

CV242 - AVIS BUDGET ITALIA-SPESE GESTIONE PRATICHE AMMINISTRATIVE

Provvedimento n. 31176

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 18 aprile 2024;

SENTITA la Relatrice, Professoressa Elisabetta Iossa;

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

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

VISTE le proprie delibere del 28 novembre 2023 e del 23 gennaio 2024 con le quali, ai sensi dell'articolo 7, comma 3, del Regolamento, è stata disposta la proroga del termine di conclusione del procedimento;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LA PARTE

1. La Società Avis Budget Italia S.p.A.¹ (di seguito anche "Avis", "il Professionista" o "la Società") opera, tra altro, nel settore della prestazione di servizi di autonoleggio a breve termine senza conducente attraverso tre distinti marchi: "Avis", "Budget" e "Maggiore". Il bilancio della Società, relativo all'esercizio chiuso al 31 dicembre 2022, presenta ricavi per 410.605.268,00 euro e un M.O.L. pari a 162.348.521,00 euro².

II. LA CLAUSOLA OGGETTO DI VALUTAZIONE

2. La clausola oggetto di istruttoria, come contestata nel provvedimento di avvio del procedimento, è contenuta nei documenti contrattuali, denominati "Condizioni generali di noleggio" e "Condizioni Specifiche-Italia/Paese", unilateralmente predisposti dal Professionista per disciplinare i rapporti contrattuali con i consumatori, per l'attività di autonoleggio a breve termine senza conducente³. Tali documenti sono reperibili sui siti internet dei distinti marchi, rispettivamente agli indirizzi web: <https://www.avisautonoleggio.it/TerminiECondizioni>, <https://www.budgetautonoleggio.it/TerminiECondizioni> e <https://www.maggiore.it>.

3. Nello specifico, costituisce oggetto di valutazione, limitatamente ai rapporti contrattuali tra il Professionista ed i consumatori, la clausola di seguito trascritta, derivante dalle disposizioni contenute nei seguenti documenti, come verificate d'ufficio in data 18 luglio 2023⁴ nonché in data 29 febbraio 2024⁵:

*Condizioni generali di noleggio*⁶

"Principali Termini e Condizioni⁷ - 4) Costi. Il Cliente è tenuto a pagare gli importi indicati nel contratto di noleggio per il veicolo e le opzioni extra acquistate. Il Cliente è inoltre tenuto a pagare qualsiasi estensione del periodo di noleggio, comprese le opzioni extra concordate. Se dovuti, in conformità ai Termini e condizioni del contratto, il Cliente è infine tenuto a pagare l'eventuale quota per la responsabilità economica derivante da danni e furto del veicolo, le spese per la pulizia extra, il carroattrezzi, i pedaggi, i parcheggi, le sanzioni amministrative per violazioni del codice della strada nonché le relative spese per la gestione amministrativa.

[...]

¹ [Trattasi di società di capitale, parte del gruppo AVIS Budget Group Inc., partecipata per il 60% da AVIS EUROPE OVERSEAS LTD e per il restante 40% da AVIS LOCATION DE VOITURES SA. (fonte Telemaco Infocamere).]

² [Cfr. all. 28 a doc. 44 dell'indice del fascicolo (prot. 35287).]

³ [Si precisa che solo per il brand "Maggiore", all'atto dell'apertura del procedimento istruttorio, l'importo delle spese di gestione amministrativa era indicato non nelle "Condizioni specifiche del Paese di Noleggio", ma in un altro documento denominato "Tariffario" (cfr. all. 7 a doc. 11 dell'indice del fascicolo). Dall'ultima rilevazione effettuata in data 29 febbraio si evince, invece, che ad oggi anche per il brand "Maggiore" l'importo dell'onere è indicato nelle "Condizioni specifiche del Paese di Noleggio" (cfr. all. 5 e 6 a doc. 35 dell'indice del fascicolo).]

⁴ [Cfr. doc. 11 dell'indice del fascicolo (verbale di acquisizione atti del 18 luglio 2023 e unita documentazione).]

⁵ [Cfr. doc. 34 dell'indice del fascicolo (verbale di acquisizione agli atti del 29 febbraio 2024 e unita documentazione).]

⁶ [Per tutte qui si riporta il contenuto della documentazione relativa al marchio "Avis" (cfr. all. a doc. 11 dell'indice del fascicolo), di tenore analogo a quelle degli altri due marchi "Budget" e "Maggiore" (cfr. all. 3 e 5 a doc. 11 dell'indice del fascicolo).]

⁷ [Cfr. all.1 a doc. 11 dell'indice del fascicolo, pag. 2.]

8) **Sanzioni amministrative e spese.** Il cliente è tenuto a pagare gli importi dei parcheggi e/o sanzioni amministrative relativi al periodo di noleggio. Il Cliente è tenuto a pagare le spese per la gestione amministrativa di ciascuna sanzione, a meno che non possa provare che il danno o la perdita economica non sussistano o che siano di entità significativamente inferiori al costo di gestione amministrativa.

[...]

1) **Il contratto**⁸ [...] Riassumendo, il Cliente accetta di [...] pagare le spese amministrative, tariffe, costi per danno e furto, pedaggi, parcheggio, sanzioni amministrative per la violazione del codice della strada, costi, ordinanze del tribunale e/o qualsiasi altra spesa in base ai termini del contratto. [...]

11) **Sanzioni amministrative per mancato rispetto dei limiti di velocità, violazioni del Codice della Strada e mancato pagamento dei parcheggi**⁹ [...] Il cliente è responsabile ... Il cliente è responsabile di tutte le sanzioni amministrative emesse a seguito dell'utilizzo del veicolo da parte sua o di altri conducenti. Per sanzioni amministrative si intendono: - tutte le spese le sanzioni amministrative derivanti dal mancato rispetto delle normative previste per il parcheggio dei veicoli; - pedaggi; - costi del carro attrezzi; - costi di traino; sanzioni amministrative per violazioni del codice della strada; sanzione amministrativa per eccesso di velocità; eventuali sanzioni amministrative.

Quando ci vengono notificate sanzioni amministrative riconducibili al cliente... Nel caso in cui riceviamo una sanzione amministrativa elevata perché il Cliente non ha provveduto al pagamento o non ha rispettato i termini della normativa in vigore, provvederemo ad addebitare quanto segue: - Le spese per il recupero dei costi derivanti dalla gestione amministrativa delle sanzioni. - La sanzione amministrativa qualora il pagamento sia dovuto.

