

Capitolo III - Attività di tutela del consumatore



Dati di sintesi

Dati sui procedimenti svolti

Nel 2016 sono stati condotti 112 procedimenti istruttori in materia di: (a) pratiche commerciali scorrette, ai sensi del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 (*Codice del consumo*); (b) pubblicità ingannevole e comparativa tra professionisti, ai sensi del decreto legislativo 2 agosto 2007, n. 145 (*Attuazione dell'articolo 14 della direttiva 2005/29/CE che modifica la direttiva 84/450/CEE sulla pubblicità ingannevole*); (c) diritti dei consumatori, ai sensi delle disposizioni del Codice del Consumo modificate a seguito del decreto legislativo 21 febbraio 2014, n. 21, (*Attuazione della direttiva 2011/83/UE sui diritti dei consumatori*; c.d. “*consumer rights*”).

Sul totale dei 112 procedimenti, 93 hanno portato all'accertamento di violazioni delle discipline citate, in particolare: 53 hanno riguardato pratiche commerciali scorrette nei confronti di consumatori o di microimprese; 25 hanno visto l'applicazione della disciplina delle pratiche scorrette congiuntamente con quella *consumer rights*; 7 hanno condotto all'accertamento della mancata ottemperanza a precedenti decisioni dell'Autorità; in 3 è stata applicata la sola normativa *consumer rights*; 3 hanno rilevato la presenza di clausole vessatorie; 2 hanno avuto ad oggetto violazioni delle norme di pubblicità ingannevole e comparativa illecita tra professionisti. Inoltre, 11 procedimenti si sono conclusi con l'accettazione di impegni e, quindi, senza accertamento dell'infrazione; in 7 casi l'Autorità ha accertato la non violazione delle norme a tutela dei consumatori; in 1 caso è stata riscontrata la non applicabilità della disciplina. Tali dati sono schematizzati nella tavola che segue.

Procedimenti istruttori	
Violazioni	93
Pratiche scorrette	53
Pratiche scorrette e violazioni <i>consumer rights</i>	25
Inottemperanze	7
Violazioni <i>consumer rights</i>	3
Clausole vessatorie	3
Pubblicità ingannevole e comparativa B2B	2
Accettazione impegni	11
Non violazioni	7
Non applicabilità	1
Totale	112

Sono da aggiungere ai numeri sopra indicati 3 procedimenti in cui l'Autorità ha proceduto alla rideterminazione della sanzione.

Nel corso del 2016, si registrano anche 51 casi in cui l'Autorità, intervenendo con lo strumento della *moral suasion*, ha ottenuto da parte dei professionisti la rimozione di profili di scorrettezza/ingannevolezza di non eccessiva gravità ed ha così potuto procedere alla loro archiviazione senza svolgere accertamenti istruttori.

Quanto all'impulso per l'attivazione degli interventi di tutela del consumatore, nonostante l'Autorità abbia il potere di intervenire d'ufficio al fine di accertare eventuali illeciti, le segnalazioni da parte dei singoli consumatori e delle loro associazioni restano lo strumento principale attraverso cui l'Autorità viene a conoscenza delle eventuali infrazioni commesse dai professionisti. I relativi dati numerici sono indicati nel dettaglio nella tavola che segue.

Soggetti segnalanti e valutazione finale

	Procedimenti istruttori	Violazioni
Consumatori	76	65
Associazioni di consumatori	20	14
Pubblica Amministrazione	5	5
Attivazione d'ufficio	4	4
Associazioni di consumatori, consumatori	3	3
Concorrenti	2	1
Consumatori, pubblica amministrazione	1	1
Associazioni di concorrenti, consumatori	1	-
Totale	112	93

In tale ambito, un ruolo centrale nel contrasto delle condotte lesive degli interessi dei consumatori va riconosciuto alle associazioni dei consumatori, che in genere partecipano ai procedimenti istruttori avviati dietro loro segnalazione, fornendo altresì nel corso degli accertamenti istruttori informazioni e importanti contributi in merito alle tematiche di maggior rilievo e impatto.

Risulta, inoltre, confermata l'importanza del formulario *online (web form)* disponibile sul sito dell'Autorità per le denunce da parte dei consumatori: nel 2016 sono stati 4.924 i *web form* inviati. Il ricorso a tale strumento, numericamente significativo e costante nel tempo, ne conferma l'utilità per i consumatori. Anche il *contact center* telefonico dell'Autorità ha continuato a svolgere la sua funzione di informazione e indirizzo dei consumatori che, tramite il numero verde gratuito a ciò deputato, possono informarsi sulle modalità di segnalazione all'Autorità, sulle iniziative in corso, nonché sui precedenti interventi effettuati a tutela dei consumatori. Nel 2016 gli operatori del *contact center* hanno ricevuto 9.297 chiamate.

Nel 2016, i procedimenti che si sono conclusi con l'accertamento di pratiche commerciali scorrette, di pubblicità ingannevole e comparativa illecita, di violazioni *consumer rights* e di inottemperanza a precedenti delibere dell'Autorità hanno condotto all'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie per un totale di 53.008.000 euro. Tali dati evidenziano un aumento significativo, di circa il 62%, dell'importo complessivo delle sanzioni rispetto all'anno passato. Le tavole che seguono illustrano in dettaglio le sanzioni comminate per tipo di procedimento e macrosettore economico.

Sanzioni per esito del procedimento

	n. procedimenti	Sanzioni (EUR)
Pratiche scorrette e <i>Consumer Rights</i>	81	50.766.000
Pubblicità ingannevole e comparativa B2B	2	220.000
Inottemperanza	7	2.022.000
Totale	90	53.008.000

Sanzioni per macrosettore economico

	Ingannevoli/Scorrette	Inottemperanze	Sanzioni (EUR)
Industria primaria, energia, trasporti e commercio	26	1	24.165.000
Comunicazioni, finanza e assicurazioni, posta e immobiliare	26	-	14.670.000
Industria pesante, chimica, farmaceutico e agroalimentare, meccanico e tessile, turismo e altri servizi	31	6	14.173.000
Totale	83	7	53.008.000

Trend dei procedimenti istruttori 2012-2016

Ripercorrendo la serie storica del numero di procedimenti istruttori conclusi dall'Autorità nel quinquennio 2012-2016, si nota un *trend* delle violazioni accertate e dei procedimenti chiusi con accettazione degli impegni in linea con il numero delle istruttorie aperte, come emerge dalla tavola sotto con il dettaglio dei dati.

In percentuale, le violazioni e i procedimenti chiusi con impegni rappresentano l'80% del totale dei procedimenti istruttori, cifra particolarmente significativa considerando che il totale di tali procedimenti include anche i casi di clausole vessatorie (introdotte nel 2013, in tutto 31), inottemperanza (64) e non applicabilità della disciplina (1), mentre le non violazioni sono state in numero estremamente ridotto (23 sul quinquennio, ossia in percentuale 0,03% sul totale).

Anno	Procedimenti istruttori	Violazione	Impegni	Violazione + Impegni
2012	120	78	12	90
2013	116	79	9	88
2014	159	99	33	132
2015	123	86	18	104
2016	112	83	11	94
Totale	630	425	83	508

La scelta dell'Autorità, in un'ottica di efficienza ed efficacia, è stata quella di concentrare gli interventi in modo da conseguire un elevato livello di *enforcement*, non solo in termini di accertamento della violazione ipotizzata, ma anche di rilevanza della stessa, focalizzando l'intervento su condotte di particolare gravità cui ha corrisposto, di conseguenza, l'accennato aumento significativo, pari al 62%, delle sanzioni irrogate nel 2016 rispetto all'anno precedente.

La lettura dei dati richiamati deve essere accompagnata dalla constatazione incontrovertibile che oggi il consumatore è un cittadino connesso e l'economia è sempre più digitalizzata: gli stili di vita, i modelli e le propensioni di consumo, così come il processo di selezione tra le diverse possibilità offerte dal mercato e le decisioni di acquisto, sono fortemente influenzati dall'ambiente globale in cui il consumatore si colloca e dai nuovi mezzi digitali di cui può disporre. Tenuto conto di ciò, come si vedrà nelle sezioni successive dedicate all'attività di *enforcement*, una larga parte dell'attività istruttoria realizzata riguarda comportamenti che passano dalla rete o messaggi comunque da essa veicolati.

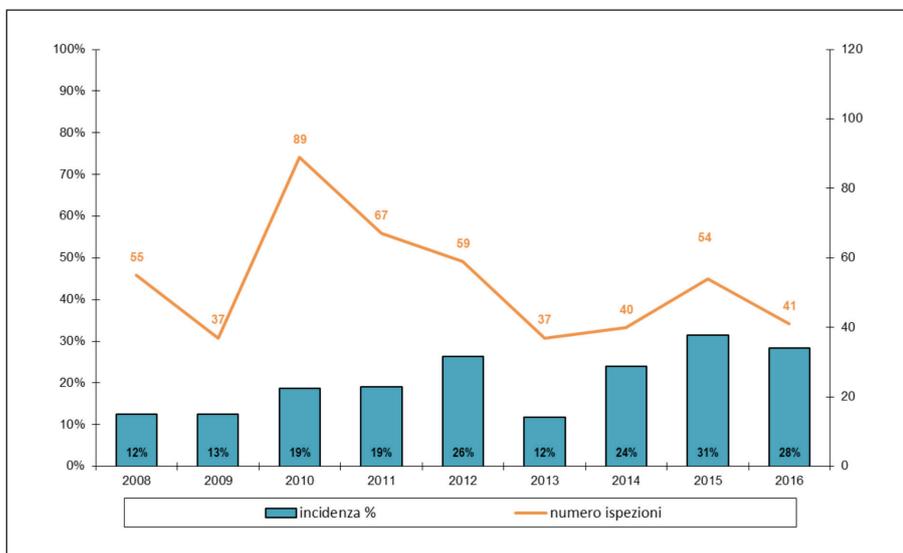
Gli accertamenti ispettivi

Nel corso del 2016, l'Autorità ha disposto 28 accertamenti ispettivi ai sensi dell'articolo 27, commi 2 e 3, del d. lgs. 206/2005, che, rispetto ai 99 procedimenti istruttori avviati nel corso del 2016, rappresenta il 28% del totale. Il numero di sedi ispezionate è stato in media di circa 1,5 per procedimento avviato. Tali accertamenti sono stati condotti con la collaborazione del Nucleo Speciale Antitrust della Guardia di Finanza. I numeri citati sono rappresentati nella tavola che segue.

Procedimenti avviati e accertamenti ispettivi effettuati nel 2016, in materia di tutela del consumatore

	Procedimenti avviati (n.)	Con accertamento ispettivo (n.)	Sedi ispezionate (n.)	(%)
	(a)	(b)	(c)	(b)/(a)
Tutela del Consumatore	99	28	41	28%

Il grafico che segue raffigura invece l'incidenza percentuale sulle istruttorie in materia di tutela del consumatore dei procedimenti con accertamento ispettivo e numero di ispezioni effettuate dal 2008 al 2016.



Linee di intervento

231

Profili evolutivi dei comportamenti di consumo

La crescente importanza dell'economia digitale richiede la massima vigilanza sui fenomeni e sulle tendenze di consumo in atto o prevedibili che sono il portato dello sviluppo delle nuove tecnologie.

Focalizzando più da vicino il processo decisionale del consumatore in tempo di economia digitale, è facile notare che la rete ha rivoluzionato le abitudini e il percorso di scelta del consumatore, passando da un modello per così dire "sequenziale - lineare" (consapevolezza => considerazione => conversione => lealtà => *advocacy*) a uno di tipo "circolare" (ricerca di *set* iniziale di informazioni sulle scelte disponibili => valutazione attiva => acquisto => *feedback* sull'esperienza post-acquisto => *advocacy* => potenziale nuovo acquisto).

Ricerche di mercato mostrano che tra le principali fonti cui si affidano i consumatori durante il processo decisionale, subito dopo il passa-parola nella cerchia dei conoscenti e i siti di marca, figurano le recensioni *online* di altri consumatori⁹⁵. Recensioni, raccomandazioni e tutte le diverse forme di *post* pubblicate sui *social media* sono sempre più considerate dagli analisti tra gli elementi maggiormente influenti nel processo decisionale del cliente.

⁹⁵ Nielsen Global Survey of Trust in Advertising Q2013 "Under The Influence: Consumer Trust In Advertising" <http://www.nielsen.com/us/en/insights/news/2013/under-the-influence-consumer-trust-in-advertising.html>.

La condivisione dell'esperienza di acquisto svolge un ruolo non soltanto nella fase di decisione di acquisto ma anche nel post-vendita, facilitando la creazione di un canale diretto tra consumatore e produttore e, allo stesso tempo, consentendo ai consumatori di acquisire una consapevolezza sempre maggiore dei propri diritti e delle opportunità offerte dal mercato.

Approfondendo il dato sulle preferenze nella scelta dei diversi strumenti di accesso alle informazioni, recenti ricerche mostrano una prevalenza degli *smartphone* rispetto ai mezzi tradizionali (TV, radio, ma anche PC/portatili), mentre il tasso di crescita più alto, in termini di vendite, è riconosciuto ai c.d. *wearables* (ad esempio, cinturini, orologi, occhiali che incorporano punti di accesso)⁹⁶. Si passa dunque dall'*e-commerce* al *m-commerce*, in cui il consumatore è immerso nell'esperienza di acquisto tramite *mobile* o prodotti che integrano o incorporano tecnologia cognitiva, utilizzata appieno per tutte le fasi del rapporto di consumo, compreso il pagamento istantaneo. In questa prospettiva, nondimeno, si riconosce ancora una complementarità tra *mobile* e PC, specialmente tra le giovani generazioni (c.d. *millennial consumers*)⁹⁷.

Altri dati quantitativi mostrano un'incidenza notevole dell'uso delle nuove tecnologie nella quotidianità, che nel caso degli *smartphone* arriva a conteggiare 3 ore al giorno di accesso alla rete⁹⁸, mentre altri dati indicano che l'uso degli *smartphone* e l'accesso alle informazioni in rete accompagna ormai la maggior parte degli acquisti all'atto dell'acquisto in luogo fisico.

Analisi di mercato condotte mediante rilevazioni a campione su consumatori e imprese in diversi Paesi, tra cui l'Italia, mostrano che i consumatori ritengono l'acquisto *online* più gratificante dello *shopping retail*⁹⁹, mentre i rappresentanti d'impresa ancora riconoscono molta importanza al luogo fisico di vendita, che in genere rimane *offline*, pur non disconoscendo l'importanza che avrebbe la digitalizzazione all'interno del punto vendita¹⁰⁰.

Le transazioni in ambienti digitali, pertanto, stanno sempre più sostituendo le transazioni commerciali "fisiche", nel punto vendita o nel locale commerciale. Queste ultime, pur non scomparendo del tutto e pur

⁹⁶ Cfr. *Ecommerce Europe, Global BtoC E-Commerce Report*, settembre 2016, www.ecommercefoundation.org, che vede primeggiare gli *smartphone* con un 45%; il tasso di crescita dei *wearable* si attesta al 59%.

⁹⁷ Cfr. *The Deloitte Consumer Review Digital Predictions 2016*, <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/uk/Documents/consumer-business/deloitte-uk-consumer-review-march-2016.pdf>

⁹⁸ *Mobile continues to steal share of US adults daily time spent with media eMarketer*, aprile 2014.

⁹⁹ *Making the Digital Connection: Why Physical Retail Stores Need a Reboot*, pubblicato nel 2016 dal Digital Transformation Institute di Capgemini all'indirizzo <https://www.capgemini-consulting.com/resources/making-the-digital-connection>. Lo studio è stato realizzato intervistando 6.000 consumatori e 500 executive del settore retail in nove Paesi (Stati Uniti, Cina, Germania, Francia, Regno Unito, Italia, Spagna, Paesi Bassi e Svezia) e sottolinea un crescente divario tra retailer e consumatori in merito all'importanza dei negozi fisici.

¹⁰⁰ *Ibidem*: l'81% degli executive del settore considera importante il punto vendita, meno di metà dei consumatori (45%) condivide la stessa opinione. I dati quantitativi però si differenziano da Paese a Paese: l'insoddisfazione dei consumatori è maggiore in Svezia e Spagna (dove rispettivamente il 54% e il 49% affermano che fare acquisti nei negozi fisici è un'attività noiosa) e minore in Cina e negli Stati Uniti (29% e 31% rispettivamente), mentre in Italia questo dato si attesta al 42%.

essendo affiancate da canali alternativi e/o virtuali (telefono, agenti fuori dai locali commerciali), sembrano destinate anch'esse a essere riplasmate in funzione dei nuovi connotati del consumo, sempre più digitalizzato. In tale contesto, assumono un ruolo di primo piano la reputazione, la fiducia e la possibilità per il consumatore di essere proattivo, come meglio declinato di seguito.

Il digitale consente non solo una vetrina virtuale relativamente infinita delle occasioni di acquisto (ad esempio, nei *marketplace*), ma anche di avere un ruolo attivo nel rapporto di consumo, sia per modellare i prodotti sulle specifiche esigenze avanzate dai singoli consumatori, sia come canale per far circolare *feedback* che creano reputazione (recensioni e giudizi), fedeltà e possono altresì influenzare altri consumatori.

Emerge così nel mondo del consumo il concetto di “*prosumer*” (crasi dei termini *producer* e *consumer*) per indicare un consumatore che è a sua volta produttore o, nell'atto stesso che consuma, contribuisce alla produzione; tale concetto ha assunto contorni innovativi e ancor più pregnanti con la diffusione massiccia di internet¹⁰¹. Prosperano i siti che accolgono le reazioni e le recensioni dei clienti: i motori di ricerca, in cui l'attività del visitatore è determinante per fissare il prezzo delle inserzioni pubblicitarie; il commercio elettronico, in cui la reputazione del venditore, o dell'articolo posto in vendita, è costruita sui giudizi dei precedenti utilizzatori; i *blog*; i siti costruiti sulla collaborazione attiva delle comunità dei loro frequentatori, e così via.

In tale scenario, un ruolo chiave sembra detenuto dai *social media* o *social networks*, in cui ciascun utente è invitato a creare la propria pagina e a offrire al giudizio degli altri i propri prodotti. Si determina così la nascita di un vero e proprio genere mediale, i contenuti generati dall'utente (*UGC-User's generated content*).

I *social media* svolgono perciò oggi un ruolo di primo piano nella costruzione dei rapporti tra imprese e consumatori, grazie all'accessibilità, alla fruibilità dei contenuti e alla velocità con cui questi possono essere caricati e raggiunti dagli utenti.

L'aumento dei punti e delle possibilità di contatto viene così sfruttato da entrambi i soggetti coinvolti nel processo di vendita del prodotto o del servizio al fine di raggiungere l'obiettivo prefissato: sia il venditore sia il consumatore forniscono e acquisiscono informazioni reciproche nel tentativo di costruire un rapporto di fiducia.

Proprio il tema della fiducia in ambiente digitale acquista un'importanza cruciale nella costruzione dei rapporti di consumo, in

¹⁰¹ Cfr. <http://www.treccani.it/enciclopedia/prosumer> (Enciclopedia-della-Scienza-e-della-Tecnica)/di Enrico Menduni, che riconduce la nascita del termine a Alvin Toffler nel libro *The third wave* (1980).

considerazione della distanza fisica che spesso accompagna la vicinanza virtuale. La fruibilità e la velocità che caratterizzano l'accesso e la diffusione delle informazioni sui *social media*, infatti, hanno come contrappeso la necessità di una loro ponderazione in termini di affidabilità e di veridicità.

Altra questione che si impone in tale ambito riguarda la possibilità consentita dall'uso massiccio di piattaforme digitali di effettuare transazioni in cui il consumatore diventa parte attiva del rapporto di consumo, offrendo a sua volta prodotti e servizi. Ciò apre nuove strade a modelli innovativi di economia circolare e consumo condiviso delle risorse disponibili, ponendosi in una prospettiva di superamento delle diseguaglianze, in senso lato; solleva, al contempo, questioni giuridiche nuove che gli ordinamenti dovranno affrontare e risolvere adeguatamente, come rilevato in diverse occasioni dall'Autorità e da ultimo ribadito anche dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 265 del 2016, secondo quanto meglio precisato nel Capitolo I, cui si rinvia.

Queste sono le tematiche con cui l'Autorità si trova e si troverà a confrontarsi in un futuro non distante.

Collaborazione tra istituzioni e dialogo con i portatori di interessi

Nello scenario delineato sopra, la collaborazione inter-istituzionale e il dialogo con gli *stakeholders* assumono un ruolo di assoluto rilievo.

Sotto il profilo della collaborazione tra istituzioni, se da un lato la creazione di sinergie appare fondamentale, dall'altro lato la tematica sottesa del riparto di competenze non è ancora del tutto risolta, come già accennato nel Capitolo I.

In proposito, l'evoluzione giurisprudenziale sul riparto di competenze tra l'Autorità e le altre autorità e, in genere, sui rapporti tra la disciplina generale contenuta nel Codice del Consumo e le discipline settoriali riguardanti il credito, le comunicazioni, l'energia elettrica e il gas, nonché l'etichettatura di prodotti e di integratori alimentari, a partire dal 2010 ha visto alternarsi decisioni che hanno riconosciuto la piena competenza dell'Autorità a intervenire per reprimere condotte anche nei settori regolati e decisioni che hanno invece escluso l'intervento dell'Autorità a favore della competenza esclusiva delle autorità settoriali.

Al riguardo, si debbono menzionare le sentenze dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato del 2012 che, in un primo momento, hanno stabilito la competenza ad applicare le norme e le disposizioni regolamentari a tutela del consumatore nel settore delle comunicazioni elettroniche in capo all'Autorità per la garanzie delle comunicazioni (AGCOM)¹⁰². Successivamente, nel 2014, interveniva una modifica legislativa al Codice

¹⁰² Cfr. sentenze Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato da n. 11 a n. 16 del 11 maggio 2012.

del Consumo, per effetto dell'articolo 1, comma 6, lettera a), del d. lgs. 21/2014, di recepimento della direttiva *consumer rights*, che ha introdotto l'art. 27, comma 1 bis, nello stesso Codice del Consumo¹⁰³. La disposizione, senza modificare le prerogative delle Autorità di regolazione, conferma la competenza dell'Autorità a intervenire anche nei settori regolati in merito a quelle condotte che integrano gli estremi di una pratica commerciale scorretta e, al fine di assicurare un efficace coordinamento, prevede l'acquisizione del parere delle autorità settoriali al termine della fase istruttoria nel procedimento dell'Autorità. La complementarietà dei rispettivi ambiti di intervento è quindi riconosciuta, nel 2016, da altre sentenze dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, che hanno confermato il principio della competenza dell'Autorità a sanzionare comportamenti contrari alla disciplina a tutela del consumatore nel settore delle comunicazioni elettroniche, con specifico riguardo alle condotte che integrano pratiche aggressive¹⁰⁴.

Sulla scia di tali sviluppi normativi e giurisprudenziali, nel dicembre 2016 l'Autorità ha siglato un protocollo di intesa con l'AGCOM, integrativo del precedente protocollo del maggio 2013, che si affianca ai protocolli siglati gli scorsi anni con Banca d'Italia, Consob, AEEGSI, IVASS. Tale protocollo ha stabilito, tra l'altro, l'emissione del parere nel termine di 30 giorni. Nel corso dell'anno l'Autorità ha altresì proceduto all'applicazione della normativa sulle pratiche commerciali scorrette nel settore bancario e finanziario; in questo contesto, l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio per vendite abbinata di finanziamenti e di azioni¹⁰⁵. Nel settore energetico, in procedimenti relativi a problematiche nella fatturazione e riscossione, si è verificata un'efficace sinergia tra intervento dell'Autorità e intervento dell'AEEGSI, la quale ultima ha fornito ai professionisti coinvolti indicazioni precise sulla modalità di condotta, delle quali si è tenuto anche conto nell'ambito dei procedimenti condotti dall'Autorità¹⁰⁶.

Ciononostante, si registra da ultimo, l'adozione di alcune ordinanze di rinvio pregiudiziale da parte del Consiglio di Stato che, ponendo in dubbio la correttezza delle conclusioni raggiunte dall'Adunanza Plenaria del febbraio 2016, rimettono alla Corte di Giustizia talune questioni dirette a ottenere indicazioni sul riparto di competenze in relazione all'applicazione della

¹⁰³ L'art. 27, comma 1-bis, del Codice del Consumo stabilisce che *“anche nei settori regolamentati ai sensi dell'art. 19 comma 3, la competenza ad intervenire nei confronti delle condotte dei professionisti che integrano una pratica commerciale scorretta, fermo restando il rispetto della regolazione vigente, spetta, in via esclusiva, all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che la esercita in base ai poteri di cui al presente articolo, acquisito il parere dell'Autorità di regolazione competente”*.

¹⁰⁴ Sentenze Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 3 e 4 del 9 febbraio 2016.

¹⁰⁵ PS10363.

¹⁰⁶ PS9916, PS9919, PS9923.

direttiva 2005/29/CE nei settori dell'energia e delle comunicazioni elettroniche¹⁰⁷. Ciò ha comportato, dunque, una rilevante incertezza interpretativa che sembra idonea ad incidere in maniera rilevante sull'efficacia di intervento dell'Autorità e sulle strategie che questa può porre in essere, oltre che sui comportamenti delle stesse imprese.

Per altro verso, anche la collaborazione con gli *stakeholders* del mercato appare fondamentale. In quest'ottica l'Autorità ha avviato un dialogo permanente con le associazioni di consumatori, che rivestono un ruolo di primo piano nella lotta alle infrazioni alla disciplina di settore. Al centro del dibattito sono stati posti casi relativi alle attivazioni e fatturazioni nel settore energetico e idrico, alle forniture e ai servizi non richiesti, all'*e-commerce*, alle clausole vessatorie nei servizi finanziari, alla pubblicità delle case automobilistiche e ai cosiddetti "doni esperienziali". Hanno inoltre costituito importanti occasioni di confronto e dialogo con i professionisti e gli operatori dei diversi settori i convegni e i seminari di studio tenuti nel corso dell'anno presso la sede dell'Autorità.

Sviluppi applicativi nel corso del 2016

Se la crescente digitalizzazione dell'economia rende necessario uno sforzo di attenzione e lettura dei cambiamenti in atto nel mondo del consumo, secondo le linee sopra delineate, non va tuttavia sottovalutata un'altra direzione di intervento intrapresa dall'Autorità che riguarda più specificamente prodotti e servizi offerti al grande pubblico, anche attraverso i mezzi tradizionali, dalle forniture energetiche ai servizi finanziari e di comunicazione, ai servizi di trasporto aereo e di uso delle autostrade.

Da questo punto di vista, nel persistere di fattori che incidono pesantemente sulla competitività globale e interna delle imprese, come meglio evidenziato nel Capitolo I della presente Relazione, rileva la spinta impressa dall'Autorità al proprio indirizzo di *enforcement* nel senso di colpire quei comportamenti e quelle condotte dei professionisti che, agendo su grosse basi di clienti (anche milioni), fanno leva sull'inerzia o sulla debolezza dei consumatori per incidere con violazioni di per sé minimali nel rapporto di consumo.

Così, per esempio, l'aumento surrettizio di pochi spiccioli di euro sulla bolletta, ovvero la riduzione della durata del periodo di validità di un abbonamento, ovvero l'introduzione di una *fee* sul pagamento con carte o bancomat, la mancata risposta ai reclami, possono risultare al di sotto del livello di allarme e attenzione e ridurre così l'incentivo alla reazione da parte dei consumatori, consentendo alle imprese di fare cassa, con numeri che acquistano significatività, soprattutto per l'impresa, non di per sé, ma a fronte del numero elevato di consumatori coinvolti. Tali comportamenti

¹⁰⁷ Cfr. Cons. St., sez. VI, ord. coll., 17 gennaio 2017, n. 167 e 168, a cui seguono analoghe ordinanze di rinvio da parte del Tar Lazio (ordinanze del 17 febbraio 2017 nei casi PS9815, PS9999, PS9834, PS9769).

possono anche assumere la forma di vere e proprie strategie commerciali pianificate, che ovviamente non possono restare senza risposta da parte delle istituzioni preposte alla vigilanza.

Di seguito si riporta una rassegna dei principali sviluppi applicativi ricordando in breve alcuni dei procedimenti istruttori condotti dall'Autorità e rinviando per maggiori dettagli alle sezioni successive dedicate ai diversi settori merceologici.

