

Telefonia e controversie: regolamento Agcom

Chiara Faracchio

Controversie in materia di comunicazioni elettroniche: l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ha introdotto nuovi criteri di calcolo per la determinazione degli indennizzi a seguito delle controversie tra utenti e operatori. Le nuove norme garantiscono una maggiore uniformità di giudizio e un'adeguata perequazione degli importi da riconoscere a titolo di indennizzo a seconda della gravità dell'inadempimento contrattuale riscontrato.

L'attività di risoluzione delle controversie tra utenti e operatori di comunicazioni elettroniche rientra tra le competenze dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (Agcom). L'articolo 84 del Codice delle comunicazioni elettroniche (D.Lgs. n. 259 del 2003) attribuisce all'Agcom il compito di adottare procedure "trasparenti, semplici e poco costose" finalizzate a consentire la soluzione extragiudiziale delle controversie in cui siano coinvolti utenti e gestori. L'Autorità, attuando la predetta disposizione, ha adottato, con Delibera n. 173/07/Cons del 19 aprile 2007,¹ un apposito regolamento applicabile alle procedure avviate a partire dal 24 giugno 2007. Tale regolamento individua l'ambito di competenza dell'Autorità nelle liti inerenti al mancato rispetto delle disposizioni relative al servizio universale e ai diritti degli utenti finali stabiliti dalle norme legislative, dalle delibere dell'Autorità, dalle condizioni contrattuali e dalle carte dei servizi.

La procedura per la risoluzione delle controversie insorte nei rapporti tra organismi di telecomunicazioni e utenti si articola in due fasi.

La prima fase, obbligatoria, prevede l'esperimento di un tentativo di conciliazione da svolgersi dinanzi ai Comitati regionali per le comunicazioni (di seguito Co.re.com.) competenti per territorio² e investiti della delega a svolgere la funzione conciliativa, ovvero, in alternativa, davanti ad altri organismi di risoluzione extragiudiziale delle controversie, a ciò abilitati, indicati all'articolo 13 della delibera citata. Il tentativo obbligatorio di conciliazione nell'ambito delle procedure di risoluzione delle controversie tra utenti e operatori costituisce, quindi, una condizione di procedibilità dell'azione sia in sede amministrativa innanzi all'Agcom sia in sede giurisdizionale innanzi all'Autorità giudiziaria competente. La procedura conciliativa deve concludersi entro 30 giorni dalla

¹ Il regolamento sostituisce il testo precedentemente in vigore di cui alla delibera n. 182/02/Cons del 19 giugno 2002.

² Per individuare il Co.re.com. territorialmente compe-

tente verificare il luogo ove è ubicata la postazione fissa; negli altri casi, fare riferimento al domicilio indicato dall'utente nel contratto o alla sua residenza o sede legale.

proposizione dell'istanza; decorso tale termine, le parti possono liberamente promuovere il ricorso giurisdizionale, anche se il procedimento di conciliazione non si è concluso.

La seconda fase, solo eventuale, si instaura qualora le parti (congiuntamente, o anche il solo utente) in caso di fallimento della procedura conciliativa, ovvero in caso di permanenza di punti ancora controversi nella vertenza oggetto di conciliazione, deferiscano la soluzione alla stessa Autorità per ottenere una decisione amministrativa vincolante sul singolo caso³ in alternativa all'azione giurisdizionale. In quest'ultimo caso, se a seguito di un'istruttoria viene riconosciuta la fondatezza dell'istanza dell'utente, l'Autorità - o il Co.re.com. territorialmente competente delegato anche alla definizione delle controversie - può disporre con un provvedimento che l'operatore telefonico rimborsi o storni eventuali somme a esso non dovute o corrisponda gli indennizzi nei casi previsti dal contratto, dalle carte dei servizi, nonché dalle disposizioni normative o da delibere dell'Autorità (articolo 19, comma 4, Delibera n. 173/07/Cons). Resta, comunque, impregiudicato il diritto di ciascuna parte di far valere in sede giurisdizionale l'eventuale maggior danno.

Ciò premesso, dall'attività di definizione delle controversie tra utenti e operatori, e proprio con riferimento alla possibilità per l'utente di vedersi riconosciuti gli indennizzi in sede di definizione della controversia, è emersa l'esigenza di regolamentare compiutamente la materia degli indennizzi, vista la disomogeneità della relativa disciplina tra i diversi operatori.

