

## **PS11481 - SAPIO-ASSISTENZA POST- VENDITA**

Provvedimento n. 28293

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA dell'8 luglio 2020;

SENTITO il Relatore, Dottoressa Gabriella Muscolo;

VISTA la Parte II, Titolo III, del Decreto Legislativo 6 settembre 2005, n. 206, e successive modificazioni (di seguito, Codice del Consumo);

VISTO il "Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, pratiche commerciali scorrette, violazione dei diritti dei consumatori nei contratti, violazione del divieto di discriminazioni e clausole vessatorie" (di seguito, Regolamento), adottato dall'Autorità con delibera del 1° aprile 2015, n. 25411;

VISTI i propri provvedimenti del 29 novembre 2019 e del 7 febbraio 2020 con i quali, ai sensi dell'articolo 7, comma 3, del Regolamento, è stata disposta la proroga del termine di conclusione del procedimento, per particolari esigenze istruttorie, legate all'estensione dell'oggetto del procedimento e all'adempimento delle incombenze procedurali;

VISTO il proprio provvedimento del 17-18 marzo 2020, con il quale, ai sensi dell'articolo 103 d.l. 17 marzo 2020, n. 18, e dell'articolo 7, comma 3, del Regolamento, è stata disposta la proroga del termine di conclusione del procedimento;

VISTA la Comunicazione sull'interpretazione dell'articolo 103 del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, così come modificato dall'articolo 37 del decreto legge 8 aprile 2020, n. 23, approvata dal Collegio dell'Autorità nelle sedute del 1° aprile e del 10 aprile 2020;

VISTI gli atti del procedimento;

### **I. LE PARTI**

1. Sapio Life S.r.l. (di seguito anche *Sapio*), in qualità di professionista, ai sensi dell'articolo 18, comma 1, lettera b), cod. cons. La società svolge attività di fornitura di varie tipologie di ausili terapeutici realizzati da diversi produttori, tra cui quelli per la mobilità personale e la prevenzione delle lesioni da decubito, offrendo anche un servizio di assistenza post-vendita.

2. Égalité, associazione *no profit*, in qualità di segnalante.

### **II. LE PRATICHE COMMERCIALI OGGETTO DEL PROCEDIMENTO**

3. Il procedimento concerne i comportamenti posti in essere dal professionista nella fornitura di ausili alla mobilità per disabili, consistenti:

A) nell'omissione di una adeguata informativa al consumatore circa l'esistenza e il contenuto della garanzia, nonché circa le modalità di esercizio in caso di malfunzionamento o rottura dell'ausilio o di suoi componenti, in violazione degli articoli 20 e 22 cod. cons.;

B) nella comunicazione sul sito *internet* di *claim* ingannevoli riguardo alla rapidità degli interventi di assistenza, in violazione dell'articolo 21 cod. cons..

### **III. LE RISULTANZE DEL PROCEDIMENTO**

#### **III.1 L'iter del procedimento**

4. A seguito della segnalazione dell'associazione di disabili Égalité, in data 24 luglio 2019 è stato comunicato a Sapio Life S.r.l. ("Sapio") l'avvio del procedimento istruttorio PS11481 per verificare l'esistenza di una presunta pratica commerciale scorretta in violazione degli artt. 24 e 25, comma 1, lettera d), del Decreto Legislativo 6 settembre 2005, n. 206 (di seguito, Codice del Consumo), consistente nell'opposizione di ostacoli all'esercizio dei diritti dei consumatori in relazione alla mancata prestazione, entro un congruo termine della richiesta, degli interventi di assistenza post-vendita sugli ausili medici per disabili da essa forniti.

5. In data 17 settembre 2019, Sapio ha risposto alla richiesta di informazioni allegata alla comunicazione di avvio e ha presentato una memoria difensiva.

6. Il 29 novembre 2019 è stata comunicata a Sapio l'estensione dell'oggetto del procedimento: (i) alla lacunosità dell'informazione fornita ai consumatori circa le condizioni di garanzia applicabili agli ausili forniti e le modalità di richiesta delle prestazioni di garanzia, in possibile violazione degli artt. 21 e 22 cod. cons.; (ii) alla predisposizione di un'organizzazione inadeguata a fornire con la tempestività ed efficacia necessaria i servizi di assistenza post vendita ai consumatori affetti da disabilità permanenti o temporanee, in possibile violazione dell'articolo 20 cod. cons.; (iii) alla possibile ingannevolezza, in violazione dell'articolo 21 cod. cons., dei messaggi presenti sul sito *internet* del professionista, relativi alla rapidità degli interventi sugli ausili forniti.

7. Contestualmente all'estensione oggettiva del procedimento, è stata comunicata la proroga del relativo termine di conclusione.

8. In data 13 novembre 2019 veniva inviata alla Asl Roma 3 una richiesta di collaborazione in merito alle modalità di gestione della fornitura di ausili alla mobilità. In data 20 dicembre 2019, la Asl provvedeva a rendere le informazioni richieste e a fornire ulteriori chiarimenti in data 26 febbraio 2020.

9. In data 31 gennaio 2020 il professionista è stato sentito in audizione.

10. In data 7 febbraio 2020 è stato prorogato, per esigenze istruttorie, il termine di conclusione del procedimento.

11. Il 17 febbraio 2020 è stata inviata alla Parte, ai sensi dell'articolo 16, comma 1, del Regolamento, la Comunicazione della data di conclusione della fase istruttoria ("CTI").

12. In data 3 marzo 2020 è pervenuta la memoria finale di Sapiro, alla quale è stato allegato il bilancio di esercizio al 31 dicembre 2018. Il professionista ha contestualmente comunicato che il fatturato realizzato a fronte della fornitura di ausili per disabili ammonta a [0-6]\* milioni di euro per l'anno 2018 e [0-5] milioni di euro per l'anno 2019.

13. Nelle riunioni del 17 e del 18 marzo 2020, l'Autorità ha deliberato di prorogare il termine di conclusione del procedimento, al fine di assicurare al professionista il pieno esercizio dei propri diritti di difesa, alla luce delle eccezioni procedurali sollevate da Sapiro nella memoria del 3 marzo 2020, nonché in considerazione dell'emergenza sanitaria in atto.

L'Autorità ha dunque fissato un nuovo termine per il deposito di memorie e documenti al 24 aprile 2020 e prorogato la conclusione del procedimento al 18 giugno 2020, tenendo conto della sospensione dei termini amministrativi prevista dall'articolo 103 d.l. 17 marzo 2020, n. 18 (nel testo in quel momento vigente secondo cui: «*Ai fini del computo dei termini ordinatori o perentori, propedeutici, endoprocedimentali, finali ed esecutivi, relativi allo svolgimento di procedimenti amministrativi su istanza di parte o d'ufficio, pendenti alla data del 23 febbraio 2020 o iniziati successivamente a tale data, non si tiene conto del periodo compreso tra la medesima data e quella del 15 aprile 2020*»).

A seguito delle modifiche al citato articolo 103, apportate dall'articolo 37 del decreto legge 8 aprile 2020, n. 23, il termine di conclusione del procedimento è stato automaticamente prorogato all'11 luglio 2020.

14. Sapiro ha avuto accesso al fascicolo nelle date del 30 luglio 2019, del 6 dicembre 2019, del 27 gennaio 2020, del 18, 19 e 20 febbraio 2020 e del 24 marzo 2020.

15. in data 30 settembre 2019 e 28 febbraio 2020 Égalité ha avuto accesso al fascicolo.

16. In data 4 marzo 2020 è stato richiesto il parere all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, ai sensi dell'articolo 27, comma 6, cod. cons. Il parere è stato reso in data 19 marzo 2020.

### **III.2 Le evidenze acquisite**

#### **III.2.1. Il quadro normativo e amministrativo per l'assistenza ai diversamente abili alla deambulazione**

17. Secondo i dati Istat<sup>1</sup>, in Italia nel 2015, la quota di persone di età superiore ai 14 anni che soffre di gravi limitazioni motorie era pari al 7,2%.

Le persone affette da disabilità (invalidi civili, anziani, portatori di *handicap* ecc.) possono procurarsi gli ausili protesici<sup>2</sup> di cui hanno bisogno acquistandoli direttamente presso ditte specializzate (c.d. "sanitarie"), oppure ricorrendo al Servizio Sanitario Nazionale ("S.S.N.").

L'acquisto diretto è sostenuto da sovvenzioni, da agevolazioni fiscali e da assicurazioni integrative stipulate dai cittadini. Il ricorso al S.S.N. è la modalità più diffusa di acquisizione, soprattutto da parte delle famiglie a basso reddito in cui è presente un disabile<sup>3</sup>.

18. Il S.S.N. prevede, all'interno dei "livelli essenziali di assistenza"<sup>4</sup>, la prestazione di "assistenza protesica", che include l'erogazione di dispositivi quali protesi, ortesi, e ausili tecnici. L'erogazione dell'assistenza protesica avviene nel rispetto dei principi stabiliti dal d.m. 332/99 (applicabile *ratione temporis* alla vicenda oggetto della segnalazione) e ora dal d.p.c.m. 12/1/17.

---

\* [Nella presente versione alcuni dati sono omessi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni.]

<sup>1</sup> [Cfr. "Conoscere il mondo della disabilità: Persone, relazioni e istituzioni", dicembre 2019, p. 31. Il rapporto è pubblico ed è scaricabile dall'indirizzo: <https://www.istat.it/it/files//2019/12/Disabilita-1.pdf>.]

<sup>2</sup> [È definito "ausilio protesico": «Qualsiasi prodotto (dispositivi, apparecchiature, strumenti, software ecc.), di produzione specializzata o di comune commercio, utilizzato da (o per) persone con disabilità per finalità di: 1) miglioramento della partecipazione; 2) protezione, sostegno, sviluppo, controllo o sostituzione di strutture corporee, funzioni corporee o attività; 3) prevenzione di menomazioni, limitazioni nelle attività, o ostacoli alla partecipazione» (Standard Internazionale ISO 9999).]

<sup>3</sup> [Cfr. Indagine Istat citata.]

<sup>4</sup> [L'art. 1, comma 2, d.lgs. n. 502/92 stabilisce che il Servizio Sanitario Nazionale assicura i Livelli Essenziali e uniformi di Assistenza definiti dal Piano Sanitario Nazionale. L'art. 8-bis, del d.lgs. n. 502/92 al comma 1, stabilisce che le Regioni assicurano i livelli essenziali e uniformi di assistenza di cui all'articolo 1 avvalendosi dei presidi direttamente gestiti dalle AUSL, delle Aziende Ospedaliere, delle Aziende Universitarie e degli Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico, nonché di soggetti accreditati ai sensi dell'art. 8-*quater* del medesimo decreto legislativo.]

Ciascuna regione è libera di definire le modalità di organizzazione dell'erogazione del servizio di assistenza protesica. Attualmente, esistono tre modelli possibili<sup>5</sup>:

(i) cessione diretta: in questo caso, le Asl acquistano per proprio conto, sulla base di apposite procedure, gli ausili di cui necessitano, e li forniscono direttamente ai pazienti;

(ii) fornitura tramite un unico fornitore scelto con procedure di gara ad evidenza pubblica: la Asl o il Servizio Sanitario Regionale ("S.S.R.") individua il fornitore dei dispositivi, all'esito di una gara organizzata sulla base di un bando che definisce i livelli di servizio da prestare; il fornitore si approvvigiona degli ausili sulla base della domanda delle strutture sanitarie territoriali e presta i servizi post-vendita previsti dal bando, ricevendo dal S.S.R. i compensi definiti dalla gara;

(iii) formazione di un elenco di fornitori accreditati sulla base di una procedura pubblica che specifica i requisiti che questi devono soddisfare, i servizi che devono fornire e il prezzo al quale saranno pagati gli ausili. Il paziente riceve l'ausilio prescritto dalla Asl, scegliendo uno dei fornitori al quale la Asl stessa versa il corrispettivo.

Le modalità *sub (i)* e *(ii)* prevedono che il paziente si interfacci in via esclusiva, rispettivamente, con le strutture sanitarie, o con il fornitore individuato dal bando. La modalità *sub (iii)* comporta, invece, l'intervento del paziente nella scelta del fornitore dell'ausilio.

**19.** Nel caso della Regione Lazio, territorio in cui si sono verificati i fatti oggetto della segnalazione, il S.S.R. ha scelto la modalità di erogazione del servizio descritta al punto *(iii)*.

