

PV2 - VODAFONE-DISCRIMINAZIONE IBAN ESTERI

Provvedimento n. 27642

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 10 aprile 2019;

SENTITO il Relatore Professor Michele Ainis;

VISTA la Parte II, Titolo III, del Decreto Legislativo 6 settembre 2005, n. 206, recante "*Codice del Consumo*" e successive modificazioni (di seguito, Codice del Consumo), e in particolare l'articolo 27;

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

VISTO il Regolamento (UE) n. 260/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, che stabilisce i requisiti tecnici e commerciali per i bonifici e gli addebiti diretti in euro e che modifica il Regolamento (CE) n. 924/2009, con particolare riferimento agli artt. 9 ed 11;

VISTO il Decreto Legislativo n. 135/2015, di attuazione dell'articolo 11 del Regolamento (UE) n. 260/2012, con particolare riferimento al comma 3 dell'articolo 3;

VISTO il proprio provvedimento del 13 febbraio 2019, con il quale, ai sensi dell'articolo 7, comma 3, del Regolamento, è stata disposta la proroga del termine di conclusione del procedimento, per particolari esigenze istruttorie;

VISTI gli atti del procedimento;

I. LA PARTE

Vodafone Italia S.p.A. (di seguito Vodafone), società attiva nel settore delle comunicazioni elettroniche. Il Bilancio della Società relativo all'esercizio chiuso al 31 marzo 2018 presenta un valore dei ricavi da vendite e prestazioni pari a circa 6,3 miliardi di euro.

II. LA CONDOTTA OGGETTO DEL PROCEDIMENTO

1. Il procedimento concerne il comportamento posto in essere da Vodafone nell'ambito della commercializzazione di servizi di telefonia fissa e mobile, consistente nel non consentire alla clientela il pagamento dei servizi tramite domiciliazione bancaria su conti correnti accesi presso Banche aventi sede in Paesi dell'Unione Europea diversi dall'Italia e quindi con Iban non caratterizzati dalle iniziali nazionali "IT...".

III. LE RISULTANZE DEL PROCEDIMENTO

1) L'iter del procedimento

Fase Preistruttoria

2. A seguito della ricezione di alcune segnalazioni, in data 14 marzo 2018 è stata inviata una richiesta di informazioni a Vodafone, che ha fatto pervenire il relativo riscontro in data 4 aprile 2018.

3. In data 17 settembre 2018, è stata indirizzata una richiesta di informazioni a Unicredit S.p.A. e Intesa San Paolo S.p.A..

4. Nelle date del 21 e 24 settembre 2018 sono pervenute le rispettive risposte da parte dei due istituti di credito.

5. Fase istruttoria

6. In relazione alla condotta sopra descritta, in data 15 novembre 2018 è stato comunicato alla Parte l'avvio del procedimento istruttorio n. PV2, per possibile violazione dell'articolo 9 del Regolamento (UE) n. 260/2012 (di seguito Regolamento UE n. 260/2012).

7. In tale sede veniva, in particolare, ipotizzata la violazione della suddetta disposizione nella misura in cui risultasse accertato che l'operatore non accetti bonifici e addebiti diretti in conto per il pagamento dei propri servizi da conti accesi presso istituti bancari residenti nel territorio dell'Unione ma non situati nel territorio nazionale, realizzandosi in tal modo una discriminazione geografica nell'uso dei suddetti strumenti di pagamento (c.d. *Iban discrimination*).

8. In data 5 dicembre 2018 Vodafone ha depositato la propria memoria difensiva, fornendo altresì le informazioni richieste nella comunicazione di avvio.

9. Nelle date del 21 dicembre 2018 e 6 febbraio 2019 Vodafone è stata sentita in audizione presso i locali dell'Autorità.

10. In data 31 dicembre 2018, ai sensi dell'articolo 27, comma 7, del Codice del Consumo, la società ha presentato una prima versione di impegni, successivamente integrati in data 6 febbraio 2019, volti a rimuovere i profili di illiceità della condotta oggetto di contestazione.

11. Tali impegni sono stati rigettati dall'Autorità nella sua adunanza del 13 febbraio 2019, in quanto risultati inidonei a rimuovere i profili di possibile illiceità della condotta contestata. La relativa decisione di rigetto è stata comunicata alla società il 19 febbraio 2019.

