

1. DATI DI SINTESI E LINEE DI INTERVENTO

La tutela del consumatore in numeri

La tutela dei consumatori e delle imprese dalle pratiche commerciali scorrette e dalla pubblicità ingannevole e comparativa illecita - con gli strumenti offerti dalle norme del Codice del consumo (decreto legislativo n. 206/05) e dal decreto legislativo n. 145/07 - assorbe notevoli risorse dell'Autorità. Nel 2011, sono stati conclusi 212 procedimenti istruttori.

Tabella 1 - Procedimenti istruttori

Procedimenti B2C e B2B(*)	185
- Violazioni	140
<i>Pratiche ingannevoli o aggressive (B2C)</i>	134
<i>Pubblicità ingannevoli e comparative illecite (B2B)</i>	6
- Non violazioni	11
- Accettazione impegni	34
Altri procedimenti	27
- Inottemperanze	16
- Rideterminazione sanzioni	8
- Casi CPC (violazione)	0
- Riesame delibera	3
Totale Generale	212

* B2C (Business to Consumer); B2B (Business to Business)

Il dato numerico complessivo di 212 procedimenti è in flessione rispetto al 2010 (275). Esso non dà conto della diversa tipologia di istruttorie condotte nei due anni di riferimento.

Nel 2011, i procedimenti conclusi con l'accertamento di una violazione sono stati 140 rispetto ai 192 nel 2010. Sostanzialmente stabile rispetto all'anno precedente è stato il numero di istruttorie chiuse con l'accettazione di impegni presentati dai professionisti e resi obbligatori dall'Autorità (34 rispetto a 36), confermando la crescente capacità delle imprese, rispetto alla prima fase applicativa della disciplina sulle pratiche commerciali scorrette, di proporre soluzioni più mirate ed efficaci in favore dei consumatori rispetto a quelle conseguibili con la semplice diffida. Al fine di consentire al "mercato" di controllare l'adempimento degli impegni assunti, per la prima volta si è utilizzato il potere di disporre la pubblicazione della dichiarazione di impegno a cura e spese del professionista ex art. 27, comma 7, del Codice del consumo.

Nell'anno di riferimento si è praticamente esaurito il filone dei procedimenti di rideterminazione delle sanzioni comminate ai professionisti (passati a 8 dai 33 dell'anno precedente) successivamente all'entrata in vigore, nel settembre 2010, del Codice del Processo Amministrativo, che ha conferito

al TAR, nei casi di ricorsi parzialmente accolti limitatamente alla congruità dell'ammenda, di procedere esso stesso alla rideterminazione delle sanzioni.

I casi per i quali si è reso necessario - a seguito di una sentenza del TAR che ha annullato una delibera dell'Autorità con richiesta di riesame - il riavvio di procedimenti, hanno riguardato, in due casi, l'esecuzione di una consulenza tecnica finalizzata a verificare la documentazione scientifica prodotta dalle parti e, nel terzo caso, l'esame nel merito di una fattispecie di pubblicità comparativa, per la quale l'Autorità aveva concluso un procedimento con l'accoglimento degli impegni presentati dalla parte senza accertamento dell'infrazione.

Un deciso aumento hanno registrato i casi di accertata inottemperanza a precedenti delibere dell'Autorità (15 casi, rispetto ai 5 del 2010). Un procedimento per inottemperanza si è, per contro, concluso con una decisione di non violazione. Tali casi traggono origine da una crescente attività di verifica delle condotte delle imprese successivamente alla diffida dell'Autorità, al fine di assicurare più compiutamente l'efficacia dell'attività istruttoria.

Per 11 procedimenti (rispetto agli 8 del 2010) l'istruttoria non ha accertato alcuna violazione al Codice del consumo, in quanto le condotte commerciali delle imprese si sono dimostrate corrette oppure non sono stati raccolti sufficienti elementi probatori delle violazioni contestate.

Appare abbastanza diversificata l'incidenza delle violazioni nei diversi settori economici, sia in termini di procedimenti istruttori che in termini di pratiche illecite accertate.