La Regione ha stabilito, con la delibera della Giunta regionale n. 1115/2000, alcuni requisiti che permettono a tutti i fornitori di protesi ed ausili autorizzati e accreditati secondo le procedure al tempo vigenti di accedere al massimo della tariffa di acquisto prevista dal d.m. 332/1999.

Con il Decreto del Commissario ad Acta 4 agosto 2015, n. U00384, recante " *Criteri, requisiti e procedure per la costituzione dell'Elenco Regionale di fornitori di protesi, ortesi e ausili di cui agli elenchi 1 e 2 del DM 332/99*", sono stati individuati « *i requisiti minimi tecnici, strutturali, strumentali, professionali e organizzativi che i Fornitori [6] devono possedere per operare l'erogazione sia dei dispositivi medici su misura [...] nonché delle prestazioni sanitarie connesse sia dei dispositivi di serie (elenco 2 del DM 332/99)*».

Tali requisiti riguardano ampiezza e tipologia dei locali dove si svolgono le attività, entità del personale specializzato, dotazioni gestionali, eventuale predisposizione di codice etico e carta dei servizi.

Nella domanda di iscrizione all'Albo il fornitore deve specificare i dispositivi che è in grado di consegnare con tempi del 25% minori di quelli di legge, l'eventuale capacità di fornire « *presidi sostitutivi in caso di guasto e di mal funzionamento entro il periodo di garanzia, o di alterazione del dispositivo rispetto alle condizioni di integrità esistenti all'atto della consegna [...] per assicurare almeno il soddisfacimento delle esigenze minime di mobilità*», l'eventuale capacità di contenere la tempistica di assistenza fuori garanzia entro un limite stabilito.

**20.** Nel sistema disegnato dal d.m. 332/99 e dal d.p.c.m. 12/1/17, il S.S.R. autorizza la fornitura dell'ausilio al disabile (e il relativo pagamento alla società erogatrice) solo sulla base della prescrizione da parte di un medico specialista che rilevi la necessità dell'ausilio stesso, all'interno del piano terapeutico-riabilitativo individuale formulato dal medico medesimo, anche in collaborazione con l'equipe multidisciplinare.

**21.** Il medico specialista individua la tipologia di ausilio da prescrivere « *sulla base delle esigenze espresse dall'assistito* »<sup>7</sup>, servendosi del c.d. Nomenclatore<sup>8</sup>. La prescrizione può anche specificare un modello determinato di ausilio particolarmente adatto al paziente, al suo ambiente e alle sue esigenze di vita, ma non lo specifico professionista incaricato poi di fornire materialmente il bene.

La normativa sanitaria prevede espressamente che il paziente partecipi all'individuazione del dispositivo e/o del modello di ausilio più adatto, qualificando tale individuazione come una "scelta" (articolo 1, comma 5, d.m. 332/99) o una "richiesta" (articolo 17, comma 5, d.p.c.m. 12/1/17) del paziente. Le scelte/ricieste dei pazienti sono poste in primo piano, al punto che si prevede la possibilità che il medico specialista prescriva ausili non ricompresi nel

---

<sup>5</sup> [L'art. 8-bis, comma 2, d.lgs. n. 502/92 prevede che i cittadini esercitano la libera scelta del luogo di cura e dei professionisti nell'ambito dei soggetti accreditati con cui siano stati definiti esatti accordi contrattuali. L'accesso ai servizi è subordinato all'esatta prescrizione. Il comma 3, infine, stabilisce che l'esercizio di attività sanitarie per conto e a carico del SSN (tra cui i livelli essenziali e uniformi di assistenza assicurati dalle Regioni) sono subordinati, rispettivamente, al rilascio delle autorizzazioni di cui all'art. 8-ter, dell'accreditamento istituzionale di cui all'art. 8-quater, nonché alla stipula degli accordi contrattuali di cui all'art. 8-quinquies.]

<sup>6</sup> [Ndr.: Aziende Orto-Protesiche, Aziende Audioprotesiche, Aziende Ottiche, Aziende fornitrici dei presidi monouso e di serie di cui all'elenco 2 del d.m. 332/99.]

<sup>7</sup> [Cfr., in particolare, l'art. 1, commi 1 e 9, dell'all. 12 al d.p.c.m. 12/1/17 («Il piano riabilitativo-assistenziale individuale è formulato dal medico specialista [...] sulla base delle esigenze espresse dall'assistito»; «La prestazione deve essere appropriata rispetto al bisogno dell'utente e compatibile con le caratteristiche del suo ambiente di vita».)]

<sup>8</sup> [Sia al d.m. 332/99 sia al d.p.c.m. 12/1/17 sono allegati dei cataloghi delle tipologie di dispositivi protesici prescrivibili, detti "Nomenclatori". Il Nomenclatore allegato al d.m. 332/99 è diviso in tre elenchi; l'elenco n. 1 concerne i dispositivi costruiti su misura e quelli di serie che richiedono comunque un certo grado di personalizzazione da parte di tecnici abilitati; l'elenco 2 contiene i dispositivi (ausili tecnici) di serie la cui applicazione o consegna non richiede l'intervento del tecnico abilitato; l'elenco 3 comprende alcune tipologie di ausili acquistate direttamente dalle Asl e forniti in uso agli assistiti (apparecchi per la respirazione, montascale ecc.). Il Nomenclatore allegato al d.p.c.m. 12/1/17 include un elenco dei dispositivi su misura (elenco 1) e due elenchi di dispositivi di serie, distinti a seconda che richiedano l'intervento di un professionista sanitario per la personalizzazione (elenco 2A) oppure no (elenco 2B).]

Nomenclatore, ma riconducibili a dispositivi inclusi, al fine di soddisfare specifiche, apprezzabili, necessità derivanti dallo stile di vita o dal contesto ambientale, relazionale o sociale del paziente stesso<sup>9</sup>.

**22.** Qualora il preventivo superi il massimo costo previsto dal Nomenclatore, il disabile sarà chiamato a corrispondere la differenza (articolo 1, comma 5, d.m. 332/99, e ora articolo 17, comma 5, d.p.c.m. 12/1/17). In caso di patologie gravissime, la Asl può autorizzare l'acquisto anche sostenendo tutto il costo (articolo 1, comma 6, d.m. 332/99).

**23.** Il disabile, munito della prescrizione, richiede al S.S.N. – per il tramite della Asl territorialmente competente – la fornitura dell'ausilio prescritto.

Nel Lazio, che ha predisposto un elenco fornitori accreditati, la richiesta deve essere corredata del nominativo del fornitore prescelto e del relativo preventivo<sup>10</sup>.

**24.** Una volta che il S.S.R. abbia autorizzato la fornitura del dispositivo, il fornitore provvede alla consegna al domicilio del disabile, dandogli le istruzioni sulla manutenzione e sull'uso del dispositivo erogato (articolo 4, comma 8, d.m. 332/99). È inoltre previsto un collaudo del dispositivo da parte della Asl (il che avviene presso il domicilio dei pazienti non deambulanti).

**25.** La normativa sanitaria prevede "la facoltà delle Regioni di organizzare, allo scopo di conseguire economie di gestione", un servizio di ritiro e rimessa in efficienza degli ausili riutilizzabili, che "potranno essere ceduti in comodato ai pazienti".

Gli ausili forniti dalle Asl potranno dunque essere ausili "nuovi", di primo acquisto, oppure ausili usati provenienti dal parco ausili riutilizzabili della Asl stessa. Tale differenziazione rileva ai fini della garanzia.

**26.** Riguardo alla garanzia sui nuovi beni forniti, l'articolo 4, comma 11, d.m. 332/99 dispone che i fornitori «sono tenuti a garantire la perfetta funzionalità dei dispositivi medici» per un periodo comunque non inferiore al termine di garanzia indicato nell'allegato 2 al decreto ministeriale medesimo (pari a dodici mesi per le carrozzine e per i sistemi per la postura).

L'articolo 4, comma 12, d.m. 332/99 prevede che i dispositivi protesici di cui agli elenchi allegati al Nomenclatore al n. 1 (in cui ricadono sia le carrozzine leggere sia quelle elettriche) e al n. 2 (in cui ricadono i cuscini antidecubito) «si intendono ceduti in proprietà all'assistito [...]. I fornitori sono tenuti all'adempimento degli obblighi di cui al comma 11 anche nei confronti dei soggetti ai quali i dispositivi sono ceduti in proprietà»<sup>11</sup>.

**27.** Per quanto riguarda gli ausili nuovi, la normativa vigente non specifica chiaramente la procedura per gli interventi in garanzia, né tale informazione è agevolmente rinvenibile sui siti delle istituzioni sanitarie.

La pagina informativa del sito del Ministero della Salute dedicata all'assistenza protesica non fa alcuna menzione della garanzia e dà informazioni riguardanti genericamente la "riparazione" e la "sostituzione" degli ausili<sup>12</sup>.

Le pagine informative sull'assistenza protesica dei siti web di alcune ASL romane riportano informazioni anche più laconiche riguardo alla riparazione e sostituzione degli ausili e non fanno alcun riferimento alla garanzia<sup>13</sup>.

---

<sup>9</sup> [L'art. 1, comma 5, d.m. 332/99 prevede che «Qualora l'assistito scelga un tipo o un modello di dispositivo non incluso nel nomenclatore allegato al presente regolamento, ma riconducibile, a giudizio dello specialista prescrittore, per omogeneità funzionale a quello prescritto ai sensi dell'articolo 4, comma 2, l'azienda Usi di competenza autorizza la fornitura e corrisponde al fornitore una remunerazione non superiore alla tariffa applicata o al prezzo determinato dalla stessa azienda per il dispositivo incluso nel nomenclatore e corrispondente a quello erogato». Secondo l'art. 17, comma 5, d.p.c.m. 12/1/17: «Qualora l'assistito, al fine di soddisfare specifiche, apprezzabili, necessità derivanti dallo stile di vita o dal contesto ambientale, relazionale o sociale richieda, in accordo con il medico, un dispositivo appartenente a una delle tipologie descritte negli elenchi allegati, con caratteristiche e strutturali o funzionali o estetiche non indicate nella descrizione, il medico effettua la prescrizione [...] L'azienda sanitaria locale di competenza autorizza la fornitura».]

<sup>10</sup> [Cfr. le istruzioni di alcune Asl romane acquisite al fascicolo (doc. 15) e la risposta della Asl Roma 3 (doc. 23).]

<sup>11</sup> [Nel caso di ausili riutilizzabili per i quali le Regioni abbiano organizzato un servizio di riutilizzo, il medesimo art. 4, comma 12, prevede «l'obbligo dell'azienda cedente [la Asl] di garantire la perfetta funzionalità e sicurezza dei dispositivi e di fornire all'assistito le istruzioni previste dalla normativa».

L'art. 3, comma 2, dell'allegato 12 al d.p.c.m. 12/1/17 dispone invece che, nelle more dell'istituzione del Repertorio nazionale dei dispositivi di serie, i capitolati di gara attraverso i quali sono scelti i fornitori dalle Regioni e dalle Asl «prevedono che i soggetti aggiudicatari assicurino [...] la manutenzione, la riparazione o la sostituzione di componenti dei dispositivi stessi. Nella valutazione delle offerte le regioni e le aziende sanitarie locali adottano criteri di ponderazione che garantiscano la qualità delle forniture, la durata del periodo di garanzia oltre quello fissato dalla normativa di settore». Tutti gli ausili inclusi nel nuovo Nomenclatore si intendono ceduti in proprietà all'assistito, ferma restando la possibilità per le Asl di organizzare un servizio di ritiro e rimessa in efficienza degli ausili riutilizzabili contenuti negli Elenchi 2A e 2B, che in tal caso verranno ceduti agli assistiti in comodato (art. 18, comma 9, d.p.c.m. 12/1/17).]