12. In data 28 febbraio 2019, è stata comunicata alla Parte la data di conclusione della fase istruttoria, ai sensi dell'articolo 16, comma 1, del Regolamento.

13. In data 20 marzo 2019, la Parte ha fatto pervenire la propria memoria conclusiva.

2) Le evidenze acquisite

14. Le risultanze istruttorie hanno confermato l'impossibilità, per un cliente Vodafone, di eseguire i pagamenti a favore di tale società con addebito automatico in conto laddove quest'ultimo non sia stato acceso presso una banca con sede in Italia (impossibilità quindi in assenza di un IBAN italiano). Infatti, la documentazione acquisita evidenzia che un potenziale cliente Vodafone (c.d. *prospect*) che vuole attivare un servizio di telefonia può decidere di scegliere un sistema di pagamento con addebito automatico o di provvedere di volta in volta al pagamento delle singole fatture attraverso varie modalità.

15. Con riguardo al sistema di pagamento con addebito automatico, l'architettura dei sistemi e le sottese procedure di Vodafone consentono alla clientela di scegliere il pagamento con domiciliazione su conto corrente solo indicando conti accesi presso una banca italiana o presso una banca di San Marino, in quanto, a seguito dell'introduzione del sistema SEPA, la società ha aderito per l'incasso delle fatture e di utilizzare il servizio SEDA (*Sepa-compliant Electronic Database Alignment*), accessorio al SEPA, utilizzato prevalentemente da banche italiane. Tali circostanze risultano dalle stesse dichiarazioni della società, la quale ha affermato che *"le criticità che non consentono allo stato di implementare un sistema che permetta la domiciliazione bancaria estera su conto corrente attengono sostanzialmente alla sicurezza del pagamento....infatti, le banche estere attualmente non aderiscono al sistema SEDA"*¹.

16. La mancata accettazione della domiciliazione su conti esteri discende unicamente dalla scelta della società di utilizzare il SEDA per gli incassi. Il sistema bancario nazionale è infatti in grado di ricevere pagamenti da qualsiasi istituto estero attraverso il SEPA, come confermato dalle due maggiori banche italiane, che hanno rilevato quanto segue: a) di essere in grado di accogliere per l'incasso le disposizioni da addebitare presso qualsiasi *Payment Service Provider* (PSP) aderente agli schemi "SDD Core" ed "SSD B2B" e quindi anche laddove l'IBAN del debitore abbia iniziali diverse da "IT"; b) di poter raggiungere qualsiasi altro PSP che aderisca al medesimo servizio a prescindere dalla localizzazione geografica UE ove sia attestato; c) anche per i creditori che utilizzano il SEDA, in relazione ai mandati con addebito su conti presso PSP non aderenti al medesimo resta ferma la possibilità per il creditore di accettarli come incassi SDD senza il servizio opzionale aggiuntivo SEDA.

17. Vodafone ha tuttavia dichiarato di aver attivato a partire dal 21 febbraio 2019, una procedura *ad hoc* che consente al cliente, che intenda pagare i servizi di telefonia mediante domiciliazione bancaria su conto corrente estero, di utilizzare tale strumento di pagamento qualora concluda il contratto presso i punti vendita o attraverso il servizio clienti al telefono, vale a dire i canali che prevedono un'interfaccia con il cliente costituita da persone fisiche.

18. Diversamente, per quanto riguarda il canale della contrattazione a distanza *on line*, come dichiarato dalla stessa Vodafone, allo stato non è possibile attivare il servizio di telefonia, e dunque aderire alle offerte riservate agli acquisti *on line*, scegliendo come modalità di pagamento la domiciliazione tramite conto corrente su banca estera.

19. A tale riguardo, dalle evidenze in atti² emerge che anche dopo le modifiche alle procedure da ultimo apportate la schermata del processo di acquisto presente sul sito web www.vodafone.it, dedicata alla scelta del pagamento con addebito su conto corrente bancario, segnala l'inserimento di IBAN non caratterizzati dalle iniziali nazionali "IT." con la dizione "errore inserimento IBAN".