Sottoscrivendo il contratto di noleggio, il Cliente ci autorizza ad addebitare tali importi. Verranno addebitati sulla carta di pagamento".

Condizioni Specifiche del Paese di noleggio¹⁰ - Italia

"Il cliente ha preso una multa per eccesso di velocità e non ha pagato il costo del parcheggio, come si deve comportare?

Il cliente è responsabile di tutte le sanzioni amministrative e gli addebiti derivanti dalla sua condotta o dei conducenti aggiuntivi durante il periodo di noleggio. Per sanzioni amministrative e gli addebiti si intendono:

- Tutte le spese e le sanzioni amministrative derivanti dal mancato rispetto delle normative previste per il parcheggio dei veicoli

- Pedaggi - Costo del carro attrezzi

- Costi di traino

- Sanzioni amministrative per violazioni del codice della strada

- Sanzioni amministrative per eccesso di velocità.

Nel caso in cui riceviamo una sanzione amministrativa elevata perché il Cliente non ha provveduto al pagamento o non ha rispettato la normativa in vigore, provvederemo ad addebitare quanto segue:

- La spese di gestione amministrativa pari ad euro 48,80 per ciascuna sanzione amministrativa elevata in Italia.

- Oltre il costo della sanzione amministrativa, nel caso in cui dobbiamo procedere al pagamento"¹¹.

4. Solo di recente, a ridosso della chiusura dell'istruttoria (in base a quanto dichiarato dal Professionista dal 1° marzo u.s.), Avis ha modificato la clausola e ridotto l'importo della fee contestata da euro 40 + IVA a euro 26 + IVA. La circostanza è stata dedotta dalla parte nella propria memoria finale¹², depositata allo scadere del termine istruttorio, in data 29 marzo 2024. Per tale motivo, la nuova versione della clausola contestata è stata verificata dalla Direzione solo successivamente alla chiusura dell'istruttoria, senza poter acquisire la documentazione contrattuale attualmente in vigore agli atti del fascicolo.

Rileva comunque che, nella sostanza, la nuova formulazione della clausola non fa venir meno i contenuti di vessatorietà contestati all'atto dell'avvio del presente procedimento.

Nello specifico la clausola attualmente in vigore, come comunicato dal Professionista, è contenuta nelle seguenti disposizioni:

Condizioni Generali di Noleggio¹³

"Principali Termini e Condizioni - 4) Corrispettivo e costi. Il Cliente è tenuto a pagare gli importi indicati nel contratto di noleggio per il veicolo e le opzioni extra acquistate. Il Cliente è inoltre tenuto a pagare qualsiasi estensione del periodo di noleggio, comprese le opzioni extra concordate. In

⁸ [Cfr. all. 1 a doc. 11 dell'indice del fascicolo, pag. 4.]

⁹ [Cfr. all. 1 a doc. 11 dell'indice del fascicolo, pagg. 13 e ss.]

¹⁰ [Per tutte qui si riporta il contenuto della documentazione relativa al marchio "Avis" (cfr. all. 2 doc. 11 dell'indice del fascicolo), di tenore analogo a quelle degli altri due marchi "Budget" e "Maggiore" (cfr. all. 4 e 6 a doc. 11 dell'indice del fascicolo).]

¹¹ [All. 2 a doc. 11 dell'indice del fascicolo, pag. 13.]

¹² [Cfr. doc. 29 dell'indice del fascicolo, prot. 35287.]

¹³ [Il tenore del documento è analogo per tutti e tre i marchi Avis, Budget e Maggiore.]

conformità alle presenti Condizioni Generali, alle Condizioni Specifiche del Paese di noleggio e al contratto di noleggio, **il Cliente è inoltre tenuto a pagare l'eventuale quota per la responsabilità economica derivante da danni e furto del veicolo, le eventuali spese per la pulizia extra, per il carroattrezzi, per i pedaggi, per i parcheggi, nonché le sanzioni amministrative per eventuali violazioni delle norme che regolano la circolazione stradale e per mancato pagamento dei parcheggi e/o pedaggi, nonché l'importo dovuto per la gestione logistica, contabile, informatica e legale di ciascuna sanzione amministrativa elevata nel Paese in cui è condotto il veicolo, nonché per i rischi ad essa connessi**";

"Sezione 11) Sanzioni amministrative per violazioni delle norme che regolano la circolazione stradale e per mancato pagamento dei parcheggi/pedaggi.

[...] Quando ci vengono notificate sanzioni amministrative riconducibili al Cliente. Nel caso in cui riceviamo una sanzione amministrativa imputabile al Cliente durante il periodo di noleggio, provvederemo ad addebitare quanto segue:

- un importo per la gestione logistica, contabile, informatica e legale di ciascuna sanzione amministrativa elevata nel Paese in cui è condotto il veicolo, nonché per i rischi ad essa connessi;

- [...]

Sottoscrivendo il contratto di noleggio, il Cliente ci autorizza ad addebitare tali importi. Verranno addebitati sulla sua carta di pagamento.

Trasmissione dei dati del Cliente. Sottoscrivendo il contratto di noleggio, il Cliente accetta che i suoi dati, insieme a una copia del contratto di noleggio, siano trasmessi all'autorità competente o alla società privata che ha inoltrato la sanzione amministrativa, qualora necessario e se la legge lo consente. Con la sottoscrizione del contratto di noleggio il Cliente ci autorizza a fornire i suoi dati ai soggetti di cui sopra che provvederanno a inoltrargli la sanzione amministrativa. Per l'espletamento di tali pratiche è previsto un addebito per la gestione logistica, contabile, informatica e legale di ciascuna sanzione amministrativa, nonché per i rischi ad essa connessi.

Se non possiamo trasmettere i dati del Cliente. "Ci sono casi in cui non siamo autorizzati a trasmettere i dati del Cliente. In tali casi, anticiperemo per conto del Cliente i costi derivanti dalle sanzioni amministrative e provvederemo a inviargli relativa fattura compresa degli importi per la gestione logistica, contabile, informatica e legale di ciascuna sanzione amministrativa, nonché per i rischi ad essa connessi";

Condizioni Specifiche del Paese di Noleggio (Italia)¹⁴

"Informazioni varie. Sanzioni amministrative per violazioni delle norme che regolano la circolazione stradale e per mancato pagamento dei parcheggi/pedaggi. Nel caso in cui riceviamo una sanzione amministrativa imputabile al Cliente durante il periodo di noleggio, provvederemo ad addebitare quanto segue: - Un importo pari ad EUR 31,72 (Iva inclusa) per la gestione logistica, contabile, informatica e legale di ciascuna sanzione amministrativa elevata nel Paese in cui è condotto il veicolo, nonché per i rischi ad essa connessi [...]"