Tabella 2 - Violazioni e pratiche accertate per settore economico

	Ingannevoli/ Scorrette	Pratiche accertate
Energia e industria	34	49
Comunicazioni	18	20
Credito e assicurazioni	31	32
Alimentare, farmaceutico e trasporti	33	46
Servizi	24	28
Totale	140	175

Le violazioni accertate nel 2011, ivi comprese le inottemperanze, hanno determinato l'imposizione di sanzioni amministrative pecuniarie per un importo complessivamente pari a circa 15,7 milioni di euro.

Il dato risulta sostanzialmente stabile rispetto al 2010 (circa 16,5 milioni di euro) pur in presenza di un minor numero di procedimenti conclusi, per effetto sia della conclusione di complessi casi multipartita particolarmente gravi, per i quali le sanzioni comminate sono state molteplici e particolarmente elevate, sia della diversa composizione del portafoglio delle istruttorie concluse; in particolare, come detto la diminuzione numerica ha interessato procedimenti di rideterminazione non conteggiati tra quelli che hanno generato le sanzioni del 2010.

Tabella 3 - Sanzioni per esito del procedimento

	Procedimenti Istruttori	Sanzioni (euro)
Pratiche scorrette (B2C)	134	14.443.500
Pubblicità ingannevole e comparativa ill. (B2B)	6	355.000
Inottemperanze	15	876.000
Riesami con sanzione	1	5.000
Totale	156	15.679.500

Quasi il 30% delle sanzioni ha interessato imprese attive nei settori alimentare, farmaceutico e trasporti, mentre oltre il 20% ha riguardato professionisti operanti nel comparto dell'energia e dell'industria.

Grafico 1 - Sanzioni per settore economico: ripartizione percentuale

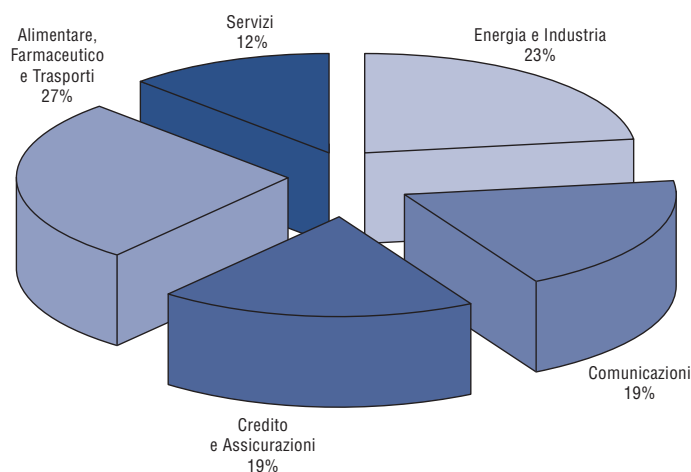


Tabella 4 - Sanzioni per macrosettore economico, valori assoluti in euro

	Sanzioni (euro)
Energia e industria	3.625.000
Comunicazioni	2.965.000
Credito e assicurazioni	2.990.000
Alimentare, farmaceutico e trasporti	4.230.500
Servizi	1.869.000
Totale	15.679.500

Nel 2011 l'Autorità ha imposto misure cautelari a 3 professionisti, ingiungendo loro la sospensione temporanea di pratiche commerciali in corso ritenute idonee, ad una valutazione preliminare, a pregiudicare il comportamento economico di un ampio numero di consumatori nelle more del procedimento.

Tale dato è molto inferiore a quello del 2010 (12). Per contro, in 13 sub-procedimenti cautelari l'Autorità ha accertato che, in ragione delle misure adottate *medio tempore* dalle imprese interessate, non sussisteva più il *periculum* per i consumatori e ha pertanto deliberato di non adottare alcuna misura cautelare.