<sup>12</sup> [«Le riparazioni e la manutenzione dei dispositivi su misura sono effettuati, su prescrizione del medico e dopo autorizzazione e della Asl, da qualunque officina ortopedica accreditata. Per le riparazioni degli ausili di serie deve provvedere la Asl. Il dispositivo fornito può essere sostituito da un nuovo dispositivo in caso di particolari necessità dell'assistito, specificate dal medico (ad esempio perché si è modificata significativamente la sua condizione fisica o psicologica) o in caso di rottura accidentale o usura che comportino l'impossibilità o la non convenienza di una riparazione» (<http://www.salute.gov.it/portale/lea/dettaglioContenutiLea.jsp?lingua=italiano&id=4702&area=Lea&menu=distrettuale>)]

<sup>13</sup> [P.es., nella pagina dedicata (<https://www.aslroma1.it/assistenza-protesica#>) dell'ASL1 si legge "Le sostituzioni o riparazioni vengono effettuate su decisione del medico specialista prescrittore." Le ASL Roma 2 e Roma3 non forniscono informazioni su riparazioni e sostituzioni sui propri siti.]

**28.** In risposta ad una specifica richiesta di informazioni<sup>14</sup>, la Asl Roma 3 ha dichiarato e successivamente ribadito<sup>15</sup> che nel corso del periodo di garanzia gli interventi riconducibili ai difetti di fabbrica possono essere richiesti dal paziente direttamente al professionista che ha fornito l'ausilio su autorizzazione della Asl<sup>16</sup>.

Tale procedura appare differente da quella prevista nelle ASL di altre regioni<sup>17</sup>.

**29.** La Regione Lazio, così come altre Regioni, prevede la cessione in comodato degli ausili riutilizzabili. Dalla documentazione acquisita è emerso che l'Asl Roma 3 consegnerebbe a tutti i richiedenti gli ausili, al momento della presentazione della richiesta, un foglio nel quale si comunica che la fornitura avverrà in regime di comodato, richiamando a tale riguardo gli articoli rilevanti del Codice Civile.

**30.** La gestione degli ausili riutilizzabili è svolta da fornitori scelti mediante gara. Ad esempio, la Asl Roma 3 bandisce gare annuali per selezionare il fornitore del servizio di riciclo degli ausili di cui agli elenchi 2 e 3 d.m. 332/99 (nonché di alcuni ausili inclusi nell'elenco 1, quali le carrozzine elettriche per esterni)<sup>18</sup>. Il capitolato tecnico<sup>19</sup> specifica i criteri sulla base dei quali la Asl considera economicamente conveniente la manutenzione dell'ausilio, piuttosto che l'acquisto di un ausilio nuovo, nonché alcuni obblighi dell'aggiudicatario. In sede di attribuzione del punteggio di gara, la qualità dell'"assistenza post-vendita" offerta (assistenza pre e post consegna dei presidi, metodologia per la gestione delle eventuali emergenze) rileva per un quarto sul punteggio relativo alla qualità, che a sua volta rappresenta il 70% del totale.

**31.** La fornitura di nuovi dispositivi può avvenire solo trascorsi i tempi minimi di rinnovo previsti dal decreto ministeriale e dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri *supra* citati.

Prima di tale termine, la fornitura di nuovi dispositivi può essere autorizzata dalla Asl nei casi di rottura accidentale o usura (non attribuibili all'uso improprio del dispositivo, a grave incuria o a dolo) cui consegua l'impossibilità tecnica o la non convenienza della riparazione ovvero la non perfetta funzionalità del dispositivo riparato, valutate dall'azienda sanitaria locale anche con l'ausilio di tecnici di fiducia<sup>20</sup>.

Come confermato dalla Asl Roma 3, le richieste di riparazioni devono essere rivolte agli uffici dell'assistenza protesica della Asl competente, accompagnate dalla prescrizione dello specialista e dal preventivo di spesa sanitaria.

### **III.2.2: L'assistenza post-fornitura prestata da Sapio.**

#### *III.2.2.1: Le informazioni sulla garanzia e l'assistenza fornite al consumatore*

**32.** Sapio gestisce un proprio sito *internet*, nel quale sono fornite informazioni sui servizi offerti da Sapio in ambito sanitario, ivi inclusa la fornitura e la gestione degli ausili terapeutici e tecnologici.

**33.** Nelle pagine del sito non si rinvenivano informazioni riguardanti il regime di garanzia dei beni forniti attraverso il canale della vendita diretta ai privati né al canale della fornitura attraverso le ASL.

**34.** Nelle pagine dedicate alla "Gestione parco ausili Asl" e "Vendita al pubblico" della sezione "Ausili terapeutici e tecnologici", Sapio dichiara di offrire un «Servizio Assistenza Tecnica (SAT), disponibile h 24 ogni giorno dell'anno. I tecnici Sapio Life intervengono direttamente nelle operazioni di manutenzione e riparazione, e ciò assicura tempi rapidi negli interventi».

**35.** Per ciò che concerne le informazioni fornite ai pazienti al momento della consegna degli ausili, la documentazione agli atti indica che al momento dei fatti segnalati non veniva fornita alcuna informazione al paziente in

---

<sup>14</sup> [Cfr. doc. 24. ]

<sup>15</sup> [Cfr. doc. 43.]

<sup>16</sup> [Il capitolato tecnico della gara aperta bandita alla fine del 2014 dalla Regione Lazio per l'acquisto di ausili, pubblicato il 29 dicembre 2014 nuovi (il bando è stato pubblicato il 29/12/2014 e aveva scadenza 31/3/2015; secondo il professionista, esso era ancora in corso di aggiudicazione alla data del 14 febbraio 2020), specifica che, per un periodo di ventiquattro mesi, «La Ditta aggiudicataria dovrà garantire la buona costruzione e la buona qualità dei propri materiali, obbligandosi [...] a riparare e/o a sostituire gratuitamente quelle parti che per la qualità di materiale o per carenze di lavorazione o per imperfetto montaggio si dimostrassero difettose, sempre che ciò non dipenda da naturale logoramento [o da negligenza dell'utilizzatore]. Nel periodo di garanzia la Ditta aggiudicataria dovrà provvedere gratuitamente, con proprio personale, ai lavori che si rendessero necessari per ripristinare la funzionalità dei prodotti, sostituendo tutti quei pezzi che risultassero difettosi dalla fabbricazione, nel rispetto delle normative vigenti in materia di sicurezza. Dovrà quindi essere assicurata la disponibilità agevole ed in tempi rapidi dei pezzi di ricambio».

Il Capitolato specifica che «l'intervento di manutenzione in garanzia dovrà avvenire entro 5 (cinque) giorni lavorativi dalla comunicazione da parte dell'Azienda Sanitaria contraente, anche a domicilio dell'assistito, ad insindacabile giudizio dell'Azienda stessa [...] In caso di riparazione da effettuarsi a domicilio dell'assistito che non possa essere effettuata in loco, la Ditta aggiudicataria dovrà assicurare, entro i termini previsti dalla consegna in urgenza, la sostituzione temporanea dell'ausilio con uno avente caratteristiche tecniche uguali o equivalenti. La manutenzione dovrà garantire a ciascun prodotto la piena corrispondenza dei requisiti igienici e di sicurezza previsti dalla normativa vigente».]

<sup>17</sup> [I Capitolati delle gare aggiudicate in altre Regioni italiane sembrano indicare come la contestazione della non conformità degli ausili sostituiti spetti alla struttura sanitaria (cfr. all. 2-6, doc. 31, risposta di Sapio alla richiesta di informazioni del 14/2/2020, nonché doc. 30).]

<sup>18</sup> [Il servizio consiste nel ritiro degli ausili non più necessari, nella manutenzione, igienizzazione, magazzinaggio temporaneo e consegna al domicilio dell'utente degli ausili riutilizzabili; tale servizio esclude quindi l'acquisto di ausili nuovi, anche se destinati ad essere ceduti in comodato agli assistiti.]

<sup>19</sup> [Cfr. Capitolato tecnico procedura aperta per il servizio di riciclo degli ausili di cui agli elenchi n. 2 e n. 3 d.m. 332/99, per i soggetti aventi diritto residenti nel territorio della Asl Roma 3, cig. n. 7392057668. ]

<sup>20</sup> [Cfr. art. 18, comma 10, d.p.c.m. 12/1/17. Il d.m. 332/99 prevedeva tale possibilità soltanto una volta prima della scadenza del periodo di rinnovo.]



merito alle modalità di richiesta, né della prestazione della garanzia per i difetti in conformità, né delle riparazioni per altri guasti.

Non appariva neanche resa alcuna informazione riguardo alla eventuale possibilità di disporre di un ausilio sostitutivo per la durata della riparazione, né riguardo alle eventuali tempistiche di riparazione.

**36.** Nel più recente "Modulo addestramento e formazione ausilio" (aggiornato al marzo 2019) predisposto da Sapio per la consegna degli ausili<sup>21</sup> si riportano invece le seguenti indicazioni (in maiuscolo nell'originale): «*In caso di guasto o malfunzionamento **non utilizzare** – avvisare l'assistenza tecnica. In caso di fornitura ASL avvisare l'ASL di competenza per far autorizzare l'intervento. La garanzia del presidio è di 24 mesi e da intendersi così come indicato nel manuale del produttore allegato*». Queste informazioni sono contenute anche in un analogo modulo sottoscritto da un paziente in Veneto in occasione della consegna di un ausilio da parte di Sapio<sup>22</sup>.

**37.** Sapio ha comunque dichiarato di fornire, al momento della consegna dell'ausilio, la documentazione prevista dalla normativa sanitaria in merito all'uso dell'ausilio e alla garanzia del produttore.

### III.2.2.2: Gli interventi di manutenzione e riparazione effettuati

**38.** Sapio, sul proprio sito *internet*, pubblicizza che: «[i] *tecnici Sapio Life intervengono direttamente nelle operazioni di manutenzione e riparazione, e ciò assicura tempi rapidi negli interventi*».

Secondo quanto segnalato da Égalité, tuttavia, il professionista non avrebbe prestato un'adeguata assistenza post-vendita con riguardo agli ausili medici per disabili (un cuscino antidecubito<sup>23</sup> e un "Batec elettrico"<sup>24</sup>) dalla stessa forniti – dietro prescrizione medica e su autorizzazione della Asl Roma 3 – a un consumatore.

**39.** Per quanto riguarda il cuscino antidecubito<sup>25</sup>, la sua fornitura era stata autorizzata dalla Asl Roma 3 alla fine di ottobre 2015, sulla base di una prescrizione che specificava il modello dell'ausilio (e quindi il produttore) ma non il fornitore.

Il segnalante ha dichiarato che nessuna informazione sulla natura riutilizzabile e, quindi, sulla concessione in solo comodato dell'ausilio, sarebbe stata fornita dalla Asl.

**40.** Il primo intervento sull'ausilio era richiesto nella serata del 3 febbraio 2016, poco dopo la consegna, a causa del distacco della valvola che rendeva il cuscino inutilizzabile<sup>26</sup>. Il guasto veniva gestito dal personale di Altra Mobilità S.r.l., società che opera in qualità di agente di Sapio. Il 5 febbraio 2016 gli agenti di Sapio contattavano Bodytech S.r.l., distributore italiano del cuscino scelto da Sapio quale fornitore per la sostituzione del cuscino. Il 25 febbraio 2016 il nuovo cuscino non risultava ancora essere stato consegnato al disabile.

**41.** Il medesimo cuscino antidecubito è stato oggetto di quattro ulteriori interventi, tre dei quali riguardanti la valvola.

Il primo intervento è stato richiesto il 29 agosto 2016, nuovamente per problemi alla valvola. Solo nel mese di ottobre 2016 il cuscino veniva ritirato dall'agenzia Altra Mobilità. I dati forniti dal professionista e dal segnalante riguardo alla riconsegna del cuscino sono discordanti: mentre il segnalante sostiene che il cuscino sarebbe stato riconsegnato solo nel marzo 2017, i dati forniti dal professionista indicherebbero invece una richiesta di intervento, pervenuta il 9 gennaio 2017, gestita attraverso la consegna di un cuscino sostitutivo lo stesso giorno e la riconsegna del cuscino originale riparato il 19 gennaio 2017. Il segnalante sostiene che, a causa del lungo periodo trascorso tra la richiesta di intervento di agosto e la consegna di un cuscino adeguato il disabile ha patito la formazione di piaghe da decubito.

Un secondo intervento, relativo ad una perdita di pressione del cuscino, sarebbe stato richiesto il 20 marzo 2017. A fronte di tale richiesta, Sapio ha ordinato solo il 29 marzo 2017 un cuscino nuovo da fornire al paziente, in attesa della riparazione o sostituzione – da parte del distributore italiano – di quello in possesso del paziente stesso. Dalla documentazione in atti emerge che il distributore italiano ha ritenuto il danno – un forellino prodottosi nella camera d'aria – non coperto da garanzia. Sapio non sembra aver addebitato il costo della riparazione al disabile.