5. Sulla base delle evidenze istruttorie, con il presente provvedimento si contesta la vessatorietà della clausola che prevede l'obbligo del contraente-locatario al pagamento di un importo forfetario (di seguito anche "fee") per la gestione di ciascuna pratica amministrativa correlata a multa per infrazione stradale, oppure di altri addebiti per mancato pagamento di parcheggi o pedaggi riconducibili al noleggiante quale onere distinto e addizionale rispetto al corrispettivo del noleggio, ai sensi dell'articolo 33, comma 1, del Codice del Consumo in quanto tale da determinare, a carico del consumatore, un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi derivanti dal contratto, come di seguito argomentato.

III. LE RISULTANZE ISTRUTTORIE

a) L'iter del procedimento

6. Sulla base della documentazione contrattuale acquisita dai siti web del Professionista e delle informazioni giunte da parte di Avis in data 9 settembre 2022¹⁵ e 6 marzo 2023¹⁶ - in risposta ad altrettante richieste di informazioni inviate in fase preistruttoria dall'Autorità, rispettivamente, il 28 giugno 2022¹⁷ e il 31 gennaio 2023¹⁸ - nonché di informazioni acquisite d'ufficio¹⁹ ai fini dell'applicazione dell'articolo 37-bis del Codice del Consumo - in data 1° agosto 2023 è stato avviato il procedimento CV242, nei confronti della Società Avis Budget Italia S.p.A.²⁰.

¹⁴ [Il tenore del documento è analogo per tutti e tre i marchi Avis, Budget e Maggiore.]

¹⁵ [Cfr. doc. 4 dell'indice del fascicolo (prot. n. 68644) e relativi allegati.]

¹⁶ [Cfr. doc. 10 dell'indice del fascicolo (prot. 25983) e relativi allegati.]

¹⁷ [Cfr. doc. 1 dell'indice del fascicolo (prot. n. 51149) e relativi allegati.]

¹⁸ [Cfr. doc. 7 dell'indice del fascicolo (prot. 16822) e relativi allegati.]

¹⁹ [Cfr. doc. 11 dell'indice del fascicolo (verbale di acquisizione atti del 18 luglio 2023 e unita documentazione) e doc. 34 dell'indice del fascicolo (verbale di acquisizione atti del 29 febbraio 2024 e unita documentazione).]

²⁰ [Cfr. doc. 12 dell'indice del fascicolo (prot. 65197).]

7. Contestualmente alla comunicazione di avvio del procedimento, veniva formulata, ai sensi dell'articolo 12, comma 1, del Regolamento, una richiesta di informazioni al Professionista, chiedendo altresì elementi di prova idonei a superare la presunzione di vessatorietà di cui all'articolo 33, commi 1 e 2 lett. f) del Codice del Consumo²¹. Il Professionista ha riscontrato tale richiesta in data 20 settembre 2023²².

8. Informata l'Autorità, ai sensi dell'articolo 23, comma 6, del Regolamento, in data 3 agosto 2023 veniva disposta la consultazione di cui all'articolo 37-bis, comma 1, del Codice del Consumo, tramite la pubblicazione per 30 giorni, sul sito istituzionale dell'Autorità (www.agcm.it), di un comunicato e della clausola contrattuale oggetto di contestazione. La consultazione pubblica si concludeva in data 2 settembre 2023 senza che fosse pervenuto alcun contributo da parte dei soggetti legittimati.

9. La Parte ha avuto più volte accesso agli atti del fascicolo²³.

10. Il 2 ottobre 2023 il Professionista ha depositato una memoria difensiva corredata da documentazione in allegato²⁴.

11. In data 12 ottobre 2023, la Società è stata sentita in audizione e il successivo 24 ottobre ha trasmesso l'ulteriore documentazione richiesta in quella sede²⁵.

12. Il 23 ottobre 2023 il Professionista ha formalizzato, tramite apposito formulario, una proposta di impegni²⁶, i quali venivano successivamente rigettati dall'Autorità nella sua adunanza del 28 novembre 2023²⁷.

13. In data 7 marzo 2024 veniva accolta l'istanza di partecipazione al procedimento formulata il 5 marzo 2024 dall'Associazione di promozione sociale "Associazione Movimento Consumatori APS"²⁸.

14. In data 8 marzo 2024 veniva comunicata ad Avis la data di conclusione della fase istruttoria ai sensi dell'articolo 16, comma 1, come richiamato dall'articolo 23, comma 1, del Regolamento²⁹. Parimenti, il successivo 12 marzo 2024, la stessa comunicazione veniva inviata anche all'Associazione "Movimento Consumatori"³⁰.

15. In data 29 marzo 2024 Avis ha trasmesso la propria memoria conclusiva allegando alla stessa circa 600.000 documenti³¹.

b) Il quadro normativo di riferimento

16. Il quadro normativo di riferimento nel settore dell'autonoleggio senza conducente è stato sostanzialmente innovato dalla Legge 9 novembre 2021, n. 156³² di conversione, con modificazioni, del Decreto Legge 10 settembre 2021, n. 121, recante *"disposizioni urgenti in materia di investimenti e sicurezza delle infrastrutture, dei trasporti e della circolazione stradale, per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, del Consiglio superiore dei lavori pubblici e dell'Agenzia nazionale per la sicurezza delle infrastrutture stradali e autostradali"* (c.d. "DL Infrastrutture"). La legge in particolare, per quanto di interesse ai fini del presente procedimento, ha modificato l'articolo 196 del Codice della Strada (di seguito anche CDS) introducendo un'espressa eccezione al "Principio di solidarietà" nei casi di noleggio senza conducente (di cui all'articolo 84 CDS), prevedendo che *"il locatario, in vece del proprietario, risponde solidalmente con l'autore della violazione"*.

17. Pertanto, la nuova formulazione dell'articolo 196 del Codice della Strada esclude il generale vincolo di solidarietà tra proprietario della vettura e conducente per le infrazioni alle norme del Codice della Strada, nel caso di servizio di autonoleggio senza conducente. In tale ultima ipotesi, infatti, la novella legislativa individua solo il locatario e l'effettivo conducente come soggetti responsabili in solido al pagamento della sanzione amministrativa. Di conseguenza, in caso di violazioni punibili con sanzione amministrativa pecuniaria accertata nel corso del periodo di noleggio il Professionista-locatore non è più responsabile in solido con il cliente-locatario per il pagamento delle stesse.