Commercio elettronico

Nell'ambito del costante monitoraggio del settore del commercio elettronico, l'Autorità, in base a numerose segnalazioni di consumatori, ha chiuso con sanzione diversi procedimenti relativi a comportamenti scorretti nelle vendite *online*¹⁰⁸, in particolare nei confronti di RG Group (www.shoprg.it), Mobile Store S.r.l. (www.phoneshopping.it), WM S.r.l.s. (www.bitprice.it), Aquila s.r.l. (www.cellularem.it), Sami S.r.l.s. (www.samistore.it). Gli operatori offrivano alcuni prodotti tecnologici (*smartphone, tablet, personal computer, televisori*) indicati come già disponibili, a cui però non seguivano la spedizione e l'effettiva consegna ai consumatori. Successivamente al pagamento della merce, ai clienti venivano opposte difficoltà in ordine alla consegna dei beni e alla restituzione dell'importo pagato. Alcuni dei procedimenti hanno visto anche l'adozione di misure cautelari.

In un altro caso di vendita *online* di prodotti di abbigliamento, nei confronti di Privalia Directa S.A., in cui l'Autorità contestava il mancato rispetto della disciplina *consumer rights* con particolare riferimento agli obblighi di informativa precontrattuale e sulla garanzia legale, il procedimento è stato chiuso con l'accettazione degli impegni¹⁰⁹.

Analoghe violazioni della normativa *consumer rights* sono state riscontrate nei confronti di due società del gruppo Amazon EU Sarl e Amazon Services Europe Sarl, sia nel caso di vendita diretta della stessa Amazon sia nell'ipotesi in cui la compravendita avveniva sulla piattaforma di Amazon *marketplace* (e, quindi, con venditori terzi). A giudizio dell'Autorità, nelle operazioni di acquisto su *marketplace* le carenze informative erano da considerare ancor più significative nei casi in cui i consumatori venivano a conoscenza dell'effettiva controparte contrattuale solo quando riscontravano un difetto di conformità del prodotto, ovvero disservizi nella fruizione del bene, a fronte della dichiarata estraneità di Amazon al contratto tra venditore terzo e consumatore. Il procedimento si è concluso con sanzione. I due professionisti si sono comunque adoperati già nel corso del procedimento per apportare misure correttive che hanno migliorato il set

¹⁰⁸ PS10170, PS10195, PS10216, PS10235, PS10319.

¹⁰⁹ PS9970.

informativo a disposizione del consumatore nel processo di acquisto¹¹⁰.

Un filone particolarmente rilevante nel settore del commercio elettronico riguarda la vendita *online* di prodotti contraffatti. L'Autorità - su impulso dell'Associazione dei Consumatori Adoc e dall'Associazione dei titolari di grandi marchi Indicam - ha condotto 12 procedimenti istruttori, chiusi nel 2016¹¹¹, nei quali ha accertato che oltre 250 siti fornivano informazioni non rispondenti al vero in merito alla natura, alle caratteristiche dei prodotti e all'utilizzo di diversi marchi; negli stessi risultavano omesse inoltre informazioni rilevanti sull'identità e sull'indirizzo geografico dei rispettivi operatori¹¹², tutti collocati all'estero. Sui siti venivano venduti prodotti di varia natura: tra questi, occhiali da sole di note marche commerciali, considerati anche pericolosi in relazione alla qualità delle lenti; scarpe da passeggio e da ginnastica anche per bambini, prodotte con materiale altamente tossico; capi d'abbigliamento di famose *griffe* tinti con sostanze chimiche pericolose; prodotti di bigiotteria e orologi di gran moda, venduti per argento e realizzati invece con una lega di metalli rivestita di nichel, composizione metallica che può provocare allergia. Per la struttura e la grafica usata, i siti apparivano come riconducibili ai rivenditori ufficiali dei marchi e dei prodotti pubblicizzati. Rispetto a tali casi, l'Autorità ha ordinato la sospensione di ogni attività diretta a diffondere i contenuti. A fronte del mancato adeguamento alle prescrizioni, in base alla competenza in materia di commercio elettronico di cui alla direttiva 2000/31/CE, l'Autorità, con la collaborazione del Nucleo Speciale Antitrust della Guardia di Finanza, ha disposto l'oscuramento di 174 siti sul territorio italiano.

In altro ambito, nel corso dell'anno sono stati adottati numerosi provvedimenti che accertano violazioni in relazione al sovrapprezzo addebitato al consumatore per pagamenti con carte, bonifici e contrassegno, inaugurando un filone interpretativo di applicazione del divieto disposto dall'art. 62 del Codice del Consumo, introdotto dalla disciplina *consumer rights*. I casi hanno riguardato pagamenti in diversi settori, tra cui quello del trasporto aereo¹¹³, nei confronti della Norwegian Air e di Blue Air, e del trasporto marittimo (in corso), in forma di spese emissioni biglietto (*credit card surcharge*). L'introduzione dell'art. 62 nel Codice del Consumo a seguito del recepimento della direttiva 2011/83/UE in materia di diritti dei consumatori ha vietato, dal 13 giugno 2014, nel mercato italiano e per tutti

¹¹⁰ PS9353.

¹¹¹ Dei 12 procedimenti in esame, 6 si sono chiusi il 4 ottobre 2016 (PS10350, PS10351, PS10352, PS10353, PS10354, PS10355), mentre gli altri 6 sono stati conclusi nel mese di dicembre 2016 (PS10457, PS10460, PS10461, PS10462, PS10463, PS10465).

¹¹² Si tratta degli operatori Sig Yao Tom titolare di 42 nomi a dominio, Sig Lee Fei, titolare di 42 nomi a dominio, Luigi Cardinaee, titolare di 32 nomi a dominio, Yiyi Zhang, titolare di 15 nomi a dominio, Geryi Wang, titolare di 42 nomi a dominio, Yinsi Baohu Yi Kaiqiin, titolare di 40 nomi a dominio, Joseph Kerr, titolare di 18 nomi a dominio, Li Yuan Liang, titolare di 40 nomi a dominio, Justin Gaudio e Sun Jiao, titolari di 80 nomi a dominio, Johanna Trani, titolare di 26 nomi a dominio, Wang Jian Pin, titolare di 29 nomi a dominio, Zhou Tian He, titolare di 15 nomi a dominio.

¹¹³ PS9235, PS10076.

i settori economici l'introduzione di spese per l'utilizzo di un determinato mezzo di pagamento, indipendentemente da una valutazione circa le modalità di presentazione del sovrapprezzo al momento del pagamento. Nei casi citati, prima della conclusione dei procedimenti, gli operatori interessati hanno posto in atto i provvedimenti necessari per porre fine alle pratiche commerciali scorrette.

Altri comportamenti riscontrati nella rete che sono stati oggetto di istruttoria hanno riguardato l'attività di società che offrivano un servizio per facilitare incontri fra adulti. In tale ambito l'Autorità ha condotto quattro istruttorie, due delle quali, nei confronti di C-date.it e Meetic.it, sono state chiuse con impegni in ordine alle condizioni di iscrizione al sito, al rinnovo automatico dell'iscrizione e alla facoltà di recesso, in modo da garantire una maggiore trasparenza e chiarezza informativa¹¹⁴. Altre due istruttorie sono state chiuse con sanzioni nei confronti del gestore dei siti Edates e Flirtami, avendo l'Autorità accertato una pratica ingannevole e omissiva, in ordine alle informazioni relative alle caratteristiche del servizio pubblicizzato (che non era gratuito), una pratica aggressiva relativamente ai ripetuti solleciti di pagamento o a prelievi automatici dalla carta di credito fornita all'atto di iscrizione al sito e, infine, la violazione delle norme in materia di *consumer rights* per l'esistenza di ostacoli all'esercizio di diritti contrattuali¹¹⁵.

Inaugurando un filone applicativo del tutto nuovo, l'Autorità ha avviato quattro procedimenti istruttori nei confronti di Ticketone e dei quattro principali operatori del mercato secondario in Italia, al fine di verificare eventuali violazioni del Codice del Consumo in relazione alla sostanziale impossibilità di acquistare *online*, anche all'apertura delle vendite, biglietti per gli eventi di maggior richiamo. Ticketone detiene l'esclusiva per il canale *online* dei principali eventi e mette in vendita i biglietti ai prezzi fissati dagli organizzatori per conto dell'artista. I biglietti risulterebbero invece disponibili, anche pochi minuti dopo l'apertura delle vendite, su altri siti internet (mercato secondario), a prezzi spesso di gran lunga maggiori di quelli del mercato primario. Ciò si sarebbe verificato, anche di recente, in occasione della vendita dei biglietti per il concerto dei Coldplay in Italia e, per il passato, in occasione dei concerti dei One Direction, dei Foo Fighters, dei Red Hot Chili Peppers, di Bruce Springsteen, di Renato Zero, di Adele e di David Gilmour.

L'Autorità ha inoltre avviato due procedimenti istruttori, uno per pratiche commerciali scorrette e l'altro per clausole vessatorie, nei confronti di Whatsapp Inc. per presunte violazioni del Codice del Consumo¹¹⁶.

¹¹⁴ PS10187, PS10258.

¹¹⁵ PS8674, PS10257.

¹¹⁶ PS10601 e CV154.

Condotte a elevato grado di offensività per numero di utenti coinvolti

Nel 2016 l'Autorità ha proseguito l'attività di contrasto alle attivazioni non richieste di forniture di energia, gas e servizi di comunicazione e di false fatturazioni. Nell'attività di *enforcement* sono stati utilizzati, come in passato, sia gli strumenti offerti dalla normativa sulle pratiche commerciali scorrette che dalla disciplina *consumer rights*.

In particolare, l'Autorità ha avviato un monitoraggio dell'ottemperanza alle delibere con cui l'anno passato aveva sanzionato per pratiche commerciali aggressive ENEL Energia, ENI, ACEA Energia, HeraComm, Geko (ex Beetwin), Green Network, consistenti nell'attivazione di forniture di gas e di energia elettrica in assenza di manifestazioni di consenso del consumatore o in presenza di un consenso non consapevole. In tale ambito, l'Autorità ha riscontrato che le procedure adottate da tutte le società citate, tranne Green Network, erano volte ad assicurare un consenso consapevole all'attivazione di una nuova fornitura e, nel caso del *teleselling* (vendite per telefono), specifiche misure atte a garantire il rispetto degli obblighi precontrattuali previsti dalla disciplina *consumer rights*, oltre che strumenti specifici di tutela del consumatore in caso di attivazione non richiesta.

Per contro, a seguito di numerose segnalazioni da parte di singoli consumatori, associazioni di consumatori, microimprese, concorrenti, oltre che dell'AEEGSI, l'Autorità ha avviato un procedimento, in corso, nei confronti di Green Network per accertarne l'inottemperanza al provvedimento sanzionatorio per pratiche commerciali scorrette e procedure contrattuali non rispettose dei diritti del consumatore nel settore del *teleselling*¹¹⁷.

Inoltre, l'Autorità ha avviato tre nuovi procedimenti volti ad accertare eventuali violazioni del Codice del Consumo in relazione alle condotte tenute da quattro società operanti nella vendita al dettaglio di energia elettrica e gas naturale. Anche in questi casi, le condotte contestate riguardano: l'attivazione delle forniture in assenza di contatto o manifestazioni di volontà da parte del consumatore; la contrattualizzazione sulla base di informazioni ingannevoli e omissive circa lo scopo del contatto, l'identità della società, le caratteristiche e il prezzo dell'offerta, la possibilità di esercitare il diritto di recesso e le modalità di esercizio di tale diritto; nonché la richiesta del pagamento delle forniture non richieste, anche a fronte dei reclami dei consumatori. Inoltre, le procedure di acquisizione del consenso utilizzate dalla società non sembrano rispettare i requisiti formali previsti dal Codice del Consumo per il *teleselling*.

¹¹⁷ IP255.

Analogamente, nel settore delle comunicazioni l’Autorità ha irrogato una sanzione alla società Vodafone per aver attivato automaticamente il servizio accessorio “Vodafone Exclusive”, senza il consenso espresso e preventivo dei clienti (*opt-in*) e con addebito automatico del relativo costo mensile sul credito residuo dei clienti (1,90 euro), rifiutando inoltre le richieste di rimborso pervenute; l’Autorità ha ritenuto che tale condotta, con particolare riferimento ai contratti sottoscritti dopo il 13 giugno 2014, integrasse una violazione dell’art. 65 del Codice del Consumo¹¹⁸.

Per quanto riguarda il filone connesso dei problemi riscontrati nella fatturazione e riscossione dei corrispettivi, rilevano i casi condotti dall’Autorità nell’ambito delle forniture di acqua e energia elettrica.

In particolare, l’Autorità, sulla base di numerose segnalazioni di consumatori e associazioni di consumatori, ha accertato pratiche commerciali scorrette e aggressive nei confronti di gestori del servizio idrico integrato ACEA, ATO 2, GORI e Consorzio idrico Terra di lavoro¹¹⁹. Le pratiche scorrette sono consistite in: mancata effettuazione delle letture periodiche dei contatori; mancata acquisizione delle autoletture comunicate dagli utenti, con conseguente fatturazione sulla base di stime che a volte si sono rivelate errate o eccessivamente elevate, ovvero con l’invio di fatture di conguaglio pluriennali di elevata entità; mancato rispetto della periodicità di fatturazione, con invio di bollette relative a consumi pluriennali di elevato importo; procedure che ponevano sui consumatori gran parte dell’onere di pagamento dell’acqua non consumata effettivamente, a causa di perdite occulte nell’impianto idrico. Una volta emesse fatture di questo genere, alla scadenza del termine per il pagamento i gestori hanno avviato immediatamente le procedure di morosità, minacciando il distacco dell’utenza. Con riferimento alle pratiche di carattere aggressivo, l’Autorità ha sottolineato l’indebito condizionamento esercitato nei confronti dei consumatori per ottenere il pagamento di importi non corrispondenti ai consumi effettuati, oppure dovuti, ma con modalità e tempistiche diverse, facendo leva sulla minaccia di interrompere la fornitura - in regime di monopolio - di un bene vitale ed essenziale come l’acqua. Altra condotta ritenuta rilevante ha riguardato l’inefficiente gestione dei reclami. Da evidenziare che nel calcolo della sanzione l’Autorità ha tenuto conto che gli operatori nel corso del procedimento avevano posto in essere misure migliorative del servizio.

Analogamente, nel settore dell’energia elettrica, l’Autorità, sulla base di numerose segnalazioni di consumatori e associazioni di consumatori, ha concluso quattro procedimenti sanzionando ACEA, Edison, ENI, Enel energia

¹¹⁸ PS10186.

¹¹⁹ PS9916, PS9919, PS9923.

e Enel Servizio Elettrico¹²⁰. Nel corso del procedimento, l'AEEGSI (Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico) ha reso un articolato parere, nell'ambito della collaborazione prevista dal Protocollo di intesa tra le due Istituzioni, che ha permesso all'Autorità di individuare e accertare distinte pratiche aggressive. In particolare, i comportamenti sanzionati hanno riguardato la fatturazione e la richiesta di pagamento per bollette non corrispondenti a consumi effettivi e l'apposizione di ostacoli alla restituzione dei rimborsi. Tali comportamenti sono stati qualificati come pratiche commerciali scorrette e aggressive, idonee a condizionare indebitamente le scelte del consumatore. Nel corso dei procedimenti, gli operatori hanno proposto modifiche alle procedure utilizzate finora nella gestione delle istanze e dei reclami da parte dei consumatori e anche per migliorare i processi di fatturazione; in ragione di ciò le sanzioni sono state proporzionalmente ridotte.

Proseguendo nella rassegna dei casi che coinvolgono un numero molto elevato di clienti, rileva l'accertamento di pratiche commerciali scorrette nei confronti di Telecom e Wind, in occasione della riduzione del periodo di rinnovo delle offerte di telefonia mobile, sottoscritte dai propri clienti, da 30 a 28 giorni. L'Autorità ha ritenuto che l'imposizione unilaterale della riduzione da 30 a 28 giorni del periodo di rinnovo da parte dei due operatori telefonici abbia comportato un aggravio economico per tutti i clienti che non intendevano accettare tale modifica. Sulla base del Codice del Consumo le pratiche sono state ritenute aggressive in quanto idonee a limitare la libertà di scelta del consumatore e il conseguente esercizio del diritto di recesso, riconosciuto dalle norme di settore proprio quale tutela a fronte di una variazione contrattuale imposta dall'altro contraente¹²¹.

In altro settore, l'Autorità ha accertato una violazione al Codice del Consumo posta in essere dalla società Telepass consistente nell'attivazione di un nuovo servizio di assistenza definito "Opzione Premium", valido sull'intera viabilità stradale, raddoppiando il canone - da 0,78 euro a 1,5 euro mensili - senza richiedere preventivamente il consenso dei consumatori (*opt-in*) e limitandosi a prevedere una tacita adesione, salva la possibilità di formalizzare un espresso recesso dal contratto (*opt-out*). Per le modalità comunicative adottate, i consumatori erano stati, tra l'altro, indotti a ritenere che l'eventuale recesso dal servizio aggiuntivo avrebbe comportato altresì la rinuncia al servizio di pagamento automatizzato del pedaggio autostradale tramite l'apparato Telepass¹²².

¹²⁰ PS9354, PS9541, PS9542, PS9983.

¹²¹ PS10246, PS10247.

¹²² PS10297.

Crisi bancarie, servizi finanziari e assicurativi

Nel settore del credito, di particolare rilievo è il procedimento istruttorio condotto dall’Autorità nei confronti della Banca Popolare di Vicenza, che ha costretto nei fatti i propri clienti che chiedevano un mutuo agevolato a diventare soci, in modo da finanziare le operazioni di aumento del capitale sociale svolte nel 2013 e 2014. In particolare, per ottenere i cc.dd. “mutui soci”, caratterizzati da condizioni economiche agevolate rispetto ai prodotti di mutuo ordinario, i consumatori sono stati condizionati ad acquistare pacchetti minimi di azioni della Banca (pari a n. 100 azioni) e a non vendere tali pacchetti azionari, per continuare a beneficiare delle condizioni economiche agevolate. Inoltre, contestualmente alla sottoscrizione del “mutuo soci”, i consumatori sono stati anche indotti ad aprire un conto corrente riservato ai soci, con la prospettazione della necessità di instaurare presso la Banca un nuovo rapporto di conto corrente ai fini del perfezionamento del mutuo soci e della possibilità di usufruire, anche in questo rapporto, dei vantaggi della qualifica di soci. Tali comportamenti sono stati considerati integrare una pratica commerciale scorretta e sanzionati per un importo pari a 4.500.000 euro¹²³. Un altro procedimento istruttorio per verificare la scorrettezza di condotte analoghe è stato avviato dall’Autorità nei confronti di un’altra banca ed è tuttora in corso¹²⁴.

Nel settore finanziario si segnala il procedimento istruttorio condotto nei confronti di Agos Ducato per pratiche commerciali ingannevoli e aggressive nei rapporti di finanziamento dei consumatori. Le pratiche sono consistite nell’invio di lettere personalizzate ai clienti finanziati, dichiarative di condizioni economiche migliorative che poi non trovavano riscontro nella realtà, nella creazione di ostacoli all’estinzione anticipata del prestito personale di vari clienti e infine nei ripetuti solleciti di pagamento di rate scadute con modalità ritenute aggressive (via telefono, solleciti epistolari anche indirizzati a terzi tra cui datore di lavoro e familiari)¹²⁵.

Infine, è proseguita l’attività di *enforcement* dell’Autorità nei confronti di condotte per pratiche aggressive nel recupero crediti. In particolare l’Autorità ha sanzionato tre compagnie di assicurazioni - UnipolSai, Hdi Assicurazioni e Uniqa Assicurazioni - per aver messo in atto pratiche commerciali scorrette in quanto aggressive per recuperare i propri crediti. Le condotte si sono manifestate attraverso l’invio di atti giudiziari, senza rispettare il foro territoriale competente, quello cioè di residenza del cliente. Queste pratiche sono state considerate volte a determinare nel

¹²³ PS10363.

¹²⁴ PS10602.

¹²⁵ PS3330.

consumatore medio, indipendentemente dall'esercizio di un legittimo diritto di recupero del credito in sede giudiziale, un indebito condizionamento. Infatti, il destinatario era portato a ritenere che fosse preferibile pagare l'importo richiesto piuttosto che esporsi a un contenzioso giudiziario presso un foro diverso da quello della propria residenza, per evitare una comparizione in giudizio più onerosa e difficoltosa¹²⁶.

Tematiche ambientali e salutistiche

L'Autorità ha indirizzato la sua azione anche a tutela di quella parte di consumatori, in costante aumento, particolarmente attenta alle tematiche ambientali e ai vanti salutistici collegati al consumo di prodotti alimentari. I relativi casi possono inquadrarsi in una prospettiva di sostenibilità coerente con l'Agenda Onu 2030 per lo sviluppo sostenibile¹²⁷.

Rileva in tal senso il procedimento chiuso dall'Autorità nei confronti della casa automobilistica tedesca Volkswagen. In particolare, sulla scia del *dieselgate*, l'Autorità ha accertato la scorrettezza ai sensi del Codice del Consumo e sanzionato con il massimo edittale la condotta posta in essere dal gruppo tedesco per aver manipolato il sistema di controllo delle emissioni inquinanti. In particolare, la pratica ha riguardato la commercializzazione sul territorio italiano, a partire dal 2009, di autoveicoli diesel la cui omologazione era stata ottenuta attraverso l'utilizzo di un *software* in grado di alterare artificialmente il comportamento del veicolo durante i test di banco per il controllo delle emissioni inquinanti. Ciò al fine di fornire un risultato delle emissioni di ossido di azoto più basso di quello ottenibile nella modalità che invece si attiva nel normale utilizzo del veicolo su strada. Altro comportamento ritenuto rilevante ha riguardato la presenza, in vari cataloghi informativi e messaggi pubblicitari diffusi dal Gruppo, di specifici *green claims* che attribuivano al produttore una particolare sensibilità ambientale o una specifica attenzione al livello delle emissioni inquinanti delle proprie autovetture. L'Autorità, alla luce di quanto emerso nel corso del procedimento, ha ritenuto tali messaggi suscettibili di indurre in errore i consumatori, con riferimento alla vocazione ambientale, alla responsabilità sociale rivendicata dal produttore, nonché alle affermazioni del rispetto delle normative vigenti in materia¹²⁸. Casi del genere evidenziano come il massimo edittale attualmente previsto dalla legge per le sanzioni risulti assolutamente insufficiente a esplicare un efficace effetto deterrente, in

¹²⁶ PS10222, PS10273, PS10223.

¹²⁷ Tra i 17 obiettivi contemplati rileva qui in particolare l'obiettivo 12 "*Garantire modelli sostenibili di produzione e di consumo*", dove per sviluppo sostenibile si intende "*uno sviluppo che soddisfa i bisogni delle presenti generazioni senza compromettere la capacità delle future generazioni di soddisfare i propri*" (cfr. rapporto Our Common Future - 1987, ripreso dalla Dichiarazione di Rio 1992; stessa definizione è anche nella norma UNI ISO 26000:2010 sulla responsabilità sociale), tenuto conto dei tre fattori ambientale, sociale ed economico.

¹²⁸ PS10211.

considerazione della complessiva dimensione economica dell'impresa che ha posto in essere la pratica commerciale scorretta. Tuttavia si può ritenere che la decisione dell'Autorità sia idonea a produrre un indubbio effetto reale per le implicazioni in termini di possibili azioni di risarcimento del danno da parte dei consumatori, anche attraverso azioni di classe e in generale per l'effetto reputazionale.

Nella stessa prospettiva va considerato il procedimento condotto dall'Autorità nei confronti del Gruppo Green Power per pratiche commerciali scorrette, adottate nella vendita di impianti per lo sfruttamento dell'energia solare e la produzione di elettricità e calore. Tali condotte sono risultate scorrette e sono state sanzionate, in quanto ingannevoli sotto il profilo degli effettivi risparmi ottenibili dall'installazione e dei legami dell'azienda con il gruppo Enel e aggressive in quanto limitative del diritto di recesso¹²⁹.

Analogamente, in un altro caso si è ravvisata la scorrettezza della diffusione, sul sito internet di un produttore di ascensori, di messaggi, testuali e figurativi, relativi alle caratteristiche energetiche ed ecologiche dei prodotti offerti, che evocavano certificazioni e classificazioni di matrice UE (etichetta di efficienza energetica e marchio di qualità ecologica) rivelatesi non veritiere¹³⁰.

Nel settore agroalimentare, sempre esposto al rischio di condotte fraudolente oltre che particolarmente dannose per i consumatori e nocive per il mercato e l'economia nazionale, l'Autorità ha condotto una serie di istruttorie nei confronti di importanti aziende che commercializzano olio in Italia. Rilevano in tal senso i procedimenti dell'Autorità, avviati sulla base di una segnalazione fondata su test condotti dal laboratorio chimico dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, volti ad accertare la rispondenza tra le caratteristiche qualitative dichiarate sulle etichette e nelle campagne pubblicitarie e quelle organolettiche e chimiche effettivamente possedute dagli olii commercializzati come extra-vergine di oliva. All'esito di tali istruttorie l'Autorità ha accertato pratiche commerciali scorrette e sanzionato i produttori degli olii commercializzati con i marchi "Prima donna Lidl", "Pietro Coricelli Selezione", "Carapelli Il frantoio"¹³¹.

Altri casi

Un settore certamente innovativo riguarda possibili pratiche commerciali scorrette, ai sensi del Codice del Consumo, riconducibili alle inefficienze nei servizi pubblici. In tale ambito, l'Autorità ha avviato, d'ufficio, verifiche volte ad accertare la scorrettezza di condotte da parte di ATAC, società di trasporto pubblico locale di Roma, consistenti nella sistematica e persistente soppressione di corse programmate su linee

¹²⁹ PS9699.

¹³⁰ PS10302.

¹³¹ PS10283, PS10285, PS10286.

ferroviarie, avvenute per motivi presuntivamente riconducibili alla gestione dell'organizzazione del servizio, piuttosto che per cause esogene e occasionali¹³². Da notare che contestualmente all'avvio del procedimento, in una prospettiva di piena integrazione tra l'attività di tutela del consumatore e di *advocacy* in materia di concorrenza, è stata inviata una segnalazione ai sensi dell'art. 22, l. 287/1990, alla Regione Lazio (che nel 2007 aveva sottoscritto un contratto di servizio per la gestione delle stesse linee), per sottolineare come l'ente locale non abbia mai esercitato i propri poteri di intervento e sanzione, pur previsti dal Contratto di servizio, né abbia proceduto allo svolgimento di una gara per individuare un gestore efficiente.

Sempre in tema di inefficienze nei servizi di trasporto, si segnala altresì che, a seguito di svariate denunce da parte di singoli consumatori e di associazioni di consumatori, alcune delle quali trasmesse dall'Autorità di Regolazione dei Trasporti, l'Autorità ha deciso di avviare due distinti procedimenti in materia di pratiche commerciali scorrette nei confronti di società di trasporto ferroviario di lunga percorrenza Trenitalia e NTV: il primo, con riguardo ai sistemi elettronici di ricerca e acquisto delle soluzioni di viaggio; il secondo, in riferimento all'assistenza prestata alla clientela tramite *call center* telefonici¹³³.

Sono infine meritevoli di segnalazione altri casi di pratiche scorrette che riguardano l'offerta di autovetture a prezzi apparentemente favorevoli, che tuttavia erano riservati a chi avesse deciso di fruire di un contratto di finanziamento rateale. L'importo pubblicizzato è stato ritenuto non veritiero sia per chi desiderasse acquistare l'autovettura con modalità diverse dal finanziamento rateale, sia per chi volesse fruire del pagamento rateale in quanto, in questo caso, il prezzo avrebbe dovuto essere necessariamente incrementato del costo del finanziamento, circostanza non adeguatamente precisata nei messaggi pubblicitari diffusi dalle società produttrici delle autovetture a marchio Fiat, Toyota e Nissan¹³⁴.

L'Autorità ha infine proseguito la propria attività di contrasto nei confronti di pratiche già in passato più volte oggetto di accertamento e sanzione, tra cui la vendita di servizi di autonoleggio attraverso modalità piramidali¹³⁵, e nei confronti della compagnia aerea Brussels Airlines che continua ad applicare la regola della *no show rule*¹³⁶, per la quale se non si usufruisce del viaggio di andata si perde il diritto a quello di ritorno.