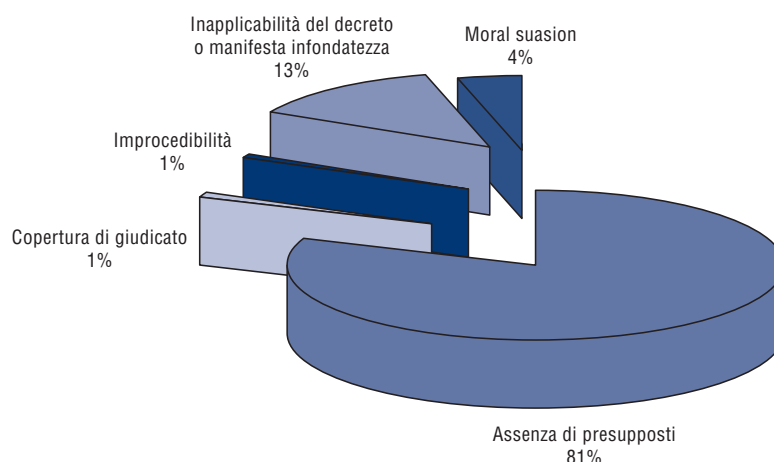
Cresce ulteriormente nel periodo di riferimento, a conferma di un trend già rilevato precedentemente (12 casi, rispetto a 10 nel 2010), il ricorso da parte dell'Autorità a misure accessorie alla diffida, quali la pubblicazione, a cura e spese del professionista, di una dichiarazione rettificativa o di un estratto del provvedimento o la modifica della confezione di prodotti alimentari. Il primo dei due strumenti, in particolare, si è rivelato particolarmente opportuno in relazione a pratiche commerciali che, per quanto cessate, erano idonee a esplicare effetti pregiudizievoli per i consumatori anche in futuro (è il caso, ad esempio, di vetture *pick-up* classificate, in base al Codice della strada, come "autocarri" per attività lavorative e pubblicizzate per un uso familiare, esponendo gli acquirenti a sanzioni amministrative e fiscali e all'eventuale rischio di fermo del veicolo).

Il numero dei consumatori e delle imprese che, sempre più consapevoli dei propri diritti, segnalano all'Autorità pratiche scorrette o messaggi ingannevoli resta assai elevato, soprattutto con riferimento alle richieste di intervento che pervengono attraverso il canale *Contact Center*. L'accesso ai servizi dell'Autorità si è ulteriormente ampliato nel mese di giugno 2011, con la messa a disposizione dei consumatori sul sito istituzionale di una modalità di segnalazione *on line* attraverso un formulario (*web form*) che può essere inviato via internet.

Nel corso del 2011 il *Contact Center* ha ricevuto circa 31.500 contatti, equamente ripartiti tra canale telefonico e *web form*. Per un corretto confronto con l'anno precedente (nel 2010 il *call center* aveva ricevuto oltre 16.000 contatti telefonici), va considerato che il dato comprende le oltre 15.000 segnalazioni "massive" - su un totale di oltre 25.000 ricevute anche attraverso gli altri canali - relative ad un solo caso (Italia Programmi). Ad esito di una valutazione preliminare, sono state selezionate circa 17.000 segnalazioni, delle quali circa l'80% via *web form*.

Nel corso dell'anno sono stati aperti 1.342 nuovi fascicoli e ne sono stati archiviati 1.087.

Grafico 2 - Archiviazioni



La maggioranza delle archiviazioni (81%) è riferibile a segnalazioni di condotte prive dei presupposti minimi per un approfondimento istruttorio ai sensi della disciplina in materia di pratiche commerciali scorrette o di pubblicità ingannevole e comparativa illecita.

Per i casi di minore gravità, il regolamento delle procedure istruttorie, all'articolo 4, comma 2, consente di agire tramite *moral suasion* nei confronti delle imprese interessate. Nell'anno di riferimento circa il 4% delle archiviazioni è stato disposto a seguito del positivo esito di tale procedura, laddove il professionista ha eliminato i profili di possibile illiceità rilevati nel corso dell'attività preistruttoria.

Circa il 13% delle archiviazioni ha interessato condotte per le quali le norme rilevanti non erano applicabili, soprattutto in relazione a pratiche commerciali scorrette (non messaggi ingannevoli) verso imprese (B2B), alla non qualificabilità come pubblicità del messaggio segnalato, alla natura non commerciale dell'attività svolta dal soggetto denunciato, all'applicabilità di discipline diverse ai comportamenti segnalati (le archiviazioni per inapplicabilità riguardano un'ampia casistica, ad es. aiuti di Stato, fiscalità, vigilanza bancaria, applicazione di tariffe regolamentate, singole vicende contrattuali, comunicazioni sociali, contenuti morali o religiosi ecc.).