18. Alla luce dell'attuale disposizione, quindi, il Professionista rimane onerato solamente della comunicazione delle generalità del cliente all'Ente accertatore, affinché il verbale dell'infrazione possa essere rinotificato a quest'ultimo, e il Professionista esonerato da ogni responsabilità.

²¹ *[Ibidem.]*

²² *[Cfr. docc. 19, 20 e 22 e relativi allegati dell'indice del fascicolo e relativi allegati (prott. 75600, 77976 e 78941).]*

²³ *[Cfr. docc. 13, 14, 15, 16, 30, 32, 39, 42 e 43 dell'indice del fascicolo e rispettivi allegati (prott. 66900, 67071, 73103, 73254, 100366, 102296, 29230, 34021 e 34505).]*

²⁴ *[Cfr. docc. 21 dell'indice del fascicolo e relativi allegati (prot. 78551).]*

²⁵ *[Cfr. docc. 25 e 26 dell'indice del fascicolo e relativi allegati (prott. 87459 e 85652).]*

²⁶ *[Cfr. doc. 24 dell'indice del fascicolo (prot. 85473).]*

²⁷ *[Cfr. doc. 27 dell'indice del fascicolo (prot. 99789).]*

²⁸ *[Cfr. docc. 36, 37 e 38 dell'indice del fascicolo (prott. 27949, 29059 e 29060).]*

²⁹ *[Cfr. doc. 40 dell'indice del fascicolo (prot. 29469).]*

³⁰ *[Cfr. doc. 41 dell'indice del fascicolo (prot. 30178).]*

³¹ *[Cfr. docc. 44, 45, 46 dell'indice del fascicolo e relativi allegati (prott. 35287, 36331).]*

³² *[Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 9 novembre 2021, n. 267, ed entrata in vigore a decorrere dal 10 novembre 2021, che ha modificato diversi articoli del Codice della Strada.]*

c) Le evidenze acquisite

19. Dalla documentazione in atti³³ sono emerse le seguenti risultanze.

20. Nello specifico caso di infrazioni al Codice della Strada, mancati pagamenti di parcheggi e pedaggi, riconducibili ad un veicolo oggetto di contratto di noleggio senza conducente, accertate e notificate/comunicate al Professionista-locatore dall'Ente competente, la clausola in esame impone al consumatore-locatario il pagamento di un importo – pari in origine a euro 40 + IVA e attualmente a euro 26 + IVA - distinto e addizionale rispetto al corrispettivo del noleggio, che il Professionista acquisisce in via immediata, a seguito del ricevimento del verbale da parte dell'Ente, con addebito diretto su carta di credito (pre-autorizzato in fase di stipula del contratto di noleggio). Tale importo è addebitato dalla Società a titolo di servizio aggiuntivo al cliente, cd. "di gestione amministrativa" delle multe per infrazioni stradali nonché di altri addebiti per pedaggi, spese di parcheggio o altre sanzioni.

21. La clausola contestata è stata introdotta nella documentazione contrattuale destinata all'utenza del marchio "Avis" a partire dal 2001, mentre con riferimento ai marchi "Budget" e "Maggiore" la medesima clausola era già presente nella documentazione contrattuale fin dall'acquisto dei due marchi da parte della Società, rispettivamente negli anni 2011 e 2015³⁴.

22. Tali disposizioni sono state e sono tuttora accessibili alla clientela sui siti internet aziendali dei rispettivi marchi e nelle pagine web dedicate alle condizioni contrattuali.

23. Dall'applicazione di tale clausola il Professionista dichiara di avere incassato, nell'arco temporale novembre 2021 - dicembre 2023, [10-35 milioni di euro]*³⁵.

24. Ai fini della "gestione amministrativa" delle pratiche connesse alle sanzioni amministrative elevate durante il periodo di noleggio il Professionista si è dotato di un'apposita struttura interna affiancata da una società esterna specializzata, denominata "Agenzia Italia".

25. Secondo quanto rappresentato da Avis, alla struttura organizzativa interna sono affidate una serie di attività, tra cui:

i. il ricevimento delle notifiche/comunicazioni di accertamento di una violazione, l'invio della comunicazione al cliente tramite e-mail, con cui lo si informa dell'inoltro all'autorità competente dei dati identificativi dell'intestatario del contratto di autonoleggio e dell'applicazione della fee;

ii. l'addebito e la fatturazione dell'importo delle spese di gestione amministrativa al cliente;

iii. il coordinamento dell'attività dell'Help Center, qualora questo sia stato contattato dal cliente.

26. Avis sostiene che alla società esterna, invece, è affidato lo svolgimento di un lungo elenco di attività che possono essere sintetizzate come di seguito:

i. la gestione delle contravvenzioni³⁶, che include una serie di adempimenti di tipo amministrativo connessi alla ricezione e verifica delle notifiche in esame e l'inoltro agli enti accertatori;

ii. la gestione delle cartelle esattoriali³⁷, che assomma le attività amministrative connesse al contenzioso relativo a mancati pagamenti delle sanzioni da parte dei clienti;

³³ [Cfr., in particolare, docc. 4, 10, 19, 21, 24, 25, 26, 44, dell'indice del fascicolo e relativi allegati (prott. 68644, 25983, 75600, 78551, 85473, 85652, 87459, 35287).]

³⁴ [Cfr. doc. 19 dell'indice del fascicolo e relativi allegati (prot. 75600).]

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

³⁵ [Cfr. docc. 20 e 44 dell'indice del fascicolo (prott. 77976 e 35287).]