A tal fine, a seguito di una procedura di consultazione pubblica indetta con Delibera n. 124/10/Cons, il 16 febbraio 2011 l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ha approvato, con Delibera n. 73/11/Cons, il Regolamento in materia di indennizzi applicabili nella definizione delle controversie tra utenti e operatori, le cui disposizioni sono entrate in vigore il 15 marzo 2011.

L'approvazione del Regolamento indennizzi trova il suo fondamento giuridico nel già citato articolo 84 del Codice delle comunicazioni elettroniche, in virtù del quale *«l'Autorità, ai sensi dell'articolo 1, commi 11, 12 e 13 della Legge 31 luglio 1997, n. 249, adotta procedure extragiudiziali trasparenti, semplici e poco costose per l'esame delle controversie in cui sono coinvolti i consumatori e gli utenti finali, relative alle disposizioni di cui al presente Capo, tali da consentire un'equa e tempestiva risoluzione delle stesse, prevedendo nei casi giustificati un sistema di rimborso o di indennizzo»*.

Attuando il predetto dettato normativo, l'Autorità ha predeterminato la misura minima unitaria per il calcolo degli indennizzi che la stessa Autorità, o i Co.re.com. delegati, saranno tenuti ad applicare in sede di definizione amministrativa delle controversie per assicurare una maggiore uniformità di giudizio.

³ L'istanza di definizione della controversia all'Agcom o ai Co.re.com. delegati non può essere presentata decorsi sei mesi dalla data di conclusione della procedura

conciliativa e/o se per il medesimo oggetto e tra le stesse parti sia stata già adita l'Autorità giudiziaria.

Tale regolamento individua i criteri di calcolo e gli importi minimi da applicare per la determinazione degli indennizzi dovuti nei rapporti tra utenti finali e operatori, rispondendo, dunque, a una duplice finalità: garantire agli utenti che abbiano subito un medesimo disservizio uniformità di trattamento indipendentemente dall'operatore coinvolto e prevedere una congrua e adeguata diversificazione degli indennizzi a seconda della gravità dell'inadempimento contrattuale rilevato.

Fino all'emanazione del regolamento, infatti, l'individuazione e la quantificazione degli indennizzi erano rimesse ai singoli operatori, con la conseguenza che un medesimo disservizio poteva essere indennizzato in misura anche notevolmente differente a seconda dell'operatore interessato.

Inoltre, sotto un altro aspetto, nelle proprie condizioni contrattuali, gli operatori prevedevano misure indennizzatorie solo per alcune fattispecie principali di disservizio (quali, per esempio, la sospensione ingiustificata del servizio o il ritardo nell'attivazione della linea o nella riparazione dei guasti), escludendole, invece, per numerose ipotesi di violazione degli obblighi contrattuali. Da tale inadeguatezza è derivata la necessità pratica di ricorrere costantemente, in sede di definizione delle controversie, all'applicazione analogica di misure indennizzatorie rivelatesi in molti casi eccessivamente penalizzanti e non sempre soddisfacenti.

Con l'introduzione del Regolamento indennizzi si è voluto, in sostanza, individuare una serie di misure compensative minime specifiche per ciascuna delle fattispecie individuabili in base alle disposizioni del Codice delle comunicazioni elettroniche, allo scopo di garantire agli utenti certezza del diritto e, allo stesso tempo, un'adeguata perequazione a seconda della gravità del pregiudizio arrecato da ciascuna ipotesi di disservizio.

L'articolo 2 del Regolamento indennizzi circoscrive l'ambito di applicazione dello stesso ai casi in cui l'operatore non abbia già provveduto a corrispondere gli indennizzi ai sensi delle norme contrattuali prima dell'instaurazione della controversia o si sia impegnato a farlo nel corso della procedura di conciliazione; circostanza, quest'ultima, che deve risultare dal relativo verbale. Il comma 2 dell'articolo citato fa comunque salva la possibilità di applicare gli indennizzi contrattualmente stabiliti dai singoli operatori qualora i relativi importi unitari risultino superiori rispetto a quelli minimi previsti dal regolamento.

I successivi articoli del regolamento individuano le principali fattispecie di disservizio indennizzabili, quantificando i corrispondenti importi minimi unitari in relazione alla gravità del pregiudizio subito dall'utente e distinguendo, dunque, le fattispecie più rilevanti e di maggiore pregiudizio per gli utenti, quali l'omessa o ritardata attivazione del servizio, da quelle di minore impatto (servizi accessori e mancata risposta al reclamo).