Rispetto all'anno precedente, il 2011 registra infine una crescita delle istruttorie avviate d'ufficio; le istruttorie avviate su segnalazione di singoli consumatori, quantunque in diminuzione, continuano in ogni caso a rappresentare la quota largamente predominante del totale.

Tabella 5 - Soggetti segnalanti

Procedimenti attivati da segnalazioni di:

Consumatori	120
Attivazione d'ufficio	24
Associazioni di consumatori	22
Pubbliche Amministrazioni	12
Concorrenti	6

Le linee di policy nel 2011

Tra gli aspetti maggiormente significativi dell'attività di *enforcement* dell'Autorità nel 2011 in materia di pratiche commerciali scorrette nonché pubblicità ingannevole e comparativa illecita meritano di essere segnalati: i) l'uso dello strumento delle decisioni con accettazione degli impegni presentati dai professionisti, affiancato, per la prima volta, dall'obbligo di pubblicazione degli stessi, a cura e spese del professionista; ii) il consolidamento delle misure accessorie consistenti nella dichiarazione rettificativa e nella pubblicazione per estratto delle decisioni dell'Autorità; iii) una verifica sistematica dell'ottemperanza alle decisioni dell'Autorità; iv) un più frequente uso dello strumento cautelare.

Come noto, le decisioni con impegni consentono di chiudere una istruttoria senza accertamento dell'illecito, rendendo vincolanti per il professionista determinati impegni, idonei a risolvere quei profili che hanno dato luogo all'istruttoria. Gli impegni non sono ammissibili nelle ipotesi di manifesta scorrettezza e gravità della condotta. Il potere dell'Autorità di accettarli o meno, ove ammissibili, è pur sempre ampiamente discrezionale, tenuto conto anche dell'eventuale interesse pubblico a pervenire comunque all'accertamento della illiceità della condotta, con la conseguente diffida e sanzione. Il Consiglio di Stato ha recentemente chiarito che il termine di trenta giorni per la loro presentazione deve intendersi come perentorio per i professionisti.

Nel 2011 l'Autorità ha disposto, per la prima volta, anche la pubblicazione degli impegni assunti dal professionista, a sua cura e spese, così come previsto dall'art. 27, comma 7, del Codice del consumo, al fine di una più ampia informazione dei consumatori e, quindi, di una loro maggiore efficacia.

Il secondo rilevante profilo di *policy* riguarda l'orientamento dell'Autorità, che si è consolidato nell'ultimo anno, verso l'impiego delle misure accessorie consistenti nel disporre dichiarazioni rettificative e pubblicazioni per estratto delle decisioni di accertamento di illeciti, suscettibili di continuare a produrre effetti pregiudizievoli delle scelte dei consumatori, come, ad esempio, in caso di pratiche commerciali scorrette connesse a rapporti contrattuali di lunga durata, ovvero a pagamenti periodici o rateizzati nel tempo.

Le predette misure accessorie sono volte ad assicurare una migliore e più efficace informazione dei consumatori per il tramite di mezzi di informazione (stampa, TV, internet, ecc.) adeguati e proporzionati alle condotte accertate. Esse rappresentano oramai un tratto costante dell'attività di *enforcement* dell'Autorità. Nell'ultimo anno l'Autorità, oltre ad aver adottato un nuovo modello, rinnovato nella grafica, per le dichiarazioni rettificative e pubblicazioni per estratto, ha anche sanzionato la mancata o tardiva ottemperanza di taluni professionisti alle predette misure accessorie.

Il terzo profilo di rilievo consiste in un'attività, divenuta oramai sistematica, di verifica dell'ottemperanza alle proprie decisioni, segnatamente alla diffida ovvero agli impegni assunti dalle imprese e resi vincolanti dall'Autorità. I professionisti sono infatti chiamati a relazionare all'Autorità, entro un determinato termine, sulle iniziative da essi assunte in ottemperanza alla diffida. Ciò, da un lato, di per sé, ha accresciuto il grado di ottemperanza da parte dei professionisti, dall'altro, ha facilitato e reso più efficace il monitoraggio da parte dell'Autorità, la quale intende proseguire su questa strada.