³⁶ [Il Professionista chiarisce che: "la Gestione delle Contravvenzioni consiste, per ogni singola pratica, nelle seguenti principali attività: a) Ritiro delle contravvenzioni presso la sede legale di ABG; b) Bippatura (i.e. digitalizzazione tramite lettura ottica) delle contravvenzioni e relativa corrispondenza con emissione del riepilogo di ritiro e consegna ad ABG; c) Data entry e archiviazione ottica delle contravvenzioni ricevute, conferma ricezione e registrazione dei dati relativi alla notifica; d) Messa a disposizione di ABG di un indirizzo di posta elettronica certificata (PEC) per l'inoltro delle contravvenzioni; e) Registrazione delle PEC ricevute, data entry ed emissione della conferma di ricezione ad ABG; f) Verifica dei dati ed associazione dei contratti di noleggio; g) Verifica dei dati dei contratti agganciati e verifica di eventuali anomalie; h) Pubblicazione su un portale dedicato delle contravvenzioni ricevute e dei relativi contratti con evidenza delle anomalie riscontrate; i) Laddove siano riscontrate anomalie, invio di richieste di integrazione dei dati alle stazioni responsabili (e messa a disposizione di ABG di una casella e-mail dedicata); j) Invio di una lettera via PEC o A.R. agli enti competenti recante l'indicazione dei contratti interessati dalle contravvenzioni rilevate; k) Registrazione della conferma di invio all'ente competente e pubblicazione su un portale dedicato; l) Invio di un messaggio SMS al cliente locatario dell'autoveicolo al momento dell'infrazione contestata contenente l'avviso di ricezione della contravvenzione e l'informativa relativa alle spese di gestione amministrativa; m) Messa a disposizione di ABG di un riepilogo giornaliero dei contratti rilevati ai fini dell'addebito delle spese di gestione; n) Fatturazione e predisposizione di un riepilogo delle attività di gestione; o) Messa a disposizione di un portale dedicato che presenta le statistiche dell'attività svolta". Cfr. doc. 21 dell'indice del fascicolo (prot. 78551), pp. 9-10.]

³⁷ [Il Professionista chiarisce che nei casi di mancato pagamento della sanzione da parte del cliente la Società riceverà una cartella esattoriale. Tale evenienza comporta un'ulteriore tipologia di attività che consiste in: "a) Ritiro delle cartelle esattoriali ("CE") presso la sede legale di ABG; b) Bippatura (i.e. digitalizzazione tramite lettura ottica) delle CE con emissione del riepilogo di ritiro e consegna ad ABG; c) Data entry e archiviazione ottica delle CE ricevute, inserimento dei ruoli e conferma della ricezione e registrazione dei dati relativi alla notifica; d) Verifica dei dati e recupero della documentazione relativa al ruolo; e) Gestione del ruolo, verifica dell'esigibilità e richiesta di sgravio all'ente competente; f) Pubblicazione su un portale dedicato delle CE ricevute e della relativa documentazione, evidenziando le posizioni dovute; h) Pagamento delle CE a scadenza; i) Gestione del cassetto fiscale con verifica dei crediti e debiti con l'ufficio dell'agenzia delle entrate; svolgimento di attività a supporto degli uffici legali; j) Messa a disposizione di un riepilogo della lavorazione delle CE; k) Fatturazione e predisposizione di un riepilogo delle attività di gestione; l) Messa a disposizione di un portale

iii. la gestione dei solleciti relativi alle cartelle esattoriali e delle ingiunzioni³⁸, consistente in un insieme di adempimenti amministrativi derivanti dalle pretese delle Amministrazioni;

iv. la presentazione della documentazione presso la Pubblica Amministrazione ed Enti Competenti³⁹, per ognuna delle attività di gestione sopra elencate.

27. Il Professionista ha dichiarato che tali numerose attività, aggiuntive rispetto a quelle ordinarie relative al servizio di autonoleggio, sono connesse alla "gestione amministrativa" delle sanzioni, le quali generano costi rilevanti che giustificano la previsione della *fee* contestata. In particolare, i costi che la Società dichiara di sostenere si articolano in due tipologie: i. costi inerenti alla struttura organizzativa (interna ed esterna) preordinata alla gestione delle sanzioni amministrative; ii. costi inerenti al rischio finanziario e legale collegato alla notifica/comunicazione di sanzioni amministrative irrogate durante il periodo di noleggio del veicolo⁴⁰.

28. La Società, poi, annovera come ulteriori voci di costo le ipotesi di mancato accredito dell'importo della *fee* nei casi di: i. *write-off* (problemi con la carta di credito collegata all'account del cliente che impediscono l'addebito) e ii. *charge back* (casi di storno dell'importo addebitato per la *fee*, gestito dalla società emittente la carta di credito del cliente su richiesta di quest'ultimo).

29. Secondo quanto dichiarato dalla Società, il totale dei costi sostenuti ammonta per l'anno 2021 a [1-10 milioni di euro] e per l'anno 2022 a [1-10 milioni di euro]⁴¹.

30. Dalla memoria finale⁴² della parte, si evince che Avis, a seguito di una perizia contabile indipendente commissionata ad una società di consulenza specializzata⁴³, finalizzata a individuare e certificare i costi e il rischio finanziario a cui è esposta per la gestione delle sanzioni amministrative, ha ridotto l'importo della *fee* contestata a euro 26,00 + IVA.

31. Inoltre, dalla stessa memoria emerge anche che il Professionista ha preso contatto con oltre 1.500 Enti accertatori, al fine di semplificare, attraverso la stipula di una convenzione, le modalità di trasmissione dei dati dei clienti e quindi ridurre le relative spese.

d) Le argomentazioni svolte da Avis

Considerazioni preliminari

32. Il Professionista ha articolato le proprie osservazioni difensive in seno alle memorie depositate, in sede di audizione, nonché all'atto della presentazione degli impegni⁴⁴.

33. Preliminarmente, Avis ha eccepito la tardività della comunicazione di avvio del presente procedimento, e quindi la carenza di potere dell'Autorità, avendo la stessa avviato solo in data 1° agosto 2023, nonostante avesse, in realtà, già piena contezza della clausola in esame sin dal ricevimento dei riscontri forniti dalla Società all'originaria richiesta di informazioni (in data 9 settembre 2022), e che già a partire dal 2021 avesse comunque diffusamente analizzato

dedicato che presenta le statistiche dell'attività svolta g) Registrazione degli sgravi ricevuti e monitoraggio delle scadenze delle CE". Cfr. doc. 21 dell'indice del fascicolo (prot. 78551), pp. 10-11.]

