

DELIBERA N. 10/21/CONS

**DISPOSIZIONI IN MATERIA DI BLOCCO E ATTIVAZIONE DEI SERVIZI
PREMIUM E DI ACQUISIZIONE DELLA PROVA DEL CONSENSO**

L'AUTORITÀ

NELLA riunione di Consiglio del 14 gennaio 2021;

VISTA la legge 14 novembre 1995, n. 481, recante “*Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità*”;

VISTA la legge 31 luglio 1997, n. 249, recante “*Istituzione dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo*”;

VISTA la delibera n. 223/12/CONS, del 27 aprile 2012, recante “*Regolamento concernente l’organizzazione e il funzionamento dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*”, come modificata, da ultimo, dalla delibera n. 696/20/CONS;

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

VISTO il decreto del Ministro delle comunicazioni 2 marzo 2006, n. 145 recante “*Regolamento recante la disciplina dei servizi a sovrapprezzo*”;

VISTA la delibera n. 600/09/CONS, del 28 ottobre 2009, recante “*Ulteriori disposizioni in materia di blocco permanente di chiamata di cui all’allegato 1 della delibera n. 418/07/CONS*” che ha disposto l’adozione automatica dal 1° gennaio 2010 dello sbarramento delle chiamate in uscita da telefonia fissa per tutti gli utenti che non avessero manifestato espressamente una diversa volontà;

VISTA la direttiva 2015/2366 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2015 relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno (di seguito direttiva PSD2);

VISTO il decreto - legge 31 gennaio 2007, n. 7 recante “*Misure urgenti per la tutela dei consumatori, la promozione della concorrenza, lo sviluppo di attività economiche, la nascita di nuove imprese, la valorizzazione dell’istruzione tecnico-professionale e la rottamazione di autoveicoli*”, come integrato dalla legge 4 agosto 2017, n. 124 (di seguito decreto Bersani);

VISTA la delibera n. 47/13/CIR, del 18 luglio 2013, recante “*Valutazione di un codice di condotta per l’uso della numerazione per servizi a sovrapprezzo offerti tramite SMS/MMS e trasmissione dati, previsto dal comma 6 dell’articolo 22 dell’allegato A alla delibera n. 52/12/CIR*”;

VISTA la delibera n. 8/15/CIR, del 13 gennaio 2015, recante “*Adozione del nuovo Piano di numerazione nel settore delle telecomunicazioni e disciplina attuativa, che modifica ed integra il piano di numerazione di cui alla delibera n. 52/12/CIR*”;

VISTO il modello di autoregolamentazione proposto in data 13 luglio 2017 da ASSTEL per contrastare il fenomeno delle attivazioni inconsapevoli dei servizi *premium* basato sul controllo totale degli operatori delle pagine di attivazione, sull’introduzione di un numero unico di *customer care* per la rapida risoluzione delle relative problematiche, sull’istituzione di un Comitato di garanzia dei servizi a sovrapprezzo (di seguito Comitato VAS) per presidiarne il mercato ed adottare misure a tutela dell’utenza;

VISTA la nota del 28 luglio 2017, con cui l’Autorità ha autorizzato la sperimentazione del modello di autoregolamentazione, richiedendo agli operatori ed ai *content service provider* alcuni perfezionamenti da realizzarsi sia attraverso l’adozione di una procedura unificata di rimborso delle somme per le attivazioni prive del consenso, sia attraverso il miglioramento delle funzioni e della grafica delle pagine di acquisto;

VISTA la nota del 30 luglio 2018, con cui l’Autorità, esaminati gli esiti della sperimentazione, ha chiesto al Comitato VAS ulteriori perfezionamenti del modello, e agli operatori di sottoporre i propri sistemi di attivazione dei servizi *premium* a controlli volti a certificarne la capacità di contrastare eventuali comportamenti fraudolenti;