3) Le argomentazioni difensive della Parte

20. Nelle proprie memorie difensive del 5 dicembre 2018 e 20 marzo 2019 nonché nel corso delle audizioni tenute il 21 dicembre 2018 e il 6 febbraio 2019, Vodafone ha svolto, tra le altre, le argomentazioni di seguito sintetizzate.

21. In virtù del rinvio all'articolo 27 del Codice del Consumo contenuto nel Decreto Legislativo 18 agosto 2015, n. 135, la violazione dell'articolo 9 del Regolamento UE n. 260/2012 sussisterebbe unicamente nella misura in cui la condotta esaminata integri gli estremi di una pratica commerciale scorretta. Conseguentemente, nessuna responsabilità potrebbe essere attribuita a Vodafone in merito alle presunte condotte illegittime contestate. Difatti, la condotta non potrebbe essere configurata come pratica commerciale scorretta in assenza di contrarietà alla diligenza professionale e di idoneità ad incidere sensibilmente sulla capacità di scelta del consumatore medio, normalmente informato e ragionevolmente attento ed avveduto, tanto da indurlo a concludere una transazione commerciale che altrimenti non avrebbe concluso.

22. Nel merito, la circostanza che la clientela di Vodafone possa scegliere il pagamento con domiciliazione su conto corrente solo indicando conti accesi presso una banca italiana o presso una banca di San Marino discende dalla adesione della Società al sistema SEDA, un servizio opzionale e aggiuntivo rispetto al SEPA che permette di garantire i medesimi livelli di servizio precedentemente assicurati con il servizio RID.

¹ [Cfr. verbale dell'audizione del 21 dicembre 2018.]

² [Cfr. doc. n. 4.]

23. In particolare, il servizio consente a tutti i soggetti coinvolti nelle relazioni di pagamento (sia alle società che ai propri clienti) di ottenere benefici e vantaggi in termini di sicurezza e prevenzione delle frodi (il beneficiario del pagamento può procedere all'addebito nei confronti del proprio cliente solo a valle di una conferma esplicita da parte della banca depositaria del conto di quest'ultimo), nonché di gestione della modalità di pagamento da parte del cliente (il debitore può revocare in qualsiasi momento la domiciliazione bancaria, anche direttamente facendone richiesta presso la propria banca, impedendo ogni successivo addebito, oppure modificare/spostare autonomamente la domiciliazione presso un altro istituto).

24. Pertanto, la scelta di aderire al servizio SEDA non sarebbe dettata dalla finalità di discriminare potenziali clienti esteri che non possiedono un conto corrente in una banca italiana ma, in un settore come quello delle telecomunicazioni connotato da un elevato rischio di attività fraudolente poste in essere tramite i servizi di comunicazione elettronica, da motivazioni legate alla sicurezza e alla prevenzione di frodi a tutela della Società e degli stessi consumatori.

IV. VALUTAZIONI

25. In via preliminare, giova evidenziare che l'eliminazione della discriminazione geografica nell'uso di bonifici e addebiti diretti in euro, quale ostacolo alla piena attuazione del sistema SEPA e, più in generale, alla realizzazione del mercato unico dei pagamenti, rappresenta un obiettivo prioritario a livello europeo³.

25. A tale riguardo, l'articolo 9 del Regolamento (UE) n. 260/2012 stabilisce che *"Il beneficiario che accetta un bonifico o riceve fondi mediante addebito diretto da un pagatore titolare di un conto di pagamento interno all'Unione non specifica lo Stato membro nel quale è situato tale conto di pagamento, sempre che il conto di pagamento sia raggiungibile conformemente all'articolo 3"*⁴.

26. In proposito, si osserva che, contrariamente a quanto eccepito da Vodafone, in sede di accertamento di condotte poste in essere in violazione della suddetta disposizione, l'Autorità è titolare di un potere sanzionatorio che non necessita ai fini del suo esercizio di prove circa la violazione del canone di diligenza professionale e l'idoneità della condotta a falsare il comportamento economico del consumatore medio.

27. Difatti, mediante il rinvio contenuto nell'articolo 3, comma 3, del Decreto Legislativo n. 135/2015 all'articolo 27, Codice del Consumo *"in materia di accertamento e sanzione"*, il legislatore italiano ha istituito una fattispecie di illecito amministrativo autonomo rispetto a quello contemplato in materia di pratiche commerciali scorrette, assistito da un apparato sanzionatorio altrettanto autonomo.