³⁸ [Il Professionista chiarisce che tanto l'attività di "Gestione delle Contravvenzioni" che quella di "Gestione delle Cartelle Esattoriali", possono implicare ulteriori azioni relative alla "Gestione Solleciti, Cartelle Esattoriali ed ingiunzioni, consistenti in: a) Ritiro dei solleciti, cartelle esattoriali e ingiunzioni presso la sede legale di ABG; b) Bippatura (i.e. digitalizzazione tramite lettura ottica) dei solleciti, cartelle esattoriali e ingiunzioni con emissione di un riepilogo di ritiro e consegna ad ABG; c) Data entry e archiviazione ottica dei solleciti, cartelle esattoriali e delle ingiunzioni ricevute, conferma ricezione e registrazione dei dati relativi alla notifica; d) Verifica dei dati e recupero della documentazione relativa ai solleciti, cartelle esattoriali e alle ingiunzioni; e) Gestione dei solleciti, cartelle esattoriali e delle ingiunzioni, verifica dell'esigibilità e richiesta di sgravio all'ente competente; f) Pubblicazione su un portale dedicato (i) dei solleciti, cartelle esattoriali e delle ingiunzioni ricevute; (ii) dei contratti associati, con evidenza delle posizioni dovute; e (iii) delle richieste di sgravio e della documentazione inviata all'ente competente; g) Registrazione degli sgravi ricevuti e monitoraggio della scadenza dei solleciti, cartelle esattoriali e ingiunzioni; h) Pagamento dei solleciti, cartelle esattoriali e ingiunzioni a scadenza; i) Svolgimento di attività a supporto degli uffici legali; j) Messa a disposizione di un riepilogo della lavorazione dei solleciti, cartelle esattoriali e ingiunzioni; k) Fatturazione e predisposizione di un riepilogo delle attività di gesti; l) Messa a disposizione di un portale dedicato che presenta le statistiche dell'attività svolta". Cfr. doc. 21 dell'indice del fascicolo (PROT. 78551), p. 11.]

³⁹ [Il Professionista chiarisce che per tutte le tipologie di attività riportate sopra richiamate sub 1), 2) e 3) è necessaria un'attività di "Presentazione della documentazione presso la Pubblica Amministrazione ed Enti Competenti, consistente in: a) Ritiro delle richieste presso la sede legale ABG; b) Bippatura (i.e. digitalizzazione tramite lettura ottica) delle richieste con emissione del riepilogo di ritiro e consegna ad ABG; c) Data entry e archiviazione ottica delle richieste ricevute, conferma ricezione e registrazione dei dati relativi alla notifica con verifica della scadenza; d) Recupero della documentazione relativa alle richieste ricevute presso la sede di ABG; e) Gestione delle richieste e presentazione della documentazione presso uffici pubblici; f) Pubblicazione su un portale dedicato delle richieste ricevute e delle ricevute di presentazione della relativa documentazione; g) Consegna della documentazione originale ad ABG; h) Messa a disposizione del riepilogo lavorazione delle richieste; i) Fatturazione e predisposizione di un riepilogo delle attività di gestione; j) Messa a disposizione di un portale dedicato che presenta le statistiche dell'attività svolta". Cfr. doc. 21 dell'indice del fascicolo (prot. 78551), pp. 11-12.]

⁴⁰ [Cfr. doc. 21 dell'indice del fascicolo (prot. 78551), p. 8.]

⁴¹ [Cfr. doc. 20 dell'indice del fascicolo (prot. 77976).]

⁴² [Cfr. doc. 26 dell'indice del fascicolo (prot. 87459).]

⁴³ [Cfr. all. 1 a doc. 44 dell'indice del fascicolo e relativi allegati (prot. 35287).]

⁴⁴ [Cfr. docc. 4, 10, 19, 21, 24, 25, 26, 44, dell'indice del fascicolo e relativi allegati (prot. 68644, 25983, 75600, 78551, 85473, 85652, 87459, 35287).]

clausole del tutto analoghe a quella qui contestata, in precedenti interventi di accertamento nei confronti di altri operatori del settore.

Nel merito

34. Nel merito Avis ha svolto considerazioni volte a giustificare la *ratio* dell'inserimento della clausola in esame nei propri moduli contrattuali, nonché a chiarire il contenuto della stessa, negandone il carattere vessatorio.

35. Invero, il Professionista sostiene che l'onere oggetto del presente procedimento sia inquadrabile come *"recupero di un costo industriale"*⁴⁵, o comunque *"il corrispettivo per prestazioni aggiuntive"*⁴⁶ a favore dei clienti, e che la clausola all'esame, quindi, assolva una specifica funzione, del tutto lecita, ovvero *"la corretta allocazione dei costi e dei rischi connessi alle infrazioni del locatario durante il periodo di noleggio"*⁴⁷.

36. La Società, infatti, sostiene che l'onere in questione è necessario a fronteggiare i rilevanti costi che Avis è tenuta a sostenere a causa degli adempimenti resi necessari dalle infrazioni poste in essere dal cliente/conducente durante il periodo di noleggio.

37. Tali adempimenti si sostanziano principalmente in una serie di attività materiali volte a *"processare le notificazioni (cartacee e PEC) e le comunicazioni telematiche ricevute al fine di individuare tempestivamente il cliente a cui è legalmente imputabile la violazione accertata"* al fine di inviare *"tempestivamente una comunicazione scritta sia via SMS che e-mail al cliente"*, oltre che ad *"interagire con la Pubblica Amministrazione/o gli con gli enti competenti, c.d. attività di Presentazione della documentazione presso la Pubblica Amministrazione ed Enti Competenti"*⁴⁸.

38. Alla luce di quanto dichiarato dal Professionista, la comunicazione al cliente ha la doppia funzione di: i. informarlo, *"in un'ottica di trasparenza e puntuale informazione del consumatore"*⁴⁹, della sanzione amministrativa elevata per infrazioni commesse durante il periodo di noleggio e del fatto che il Professionista ha, conseguentemente, provveduto *"ad inoltrare i dati identificativi dell'intestatario del contratto di autonoleggio all'autorità competente e che, trascorsi 10 giorni dall'invio della suddetta comunicazione verrà addebitato l'importo di Euro 48,80 per coprire le spese di gestione della pratica"*⁵⁰; ii. rimettere il cliente in termini per il pagamento in misura ridotta della sanzione amministrativa⁵¹.

39. Il Professionista, poi, spiega come, per ottimizzare la gestione delle pratiche amministrative, abbia dovuto dotarsi di una struttura complessa, composta da un'apposita organizzazione interna affiancata da una società esterna specializzata. Come dichiara Avis, *"[t]ale organizzazione complessa è volta da un lato a perseguire una corretta ed efficiente gestione delle pratiche amministrative (al fine di evitare gli ulteriori aggravii e procedure esecutive connesse ai ritardati o mancati pagamenti delle sanzioni) e dall'altro a contenere i costi che tale rilevante attività necessariamente comporta"*⁵².