Nel corso del 2016 l'Autorità ha chiuso una serie di procedimenti in materia di clausole vessatorie. Un procedimento ha riguardato la società Paypal, che ha modificato le Condizioni d'uso diffuse sul sito Internet

¹³² PS10666.

¹³³ PS10578, PS10275.

¹³⁴ PS10083, PS10278, PS10279.

¹³⁵ PS10550.

¹³⁶ PS9446.

(www.paypal.com/it) eliminando alcune clausole vessatorie, in particolare quella contenuta nel Programma Protezione Acquisti (PPA), consentendo così all'acquirente di usufruire del rimborso se può provare la mancata consegna di un prodotto anche quando il venditore attesti a sua volta l'avvenuta consegna o spedizione, quella sulla legislazione applicabile e quella sulla giurisdizione competente, riportata alla competenza del foro di residenza del consumatore. Le nuove clausole contrattuali sono entrate in vigore dopo la decisione e sono state, peraltro, trasferite nelle Condizioni d'uso valide in tutta Europa¹³⁷. Altri procedimenti chiusi nel corso dell'anno hanno accertato la vessatorietà di clausole contrattuali in diversi settori, tra cui si segnalano quelle contenute nei modelli che il professionista All Assistance propone in qualità di intermediario per la gestione ed il risarcimento di sinistri¹³⁸; quelle relative allo *ius variandi*, presenti nelle condizioni generali di contratto dell'operatore H3G S.p.A¹³⁹; quelle infine contenute nel contratto di vendita di prodotti di arredamento, in merito alla possibilità di non sostituzione del frigorifero malfunzionante ancora in garanzia¹⁴⁰. Numerosi altri procedimenti per clausole vessatorie sono tuttora in corso.

Attività a livello UE e internazionale in materia di tutela del consumatore

247

L'Autorità ha partecipato attivamente a numerose iniziative promosse dalla Commissione Europea, volte a consentire la convergenza e cooperazione nella vigilanza sulle strategie commerciali transnazionali. Tali iniziative riguardano sia profili applicativi, come nel caso degli *sweep*, sia iniziative di formazione ed educazione sui diritti dei consumatori, sia infine proposte legislative afferenti l'ambito della tutela dei consumatori come, ad esempio, l'indagine conoscitiva sull'*e-commerce*, rientrante nella strategia del Mercato Unico Digitale, e la proposta di revisione del regolamento sulla cooperazione tra autorità nazionali in materia di tutela dei consumatori.

A livello internazionale, *e-commerce* e piattaforme digitali sono stati al centro dell'attenzione di organizzazioni come l'OCSE, che ha pubblicato nel maggio 2016 la Raccomandazione *Consumer Protection in E-commerce*.

¹³⁷ CV140.

¹³⁸ CV142.

¹³⁹ CV145.

¹⁴⁰ CV148.

Importanti iniziative sono state altresì portate avanti dalla Conferenza delle Nazioni Unite per il Commercio e lo Sviluppo (UNCTAD) e dall'International Consumer Protection and Enforcement Network (ICPEN), come specificato di seguito.

Iniziativa a livello UE

a. Collaborazione CPC, sweep, linee guida sulle pratiche scorrette e "progetto scuola"

Nel corso del 2016, coerentemente con quanto accaduto negli anni passati, l'attività dell'Autorità in materia di tutela del consumatore a livello UE si è svolta prevalentemente nell'ambito della rete europea di collaborazione CPC (*Consumer Protection Cooperation*), ai sensi del Regolamento (CE) n. 2006/2004 sulla cooperazione per la tutela dei consumatori. Nell'ambito della rete l'Autorità ha svolto un ruolo particolarmente attivo.

A seguito della crescente penetrazione di internet, dello sviluppo dell'*e-commerce* e del sempre più frequente utilizzo dei *social media*, lo scambio di informazioni e di esperienze (*best practices*) è essenziale per contrastare pratiche dannose per i consumatori, la cui rilevanza sempre più spesso travalica i confini nazionali e presenta caratteristiche comuni nei vari Paesi. Diventa quindi sempre più necessario che l'approccio all'*enforcement* sia coerente fra le varie autorità nazionali.

Tra le attività cui l'Autorità partecipa regolarmente ci sono gli *sweep* coordinati dalla Commissione UE. Essi consistono nella verifica "a tappeto", svolta contemporaneamente dalle autorità aderenti al CPC nell'arco di 3-4 settimane, di vari siti *web* che offrono prodotti o servizi ai consumatori. Ogni anno lo *sweep* affronta una specifica tematica di tutela del consumatore. Lo *sweep* avviato alla fine del 2015, e che ha visto i conseguenti interventi svolgersi nel 2016, ha riguardato l'applicazione della direttiva 2011/83/UE *consumer rights*, che disciplina le informazioni precontrattuali obbligatorie e i diritti dei consumatori nelle vendite a distanza e al di fuori dei locali commerciali, riguardando quindi anche le vendite *online*. Complessivamente, a livello UE sono stati esaminati 743 siti¹⁴¹: solo il 37% degli stessi è risultato rispettare i dettami delle norme; a seguito delle azioni svolte dalle autorità nazionali, nel mese di ottobre 2016 tale percentuale si era incrementata all'88%.

L'Autorità ha sottoposto a *sweep* vari siti italiani in diversi settori di *e-commerce*, sia nella vendita di prodotti di consumo che di servizi di vario tipo. Sono state riscontrate irregolarità soprattutto dal punto di vista informativo: sono risultate mancanti o riportate in maniera non sufficientemente chiara alcune informazioni esplicitamente richieste dalla

¹⁴¹ http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/sweeps/directive/index_en.htm#_ftn1.

direttiva, e concernenti il professionista, il prezzo e le sue componenti, le caratteristiche del prodotto o servizio e i diritti dei consumatori (ad esempio, il diritto di recesso). Trattandosi in gran parte di infrazioni non gravi e di carenze informative emendabili facilmente dai professionisti, si è in gran parte fatto ricorso allo strumento della *moral suasion*. Nei casi di infrazioni più serie, unite ad altre violazioni del Codice del Consumo, si è proceduto ad avvisi istruttori.

L'Autorità ha partecipato attivamente alla preparazione delle nuove linee guida per l'applicazione della direttiva 2005/29/CE relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno, pubblicate dalla Commissione nel maggio 2016. Pur non avendo carattere vincolante per le autorità degli Stati membri, le nuove linee guida sono uno strumento prezioso per consentire l'applicazione uniforme a livello europeo della direttiva sulle pratiche commerciali scorrette. Il nuovo documento di orientamento aggiorna il precedente di alcuni anni fa, alla luce dello sviluppo delle transazioni via internet e quindi di nuove modalità di offerta di prodotti e servizi, quali quello degli intermediari *online*. Nell'elaborarlo, la Commissione Europea si è basata non solo sulla giurisprudenza della Corte di Giustizia, ma anche e in misura ampia sulla casistica di *enforcement* degli Stati membri; in tale ambito, ha trovato riconoscimento il ruolo di rilievo dell'Autorità, che per quantità e qualità dell'attività svolta ogni anno, si colloca fra le autorità nazionali più efficaci: ne è prova l'elevato numero di decisioni dell'Autorità citate nel documento.

Nel 2016 è proseguita poi la collaborazione dell'Autorità con la Commissione Europea nelle campagne di sensibilizzazione dei consumatori sui loro diritti e, in particolare, sulle nuove tutele che li garantiscono nel commercio elettronico e contro le pratiche commerciali scorrette. La nuova campagna ha puntato a evidenziare le qualità della rete, ma anche i possibili raggiri con questa avvertenza: "*La rete è un'opportunità, usala bene*".

In particolare, Autorità, Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca (MIUR) e Commissione Europea, fin dal 2015, hanno promosso una campagna di comunicazione basata su tre pilastri - radio-tv, internet media e stampa - con l'obiettivo di divulgare presso gli studenti la conoscenza delle norme vigenti in materia di tutela dei consumatori e innescare così anche un meccanismo di moralizzazione dei comportamenti delle imprese.

Nello specifico, in una prima fase, è stata attuata una campagna nelle scuole medie superiori che ha coinvolto studenti tra i 16 e i 19 anni - già consumatori a pieno titolo, soprattutto per quanto riguarda gli acquisti *online* effettuati con i *devices* mobili - presso istituti scolastici selezionati dal MIUR o che ne hanno fatto richiesta, in tutte le Regioni d'Italia¹⁴². In una seconda

¹⁴² Sono stati realizzati, tra l'altro, incontri presso varie scuole di Roma, di Napoli, di Milano e di Reggio Calabria. Il riscontro ottenuto da parte sia degli studenti che dei docenti è stato molto positivo; questi ultimi, inoltre, hanno partecipato a incontri di formazione dedicati alle tematiche in questione.

fase, nel mese di luglio 2016, su tutti i canali radiotelevisivi della RAI è andato in onda uno spot che, secondo i dati forniti dal Dipartimento Editoria, è stato visto e ascoltato complessivamente da 100 milioni di utenti. Da ultimo, è stato realizzato un progetto di alternanza scuola-lavoro per gli studenti degli ultimi anni di scuola superiore¹⁴³ ed è stata conclusa una convenzione con l'Università Bocconi di Milano.

b. La revisione del Regolamento sulla cooperazione amministrativa tra le autorità nazionali responsabili della esecuzione della normativa che tutela i consumatori

Il 25 maggio 2016 la Commissione Europea ha adottato - in esito a un ampio processo di consultazione dei soggetti interessati - una proposta di Regolamento sulla cooperazione amministrativa in materia di *enforcement* del diritto dei consumatori, destinata a sostituire il vigente Regolamento 2006/2004/CE.

La proposta della Commissione muove dalla constatazione dell'accresciuta vulnerabilità dei consumatori rispetto a pratiche commerciali scorrette che dispieghino i propri effetti di perturbazione del mercato in diversi Stati membri. Pertanto, la Commissione si prefigge l'obiettivo di rafforzare i meccanismi di cooperazione tra le autorità nazionali, al fine di individuare e reprimere più agevolmente i casi di infrazioni transfrontaliere e diffuse e valutare queste ultime in maniera uniforme e coerente all'interno del territorio dell'Unione. Ad avviso dell'Autorità, una revisione del Regolamento sulla cooperazione amministrativa in materia di protezione dei consumatori è certamente auspicabile, per assicurare l'armonizzazione e l'integrazione dei poteri istruttori e decisori che consentano alle autorità competenti di coordinarsi più efficacemente nell'accertamento e nella repressione delle infrazioni transfrontaliere.

Come già auspicato dall'Autorità in sede di consultazione pubblica, la proposta della Commissione espande e rafforza in misura significativa i poteri minimi di cui devono essere dotate le autorità competenti per reprimere efficacemente e tempestivamente le infrazioni intra-unionali del diritto dei consumatori. A tale riguardo, l'Autorità aveva ripetutamente segnalato che l'imperfetto allineamento dei poteri investigativi e repressivi delle autorità competenti risulta suscettibile di pregiudicare l'operatività pratica dei meccanismi di cooperazione previsti dal Regolamento¹⁴⁴. Queste lacune

¹⁴³ Il progetto ha visto coinvolti, tra l'altro, il Liceo Mamiani di Roma, che in 5 giorni di incontri ha coinvolto gli studenti in attività pratiche di soluzione di casi concreti, e il Liceo Tasso di Roma, con una visita nella sede dell'Autorità.

¹⁴⁴ Ad esempio, l'impossibilità giuridica per talune autorità di intervenire in relazione a pratiche già cessate, impone, nei fatti, all'autorità del Paese di stabilimento dei consumatori danneggiati, di corredare la propria richiesta di adozione di misure esecutive ai sensi dell'articolo 8 del Regolamento con la prova difficilmente attingibile della attualità della condotta illecita. Agli operatori commerciali stabiliti in queste giurisdizioni, pertanto, è sufficiente desistere dal comportamento illegittimo quando abbiano sentore della pendenza di un accertamento, per evitare le conseguenze giuridiche dell'infrazione. In altre ipotesi, la mancanza di poteri sanzionatori in capo all'autorità richiesta, priva il meccanismo di assistenza di ogni utilità, almeno quando

hanno comportato negli anni un ricorso agli strumenti di cooperazione regolamentari meno frequente di quanto sarebbe stato auspicabile, inducendo talora l'autorità del Paese di stabilimento dei consumatori ad adottare direttamente le misure esecutive ritenute adeguate al caso di specie, la cui esecuzione transfrontaliera si è rivelata problematica.

Nella posizione espressa in tale sede, tuttavia, l'Autorità ha ritenuto che la codificazione ed il rafforzamento dei meccanismi di coordinamento delle attività di *enforcement* in presenza di violazioni diffuse del diritto dei consumatori, che rappresentano la più rilevante innovazione della proposta di Regolamento, non dovrebbero generare ingiustificate rigidità, che rischiano di compromettere l'uso efficace delle limitate risorse umane e finanziarie a disposizione delle autorità competenti. Pertanto, l'Autorità ha suggerito un ripensamento della sezione della proposta dedicata alle azioni comuni per le infrazioni diffuse aventi una dimensione unionale che - pur riconoscendo l'utilità del ruolo di coordinamento della Commissione - non riducesse le competenze delle autorità nazionali a un ruolo meramente ancillare e, soprattutto, salvaguardasse la necessaria flessibilità in ordine all'adesione all'azione comune e alla selezione delle strategie di *enforcement* più appropriate da parte dei soggetti che in ciascuno Stato membro sono deputati ad assicurare la tutela dei consumatori. Inoltre, l'Autorità interagisce costantemente con i servizi del Ministero dello Sviluppo Economico, che partecipano al negoziato in corso sulla proposta.

c. Le proposte di direttiva sulla fornitura di contenuti digitali e sulla vendita a distanza di beni tangibili

In data 11 dicembre 2015, la Commissione Europea ha adottato due distinte proposte legislative, relative rispettivamente alla fornitura di contenuti digitali e alla vendita a distanza di beni tangibili, attualmente in discussione in Consiglio.

Per quanto attiene alla proposta di direttiva sulla fornitura di contenuti digitali ai consumatori, l'Autorità ha espresso un orientamento favorevole sull'impianto complessivo del testo e sull'armonizzazione dei diritti nazionali che ne conseguirebbe, ritenendo tuttavia utile sviluppare delle osservazioni ulteriori intese ad assicurare la coerenza interna del *corpus* normativo in materia di tutela del consumatore, con particolare riguardo alla disciplina delle clausole abusive, delle pratiche commerciali scorrette e dei diritti dei consumatori.

In particolare, con riferimento al campo di applicazione della proposta, l'Autorità ritiene essenziale che esso si estenda - come proposto dalla Commissione - alle ipotesi in cui il consumatore fornisca attivamente una controprestazione non pecuniaria sotto forma di dati personali o di

l'irrogazione di una sanzione capace di dissuadere l'autore della violazione dalla reiterazione dell'illecito sia considerata indispensabile dall'autorità richiedente.

qualsiasi altro dato. In molti casi, il consumatore accede al contenuto digitale gratuitamente, ovvero senza un esborso monetario: l'accesso, tuttavia, può essere retribuito attraverso la fornitura di dati personali dell'utente, ovvero tramite la rinuncia a diritti disponibili. Si tratta, in tali ipotesi, di contratti con prestazioni corrispettive, cui dovrebbe essere applicabile la disciplina a tutela del consumatore.

L'Autorità ha espresso perplessità sulla formulazione dell'articolo 6 della proposta di direttiva, che modifica la nozione di conformità, individuando nel testo del contratto il parametro privilegiato della valutazione e disponendo che possa farsi ricorso a criteri oggettivi estranei al contratto stesso (quali l'idoneità del contenuto digitale fornito a soddisfare gli scopi per cui un contenuto del medesimo tipo sarebbe abitualmente utilizzato) solo se detto contratto non stabilisca in modo chiaro e comprensibile i requisiti e le caratteristiche del contenuto digitale fornito.

Ad avviso dell'Autorità, questa scelta della Commissione rischierebbe di comprimere la tutela contrattuale del consumatore, in quanto potrebbe incentivare l'adozione di strategie opportunistiche da parte dei fornitori intese a circoscrivere le funzionalità e le prestazioni del contenuto digitale attraverso le condizioni generali di contratto (che il consumatore raramente consulta con la necessaria attenzione), al fine di limitare il rischio di una contestazione basata sul difetto di conformità.

Infine, l'Autorità ha condiviso la struttura e la gerarchia dei rimedi proposte dalla Commissione, segnalando, tuttavia, che l'esclusione del rimedio della risoluzione nel caso di difetti di conformità di minore rilievo risulterebbe redatta in termini più ampi di quanto previsto dalla direttiva 99/44/CE. La diversità di formulazione potrebbe indurre a una interpretazione restrittiva dei casi in cui il rimedio della risoluzione sia effettivamente disponibile, compromettendo l'efficace tutela delle ragioni del consumatore. Quest'esito risulterebbe ancor meno accettabile nelle ipotesi in cui il consumatore - avendo avuto accesso alla fornitura del contenuto digitale a fronte di un corrispettivo di natura non monetaria - non possa comunque disporre del rimedio della riduzione del prezzo, con il risultato paradossale di una lacuna di tutela.

Iniziativa a livello internazionale

a. Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE)

L'Autorità ha partecipato attivamente ai lavori del Comitato sulla *Consumer Policy* dell'OCSE, che si è riunito ad aprile e a novembre 2016. Su impulso del Comitato, nel marzo 2016 l'OCSE ha pubblicato la Raccomandazione *Consumer Protection in E-commerce*, che ha rivisitato un'analoga Raccomandazione elaborata nel 1999. Il documento contiene indicazioni utili a un aggiornamento delle normative nazionali a tutela del consumatore, nell'ottica di affrontare le nuove questioni poste dallo sviluppo

del commercio *online* e a consolidare la fiducia dei consumatori verso tale tipo di transazioni. La normativa italiana in materia è risultata in linea con le raccomandazioni espresse dall'OCSE.

Sempre con riferimento agli scambi *online*, la discussione in Comitato ha condotto alla redazione del documento *Protecting consumers in peer platform markets*, che evidenzia che l'affermazione delle piattaforme di *sharing economy* ha dato impulso alle transazioni dirette tra consumatori (*peer-to-peer*). Il contributo pone le basi per un'analisi su tre ordini di questioni: meccanismi di costruzione della fiducia dei consumatori, applicabilità delle norme a tutela del consumatore agli scambi *peer-to-peer*, applicabilità delle stesse norme alle piattaforme digitali.

Il Comitato sulla *Consumer Policy* sta anche predisponendo un rapporto sull'uso dell'analisi comportamentale (*behavioural insights*) nell'ambito della tutela del consumatore. Il rapporto contempla l'uso di tale strumento sia nella definizione di politiche e normative a tutela del consumatore, sia ai fini dell'*enforcement* nei casi specifici.

b. Conferenza delle Nazioni Unite per il commercio e lo sviluppo (UNCTAD)

In occasione della quindicesima sessione del Gruppo Intergovernativo di Esperti di diritto e politica della concorrenza, tenutasi a Ginevra nell'ottobre 2016 sotto l'egida dell'UNCTAD, si è svolta anche la prima sessione del Gruppo Intergovernativo di Esperti (IGE) di politica dei consumatori dell'UNCTAD ("IGE consumatori"), istituito con la risoluzione 70/186 sulla protezione dei consumatori, adottata dall'Assemblea Generale il 22 dicembre 2015, col fine di promuovere e assicurare l'attuazione, da parte dei Membri, delle Linee Guida¹⁴⁵ delle Nazioni Unite per la protezione dei consumatori, approvate nella stessa risoluzione.

La prima sessione dell'IGE consumatori è stata l'occasione per discutere il metodo e il programma di lavoro per il periodo 2016-2020. Per quanto riguarda il metodo di lavoro, le funzioni e modalità operative adottate saranno analoghe a quelle dell'IGE concorrenza. In termini di programma, le prossime questioni affrontate saranno l'esame degli assetti giuridici e istituzionali delle autorità preposte alla protezione dei consumatori, con particolare attenzione agli strumenti di cooperazione bilaterale e multilaterale e alla tutela del consumatore nell'ambito del commercio elettronico. Sulla scia dell'esperienza dell'IGE concorrenza, l'IGE consumatori ha deciso l'adozione di altri strumenti per promuovere l'attuazione delle Linee Guida, tra cui le attività di *peer review* e i programmi di assistenza tecnica e *capacity building*, auspicando un numero sempre maggiore di Paesi disposti a finanziare e condurre programmi di assistenza tecnica.

¹⁴⁵ Disponibili su: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditccplpmisc2016d1_en.pdf.

c. International Consumer Protection and Enforcement Network (ICPEN)

L'Autorità aderisce all'ICPEN, che riunisce i 60 principali organismi che si occupano di protezione del consumatore nel mondo. L'Autorità ha partecipato attivamente ai lavori dell'organismo, apportando la propria esperienza e rappresentando le proprie *best practices* nel contrasto alle condotte nocive per i consumatori. L'Autorità è attualmente membro dell'*Advisory Working Group* che fornisce supporto alla Presidenza di turno nella gestione delle attività.

Nel corso delle due Conferenze ICPEN, tenutesi nel 2016 a Londra e in Baviera, è stato approfondito, tra l'altro, l'intreccio sempre più evidente tra questioni di tutela del consumatore e gestione dei dati personali, determinato soprattutto dallo sviluppo delle piattaforme digitali. In quest'ambito, è stato rilevato come la crescente disponibilità di dati personali, da un lato, e sistemi sofisticati di elaborazione, dall'altro, consenta alle imprese di configurare i servizi offerti, le relative modalità di prestazione, i prezzi e la stessa comunicazione pubblicitaria in base alle specifiche caratteristiche di ogni singolo utente. Per tale motivo, le condizioni di accesso e gestione dei dati personali possono travalicare i confini della tutela della *privacy* e acquisire una forte pregnanza nei rapporti economici. Le modalità e condizioni di acquisizione di dati personali sembrano porsi al confine tra la disciplina della *privacy* e quella della protezione del consumatore, dal momento che pratiche scorrette in tale ambito, pur non determinando un immediato danno economico al consumatore, possono tradursi in un sostanziale vantaggio economico per l'impresa che le attua. Inoltre, è stato sottolineato come un'efficace attività di *enforcement* a protezione del consumatore possa giocare un ruolo importante nell'accrescere la fiducia dei consumatori rispetto agli acquisti *online* e consentire di cogliere appieno le potenzialità dell'*e-commerce*.

Un ulteriore tema affrontato dall'ICPEN nel 2016 è stato la relazione tra protezione del consumatore e tutela della concorrenza. Sono state evidenziate sia la coerenza tra gli obiettivi perseguiti dalle due discipline sia le possibilità di conseguire importanti sinergie, soprattutto laddove le due competenze risiedono nella stessa istituzione, come nel caso dell'Autorità italiana. È stata altresì ribadita l'opportunità di un approccio coerente tra le due discipline e prospettata l'opportunità di avviare contatti tra l'ICPEN e la rete delle autorità di concorrenza (ICN, *International Competition Network*), quanto meno per una reciproca informazione e consapevolezza sulle questioni affrontate.

Industria primaria, energia, trasporti e commercio

E-Commerce

Alla luce del costante sviluppo dell'*e-commerce* e della maggiore asimmetria informativa tra professionista e consumatore che caratterizza tali vendite rispetto a quelle tradizionali, l'Autorità ha continuato a monitorare le pratiche commerciali affermate ed emergenti tra i professionisti, concentrandosi in particolare sulla messa a disposizione - da parte sia dei siti di vendita diretta sia dei *marketplace* (ossia delle piattaforme di vendita messe a disposizione di venditori terzi indipendenti) - delle informazioni pre-contrattuali obbligatorie e delle informazioni sul recesso e sulla garanzia legale di conformità, previste dal Codice del Consumo per consentire al consumatore la verifica della convenienza della transazione e della conformità dei beni/servizi forniti alle dichiarazioni del professionista e l'esercizio dei diritti post-vendita; inoltre è continuato il contrasto alla vendita di prodotti di cui il professionista non ha la disponibilità.

Diritti dei consumatori sulle piattaforme di vendita online

Nel 2016 l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio nei confronti di Amazon EU e di Amazon Services Europe (ASE), riguardante il rispetto degli obblighi informativi precontrattuali previsti dal Codice del Consumo per le vendite a distanza, oltre che le condotte poste in essere da ASE relativamente all'esercizio dei diritti post-vendita dei consumatori per gli acquisti da venditori terzi sul *marketplace*.

L'Autorità ha contestato ad Amazon EU - responsabile delle vendite ai consumatori effettuate attraverso il proprio sito italiano Amazon.it - e ad ASE - gestore della piattaforma Amazon *marketplace*, che permette a venditori terzi di vendere i propri prodotti attraverso il sito www.amazon.it - che nel corso dell'iter di acquisto, sia nel caso di vendita diretta, sia nel caso di acquisto sul *marketplace*, non venivano fornite in maniera chiara e immediatamente percepibile le informazioni sul diritto di recesso, sull'esistenza e sulle condizioni dell'assistenza post-vendita al consumatore, dei servizi post-vendita e delle garanzie commerciali e sul promemoria dell'esistenza della garanzia legale di conformità per i beni, in violazione dell'art. 49, comma 1, del Codice del Consumo, nonché sul diritto di recesso dell'art. 51, comma 2, del medesimo Codice per la mancata informativa sul diritto di recesso immediatamente prima dell'inoltro dell'ordine. Con specifico riferimento alle transazioni concluse sul *marketplace*, infine, Amazon non informava adeguatamente in merito alla reale identità del

contraente, né al concreto ruolo svolto da essa stessa nella transazione, né chi avrebbe prestato la garanzia legale di conformità, in contrasto con gli artt. 49, comma 1, lett. a), e 51, comma 2, del Codice del Consumo.

In concreto, l'Autorità ha ritenuto che la lacunosità dell'informazione fornita da Amazon nelle vendite *marketplace* poteva ingenerare nel consumatore la convinzione che la controparte commerciale fosse comunque Amazon, piuttosto che terzi indipendenti, e che questa fosse tenuta alla prestazione della garanzia legale e ad accettare il ripensamento.

Il ruolo significativo svolto da Amazon in tutte le transazioni ospitate sul sito Amazon.it, e in particolare in quelle svolte da venditori terzi attraverso il *marketplace* (tra cui la fornitura di una serie di servizi ai fornitori terzi, ad esempio di pagamento, logistica, *web store*, pubblicità), nonché il fatto che essa riscuotesse una percentuale sulle operazioni effettuate da venditori terzi e predisponesse le modalità di vendita cui essi si dovevano attenere, ha portato l'Autorità a concludere che il ruolo di Amazon non fosse quello di un semplice intermediario neutrale che si limita a fornire un servizio di *hosting*. Perciò, l'Autorità ha ritenuto che Amazon (e in particolare ASE) dovesse rispondere direttamente delle contestate omissioni informative sul *marketplace*.

Tale procedimento costituisce la prima applicazione da parte dell'Autorità del principio, espresso a livello comunitario sia nel considerando 20 della direttiva 2011/83/UE sui diritti dei consumatori, sia nelle Linee Guida sull'applicazione della medesima direttiva, secondo cui il campo di applicazione della direttiva riguardo al rispetto dei diritti dei consumatori nelle vendite a distanza si estende anche a “*quei regimi [organizzati di vendita o di prestazione di servizi a distanza] offerti da un terzo diverso dal professionista ma utilizzati da quest'ultimo, come una piattaforma online*”, ossia al gestore di una piattaforma *marketplace*. Nel corso del procedimento ASE e Amazon EU hanno realizzato una serie di misure correttive per eliminare parzialmente i profili di illiceità accertati, inducendo l'Autorità ad applicare un'attenuante alla sanzione inflitta.

A conclusione del procedimento, l'Autorità ha irrogato sanzioni amministrative pecuniarie di 220.000 euro per ASE e di 80.000 euro per Amazon EU.

La fornitura delle informazioni sui diritti dei consumatori previste dal Codice del Consumo per le vendite a distanza

L'Autorità ha svolto una vigorosa attività di *moral suasion* per assicurare il rispetto dei diritti informativi previsti dal Codice del Consumo in merito alle informazioni precontrattuali, al recesso, alla garanzia legale e agli ODR (*Online Dispute Resolution*).