28. Ciò posto, nel merito si osserva che il presente provvedimento ha ad oggetto la condotta posta in essere da Vodafone nell'ambito della commercializzazione di servizi di telefonia fissa e mobile, consistente nell'aver operato una discriminazione tra conti correnti italiani e conti correnti esteri, in violazione dei suddetti obblighi di non *"discriminazione"* tra gli strumenti di pagamento all'interno dell'Unione Europea.

29. Nel caso in esame, per ammissione della stessa Vodafone, come sopra riportata, l'architettura dei sistemi di pagamento con addebito automatico e le sottese procedure interne consentono alla clientela di scegliere il pagamento con domiciliazione su conto corrente solo nel caso di conti accesi presso una banca italiana o presso una banca di San Marino, con esclusione dunque dei conti correnti aperti presso Banche estere aventi sede in altri paesi dell'Unione Europea.

30. Rispetto al canale *online* ciò si traduce materialmente ancora oggi nella impossibilità di inserire durante la procedura di acquisto un *Iban* che presenti iniziali diverse da *"IT"* o *"SM"* il che, tra l'altro, preclude la possibilità di aderire alle offerte riservate a tale canale scegliendo come modalità di pagamento la domiciliazione tramite conto corrente su banca estera.

31. Diversamente da quanto sostenuto nelle difese di Vodafone, tale impedimento non può essere giustificato dalla decisione della stessa Società di aderire, a seguito dell'introduzione del sistema SEPA, al servizio SEDA per l'incasso delle fatture, utilizzato prevalentemente dalle banche italiane.

32. In proposito basti evidenziare che il passaggio dal RID, il sistema degli addebiti diretti precedentemente in uso in Italia, al SEPA è stato reso necessario proprio al fine di armonizzare i sistemi a livello comunitario e garantire anche in Italia un meccanismo che generi i pagamenti con mandato lato creditore e non (come con il RID) lato debitore.

33. Il SEPA prevede, infatti, un modello comune tra tutti gli Stati basato sulla gestione dei mandati da parte dei creditori (ovvero i fatturatori) che dovrebbero, come tali, provvedere alla gestione dei pagamenti dei clienti rapportandosi con le rispettive banche.

34. Il protocollo SEDA non è un servizio diverso che possa giustificare l'impedimento ad utilizzare IBAN non italiani poiché trattasi di un *"servizio"* opzionale e aggiuntivo fornito ai fatturatori che, a loro discrezione, preferiscono non svolgere i servizi relativi alla gestione mandati dei propri clienti.

³ [Nell'ambito della *"Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'applicazione del regolamento (UE) n. 260/2012"* del 27 novembre 2017 (COM(2017) 683 final), l'eliminazione dell'*iban* discriminazione viene definita come *"la priorità principale della Commissione europea per quanto riguarda l'applicazione del regolamento SEPA"*.]

⁴ [Il principio è stato poi confermato anche dal Regolamento (UE) 2018/302, entrato in vigore il 3 dicembre 2018.]

35. Come tale, la scelta di ricorrere al SEDA non può certo rappresentare un'esimente per il creditore che non si sia dotato di procedure interne specifiche al fine di adeguarsi alla normativa europea, così impedendo ai clienti di eseguire il pagamento dei servizi mediante domiciliazione bancaria su conti esteri e determinando discriminazioni tra questi e i conti italiani. E' proprio l'obiettivo di assicurare piena interoperabilità nel sistema dei pagamenti a livello europeo che ha determinato l'introduzione della regolamentazione comunitaria volta a omogeneizzare i sistemi in oggetto.

36. Peraltro, nemmeno dal punto di vista tecnico - come confermato anche dalle informazioni fornite dalle due principali banche italiane - il fatto che il debitore non abbia un IBAN italiano pregiudica l'incasso per il creditore aderente al SEDA.

38. A tale riguardo, infatti, basti rilevare che, come evidenziato dalla stessa Vodafone, l'esclusione dell'addebito automatico su conti correnti esteri discende da una carenza strutturale dell'organizzazione societaria che, si ribadisce, non si è dotata di un sistema che consenta il pagamento dei servizi mediante domiciliazione bancaria da conti correnti esteri via sistema SEPA.