40. Il Professionista, inoltre, sostiene che la novella normativa del 2021 che ha innovato l'articolo 196 CDS, in realtà non abbia avuto un effettivo impatto sulla gestione delle sanzioni amministrative imputabili ai clienti nel periodo di noleggio, né sui connessi rischi legali e finanziari, o quantomeno che tale impatto rimarrà del tutto marginale fino alla scadenza del termine di prescrizione quinquennale delle sanzioni connesse ad accertamenti effettuati precedentemente alla data di entrata in vigore della novella⁵³. Avis ritiene, infatti, che tale modifica normativa abbia inciso sulla mera qualificazione giuridica del rapporto tra locatore e locatario, ma non anche sulle modalità con cui gli enti accertatori notificano una violazione imputabile al conducente del veicolo in locazione e la relativa sanzione. Infatti, secondo quanto affermato da Avis, solo una minoranza degli Enti accertatori procede a comunicare la sanzione alla società tramite *"comunicazione telematica"* (modalità semplificata attraverso cui l'Ente dialoga direttamente con il gestionale della società), mentre la maggior parte degli Enti utilizza ancora le forme classiche di notifica degli atti (attraverso PEC o raccomandata cartacea), nel tentativo *"di aggredire, applicando l'articolo 201 CDS, i soggetti più facilmente raggiungibili, quali le società di autonoleggio [...]"*⁵⁴. Sul punto Avis riferisce anche che di recente alcuni Enti accertatori avrebbero adottato una nuova modalità che avrebbe addirittura complicato il processo di trasmissione dei dati⁵⁵, il c.d. sistema SEND.

41. Di conseguenza, Avis ritiene di non poter apportare un effettivo sgravio *"in termini di organizzazione e procedure aziendali interne dedicate alla gestione delle pratiche amministrative, né di beneficiare di una significativa riduzione dei*

⁴⁵ [Cfr. doc. 26 dell'indice del fascicolo (prot. 87459).]

⁴⁶ [Cfr. doc. 44, dell'indice del fascicolo (prot. 35287).]

⁴⁷ [Cfr. 21 dell'indice del fascicolo (prot. 78551), p. 8.]

⁴⁸ [Ibidem]

⁴⁹ [Cfr. doc. 44, dell'indice del fascicolo (prot. 35287).]

⁵⁰ [Cfr. doc. 19 dell'indice del fascicolo (prot. 75600), p. 11.]

⁵¹ [Cfr. doc. 44, dell'indice del fascicolo (prot. 35287).]

⁵² [Cfr. doc. 21 dell'indice del fascicolo (prot. 78551), p. 9.]

⁵³ [A dimostrazione di ciò la Società ha depositato centinaia di cartelle esattoriali ricevute del corso degli anni 2022 e 2023, tutte relative ad infrazioni commesse da clienti prima della modifica dell'art. 196 CDS (cfr. all. 6 doc. 44 dell'indice del fascicolo - prot. 35287).]

⁵⁴ [Cfr. doc. 26 dell'indice del fascicolo (prot. 87459).]

⁵⁵ [Cfr. doc. 44 dell'indice del fascicolo (prot. 35287).]

*relativi costi e rischi sopra illustrati*⁵⁶, rimanendo comunque esposta a costi e rischi finanziari, tra i quali il Professionista valorizza in particolare *"le azioni di pignoramento effettuate sui conti correnti della Società da parte degli enti competenti in relazione al mancato pagamento delle cartelle esattoriali, all'instaurarsi di contenziosi nonché all'eventuale soccombenza negli stessi"*⁵⁷.

IV. VALUTAZIONI CONCLUSIVE

Questioni preliminari

42. Prima di affrontare l'analisi delle disposizioni oggetto di istruttoria, occorre soffermarsi sulla disamina dell'eccezione di tardività dell'avvio sollevata preliminarmente dal Professionista.

43. Nello specifico, la società ritiene che il termine di 180 giorni decorra dal primo dei riscontri resi da Avis su richiesta dell'Autorità – ossia a far tempo dal 9 settembre 2022 – e non invece, come sarebbe corretto, dall'ultimo di essi, datato 6 marzo 2023: l'Autorità ha provveduto infatti a inviare plurime richieste di informazioni⁵⁸, finalizzate proprio a verificare se la Società avesse autonomamente adottato modifiche alle clausole in esame, in conseguenza della novella che ha interessato l'articolo 196 del Codice della Strada.

44. Peraltro, le sopravvenute pronunce del Tar Lazio⁵⁹ relative ai ricorsi proposti avverso i precedenti interventi dell'Autorità su clausole della stessa natura, a cui fa riferimento la stessa Società nelle proprie difese, hanno avvalorato il giudizio di vessatorietà della clausola in questione, rendendo prioritario l'intervento dell'Autorità sul punto, in una prospettiva tanto di efficienza amministrativa che di giustizia sostanziale.

La clausola oggetto di istruttoria

45. In via generale, giova osservare che il sistema di tutela del consumatore in materia di clausole vessatorie contenuto negli articoli 33 e seguenti del Codice del Consumo è fondato sul presupposto che il consumatore si trovi in una situazione di inferiorità rispetto al Professionista, per quanto riguarda sia il potere negoziale che il livello di informazione, che lo induce ad aderire alle condizioni predisposte dal Professionista senza poter incidere sul contenuto delle stesse. Pertanto, il citato plesso normativo è finalizzato ad apprestare tutela alla parte generalmente dotata di minor forza contrattuale.

46. In particolare, la clausola complessivamente descritta al precedente punto II del presente provvedimento risulta vessatoria ai sensi dell'articolo 33, comma 1, del Codice del Consumo, in quanto tale da determinare, a carico del consumatore, un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi derivanti dal contratto. I profili di vessatorietà rilevati con riferimento alla singola clausola in esame sembrano permanere anche a fronte della sua interpretazione alla luce della lettura dell'intero contratto per adesione in cui è inserita.

47. Infatti, in caso di infrazione stradale – violazione del Codice della Strada e/o omesso pagamento di pedaggio/parcheggio – riconducibile ad un veicolo oggetto di contratto di autonoleggio senza conducente, accertata e notificata ad Avis dall'Ente/Soggetto competente, la clausola in esame impone al cliente-consumatore il pagamento di un importo distinto e aggiuntivo rispetto al corrispettivo del noleggio, che il Professionista acquisisce mediante addebito diretto sulla carta di credito del cliente per la gestione amministrativa della (singola) "pratica" nella misura ivi indicata, in origine di euro 40 + IVA, e attualmente di euro 26 + IVA.

