizzano l'attuale fase del settore delle telecomunicazioni. Nella telefonia fissa il rafforzamento delle regole di separazione fra fornitore di servizi ed attività di rete comporterà uno deciso salto in avanti verso una maggiore trasparenza delle transazioni economiche, una più efficiente gestione dei rapporti tra operatori ed utenti, un assetto più concorrenziale. Quindi meno disservizi, meno inefficienze e più qualità dei servizi.

#### **IV. Alcune considerazioni finali sullo stato del settore delle telecomunicazioni**

Una valutazione sullo stato delle telecomunicazioni e del benessere dei consumatori non può fermarsi tuttavia all'analisi delle patologie di mercato, ma deve anche considerare l'altra faccia della medaglia, i benefici determinati dal libero dispiegarsi delle forze di mercato e dall'attività di regolazione dell'Autorità.

Dal momento della costituzione dell'Autorità (il 1998) ad oggi i prezzi dei servizi di telecomunicazioni sono scesi del 18% a fronte di un aumento dell'inflazione di oltre il 20% (dati di fonte Istat e Ministero dell'Economia e delle Finanze).

Solo nell'ultimo anno, il 2006, i prezzi dei servizi di telefonia sono scesi dell'1,2%, mentre l'indice dei prezzi al consumo è aumentato del 2,1%. Nei primi due mesi del 2007 i prezzi dei servizi telefonici sono diminuiti dello 0,6%.

Si potrebbe ritenere che ciò sia semplicemente da attribuire alla naturale dinamica settoriale; tuttavia i dati evidenziano che rispetto al periodo precedente all'apertura del mercato, il differenziale rispetto all'inflazione è aumentato di circa 1,5 punti percentuali all'anno. In sostanza la liberalizzazione regolamentata del settore ha determinato un punto di svolta nella dinamica dei prezzi delle telecomunicazioni, con una significativa accentuazione della discesa delle tariffe rispetto al suo *trend* naturale.

E' inoltre indubbio che l'Autorità, ed in particolare la nuova consiliatura, ha avuto il suo peso nel determinare questa dinamica: dai recenti dati europei (fonte Eurostat) emerge che, a differenza di quanto avveniva nel 1998, ed a partire dal 2005, l'Italia presenta prezzi dei servizi di telecomunicazione inferiori a quelli medi europei, ed a quelli di Paesi quali Spagna, Regno Unito e Germania, che sono spesso indicati quali modelli di regolamentazione del settore.

Va anche considerato che in tutti gli altri mercati liberalizzati i prezzi hanno seguito un andamento opposto a quello delle telecomunicazioni: nello stesso periodo di riferimento (1998-2006), per i servizi di pubblica utilità i prezzi finali sono infatti aumentati di ben il 22%; ad esempio i servizi postali, la cui regolamentazione non è (ancora) stata trasferita all'Autorità, hanno visto crescere i propri prezzi di quasi il 18%.

Questi dati devono far riflettere, poiché, nonostante il settore delle telecomunicazioni sia di gran lunga il più avanzato, nella percezione collettiva è un mercato in cui i consumatori sono sottoposti a disservizi ed inefficienze degli operatori.

Nonostante sia indubbio che, come ho illustrato in questa relazione, il settore delle telecomunicazioni sia ancora caratterizzato dalla presenza di molteplici patologie e criticità, è giusto sottolineare che è oggettivamente il comparto che negli ultimi anni ha dato di più ai consumatori nazionali, di più al contenimento dell'inflazione, di più in termini di introduzione di innovazioni (larga banda, TV su internet, TV su terminale mobile, servizi voce su protocollo internet), di più alla crescita economica (e non solo) del nostro Paese.

Ed è per questo che tutti devono fare la loro parte per eliminare quella diffusa percezione collettiva di un settore ancora contraddistinto dalle inefficienze tipiche di un settore non liberalizzato.

L'Autorità, come ho illustrato, intende in pieno adempiere al proprio ruolo istituzionale, con una strategia a tutto campo a tutela degli utenti. Come ho detto all'inizio del mio intervento, senza una politica seria a favore dei consumatori qualunque liberalizzazione verrebbe vista come una mera redistribuzione di risorse tra operatori, un ingiustificato privilegio delle aziende.