Di seguito si riporta un quadro sinottico delle misure di indennizzo, indicate nell'allegato A alla Delibera n. 73/11/Cons, per ciascuna fattispecie di disservizio.

Tab. 1 – Misure di indennizzo previste dal nuovo regolamento Agcom

Articolo	Fattispecie	Indennizzo
3	Omessa o ritardata attivazione del servizio	euro 7,5 per ogni giorno di ritardo; euro 2 per cambio operatore senza interruzione; per servizi accessori 1/2 del canone specifico o 1 euro, massimo euro 300
4	Sospensione o cessazione del servizio	euro 7,5 per ogni giorno di sospensione; per i servizi accessori 1/2 del canone specifico o 1 euro
5	Malfunzionamento del servizio	euro 5 per ogni giorno di interruzione
6	Omessa o ritardata portabilità del numero	euro 5 per ogni giorno di ritardo; euro 2,5 per le utenze mobili
7	Attivazione o disattivazione non richiesta della prestazione di <i>carrier selection</i> o <i>carrier pre-selection</i>	euro 2,5 per ogni giorno di attivazione o disattivazione
8	Attivazione di servizi o profili tariffari non richiesti	euro 5 per ogni giorno di attivazione; euro 1 per i servizi accessori o profili tariffari
9	Perdita della numerazione per causa imputabile all'operatore	euro 100 per ogni anno di precedente utilizzo del numero, massimo 1.000 euro
10	Omessa o errata indicazione negli elenchi telefonici pubblici	euro 200 per ogni anno di disservizio
11	Mancata o ritardata risposta ai reclami	euro 1 per ogni giorno di ritardo, massimo 300 euro

Fonte: Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

Per le utenze di tipo business si è ritenuto ragionevole prevedere, in ossequio ai principi di proporzionalità ed equità, l'applicazione di misure indennizzatorie in misura pari al doppio, rispetto a quelle indicate negli articoli da 3 a 6, o al quadruplo, per le ipotesi di omessa o errata indicazione negli elenchi telefonici pubblici o di perdita della titolarità della numerazione, in quanto i disservizi arrecati a tali tipologie di utenze sono suscettibili di determinare pregiudizi economici sicuramente più gravi rispetto alle utenze *consumer*.

Con riferimento, invece, alle fattispecie di inadempimento o disservizio non espressamente individuate dal regolamento, è stata prevista - in via residuale - la possibilità di applicare le misure di indennizzo giornaliero previste per i casi simili dal regolamento medesimo, precisando che, qualora non fosse possibile ricorrere alla suddetta applicazione analogica, l'indennizzo potrà essere computato in misura giornaliera pari alla metà del canone mensile stabilito per il servizio oggetto del disservizio oppure, per i servizi gratuiti, secondo equità.

La delibera di approvazione del regolamento, sempre nell'ottica di garantire una maggiore tutela ai consumatori, ha introdotto una novità di rilievo laddove, all'articolo 2, in attuazione di quanto stabilito dall'articolo 2, comma 12, lett. g), della Legge 481/1995,⁴ ha previsto, per alcune tipologie di disservizio, l'obbligo per gli operatori di corresponsione dell'indennizzo in maniera automatica, a prescindere, quindi, da un'apposita richiesta da parte dell'interessato. In tali ipotesi, l'operatore sarà tenuto a corrispondere l'indennizzo dopo aver accertato, su segnalazione dell'utente, di aver provocato un disservizio.

Si tratta, in particolare, dei casi di omessa o ritardata attivazione dei servizi richiesti, ovvero di ingiustificata sospensione o cessazione dei servizi per i quali l'indennizzo dovrà essere corrisposto tramite accredito in fattura o liquidato entro un tempo prestabilito. In questi casi, il pagamento delle somme dovute avviene tramite assegno o bonifico bancario entro 60 giorni dall'accertamento del disservizio qualora il rapporto contrattuale tra le parti sia ormai cessato, ovvero, per somme superiori a euro 100, su richiesta dell'utente.

Per le disposizioni relative alle misure di compensazione automatica, e soltanto per esse, è prevista un'efficacia differita al 1° aprile 2012 allo scopo di consentire, con l'istituzione di un apposito tavolo tecnico, il necessario coordinamento della fase di attuazione delle nuove disposizioni attraverso la predisposizione dei necessari strumenti regolamentari e negoziali.