Il terzo intervento è stato richiesto a Sapio in data 1° luglio 2017, di nuovo per problemi alla valvola. Secondo quanto dichiarato dal professionista, il 1° agosto 2017 – circa un mese dopo la richiesta – veniva dato in uso al disabile un cuscino di diverso modello, in attesa della riparazione da parte del distributore italiano; la riparazione veniva eseguita come intervento fuori garanzia ma il suo costo non appare essere stato addebitato al consumatore.

---

<sup>21</sup> [Cfr. all. 8, doc. 31 (risposta di Sapio alla richiesta di informazioni del 14/2/20).]

<sup>22</sup> [Cfr. all. 9, doc. 31 (risposta di Sapio alla richiesta di informazioni del 14/2/20).]

<sup>23</sup> [Tale ausilio è presente nell'elenco n. 2 del Nomenclatore allegato al d.m. 332/99 e nell'elenco 2B del Nomenclatore allegato al d.p.c.m. 12/1/17.]

<sup>24</sup> [Si tratta di un motore elettrico con ruota che si ancora alla sedia a rotelle, rendendola una carrozzina elettrica che permette al disabile di muoversi per la città in relativa autonomia. È prodotto dalla Batec Mobility SL, con sede a Barcellona (Spagna). Tale ausilio è presente nell'elenco n. 1 del Nomenclatore allegato al d.m. e nell'elenco 2A del Nomenclatore allegato al d.p.c.m. 12/1/17.]

<sup>25</sup> [Tale ausilio ricade nell'elenco 2 del Nomenclatore allegato al d.m. 332/99 e nell'elenco 2B del Nomenclatore allegato al d.p.c.m. 12/1/17.]

<sup>26</sup> [Cfr. messaggi whatsapp allegati alla segnalazione e scambio di e-mail allegato 7 al doc. 11 (memoria Sapio del 17/9/19). Negli scambi epistolari intercorsi tra Sapio e Boditech si afferma esplicitamente: «Il cuscino presenta un danno alla valvola dell'aria riscontrato appena aperto» (all. 7, doc. 11).]

Infine, Sapio avrebbe ricevuto una quarta richiesta di intervento il 1° novembre 2018. Il professionista avrebbe rappresentato che l'intervento non poteva essere effettuato in garanzia (infatti, erano passati oltre 24 mesi dalla consegna del bene al paziente), invitando il paziente a rivolgersi all'ASL per essere autorizzato all'acquisto di un nuovo ausilio, eventualmente di tipo diverso alla luce dei numerosi problemi sperimentati con il cuscino inizialmente prescritto.

**42.** Dalle informazioni fornite dal professionista non emergono richieste di intervento sui cuscini antidecubito da parte di altri pazienti.

**43.** Per quanto riguarda il Batec elettrico<sup>27</sup>, la sua fornitura era stata autorizzata dalla Asl Roma 3 alla fine di gennaio 2016, sulla base di una prescrizione per un ausilio "riconducibile" ad una carrozzina elettrica. In tal modo si specificava il modello dell'ausilio (e quindi il produttore), ma non il fornitore. Esso è stato consegnato da Sapio al disabile il giorno 8 aprile 2016.

L'Asl Roma 3 ha dichiarato che si trattava di un ausilio (nuovo) riutilizzabile, fornito in comodato. Il segnalante ha dichiarato che nessuna informazione in tal senso sarebbe stata fornita dalla Asl.

**44.** Dalla documentazione acquisita è emerso che il paziente, nei mesi immediatamente successivi, si era lamentato con il fabbricante dello stato del mezzo fornito dal professionista (che sarebbe stato usato e non nuovo, a fronte del preventivo presentato alla Asl) e delle prestazioni dei freni.

Il fabbricante ha deciso, d'accordo con il distributore italiano (Otto Bock Italia S.r.l.), di fornire al disabile un diverso e più recente modello di Batec, il Batec Rapid. Tale mezzo è stato consegnato al disabile alla fine di luglio 2016, con contestuale ritiro da parte di Sapio del predetto Batec elettrico.

Il Batec Rapid si guastava dopo circa 15 mesi, all'inizio di novembre 2017. A fronte della richiesta di un mezzo sostitutivo da parte del disabile, Otto Bock si attivava e il 21 novembre 2017 metteva a disposizione del disabile, attraverso Sapio, uno strumento sostitutivo (c.d. muletto) da usare fino al completamento della riparazione. Il Batec Rapid veniva inviato da Sapio alla Otto Bock la quale, constatata la gravità delle rotture riscontrate (e ritenute "fuori garanzia"), inviava il mezzo al fabbricante per le riparazioni. Il mezzo veniva riconsegnato il 5 febbraio 2018.

Successivamente, si verificavano problemi alla batteria del Batec Rapid. Il distributore, pur non riscontrando problemi alla batteria, metteva a disposizione una batteria sostitutiva. Il mezzo veniva riconsegnato il 5 giugno 2018, con contestuale ritiro del muletto.

Poco dopo, veniva riscontrato un nuovo guasto significativo. Il mezzo veniva ritirato e riconsegnato il 21 giugno 2018.

Infine, intorno al 13 novembre 2018 si verificava un nuovo guasto. Sapio faceva richiesta di un mezzo sostitutivo a Otto Bock, che tuttavia dichiarava di non averne alcuno disponibile. Il disabile chiedeva quindi la sostituzione del mezzo, senza ottenere risposta.

**45.** Dalle informazioni fornite dal professionista emergono pochissime altre richieste di intervento su carrozzine elettriche (peraltro riguardanti la sostituzione di camere d'aria delle ruote e batterie), per le quali il professionista non è stato in grado di indicare la data di richiesta dell'intervento, né quella di riconsegna dell'ausilio o di effettuazione dell'intervento.

**46.** Quanto all'organizzazione del servizio di assistenza sugli ausili, la documentazione acquisita indica che Sapio sembrerebbe avvalersi frequentemente dei produttori/distributori degli ausili per fornire l'assistenza prevista.

**47.** Égalité ha inoltre segnalato un episodio, risalente al giugno 2015, di fornitura di una carrozzina risultata non conforme alle esigenze del disabile in sede di collaudo.

Dalla documentazione fornita dal professionista emerge che, a seguito dell'esito negativo del collaudo, la carrozzina sarebbe stata sostituita, seguendo le indicazioni del disabile. Il disabile avrebbe tuttavia apparentemente rinunciato all'ausilio, non presentandosi presso la Asl per il collaudo definitivo della nuova carrozzina<sup>28</sup>.

### **III.3 Le argomentazioni delle Parti**

#### **III.3.1 Le argomentazioni di Sapio**

**48.** Il professionista, nel corso del procedimento, ha fatto pervenire quattro memorie difensive, corredate da documentazione.

**49.** Nelle proprie memorie Sapio ha contestato l'applicabilità della normativa consumeristica al caso di specie giacché in materia di fornitura di prodotti protesici o comunque di supporto alla deambulazione si applicherebbe in via esclusiva la sola normativa sanitaria (*supra* riportata). Inoltre, il professionista ha rilevato che sussiste un rapporto economico solo tra il professionista e la Asl, che risulta proprietaria dei supporti inseriti in talune classi del c.d. Nomenclatore (ad esempio, come nel caso di specie, le carrozzelle). Ciò assorbirebbe ogni altro vincolo utile a far configurare obblighi e garanzie di matrice europea.

**50.** Nello specifico, per Sapio non emerge nel caso di specie un «rapporto di consumo» tra la Società e il consumatore, poiché la vendita dei dispositivi avverrebbe formalmente nei confronti della Asl (con pagamento esclusivamente o in misura maggiore a carico dei fondi del S.S.R.). Il rapporto economico si instaurerebbe, quindi, tra Società e Asl, la quale in seguito cede gli ausili ai propri assistiti tramite un contratto di comodato ovvero, per le protesi "personali"

<sup>27</sup> [Tale ausilio ricade nell'elenco 1 del Nomenclatore allegato al d.m. 332/99 e nell'elenco 2B del Nomenclatore allegato al d.p.c.m. 12/1/17.]

<sup>28</sup> [Cfr. docc. 39-40 del fascicolo istruttorio e la replica di Sapio (doc. 45, all. 5).]

(appartenenti al gruppo A del Nomenclatore), tramite un diverso atto di cessione. Sarebbe quindi la Asl a dover informare il paziente in relazione al titolo di godimento del bene e sulla garanzia specifica disciplinata dal diritto sanitario.

**51.** Inoltre, l'acquisto e la concessione dell'ausilio non sarebbero rimessi alla libera volontà del paziente, ma dipenderebbero dalle determinazioni assunte dal S.S.N. (attraverso il medico curante e la c.d. "impegnativa"). La fornitura di ausili tramite il S.S.N., per la Parte, configurerebbe, quindi, non un rapporto B2C, ma un rapporto "trilaterale" "B2A4C - business to administration, for citizen", nel quale ogni decisione è presa dall'amministrazione sanitaria competente al fine di erogare una prestazione al paziente che non sopporta – o sopporta solo in parte – l'onere economico della fornitura.

In tale rapporto, Sapio intrattiene rapporti economici solo con l'amministrazione sanitaria e, quindi, non potrebbe essere qualificato come professionista ai sensi del Codice del Consumo. I suoi obblighi nei confronti dei pazienti sarebbero disciplinati, quindi, solo dal diritto sanitario e dalle condizioni di servizio specificate nei capitolati di gara.

**52.** Sempre secondo Sapio, il paziente non avrebbe alcun ruolo decisionale sul tipo di supporto che il medico prescrive e che la Asl acquista successivamente per lui. Non vi sarebbe, quindi, alcun atto volitivo da parte del paziente che possa essere distorto in fase di scelta. Del resto, la "scelta" del presidio sarebbe in un certo senso imposta dalle esigenze mediche del paziente e, quindi, se di scelta si può discorrere, sembrerebbe ovvio il riferimento alla scelta tecnica che opera il medico in sede di prescrizione.

**53.** La prescrizione medica può concernere anche beni non ricompresi nel Nomenclatore tariffario, ma riconducibili ad ausili in esso descritti. In quest'ultimo caso la procedura prevede controlli più stringenti affinché la Asl autorizzi la spesa<sup>29</sup> e anche la necessaria compartecipazione del paziente alla spesa per la differenza di prezzo tra la tipologia di bene compreso nel Nomenclatore e quello effettivamente acquistato. Secondo Sapio, tuttavia, la partecipazione del paziente alla spesa sarebbe stata richiesta dal S.S.R. in un numero di casi assolutamente marginale<sup>30</sup>.

**54.** Una volta effettuata la prescrizione del medico, la Asl autorizza l'acquisto con fondi totalmente pubblici che vengono versati dall'amministrazione direttamente al fornitore ovvero, in rari casi, con partecipazione al costo anche da parte del paziente destinatario del bene. Il venditore, come Sapio, è un operatore sanitario accreditato presso il S.S.R. Nelle regioni, come il Lazio, che hanno istituito l'elenco dei soggetti accreditati, la scelta dell'operatore spetta al paziente sotto la guida del proprio medico.

**55.** Ad ogni modo, secondo il professionista, nel caso in esame, l'eventuale scelta del consumatore non sarebbe riconducibile a una «operazione commerciale» ai sensi dell'articolo 19, comma 1, cod. cons. e, quindi, non sarebbe in gioco alcun interesse di natura economica tale da fondare l'applicazione della disciplina sulle pratiche commerciali scorrette.

Di conseguenza, l'omissione delle prescritte informazioni circa l'attivazione della garanzia in caso di malfunzionamento dei beni e i mancati interventi tempestivi non potrebbero essere ricondotti in radice a violazioni della normativa consumeristica.

**56.** In caso di guasti o malfunzionamenti, il disabile non dovrebbe rivolgersi al fornitore, ma alla Asl, come sarebbe testimoniato da diversi capitolati tecnici prodotti da Sapio<sup>31</sup>. Il professionista interviene, infatti, su richiesta della Asl dopo l'eventuale costatazione e prescrizione del medico specialista. Sempre il S.S.N. dovrebbe rendere le dovute informazioni sulla presenza della garanzia e sulle modalità di attivazione.