VISTA la delibera n. 108/19/CONS del 12 aprile 2019, recante “*Approvazione del codice di condotta per l’offerta dei servizi premium*”, come modificata dalla delibera n. 366/19/CONS, con cui l’Autorità, ha chiesto al Comitato VAS l’inserimento nel CASP 4.0 di ulteriori misure a tutela dell’utenza atte a rafforzare la consapevolezza dell’acquisto, a consentire un celere rimborso, a trattare correttamente dati sensibili ed a evitare conflitti di interesse mantenendo distinti i ruoli di ciascun attore della catena del valore;

RILEVATO che i dati periodicamente inviati dagli operatori attivi sul mercato dei servizi *premium* e dal gestore del *Call Center* Unico mostrano che, a partire dal terzo trimestre 2018, le attivazioni si sono progressivamente ridotte, passando da 18,9 milioni a 7,6 milioni nel terzo trimestre 2019, per poi ridursi ulteriormente a 3,4 milioni nel secondo trimestre del 2020;

CONSIDERATO che, benché la complessità e la numerosità degli interventi dell’Autorità – attività di *moral suasion* (2018), richiesta di controlli (2019), attività di

vigilanza (terzo trimestre del 2019), implementazione del diritto di ripensamento (gennaio 2020) – renda difficile l'identificazione di un immediato rapporto di causalità fra le misure richieste e l'andamento della curva delle attivazioni, non si può non rilevare almeno un parallelismo tra tale andamento e le attività intraprese;

RILEVATO, però, che la sinergia delle attività intraprese, pur avendo consentito di controllare il mercato dei servizi *premium* e dotare l'utente di strumenti di tutela innovativi, non è stata in grado di rimuovere il fenomeno delle attivazioni inconsapevoli;

RILEVATO, in particolare, che le misure contenute nel CASP 4.0, non hanno consentito di intercettare un consistente flusso di attivazioni anomale su schede SIM adibite dall'utente al controllo da remoto di dispositivi di varia natura (es. telesorveglianza, teleriscaldamento, *etc.*);

TENUTO conto che, in tali casi, essendo la scheda inserita in un apparato che non svolge funzioni di comunicazione testuale, l'utente non è in grado di vedere l'SMS di *welcome* e non viene, di conseguenza, a conoscenza dell'attivazione del servizio, se non in seguito alla riduzione o all'azzeramento del credito telefonico o, ancora, dal documento di fatturazione, trovandosi impossibilitato ad avvalersi del diritto di ripensamento;

RILEVATO che il problema delle attivazioni inconsapevoli (fraudolente o difformi dalle regole del CASP 4.0) ha continuato ad essere rilevato anche dalla società incaricata dell'esecuzione dei controlli, che dal 15 ottobre 2019 svolge il monitoraggio dei processi di attivazione dei servizi *premium* dei tre principali operatori di accesso mobile infrastrutturati e dei due principali *servicing provider*;

RILEVATA la non risolta vulnerabilità dei sistemi degli operatori a fenomeni di *hacking* e l'inadeguatezza di questi ultimi a far fronte alle attivazioni inconsapevoli;

CONSIDERATO che la procedura di acquisizione del consenso prevista dal CASP 4.0, prevede un doppio *input* (un *click* su due differenti pulsanti di attivazione) da parte dell'utente, ma non rilascia a quest'ultimo alcuna prova del consenso espresso la quale, in caso di contestazioni circa l'attivazione dei servizi, può essere fornita esclusivamente dall'operatore ricorrendo ai *log* di attivazione che, ad eccezione di rari casi, risultano incomprensibili dall'utente;

TENUTO conto, anche alla luce delle *best practice* internazionali, che il processo di acquisizione del consenso deve essere basato su un meccanismo di doppio *input* che deve altresì consentire di documentare la prova del consenso manifestato;

RILEVATO, altresì, che l'articolo 3, lettera l), della direttiva PSD2 esclude dal proprio ambito di applicazione le operazioni di pagamento effettuate con conto o credito telefonico per il tramite di un fornitore di reti o servizi di comunicazione elettronica, per l'acquisto di contenuti digitali, (quali beni o servizi prodotti e forniti in formato digitale

il cui uso è limitato a un dispositivo tecnico), a condizione che il valore di ogni singolo acquisto non superi 50 euro e il valore complessivo degli acquisti mensili non superi 300 euro;