L'Autorità farà la sua parte, ma mi aspetto che gli operatori siano *magna pars* di un cambio di attitudine verso i cittadini, le famiglie e gli utenti più vulnerabili, adottando codici di autodisciplina aziendale ed una certificazione neutrale e trasparente della qualità del servizio, estesa anche alle aziende alle quali vengono appaltati i servizi di *customer care*.

Rinnovo infine il mio auspicio affinché non vi sia esclusione di ampie parti del Paese dalle nuove autostrade dell'informazione a larghissima banda, e che quindi si superi la dipendenza del settore e dell'intera economia da un'unica infrastruttura, caratterizzata peraltro da una tecnologia, il rame, oramai in fase di superamento.

Questa è la direzione verso cui si stanno muovendo le altre Nazioni, questa è la strada obbligata per salvaguardare la competitività e la crescita economica del nostro Paese.

Corrado Calabrò

**TABELLE SULL'ATTIVITA' DI VIGILANZA, SANZIONATORIA E DI  
RISOLUZIONE DELLE CONTROVERSIE TRA UTENTI E OPERATORI NEL  
SETTORE DELLE COMUNICAZIONI ELETTRONICHE (PERIODO 2006-2007)**

<i>Codifica</i>	<i>Tipo denuncia e/o segnalazione</i>	<i>Quantità</i>
SNR	Attivazione di Servizi non Richiesti	1052
SVA	Denuncie su servizi a tariffazione specifica (su numerazioni 199, 899, 892, etc, messaggistica, SMS) non richiesti	981
MNP	Mancata portabilità del numero mobile e fisso	524
CAD	Contestazione addebiti- Prezzi e canoni non applicati correttamente-Anticipi conversazione non restituiti	261
SQS	Scarsa qualità del servizio- Guasti e tempi di riparazione	166
MDS	Mancata disattivazione del servizio	148
MAS	Mancata attivazione del servizio richiesto	133
GCS	Mancato Rispetto della Carta dei Servizi e delibera 179- informazioni non fornite in modo esaustivo	131
INT	Interruzione non richiesta del servizio	126
DSN	Disattivazione non richiesta di un servizio	96
ALT	Altro	46
ACV	Aspetti contrattuali vari e clausole denunciate come vessatorie	42
ATT	Servizio universale (linea fonia) e traslocchi	38
DIV	Problematiche non di competenza dell'Autorità	31
LOC	Linea ADSL occupata da altro operatore	22
RNC	Recesso contrattuale non accolto (Cod. del Consumo)	17
MPR	Problematiche relative al mobile prepagato	12
INF	Problemi relativi alle infrastrutture di TLC	10
ELE	Problematiche relative agli elenchi telefonici	8
DIT	Documentazione del traffico	4
TRC	Roaming e copertura	3
DEC	Problematiche relative al Decoder	2
RUL	Problematiche relative al rientro in Telecom da ULL	2
<i>Totale generale</i>		3855