**57.** In conclusione, poiché l'assistito non versa a Sapio alcun corrispettivo per l'erogazione dell'ausilio, «*difetta dunque (in radice) il primo presupposto di applicazione della disciplina delle pratiche commerciali scorrette: la (anche solo potenziale) lesione di un interesse economico dell'assistito*».

**58.** Per ciò che concerne il modello organizzativo utilizzato da Sapio per far fronte alle richieste di ripristino dei dispositivi malfunzionanti, il professionista considera gli interventi effettuati nei confronti del segnalante come pienamente tempestivi e soddisfacenti, rilevando altresì di non aver avuto lamentele o sanzioni da parte delle Asl con cui lavora.

**59.** Parimenti, il *claim* presente sul sito della Società secondo cui «*I tecnici Sapio Life intervengono direttamente nelle operazioni di manutenzione e riparazione, e ciò assicura tempi rapidi negli interventi*» non sarebbe suscettibile di ingannare il lettore circa le caratteristiche del servizio offerto e, comunque, durante il procedimento, tale *claim* è stato rimosso dalla pagina *internet*.

---

<sup>29</sup> [Salvo in casi eccezionali per gravissime disabilità per le quali le Asl possono pagare per l'intero secondo quanto stabilito dall'art. 18, comma 6, d.p.c.m. 12 gennaio 2017.]

<sup>30</sup> [Secondo Sapio, questa sarebbe stata addebitata ad appena ventiquattro pazienti nel 2018 (per un totale di circa 9.000 euro) e a soli quindici pazienti nel 2019 (per circa 8.000 euro), a fronte delle decine di migliaia di ausili forniti nel 2018 e nel 2019.]

<sup>31</sup> [I capitolati delle gare bandite dai SSR di Lombardia e Piemonte disporrebbero che la richiesta della prestazione della garanzia deve essere fatta dalla ASL; i medesimi bandi stabilirebbero anche una durata minima della garanzia più lunga di quella prevista dal DM 332/1999, assegnando un punteggio maggiore in caso di durata superiore a quella minima. Tale circostanza, secondo Sapio, testimoniarebbe che durata e contenuto della garanzia sono determinati dal SSR, come parte della prestazione aggiudicata. Il professionista rileva che anche il capitolato della citata gara per la fornitura di ausili nuovi della Regione Lazio, in corso di aggiudicazione, prevedrebbe che la richiesta della prestazione in garanzia deve essere fatta dalla ASL.]



**60.** Da ultimo, non si potrebbero ravvisare ostacoli all'attivazione e all'esercizio della garanzia da parte di Sapio per la particolare interrelazione dei rapporti paziente-Asl-sanitaria, giacché non sarebbe applicabile la garanzia di conformità (e a maggior ragione quella sanitaria) in capo a un comodatario.

**61.** L'intervento in garanzia è, infatti, un obbligo che il fornitore assume nei confronti della Asl acquirente dell'ausilio e non anche nei confronti dell'assistito che, viceversa, è mero beneficiario di un rapporto negoziale di diritto pubblico che intercorre fra fornitore e S.S.N. In caso di ausili riutilizzabili, il S.S.N. resta proprietario degli ausili (fra i quali vi sono quelli oggetto del procedimento) e gli assistiti ne sono meri comodatari. Nessuna norma (né di diritto civile, né di diritto sanitario, né, per quanto possa rilevare, di diritto dei consumi) attribuisce al mero comodatario la potestà di richiedere la garanzia al venditore del bene che gli è stato concesso. Peraltro, la legge stessa (articolo 4, comma 12, d.m. 332/99) stabilisce l'«*obbligo dell'azienda [sanitaria] cedente di garantire la perfetta funzionalità e sicurezza dei dispositivi*» nei confronti dell'assistito, escludendo quindi un obbligo diretto del fornitore dell'ausilio rispetto al paziente.

**62.** Le decisioni relative all'eventuale sostituzione o riparazione del dispositivo sono prese dalla Asl e non dal paziente. La normativa sanitaria prevede, infatti, che l'assistito possa ottenere l'autorizzazione alla fornitura di un nuovo dispositivo nel caso di «*rottura accidentale o usura, non attribuibile all'uso improprio del dispositivo, a grave incuria o a dolo, cui consegue l'impossibilità tecnica o la non convenienza della riparazione ovvero la non perfetta funzionalità del dispositivo riparato, valutate dall'azienda sanitaria locale anche con l'ausilio di tecnici di fiducia*». A riprova di ciò, alle memorie del professionista sono allegate numerose informative reperibili sia sul sito del Ministero della Salute sia sui portali delle singole Asl, ove è specificato che, in caso di guasto o malfunzionamento, l'assistito deve sempre rivolgersi alle strutture del S.S.N. di volta in volta competenti (le quali, se del caso, interloquiranno con il fornitore).

**63.** Sapio evidenzia anche che le informazioni rese sul proprio sito *internet* non avrebbero alcuna rilevante capacità di influenzare gli utenti per via dello scarso numero di accessi e visualizzazioni delle pagine rilevanti ai fini del procedimento<sup>32</sup>.

### **III.3.2 Le eccezioni procedurali di Sapio**

**64.** Nella memoria depositata il 24 aprile 2020, Sapio ha argomentato che la concessione del termine per il deposito di nuove memorie conclusive – dopo che era trascorso il termine "perentorio" («*per prassi inveterata di codesta Autorità*») del 3 marzo 2020 fissato dalla Comunicazione del Termine di Chiusura dell'Istruttoria ("CTI") per la conclusione della fase istruttoria e la presentazione di "memorie conclusive o documenti" – e la pedissequa proroga del termine di adozione della decisione (di seguito solo "Proroga") potrebbe viziare il provvedimento finale.

**65.** Il nuovo termine disposto dalla Proroga potrebbe configurare un'evidente violazione di legge, in quanto sarebbe stata deliberata «*in considerazione dell'attuale emergenza sanitaria determinata dalla diffusione del COVID-19*» e, in particolare, ai sensi dell'articolo 103 del d.l. n. 18/2020; la sospensione *ex lege* può applicarsi, sempre secondo Sapio, soltanto ai termini che, oltre a essere pendenti fra il 23 febbraio e il 15 aprile 2020, non fossero già spirati il giorno dell'entrata in vigore del Decreto Cura Italia, vale a dire il 18 marzo 2020. Ma il termine (assunto come perentorio) di conclusione della fase istruttoria era già scaduto da quindici giorni (ossia il 3 marzo 2020) quando è stata deliberata la Proroga (e di esso peraltro si erano avvalse entrambe le parti). Per tali evidenti (e concomitanti) ragioni, nel presente procedimento la concessione di un nuovo termine per ulteriori memorie conclusive determinerebbe dunque una plateale violazione dell'articolo 103 d.l. n. 18/2020 e dell'articolo 11 disp. prel. c.c.

**66.** In secondo luogo, un nuovo termine per memorie conclusive non varrebbe affatto ad «*assicurare al professionista il pieno esercizio dei propri diritti di difesa*» (che pure è il fine sotteso alla proroga, almeno secondo quanto in essa espressamente dichiarato), ma determinerebbe semmai, in suo danno, una nuova e più grave violazione dei principi del giusto procedimento.

Infatti, tenuto conto della varietà ed eterogeneità degli addebiti che le erano stati contestati, per «*assicurare* [a Sapio] *il pieno esercizio dei propri diritti di difesa*» sarebbe stato necessario che il termine per il deposito della memoria conclusiva, originariamente stabilito dalla Comunicazione del 17 febbraio 2020, fosse stato più ampio rispetto ai quindici giorni concessi.

### **III.3.2 Segue. Le misure messe in atto da Sapio**

**67.** Sul versante informativo nella memoria finale del 24 aprile 2020, il professionista ha comunicato di aver eliminato le affermazioni contestate dal sito *internet* e di aver modificato ed integrato le informazioni attualmente consegnate ai pazienti, per richiedere assistenza in caso di guasto, differenziando le istruzioni secondo le modalità attraverso le quali il paziente ha ottenuto l'ausilio.

**68.** In particolare, Sapio ha provveduto:

a) alla modifica del "Modulo addestramento e formazione ausilio". Nella sua nuova versione, il Modulo: (i) informa che gli ausili riutilizzabili sono generalmente di proprietà delle Asl; (ii) fornisce alcuni chiarimenti sulla garanzia operante sugli ausili ricevuti tramite le Asl stesse («*In caso di ausilio ricevuto tramite ASL, la garanzia del presidio è da intendersi così come indicato nel Manuale d'Uso del produttore allegato. Se più favorevoli per l'assistito, saranno applicati i termini di garanzia ai sensi del DM 332/1999 e del DPCM 12/1/2017*»); (iii) specifica che il paziente deve

---

<sup>32</sup> [Cfr. all. 2, doc. 45 (memoria finale Sapio del 3/3/2020). Nel corso del 2019 la: pagina "servizi domiciliari" sarebbe stata visualizzata meno di quindici volte al giorno; quelle dedicate a "servizio di assistenza tecnica", "Gestione parco ausili" e "Vendita al pubblico" avrebbero registrato ciascuna meno di quattro accessi al giorno.]

rivolgersi alla Asl per richiedere l'intervento in garanzia; (iv) riporta un numero verde "per urgenze, per chiarimenti relativi alla garanzia e per informazioni sull'ausilio". Il Modulo modificato risulta essere già in diffusione, secondo la documentazione allegata alla memoria del 24 aprile 2020;

b) alla modifica delle pagine del proprio sito *internet* in cui si faceva riferimento alla possibilità di interventi da parte dei tecnici della società, eliminando il *claim* contestato e inserendo il solo numero verde di Sapio a cui l'assistito può rivolgersi per eventuali informazioni. Viene altresì precisato che gli interventi possono avere luogo con l'assistenza dei centri di assistenza tecnica dei produttori degli ausili;

c) alla predisposizione di un apposito *flyer* (c.d. *Vademecum*), distribuito unitamente ai nuovi ausili forniti nell'ambito del S.S.N., in cui (con uno stile discorsivo e più facilmente comprensibile all'assistito) si informa l'assistito stesso in merito: (i) all'esistenza di diversi regimi di proprietà (comodato o proprietà) degli ausili ottenuti attraverso il S.S.N.; (ii) al fatto che l'ausilio è coperto dalla garanzia del produttore e che, in caso di necessità, verrà applicato il regime più favorevole tra la garanzia del produttore e la garanzia prevista dal d.m. n. 332/1999 e del d.p.c.m. 12/1/2017; (iii) al fatto che «eventuali interventi (p.es. di riparazione o sostituzione) devono sempre essere autorizzati dalla sua ASL», invitando a contattare l'ufficio protesi di competenza per avviare l'eventuale *iter*<sup>33</sup>.

### III.3.3 Le argomentazioni di *Égalité*

**69.** L'associazione segnalante ha fatto presente che, essendo possibile rinnovare la richiesta dell'ausilio alla mobilità alla Asl solo dopo cinque anni dalla richiesta precedente, il consumatore non potrebbe chiedere un nuovo ausilio e sarebbe perciò costretto a limitare le proprie attività fuori casa. Sapio dichiara sul proprio sito *internet* [www.sapiolife.it](http://www.sapiolife.it), nelle pagine dedicate alla "Gestione parco ausili Asl" e "Vendita al pubblico" della sezione "Ausili terapeutici e tecnologici", di offrire un «Servizio Assistenza Tecnica (SAT), disponibile h 24 ogni giorno dell'anno. I tecnici Sapio Life intervengono direttamente nelle operazioni di manutenzione e riparazione, e ciò assicura tempi rapidi negli interventi».

**70.** L'informazione non sarebbe veritiera anche alla luce della vicenda occorsa a [omissis] e, comunque, Sapio avrebbe posto in essere condotte contrarie alla diligenza professionale nella fase prenegoziale, dove avrebbe dovuto rendere informazioni più precise e corrette, e in quella di esecuzione del rapporto, giacché non si sarebbe attivata tempestivamente e con efficacia per risolvere i problemi che gli ausili da essa forniti presentavano.

**71.** Dalla documentazione fornita dal segnalante viene confermata la circostanza per la quale, nel caso specifico, l'assistenza post-vendita del "Batec elettrico" non sarebbe stata effettuata da Sapio, ma dalla Ottobock di Budrio (BO), distributore per l'Italia dei prodotti Batec, che ne avrebbe poi curato la spedizione alla sede spagnola di Batec.