Un primo insieme di interventi è avvenuto a seguito dei risultati della verifica dell'applicazione degli artt. 49, 52, 53 e 54 del Codice del Consumo

da parte di alcuni primari siti di *e-commerce*, svoltasi a partire dall'ottobre 2015 nell'ambito di uno *sweep* coordinato dalla Commissione Europea, avente ad oggetto la verifica del rispetto della direttiva *consumer rights* 2011/83/EU. Tale verifica ha riguardato: *i*) la messa a disposizione del consumatore delle informazioni precontrattuali previste dall'art. 49 del Codice del Consumo¹⁴⁶; *ii*) la chiara avvertenza, durante il processo di acquisto, dell'insorgere di un "obbligo di pagare" un determinato prezzo, prima che il consumatore perfezioni e inoltri l'ordine; *iii*) la conformità dell'informativa del recesso alle prescrizioni del Codice del Consumo, ivi inclusa la disponibilità di un modulo *online* e di un *link* sulla *homepage* che rinvii alle modalità e condizioni del recesso; *iv*) la presenza di una casella di posta elettronica cui rivolgersi per informazioni e reclami o, in mancanza, di un *form* precompilabile e salvabile (anche informaticamente) dal consumatore. La verifica effettuata ha fatto emergere profili di non conformità alla Direttiva, rimossi dai professionisti a seguito dell'intervento di *moral suasion* dell'Autorità, nei siti *Leroy Merlin.it*, *Privatesportshop.it*, *Yoox.it* e *Zalando.it*.

Un secondo insieme di interventi, anche a seguito di segnalazioni dei consumatori, è stato effettuato nei confronti di 10 operatori dell'*e-commerce*, che hanno posto rimedio alle carenze informative riscontrate nei propri siti interni sulla garanzia legale di conformità e sul diritto di recesso, introducendo le informazioni previste dal Codice del Consumo¹⁴⁷. Infine, un'attività di *moral suasion* è stata condotta rispetto ad altri 9 professionisti di grandi dimensioni, in merito ai medesimi profili citati e, inoltre, all'assenza di un'adeguata informativa circa la possibilità di utilizzare procedure di risoluzione extragiudiziale delle controversie in conformità alla disciplina europea¹⁴⁸.

Da ultimo, le limitazioni della durata della garanzia legale e del termine entro cui esercitare il diritto di recesso sono state oggetto anche di un intervento istruttorio nel settore della vendita fisica di beni e, in particolare, della produzione, installazione e manutenzione di ascensori, montacarichi e tappeti mobili nei confronti di Otis Servizi S.r.l., uno dei principali operatori in Italia, all'esito del quale l'Autorità ha accertato una violazione degli artt. 20, 24 e 25, lettera d), del Codice del Consumo e irrogato una sanzione amministrativa pecuniaria di 150.000 euro ¹⁴⁹.

¹⁴⁶ Con particolare riguardo all'identità del professionista (denominazione, indirizzo postale, recapiti telefonici e fax), alle caratteristiche principali dei beni e servizi posti in vendita, al prezzo totale dei beni, comprensivo di imposte, nonché delle spese aggiuntive di spedizione e consegna, a mezzi e modalità di pagamento, alle modalità di consegna dei beni di consumo, alla procedura e alle modalità di reclamo.

¹⁴⁷ L'intervento ha riguardato i professionisti operanti attraverso i siti *Bestpricestore.it*, *Bose.it*, *Xenonper-tutti.it*, *Incassoincucina.it*, *daincasso.it*, *ludos.it*, *mainstore.it*, *nikond800shop.com*, *eshop.asus.com/it* nonché le società DB Technology e Monos Technology.

¹⁴⁸ Direttiva ADR e Regolamento ODR.

¹⁴⁹ PS10125.

Mancata consegna

Proseguendo un filone già ampiamente battuto negli anni passati, nel 2016 l'Autorità ha concluso 7 procedimenti¹⁵⁰ riguardanti l'offerta, su siti dedicati, di beni a prezzi particolarmente convenienti per spingere i consumatori a ordinarli e a procedere contestualmente al pagamento senza che ad esso seguisse la consegna della merce o il rimborso del prezzo pagato, per un'elevata percentuale degli ordini ricevuti. In genere, il filone riguarda professionisti che operano senza disporre di un magazzino di dimensioni adeguate, che utilizzano il prezzo pagato dal cliente per acquistare il prodotto presso grossisti e altri rivenditori.

L'Autorità, confermando il proprio orientamento, ha ritenuto che tale condotta violasse gli artt. 20, 24, 25 e 61 del Codice del Consumo e ha quindi irrogato sanzioni amministrative pecuniarie per un totale di 1.380.000 euro: 300.000 euro a RG GROUP, 400.000 euro a Techmania S.r.l., 200.000 euro a Mobile Store S.r.l., 180.000 euro a WM S.r.l.s., 50.000 euro a Aquila S.r.l., 100.000 euro a R.M.B.S. S.r.l. e infine 150.000 euro a SAMI S.r.l.s.. In 6 casi su 7 l'Autorità aveva disposto in via cautelare la sospensione dell'attività dei siti in questione e nessuno di essi ha ripreso la propria attività.

Energia - Vendita al dettaglio di energia elettrica e gas

L'attività dell'Autorità ha riguardato tutte le fasi del rapporto di consumo, dalla sua instaurazione (che deve essere basata sul consenso consapevole del consumatore e su informazioni corrette), al suo naturale decorso (durante il quale il consumatore ha diritto a pagare soltanto in ragione di quanto effettivamente consumato) e alla sua interruzione (che non deve trovare indebiti ostacoli).

Gestione delle istanze dei consumatori riguardanti la fatturazione dei consumi

Nel maggio 2016, l'Autorità ha chiuso quattro procedimenti¹⁵¹ nei confronti di ENEL Energia S.p.A., ENEL Servizio Elettrico S.p.A. (congiuntamente, Enel), Edison Energia S.p.A., Acea Energia S.p.A. e Eni S.p.A., a fronte di numerose segnalazioni di consumatori e loro associazioni, aventi ad oggetto la gestione delle istanze dei consumatori riguardanti la fatturazione dei consumi di energia elettrica e gas. Nel corso di tali procedimenti, l'Autorità ha accertato che i professionisti menzionati non hanno esercitato la diligenza richiesta per tenere indenni i consumatori dalle conseguenze patrimoniali di errori ripetuti e sistematici nelle stime dei consumi, del protrarsi della fatturazione basata su stime e di inefficienze

¹⁵⁰ PS10170, PS10171, PS10195, PS10216, PS10235, PS10303, PS10319.

¹⁵¹ PS9354, PS9541, PS9542, PS9883.

nel complessivo processo di rilevazione dei consumi effettivi e della conseguente fatturazione. Al contrario, essi hanno messo in atto pratiche aggressive, volte a ottenere il pagamento di crediti non definiti nel loro ammontare o inesistenti, a ostacolare il rimborso dei crediti maturati e - nel caso della sola ENEL - a esigere interessi di mora, non dovuti, a causa del mancato recapito o del recapito tardivo delle fatture.

In particolare, l'Autorità ha contestato a tutti i professionisti una prima complessa pratica commerciale scorretta, articolata in numerose condotte, consistente nell'inadeguata gestione delle istanze e delle comunicazioni di clienti finali riguardanti la fatturazione dei consumi di elettricità e/o gas naturale, nonché i malfunzionamenti del processo di fatturazione. I professionisti, nelle more di una risposta adeguata e risolutiva, avevano proceduto all'avvio o alla prosecuzione delle attività di riscossione (sollecito, messa in mora e al distacco, anche senza preavviso) delle fatture oggetto di tali istanze e comunicazioni.

L'Autorità ha ritenuto che tali condotte, in quanto costituenti una violazione del diritto del cliente a ricevere un'adeguata ed effettiva assistenza e verifica dei propri consumi prima del pagamento delle fatture contestate, integrassero una pratica commerciale aggressiva, poiché l'incombente minaccia dell'avvio/prosecuzione delle procedure di riscossione costituisce, alla luce dell'essenzialità delle forniture elettriche e dell'insostituibilità (almeno nell'immediato) di quelle del gas, un indebito condizionamento delle scelte del consumatore in merito al pagamento dei consumi non verificati e alla presentazione delle istanze/comunicazioni, in violazione degli artt. 20, 24 e 25 del Codice del Consumo.

La seconda pratica commerciale scorretta contestata ha riguardato la mancata o ritardata restituzione di importi dovuti a vario titolo ai clienti finali, a causa di procedure gestionali e informatiche inadeguate, nonché la carente informazione in bolletta sull'esistenza di un credito a favore del cliente e delle modalità di rimborso a disposizione e l'assenza di tali informazioni nelle Condizioni Generali di Contratto. Tale condotta è stata considerata un ostacolo all'esercizio del diritto alla restituzione delle somme indebitamente versate dai consumatori (a prescindere dall'esistenza di un reclamo/istanza in tal senso), che configura una distinta pratica commerciale aggressiva, in violazione degli artt. 20, 24 e 25 del Codice del Consumo.

Inoltre, nel caso di ENEL Energia ed ENEL Servizio Elettrico ("ESE") è stata accertata una terza pratica commerciale scorretta, consistente nell'addebito di interessi di mora per tardivo pagamento, anche in caso di bollette recapitate in ritardo o non recapitate. Tale condotta è stata ritenuta una pratica commerciale aggressiva, in violazione degli artt. 20, 24 e 25 del Codice del Consumo.

L'esame delle condotte dei professionisti in materia di gestione delle

istanze relative alla fatturazione dei consumi, è stato l'occasione per meglio definire l'ambito di intervento dell'Autorità nei settori regolati dall'AEEGSI. Oggetto di contestazione non sono state infatti né la fatturazione su consumi stimati, né i criteri di stima (oggetto di regolazione), né il diritto dei professionisti ad ottenere il pagamento dei consumi realmente effettuati dai consumatori morosi, attraverso le procedure di messa in mora e sospensione della fornitura disciplinate dall'AEEGSI. L'Autorità, in coerenza con precedenti interventi, ha invece sottolineato l'aggressività di pratiche commerciali che - prima ancora che sia stato definito l'ammontare del credito effettivamente vantato dal professionista alla luce delle contestazioni del consumatore - mirano a condizionare indebitamente il consumatore stesso inducendolo a pagare somme in parte non dovute per il timore della sospensione della fornitura di un servizio essenziale. Tali pratiche sono state analizzate con particolare riferimento al mercato libero, con riguardo ai reclami sia scritti che orali. Le pratiche di cui è stata accertata la scorrettezza configuravano quindi violazioni degli obblighi di diligenza professionale, che non solo attenevano ad ambiti non regolati o solo parzialmente regolati dall'AEEGSI, ma che presentano profili di aggressività rispetto ai quali l'Autorità, a differenza del regolatore, ha piena e specifica competenza a intervenire a tutela dei consumatori, come peraltro riconosciuto dall'AEEGSI stessa nel suo parere. Nel corso dei procedimenti, gli operatori hanno proposto e attuato, in misura differenziata, modifiche migliorative delle procedure utilizzate nella gestione delle istanze e dei reclami da parte dei consumatori e, in ragione di ciò, l'Autorità ha applicato riduzioni di sanzioni. L'Autorità ha irrogato sanzioni amministrative pecuniarie, in particolare 5.600.000 a ENEL, 3.600.000 ciascuno a ENI e ACEA, 1.700.000 circa a EDISON.

Conclusione di contratti e attivazione di forniture non richiesti

L'Autorità ha proseguito la propria attività nel settore della vendita al dettaglio di energia elettrica e gas sul mercato libero, volta sia al contrasto dell'instaurazione di rapporti di fornitura non richiesti (cc.dd. "contratti non richiesti"), accompagnati anche dall'attivazione della relativa fornitura non richiesta (cc.dd. "attivazioni non richieste"), sia a garantire il rispetto dei diritti dei consumatori nella conclusione di contratti a distanza o fuori dai locali commerciali.

Nel corso del 2016 è stata monitorata l'ottemperanza di ENEL Energia, ENI, ACEA Energia, HeraComm, GdF Suez (ora Engie) e Beetwin (ora Geko) alle delibere con cui l'Autorità aveva sanzionato, nel novembre 2015, le condotte messe in atto da tali società nell'acquisizione di nuovi clienti (domestici e microimprese) per la fornitura di gas ed elettricità¹⁵². Tutti i

¹⁵² PS9406, PS9769, PS9815, PS9999, PS10000, PS9578, PS9834.

professionisti hanno modificato le proprie procedure di contrattualizzazione, ottemperando ai provvedimenti dell'Autorità, a eccezione di Green Network, nei cui confronti è stato avviato un procedimento di inottemperanza tuttora in corso, anche a fronte di centinaia di segnalazioni ricevute per contratti e attivazioni non richieste¹⁵³.

Violazioni analoghe a quelle già riscontrate nei procedimenti ricordati in precedenza sono state accertate e sanzionate nei confronti di IREN Energia, ENEGAN, Estra Energie ed Estra Elettricità (insieme, "Estra")¹⁵⁴.

In particolare, a tutti i professionisti è stata contestata la contrattualizzazione in assenza di qualsivoglia contatto o manifestazione di consenso o di un consenso non consapevole - basato su informazioni ingannevoli e omissive fornite all'interno di procedure quali il *teleselling* e la vendita a domicilio - nonché l'apposizione di ostacoli all'esercizio del diritto di ripensamento, in violazione degli artt. 24 e 25 del Codice del Consumo. Inoltre, la richiesta di pagamento delle fatture emesse a fronte del gas o dell'elettricità consumati nell'ambito della fornitura non richiesta, in assenza di richiesta di *switching* a un nuovo fornitore, è stata considerata una violazione del combinato disposto dell'art. 26, comma 1, lett. f), e dell'art. 66-quinquies del Codice del Consumo¹⁵⁵.

Sono state inoltre riscontrate una serie di condotte lesive dei diritti dei consumatori nei contratti stipulati a distanza o al di fuori dei contratti commerciali, garantiti dal Codice del Consumo, da parte di una o più delle società parti dei procedimenti: *i*) la mancata messa a disposizione del modulo di recesso e la incorretta decorrenza del termine per l'esercizio del diritto di ripensamento, in violazione degli artt. 49 e 52, e la mancata acquisizione della rinuncia esplicita alla conferma scritta e alla mancata messa a disposizione sistematica del supporto durevole nelle vendite telefoniche, in violazione dell'art. 51, comma 6; *ii*) la mancata conferma della conclusione del contratto da parte del professionista, in violazione dell'art. 51, comma 7; *iii*) la mancata acquisizione della rinuncia esplicita alla conferma scritta nelle vendite telefoniche, in violazione dell'art. 51, comma 6.

Le istruttorie hanno confermato l'importanza della predisposizione, da parte degli operatori del settore, di appropriate procedure di acquisizione del consenso per evitare contratti e attivazioni non richiesti, riscontrando un significativo numero di disconoscimenti del consenso prestato, nell'ambito di contatti poco trasparenti. È inoltre emersa, almeno in un caso, la mancanza di efficaci disincentivi al comportamento scorretto degli agenti,

¹⁵³ IP255.

¹⁵⁴ PS6259, PS10114, PS10338.

¹⁵⁵ Sul punto, peraltro, il parere dell'AEEGSI ha ribadito che la procedura di ripristino di cui alla delibera 153/12, applicata in maniera sistematica dai professionisti interessati, è uno strumento di natura conciliativa, ulteriore e non sovrapponibile all'art. 66-quinquies, e che non permette di derogare dall'applicazione dell'articolo 66-quinquies del Codice del Consumo nel caso sia accertata l'esistenza di una attivazione non richiesta.

quali l'irrogazione di penali in caso di contratti non richiesti, aggravata da interventi tardivi e parziali nei confronti degli agenti.

Nel corso del procedimento, gli operatori hanno proposto e attuato, in misura differenziata, misure correttive delle pratiche in essere, al fine di risolvere le problematiche evidenziate negli avvii, ottenendo così l'applicazione di attenuanti nell'irrogazione delle sanzioni.

Le istruttorie si sono concluse con l'applicazione di sanzioni amministrative pecuniarie, in particolare 830.000 euro a IREN Mercato, 500.000 euro a Estra, 280.000 euro a ENEGAN.

Diffusione di informazioni ingannevoli per indurre al passaggio al mercato libero

L'Autorità ha accertato e sanzionato una pratica commerciale scorretta, segnalata dall'AEEGSI, consistente nell'invio nel maggio 2016, da parte di Gelsia S.r.l., di una comunicazione ai clienti del servizio di maggior tutela del Comune di Seregno (MB), nella quale si affermava che, dal 1° luglio 2016, il mercato dell'energia elettrica sarebbe cambiato "radicalmente" e che, a causa di una non meglio precisata norma dell'AEEGSI, essi non avrebbero più potuto usufruire di alcuni vantaggi, ai quali invece avrebbero continuato ad avere accesso sottoscrivendo, entro il 30 giugno 2016, un contratto di libero mercato con Gelsia stessa¹⁵⁶, in violazione degli artt. 20, comma 2, 21, comma 1, e 22, comma 1, del Codice del Consumo.

In realtà, come emerso dall'istruttoria e confermato dal parere AEEGSI, dalla data indicata sarebbe entrata in vigore la nuova disciplina dell'*unbundling* (c.d. TUIF¹⁵⁷), che ha introdotto un obbligo di separazione del marchio e delle politiche di comunicazione, in capo alle imprese (come Gelsia) che svolgono, nell'ambito dello stesso soggetto giuridico, le attività di vendita energia elettrica a clienti finali sia sul mercato libero che attraverso il servizio di maggior tutela, di cui sono esercenti in specifiche località. Tale disciplina non prevede alcun obbligo, per il cliente finale, di concludere un nuovo contratto nel mercato libero dell'energia elettrica e, pur conducendo ad un assetto più trasparente del mercato, non implica il "cambiamento radicale" prospettato da Gelsia.

L'Autorità ha ritenuto la fattispecie esemplificativa di come un venditore operante nel mercato tutelato, in vista della cessazione del regime di maggior tutela nel 2018, possa sfruttare i pregressi rapporti con la clientela per sottoscrivere contratti nel libero mercato a discapito dei concorrenti e dei consumatori stessi. Nel caso specifico, infatti, circa un terzo dei clienti del servizio di maggior tutela elettrico sono stati indotti a

¹⁵⁶ PS10486.

¹⁵⁷ Testo integrato della disposizioni in merito agli obblighi di separazione funzionale, approvato dalla AEEGSI con deliberazione del giugno 296/2015/R/com.

sottoscrivere un contratto con Gelsia in assenza di un *set* di informazioni completo e trasparente.

A conclusione del procedimento l'Autorità ha comminato a Gelsia S.r.l. una sanzione amministrativa pecuniaria di 500.000 euro.

Ostacoli al recesso

Nel corso del 2016 l'Autorità ha chiuso con impegni un procedimento¹⁵⁸, avviato per accertare gli ostacoli posti da Illumia al recesso anticipato dei propri clienti dal contratto di fornitura di energia elettrica, attraverso la previsione di una penale di 160 euro per i clienti contrattualizzati con l'offerta "Energia Semplice" che avessero chiesto di cambiare fornitore prima che fossero trascorsi tre anni dall'inizio della fornitura di elettricità e correlata alla cessazione anticipata del "Contratto di Servizio per il Risparmio Energetico", accessorio al contratto principale di fornitura.

Nel corso del procedimento Illumia ha formulato, ai sensi dell'art. 27 del Codice del Consumo una proposta contenente una serie di impegni, tra cui il ritiro immediato dell'offerta "Energia Semplice", l'azzeramento totale della penale per i clienti che avevano esercitato il diritto di recesso anticipato e l'istituzione di un *team* dedicato alle relazioni con il consumatore.

L'Autorità ha ritenuto tali impegni meritevoli di accoglimento, in ragione: *i*) dell'effetto immediato di cessazione del protrarsi della pratica e della potenzialità lesiva della stessa; *ii*) della rinuncia a mettere in atto pratiche equivalenti in futuro; *iii*) della capacità di rimuovere gli effetti della pratica contestata subito dai consumatori già contrattualizzati.

Energia - Vendita al dettaglio di GPL sfuso e fornitura di serbatoi in comodato

Nel corso nel 2016 l'Autorità ha condotto tre procedimenti riguardanti la fornitura di GPL in piccoli serbatoi concessi in comodato a consumatori domestici e microimprese, conclusi con accettazione degli impegni presentati da Butangas S.p.A., Autogas Nord S.p.A. (per conto delle società del gruppo Autogas) e Totalgaz Italia S.r.l.¹⁵⁹.

Tali procedimenti hanno esaminato sia l'omissione o la prospettazione scorretta di informazioni necessarie per una scelta consapevole, sia l'imposizione di vari costi di uscita dal contratto e di ostacoli all'eventuale acquisto del serbatoio, al fine di evitare che la limitazione delle scelte dei consumatori - in particolare di quelli più vulnerabili perché soggetti a stringenti vincoli finanziari, privi di accesso ad altre tecnologie di riscaldamento o più sensibili alle condizioni climatiche per motivi di età o

¹⁵⁸ PS10198.

¹⁵⁹ PS10277, PS10099, PS10249.

salute - facilitasse l'esercizio del potere di mercato da parte dei fornitori di GPL nei contratti di fornitura.

Nelle comunicazioni di avvio sono state contestate ai professionisti diverse condotte, tra cui la mancata esplicitazione del doppio vincolo contrattuale (per fornitura del GPL e la messa a disposizione del serbatoio), la carente informativa sui relativi prezzi e l'addebito di penali e oneri per la cessazione del contratto, anche in caso di regolare disdetta. Ciascun professionista ha presentato impegni volti a modificare le condotte contestate negli avvisi di procedimento, i quali, valutati nel loro complesso, sono apparsi in grado di rispondere adeguatamente alle preoccupazioni espresse dall'Autorità.

Tra gli impegni resi obbligatori si segnalano quello relativo all'offerta di fornitura al prezzo del GPL sfuso rilevato dalla CCIAA più vicina al consumatore, quale sorta di prezzo medio nel mercato locale, quello relativo al miglioramento dell'informativa sul prezzo di acquisto della fornitura, quello relativo all'eliminazione delle clausole contrattuali relative al pagamento di oneri, spese e penali in caso di cessazione del contratto. Tutte le imprese si sono impegnate a fornire delle adeguate informazioni pre-contrattuali e, soprattutto, a informare il consumatore del diritto di ripensamento, fornendo un modulo in allegato al contratto per facilitarne l'esercizio.

L'Autorità ha inoltre avviato un'azione di *moral suasion* nei confronti di numerosi altri operatori del medesimo settore sugli stessi profili oggetto dei procedimenti conclusi nei confronti di Butangas, Autogas e Totalgaz Italia.

Energia - Promozione e vendita di impianti fotovoltaici

La valutazione della convenienza dell'installazione di impianti fotovoltaici e di sistemi di produzione di energia termica basati sull'energia solare è, alla luce degli incentivi fiscali e della vigente regolamentazione delle tariffe agevolate applicabili, un compito particolarmente complesso, che richiede quindi l'esercizio della massima diligenza da parte dei professionisti nella promozione dell'installazione di tali impianti e sistemi, anche tenuto conto dell'impegno finanziario che il loro significativo costo comporta per il consumatore.

In questo contesto, l'Autorità ha sanzionato le pratiche commerciali scorrette tenute dalla società Gruppo Green Power S.p.A. (GGP) nella promozione e nella vendita a domicilio di impianti fotovoltaici e di sistemi di produzione di energia termica basati su di essi¹⁶⁰ e consistenti: i) nella diffusione, sia durante le telefonate di contatto che nel corso delle visite a domicilio degli agenti, di informazioni ingannevoli e omissive in merito all'effettivo costo degli impianti proposti, ai vantaggi economici conseguibili

¹⁶⁰ PS9699.

grazie alla loro installazione, all'identità del professionista, al contratto di finanziamento bancario collegato all'acquisto dell'impianto, in violazione degli articoli 20, comma 2, 21, lettere b) e d), e 22 del Codice del Consumo; ii) nell'opposizione di ostacoli all'esercizio del diritto di recesso, in violazione degli artt. 24 e 25 del Codice del Consumo.

Infatti, l'Autorità ha ritenuto che la prospettazione degli impianti come "a costo zero" - grazie all'assenza di esborsi immediati per gli acquirenti (in caso di finanziamento bancario) e al fatto che gli impianti si ripagassero nel tempo grazie ai risparmi di costo ottenibili, ai ricavi dalla vendita di energia elettrica e alle agevolazioni pubbliche - fosse idonea a ingannare i consumatori sul reale costo dell'impianto, in quanto a fronte dei pagamenti certi per l'acquisto dell'impianto, i risparmi sul costo dell'energia elettrica (ed eventualmente del gas) e i ricavi dalla vendita dell'energia elettrica sono aleatori, dipendendo dalla produzione energetica ottenibile con gli impianti, dall'andamento del mercato all'ingrosso dell'elettricità e dalle condizioni di funzionamento dell'impianto, e quindi non è possibile garantire che risparmi di costo e ricavi copriranno le spese sostenute. Inoltre, gli agenti di GPP, sia nelle telefonate di contatto che nelle visite a domicilio, hanno millantato rapporti con il gruppo ENEL, utilizzando anche moduli con il logo di "Enel.sì", per circa un anno dopo la cessazione di ogni rapporto tra le due aziende. Infine, prima della firma della proposta di contratto di acquisto dell'impianto, non venivano date informazioni chiare ed esaustive in merito alle condizioni di finanziamento e al processo di concessione del finanziamento e di conclusione del contratto stesso.

A valle della firma del contratto, GGP non prevedeva l'invio di alcuna conferma dell'accettazione della proposta di contratto del consumatore, pur riservandosi di porre in essere tutte le verifiche tecniche e commerciali necessarie dopo la firma della proposta da parte del consumatore. In questo contesto, l'individuazione del termine *a quo* per l'esercizio del diritto di recesso nel momento della firma della proposta da parte del consumatore - invece che nella sua accettazione da parte del professionista - e la previsione di una penale pari al 25% del valore dell'impianto per i clienti che intendessero recedere oltre il termine incorrettamente calcolato, sono stati ritenuti ostacoli all'esercizio dei diritti contrattuali, in particolare del diritto di recesso.

L'Autorità ha irrogato a GGP una sanzione amministrativa pecuniaria di 640.000 euro.

Trasporto aereo

Addebito di commissioni per l'uso di determinati strumenti di pagamento

Facendo seguito ai numerosi procedimenti conclusi negli anni precedenti nei confronti dei principali operatori del settore del trasporto aereo, nel corso del 2016 è proseguita l'azione di contrasto dell'Autorità alla

pratica commerciale del *credit card surcharge*, consistente nel fornire, all'inizio del processo di prenotazione e acquisto *online* di un biglietto aereo, l'indicazione dei prezzi dei biglietti scorporando taluni elementi di costo automaticamente addebitati ai consumatori nel corso o alla fine della procedura medesima per l'utilizzo di determinati strumenti di pagamento. In particolare, l'Autorità ha accertato la scorrettezza della citata pratica nei confronti di due compagnie aeree *low cost* - Norwegian Air Shuttle ASA e S.C. Blue Air-Airline Management Solutions S.r.l.¹⁶¹.

Nei casi di specie, l'Autorità ha applicato per la prima volta l'articolo 62 del Codice del Consumo, che sancisce il divieto assoluto di imporre spese ai consumatori italiani per l'utilizzo di un determinato mezzo di pagamento. L'introduzione di siffatto divieto nel mercato italiano, che rileva non soltanto per il settore del trasporto aereo, a decorrere dal 13 giugno 2014, a seguito del recepimento della direttiva 2011/83/UE *consumer rights*, è tale da assorbire e rendere superflua qualsiasi valutazione circa il sovrapprezzo richiesto come *credit card surcharge*, che pure è stato sanzionato, nei medesimi provvedimenti, come pratica commerciale scorretta riferibile al periodo precedente il mese di giugno 2014 (in violazione degli artt. 20, 21, comma 1, lettera d), e 22 del Codice del Consumo). Nei casi in questione, il divieto è stato applicato anche a commissioni applicate per l'utilizzo di un mezzo di pagamento il cui ammontare era solo in parte connesso a costi sostenuti dal professionista in relazione a tale mezzo di pagamento.

Prima della conclusione dei rispettivi procedimenti, le due compagnie hanno messo in atto, con tempistiche differenziate, le misure necessarie per rimuovere le condotte scorrette.

L'Autorità, anche tenendo conto di tale ravvedimento, ha irrogato sanzioni amministrative pecuniarie per complessivi 550.000 euro: 300.000 euro Blue Air e 250.000 euro Norwegian Air.