Figura 1 - Segnalazioni analizzate suddivise per casistica

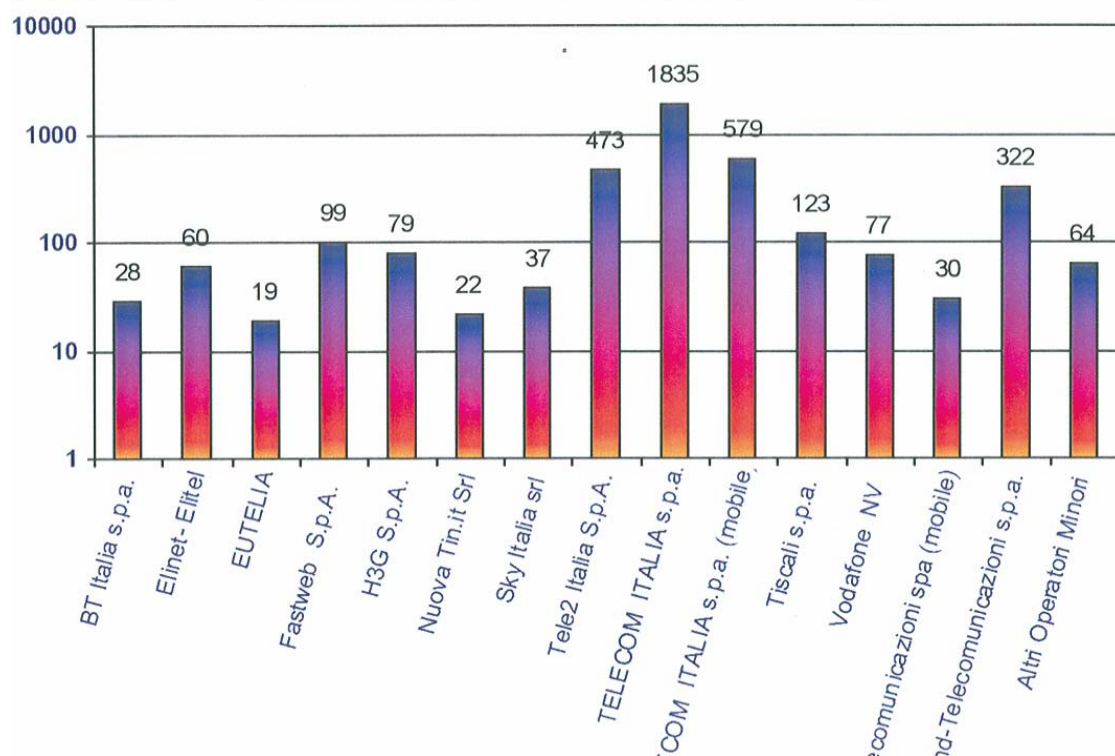


Figura 2 – Segnalazioni suddivise per operatore

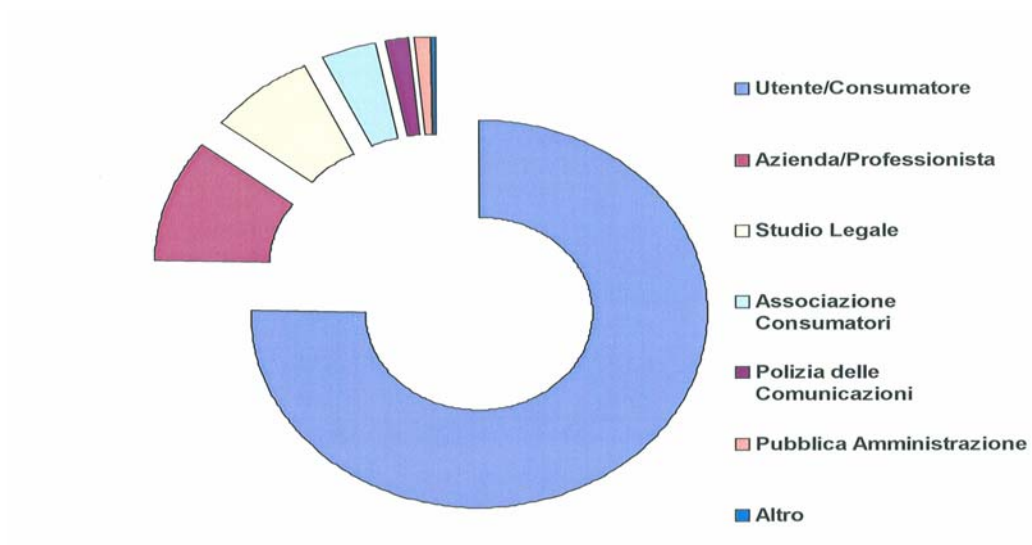


Figura 3 - Segnalazioni analizzate suddivise per tipologia di segnalante

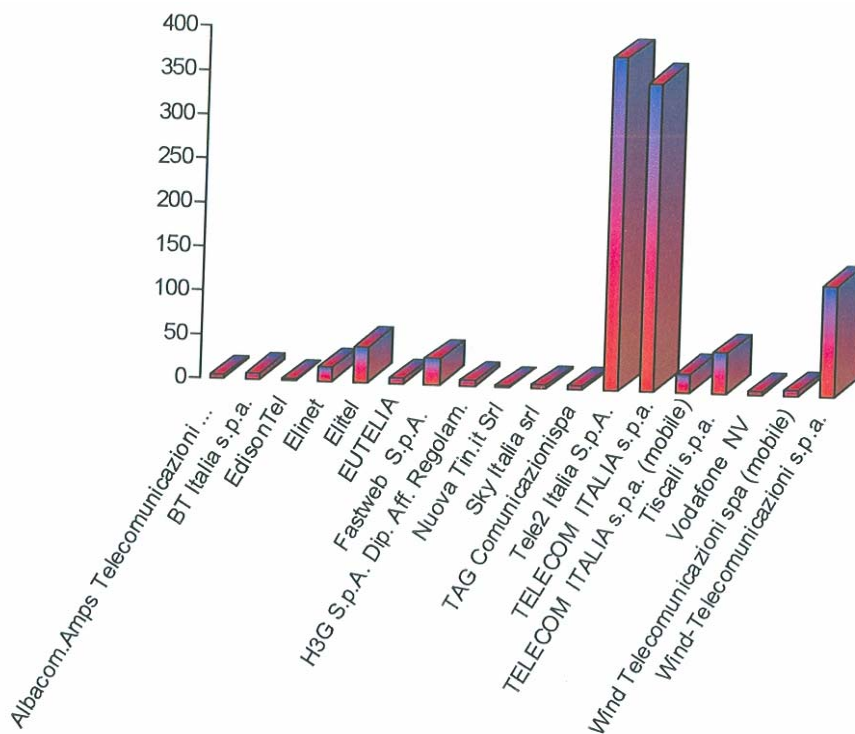


Figura 4 - Segnalazioni relative al disconoscimento di servizi attribuiti unilateralmente dall'operatore

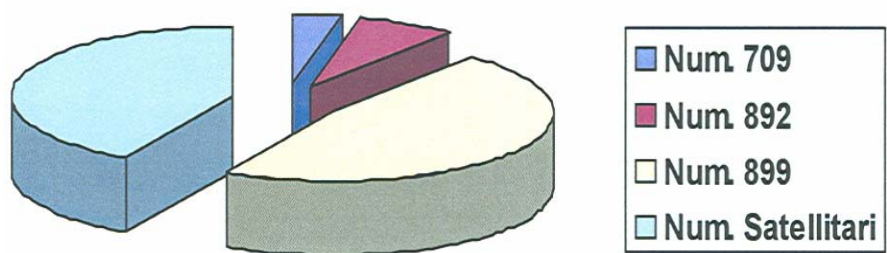


Figura 5 - Segnalazioni relative al disconoscimento di comunicazioni relative a numerazioni per servizi a valore aggiunto e satellitari



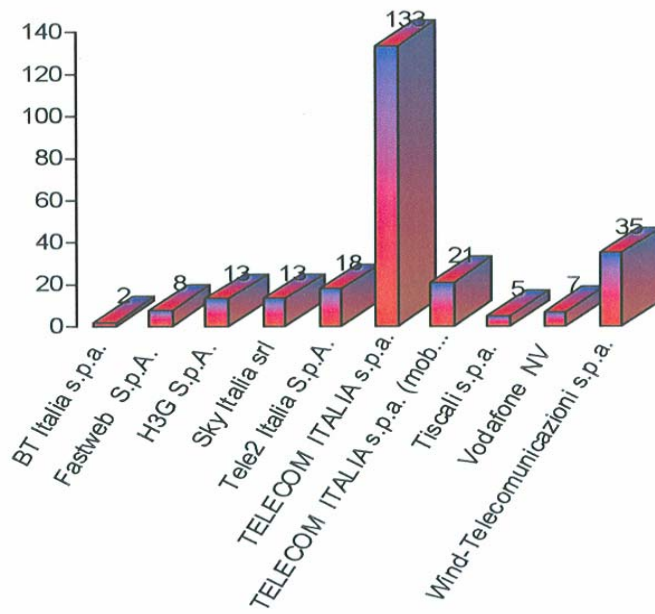


Figura 6 - Segnalazioni relative alla contestazione degli addebiti ed agli anticipi conversazione non restituiti

**Tabella 1**

2006	PERVENUTE	CONCLUSE CON PROVV.		CONCLUSE (in audizione/accordo prima dell'audizione, rinuncia)	IMPROCEDIBILI	IN CORSO
		non luogo a provvedere	definizioni nel merito			
1/1 al 31/12/06	336	49	17	111	22	170
<b>TOTALE</b>		66*				

2007						
1/1- 21/3/07	109	20	7	17	5	82
<b>TOTALE</b>		27**				

\* controversie concluse nel 2006 (riferite a istanze presentate 2006 o precedentemente)

\*\* controversie concluse nel 2007 (riferite a istanze presentate 2007 o precedentemente)