Con riferimento infine al quarto profilo, vale a dire lo strumento cautelare, si segnala la crescente attenzione dell'Autorità ad utilizzare gli strumenti cautelari ad essa conferiti dalla legge, volti a rendere maggiormente efficace la tutela dei consumatori in situazioni in cui, nelle more del procedimento, essi si trovano esposti al rischio di un pregiudizio grave e perdurante. In molti procedimenti, l'Autorità è intervenuta efficacemente

prospettando sin dall'inizio la possibile adozione di misure cautelari, pur nel rispetto delle garanzie del contraddittorio. In taluni casi, l'Autorità, valutate le argomentazioni dei professionisti coinvolti e la perduranza delle condotte, ha effettivamente adottato misure cautelari.

L'attività della Direzione Contact Center

Nel mese di giugno 2011 l'Autorità ha attivato un'ulteriore modalità di segnalazione rappresentata da un formulario (*web form*), presente sul sito istituzionale, che può essere inviato a mezzo internet. Questo nuovo canale di segnalazione è stato introdotto nell'ottica di semplificare i rapporti tra i cittadini e la P.A., facilitando i segnalanti nella descrizione dei fatti attraverso specifici quesiti e campi pre-compilati, sulla base delle disposizioni del Codice del consumo. Il consenso manifestato dai consumatori verso lo strumento è stato immediato, tanto che le richieste di tutela pervenute *on line* hanno superato quelle ricevute attraverso il numero verde. A corredo delle segnalazioni effettuate *on line*, vengono frequentemente inviati anche documenti a supporto dei fatti posti all'attenzione dell'Autorità e ciò ha comportato che, sin dall'implementazione del nuovo strumento, la Direzione Contact Center si è fatta carico della gestione dell'ingente flusso documentale a garanzia della tracciabilità e conservazione degli atti.

Nel corso del 2011 la Direzione Contact Center ha gestito 16.643 contatti telefonici e dal 21 giugno 2011 - data di implementazione del *web form* - 14.835 istanze di tutela *on line*. Ad esito di una preliminare selezione, 3.557 segnalazioni telefoniche e 13.419 via *web form* sono state acquisite nel flusso documentale interno attraverso il protocollo.

Nel periodo di interesse si è riscontrato, come lo scorso anno, il rilevante fenomeno di segnalazioni di migliaia di consumatori aventi ad oggetto la medesima pratica commerciale, ascrivibile allo stesso professionista. Il caso più significativo è rappresentato dalle oltre 15.000 richieste di intervento pervenute alla Direzione Contact Center - per un totale di oltre 25.000 denunce includendo quelle ricevute dall'Autorità attraverso gli altri canali - relative alla pratica commerciale scorretta posta in essere da Estesa Ltd. (Italia Programmi.net), che sono confluite nel procedimento *Italia Programmi.net - Abbonamento per software*, concluso nel dicembre 2011 con l'adozione di un provvedimento inibitorio (cfr. *infra* sezione relativa ai settori Energia e Industria).

La Direzione ha continuato a svolgere nei confronti dei chiamanti attività di primo orientamento e informazione sui diritti dei consumatori, per consentire l'esercizio consapevole degli stessi nonché l'effettività degli strumenti di tutela previsti nel nostro ordinamento, invocabili presso le sedi amministrative e giurisdizionali competenti.

Le denunce meritevoli di un approfondimento preistruttorio sono state integrate con richieste di informazioni, volte ad acquisire elementi utili alla definizione e valutazione della fattispecie esposta ai fini dell'avvio di un procedimento istruttorio.

In un caso, previa valutazione positiva del Collegio, la Direzione Contact Center ha applicato con successo l'istituto della *moral suasion*, in conformità all'articolo 4 del regolamento sulle procedure istruttorie, nei confronti di un gestore dei servizi di telefonia che aveva ommesso di indicare le tipologie di carte di credito utilizzabili per attivare la promozione reclamizzata.