CONSIDERATO che gli acquisti di contenuti digitali mediante credito telefonico, essendo esclusi dall'ambito di applicazione della direttiva PSD2, non sono sottoposti alle medesime procedure a tutela degli utenti previste per gli acquisti effettuati con altri strumenti di pagamento e, in particolare, a meccanismi di autenticazione forte del consumatore al momento del pagamento, che assicurino la piena sicurezza della transazione e quindi la protezione dalle frodi;

RITENUTO, pertanto, necessario, per garantire una attivazione consapevole e documentabile, prevedere un blocco di *default* sulle SIM (cd. *barring*) e cioè una inibizione all'acquisto che può essere rimossa solo tramite una previa ed espressa manifestazione di volontà dell'utente realmente interessato alla sottoscrizione dei servizi *premium* nonché una procedura atta a rinforzare la prova di acquisizione del consenso per renderlo documentabile;

VISTA la delibera n. 401/20/CONS del 19 agosto 2020 recante “*Avvio della consultazione pubblica recante disposizioni in materia di blocco e abilitazione all'acquisto dei servizi premium e di acquisizione della prova del consenso*”;

VISTI i contributi delle associazioni dei consumatori Adoc, Adiconsum, Federconsumatori, Altroconsumo, Codici, Udicon e Codacons; delle Associazioni di *content service provider* ASDIG e AssoCSP; degli operatori Coop Italia, Fastweb S.p.A., Iliad Italia S.p.A., PostePay S.p.A., TIM S.p.A., inPoste.it S.p.A., Vodafone Italia S.p.A., Welcome Italia S.p.A., WindTre S.p.A.; dei *servicing provider* A-Tono S.r.l., Go Mobile S.r.l., DadoPay S.r.l., Kaleyra S.p.A.;

SENTITE in audizione le associazioni dei consumatori, le associazioni ASDIG e AssoCSP, le società A-Tono, Kaleyra, TIM, inPoste.it S.p.A., Vodafone, Welcome Italia e WindTre;

CONSIDERATO, anche alla luce delle osservazioni pervenute, che la soluzione più idonea per eliminare in radice l'attivazione inconsapevole di servizi *premium*, sia il blocco di *default* sulle SIM;

RILEVATO che tale misura offre il duplice vantaggio di tutelare sia la volontà dell'utente che non è interessato all'acquisto di tali servizi, sia di consentire all'utente interessato alla sottoscrizione di poterlo fare agevolmente, richiedendo la rimozione del blocco;

CONSIDERATO dunque che con il blocco di *default*, si inibisce a monte l'attivazione dei servizi e che tale misura assolve ad una funzione di tutela preventiva operando in un momento antecedente rispetto a quello della procedura di acquisto;

RITENUTO pertanto che il perimetro dei servizi *premium* inclusi nel blocco di *default* debba comprendere tutti i servizi che prevedono l'erogazione di contenuti digitali (tra i quali, ad esempio, contenuti musicali, video, giochi, film, libri ed applicazioni) veicolati sia attraverso SMS ed MMS rivolti verso specifiche numerazioni (in decade 4), sia tramite connessione dati su reti di telecomunicazione mobili (*mobile internet*) con addebito su credito telefonico o documento di fatturazione, offerti sia da terzi, sia direttamente dall'operatore;