No-show rule

Secondo un consolidato orientamento dell'Autorità¹⁶², la legittima applicazione della *no-show rule*¹⁶³ da parte dei vettori aerei dovrebbe contemperarsi con il diritto del consumatore, che non abbia potuto prendere il volo di andata, a utilizzare il biglietto già acquistato per il volo di ritorno, avvertendo tempestivamente la compagnia aerea della propria intenzione di utilizzare comunque il biglietto di ritorno.

Tale orientamento è stato ribadito nel provvedimento con il quale l'Autorità ha accettato gli impegni presentati dalla compagnia aerea belga

¹⁶¹ PS9235.

¹⁶² PS7771, PS7769, PS7770.

¹⁶³ La *no-show rule* è una prassi commerciale diffusa ampiamente e da lungo tempo nel trasporto aereo, consistente nell'imposizione al passeggero che acquisti un biglietto A/R o a più tratte l'utilizzo dei tagliandi di volo in modo completo e nel previsto ordine sequenziale pena il diniego di imbarco sulla tratta di ritorno/successiva, salva, in qualche caso, la possibilità di confermare la tratta non fruita pagando nuovamente il prezzo intero oppure un sovrapprezzo.

Brussels Airlines¹⁶⁴, nei cui confronti era stato avviato un procedimento per l'ingannevole e lacunosa prospettazione all'utenza della *no-show rule* applicata in esclusivo vantaggio commerciale del Vettore, senza alcun contemperamento con gli interessi dei consumatori.

Le misure accettate includono un'informativa chiara e completa sulle tariffe e annesse regole e procedure adeguate a rendere usufruibile il biglietto A/R o sequenziale anche in caso di *no-show* all'andata.

In tale ambito, a seguito di un monitoraggio delle modalità applicative della *no-show rule* seguite dai vettori aerei operanti in Italia svolto nel corso del 2016, l'Autorità ha riscontrato, da un lato, la spontanea adesione di distinti vettori agli orientamenti contenuti nei precedenti interventi - grazie anche alla significativa eco che questi hanno avuto in sede europea - e, dall'altro, la persistenza, in capo ad altre compagnie operanti nel mercato italiano, di criticità del tutto analoghe a quelle già sanzionate o superate da impegni. Sulla scorta di tali motivi e in esito all'arrivo di altre segnalazioni da parte dei viaggiatori, l'Autorità ha deciso di proseguire il filone istruttorio *de quo*, attivando, nel medesimo 2016, altri cinque procedimenti istruttori.

Promozione di biglietti scontati riservati ai possessori di tessere sconto e informazione sul costo dei servizi in aeroporto

L'Autorità, nel corso del 2016, è intervenuta su alcune condotte messe in atto dalla società *low cost* Volotea nella vendita di biglietti *online* e di servizi complementari al viaggio¹⁶⁵, contestando al professionista due pratiche commerciali scorrette.

In particolare, con riferimento alla prima pratica, Volotea ometteva di fornire un'indicazione immediata, chiara e completa del prezzo reale del biglietto aereo proposto al consumatore, pubblicando nella prima schermata del sito non il prezzo standard ma quello più basso, riservato solo agli aderenti al programma Supervolotea, che permette l'acquisto di biglietti a prezzi scontati dietro il pagamento di un'iscrizione annuale tacitamente rinnovabile. La promozione da un lato mirava ad "agganciare" i consumatori, e dall'altro era idonea a indurli a iscriversi al programma al solo scopo di assicurarsi la vantaggiosa tariffa, trasformando l'iscrizione stessa in un elemento del prezzo complessivo del biglietto. L'Autorità ha ritenuto tale pratica contraria agli artt. 20, 21, comma 1, lettera d) e 22, commi 1 e 2, del Codice del Consumo.

Con riferimento alla seconda pratica contestata, è emerso che il professionista, nella pagina del sito internet dedicata al *check-in online*, pur ricordando che il *check-in* effettuato in aeroporto ha un costo, ometteva di indicare l'importo dello stesso (30 euro), rinviando a un tariffario nel quale comparivano i costi di una serie di servizi aggiuntivi. Anche nella *mail* inviata

¹⁶⁴ PS9446.

¹⁶⁵ PS10063.

ai consumatori dopo l'acquisto del biglietto, l'informazione fornita ai consumatori era risultata ambigua e lacunosa. Pertanto, il consumatore acquisiva consapevolezza di tale addebito solo una volta giunto in aeroporto per la partenza, subendo un indebito condizionamento al pagamento di tale supplemento, in violazione degli artt. 20 e 24 del Codice del Consumo. Per tali condotte, l'Autorità ha irrogato a Volotea una sanzione amministrativa pecuniaria complessiva di 380.000 euro.

Trasporto su strada - Servizi di assistenza

Attivazione servizi aggiuntivi Telepass

Nel corso del 2016, l'Autorità ha chiuso un procedimento istruttorio avviato nei confronti di Telepass S.p.A., società controllata da Autostrade per l'Italia S.p.A., per avere attivato il nuovo servizio di assistenza sull'intera viabilità stradale, raddoppiando il canone, senza richiedere preventivamente il consenso dei consumatori¹⁶⁶.

In particolare, dal 1° gennaio 2016 la società ha riunito i servizi accessori Opzione Premium e Opzione Premium extra, offrendo soltanto il nuovo servizio Premium. In tal modo, ha attivato un nuovo servizio (il soccorso sull'intera viabilità stradale) ai clienti sottoscrittori del contratto Opzione Premium (che prevedeva il servizio di assistenza solo in autostrada) applicando un aumento del canone (da 0,78 euro a 1,50 euro mensili), senza chiedere preventivamente il consenso espresso (*opt-in*), ma prevedendo una tacita adesione, salva la possibilità per i clienti di formalizzare, nel termine di 60 giorni, un espresso recesso dal contratto (*opt-out*).

La condotta si è realizzata attraverso la comunicazione di una proposta di modifica unilaterale del contratto che lasciava intendere che il recesso avrebbe determinato il venir meno anche del servizio di pagamento automatizzato del pedaggio autostradale tramite l'apparato Telepass.

La condotta è stata ritenuta in violazione degli articoli 20, 24, 25, e 26, comma 1, lettera f), del Codice del Consumo, nonché, in relazione ai contratti sottoscritti dopo il 13 giugno 2014, in violazione dell'art. 65 del medesimo Codice, che sancisce l'obbligo di consenso espresso e consapevole prima della fornitura di un nuovo servizio in caso di pagamento supplementare rispetto al contratto principale.

Già nel corso del procedimento, dal mese di dicembre 2016, Telepass ha attuato misure per rimuovere la condotta illecita, con particolare riferimento al consenso espresso, di cui l'Autorità ha tenuto conto ai fini sanzionatori.

L'Autorità ha irrogato a Telepass S.p.A. una sanzione amministrativa pecuniaria di 200.000 euro.

¹⁶⁶ PS10297.

Trasporto su strada - Autonoleggio

Imposizione assicurazioni danni/furto e addebito danni arbitrari

Nell'ambito dell'autonoleggio a breve termine si è diffuso un modello di *business* basato sull'offerta a prezzi molto bassi del servizio di base e sull'offerta successiva di vari servizi e prodotti addizionali, anche di carattere assicurativo, che fanno surrettiziamente, anche a posteriori rispetto al momento del ritiro o della riconsegna del veicolo, lievitare il prezzo del servizio. In questo contesto, l'Autorità ha condotto due procedimenti¹⁶⁷ concernenti le modalità con cui due operatori *low cost*, le società Goldcar e Firefly (quest'ultima *low cost brand* del gruppo Hertz), prospettavano al cliente, una volta raggiunto il *desk* per il ritiro dell'autovettura già prenotata *online*, l'acquisto di servizi accessori al servizio di noleggio, definiti come assicurativi, la cui finalità era quella di ridurre significativamente l'importo dell'elevato deposito cauzionale a garanzia di eventuali danni arrecati all'autovettura presa a noleggio. Nel caso di Goldcar, veniva anche paventato al consumatore il rischio di possibili addebiti per danni arrecati all'auto noleggiata.

Si tratta di condotte scorrette in quanto non corrispondenti alla diligenza attesa in una fase delicata del rapporto di consumo, quello in cui il professionista deve consegnare al consumatore l'autovettura noleggiata e assicurarsi solo della corretta custodia e prudente utilizzo dell'autovettura data a noleggio attraverso, fra l'altro, la garanzia della carta di credito, sfruttando la posizione di potere contrattuale e asimmetria per vendere prodotti accessori.

I due procedimenti hanno altresì consentito di appurare, per entrambe le società, una seconda pratica scorretta: Goldcar ha presentato in modo poco chiaro la propria tariffa carburante "Flex Fuel", dando informazioni poco evidenti circa l'esistenza di un costo di gestione; Firefly ha omesso di riportare informazioni relative ai criteri per la stima dei danni arrecati ai veicoli oggetto di noleggio sul sito *web* del professionista, per lo meno fino a settembre 2016.

Una delle due società, nel corso dell'istruttoria, ha adottato misure correttive in relazione all'importo del deposito cauzionale, di cui l'Autorità ha tenuto conto a fini sanzionatori.

A conclusione delle istruttorie, sono state irrogate sanzioni amministrative pecuniarie di circa 3.600.000 euro complessivamente, di cui 2.000.000 euro a Goldcar Spain e Goldcar Italy, e 1.620.000 euro a Hertz Italiana S.r.l.

¹⁶⁷ PS10214, PS9877.

Vendite Piramidali

L'Autorità è intervenuta per sospendere in via cautelativa l'attività di alcuni professionisti che avevano costruito schemi di reclutamento di consumatori e di commercializzazione di prodotti e servizi assimilabili alle vendite piramidali.

In particolare, nel settore dell'autonoleggio, l'Autorità ha disposto la sospensione dell'attività di vendita di quote di adesione al “Programma *Marketing Bonus Auto*” ovvero “*Community car rental free*”, ideato e gestito da Dexcar Autovermietung UG (“Dexcar”)¹⁶⁸ e promosso sul *web* anche da varie altre società, in quanto costruito in modo da replicare le caratteristiche proprie delle vendite piramidali: l'Autorità ha ritenuto infatti che la parte più consistente, se non la totalità, degli introiti potenzialmente conseguibili da parte di Dexcar dall'attività di autonoleggio con il “Programma *Marketing Bonus Auto*” derivasse dal pagamento di quote di ingresso (di importo compreso tra 390 e oltre 1700 euro) da parte dei soggetti aderenti i quali, a loro volta, potevano raggiungere l'obiettivo commerciale prospettato, ossia la consegna dell'autoveicolo a noleggio gratuito per 24 mesi, solo a seguito dell'adesione a pagamento di altri consumatori, anche da essi stessi reclutati, che si venivano a trovare nella medesima condizione. L'attività di reclutamento era organizzata mediante appositi incontri di formazione presso alberghi dell'Italia centrale e meridionale.

Sulla stessa falsariga, peraltro in un settore nuovo, l'Autorità ha inoltre disposto la sospensione cautelare dell'attività di One Network Services Ltd.¹⁶⁹, attiva nello sviluppo della criptomoneta¹⁷⁰ OneCoin, ritenendo che la promozione della diffusione della stessa criptomoneta fosse funzionale alla vendita di pacchetti di formazione e al reclutamento di consumatori da inserire in tale attività di formazione, secondo uno schema proprio dei sistemi di vendita piramidale vietati dalla legge.

¹⁶⁸ PS10049.

¹⁶⁹ PS10550.

¹⁷⁰ Una criptovaluta (o crittovaluta o criptomoneta) è una valuta paritaria, decentralizzata digitale la cui implementazione si basa sui principi della crittografia per convalidare le transazioni e la generazione di moneta in sé. Come ogni valuta digitale, consente di effettuare pagamenti online in maniera sicura (cfr. provv. n. 26308 Boll. AGCM n. 47/2016).

Comunicazioni, finanza e assicurazioni, posta e immobiliare

Comunicazioni e web

Il settore del *web* è ritenuto fondamentale dall'Autorità come volano per la crescita dell'economia nazionale, ma affinché possa svolgere questo ruolo è necessario che i consumatori abbiano la massima fiducia negli operatori, raggiungibile anche attraverso un'efficace azione a loro tutela.

Nel settore delle comunicazioni, nell'ambito della propria competenza in materia di diritti dei consumatori nei contratti, a seguito delle modifiche al Codice del Consumo apportate dal d.lgs. 21/2014 di attuazione della direttiva 2011/83/UE *consumer rights*, l'Autorità, da un lato, ha consolidato le linee di intervento dell'anno precedente, con l'avvio e la chiusura di due procedimenti aventi ad oggetto le procedure di *teleselling* adottate nel settore della telefonia fissa e mobile; dall'altro lato, ha sperimentato nuove opzioni interpretative aventi ad oggetto due delle principali norme introdotte destinate a trovare applicazione anche nei contratti di servizio oltre che nei contratti di vendita, ossia l'art. 65 Codice del Consumo sui "*costi supplementari*", anche in corso di rapporto, e l'art. 62 Codice del Consumo in materia di "*tariffe per l'utilizzo di mezzi di pagamento*" che prevede un divieto di maggiorazione di prezzo.

In materia di pratiche commerciali scorrette e clausole vessatorie, l'Autorità ha rivolto la propria attenzione verso le modalità di esercizio dello *ius variandi* da parte degli operatori. In particolare, l'Autorità, osservato il proliferare nell'ultimo anno di situazioni di variazione unilaterale delle condizioni contrattuali, ha ritenuto di concentrarsi nella tutela dei consumatori dagli eccessi nell'uso di tale facoltà. L'Autorità è così intervenuta avviando procedimenti nei confronti dei principali operatori telefonici per clausole vessatorie in materia di *ius variandi*; inoltre, sempre sul punto, ha condotto tre procedimenti nei confronti di alcune delle principali compagnie telefoniche (Wind, Telecom e Vodafone) aventi ad oggetto la scorrettezza della condotta, consistente nell'aver ridotto il periodo di rinnovo da 30 a 28 giorni delle offerte di telefonia mobile (e in un caso di telefonia fissa) nei confronti di particolari *target* di utenti, prevedendo, a vario titolo, somme a carico di chi avesse intenzione di esercitare il diritto di recesso.

Oltre all'adozione di numerosi provvedimenti in tema di contraffazione, al centro del monitoraggio dell'Autorità si collocano le condotte poste in essere dai *social media* nei confronti dei propri utenti - considerate alla stregua di pratiche commerciali - e le condizioni contrattuali da loro utilizzate, suscettibili di valutazione in termini di vessatorietà.

Infatti, l'Autorità ha avviato due procedimenti paralleli in materia di pratiche commerciali scorrette e di clausole vessatorie nei confronti di *WhatsApp*.

Teleselling e requisiti formali

Nel proseguire il filone di intervento dello scorso anno, l'Autorità ha chiuso nel 2016 due procedimenti (*Wind*¹⁷¹ e *UltraCall*¹⁷²) aventi ad oggetto il mancato rispetto dei requisiti formali prescritti dall'art. 51, commi 6 e 7, del Codice del Consumo, nell'ambito delle procedure di *teleselling* adottate dagli operatori nella commercializzazione tramite telefono di servizi di telefonia fissa e mobile anche in abbinamento al servizio dati. Più nello specifico l'Autorità, da un lato, ha ribadito che i vincoli di forma prescritti dall'art. 51, comma 6, Codice del Consumo sono destinati a trovare applicazione in tutti i casi in cui il telefono venga impiegato dalla società - quale mezzo di comunicazione a distanza - per acquisire oralmente l'adesione del consumatore all'offerta prospettata dal professionista; dall'altro, ha chiarito che i requisiti formali prescritti trovano applicazione anche nel caso in cui sia il consumatore a contattare il professionista (c.d. *teleselling in-bound*). In linea con i precedenti, l'Autorità ha confermato che lo scambio di conferme su supporto durevole può avvenire al telefono, purché: il professionista fornisca un'informativa preliminare al consumatore, in un linguaggio e con modalità comprensibili, in merito alle modalità alternative di conclusione del contratto contemplate dalla norma e acquisisca la sua rinuncia esplicita alla forma scritta; la registrazione della telefonata contenente le conferme dell'offerta e della sua accettazione sia messa nella piena disponibilità del consumatore (art. 45, lett. l) Codice del Consumo); il professionista fornisca al consumatore la comunicazione confermativa circa il fatto che il contratto è stato concluso (art. 51, comma 7, Codice del Consumo).

Per le violazioni suddette sono state irrogate sanzioni amministrative pecuniarie pari a 200.000 euro per *Wind* e 20.000 euro per *Ultracall*.

Attivazioni di servizi non richiesti

In un'istruttoria nei confronti della società *Vodafone*¹⁷³ l'Autorità ha contestato all'operatore la violazione dell'articolo 65 del Codice del Consumo, come novellato dal d.lgs. 21/2014, che prevede l'obbligo del consenso espresso del consumatore per qualsiasi pagamento supplementare, oltre alla remunerazione principale concordata, prima che questi sia vincolato da un contratto o da un'offerta.

In particolare, l'Autorità ha rilevato che costituisce una violazione della normativa del Codice del consumo l'attivazione di un servizio, quale *Vodafone Exclusive*, che non sia stato né richiesto, né espressamente

¹⁷¹ PS10026.

¹⁷² PS10147.

¹⁷³ PS10186.

accettato dal consumatore e che preveda un addebito - 1,90 euro al mese - che si aggiunge ai costi previsti dal suo piano tariffario, obbligando il consumatore, in caso non intenda sostenere tale pagamento aggiuntivo, ad attivarsi per esercitare il diritto di recesso dal contratto entro trenta giorni dalla data di ricevimento della comunicazione o a inviare la propria rinuncia al servizio per mantenere le precedenti condizioni (*opt-out*).

Nel ritenere illecita la prassi seguita dagli operatori di richiedere al consumatore di attivarsi per rifiutare la proposta di servizi supplementari, come la legge consente nei casi di modifica contrattuale unilaterale per i servizi già forniti, l'Autorità ha evidenziato la necessità che il professionista, prima di procedere alla attivazione di tali servizi, ne ottenga il consenso espresso.

L'Autorità ha inoltre ritenuto, in linea con quanto disposto dall'art. 65 del Codice del Consumo, e nell'ambito dell'ottemperanza alla diffida a cessare la condotta, che la società dovesse procedere nei confronti dei clienti mobili contrattualizzati dopo il 13 giugno 2014, ai quali si applica la norma citata, al rimborso delle somme indebitamente acquisite.

A conclusione dell'istruttoria, è stata irrogata al professionista una sanzione amministrativa pari a 1.000.000 di euro.

Spese per l'utilizzo di specifici mezzi di pagamento

L'Autorità ha, inoltre, riscontrato la violazione dell'art. 62 del Codice del Consumo come novellato dal d.lgs. 21/2014, nella condotta posta in essere da Wind, consistente nell'aver previsto l'addebito di una somma *una tantum* all'inizio del rapporto contrattuale, nel caso di pagamento dei servizi di telefonia fissa tramite bollettino postale¹⁷⁴. Nel provvedimento, l'Autorità ha avuto modo di chiarire che l'articolo ha disposto il divieto assoluto per il venditore di qualsiasi prodotto (il professionista che opera in un settore diverso da quello finanziario-creditizio) di imporre all'acquirente (il consumatore) spese per l'utilizzo di un determinato strumento di pagamento, quale è il bollettino postale.

Con il provvedimento è stata irrogata una sanzione pecuniaria amministrativa di 250.000 euro.

Pratiche commerciali scorrette nelle comunicazioni

Nell'ambito delle tradizionali competenze in materia di pratiche commerciali scorrette, l'Autorità ha sanzionato tre operatori del settore (Wind, Telecom e Vodafone)¹⁷⁵ per la condotta adottata in occasione delle manovre di riduzione del periodo di rinnovo da 30 a 28 giorni delle offerte di telefonia mobile sottoscritte dalla propria base clienti.

Nei tre casi, avviati e conclusi nel 2016, l'Autorità ha accertato la sussistenza di pratiche commerciali aggressive consistenti nell'aver

¹⁷⁴ PS10026.

¹⁷⁵ PS10246, PS10247, PS10497.

modificato il periodo di rinnovo, tra l'altro, delle opzioni mobili abbinate alla vendita a rate di prodotti (*smartphone, tablet* ecc.) e delle opzioni rispetto alle quali era previsto uno sconto sul costo di attivazione a fronte di un vincolo di durata a carico del consumatore, prevedendo l'addebito in un'unica soluzione del saldo delle rate residue e/o l'addebito del costo di attivazione scontato a carico di coloro che, a seguito della modifica *de quo*, hanno esercitato il diritto di recesso loro riconosciuto dall'art. 70, comma 4, Codice delle comunicazioni elettroniche.

L'Autorità ha rilevato che l'imposizione unilaterale del passaggio da 30 a 28 giorni del periodo di rinnovo da parte degli operatori ha comportato un aggravio economico. Gli addebiti effettuati nei confronti dei consumatori non disposti ad accettare le condizioni peggiorative, sono stati ritenuti idonei a limitare la libertà di scelta del consumatore rispetto all'esercizio del diritto di recesso, riconosciuto dalle norme di settore quale specifica tutela per il cliente a fronte di una variazione contrattuale imposta unilateralmente dall'altro contraente.

Nel caso di Vodafone, l'Autorità ha riscontrato l'adozione di una pratica commerciale analoga anche nel settore della telefonia fissa.

L'Autorità ha pertanto irrogato ai tre operatori sanzioni amministrative pecuniarie per complessivi 1.865.000 euro: 410.000 euro a Telecom Italia S.p.A., 455.000 euro a Wind Telecomunicazioni S.p.A., 1.000.000 di euro a Vodafone Italia S.p.A.

Nell'ambito del già citato procedimento nei confronti di Ultracall¹⁷⁶, l'Autorità ha contestato alla stessa società e alla sua collegata Ultracomm una pratica commerciale aggressiva (in contrasto con gli artt. 24 e 26, comma 1, lett. f, Codice del Consumo) consistente nell'esigere il pagamento da parte degli utenti di servizi non richiesti. In particolare, l'Autorità ha ritenuto in violazione del Codice del Consumo la condotta dei professionisti volta a fornire agli utenti Telecom un servizio di telefonia senza che gli stessi fossero consapevoli di aver stipulato un nuovo contratto, in preselezione, con un operatore diverso da Telecom.

L'Autorità ha riconosciuto che l'adesione inconsapevole ad un'offerta possa derivare dalla recitazione per via telefonica, da parte dell'operatore, di un testo standard che fornisce informazioni incomplete e poco chiare circa l'identità del professionista, gli obblighi contrattuali e le caratteristiche del servizio. L'Autorità ha altresì ritenuto rilevante, ai fini della valutazione dell'aggressività, la prassi seguita dai professionisti di autorizzare, in via generale, gli operatori di *call center* ad attivare contratti telefonici contattando soggetti non titolari della linea telefonica interessata né legittimati alla conclusione del contratto.

A conclusione dell'istruttoria, sono state irrogate alle società Ultracall

¹⁷⁶ PS10147.

e Ultracomm per la pratica accertata complessivamente sanzioni amministrative pecuniarie per 100.000 euro.

Prodotti contraffatti

Nel 2016 l'Autorità ha avviato e concluso 12 procedimenti¹⁷⁷ per l'accertamento di condotte illecite riconducibili a pratiche commerciali scorrette e violazioni della disciplina *consumer rights* a danno dei consumatori, ordinando altresì in fase iniziale alcuni provvedimenti cautelari che hanno condotto all'oscuramento, per gli utenti italiani, di più di 400 siti che proponevano sul mercato prodotti risultati contraffatti.

Nei 12 procedimenti è stata contestata agli operatori la violazione di due distinte condotte poste in essere in violazione degli artt. 20, 21, comma 1, lettere a) e b), comma 2, lettera a), 23, comma 1, lettere b) e n) del Codice del Consumo, nonché in violazione dell' art. 49, comma 1, lettere b), c), d), g), h), i), l) e n) del Codice del Consumo, così come modificato dal d.lgs. 21/2014. Attraverso i 400 siti i professionisti hanno fornito informazioni ingannevoli in merito alla reale esistenza, alla natura e alle caratteristiche dei prodotti offerti in vendita dichiarando, contrariamente al vero, di essere distributori ufficiali dei vari *brand* e utilizzando illecitamente i relativi marchi senza aver ottenuto la necessaria autorizzazione. Inoltre, i professionisti hanno omesso di indicare la propria identità e indirizzo geografico unitamente a tutti i diritti previsti a tutela del consumatore nella fase post-vendita, incluso il diritto di sostituzione e/o rimborso in caso di difetto del prodotto, nonché tutti i diritti e le garanzie previste dal Codice del Consumo in merito all'esercizio del diritto di recesso nei contratti a distanza.

I procedimenti hanno riguardato la vendita di prodotti sul *web* e pertanto, vista la pervasività del mezzo di diffusione della pratica commerciale, l'Autorità ha ritenuto di affiancare all'ordine di sospensione delle condotte oggetto di accertamento, stabilito subito dopo l'avvio delle istruttorie, anche un'inibitoria volta, in caso di mancata ottemperanza da parte dei professionisti, tutti collocati in paesi extra-UE, ad ottenere dai prestatori di servizi che agiscono come intermediari tra l'operatore di commercio elettronico e gli utenti della rete (*provider*), la sospensione dell'accessibilità dei siti limitatamente agli utenti della rete che facevano richiesta di connessione dal territorio italiano, ottenendo così di fatto l'oscuramento dei siti e un'effettiva tutela per i consumatori italiani. La base normativa di tali azioni è stata rinvenuta negli artt. 14, 15 e 16 del decreto legislativo 9 aprile 2003, n. 70 (*Attuazione della direttiva 2000/31/CE relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione nel mercato interno, con particolare riferimento al commercio elettronico*).

¹⁷⁷ PS10350, PS10351, PS10352, PS10353, PS10354, PS10355, PS10457, PS10460, PS10461, PS10462, PS10463, PS10465.

Dato che i professionisti non hanno provveduto a sospendere, a seguito del provvedimento d'urgenza, le condotte loro imputate, i *provider* hanno effettivamente impedito l'accesso ai siti da parte degli utenti mediante richieste di connessione alla rete internet provenienti dal territorio italiano. Al fine di ottenere il richiesto oscuramento dei siti l'Autorità si è avvalsa della collaborazione del Nucleo Speciale Antitrust della Guardia di Finanza.

A conclusione delle istruttorie, sono state irrogate complessivamente sanzioni amministrative per 1.200.000 euro in totale.

Social media

L'Autorità ha avviato due procedimenti istruttori, tuttora in corso, nei confronti di WhatsApp Inc. per presunte violazioni del Codice del Consumo.

Un primo procedimento¹⁷⁸ è diretto ad accertare se la società americana abbia posto in essere una condotta aggressiva in violazione degli artt. 20, 24 e 25, Codice del Consumo. WhatsApp avrebbe, di fatto, costretto gli utenti di WhatsApp Messenger ad accettare integralmente i nuovi termini contrattuali, in particolare la condivisione dei propri dati personali con Facebook, facendo loro credere, con un messaggio visibile all'apertura dell'applicazione, che in assenza del consenso da una data indicata nello stesso messaggio sarebbe stato impossibile proseguire nell'uso dell'applicazione medesima. L'effetto di condizionamento sarebbe stato, peraltro, rafforzato dalla prespuntatura apposta sull'opzione "Facebook" in una schermata di secondo livello, alla quale l'utente accedeva, dal messaggio principale, tramite apposito *link*, al fine di prendere visione dei nuovi termini contrattuali.

L'altro procedimento istruttorio¹⁷⁹ è diretto ad accertare la vessatorietà di alcune clausole inserite nei "Termini di utilizzo" di WhatsApp Messenger riguardanti, in particolare, la facoltà di modifiche unilaterali del contratto da parte della società, il diritto di recesso stabilito unicamente per il professionista, le esclusioni e le limitazioni di responsabilità a suo favore, le interruzioni ingiustificate del servizio che il professionista si riserva di effettuare, la scelta del foro competente sulle controversie che, ad oggi, è stabilito esclusivamente presso Tribunali statunitensi.

Emerge, con riferimento a tali procedimenti, l'innovativo orientamento dell'Autorità, che ha riconosciuto la natura economica del comportamento dell'utente in relazione alla fruizione di un *social media* gratuito, quale è l'applicazione WhatsApp Messenger.

Credito

Nel settore del credito e più in generale finanziario, attraversato da una profonda crisi soprattutto delle banche, l'Autorità si è impegnata nella verifica e accertamento di quelle condotte poste in essere dai professionisti

¹⁷⁸ PS10601.