37. In conclusione, la condotta posta in essere da Vodafone nell'ambito della commercializzazione di servizi di telefonia fissa e mobile consistente nel non consentire alla clientela il pagamento dei servizi di telefonia tramite domiciliazione bancaria su conti correnti accessi presso Banche aventi sede in Paesi dell'Unione Europea diversi dall'Italia integra una violazione del divieto sancito dall'articolo 9 del Regolamento (UE) n. 260/2012.

V. QUANTIFICAZIONE DELLA SANZIONE

38. Ai sensi dell'articolo 27, comma 9, del Codice del Consumo, come richiamato dall'articolo 3, comma 3, del Decreto Legislativo 18 agosto 2015, n. 135, di attuazione dell'articolo 11 del Regolamento (UE) n. 260/2012, con il provvedimento che vieta la condotta posta in essere in violazione dell'articolo 9 del medesimo Regolamento, l'Autorità dispone l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 5.000.000 euro, tenuto conto della gravità e della durata della violazione.

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

40. Con riguardo alla gravità della violazione, si tiene conto nella fattispecie in esame della rilevante dimensione economica dell'operatore che presenta ricavi pari a circa 6,3 miliardi di euro. Si tiene altresì conto della circostanza che la condotta è stata posta in essere in un contesto di iniziale applicazione del Regolamento (UE) n. 260/2012, e dunque nella fase di avvio del mercato unico europeo dei pagamenti, che rappresenta obiettivo fondamentale dello stesso Regolamento, posto a rischio secondo la Commissione europea proprio dalla condotta qui in esame. Inoltre, occorre anche prendere in considerazione la circostanza che la condotta contestata riguarda i servizi e le utenze di telefonia sia fissa che mobile in abbonamento. Infine, si tratta di una condotta che, a prescindere dai suoi effetti concreti, è di per sé manifestamente in contrasto con una disciplina normativa di immediata interpretazione e ben nota all'operatore.

41. Per quanto riguarda la durata della violazione, dagli elementi disponibili in atti risulta che il comportamento illecito è stato posto in essere almeno dal 1° febbraio 2014, data di entrata in vigore del SEPA prevista dall'articolo 6 del Regolamento (UE) n. 260/2012, ed è tuttora in corso⁵.

42. Sulla base di tali elementi, si ritiene di determinare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile a Vodafone Italia S.p.A. nella misura di 800.000 € (ottocentomila euro).

RITENUTO, sulla base delle considerazioni suesposte, che la condotta posta in essere da Vodafone Italia S.p.A., consistente nel non consentire alla clientela il pagamento dei servizi di telefonia tramite domiciliazione bancaria su conti correnti accessi presso Banche aventi sede in Paesi dell'Unione Europea diversi dall'Italia, integra una violazione del divieto sancito dall'articolo 9 del Regolamento (UE) n. 260/2012;

DELIBERA

a) che la condotta descritta al punto II del presente provvedimento, posta in essere dalla società Vodafone Italia S.p.A., costituisce, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, una violazione dell'articolo 9 del Regolamento (UE) n. 260/2012, e ne vieta la continuazione;

b) di irrogare alla società Vodafone Italia S.p.A. una sanzione amministrativa pecuniaria di 800.000 € (ottocentomila euro);

c) che la società Vodafone Italia S.p.A. comunichi all'Autorità, entro il termine di novanta giorni dalla notifica del presente provvedimento, le iniziative assunte in ottemperanza alla diffida di cui al punto a).

⁵ [La procedura implementata da Vodafone a partire dal 21 febbraio 2019, infatti, non consente il pagamento tramite domiciliazione su conto estero nel caso dei contratti conclusi a distanza on-line. Cfr. il verbale dell'audizione del 6 febbraio 2019.]

La sanzione amministrativa irrogata deve essere pagata entro il termine di trenta giorni dalla notificazione del presente provvedimento, utilizzando i codici tributo indicati nell'allegato modello F24 con elementi identificativi, di cui al Decreto Legislativo n. 241/1997.

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

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

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

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

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

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

IL SEGRETARIO GENERALE
Filippo Arena

IL PRESIDENTE *f.f.*
Gabriella Muscolo