RILEVATO che l'articolo 1, comma 3-*quater* del decreto Bersani, dispone che “È fatto obbligo ai soggetti gestori dei servizi di telefonia e di comunicazioni elettroniche, ai fini dell'eventuale addebito al cliente del costo di servizi in abbonamento offerti da terzi, di acquisire la prova del previo consenso espresso del medesimo. In ogni caso, è fatto divieto agli operatori di telefonia e di comunicazioni elettroniche di prevedere la possibilità per il consumatore o per l'utente di ricevere servizi in abbonamento da parte dello stesso operatore, o di terzi, senza il previo consenso espresso e documentato all'attivazione di tale tipologia di servizi” e che il successivo comma 4, dispone, tra l'altro, che l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni stabilisce le modalità attuative delle disposizioni di cui al citato comma 3-*quater*;

RITENUTO necessario che il blocco debba essere attivato di *default* su tutte le nuove SIM, e che per quelle già attive esso debba essere implementato solo dopo che siano decorsi 30 giorni dall'invio di un SMS con cui l'operatore avvisa il cliente che, in mancanza di una diversa volontà, procederà di *default* all'attivazione del blocco;

CONSIDERATO che il blocco non è irreversibile, in quanto è sempre rimovibile da chi intende acquistare i servizi *premium*, e che pertanto applicandolo non si viene a discriminare il pagamento tramite credito telefonico rispetto ad altri strumenti di pagamento, ma si viene a tutelare il cliente da indebite attivazioni;

CONSIDERATO che lo sblocco della SIM, essendo propedeutico all'acquisto, deve poter essere effettuato attraverso modalità immediate, semplici e selettive che rilascino all'utente conferma dell'operazione richiesta;

CONSIDERATO, inoltre, che i canali digitali quali *app* e area di *self care* risultano essere quelli più idonei, rispetto al tradizionale canale di contatto tramite *call center*, a consentire al cliente oltre allo sblocco dei servizi in tempo reale anche l'autonomia di selezionare le categorie da sbloccare;

RITENUTO necessario, pertanto, che tutti gli operatori, aggiungano alle funzionalità già presenti sui propri canali di contatto con l'utente, con particolare riferimento all'*app* ed all'area di *self care*, una ulteriore funzionalità gratuita che in tempo reale esegua la richiesta di blocco/sblocco totale o parziale e ne dia conferma tramite un SMS;

RITENUTO necessario che, in relazione alla clientela *business*, la richiesta di sblocco possa essere effettuata esclusivamente tramite domanda scritta dell'intestatario del contratto da inviare all'operatore via *pec*, e che l'utilizzatore della SIM possa chiedere l'inibizione di quelli non bloccati con le medesime modalità previste per i clienti *consumer*;

CONSIDERATO che dal blocco di *default* vadano esclusi i servizi di pubblica utilità forniti attraverso SMS in decade 4, nonché i servizi erogati tramite numerazioni 89X in quanto, essendo attivati per mezzo di chiamate rivolte a numerazioni a sovrapprezzo, sono oggetto di diversa regolamentazione;

RITENUTO necessario, dunque, escludere dal blocco di *default* i servizi erogati tramite numerazioni 89X, i servizi di SMS bancari, di mobile *ticketing* per il trasporto pubblico e per i parcheggi, nonché quelli per il televoto, per donazioni solidali e a partiti politici, per servizi postali privati e rientranti nel servizio universale postale, per servizi elettronici di recapito certificato e per servizi di posta elettronica certificata;

RITENUTO necessario che gli operatori di accesso rendano disponibili ai clienti, anche attraverso una pagina dedicata sul proprio sito *web*, le informazioni circa i servizi soggetti al blocco di *default*, quelli esclusi, le funzionalità di sblocco totale e parziale e le modalità per poter continuare ad usufruire dei servizi *premium* già attivi sulle SIM in consistenza;

RITENUTO inoltre necessario che al blocco di *default* sia affiancata una procedura rafforzata di acquisizione del consenso per l'acquisto dei servizi *premium* in abbonamento in grado di documentare la volontà espressa dall'utente;

RILEVATO che la modalità di attivazione mediante inserimento di numero di cellulare e *password* possa garantire un adeguato livello di sicurezza dell'acquisto;

CONSIDERATO che la previsione di una doppia *one time password* (OTP) inviata attraverso il medesimo canale non possa garantire livelli di sicurezza maggiori rispetto all'invio di una singola OTP di almeno 5 cifre;