## IV. IL PARERE DELL'AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI

**72.** Poiché la pratica commerciale oggetto del presente provvedimento è stata diffusa anche attraverso mezzi di telecomunicazione, in data 4 marzo 2020 è stato richiesto il parere all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, ai sensi dell'articolo 27, comma 6, cod. cons.

Con parere pervenuto in data 19 marzo 2020 la suddetta Autorità ha ritenuto che «il mezzo di comunicazione utilizzato risulta idoneo a sviluppare un significativo impatto sui consumatori che sulla base delle informazioni contenute nel sito del professionista potrebbero procedere all'acquisto di ausili medici così sviluppando in concreto la piena potenzialità promozionale della comunicazione on line».

## V. VALUTAZIONI CONCLUSIVE

### V.1. Questioni preliminari. La regolarità formale dell'ultima proroga del termine del procedimento.

**73.** Secondo la difesa del professionista, l'ultima proroga del termine di chiusura del procedimento decisa il 18 marzo 2020 dal Collegio sarebbe stata disposta in violazione dall'articolo 103 d.l. 17 marzo 2020, n. 18.

**74.** Il primo comma della disposizione appena richiamata, nella sua formulazione in vigore al giorno della proroga, così recita: «Ai fini del computo dei termini ordinatori o perentori, propedeutici, endoprocedimentali, finali ed esecutivi, relativi allo svolgimento di procedimenti amministrativi su istanza di parte o d'ufficio, pendenti alla data del 23 febbraio 2020 o iniziati successivamente a tale data, non si tiene conto del periodo compreso tra la medesima data e quella del 15 aprile 2020. Le pubbliche amministrazioni adottano ogni misura organizzativa idonea ad assicurare comunque la ragionevole durata e la celere conclusione dei procedimenti, con priorità per quelli da considerare urgenti, anche sulla base di motivate istanze degli interessati. Sono prorogati o differiti, per il tempo corrispondente, i termini di formazione della volontà conclusiva dell'amministrazione nelle forme del silenzio significativo previste dall'ordinamento».

Secondo la difesa di Sapio, il fatto che le parti abbiano depositato le loro memorie conclusive prima dell'entrata in vigore della sopracitata norma avrebbe dovuto precludere la possibilità per il Collegio di disporre la proroga e di consentire il deposito di una nuova memoria conclusiva.

La possibilità, poi, di depositare una nuova memoria conclusiva avrebbe leso il contraddittorio giacché avrebbe consentito al segnalante di poter replicare a quanto dedotto da Sapio nella prima memoria conclusiva.

---

<sup>33</sup> [Cfr. doc. 58, Memoria Sapio del 24 aprile 2020.]

**75.** L'eccezione si fonda su un'interpretazione non condivisibile dell'articolo 103 d.l. n. 18/2020, la quale, ricondotta a quanto in effetti desumibile dal tenore letterale della sopracitata norma e dalla *ratio* perseguita dal Governo, porta a confermare la congruità della decisione di proroga dei termini di chiusura del procedimento e di concessione alle parti di un ulteriore termine per il deposito di memorie conclusive.

**76.** Infatti, l'articolo 103 del d.l. n. 18/2020, nel sospendere retroattivamente tutti i termini amministrativi, ha riconosciuto per via legislativa uno stato emergenziale che non ha consentito, sin dal 23 febbraio 2020, un regolare esercizio delle funzioni pubbliche per le amministrazioni.

Quanto disposto dall'articolo 103 si applica sia al termine di chiusura dei procedimenti, sia ai termini di conclusione di precise fase endo-procedimentali, nonché a tutti i termini concernenti i singoli adempimenti procedurali, relativi a procedimenti amministrativi in corso al 23 febbraio 2020, quale il presente procedimento, per il quale la proroga trova dunque applicazione *ex lege*.

Inoltre, unitamente alla comunicazione di proroga del termine di conclusione del procedimento, veniva altresì comunicato al professionista il nuovo termine ex articolo 16, comma 1, del Regolamento entro cui possono essere presentate memorie conclusive o documenti, che, nel caso di specie, veniva fissato al 24 aprile 2020.

A tale riguardo, va ricordato, del resto, che proprio in considerazione dell'emergenza sanitaria in atto, Sapio, nella memoria del 3 marzo 2020, ha lamentato una possibile compressione dei diritti di difesa a causa della concessione del termine di soli quindici giorni per il deposito delle memorie conclusive e ha rappresentato le difficoltà riscontrate nella predisposizione della difesa causate dall'emergenza sanitaria in atto. È, dunque, in considerazione di ciò e della necessità di riorganizzare la propria attività durante la diffusione della pandemia che l'Autorità ha disposto la proroga, preoccupandosi, al contempo, di non ledere il principio del "contraddittorio" tra le parti e di non frustrare il diritto alla conclusione del procedimento entro termini ragionevoli.

Ne consegue che, all'evidenza, la proroga, lungi dal danneggiare le parti, ha al contrario favorito il pieno dispiegarsi del loro diritto di difesa.

## **V.2. L'applicabilità del Codice del Consumo alla fattispecie in esame**

**77.** Il professionista afferma l'inapplicabilità del Codice del Consumo alla fattispecie in esame, perché non sussisterebbe alcun rapporto di consumo tra la società erogatrice di ausili e il disabile a cui sono consegnati.

**78.** Ai fini che qui interessano, va precisato che il professionista, anche se intrattiene un rapporto contrattuale con il S.S.R. finalizzato alla realizzazione di un pubblico servizio a beneficio dei disabili, instaura con l'utente una relazione di carattere economico che è riconducibile al Codice del Consumo.

Tale carattere non è inficiato dal fatto che la relazione sia inserita in un quadro generale di requisiti e procedure selettive definito dalla normativa sanitaria e dalle Asl. Il consumatore, infatti, anche se terzo rispetto al rapporto negoziale tra P.A. e professionista, è il soggetto nel cui interesse è stipulato il contratto tra Asl e società fornitrice.

L'intervento della P.A. nell'acquisto e concessione in uso di un prodotto commercializzato da un professionista non è quindi idoneo a escludere l'applicazione della normativa sulle pratiche commerciali scorrette in considerazione del fatto che il destinatario finale di tale rapporto e l'utilizzatore del bene è pur sempre il consumatore.

**79.** Poiché la normativa sulle pratiche commerciali scorrette si applica a prescindere dall'instaurazione di un rapporto contrattuale diretto tra professionista e consumatore<sup>34</sup>, una condotta non diligente può essere scrutinata ai sensi del Codice del Consumo anche nei casi in cui quest'ultimo manchi. Il legislatore europeo e quello italiano in occasione del recepimento, nel definire una pratica commerciale scorretta, infatti, non prendono in considerazione esclusivamente un rapporto contrattuale tra professionista e consumatore, ma la sussistenza di un rapporto economico che, in senso lato, leghi i due soggetti e che abbia una connessione con il rapporto negoziale.

**80.** In particolare, la circostanza che il pagamento dell'ausilio venga generalmente effettuato dal S.S.R. non esclude che la condotta sia «soggetta a valutazione, ai sensi del Codice del Consumo, essendo ascrivibile a un soggetto qualificabile come professionista ed essendo idonea a condizionare soggetti qualificabili come consumatori»<sup>35</sup>.

**81.** Orbene, non è revocabile in dubbio che Sapio è un professionista secondo la formulazione adottata dall'articolo 18, comma 1, lettera b), cod. cons. giacché pone in essere le condotte oggetto del procedimento nel quadro della propria attività imprenditoriale di fornitore del S.S.N./S.S.R. di ausili terapeutici<sup>36</sup>. Tali ausili possono essere forniti ai disabili

<sup>34</sup> [Cfr. Considerando n. 13 della dir. 2005/29, secondo cui: «Per sostenere la fiducia da parte dei consumatori il divieto generale dovrebbe applicarsi parimenti a pratiche commerciali sleali che si verificano all'esterno di un eventuale rapporto contrattuale tra un professionista ed un consumatore o in seguito alla conclusione di un contratto e durante la sua esecuzione». La giurisprudenza europea (Corte eur. giust. 20 luglio 2017, causa C-357/16) afferma anche che: «in forza dell'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva sulle pratiche commerciali sleali, letto alla luce del considerando 13 della stessa, tale direttiva si applica alle pratiche commerciali sleali poste in essere da un'impresa, anche all'esterno di un eventuale rapporto contrattuale». Nello stesso senso la giurisprudenza nazionale (Cons. St., 15 luglio 2019, n. 4976, nonché Tar Lazio 3 giugno 2019, n. 7122) secondo cui il Codice del Consumo «non punisce le "pratiche commerciali" scorrette solo se poste in essere con la finalità di instaurare un rapporto diretto tra il professionista cui è riferibile, in via diretta, la "pratica commerciale" ed il consumatore, estendendosi la tutela a tutte le pratiche commerciali idonee ad influire su qualunque decisione a contenuto economico del consumatore».]

<sup>35</sup> [Tar Lazio 7122/2019 cit.]

<sup>36</sup> [La giurisprudenza europea ha sempre sostenuto l'ampiezza della nozione di professionista. Cfr., da ultimo, Corte eur. giust. 4 ottobre 2018, causa C-105/17, Kamenova secondo cui: «il legislatore dell'Unione ha sancito una nozione particolarmente ampia di «professionista», la quale comprende «qualsiasi persona fisica o giuridica» in quanto eserciti un'attività remunerata». Tale ampia

che ne necessitano sia attraverso il S.S.N. – che se ne accollerà la spesa remunerando Sapio – oppure mediante acquisto diretto.

**82.** Le condotte oggetto del procedimento sono state poste in essere dal professionista nell'ambito della sua attività commerciale di fornitura di ausili terapeutici, di cui i consumatori costituiscono i fruitori finali, e sono direttamente connesse a tale fornitura.

**83.** A tale riguardo, si rileva che il soggetto beneficiario della fornitura degli ausili, ossia il consumatore, adotta in relazione a tale fornitura una serie di decisioni di carattere commerciale. Al paziente infatti è lasciato un significativo spazio decisionale in ordine a una duplice scelta. La prima consiste nella scelta di chiedere o meno un ausilio al S.S.R.. In secondo luogo, al consumatore è attribuita la scelta di identificare il fornitore al quale rivolgersi nell'ambito di una lista preventivamente definita all'esito di una procedura pubblica.

**84.** Nel dettaglio, la fornitura avviene, come chiaramente emerso dall'istruttoria, solo al termine di un processo avviato dal consumatore sulla base delle proprie esigenze di vita. È infatti il consumatore che sceglie se servirsi del S.S.N. o reperire autonomamente sul mercato quanto necessario<sup>37</sup>. In questo senso, dunque, la scelta di minimizzare il costo rivolgendosi al S.S.N. è sicuramente di natura commerciale, ai sensi dell'articolo 18, comma 1, lettera m), cod. cons., ed è idonea ad instaurare, conseguentemente, un rapporto di consumo<sup>38</sup>.

**85.** Una volta rilevata la necessità di un supporto per la deambulazione da parte del medico specialista è infatti il paziente che, in base alle proprie esigenze di vita, indirizza e determina la scelta del presidio da acquistare.

Ogni qualvolta vi siano margini di scelta all'interno della tipologia, la stessa normativa sanitaria prevede infatti che il medico prescriva l'ausilio sulla base delle esigenze di vita manifestate dal paziente; il rilievo dato alle specifiche esigenze espresse dal paziente emerge in particolare nella previsione della possibilità di prescrivere anche ausili "fuori Nomenclatore", ma riconducibili alle tipologie ivi incluse. Riguardo a tali ausili "riconducibili", la normativa prevede la possibilità che il paziente partecipi alla spesa per la parte del costo che eccede quella prevista dal Nomenclatore per l'ausilio a cui è stato ricondotto; tale eccedenza verrà pagata dal consumatore direttamente al fornitore<sup>39</sup>.

Proprio in questa fase, caratterizzata dall'acquisizione di tutte le informazioni utili alla formazione del consenso all'installazione/utilizzo di una certa protesi sanitaria, si forma anche la volontà del paziente di affidarsi a professionisti esperti e accreditati, attendendosi da loro quella diligenza che, nel caso di specie, è mancata.

**86.** Una volta scelto l'ausilio, il paziente ne individuerà il canale di acquisto (acquisto privato diretto o fornitura attraverso il S.S.N.).