¹⁷⁹ CV154.

in danno dei consumatori. La necessità di una tutela in questo senso si è posta ancor più se si considera che gli utenti coinvolti sono stati, per la maggior parte, consumatori a loro volta in una situazione delicata, sia per gli effetti della crisi che ha colpito in generale anche loro, sia perché caratterizzati da situazioni specifiche di difficoltà (ad esempio, singoli consumatori in cerca di un finanziamento o con un mutuo/prestito già in corso).

Perseguendo questo scopo, l'Autorità, come meglio precisato di seguito, ha condotto un procedimento istruttorio nei confronti di Unicredit, chiuso con impegni, che per i mutui a tasso variabile non ha tenuto conto dei valori negativi dell'Euribor ai fini del calcolo del tasso da applicare, imponendo quindi lo *spread* per quei mesi in cui il valore sarebbe stato minore se il calcolo fosse stato effettuato correttamente; un altro procedimento nei confronti di Banca Popolare di Vicenza, che condizionava la concessione di mutui ai consumatori all'acquisto di proprie azioni; un terzo procedimento riguardante Agos, operatore tra i leader nel credito al consumo, autore di pratiche scorrette nei confronti di consumatori già propri clienti.

In tutti questi come in altri casi, l'Autorità è intervenuta in cooperazione o comunque nel rispetto delle prerogative delle istituzioni di vigilanza competenti in ciascuno specifico settore (Banca d'Italia, Consob, Ivass). All'interno di questa collaborazione rientra anche la segnalazione che Ivass ha trasmesso all'Autorità sulla clausola contrattuale con cui Allianz imponeva penali eccessive a coloro che non rispettavano l'impegno di esperire un tentativo di conciliazione paritetica prima di rivolgersi a un legale o tentare la via giudiziaria; l'Autorità ha accertato la vessatorietà di tale clausola.

Mutui ipotecari a tasso variabile

Nel corso del 2016, l'Autorità è intervenuta nel settore dei mutui ipotecari a tasso variabile al fine di valutare la reazione delle banche al progressivo decrescere del valore dell'indice Euribor, normalmente applicato ai contratti di mutuo a tasso variabile. Il procedimento UniCredit¹⁸⁰ ha mostrato come la Banca si sia trovata ad affrontare un contesto di progressiva diminuzione dei valori Euribor fino, a far data dal gennaio 2015, a valori negativi e abbia adottato un'interpretazione dei contratti in essere volta a garantire alla stessa comunque una remunerazione minima pari allo *spread*. In particolare, la Banca ha ritenuto di non applicare i valori negativi dell'Euribor nella determinazione del tasso di interesse delle rate del mutuo, applicando un tasso pari allo *spread* quando tale evento si verificava, e limitando in questo modo di fatto la variabilità del mutuo a svantaggio dei consumatori, che non hanno goduto dei benefici economici che sarebbero

¹⁸⁰ PS10296.

invece derivati dalla valorizzazione negativa del predetto indice Euribor. Tale decisione è stata posta in essere senza alcuna comunicazione ai consumatori, che si sono visti trasformare, di fatto, un mutuo a tasso variabile in un mutuo a tasso fisso con valore minimo corrispondente al valore dello *spread*. Anche con riguardo alla documentazione contrattuale introdotta a far data dal settembre 2015, l'informativa resa, per quanto volta a chiarire il meccanismo di calcolo del tasso di interesse applicato alle singole rate di mutuo, appare formulata in modo tale da non esplicitare adeguatamente la sussistenza di un tasso *floor* pari allo *spread*, che introduce un limite alla variabilità del tasso applicato al prodotto sottoscritto e dunque influenza la natura stessa del contratto.

L'Autorità ha ritenuto di accettare gli impegni presentati da UniCredit in quanto idonei a sanare *ab origine* il pregiudizio economico arrecato ai consumatori e volti a dare un'adeguata informativa ai consumatori in ordine alle modalità di calcolo del tasso di interesse adottate dalla Banca per fronteggiare, nei contratti stipulati a partire dal 2015, il continuo calare dei valori dell'Euribor.

Gli impegni consistono, in sintesi: *i)* nell'automatica rideterminazione retroattiva, e per tutta la durata futura del rapporto, del tasso di interesse nominale annuo dei contratti di mutuo, per tenere conto dei valori negativi dell'Euribor e, *ii)* nell'integrazione della documentazione precontrattuale e contrattuale destinata ai consumatori che hanno stipulato o stipuleranno con la Banca contratti che prevedono espresse clausole di tasso minimo pari allo *spread*, al fine di rendere esplicita, anche nella denominazione del contratto, la presenza di un tasso *floor* che limita la variabilità del tasso.

Abbinamenti finanziamenti titoli

Nel corso del 2016 l'Autorità, per la prima volta, ha effettuato in materia di pratiche commerciali scorrette un approfondimento istruttorio avente ad oggetto condotte aggressive consistenti in una pratica legante finanziamenti-titoli posta in essere dal medesimo soggetto erogante il prodotto di credito ed emittente il prodotto di investimento. Più precisamente, l'Autorità ha avviato un procedimento istruttorio¹⁸¹ nei confronti della Banca Popolare di Vicenza, al fine di accertare la sussistenza di una vendita abbinata finanziamenti-titoli della Banca stessa, realizzata, in particolar modo, negli anni 2013 e 2014, gli anni in cui si sono svolte le operazioni di aumento di capitale della medesima.

In particolare, l'Autorità ha contestato alla Banca di aver condizionato nei fatti l'erogazione di finanziamenti a favore dei consumatori all'acquisto, da parte degli stessi, di proprie azioni o obbligazioni convertibili, con lo scopo di collocare questi titoli presso i consumatori e di giungere, in tal modo, al successo delle citate operazioni di aumento di capitale, conseguendo gli

¹⁸¹ PS10363.

obiettivi ivi prefissati (raggiungimento di determinati *ratio* patrimoniali in vista del passaggio della Banca alla vigilanza della Banca Centrale Europea e crescita dimensionale).

Nel corso del procedimento è emerso, sulla base di rilevanti evidenze statistiche, che: a) l'esito positivo delle operazioni di aumento di capitale si era realizzato anche attraverso il collocamento forzoso da parte della Banca di propri titoli ai consumatori istanti finanziamenti; b) tra le diverse tipologie di finanziamenti, i mutui erano stati quelli con riferimento ai quali, in via principale, era stata attuata nei confronti dei consumatori la vendita abbinata con i titoli della Banca, come dimostrato dalla elevatissima incidenza percentuale di mutui erogati con anche acquisizione di azioni, e tra di essi, in particolare, uno specifico tipo di mutuo, il c.d. "mutuo soci", riservato proprio ai detentori di azioni della banca; c) con riguardo al mutuo soci, contestualmente alla sua sottoscrizione avveniva, altresì, l'apertura di un conto corrente riservato ai soci.

La pratica commerciale in esame, pertanto, è stata ritenuta scorretta ai sensi degli artt. 20, comma 2, 21, comma 3-bis, 24 e 25 del Codice del Consumo, in quanto in grado di esercitare un indebito condizionamento nei confronti dei consumatori. Nel caso dei "mutui soci", tale indebito condizionamento si era realizzato, in particolare, con la necessaria sottoscrizione, da parte dei consumatori non ancora soci, di azioni al fine di poter accedere a questi prodotti di mutuo, ossia titoli che nel corso del finanziamento non potevano essere disinvestiti, pena la perdita delle condizioni economiche agevolate previste. Inoltre, sempre in questo caso specifico dei "mutui soci", Banca Popolare di Vicenza ha obbligato i consumatori anche all'apertura di un conto corrente collegato al mutuo presso la stessa: un conto corrente riservato ai soci.

L'Autorità ha irrogato alla Banca una sanzione amministrativa pecuniaria di 4.500.000 euro.

Clausole vessatorie nell'RC Auto

Il 2016 si caratterizza anche per l'avvio del controllo amministrativo sulle clausole vessatorie nel settore assicurativo RC auto.

L'Autorità ha infatti chiuso un procedimento nei confronti di Allianz¹⁸², avente ad oggetto la clausola rubricata "*Condizione Aggiuntiva RC Accordo per la risoluzione delle controversie mediante ricorso alla procedura di conciliazione paritetica*" contenuta, tra l'altro, nei moduli contrattuali predisposti da Allianz per la vendita di polizze assicurative per la responsabilità civile auto.

La clausola, che trova applicazione in "*tutti i sinistri gestiti con la procedura di risarcimento diretto*" prevedeva un duplice obbligo in capo al consumatore: l'impegno a "*non affidare la gestione del danno a soggetti*

¹⁸² CV144.

terzi (...) avvocati e simili"; l'impegno (*rectius* l'obbligo) a ricorrere, preliminarmente a un giudizio, alla procedura di conciliazione paritetica: *"in caso di disaccordo con l'Assicuratore in tema di liquidazione del danno, ad attivare la procedura di conciliazione paritetica facendosi rappresentare da una Associazione di Consumatori"*. A fronte della violazione di tali impegni il cliente-assicurato era tenuto al pagamento di una penale pari a 500 euro (contratti conclusi sino al 1° aprile 2016) e al 20% della liquidazione del danno fino ad un massimo di 500 euro (dal 1° aprile 2016).

L'Autorità, dopo aver chiarito che l'oggetto del procedimento non concerneva il riconoscimento di uno sconto sul premio e di un'eventuale penale a fronte dell'impegno del consumatore a ricorrere preliminarmente, in caso di disaccordo sulla liquidazione del danno, alla conciliazione paritetica, istituto che, *"di per sé, rappresenta un valido strumento di soluzione alternativa delle controversie in grado di prevenire l'instaurazione di giudizi spesso superflui"*, ha accertato la vessatorietà della clausola, rilevando da un lato, la previsione di una penale di importo manifestamente eccessivo in quanto non proporzionato allo sconto praticato (in contrasto con l'art. 33, comma 2, lett. f) Codice del Consumo); dall'altro, una restrizione alla libertà contrattuale del consumatore nei rapporti con i terzi, nella parte in cui prevedeva che il consumatore si obbligasse a non ricorrere nella fase stragiudiziale e nella stessa eventuale fase di conciliazione all'assistenza di procuratori terzi (art. 33, comma 2, lett. t) Codice del Consumo). Secondo l'Autorità inoltre la clausola era formulata in modo oscuro e incomprensibile (art. 34, comma 2, Codice del Consumo) in quanto applicata non solo per i sinistri gestiti effettivamente con la procedura di risarcimento diretto - CARD, così come lasciava intendere la formulazione della clausola inserita nelle polizze, ma per tutti i sinistri che per legge potrebbero essere assoggettati al risarcimento diretto e, dunque, anche nel caso in cui il cliente, nonostante la possibilità di ricorrere alla CARD, avvalendosi della facoltà di esperire la tutela tradizionale, aveva indirizzato la propria pretesa risarcitoria direttamente alla compagnia assicuratrice del veicolo responsabile.

Credito al consumo

Il settore del credito al consumo ha registrato nel corso del 2016 l'avvio da parte dell'Autorità di un procedimento istruttorio nei riguardi della società Agos Ducato¹⁸³, a seguito di numerose segnalazioni da parte di consumatori e di sei associazioni di consumatori. Le condotte censurate dall'Autorità si sono manifestate attraverso tre pratiche scorrette, relativamente ai rapporti di finanziamento personale con i consumatori.

In particolare, la prima riguarda le informazioni ingannevoli e omissive diffuse da Agos, soprattutto mediante l'invio di lettere personalizzate ai

¹⁸³ PS3330.

clienti già finanziati, recanti proposte riservate, nelle quali si prometteva una nuova disponibilità a condizioni nettamente migliorative rispetto a quelle originariamente sottoscritte dal consumatore. L'Autorità ha accertato la non veridicità delle offerte in quanto nella stragrande maggioranza dei casi i clienti hanno ricevuto, una volta recatisi presso la società, offerte di prodotti di tipo diverso o, a parità di tipo, con tassi e rate anche molto superiori a quanto prospettato. Infatti, in oltre il 75% dei casi i clienti hanno visto peggiorate le condizioni economiche rispetto alla proposta, con tassi aumentati in media di oltre il 20% e di circa il 14% rispetto al prestito originario.

La seconda pratica concerne le condotte di Agos volte a creare ostacoli all'estinzione anticipata del prestito personale di vari clienti, attraverso, ad esempio, procedure complesse e basate su richieste di documentazione non facilmente reperibile dal cliente o basate sulla previa verifica di talune condizioni prima di fornire il relativo conteggio estintivo.

L'Autorità ha infine accertato una terza pratica, consistente in insistenti solleciti di pagamento di rate scadute, con modalità ritenute aggressive.

L'Autorità ha quindi irrogato una sanzione amministrativa pecuniaria di 1.640.000 euro.

Pagamenti online

La tutela amministrativa contro le clausole vessatorie ha segnato nel corso del 2016 la conclusione di un procedimento avviato nel settore dei pagamenti *online* nei riguardi di Paypal¹⁸⁴. L'Autorità ha accertato la vessatorietà di alcuni articoli contenuti nelle condizioni d'uso diffuse da Paypal sul sito internet (www.paypal.com/it).

Le clausole ritenute vessatorie hanno riguardato: *a*) la clausola sull'applicazione del Programma Protezione Acquisti (PPA) (che prevede in determinati casi il rimborso dell'acquirente di un bene) al caso dell'oggetto "*Notevolmente non conforme alla descrizione*", considerata vessatoria in quanto in grado di limitare l'applicazione dei rimborsi garantiti da Paypal in caso di consegna di un bene difforme dalla descrizione, tenuto conto che la società non definiva chiaramente il concetto di prodotto "*Notevolmente non conforme alla descrizione*", e manteneva dunque discrezionalità nella verifica delle effettive difformità; *b*) le clausole sulla legislazione applicabile al contratto e la giurisdizione competente in caso di controversie, considerate vessatorie in quanto in grado di determinare un significativo squilibrio dei diritti e obblighi dei consumatori, prevedendo l'applicabilità della legge inglese e la competenza delle corti inglesi o del Lussemburgo, in deroga al principio della competenza del foro di residenza del consumatore.

Nelle more dell'istruttoria, Paypal ha modificato le Condizioni d'uso

¹⁸⁴ CV140.

eliminando i profili di vessatorietà contestati e, tenendo conto delle osservazioni di alcune associazioni di consumatori partecipanti alla consultazione pubblica prevista nei procedimenti su clausole vessatorie, ha cambiato un'ulteriore clausola del Programma Protezione Acquisti consentendo all'acquirente di usufruire del rimborso nel caso presenti una prova che dimostri la mancata consegna di un prodotto anche quando il venditore produca a sua volta documentazione che attesti l'avvenuta consegna.

Le modifiche apportate dal professionista sono state trasferite nelle Condizioni d'uso valide in tutta Europa.

Recupero crediti

Nel settore del recupero crediti, come già lo scorso anno, il costante monitoraggio del settore ha portato l'Autorità a concentrarsi sull'attività posta in essere da tre compagnie assicurative, quali UnipolSai, Hdi e Uniqa¹⁸⁵. La pratica commerciale oggetto di valutazione è consistita nell'inoltro ai consumatori, al fine di recuperare crediti, di atti di citazione in giudizio o decreti ingiuntivi senza il rispetto del foro territorialmente competente (quello di residenza del consumatore), nel caso di UnipolSai senza iscrivere a ruolo la causa ma indicando nell'atto una data fittizia della prima udienza.

L'Autorità ha ritenuto che, ferma restando la legittimità dell'attività di recupero crediti, è indispensabile assicurare forme di garanzia per i destinatari delle richieste di pagamento dei debiti, riscontrando per contro nel caso di specie una pratica scorretta e aggressiva in quanto volta a determinare nel consumatore medio un indebito condizionamento, ingenerando il convincimento che sia preferibile provvedere al pagamento dell'importo richiesto, piuttosto che esporsi ad un contenzioso giudiziario presso una sede lontana e non agevole.

L'Autorità ha irrogato ai professionisti interessati sanzioni amministrative pecuniarie complessivamente pari a 3.310.000 euro: 850.000 euro a HDI Assicurazioni S.p.A., 1.800.000 euro a UNIPOLSAI Assicurazioni S.p.A., 660.000 euro a UNIQA Assicurazioni S.p.A.

¹⁸⁵ PS10222, PS10223 e PS10273.

Industria, agroalimentare, farmaceutico e servizi

Industria

Settore automobilistico

Nel 2016, l'Autorità ha accertato una pratica commerciale scorretta posta in essere dalle società Volkswagen Group Italia S.p.A. e Volkswagen AG, riguardante la commercializzazione sul mercato italiano di autoveicoli diesel (con codice identificativo EA189 EU 5), la cui omologazione è stata ottenuta attraverso l'utilizzo di un *software* nella centralina di controllo del motore, il cosiddetto "impianto di manipolazione" o "defeat device", vietato dalle norme UE, in grado di alterare artificialmente il comportamento del veicolo durante i test di banco per il controllo delle emissioni inquinanti. Tali condotte si sono protratte a partire dall'anno 2009 fino a settembre 2015.

A seguito dell'istruttoria, è emerso, infatti, che Volkswagen AG aveva installato un sistema di ricircolo dei gas di scarico negli autoveicoli del gruppo con motorizzazione diesel EA 189 EU5 (definito sistema EGR *exhausted gas recirculation*) in grado di far sì che, quando il veicolo si trovava in fase di test sui rulli, durante lo svolgimento del ciclo per il controllo delle emissioni previsto dalle normative UE, il risultato relativo al livello delle emissioni NO_x fosse più basso di quello effettivamente ottenibile nel normale utilizzo del veicolo su strada.

Al riguardo, l'Autorità Federale dei trasporti tedesca aveva già stabilito che il sistema EGR costituiva un impianto di manipolazione vietato ai sensi della normativa comunitaria e che, pertanto, al fine di garantire la conformità alla normativa della tipologia di motorizzazione EA 189 EU5, il professionista doveva rimuovere gli impianti di manipolazione vietati e adottare misure idonee a ristabilirne la conformità. Pertanto, per i veicoli in questione che, alla data di emanazione dell'ordinanza dell'Autorità dei trasporti tedesca, non risultavano già immatricolati, la rimozione dell'impianto doveva necessariamente avvenire prima della eventuale commercializzazione e vendita, mentre per i veicoli già in circolazione la rimozione del sistema EGR doveva avvenire mediante una campagna di richiamo obbligatoria.

L'Autorità ha accertato la scorrettezza della condotta del professionista ai sensi della clausola generale di cui all'art. 20, comma 2, Codice del Consumo, in quanto tale condotta ha violato gravemente gli obblighi di diligenza professionale ed è risultata idonea a falsare in maniera rilevante il comportamento economico dei consumatori, inducendoli ad assumere una scelta di consumo che non avrebbero altrimenti preso se

fossero stati consapevoli delle reali caratteristiche dei veicoli acquistati.

Da questo punto di vista, l'Autorità ha osservato che la crescente e diffusa sensibilità ambientale rappresenta un elemento in grado di orientare le scelte di natura economica dei consumatori, al punto che la competizione nei diversi mercati avviene anche attraverso la rivendicazione di caratteristiche e innovazioni di prodotto dirette a preservare la natura e l'ambiente (i cosiddetti *green claims*). L'Autorità ha dunque ritenuto che, a maggior ragione, sulle decisioni di acquisto dei consumatori italiani attenti a tali valori, avrebbe potuto incidere in misura significativa la consapevolezza che i risultati dei test sulle emissioni inquinanti fossero stati ottenuti attraverso un impianto di manipolazione illecito, in grado di alterare il livello delle emissioni NO_x, ritenute tanto rilevanti ai fini ambientali dal legislatore UE da essere oggetto di normative dirette a ridurle progressivamente negli anni.

Per altro verso, l'Autorità ha ritenuto che l'installazione nei veicoli Volkswagen dell'impianto di manipolazione in grado di alterare i test sulle emissioni inquinanti configurasse una violazione dell'art. 23, comma 1, lett. d) del Codice del Consumo. La circostanza, infatti, che non fossero *“state rispettate le condizioni dell'autorizzazione, dell'accettazione o dell'approvazione ricevuta”* di cui al citato articolo, derivava dal fatto che Volkswagen aveva utilizzato nella centralina dei motori diesel EA 189 un impianto di manipolazione non consentito dalle norme UE e non conosciuto dalle autorità di omologazione al momento dell'originaria approvazione.

A seguito dell'istruttoria, è altresì emersa, in vari cataloghi informativi diffusi attraverso i siti internet dei singoli marchi del gruppo, nonché tramite la rete dei concessionari e rivenditori, la presenza di specifici *green claims* o *environmental claims* che attribuivano al produttore una particolare sensibilità ambientale o una specifica attenzione al livello delle emissioni inquinanti delle proprie autovetture (ad esempio: *“La responsabilità ambientale è uno dei capisaldi della strategia di Audi”*, *“l'automobilista che ha optato per questa vettura pensa in modo responsabile ed ecologico”* - *“Il logo verde di SKODA esprime la consapevolezza della casa automobilistica di potersi sviluppare in maniera sostenibile, agendo responsabilmente nei confronti dell'ambiente e facendo tutto il possibile per muoversi in questa direzione, con un profondo rispetto per la vita e per la natura”* - *“Ibiza non è soltanto un'auto molto divertente, è anche un'auto responsabile”* - *“Puoi quindi amare la strada e amare il pianeta allo stesso tempo”*), nonché il rispetto delle normative vigenti in materia (ad esempio: *“le motorizzazioni della nostra gamma ottemperano alle normative vigenti in materia”*).

In proposito, l'Autorità ha osservato come i *claim* ambientali o verdi - diretti a suggerire o, comunque, a lasciar intendere o anche solo a evocare il minore o ridotto impatto ambientale del prodotto o servizio offerto - siano

diventati un importante strumento pubblicitario in grado di orientare significativamente le scelte di acquisto dei consumatori, sulla base della loro accresciuta sensibilità verso tali tematiche. L'Autorità ha, dunque, ritenuto che la ragionevole decodifica di siffatti messaggi pubblicitari portasse il consumatore medio a credere di trovarsi di fronte ad un produttore di autoveicoli che fa della tutela dell'ambiente uno dei suoi principali obiettivi e verso la quale, nella consapevolezza di una particolare responsabilità sociale, è orientata tutta la sua strategia produttiva. L'Autorità ha, pertanto, ritenuto tali messaggi suscettibili di indurre in errore i consumatori ai sensi dell'art. 21, comma 1, lett. b) del Codice del Consumo, con riferimento alla vocazione ambientale e alla responsabilità sociale rivendicata dal produttore, nonché con riferimento ai vantì relativi al rispetto delle normative vigenti in materia.

L'Autorità ha irrogato in solido alle società Volkswagen Group Italia S.p.A. e Volkswagen AG una sanzione amministrativa pecuniaria di 5.000.000 di euro, pari al massimo edittale.

Sempre nel settore automobilistico, l'Autorità ha condotto procedimenti nei confronti di tre delle maggiori case automobilistiche (FCA, Toyota e Nissan), concernenti le modalità di commercializzazione di alcuni modelli di segmento economico dirette a presentare un prezzo promozionale particolarmente basso, al fine di attrarre l'attenzione dei consumatori, senza chiarire tuttavia che tale prezzo è vincolato alla stipulazione di un finanziamento obbligatorio.

In tali procedimenti è stata contestata ai professionisti la violazione del Codice del Consumo, consistente nel presentare in modo lacunoso e ambiguo il quadro informativo in ordine al costo complessivo delle autovetture pubblicizzate nelle varie versioni e, nello specifico, le informazioni circa le modalità di pagamento e il calcolo del prezzo, diffuse tramite i rispettivi siti internet e attraverso altri mezzi di comunicazione¹⁸⁶.

In particolare, i tre professionisti, nell'indicare il costo delle autovetture in promozione, omettevano di precisare contestualmente che lo stesso era riservato solo a chi accettava di sottoscrivere un contratto di finanziamento rateale con società finanziarie appartenenti allo stesso gruppo del professionista, per un prezzo finale notevolmente superiore rispetto a quello indicato nei messaggi pubblicitari. Tale obbligo, infatti, risultava esplicitato ai consumatori solo con note in ridotti caratteri grafici sui siti internet e in modo non intellegibile nel corso degli *spot* radiofonici e televisivi. L'importo pubblicizzato risultava non veritiero sia per chi desiderasse acquistare l'autovettura in contanti (in quanto era riservato esclusivamente a chi richiedeva un finanziamento per la rateazione), sia per chi volesse fruire del pagamento rateale, dal momento che in questo caso il

¹⁸⁶ PS10083, PS10278, PS10279.

prezzo avrebbe dovuto essere necessariamente incrementato del costo del finanziamento stesso, circostanza non adeguatamente precisata nei messaggi.

A conclusione delle istruttorie, sono state irrogate complessivamente sanzioni amministrative pari a 650.000 euro: 300.000 euro a FCA Italy S.p.A., 200.000 euro a Toyota Motor Italia S.p.A., 150.000 euro a Nissan Italia S.r.l..

Prodotti agroalimentari

Settore oleario

Nel 2016 l'Autorità ha concluso sette istruttorie per presunte pratiche commerciali scorrette nei confronti di alcune importanti aziende che commercializzano olio di oliva in Italia, presentato come extravergine di oliva.

In tale settore la correttezza dell'informazione rappresenta un elemento cruciale, posto che la categoria merceologica del prodotto è in grado di orientare le scelte di natura commerciale del consumatore che può preferire un prodotto presentato con caratteristiche qualitative superiori ed è disposto a pagarlo un prezzo più elevato.

Sulla base delle evidenze istruttorie, in tre dei sette procedimenti è stata accertata la pratica commerciale scorretta in relazione alle affermazioni relative alle caratteristiche organolettiche e chimiche degli oli diffuse sulle etichette dei prodotti (a marchio Lidl, Carapelli, Pietro Coricelli) e sui siti internet dei professionisti, che sono risultate non veritiere¹⁸⁷; gli altri quattro procedimenti si sono conclusi con l'accertamento della non scorrettezza della pratica in quanto l'olio è risultato conforme all'indicazione "olio extravergine" presente nelle comunicazioni pubblicitarie¹⁸⁸.

In sede istruttoria, l'Autorità si è avvalsa dei risultati delle analisi eseguite dal laboratorio chimico dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, su richiesta della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Torino (che le ha trasmesse all'Autorità), ovvero di apposite perizie commissionate dall'Autorità ed eseguite dal Dipartimento dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e della repressione frodi dei prodotti agroalimentari (ICQRF) del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali (MiPAAF).

Nei tre procedimenti conclusi con l'accertamento della scorrettezza l'Autorità ha irrogato sanzioni amministrative pecuniarie, rispettivamente, di 550.000 euro a Lidl Italia S.r.l., 300.000 euro a Carapelli Firenze S.p.A. e 100.000 euro a Pietro Coricelli S.p.A.

Etichette di alimenti preimballati

L'Autorità, inoltre, nel corso del 2016, ha posto in essere un vasto intervento di *moral suasion* nei confronti di numerosi professionisti che gestiscono siti *web*, sui quali è possibile acquistare prodotti alimentari

¹⁸⁷ PS10283, PS10286, PS10285.

¹⁸⁸ PS10284 e PS10288, PS10282, PS10287.

preimballati. Tali operatori sono stati invitati a rispettare l'obbligo - previsto dall'art. 14 del Regolamento (UE) n. 1169/2011 del 25 ottobre 2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori - di fornire, in caso di impiego di tecniche di comunicazione a distanza, sul medesimo supporto di vendita o mediante qualunque altro mezzo adeguato, chiaramente individuato dall'operatore del settore alimentare, le informazioni che devono obbligatoriamente accompagnare l'alimento ai sensi dell'art. 9 del predetto Regolamento.

La rilevanza di dette informative precontrattuali risulta sottolineata anche dal novellato art. 49, comma 1, lett. a), del d.lgs. 21/2014 (recante attuazione della direttiva 2001/83/UE sui diritti dei consumatori), con riferimento alle informazioni che investono le caratteristiche principali dei beni nei contratti a distanza o negoziati fuori dei locali commerciali.

Un siffatto intervento di *soft law* è stato scelto in considerazione della introduzione solo recente delle disposizioni del Regolamento (in vigore a decorrere dal 13 dicembre 2014), ma anche della circostanza che, sulla base delle rilevazioni dei siti *web* effettuate d'ufficio, sono emerse solo parziali omissioni informative che sono state puntualmente sanate su invito dell'Autorità.