RITENUTO pertanto necessario prevedere che i servizi in abbonamento siano attivabili attraverso la procedura di cui all'Allegato 1;

RITENUTO opportuno che i servizi in abbonamento in decade 4, richiesti dall'utente tramite l'invio di un SMS contenente una sintassi dedicata, siano attivabili attraverso la procedura di cui all'Allegato 2;

RITENUTO necessario prevedere che la OTP per l'attivazione di contenuti in decade 4 debba essere sempre generata dal titolare della numerazione;

VISTA la delibera n. 107/19/CONS, del 5 aprile 2019, recante “*Adozione del regolamento concernente le procedure di consultazione nei procedimenti di competenza dell’Autorità*”;

UDITA la relazione del Commissario Antonello Giacomelli, relatore ai sensi dell'articolo 31, comma 1, del *Regolamento concernente l'organizzazione e il funzionamento dell’Autorità*;

DELIBERA

Articolo 1

(Blocco e attivazione dei servizi *premium* in abbonamento)

1. Il blocco all'attivazione dei servizi *premium* in abbonamento, operato sia sulle nuove SIM sia su quelle in essere, per tutti i servizi che prevedono l'erogazione di contenuti digitali forniti sia attraverso SMS e MMS (decade 4), sia tramite connessione dati su reti mobili (*mobile internet*) con addebito su credito telefonico o documento di fatturazione, offerti sia da terzi, sia direttamente dall'operatore di accesso. Sono esclusi dal blocco i seguenti servizi erogati tramite SMS:
 - a) televoto;
 - b) donazioni solidali;
 - c) donazioni a partiti politici;
 - d) servizi bancari;
 - e) *mobile ticketing* per il trasporto pubblico e per i parcheggi;
 - f) servizi postali privati e quelli rientranti nel servizio universale postale, servizi elettronici di recapito certificato e servizi di posta elettronica certificata.
2. Il paniere dei servizi di cui al comma 1, lettere da a) ad f) del presente articolo può essere rivisto su istanza degli operatori di accesso e *servicing provider*.
3. Sulle nuove SIM il blocco è attivato di *default* dall'operatore di accesso, il quale informa il cliente, con un SMS da inviare con cadenza periodica, delle nuove funzionalità dei propri canali di contatto, in particolare dell'*app* e dell'area di *self*

care, che in tempo reale e gratuitamente consentono al cliente di selezionare quali categorie di servizi *premium* bloccare/sbloccare tra quelli forniti dall'operatore stesso e quelli forniti da terzi. L'SMS deve contenere anche il riferimento alla pagina *web* di cui al comma 6.

4. Sulle SIM già nella disponibilità degli utenti, il blocco è attivato dopo che, trascorsi 30 giorni dalla ricezione dell'SMS di cui al comma 5, l'utente non abbia comunicato all'operatore di accesso una diversa volontà.
5. L'SMS deve contenere la chiara indicazione che, nel caso in cui il cliente non esprima una diversa volontà, è attivato sulla SIM un blocco di *default* che inibisce l'attivazione di tutti i servizi digitali a contenuto (quali video, giochi, *app*, *etc.*), nonché la fruizione di quelli già attivi. Tale SMS deve essere inviato nuovamente cinque giorni prima dell'attivazione del blocco ai clienti che, avendo servizi *premium* attivi, non abbiano manifestato alcuna volontà. L'SMS deve contenere anche il riferimento alla pagina *web* di cui al comma 6.
6. Gli operatori di accesso rendono disponibili sui propri siti *web* una pagina dedicata al blocco e all'attivazione dei servizi *premium* in abbonamento in cui informano i clienti dei servizi soggetti al blocco di *default*, di quelli esclusi, delle funzionalità di sblocco totale e parziale e delle modalità per poter continuare ad usufruire dei servizi *premium* già attivi sulle SIM.
7. La richiesta del cliente di rimuovere o di attivare il blocco, indipendentemente dal canale utilizzato, è sempre seguita dall'invio, da parte dell'operatore di accesso, di un SMS contenente una chiara informativa sulla volontà espressa dal cliente.