Sono state escluse, tra le fattispecie indennizzabili automaticamente, quella relativa ai ritardi nell'espletamento delle procedure di portabilità del numero, nonché quella relativa alla ritardata attivazione del servizio per cambio di operatore, stante l'oggettiva difficoltà, evidenziata dagli operatori in fase di consultazione pubblica, di addebitare la responsabilità in tutte le procedure in cui siano necessariamente coinvolti due o più operatori. Parimenti è stato eliminato, sempre a seguito delle osservazioni formulate dagli operatori, il meccanismo sanzionatorio, originariamente previsto nel testo andato in consultazione, che prevedeva, in caso di mancato automatismo, la liquidazione da parte dell'Autorità di un indennizzo in misura doppia.

Altro elemento innovativo introdotto dalla delibera di approvazione del Regolamento in materia di indennizzi riguarda la previsione, contenuta nell'articolo 3, relativa alle ipotesi di rimborso automatico.

Tale disposizione regolamentare, nel modificare l'articolo 11, comma 1, secondo periodo, della Delibera n. 179/03/Csp, estende l'obbligo di restituzione automatica degli errati addebiti a tutte le tipologie di clienti, e non più quindi ai soli "abbonati", con obbligo di informarne contestualmente l'Autorità, la quale potrà, in caso di somme erroneamente riscosse e non rimborsate, stabilire modalità di restituzione generalizzata di eventuali somme residue. La precedente

⁴ Tale disposizione normativa prevede, tra le funzioni attribuite alle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità, quella di controllare «lo svolgimento dei servizi con poteri di ispezione, di accesso, di acquisizione della documentazione e delle notizie utili, determinando

altresi i casi di indennizzo automatico da parte del soggetto esercente il servizio nei confronti dell'utente ove il medesimo soggetto non rispetti le clausole contrattuali o eroghi il servizio con livelli qualitativi inferiori a quelli stabiliti nel regolamento di servizio...».

formulazione della citata disposizione, invece, oltre a non prevedere alcun controllo da parte dell'Autorità circa l'effettivo rispetto dell'obbligo di rimborso a carico degli operatori, nulla stabiliva per le ipotesi di addebiti incontrollati per i quali si rendeva impossibile la restituzione a ciascun cliente coinvolto.

È previsto, inoltre, all'articolo 4 della delibera di approvazione, un preciso onere informativo a carico degli operatori i quali, entro 60 giorni dall'entrata in vigore delle disposizioni sull'indennizzo automatico saranno tenuti ad aggiornare le proprie condizioni contrattuali e i propri siti web, informando gli utenti con apposite comunicazioni sulle ipotesi di disservizi che danno diritto alla corresponsione degli indennizzi automatici, dei relativi importi e delle modalità per richiedere la liquidazione degli indennizzi nelle altre fattispecie.⁵

Infine, all'articolo 13, viene sancita l'esclusione dell'applicazione del Regolamento e, quindi del riconoscimento degli indennizzi, nel caso in cui l'utente finale lamenti un disservizio che consegua o sia comunque collegato a un utilizzo dei servizi di comunicazione elettronica anomalo o, comunque, non conforme alla causa o alle condizioni del contratto stipulato, intendendosi per "anomalo" il traffico giornaliero finalizzato ad autoricarica superiore a due ore di conversazione e a 50 sms o mms. Ne consegue che, in caso di sospensione della linea nei casi suindicati, all'utente non potrà essere riconosciuto alcun indennizzo. D'altro canto, gli operatori non potranno invocare la summenzionata esclusione degli indennizzi qualora abbiano omesso nel tempo di rilevare e sanzionare i comportamenti anomali.

⁵ *L'esigenza di assicurare un'adeguata informativa alla clientela sulla misura degli indennizzi previsti discende dalla Direttiva comunitaria n. 2002/22/Ce (c.d. Direttiva "Servizio universale"), secondo la quale «i consumatori dovrebbero beneficiare di un livello minimo di certezza del diritto nelle loro relazioni contrattuali con il*

proprio fornitore diretto di servizi telefonici, garantita dal fatto che i termini del contratto, le condizioni, la qualità del servizio, le modalità di rescissione del contratto e di cessazione del servizio, le misure di indennizzo e le modalità di risoluzione delle controversie sono precisate nel contratto stesso».