Servizi

Caso Agenzia ACI - commissioni BANCORMAT

L'Autorità ha concluso un'istruttoria nei confronti di Automobile Club d'Italia e della società da questo controllata Acì Informatica S.p.A., applicando il novellato articolo 62 del Codice del Consumo¹⁸⁹ che, a decorrere dal 13 giugno 2014, sancisce il divieto assoluto di imporre spese ai consumatori per l'utilizzo di determinati strumenti di pagamento¹⁹⁰.

All'esito del procedimento istruttorio è stato accertato che Automobile Club d'Italia e Acì Informatica S.p.A. applicavano una commissione aggiuntiva ai consumatori che pagavano la tassa automobilistica con carta di credito o bancomat. Tale commissione, pertanto, si sommava all'importo fisso di 1,87 euro che remunera il costo del servizio di riscossione del bollo.

In particolare, il servizio di pagamento *online* del bollo auto sul sito di ACI www.aci.it (c.d. *Bollonet*) prevedeva una maggiorazione del 1,2% sulla

¹⁸⁹ L'art. 62 del Codice del Consumo ha recepito l'art. 19 della direttiva *consumer rights* che stabilisce che "Gli Stati membri vietano ai professionisti di imporre ai consumatori, in relazione all'uso di determinati strumenti di pagamento, tariffe che superino quelle sostenute dal professionista per l'uso di detti strumenti".

¹⁹⁰ Nel dettaglio, la norma richiamata prevede che "Ai sensi dell'articolo 3, comma 4, del decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 11 i professionisti non possono imporre ai consumatori, in relazione all'uso di determinati strumenti di pagamento, spese per l'uso di detti strumenti, ovvero nei casi espressamente stabiliti, tariffe che superino quelle sostenute dal professionista". Il d.lgs. 27 gennaio 2010, n. 11 ha recepito la Direttiva 2007/64/CE relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno. Tale Direttiva (Direttiva PSD), stabiliva all'art. 52, comma 3, che: "Il prestatore di servizi di pagamento non impedisce al beneficiario (il soggetto previsto quale destinatario dei fondi oggetto dell'operazione di pagamento) di imporre una spesa o di proporre una riduzione al pagatore (il soggetto titolare di un conto di pagamento ovvero in mancanza di conto, il soggetto che impartisce un ordine di pagamento) per l'utilizzo di un determinato strumento di pagamento. Tuttavia, gli Stati membri possono vietare o limitare il diritto di imporre spese tenendo conto della necessità di incoraggiare la concorrenza e di promuovere l'uso di strumenti di pagamento efficaci".

somma pagata per l'utilizzo della carta di credito. Per il pagamento con bancomat presso le delegazioni ACI dislocate sul territorio, invece, era dovuta una commissione in misura fissa pari a 0,20 euro.

Prima della conclusione dell'istruttoria, le Parti hanno ridotto la commissione richiesta per il pagamento del bollo con carta di credito sul sito www.aci.it ad un corrispettivo in cifra fissa pari a 0,75 euro. L'Autorità, tuttavia, non ha considerato cessata la condotta contestata in quanto per l'art. 62 del Codice del Consumo rileva l'applicazione in sé di detto sovrapprezzo, a prescindere dall'entità dello stesso¹⁹¹.

Per la violazione del citato articolo 62 è stata irrogata all'Automobile Club d'Italia e ad Aci Informatica S.p.A., in solido tra loro, una sanzione amministrativa pecuniaria di 2.800.000 euro; un'ulteriore sanzione amministrativa pecuniaria di 200.000 euro è stata irrogata alle medesime imprese in relazione alle modalità ingannevoli con le quali - sul sito www.aci.it - sono state fornite informazioni circa il servizio *Bollonet*.

Siti di incontri

Nel 2016, l'Autorità ha posto una particolare attenzione sui siti internet che forniscono un servizio di incontri *online* e ricerca *partner*. Ciò in quanto, in tale contesto, il *target* inciso dalle condotte dei professionisti è particolarmente debole e i possibili utenti possono essere facilmente indotti in errore da proposte contrattuali non sempre trasparenti nei contenuti e nella portata degli impegni che i consumatori sono portati ad assumere.

La debolezza dei consumatori coinvolti e le modalità di “aggancio” degli stessi da parte dei professionisti hanno determinato una particolare attenzione al fenomeno anche nell'ambito della rete di consumatori ECC-Net e di altre Autorità di settore nazionali. La rete ECC-Net ha diffuso, infatti, numerosi comunicati in cui ha invitato i consumatori alla cautela nell'iscrizione ai *dating website*¹⁹².

Sulla scorta delle numerose segnalazioni pervenute da parte di consumatori e Associazioni di consumatori, l'Autorità ha individuato due principali ordini di criticità: *i*) le difficoltà che i consumatori incontrano nel disdire l'abbonamento ai siti in questione: le condizioni contrattuali, per le

¹⁹¹ Lo Stato italiano, attuando la direttiva 2007/64/CE che pure lasciava liberi gli Stati di vietare o meno la *surcharge fee*, si è avvalso della facoltà di cui all'articolo citato e ha scelto in via generale il divieto di imporre sovrapprezzi sugli strumenti di pagamento (al fine di favorire lo sviluppo di strumenti di pagamento elettronici a scapito della moneta e degli assegni). Il d.lgs. n. 11/2010 di attuazione della richiamata direttiva prevede, infatti, all'art. 3, comma 4, che: “Il beneficiario non può applicare spese al pagatore per l'utilizzo di un determinato strumento di pagamento”.

¹⁹² In particolare la rete ECC-Net ha diramato alert relativi ai siti di appuntamento per il Regno Unito (<http://www.ukecc.net/news/news.cfm/newsid/17>), l'Irlanda (<http://www.eccireland.ie/consumers-advised-to-be-mindful-of-automatic-renewals-of-dating-site-memberships>), il Belgio (<http://www.eccbelgium.be/are-you-thinking-of-joining-a-dating-site-always-check-your-rights-first-s64941.htm>), la Finlandia (<http://www.ecc.fi/en/current-issues/press-releases/2015/finding-a-partner-online-but-at-what-cost/>). ECC-Net ha anche stilato un questionario sull'e-commerce nel marzo 2014, da cui risulta che quello dei siti di appuntamento è uno dei settori in cui i consumatori sono indotti in errore sia con riferimento ai costi delle offerte prescelte che alla difficoltà nel recedere dal contratto (<http://www.konsumenteuropa.se/contentassets/e8b85acdcc14436b861977bafc80e750/results-from-questionnaire-2014.pdf>).

loro modalità e termini, rendono, infatti, particolarmente complesso l'esercizio dei diritti contrattuali; ii) la prassi dei professionisti del settore di rinnovare automaticamente gli abbonamenti, senza rendere gli iscritti compiutamente edotti della circostanza e degli effettivi oneri economici da sostenere. Inoltre, sono state rilevate omissioni informative con riferimento alla descrizione delle caratteristiche e dei costi del servizio, nonché omissioni o comunque carenze informative nel processo di acquisto in relazione a elementi rilevanti quali le informazioni precontrattuali obbligatorie e quelle relative al diritto di recesso nei contratti a distanza ai sensi del Codice del Consumo.

Al riguardo, l'Autorità ha altresì tenuto conto del fatto che le condotte da ultimo descritte erano state poste in essere nel settore dell'*e-commerce*, dove il rapporto di consumo si forma e si svolge a distanza, indebolendo la posizione del consumatore e accrescendone ulteriormente l'asimmetria informativa rispetto al professionista. Di qui la necessità, cui rispondono le norme in materia di *consumer rights*, di offrire all'utente, in modo chiaro e comprensibile, nella fase prodromica all'acquisto, un quadro informativo quanto più possibile preciso ed esauriente rispetto alle caratteristiche essenziali del regolamento contrattuale, tenuto peraltro conto delle rilevanti possibilità espressive del mezzo internet rispetto alla trasmissione delle informazioni necessarie.

In tale contesto, a conclusione di due distinti procedimenti istruttori, l'Autorità ha accertato la sussistenza di pratiche commerciali scorrette nei confronti della società tedesca Be Beauty GmbH con riferimento all'attività, in lingua italiana, del sito internet www.edates.it¹⁹³, e della società austriaca HQ Entertainment Network GmbH & Co. KG con riferimento all'attività del sito in lingua italiana www.flirtami.it¹⁹⁴.

In particolare, con riferimento al professionista titolare del sito www.edates.it, l'Autorità ha accertato l'ingannevolezza delle informazioni relative alle caratteristiche del servizio pubblicizzato e alle condizioni di registrazione al sito, nonché l'esistenza di ostacoli all'esercizio di diritti contrattuali, considerato che risultava difficile reperire sul sito le informazioni necessarie per esercitare correttamente e tempestivamente il diritto di recesso o per chiedere la risoluzione del contratto, nonché porre in essere la relativa procedura da parte del consumatore. L'aggressività della pratica è stata anche rinvenuta nel fatto che l'operatore aveva inoltrato agli utenti ripetuti solleciti di pagamento, molto spesso avvertendo che altrimenti si sarebbe avvalso di società di recupero crediti e, in alcuni casi, aveva effettuato prelievi direttamente dalla carta di credito fornita dai consumatori all'atto dell'iscrizione. Infine, è stata rilevata la violazione

¹⁹³ PS8674.

¹⁹⁴ PS10257.

dell'art. 66 bis del Codice del Consumo con riferimento alle indicazioni concernenti il foro competente.

Per questi motivi, è stata irrogata alla società Be Beauty GmbH una sanzione amministrativa pecuniaria complessiva di 350.000 euro.

Con riguardo al professionista titolare del sito www.flirtami.it, l'Autorità ha accertato la diffusione di informazioni ingannevoli e omissive con riferimento alle caratteristiche del servizio pubblicizzato, alle condizioni economiche delle prestazioni offerte e al meccanismo del rinnovo automatico alla scadenza dell'abbonamento a pagamento. Inoltre, è stato riscontrato che il professionista aveva fornito ai consumatori informazioni relative al diritto di recesso omissive e in contrasto con gli artt. 49, comma 1, lett. h), 52, 54 e 56 del Codice del Consumo e, relativamente alle indicazioni concernenti il foro competente, in contrasto con l'art. 66 bis del Codice del Consumo.

L'Autorità, pertanto, anche in considerazione della circostanza attenuante rappresentata dalla spontanea introduzione da parte del professionista di elementi di maggiore chiarezza nel sito e di maggior favore nel rapporto col consumatore, ha irrogato alla società HQ Entertainment Network GmbH & Co. KG una sanzione amministrativa pecuniaria complessiva pari a 35.000 euro.

In altri due casi, l'Autorità ha accettato e reso obbligatori gli impegni presentati dalla società francese Meetic S.A.S. con riferimento al sito internet in lingua italiana www.meetic.it¹⁹⁵ e dalla società lussemburghese Interdate S.A. con riferimento al sito internet in lingua italiana www.c-date.it¹⁹⁶. In particolare le società Meetic S.A.S. e Interdate S.A. hanno presentato impegni in ordine alle condizioni di iscrizione ai rispettivi siti, all'informativa fornita agli utenti sul rinnovo automatico dell'abbonamento a pagamento e alla procedura per esercitare il diritto di recesso e la risoluzione del contratto di abbonamento, in modo da garantire ai possibili utenti, e prima che gli stessi vengano vincolati attraverso la sottoscrizione di un abbonamento a pagamento, una maggiore trasparenza e chiarezza informativa. Al fine di eliminare le difficoltà nell'esercizio del diritto di recesso, Meetic S.A.S. si è impegnata ad inviare all'utente una *e-mail* con la quale rammentare che l'abbonamento si rinnoverà automaticamente al termine del periodo di sottoscrizione, con la presenza di un *hyperlink* nel testo della *e-mail* per rendere immediatamente esercitabile, laddove lo si voglia, la disdetta dal rinnovo automatico. Inoltre, Meetic S.A.S. si è impegnata a risolvere le possibili violazioni degli artt. 49, comma 1, lett. h), 52, 54, 56 e 59, nonché 66 bis del Codice del Consumo, rilevate in sede di avvio dell'istruttoria. I professionisti, inoltre, si sono impegnati a precisare,

¹⁹⁵ PS 10187.

¹⁹⁶ PS 10258.

al momento dell'accesso al sito, quali servizi sono disponibili gratuitamente e quali a pagamento, rendendo immediatamente percepibile all'utente che vi è differenza tra la mera iscrizione e creazione di un profilo gratuito e la sottoscrizione di un abbonamento a pagamento che consenta l'accesso a tutti i servizi offerti.

In entrambi i casi, l'Autorità ha ritenuto gli impegni presentati idonei a far venir meno i possibili profili di scorrettezza delle pratiche commerciali oggetto di istruttoria, deliberando di renderli obbligatori nei confronti di Meetic S.A.S. e Interdate S.A. e chiudendo i procedimenti senza accertare l'infrazione, ai sensi dell'art. 27, comma 7, del Codice del Consumo.

All'interno dello stesso filone si inserisce anche il procedimento svolto nei confronti della società Italia Service S.r.l. in relazione alle modalità comunicazionali con cui il professionista, noto sul mercato come "club Eliana Monti", promuoveva servizi di incontri tra i propri iscritti attraverso il sito www.elianamonti.it¹⁹⁷. In questo caso, l'Autorità ha accertato l'ingannevolezza, ai sensi degli artt. 20, 21, comma 1, lett. b) del Codice del Consumo, dell'indicazione della possibilità per il consumatore di inserire gratuitamente il proprio annuncio sul predetto sito: è stato, infatti, accertato che tale pubblicazione non poteva avvenire né in modo diretto e automatico né in modo gratuito, essendo invece subordinata alla sottoscrizione del contratto di ricerca *partner* a titolo oneroso. Nel caso di specie, l'Autorità ha, peraltro, ribadito il proprio costante orientamento, avallato dalla giurisprudenza amministrativa, secondo cui la scorrettezza della pratica commerciale non può ritenersi sanata dalla possibilità che il consumatore sia posto in condizione di conoscere i dettagli dell'offerta reclamizzata prima del completamento dell'acquisto ovvero nel diverso e successivo contesto in cui lo *staff* di Eliana Monti lo contatta per sottoporgli il contratto da sottoscrivere presso l'agenzia: si tratta, infatti, di informazioni rese disponibili al consumatore a contatto già avvenuto e, quindi, ad effetto promozionale ormai prodotto.

L'Autorità, pertanto, ha irrogato alla società Italia Service S.r.l. una sanzione amministrativa pecuniaria di 85.000 euro.

Settore della vendita di biglietti per eventi

L'Autorità, nel mese di ottobre 2016, ha avviato cinque procedimenti istruttori con riferimento al fenomeno, segnalato da numerosi consumatori, nonché da Unione Nazionale Consumatori e Altroconsumo, relativo alla sostanziale impossibilità di acquistare sul sito internet di Ticketone S.p.A. anche all'apertura delle vendite, biglietti per gli eventi di maggior richiamo. Ticketone detiene l'esclusiva per il canale *online* dei principali eventi e mette in vendita i biglietti ai prezzi fissati dagli organizzatori per conto dell'artista (operatore del mercato primario). Molti biglietti risultano

¹⁹⁷ PS6232.

disponibili, anche pochi minuti dopo l'apertura delle vendite, su altri siti internet, a prezzi spesso di gran lunga maggiori di quelli del mercato primario (mercato secondario).

Uno dei procedimenti istruttori è stato avviato nei confronti di Ticketone S.p.A. ai sensi degli artt. 20, 21, 22 e 24 del Codice del Consumo. Gli altri quattro procedimenti sono stati avviati, ai sensi degli artt. 20, 21 e 22 del Codice del Consumo, nei confronti dei principali operatori del mercato secondario in Italia, ovvero Viagogo AG, Seatwave Ltd, Ticketbis Societat Limitada, Mywayticket S.a., che gestiscono omonimi siti internet.

Tali procedimenti sono diretti, in primo luogo, ad accertare se Ticketone S.p.A. abbia predisposto idonee misure informatiche e previsioni contrattuali, nonché modalità di vendita, esercitando un adeguato controllo, per garantire l'effettiva disponibilità di biglietti per i consumatori e per evitare che alcuni soggetti possano acquistare molto rapidamente tutti i biglietti rendendoli non più disponibili per gli acquirenti potenziali sul mercato primario.

Inoltre, i procedimenti sono diretti a verificare l'eventuale ingannevolezza delle informazioni relative alle condizioni di vendita sui siti dei professionisti del mercato secondario, che potrebbero non rendere chiara la natura e le caratteristiche del servizio di intermediazione svolto, la tipologia e il prezzo di vendita dei biglietti offerti, nonché i diritti e le garanzie riconosciuti al consumatore, anche in caso di annullamento degli eventi.

Tutela delle microimprese

Nel corso del 2016, l'Autorità ha altresì proseguito la propria attività di *enforcement* a tutela delle piccole e medie imprese.

Banche dati online

Nel corso dell'anno, l'Autorità ha continuato a svolgere un'intensa attività di contrasto delle pratiche commerciali scorrette e delle pubblicità *business to business* ingannevoli, afferenti alla categoria delle cosiddette "banche dati *online*"¹⁹⁸.

Al di là delle peculiarità specifiche di ciascun caso, tali comportamenti illeciti si sostanziano tutti nella vendita di servizi non richiesti mediante l'iscrizione inconsapevole da parte delle imprese in registri elettronici privati solo apparentemente gratuiti. L'attenzione costante a tale fenomeno è dovuto all'elevato pregiudizio economico arrecato alle imprese raggrate, che si vedono intimare in maniera aggressiva e molesta il pagamento anche di diverse migliaia di euro.

¹⁹⁸ A livello internazionale, il settore è noto come quello delle "Directory Companies", oppure delle "Business Directory Listings".

In tale ambito, nel 2016 l'Autorità ha concluso quattro distinti procedimenti sanzionatori, tre dei quali riguardanti l'inottemperanza a precedenti diffide dell'Autorità¹⁹⁹ (con sanzioni amministrative pecuniarie complessive pari a 1.500.000: 600.000 euro a Avron s.r.o., 600.000 euro a Expo Guide S.C., 300.000 euro a UNITED Directorios Lda), uno per pratiche commerciali scorrette da parte di Dati Telecom S.L. (con sanzione amministrativa pecuniaria irrogata di 500.000 euro); in un caso è stata ritenuta responsabile anche la società di recupero crediti²⁰⁰.

Considerando l'attività istruttoria relativa alle pubblicità ingannevole nei rapporti tra professionisti, nel 2016 l'Autorità ha concluso due procedimenti istruttori relativi, rispettivamente, a un registro privato di imprese con fini pubblicitari e a servizi informativi nel caso sulle modalità di rinnovo dei marchi di cui le imprese sono titolari²⁰¹; in tali casi l'Autorità ha accertato l'ingannevolezza dei messaggi diffusi a mezzo posta dai professionisti sulla natura, sulle caratteristiche principali e sul prezzo del servizio proposto. Complessivamente, le sanzioni irrogate nei due casi ammontano a 220.000 euro: 200.000 euro a Eucomdat Company Data GmbH e 20.000 euro a Rinnovo Marchi Italiani S.r.l..

La consueta attività di *enforcement* è stata affiancata dalla predisposizione di un *vademecum*²⁰² destinato alle potenziali vittime di tali comportamenti scorretti, con l'auspicio che tale pubblicazione possa costituire un utile complemento all'attività di repressione, fornendo alle imprese un idoneo strumento di informazione in grado di allertarle dei pericoli insiti nelle comunicazioni commerciali che ricevono quotidianamente.

Principali sviluppi giurisprudenziali in materia di tutela del consumatore

Introduzione

Le pronunce del Consiglio di Stato e del Tar Lazio, riferite all'anno solare 2016 in materia di pratiche commerciali scorrette, hanno confermato gli orientamenti consolidati in sede di applicazione della disciplina a tutela dei consumatori recepita dal Codice del Consumo, con riguardo alla disciplina sostanziale, nonché agli aspetti procedurali e sanzionatori.

¹⁹⁹ IP244, IP245, IP252.

²⁰⁰ PS10091.

²⁰¹ PB801, PB802.

²⁰² Intitolato "Io non ci casco! Bollettini e moduli ingannevoli".

Profili sostanziali

Nozione di professionista e imputabilità della pratica

In relazione ad una pratica commerciale scorretta consistente nella commercializzazione di finanziamenti finalizzati all'acquisto di beni di consumo attraverso modalità ingannevoli, il Consiglio di Stato ha ritenuto responsabile, in qualità di coautore della pratica, il titolare dei punti vendita commerciali nei quali venivano promossi (da un altro operatore) i predetti finanziamenti, in quanto *“l'obbligo di diligenza richiede che, in presenza di vantaggi economici derivanti dalla pratica commerciale, il soggetto che consegue comunque un vantaggio, si attivi concretamente e ponga in essere le misure idonee per comprendere appieno le modalità e il contenuto delle operazioni proposte ai consumatori, solo in presenza delle quali la responsabilità editoriale può essere esclusa essendosi l'operatore economico diligentemente attivato”* (Consiglio di Stato, 11 gennaio 2016, n. 38, PS612 - G.R.E. - Findomestic).

Nozione di consumatore

Il Tar del Lazio ha ritenuto che al fine di escludere la scorrettezza di una pratica, non possa essere invocata *“una particolare competenza degli utilizzatori di smartphone, i quali, di conseguenza, sarebbero stati in grado di comprendere le caratteristiche del prodotto pur nella sinteticità del messaggio”*, condividendo *“la ricostruzione dell'Autorità secondo cui l'oggettiva parzialità ed omissività del messaggio integravano dall'origine quelle caratteristiche di decettività che la normativa applicata intende contrastare”*. In proposito, il Giudice ha rilevato che fosse assolutamente indimostrata la specifica competenza del consumatore tipo, *“atteso che notoriamente il pubblico che utilizza smartphone è sicuramente eterogeneo, quanto a competenze informatiche”*, ricordando che, proprio poiché la normativa in materia si colloca su un fronte di prevenzione del consumatore, essendo tesa ad evitare effetti dannosi anche soltanto ipotetici, la giurisprudenza ha escluso *“(...) la necessità sia che rispetto ad un dato comunicato venga accertata la condizione soggettiva media di intelligenza del consumatore, sia che risulti un pregiudizio economico derivante dalla pubblicità ingannevole”* (Tar Lazio 8 giugno 2016, n. 6584, PS6783 - Noatel - Servizi Premium non richiesti via sms; analoghe considerazioni sono state svolte sulla decodificabilità del messaggio da parte del consumatore medio che ricorre all'e-commerce nella sentenza del Tar Lazio, 29 luglio 2016, n. 8801, PS 9192 - Marco Polo Expert - Vendite Online).

Nozione di pratica commerciale

Il Tar del Lazio ha confermato il consolidato orientamento secondo cui *“non è necessario, per garantire l'applicazione della direttiva n. 2005/29*

sulle pratiche commerciali sleali delle imprese nei confronti dei consumatori, verificare la contrarietà alle regole di diligenza professionale, la presenza dell'intenzionalità o di un danno elevato (...)”, anche in relazione a quanto espresso dalla Corte di Giustizia (Corte Giustizia UE, sentenza del 16 aprile 2015, causa C-388/13), secondo la quale “l’informazione non veritiera, fornita da un operatore a un singolo consumatore, è una pratica commerciale ingannevole anche quando non è reiterata e riguarda un singolo consumatore” (Tar Lazio, 10 marzo 2016, n. 3070, PS731 - Eurospin - Ombretto occhi).

È stato, inoltre, confermato il consolidato orientamento secondo cui la nozione di pratiche commerciali scorrette include anche “i comportamenti con i quali il professionista incide sulle scelte del consumatore in tutte le fasi del rapporto di consumo e quindi anche quelli posti in essere successivamente alla stipula del contratto, realizzati nell’ambito delle vicende estintive del rapporto tra professionista e consumatore (Cons. Stato, VI, 26 settembre 2011, n. 5368)” (Tar Lazio 21 marzo 2016, n. 3418, PS9539 - Recus - Recupero Crediti, Tar Lazio, 17 maggio 2016, n. 5809, PS9249 - Cattolica Assicurazioni-Indebito Recupero Crediti).

Con riguardo all’ambito della nozione di pratica commerciale scorretta, il Tar del Lazio ha confermato che “le attività di recupero crediti (...) configurano delle «pratiche commerciali post-vendita», espressamente disciplinate dalla direttiva n. 2005/29/CE in materia di pratiche commerciali sleali. A quest’ultimo riguardo, le Linee Guida della Commissione Europea di orientamento per l’attuazione della direttiva 2005/29/CE (doc. SEC 2009/1666), del 3 dicembre 2009, espressamente dispongono «che le attività di recupero dei crediti sono considerate pratiche commerciali post-vendita disciplinate dalla direttiva». Infatti, quando un consumatore deve a un professionista una certa somma di denaro (debito del consumatore), il recupero di tale credito (a livello aziendale o da parte di terzi) è direttamente legato alla vendita o fornitura di prodotti o servizi”.

Pratiche Commerciali Ingannevoli

Completezza dell’informazione e omissioni informative

Con specifico riferimento all’incompletezza del messaggio rivolto ai consumatori in relazione alle caratteristiche dell’offerta commerciale o del prodotto, è stato ribadito il consolidato principio giurisprudenziale secondo cui la completezza e veridicità di un messaggio promozionale va verificata nell’ambito dello stesso contesto di comunicazione commerciale e non già sulla base di ulteriori informazioni che l’operatore commerciale rende disponibili solo a effetto promozionale (o “aggancio”) già avvenuto (Tar Lazio, 7 giugno 2016, n. 6521, PI6346 - Banca Italease - Contratti Irs), avendo il legislatore inteso salvaguardare la libertà di autodeterminazione del consumatore “sin da primo contatto” pubblicitario, imponendo dunque al

professionista un particolare onere di chiarezza e completezza nei messaggi promozionali (Tar Lazio, 5 maggio 2016, n. 5259, *PS1470 - Fiat - Pubblicità non trasparente*, Tar Lazio, 22 febbraio 2016, n. 2309, *PS6990 - Mafra*²⁰³, Tar Lazio, 10 marzo 2016, n. 3070, *PS731 - Eurospin - Ombretto occhi*, nonché Tar Lazio, 11 marzo 2016, n. 3101, *PS9350 - Perfoline - Glucoburner e Decaburner*²⁰⁴).

In particolare, nel settore del trasporto aereo, il Consiglio di Stato ha ritenuto condivisibile che *“è indispensabile (...) rendere di immediata percezione la compagnia aerea che espletterà il servizio, e ciò soprattutto nel caso in cui il volo non è operato dalla compagnia aerea con la quale il volo viene acquistato”*, essendo l'identità del vettore che effettuerà il servizio un elemento di rilevante importanza nel compiere una scelta d'acquisto *“soprattutto nei casi in cui l'utente ha la possibilità di scegliere il vettore di cui servirsi, anche sulla base della fiducia riposta in tale vettore”*. (Consiglio di Stato, 30 settembre 2016, n. 4048, *PS7771 - Alitalia - Caratteristiche del servizio*).

Nella predetta pronuncia, il Consiglio di Stato ha altresì interamente confermato la sentenza del Tar Lazio, 12 giugno 2015, n. 8253 e l'accertamento condotto dall'Autorità in merito a due distinti profili di ingannevolezza della pratica commerciale relativa alla c.d. *no-show rule*, (regola secondo cui se un passeggero non sfrutta il biglietto per il volo d'andata o relativo alla prima tratta si vedrà automaticamente cancellato il volo di ritorno o della tratta successiva), consistenti *i)* nell'aver fornito delle informazioni ingannevoli in relazione a tale regola nell'ambito del processo di prenotazione *online* dei propri biglietti, e *ii)* nel non aver previsto una procedura specifica con la quale il consumatore potesse informare il professionista dell'intenzione di fruire del servizio di trasporto successivo, pur non avendo fruito del precedente (Consiglio di Stato, 30 settembre 2016, n. 4048, *PS7771 - Alitalia - Caratteristiche del servizio*).