Articolo 2

(Acquisizione della prova del consenso)

1. Ai fini dell'acquisizione di una documentata prova del consenso espresso dall'utente, l'attivazione di servizi *premium* in abbonamento avviene mediante l'inserimento del numero di cellulare seguito da una *One Time Password* (OTP) di almeno cinque cifre, che il cliente deve inserire manualmente nell'apposita maschera presente nella *landing page*, secondo la procedura di cui all'Allegato 1.
2. L'attivazione dei servizi *premium* in abbonamento richiesti dall'utente tramite l'invio di un SMS contenente una sintassi dedicata, ad una numerazione in decade 4, avviene secondo la procedura di cui all'Allegato 2.

Articolo 3
(Disposizioni finali)

1. Gli operatori si conformano alle disposizioni, di cui all'articolo 1, entro 45 giorni dalla data di pubblicazione della presente delibera sul sito *web* dell'Autorità e alle disposizioni, di cui all'articolo 2, entro 120 giorni dalla medesima data.
2. In caso di violazioni delle disposizioni del presente provvedimento, si applicano le sanzioni di cui all'articolo 98, comma 16, del Codice.

La presente delibera e i relativi allegati, nonché il documento di sintesi e valutazione dei contributi alla consultazione pubblica riportato all'Allegato A, che ne costituiscono parte integrante e sostanziale, sono pubblicati sul sito *web* dell'Autorità.

Il presente provvedimento può essere impugnato davanti al Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio entro 60 giorni dalla sua pubblicazione.

Roma, 14 gennaio 2021

IL PRESIDENTE
Giacomo Lasorella

IL COMMISSARIO RELATORE
Antonello Giacomelli

Per attestazione di conformità a quanto deliberato
IL SEGRETARIO GENERALE
Giulietta Gamba

Allegato 1

Procedura di attivazione cui all'articolo 2 comma 1

Al fine di confermare l'attivazione in abbonamento del servizio devono essere previsti i seguenti passaggi:

- a. il Cliente inserisce il proprio numero di cellulare nell'apposita maschera presente nella *landing page* e clicca sul tasto "CONTINUA";
- b. il Cliente riceve un SMS gratuito, strutturato in via esemplificativa come segue: "Per ricevere il contenuto e confermare l'attivazione del servizio inserisci la OTP nella pagina *web* di conferma";
- c. il Cliente che accede alla pagina *web* di conferma, prende visione del prezzo e della frequenza di abbonamento, indicati immediatamente prima e adiacenti al tasto "CLICCA e ABBONATI" relativo all'attivazione del servizio, all'interno della stessa pagina di inserimento della OTP;
- d. il Cliente inserisce la OTP nella pagina di conferma e clicca sul tasto "CLICCA e ABBONATI";
- e. il Cliente riceve un SMS gratuito di conferma di attivazione del servizio;
- f. il Cliente riceve, laddove previsto, il contenuto del Servizio via SMS/MMS oppure le indicazioni (*url*) per accedere al sito di fruizione.

Allegato 2

Procedura di attivazione cui all'articolo 2 comma 2

Al fine di confermare l'attivazione in abbonamento del servizio devono essere previsti i seguenti passaggi:

- a. il Cliente digita il numero in decade 4 (48xxxxx o 47xxxxx) relativo al servizio interessato;
- b. il Cliente invia al numero un SMS con la sintassi dedicata al servizio;
- c. il Cliente riceve un SMS gratuito di conferma dell'attivazione del servizio in abbonamento;
- d. il Cliente riceve, laddove previsto, il contenuto del servizio via SMS/MMS oppure le indicazioni (*url*) per accedere al sito di fruizione nel caso di servizi in *browsing* ovvero altre indicazioni per la fruizione del servizio.