Qualora il paziente si avvalga del S.S.N. (e ne abbia i requisiti), dopo l'autorizzazione alla fornitura da parte della Asl, l'ausilio prescelto viene consegnato al consumatore dal professionista accreditato presso la P.A..

**87.** Nelle Regioni dove il S.S.R. organizza un albo dei fornitori accreditati di ausili, la preferenza accordata dal paziente rappresenta una scelta effettuata tra beni e servizi omogenei sulla base di criteri che tipicamente concorrono nell'assunzione di una decisione di natura commerciale, quali le informazioni assunte sulla qualità del servizio offerto, la vicinanza al proprio domicilio e quindi la facilità di interazione con il fornitore<sup>40</sup>, i contatti con gli agenti del professionista, che possono risalire al momento della riabilitazione (cosa peraltro avvenuta nel caso segnalato da *Égalité*, laddove il consumatore ha avuto il primo contatto con Sapio proprio quando era ricoverato in ospedale).

**88.** Quanto al rilievo del professionista circa l'inapplicabilità del Codice del Consumo dovuta al mancato trasferimento al paziente della proprietà dell'ausilio riutilizzabile, va rilevato che un rapporto di consumo può sussistere anche in assenza di tale trasferimento, come accade ad esempio nei contratti di *leasing*, nei quali il consumatore acquisisce il godimento del bene ed una serie di diritti su di esso pur non avendone la proprietà. In questi casi,

---

*nozione è stata accolta anche dalla giurisprudenza amministrativa nazionale: cfr., ad es., Tar Lazio 18 gennaio 2011, n. 448 e 449 e Tar Lazio 21 gennaio 2010, n. 645, secondo cui le definizioni di "professionista" e di "pratiche commerciali tra professionisti e consumatori" adottate dal legislatore nazionale sono «estremamente ampie, essendo sufficiente che la condotta venga posta in essere nel quadro di un'attività d'impresa finalizzata alla promozione e/o commercializzazione di un prodotto o di un servizio». Nella sentenza Tar Lazio 21 gennaio 2010, n. 645, il giudice ha finanche chiarito che: «Al fine di garantire l'effetto utile della disciplina sulle pratiche commerciali scorrette, deve infatti essere considerato professionista qualunque soggetto che partecipi alla realizzazione della pratica, traendone uno specifico e diretto vantaggio economico e/o commerciale».]*

<sup>37</sup> [Il canale "acquisto diretto" appare una valida alternativa alla luce delle agevolazioni fiscali previste, della crescente diffusione delle assicurazioni private integrative e della disponibilità di tutti gli ausili standardizzati quali bastoni, deambulatori, carrozzine leggere ad autospinta, nonché cuscini antidecubito di media qualità, anche su piattaforme di e-commerce quali Amazon.com, a prezzi generalmente inferiori ai 200 euro. L'acquisto diretto determina anche la mancata attivazione del pagamento della p.a. nei confronti del fornitore.]

<sup>38</sup> [Secondo l'art. 18, lett. m), del Codice del Consumo, una "Decisione di natura commerciale" è "la decisione presa da un consumatore relativa a se acquistare o meno un prodotto, in che modo farlo e a quali condizioni, se pagare integralmente o parzialmente, se tenere un prodotto o disfarsene o se esercitare un diritto contrattuale in relazione al prodotto; tale decisione può portare il consumatore a compiere un'azione o all'astenersi dal compierla". La Commissione Europea, negli "Orientamenti per l'attuazione/applicazione della direttiva 2005/29/CE relativa alle pratiche commerciali sleali" del 25 maggio 2016 osserva: "La formulazione dell'articolo 2, lettera k), lascia supporre che la definizione debba essere interpretata in senso generale e che il concetto di decisione di natura commerciale comprenda una grande varietà di decisioni prese dal consumatore in relazione a un prodotto".]

<sup>39</sup> [I dati prodotti da Sapio a questo proposito confermano che il pagamento dell'integrazione per l'ausilio riconducibile effettivamente avviene e non fa venire meno la natura economica della scelta.]

<sup>40</sup> [Anche laddove la prassi sia che il paziente sceglie il fornitore consigliato dal medico, tale prassi configurerebbe soltanto una scelta del paziente basata su un "expert advice".]

l'intervento dell'Autorità finalizzato ad assicurare il rispetto della diligenza professionale e la correttezza della comunicazione al consumatore da parte del professionista<sup>41</sup> non è mai stato contestato.

### **V.3. La scorrettezza delle condotte ascritte al professionista.**

**89.** Il paziente è dunque legittimato ad attendersi, da parte dei professionisti selezionati tramite il S.S.R., un comportamento diligente rispetto alle proprie particolari esigenze.

**90.** Il consumatore si aspetta, quindi, di avere piena contezza delle procedure da attivare in merito ai guasti dei dispositivi, ai tempi di intervento e, più in generale, alla garanzia che, giova ricordare, contribuisce a soddisfare l'interesse non dell'acquirente dello strumento (la Asl), ma del paziente. Sono attese anche rapidità e adeguatezza degli interventi per ripristinare la piena operatività dello strumento in caso di problemi tecnici, poiché un dispositivo non pienamente funzionante toglie al paziente la capacità di svolgere le proprie attività quotidiane. La delicatezza della condizione in cui versa l'utente rende peraltro il consumatore particolarmente vulnerabile e ciò impone al fornitore responsabilità e obblighi di diligenza professionale di elevato livello.

**91.** Laddove il consumatore versi in una situazione di particolare vulnerabilità a causa della disabilità temporanea o permanente, Sapio, in quanto professionista del settore, è soggetto ad accresciuti obblighi di diligenza, di informazione e di protezione nei confronti del paziente<sup>42</sup>.

#### **V.3.1: mancata informazione circa l'esistenza, il contenuto e le modalità di attivazione dell'assistenza post-fornitura**

**92.** Sapio assume che: *i)* l'informativa sull'"esistenza dell'assistenza in garanzia" deve essere resa dalle Asl; *ii)* l'assistito non deve rivolgersi al professionista per chiedere l'applicazione della garanzia, ma alle Asl, le quali a loro volta sono le uniche legittimate a richiederne l'intervento.

**93.** Sapio, quale fornitore di ausili sanitari, è scelto dal consumatore, effettua la consegna dell'ausilio ed è tenuto a fornire le istruzioni per l'uso e la manutenzione dell'ausilio stesso. Sapio rappresenta infatti per il paziente il primo ed immediato referente e, in quanto tale, la diligenza professionale attesa richiede che informi il paziente/consumatore in merito all'esistenza e al contenuto della garanzia, nonché alle modalità di esercizio in caso di malfunzionamento o rottura dell'ausilio o di suoi componenti, indicando specificamente a chi e come rivolgersi per eventuali interventi. Tali informazioni risultano essenziali tanto per i guasti riconducibili a difetti di fabbrica coperti dalla garanzia legale di conformità, quanto per quelli che richiedono l'intervento della Asl.

**94.** L'assenza di puntuali prescrizioni specifiche nella normativa sanitaria generale e nei capitolati di gara in ordine alla modalità e alla necessità di rendere edotti i consumatori sulla garanzia, non esime il professionista da tale prestazione, in quanto strettamente necessaria ad assicurare il soddisfacimento dei bisogni per i quali l'ausilio è stato fornito al consumatore: gli ausili alla mobilità e i dispositivi antidecubito sono essenziali per la qualità di vita del disabile e, quindi, il consumatore deve essere messo nella condizione di conoscere come comportarsi in caso di guasto/rottura in modo da ridurre al minimo indispensabile i tempi di intervento e di riparazione.

**95.** Dalle evidenze acquisite, Sapio non appare aver informato il consumatore né dell'esistenza della garanzia, né del fatto che egli avrebbe dovuto rivolgersi al professionista per chiederne l'applicazione ai guasti riconducibili a un difetto di conformità, quale ad esempio la rottura della valvola del cuscino antidecubito appena consegnato nel febbraio 2016.

**96.** L'omissione di una adeguata informativa circa l'esistenza e il contenuto della garanzia, nonché le procedure da seguire in caso di guasto di un ausilio costituisce, quindi, una violazione di quanto disposto dall'articolo 20 cod. cons..

**97.** Inoltre, l'omissione di tale informativa sul sito *internet* di Sapio costituisce una violazione anche dell'articolo 22 cod. cons. in quanto impedisce al paziente/consumatore una scelta consapevole sui canali di acquisizione dell'ausilio e preclude il pieno esercizio dei diritti, in quanto il contenuto e le modalità di richiesta della garanzia differiscono in caso di acquisti diretti del consumatore presso il professionista.

**98.** L'omissione di tali informazioni non appare giustificabile in virtù della circostanza che si tratta di ausili ceduti in comodato ai pazienti dalla Asl, in quanto anche in questo caso la normativa vigente, anche di carattere amministrativo, impone ai fornitori di riparare/sostituire gli ausili difettosi, in applicazione dei medesimi principi della garanzia legale di conformità.

In proposito, la Asl Roma 3 ha chiarito come in realtà, durante i due anni di garanzia, «*il paziente si può rivolgere direttamente alla sanitaria alla quale è stato autorizzato l'ausilio*» e che solo per «*altri motivi*» rispetto ai difetti riscontrati «*l'assistito dovrà rivolgersi, con prescrizione dello specialista e preventivo della sanitaria, agli uffici dell'assistenza protesica territorialmente competenti per l'eventuale autorizzazione della riparazione e/o possibile sostituzione dell'ausilio stesso*»<sup>43</sup>. Al riguardo Sapio non ha fornito alcuna prova contraria, al riguardo, quantomeno con riferimento al capitolato che disciplina la fornitura.

<sup>41</sup> [P.es. provv. N. 14151 del 17/3/2005, PI4689 - Mercedes Benz "Light Lease", e provv. N. 24472 del 31/7/2013 - PS8801 - Audi - Pubblicità "Land of Quattro".]

<sup>42</sup> [Cfr. Consiglio di Stato, 22 luglio 2014, n. 3897, secondo cui l'applicazione del Codice richiede «che la pratica commerciale sia posta in essere dal soggetto quale manifestazione della sua ordinaria attività di lavoro, a tale dato oggettivo soltanto essendo correlati gli accresciuti oneri di diligenza e di informazione e protezione di chi opera al contrario (il consumatore) al di fuori dell'esercizio della sua attività professionale».]

<sup>43</sup> [Cfr. risposta della Asl Roma 3 del 20/12/2020 (doc. 24), ribadita con comunicazione del 27/2/20 (doc. 43).]



Peraltro, la condotta tenuta da Sapio nella vicenda segnalata appare coerente con quanto affermato dalla Asl.

**99.** In altre parole, quindi, nel caso di specie il paziente, per tutti gli interventi in garanzia, può rivolgersi direttamente al fornitore, mentre per gli interventi non in garanzia deve rivolgersi al fornitore, ma per avere un preventivo da sottoporre alla Asl (insieme alla prescrizione medica).

**100.** In ogni caso, quel che rileva è che le informazioni relative alle modalità di realizzazione degli interventi sugli ausili siano veicolate con chiarezza dal fornitore, in modo da evitare equivoci a danno dell'utente particolarmente vulnerabile.

In quest'ottica, il nuovo "Modulo Addestramento e Formazione Ausilio Nuovo" e il "Vademecum Ausili per pazienti S.S.N." che lo accompagna (acquisiti nella loro versione definitiva con la memoria di Sapio del 24 aprile 2020) veicolano una serie di informazioni utili al consumatore in merito all'esistenza, al contenuto e alle modalità di attivazione della garanzia (ad esempio, contattare l'assistenza tecnica del fornitore per i casi di urgenza oppure la Asl «per richiedere l'intervento in garanzia»).

Tali informazioni – che evidentemente si riferiscono solo agli ausili nuovi – rappresentano certamente un passo importante per permettere al consumatore di esercitare i propri diritti.

Tuttavia, sia il Modulo sia il Vademecum non tengono adeguatamente conto delle specificità delle normative regionali e dei capitolati, i quali determinano l'ampiezza della garanzia e le modalità di attivazione. Infatti, come sostenuto dalla stessa Sapio nel corso del procedimento, il regime di garanzia cui è soggetto il fornitore è generalmente determinato dal S.S.R. o dalle Asl nei relativi bandi di gara per l'acquisto di ausili nuovi ed è spesso migliorativo rispetto al d.m. 332/1999, almeno con riguardo alla durata e alla garanzia del produttore.