Nel settore automobilistico, il Tar del Lazio ha ritenuto che l'ingannevolezza del messaggio, per espressa disposizione di legge, possa sussistere anche *“con riferimento ad un'informazione oggettivamente vera, diffusa con modalità tali da ingenerare una falsa convinzione nel consumatore (...)”*. L'art. 21 del Codice del Consumo pone, infatti, in capo ai produttori l'onere di chiarezza e di completezza delle informazioni, che *“non*

²⁰³ L'impiego di claim che fanno riferimento all'eco-sostenibilità del prodotto e al rispetto dell'ambiente, ove associati a particolari rappresentazioni evocative di un ambiente naturale sano, ad avviso del Tar del Lazio, in linea di principio *“è idoneo - nell'immediatezza (“primo contatto”) - a far credere al consumatore che acquistando quel prodotto in luogo di un altro contribuisca a salvaguardare l'ambiente”*. Sul punto, tuttavia, il Giudice ha ritenuto non provato da parte dell'Autorità il giudizio di ingannevolezza dei messaggi pubblicitari oggetto di contestazione nel caso di specie.

²⁰⁴ Il Collegio ha ritenuto che non possa escludere l'ingannevolezza del messaggio pubblicitario la circostanza che a piè di ogni pagina dal sito, vi fossero dei riferimenti - peraltro in grafica diversa - con cui si indicava il carattere complementare del prodotto e la necessità di accompagnare la sua assunzione ad una dieta equilibrata e ad esercizio fisico.

può non riguardare gli aspetti salienti dell'offerta [nel caso concreto] aspetti attinenti ad una caratteristica incidente sulle modalità di utilizzo, presenti e future, dell'autovettura, nonché al più rapido deprezzamento della medesima a seguito dell'entrata in vigore della nuova normativa, ove non si fosse posta in essere la, relativamente complessa, attività di riomologazione, a nulla rilevando l'esistenza di benefici ulteriori connessi alla natura più 'ecologica' del veicolo” (Tar Lazio 5 maggio 2016, n. 5226, PS631 - Fiat Bravo - Ready for euro 5).

Analogamente, il Giudice di prime cure ha ritenuto che l'onere di chiarezza e di completezza delle informazioni, dovendo riguardare gli aspetti salienti dell'offerta, nel caso concreto dovesse includere *“le ipotesi di esclusione dell'offerta e la quantità massima di benzina acquistabile al prezzo scontato, tutti elementi di sicuro interesse per effettuare una scelta consapevole da parte del consumatore” (Tar Lazio, 5 maggio 2016, n. 5231, PS8340 - Fiat - Blocco Prezzo del carburante).*

Ancora, il Tar del Lazio ha confermato che *“la accertata incompletezza e decettività del messaggio, poi, non viene in alcun modo elisa dall'asserita particolare vantaggiosità dell'offerta, atteso che le norme del codice del consumo non contemplano alcun tipo di “compensazione” tra informazioni omesse e effettiva sussistenza di profili di convenienza, mirando le norme suddette a prevenire un indebito condizionamento delle scelte dei consumatori a qualunque aspetto dell'offerta esse attengano” (Tar Lazio, 5 maggio 2016, n. 5259, PS1470 - Fiat - Pubblicità non trasparente).*

Il Giudice di primo grado ha altresì ribadito che la limitatezza di tempo e di spazio imposta dai mezzi di comunicazione prescelti, nel caso di specie gli spot televisivi, non esonera, di per sé, dagli oneri di completezza del messaggio, alla cui concreta configurazione va semplicemente adeguata, indicando che *“(...) la sanzionata opacità del messaggio (non) può essere giustificata con la necessità di evitare un messaggio eccessivamente ricco di informazioni e perciò incompatibile con i tempi dello spot televisivo, atteso che il professionista deve comunque perseguire la possibile e necessaria individuazione di un punto di equilibrio tra sintesi e completezza del messaggio (Tar Lazio, Roma, sez. I, 9 settembre 2015, n. 9559). In sostanza la scelta del mezzo televisivo giustifica un adeguamento, ma non un affievolimento dell'onere di chiarezza e completezza, importando semplicemente la ricerca di modalità alternative di comunicazione e non elidendo la necessità delle stesse (Tar Lazio, Roma, sez. I, 21 gennaio 2015, n. 994)” (Tar Lazio, 5 maggio 2016, n. 5259, PS1470 - Fiat - Pubblicità non trasparente e Tar Lazio, 5 maggio 2016, n. 5231, PS8340 - Fiat - Blocco Prezzo del carburante).*

Tali principi hanno trovato concreta applicazione in diversi settori merceologici, tra cui, nel settore dell'industria del mobile (Tar Lazio, I Sez.,

del 28 luglio 2016, n. 8744, PS9489, Poltronesofà - *Caratteristiche dell'offerta*), degli alimenti dimagranti (Tar Lazio 11 marzo 2016, n. 3101, PS9350, *Perfoline - Glucoburner e Decaburner*), nonché in materia di vendite online (Tar Lazio, 29 luglio 2016, n. 8801, PS9192 - *Marco Polo Expert-Vendite online*) e di acquisto di beni usati²⁰⁵.

Quanto alle omissioni informative, infine, il Tar del Lazio ha ribadito la *“rilevanza di qualsiasi omissione informativa che renda non chiaramente percepibile il reale contenuto ed i termini dell'offerta o del prodotto, inducendo in tal modo in errore il consumatore e condizionandolo nell'assunzione di comportamenti economici che altrimenti non avrebbe adottato, (cfr., da ultimo, Consiglio di Stato, sez. VI, 17/11/2015, n. 5250)”*, affermando, in particolare, che debba ritenersi decettivo il messaggio che si sostanzia nel diffondere *“informazioni ai consumatori oggettivamente non rispondenti al vero, quanto all'effettiva disponibilità del prodotto, e, in ogni caso, tali da indurli a recarsi presso i supermercati della ricorrente, presso i quali gli stessi erano ragionevolmente indotti a compiere altri e diversi acquisti”* (Tar Lazio, 10 marzo 2016, n. 3070, PS731 - *Eurospin - Ombretto occhi*).

Pratiche commerciali aggressive

Con riguardo all'attività di recupero crediti, il Tar del Lazio - senza porre in discussione la liceità dell'attività in sé considerata - ha ritenuto che *“le complessive modalità operative in concreto seguite travalicavano i limiti delle regole comportamentali da adottare nei confronti dei consumatori obbligati al pagamento di crediti asseritamente insoluti”*, risultando così idonee ad integrare una pratica commerciale aggressiva ai sensi del Codice del Consumo. (Tar Lazio, 17 maggio 2016, n. 5809, PS9249 - *Cattolica Assicurazioni - Indebito Recupero Crediti*, Tar Lazio, 5 maggio 2016, n.5220, PS9694 - *Carige Assicurazioni-Solleciti di pagamento*, Tar Lazio 21 marzo 2016, n.3418, PS9539 - *Recus - Recupero Crediti*).

In particolare, alla stregua della definizione normativa di cui all'art. 24 del Codice del Consumo, l'aggressività ricorre in presenza di molestie e coercizioni idonee a limitare la libertà di scelta e pertanto ai fini dell'accertamento condotto dall'Autorità non rileva la mancata prova del ricorso alla violenza fisica (Tar Lazio 21 marzo 2016, n.3418, PS9539 - *Recus - Recupero Crediti*). Inoltre, *“non può escludersi il carattere 'aggressivo' della pratica, invocando l'effettiva esistenza del credito, in quanto, ai fini della sanzionabilità della condotta sotto il profilo delle norme del Codice del Consumo, «è sufficiente che la stessa abbia travalicato i limiti delle regole comportamentali da adottare nei confronti dei consumatori obbligati*

²⁰⁵ Parere del Consiglio di Stato n. 2015/2016 del 30 settembre 2016 allegato al Decreto del Presidente della Repubblica del 28 novembre 2016 di decisione su Ricorso straordinario al Capo dello Stato - PS 8869-Fratelli Levi - *Acquisto Pellicce usate*.

al pagamento di crediti asseritamente insoluti, e ciò indipendentemente dalla sussistenza ed esigibilità del credito stesso. Così pure non rileva sotto tali profili se l'indicazione di una sede processuale diversa da quella effettiva abbia attribuito un concreto vantaggio processuale alla ricorrente ostacolando l'eventuale difesa del convenuto» (Tar Lazio, Sez. I, n. 1436/16 cit.)» (Tar Lazio, 17 maggio 2016, n. 5809, PS9249 - Cattolica Assicurazioni-Indebito Recupero Crediti, Tar Lazio, 5 maggio 2016, n. 5220, PS9694 - Carige Assicurazioni-Solleciti di pagamento).

Il Tar del Lazio ha altresì confermato le valutazioni dell'Autorità in merito all'aggressività della pratica posta in essere nel settore dell'e-commerce e consistente nella frapposizione di ostacoli all'esercizio del diritto al rimborso in caso di indisponibilità del bene acquistato. In particolare, sono state condivise le valutazioni dell'Autorità secondo cui, nel caso di specie, l'indebito condizionamento del consumatore all'acquisto di un prodotto alternativo conseguisse anche dalla *“modalità operativa posta in essere dal servizio assistenza clienti della ricorrente, che ha sempre cercato di mantenere in essere un rapporto di consumo, dilatando i tempi per la restituzione o lo sblocco delle somme già versate e promuovendo l'acquisto di un prodotto alternativo, all'accettazione del quale il consumatore era indebitamente condizionato senza neppure poter sapere, da subito, che il rimborso di quanto versato per il prodotto non disponibile sarebbe avvenuto solo dopo il pagamento del nuovo acquisto”* (Tar Lazio, 29 luglio 2016, n. 8801, PS9192 - Marco Polo Expert-Vendite online).

Profili sanzionatori

Anche in tema di sanzioni si consolidano alcuni importanti principi giurisprudenziali in relazione ai criteri di quantificazione, alla luce anche dell'art. 11 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (*Modifiche al sistema penale*), in virtù del richiamo previsto all'articolo 27, comma 13, del Codice del Consumo²⁰⁶, quali: la gravità della violazione²⁰⁷, l'opera svolta dall'impresa per eliminare o attenuare l'infrazione²⁰⁸, la personalità

²⁰⁶ *Ex multis*, Consiglio di Stato, 11 gennaio 2016, n. 38, PS612 - G.R.E. - Findomestic, nonché Tar Lazio, 29 luglio 2016, n. 8801, PS 9192 - Marco Polo Expert - Vendite Online.

²⁰⁷ In relazione alla gravità delle pratiche oggetto di accertamento, è stato ritenuto corretto il riferimento alla circostanza che l'avvenuta diffusione del messaggio su importanti reti televisive a diffusione nazionale avesse consentito il raggiungimento di un significativo numero di persone, considerando pure il tempo di diffusione della pratica (Tar Lazio 5 maggio 2016, n. 5226, PS631 - Fiat Bravo - Ready for euro 5). Inoltre, ritenuto che *“la diffusione tramite internet di per sé è particolarmente ampia”* il Tar del Lazio non ha accolto la censura della ricorrente secondo la quale tale diffusione sarebbe stata attenuata dalla circostanza che i messaggi erano su siti *“monoprodotto”*, *“in quanto la stessa ricorrente afferma che essi erano raggiungibili - facilmente (...) - tramite motori di ricerca”* (Tar Lazio 11 marzo 2016, n. 3101, PS9350 - Perfoline - Glucoburner e Decaburner). Infine, in relazione ad una pratica aggressiva, il Giudice ha ritenuto che la sua gravità fosse stata correttamente *“parametrata, nelle valutazioni conclusive [dell'Autorità], alle modalità operative seguite dalla ricorrente e non al dato numerico delle violazioni accertate”* (Tar Lazio, 21 marzo 2016, n. 3418, PS9539 - Recus - Recupero Crediti).

²⁰⁸ Sul punto, il Tar del Lazio ha in più pronunce ribadito che il comportamento dell'agente rivolto all'eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione - legato anche all'assunzione degli impegni comunque non accettati dall'Autorità - che può risultare rilevante in funzione di una riduzione della sanzione, non può consistere nella mera interruzione volontaria di ulteriori comportamenti violativi dopo l'avvio del procedimento o anche prima dell'avvio della istruttoria, affermando che *“l'interruzione della condotta vio-*

dell'agente, nonché le condizioni economiche dell'impresa stessa, ovvero la dimensione economica del professionista²⁰⁹.

In diverse pronunce, il Tar del Lazio ha rigettato censure di disparità di trattamento dal punto di vista sanzionatorio rispetto ad un diverso professionista nell'ambito di un differente procedimento, confermando l'orientamento secondo il quale l'eventuale sussistenza di un tale vizio *“postula in ogni caso l'identità, o almeno la totale assimilabilità, delle situazioni di base poste a raffronto, nonché la completa sovrapponibilità di tutti gli elementi di rilievo delle fattispecie sanzionate, occorrendo quindi una oggettiva verifica della identità delle fattispecie sanzionate”*, non sussistente nei casi in esame, e ritenendo che in ogni caso *“(...) nella materia 'antitrust', non sussiste un interesse giuridicamente rilevante a contestare l'entità della sanzione irrogata a un'altra impresa, atteso che quand'anche la diversità di trattamento fosse in concreto dimostrata, ciò resterebbe del tutto irrilevante ai fini del giudizio di legittimità del trattamento asseritamente deteriore patito dallo specifico ricorrente”* (Tar Lazio, 29 luglio 2016, n. 8801, PS9192 - *Marco Polo Expert - Vendite Online*, Tar Lazio, 5 maggio 2016, n. 5220, PS9694 - *Carige Assicurazioni - Solleciti di pagamento*, Tar Lazio 11 marzo 2016, n. 3101, PS9350 - *Perfoline - Glucoburner e Decaburner*, Tar Lazio, 2 febbraio 2016, n. 1436, PS9248 - *Telkom - Indebito recupero crediti*, nonché in senso analogo Tar Lazio, 5 maggio 2016, n. 5259, PS1470 - *Fiat - Pubblicità non trasparente*).

Potere di diffida

Nel confermare le valutazioni del Tar del Lazio²¹⁰ in merito alla legittimità della diffida adottata dall'Autorità nei confronti di un vettore

lativa, incidendo sulla durata della stessa, ne attenua la oggettiva gravità, ma in quanto tale non può essere assimilata al c.d. 'ravvedimento operoso' - rilevante sull'entità della sanzione (...) - che invece deve consistere in una condotta attiva, nella specie non riscontrata, volta a rimuovere le conseguenze ulteriormente pregiudizievoli della violazione commessa” (Tar Lazio, I Sez., del 28 luglio 2016, n. 8744, PS9489 - *Poltronosofà - Caratteristiche dell'offerta*, Tar Lazio, 17 maggio 2016, n. 5809, PS9249 - *Cattolica Assicurazioni - Indebito recupero crediti*, Tar Lazio, 5 maggio 2016, n. 5220, PS9694 - *Carige Assicurazioni - Solleciti di pagamento*, Tar Lazio, 5 maggio 2016, n. 5231, PS8340 - *Fiat - Blocco prezzo del carburante*, Tar Lazio, 2 febbraio 2016, n. 1436, PS9248 - *Telkom - Indebito recupero crediti*).

²⁰⁹ In particolare, è stato confermato che: *“la valutazione della dimensione economica e dell'importanza del professionista risponde a due diverse finalità in quanto volta, da un lato, a garantire l'effettiva efficacia deterrente della sanzione pecuniaria secondo criteri di proporzionalità ed adeguatezza e, dall'altro, concorre a delineare la gravità della condotta nella considerazione che la dimensione economica del professionista, la sua notorietà – e conseguente credibilità – e la sua posizione nel mercato rendono più efficace la comunicazione pubblicitaria aggravandone la valenza lesiva. Ciò coerentemente con il rilievo da attribuire alla dimensione economica del professionista al fine del rispetto del principio di proporzionalità della sanzione, che costituisce peraltro corollario di quello di ragionevolezza e di parità di trattamento, aventi rango costituzionale fondamentale.”* (Tar Lazio, 5 maggio 2016, n. 5259, PS1470 - *Fiat - Pubblicità non trasparente*). Nella valutazione della dimensione economica del professionista è stato, in particolare, ritenuto corretto il riferimento al fatturato globale dell'azienda e non all'utile d'esercizio (cfr., ex multis, Tar Lazio, Roma, I, 11 marzo 2016, n. 3101, PS9350 - *Perfoline - Glucoburner e Decaburner*, che richiama pure l'orientamento della Corte di Giustizia UE, sentenza del 16 aprile 2015 resa nella causa C-388/13), mentre *“nel rispetto del principio di proporzionalità e di adeguatezza della sanzione, in modo da garantirne l'efficacia deterrente”* sono state rigettate le censure del professionista secondo cui l'entità della sanzione dovesse commisurarsi ai ricavi del singolo prodotto oggetto della pubblicità (Tar Lazio, 17 maggio 2016, n. 5809, PS9249 - *Cattolica Assicurazioni - Indebito recupero crediti*).

²¹⁰ Tar Lazio, 12 giugno 2015, n. 8253, PS7771 - *Alitalia - Caratteristiche del servizio*, secondo cui: *“[i]l divieto in questione è conforme all'esercizio del potere sanzionatorio non pecuniario previsto dai commi 2 e 8 dell'art. 27 del Codice del Consumo, potere che, insieme alla comminatoria della sanzione pecuniaria, di cui al comma 9 dello stesso art. 27, consegue all'accertamento della pratica commerciale scorretta”*.

aereo a seguito dell'accertamento della scorrettezza della pratica commerciale riguardante le modalità di utilizzo della *no-show rule*, il Consiglio di Stato ha affermato che *“Non si può ritenere nemmeno che l’Autorità abbia esercitato veri e propri poteri regolatori tenuto conto che, dopo aver ritenuto che la condotta (...) era violativa delle regole dettate dal codice del consumo, l’Autorità ha poi lasciato (correttamente) all’Alitalia l’individuazione delle modalità più idonee per consentire il superamento della pratica ritenuta non corretta”* Infatti, l’Autorità si era limitata ad auspicare che l’operatore *“non solo desse una adeguata informativa sulla sua offerta commerciale ma garantisse anche un ragionevole bilanciamento, nell’applicazione delle pratica commerciale, fra la propria legittima esigenza di programmare la propria capacità di trasporto e le altrettante legittime esigenze dei passeggeri di fruire di un servizio (il volo di ritorno o di seconda tratta) già pagato [nel caso di mancato utilizzo del volo di andata]”* (Consiglio di Stato, 30 settembre 2016, n. 4048, PS7771 - Alitalia - Caratteristiche del servizio).

Profili procedurali

Archiviazione

Il giudice di primo grado ha confermato la discrezionalità dell’Autorità in merito all’archiviazione delle denunce, rilevando che: *“esposti e segnalazioni all’Autorità valgono come meri atti notiziali utili ai fini dell’esercizio dei poteri di controllo e vigilanza devoluti alla sua competenza e che, sulla base di tali atti, l’Autorità può procedere d’ufficio senza restare condizionata, in ordine a limiti e oggetto del provvedere, a prospettazioni ed elementi introdotti dal segnalante (TAR Lazio, Sez. I, 8.6.15, n. 8030; Cons. Stato, Sez. VI, 27.10.11, n. 5785). Ciò sta a significare che è riconoscibile all’AGCM un ampio potere discrezionale nella valutazione dei fatti da lei conosciuti, tanto da non rendere vincolanti le prospettazioni della parte segnalante, sia in senso favorevole al consumatore sia in senso favorevole all’impresa”* (Tar Lazio, 10 giugno 2016, n. 6684 - DS115 - Codacons c. Trenitalia).

Moral Suasion

In tema di *moral suasion* il Consiglio di Stato ha indicato che: *“Il previo invito scritto al professionista - con definizione del procedimento senza procedere all’accertamento dell’infrazione - a rimuovere i profili di possibile ingannevolezza o illiceità di una pubblicità ovvero di possibile scorrettezza di una pratica commerciale, così come consentito dall’articolo 27, comma 7, del decreto legislativo 6 settembre 2005 n. 206 e dall’articolo 5, comma 5, del citato regolamento n. 23788 dell’8 agosto 2012, non era un obbligo dell’autorità procedente ma una facoltà; e la mancata opzione in*

tal senso da parte della autorità medesima, che ha ravvisato in proposito la gravità del caso prevista da quelle disposizioni, non è, alla luce degli atti, frutto di palese illogicità o carenza di valutazione, unici vizi di legittimità denunciabili su simili scelte amministrative” (Parere del Consiglio di Stato n. 2015/2016 del 30 settembre 2016 allegato al Decreto del Presidente della Repubblica del 28 novembre 2016 di decisione su Ricorso straordinario al Capo dello Stato - PS8869 - Fratelli Levi - Acquisto Pellicce usate).

Fase pre-istruttoria e comunicazione di avvio del procedimento

In assenza di previsioni legislative o regolamentari, appare chiaro che, non sussiste, *“con riferimento alla fase di avvio, alcun termine, neppure di natura acceleratoria, ricollegabile alla data di presentazione delle segnalazioni, entro il quale debba intervenire la comunicazione d’avvio del procedimento, la cui cadenza è all’evidenza condizionata dal numero e dal contenuto delle segnalazioni e dalle connesse esigenze di accertamento istruttorio, dall’ampiezza temporale della stessa pratica commerciale che si assume scorretta e, in definitiva, dalla maggiore o minore complessità della fattispecie”*. In particolare, il Tar del Lazio ha confermato l’orientamento giurisprudenziale secondo cui *“la mancata previsione di un termine di durata della fase che precede l’avvio dell’istruttoria costituisce dunque regola generale che trova, inoltre, la propria ragione giustificatrice nella usuale complessità degli accertamenti e nella rilevanza degli interessi tutelati dalla disciplina di tutela del consumatore, interessi che si assumono prevalenti rispetto a quelli dell’autore della condotta sanzionata (Consiglio di Stato, 17 novembre 2015, n. 5250)”* (Tar Lazio, 17 maggio 2016, n. 5809, PS9249 - Cattolica Assicurazioni - Indebito recupero crediti).

Tutela del contraddittorio

Il Consiglio di Stato ha affermato che *“gli articoli 6 e 16 del Regolamento dell’AGCM sulle procedure istruttorie in materia di pratiche commerciali scorrette (approvato con delibera dell’Autorità 15 novembre 2007 n. 17589) non prevedono in via necessaria la predisposizione di una comunicazione delle risultanze istruttorie (diversamente da quanto previsto in materia Antitrust dall’articolo 14 del d.P.R. 30 aprile 1998, n. 217 - ‘Regolamento recante norme in materia di procedure istruttorie di competenza dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato’ - secondo cui la predisposizione di tale documento è resa obbligatoria, così come la sua trasmissione all’incolpato)”*. Pertanto *“Non vi sono dati o ragioni per ritenere che (...) la mancata previsione regolamentare dello strumento della CRI (e della sua necessaria comunicazione al professionista incolpato) costituisca indice di violazione di ineludibili prerogative procedurali”*. Osserva il Collegio che *“le prerogative procedurali comunque assicurate*

dal richiamato Regolamento (nonché l'ampia garanzia del contraddittorio ivi assicurata, al pari della piena conoscenza della pertinente documentazione istruttoria) sono comunque idonee ad assicurare in modo adeguato le garanzie procedurali proprie di un contraddittorio di carattere verticale, senza che la mancata previa trasmissione delle CRI possa determinare effetti vizianti o caducanti" (Consiglio di Stato, 11 gennaio 2016, n. 38, PS612 - G.R.E. - Findomestic, in senso analogo anche Tar Lazio, 17 maggio 2016, n. 5809, PS9249 - Cattolica Assicurazioni - Indebito recupero crediti).

Conformità con l'art. 6 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo

Il Tar del Lazio ha respinto la censura con la quale il professionista lamentava la violazione dell'art. 6 della Convenzione Europea dei diritti dell'Uomo, in considerazione dell'asserita riduzione delle garanzie a tutela del contraddittorio e dell'imparzialità del giudicante nel procedimento svoltosi dinanzi all'Autorità. Al riguardo, il Giudice ha indicato che *"la consolidata giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, pur accogliendo una nozione molto ampia di illecito penale, afferma comunque che la conformità con l'articolo 6 C.E.D.U. non viene meno qualora una pena sia inflitta da un'autorità amministrativa, la cui decisione non soddisfi le condizioni di cui all'articolo 6, paragrafo 1 della Carta, laddove"* come nel caso di specie *"la stessa debba subire un controllo a posteriori da un organo giudiziario avente giurisdizione piena"* nonché *"i requisiti di indipendenza e di imparzialità del 'giudice' di cui all'articolo 6 della Convenzione (nello stesso senso cfr., da ultimo, Consiglio di Stato, sezione VI, 17 novembre 2015, n. 5252)"* (Tar Lazio, 29 luglio 2016, n. 8801, PS9192 - Marco Polo Expert - Vendite online, nonché Tar Lazio, 28 luglio 2016, n. 8744, PS9489 - Poltronosofà - Caratteristiche dell'offerta).

Impegni

Il Tar del Lazio ha ribadito il consolidato orientamento giurisprudenziale secondo il quale *"l'istituto degli impegni si caratterizza per un'ampia discrezionalità dell'Autorità nell'accogliere o respingere tali proposte"* (Tar Lazio, 5 maggio 2016, n. 5220, PS9694 - Carige Assicurazioni - Solleciti di pagamento, Tar Lazio, 17 maggio 2016, n. 5809, PS9249 - Cattolica Assicurazioni - Indebito recupero crediti, Tar Lazio, 21 marzo 2016, n. 3418, PS9539 - Recus - Recupero Crediti).

Termine di conclusione del procedimento

Il Tar del Lazio, nel respingere una censura circa la tardività dell'emanazione del provvedimento sanzionatorio adottato oltre il termine

stabilito dall'art. 7 del regolamento sulle procedure istruttorie della stessa Autorità, ha ritenuto che tale disposizione, pur prevedendo una scansione temporale dell'attività dell'Autorità, non qualifica espressamente i termini da esso previsti come perentori, né individua un'ipotesi di decadenza dalla potestà sanzionatoria, né, infine, prevede una specifica illegittimità del provvedimento "tardivamente" adottato. Ne deriva la natura ordinatoria del termine, così che al superamento dello stesso non consegue l'esaurirsi del potere di provvedere in capo all'Amministrazione. A favore della natura meramente sollecitatoria o ordinatoria del termine e della conseguenziale mera irregolarità dell'atto adottato dopo la scadenza del medesimo, depongono pure la ricorrenza di un interesse pubblico di particolare rilievo, al cui raggiungimento è finalizzata la norma sanzionatoria, nonché la natura non legislativa dell'atto che individua il termine in questione (cfr., in fattispecie analoga, Consiglio di Stato, sez. VI, 27/02/2012, n. 1084, con ampi richiami giurisprudenziali) (Tar Lazio, 8 giugno 2016, n. 6584, PS6783 - Noatel - Servizi Premium non richiesti via sms).

Profili processuali

Sindacato giurisdizionale

Il Consiglio di Stato ha confermato il consolidato orientamento secondo cui *"il sindacato di legittimità del giudice amministrativo sui provvedimenti dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato comporta la verifica diretta dei fatti posti a fondamento del provvedimento impugnato e si estende anche ai profili tecnici, il cui esame sia necessario per giudicare della legittimità di tale provvedimento, ma quando nei profili tecnici siano coinvolti valutazioni ed apprezzamenti che presentano un oggettivo margine di opinabilità detto sindacato, oltre che in un controllo di ragionevolezza, logicità e coerenza della motivazione del provvedimento impugnato, è limitato alla verifica che quel medesimo provvedimento non abbia esorbitato dai margini di opinabilità sopra richiamati, non potendo il giudice sostituire il proprio apprezzamento a quello dell'Autorità garante ove questa si sia mantenuta entro i suddetti margini. Per principio pacifico, infatti, il giudice amministrativo in relazione ai provvedimenti dell'AGCM esercita un sindacato di legittimità, che non si estende al merito, salvo per quanto attiene al profilo sanzionatorio: pertanto, deve valutare i fatti, onde acclarare se la ricostruzione di essi operata dall'AGCM sia immune da travisamenti e vizi logici, e accertare che le disposizioni giuridiche siano state correttamente individuate, interpretate e applicate. Laddove residuino margini di opinabilità in relazione ai concetti indeterminati, il giudice amministrativo non può comunque sostituirsi all'AGCM" nella sua valutazione "(...) se questa sia, attendibile secondo la scienza economica, immune da vizi di travisamento dei fatti, da vizi logici, da vizi di violazione*

di legge (fra le più recenti, Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 3047 dell'11 luglio 2016)" (Consiglio di Stato, 30 settembre 2016, n. 4048, PS7771 - Alitalia - Caratteristiche del servizio, in senso analogo, si veda anche Tar Lazio, 22 febbraio 2016, n. 2309, PS6990 - Mafra, nonché, Tar Lazio, 29 luglio 2016, n. 8801, PS9192 - Marco Polo Expert - Vendite online).