### **V.3.2: informazioni ingannevoli circa la rapidità del servizio**

**101.** Le evidenze agli atti indicano che l'organizzazione del servizio di assistenza di Sapio non è stata in grado di far fronte, in diverse occasioni, con la necessaria efficienza e rapidità, a malfunzionamenti e rotture degli ausili. In particolare, Sapio ha restituito l'ausilio riparato con settimane, se non mesi, di ritardo, a causa della necessità di spedire il bene al produttore per le necessarie riparazioni. Infatti, secondo quanto emerge dalla documentazione fornita dal professionista, Sapio ha effettuato - con personale proprio e sugli ausili per la mobilità - solo interventi di manutenzione ordinaria, consistenti, ad esempio, nella riparazione e sostituzione di camere d'aria e batterie. Inoltre, un sostituto temporaneo dell'ausilio è stato fornito in alcuni casi con significativo ritardo, a causa dell'indisponibilità di ausili sostitutivi presso Sapio stessa, con evidenti disagi per il paziente.

**102.** La diligenza professionale attesa nell'assistenza ai pazienti disabili, per i quali gli ausili sono necessari per il compimento delle attività quotidiane, richiede un'organizzazione in grado di assicurare una rapida riparazione (come peraltro richiesto dagli stessi capitolati tecnici) nonché, qualora tale riparazione non sia possibile in tempi brevi, la disponibilità di mezzi e dispositivi sostitutivi, da utilizzare finché l'ausilio originale non sia stato riparato o visionato dal produttore. Tale disponibilità deve essere predisposta anche laddove i guasti siano rari, al fine di fronteggiare adeguatamente eventuali emergenze, come peraltro testimoniato dal peso che tale aspetto ha nella stessa determinazione dei punteggi di gara da parte delle Asl.

**103.** Orbene, il *claim* secondo cui «I tecnici Sapio Life intervengono direttamente nelle operazioni di manutenzione e riparazione, e ciò assicura tempi rapidi negli interventi» (presente nella pagina della sezione "servizi domiciliari" dedicata al "Servizio Assistenza Tecnica" e nelle pagine relative alla "Gestione parco ausili Asl" e alla "Vendita al pubblico") è evidentemente smentito dalla palese inadeguatezza del servizio di assistenza, soprattutto sotto il profilo delle tempistiche di risoluzione dei guasti degli ausili.

Da un lato, infatti, i tecnici Sapio non sembrano necessariamente intervenire nelle operazioni di manutenzione e riparazione (escluse quelle più semplici). Dall'altro lato, l'affermazione «ciò assicura tempi rapidi negli interventi» viene decodificata come relativa non alla mera attivazione delle procedure di risposta alla richiesta di intervento, ma alla realizzazione dell'intervento stesso. Tuttavia, anche sotto questo profilo, dalla documentazione acquisita, il professionista non appare comunque in grado di garantire la suddetta rapidità.

Il *claim* appare dunque suscettibile di ingannare il consumatore circa le reali caratteristiche del servizio di assistenza offerto, in violazione dell'articolo 21 cod. cons..

## **VI. QUANTIFICAZIONE DELLA SANZIONE**

**104.** Ai sensi dell'articolo 27, comma 9, cod. cons., con il provvedimento che vieta una pratica commerciale scorretta l'Autorità dispone l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 5.000.000 euro, tenuto conto della gravità e della durata della violazione.

**105.** In ordine alla quantificazione della sanzione deve tenersi conto, in quanto applicabili, dei criteri individuati dall'articolo 11 della legge n. 689/81, in virtù del richiamo previsto all'articolo 27, comma 13, del Codice del Consumo: in particolare della gravità della violazione, dell'opera svolta dall'impresa per eliminare o attenuare l'infrazione, della personalità dell'agente, nonché delle condizioni economiche dell'impresa stessa.

### **Pratica sub A)**

**106.** Il professionista appartiene ad un gruppo storicamente operante nella produzione di gas medicali ed industriali, che in anni recenti si è diversificato nel settore dell'assistenza domiciliare e della commercializzazione di ausili

terapeutici e tecnologici attraverso Sapio Life S.r.l.. In tale ambito, Sapio Life collabora attivamente con associazioni di pazienti e disabili per migliorare le condizioni di assistenza<sup>44</sup>.

**107.** Con riferimento alla dimensione economica del professionista, Sapio Life S.r.l. ha realizzato nel 2018 un fatturato di oltre 153 milioni di euro. Meno del 3% di tale fatturato è riconducibile alla fornitura di ausili terapeutici.

Inoltre, nel 2018 Sapio ha realizzato<sup>45</sup> un margine operativo lordo di circa 27,9 milioni di euro (pari al 18,2% circa del fatturato) e un utile di circa 7,9 milioni di euro (pari al 5,16% del fatturato), leggermente superiore a quello del 2017. Per quanto riguarda la fornitura di ausili terapeutici, sulla base delle percentuali sopra riportate è possibile stimare che il margine operativo lordo realizzato nel 2018 sia stato di circa [500.000-1.000.000] euro e che esso sia diminuito a circa [500.000-1.000.000] euro nel 2019. È possibile inoltre stimare un utile di circa [100.000-500.000] euro nel 2018, ridottosi a circa [100.000-500.000] euro nel 2019.

**108.** Con riferimento alla gravità della violazione, si rileva che la pratica riguarda l'assistenza post-fornitura, essenziale per mantenere la funzionalità dell'ausilio nel tempo, e che essa ha potenzialmente coinvolto un ampio numero di consumatori, avendo il professionista fornito, solo tra il 2018 e il 2019, alcune decine di migliaia di ausili<sup>46</sup>.

**109.** Relativamente alla durata della violazione, dagli elementi acquisiti nel corso dell'istruttoria, risulta che la suddetta pratica sia stata posta in essere da Sapio Life S.r.l. quantomeno dal febbraio 2016<sup>47</sup> e sia ancora in corso.

**110.** Sapio si è adoperata per mitigare le conseguenze della pratica scorretta, predisponendo comunicazioni volte a meglio chiarire esistenza, contenuto e modalità di attivazione della garanzia, diffuse a partire dal marzo 2020.

**111.** Sulla base di tali elementi, si ritiene di determinare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile a Sapio Life S.r.l. per la pratica A) nella misura di 200.000 € (duecentomila euro).

#### **Pratica sub B)**

**112.** Con riferimento alla dimensione economica, valgono le considerazioni già svolte per la *Pratica sub A)*.

**113.** Riguardo alla gravità della violazione, si rileva che essa concerne un elemento essenziale nella scelta del fornitore degli ausili, ma che ha potenzialmente coinvolto un numero limitato di consumatori, in ragione del ridotto numero di accessi alle pagine rilevanti del sito del professionista<sup>48</sup>.

**114.** Quanto alla durata della violazione, dagli elementi istruttori acquisiti risulta che la suddetta pratica sia stata posta in essere da Sapio Life S.r.l. almeno dalla data delle rilevazioni compiute sul sito del professionista (26 giugno 2019)<sup>49</sup> fino al 3 marzo 2020, quando il professionista ha comunicato di aver eliminato i messaggi ingannevoli.

**115.** Sulla base di tali elementi, si ritiene di determinare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile a Sapio Life S.r.l. nella misura di 40.000 € (quarantamila euro).

RITENUTO, pertanto, in conformità al parere dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, sulla base delle considerazioni suesposte, che la pratica commerciale sub. II.A) risulta scorretta ai sensi degli artt. 20 e 22 del Codice del Consumo in quanto contraria alla diligenza professionale, non consentendo al consumatore di conoscere l'esistenza, il contenuto e le modalità di attivazione della garanzia cui è tenuto il fornitore degli ausili erogati dal S.S.N. e idonea perciò a falsare in misura apprezzabile il comportamento economico del consumatore medio in relazione ad una caratteristica essenziale del prodotto;

RITENUTO, pertanto, in conformità al parere dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, sulla base delle considerazioni suesposte, che la pratica commerciale sub. II.B) risulta scorretta ai sensi dell'articolo 21 del Codice del Consumo in quanto idonea, mediante una ingannevole informazione circa la tempestività e l'efficacia del servizio di assistenza del professionista, a falsare in misura apprezzabile il comportamento economico del consumatore medio in relazione ad una caratteristica essenziale del prodotto;

#### DELIBERA

a) che la pratica commerciale descritta al punto II.A) del presente provvedimento, posta in essere da Sapio Life S.r.l., costituisce, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, una pratica commerciale scorretta ai sensi degli artt. 20 e 22 del Codice del Consumo, e ne vieta la diffusione o continuazione;

b) che la pratica commerciale descritta al punto II.B) del presente provvedimento, posta in essere da Sapio Life S.r.l., costituisce, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, una pratica commerciale scorretta ai sensi dell'articolo 21 del Codice del Consumo, e ne vieta la diffusione o continuazione;

<sup>44</sup> [Cfr. verbale audizione del 31/1/20 e allegati alle memorie di Sapio del 14/2/20 e 3/3/20 (docc. 28, 31 e 45).]

<sup>45</sup> [Cfr. Bilancio di esercizio 2018 Sapio Life S.r.l., allegato al doc. 31.]

<sup>46</sup> [Cfr. doc. 31.]

<sup>47</sup> [Cfr., in particolare, la risposta di Sapio alla richiesta di informazioni allegata all'estensione oggettiva (doc. 23) e alla richiesta di informazioni allegata al verbale dell'audizione del 31/1/20 (doc. 28).]

<sup>48</sup> [Cfr. doc. 31.]

<sup>49</sup> [Cfr. doc. 3.1 del fascicolo.]

c) di irrogare a Sapio Life S.r.l., per la violazione di cui alla precedente lettera a), una sanzione amministrativa pecuniaria di 200.000 € (duecentomila euro);

d) di irrogare a Sapio Life S.r.l., per la violazione di cui alla precedente lettera b), una sanzione amministrativa pecuniaria di 40.000 € (quarantamila euro);

e) che il professionista comunichi all'Autorità, entro il termine di novanta giorni dalla notifica del presente provvedimento, le iniziative assunte in ottemperanza alla diffida di cui ai punti a) e b).

Le sanzioni amministrative irrogate devono essere pagate entro il termine di trenta giorni dalla notificazione del presente provvedimento, utilizzando i codici tributo indicati nell'allegato modello F24 con elementi identificativi, di cui al Decreto Legislativo n. 241/1997.

Il pagamento deve essere effettuato telematicamente con addebito sul proprio conto corrente bancario o postale, attraverso i servizi di *home-banking* e CBI messi a disposizione dalle banche o da Poste Italiane S.p.A., ovvero utilizzando i servizi telematici dell'Agenzia delle Entrate, disponibili sul sito internet [www.agenziaentrate.gov.it](http://www.agenziaentrate.gov.it).

Decorso il predetto termine, per il periodo di ritardo inferiore a un semestre, devono essere corrisposti gli interessi di mora nella misura del tasso legale a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino alla data del pagamento. In caso di ulteriore ritardo nell'adempimento, ai sensi dell'articolo 27, comma 6, della legge n. 689/81, la somma dovuta per la sanzione irrogata è maggiorata di un decimo per ogni semestre a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino a quello in cui il ruolo è trasmesso al concessionario per la riscossione; in tal caso la maggiorazione assorbe gli interessi di mora maturati nel medesimo periodo.

Dell'avvenuto pagamento deve essere data immediata comunicazione all'Autorità attraverso l'invio della documentazione attestante il versamento effettuato.

Il presente provvedimento sarà notificato ai soggetti interessati e pubblicato nel Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

Ai sensi dell'articolo 27, comma 12, del Codice del Consumo, in caso di inottemperanza al provvedimento, l'Autorità applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 5.000.000 euro. Nei casi di reiterata inottemperanza l'Autorità può disporre la sospensione dell'attività di impresa per un periodo non superiore a trenta giorni.

Avverso il presente provvedimento può essere presentato ricorso al TAR del Lazio, ai sensi dell'articolo 135, comma 1, lettera b), del Codice del processo amministrativo (Decreto Legislativo 2 luglio 2010, n. 104), entro sessanta giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso, fatti salvi i maggiori termini di cui all'articolo 41, comma 5, del Codice del processo amministrativo, ovvero può essere proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 8 del Decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, entro il termine di centoventi giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso.

IL SEGRETARIO GENERALE  
*Filippo Arena*

IL PRESIDENTE  
*Roberto Rustichelli*