48. Detta fee, a prescindere dalla natura giuridica attribuita, remunerazione per un servizio o penale, risulta del tutto ingiustificata a fronte dell'attività di gestione che il Professionista è tenuto a svolgere, e alla luce della mancata individuazione dei pregiudizi economici subiti dalla Società a seguito della notifica/comunicazione di una sanzione amministrativa elevata durante il periodo di noleggio, per un'infrazione al Codice della strada commessa dal cliente/conducente, o per il mancato pagamento di tariffe di pedaggio/parcheggio.

49. Infatti, le uniche attività a cui attualmente il Professionista è tenuto a seguito della notifica/comunicazione di una sanzione amministrativa si sostanziano di fatto: (i) nel reperimento, all'interno del proprio data-base clienti, dei dati anagrafici e identificativi del noleggiante a cui è imputabile l'infrazione oggetto della sanzione notificata; (ii) nel trasferimento dei predetti dati all'Ente/Soggetto accertatore al fine di consentire la corretta ri-notifica della sanzione.

50. Come anticipato, a far data dal 10 novembre 2021 è ordinariamente escluso il vincolo solidale delle imprese di autonoleggio al pagamento delle sanzioni per le infrazioni imputabili ai noleggianti e quindi, il locatore non è più tenuto in solido con il cliente-locatario al pagamento delle sanzioni amministrative pecuniarie accertate nel corso del periodo di noleggio, ma rimane onerato solamente alla comunicazione delle generalità del cliente all'Ente accertatore, affinché il verbale dell'infrazione possa essere rinotificato a quest'ultimo, e il Professionista esonerato da ogni responsabilità.

51. Tale attività, peraltro, risulta un adempimento svolto a vantaggio dell'Ente accertatore nonché nell'interesse del Professionista, quale informativa all'Ente sul reale destinatario della sanzione, funzionale ad esonerare la Società da ogni responsabilità al pagamento, ai sensi del novellato articolo 196 CDS.

⁵⁶ [Cfr. doc. 21 dell'indice del fascicolo (prot. 78551), p. 13.]

⁵⁷ [Cfr. doc. 21 dell'indice del fascicolo (prot. 78551), p. 14.]

⁵⁸ [Cfr. docc. 1 e 7 dell'indice del fascicolo e relativi allegati (prott. 51149 e 168222).]

⁵⁹ [Tar Lazio, I sez., sentt. nn. 08560/2023, 08565/2023, 08577/2023, 08574/2023, 08571/2023 del 19 maggio 2023.]

52. Peraltro, tale attività rientra nella tipica attività di gestione dei dati del cliente connaturata alla stessa erogazione del servizio di autonoleggio, che costituisce la prestazione tipica erogata dal Professionista. Come già sottolineato dall'Autorità nei suoi precedenti relativi a clausole del tutto analoghe, che hanno visto l'avallo del Giudice amministrativo, la raccolta e la tenuta dei dati dei clienti sono attività necessarie e funzionali proprio allo svolgimento dello stesso servizio di autonoleggio.

53. Per di più, l'attività in questione e le inerenti voci di costo non sono di per sé idonee a giustificare l'addebito al cliente di un onere distinto e aggiuntivo rispetto al prezzo del servizio di autonoleggio.

54. Neppure le altre voci di costo richiamate dal Professionista appaiono idonee a giustificare la previsione di un onere distinto e aggiuntivo al prezzo del servizio di noleggio, in quanto l'insieme delle inerenti attività dichiarate dal Professionista connesse a dette voci non appaiono necessarie alla luce della normativa vigente.

55. Nel dettaglio, *in primis*, le comunicazioni degli atti e dei verbali inviate al noleggiante dal Professionista non sono necessarie. Infatti, diversamente da quanto sostenuto dal Professionista, sulla base della normativa vigente, nessuna comunicazione da parte della Società di autonoleggio relativa alle predette sanzioni è dovuta al cliente, il quale riceverà la formale notifica dallo stesso Ente accertatore. Tale conclusione è corroborata dalla circostanza per la quale, all'atto di ricevimento della comunicazione da parte del Professionista, il cliente non può né pagare né contestare la relativa sanzione amministrativa, dovendo comunque attendere la formale notifica da parte dell'Ente accertatore, momento da cui decorrono automaticamente anche per l'eventuale pagamento in misura ridotta.

56. Ancora ingiustificate - perché non più necessarie a valle della citata novella legislativa in materia di responsabilità solidale - appaiono quelle attività afferenti alla gestione di cartelle esattoriali, contenziosi, azioni esecutive e pignoramenti riconducibili a infrazioni poste in essere dai clienti.

57. Inoltre, con riferimento alla componente di costo indicata dal Professionista come *"legata al rischio finanziario e legale di soccombenza nei contenziosi relativi al mancato pagamento delle sanzioni da parte dei conducenti"*, giova ribadire che ai sensi dell'attuale formulazione dell'articolo 196 Codice della Strada, il Professionista non appare più esposto ad alcun rischio finanziario e legale di soccombenza, non essendo ormai più responsabile solidamente con i conducenti dei veicoli noleggiati, come, del resto, ammette lo stesso Professionista nella produzione di parte in cui si legge che Avis *"potrà a buon diritto invocare in giudizio l'assenza di responsabilità passiva ai sensi del novellato Codice della Strada ogni qual volta dovesse essere richiesta (anche forzosamente) di rispondere per il pagamento di una sanzione elevata ad un proprio cliente nel periodo del noleggio [...]"*⁶⁰.

58. Vale la pena evidenziare che lo stesso Professionista ammette nelle proprie memorie, con riferimento alle argomentazioni relative all'impatto della novella legislativa che ha innovato l'articolo 196 CDS, che la *fee* attualmente prevista è funzionale alla copertura dei rischi finanziari collegati a sanzioni amministrative pregresse, elevate prima della modifica normativa. Ciò è chiaramente desumibile dal passaggio in cui la Società afferma che l'impatto della modifica normativa sarà del tutto marginale almeno fino alla scadenza del termine di prescrizione quinquennale delle sanzioni elevate precedentemente alla data in vigore della stessa⁶¹.

Ciò posto, tanto più ingiustificato appare, ad oggi, l'addebito al cliente di una *fee* ad espressa copertura di costi e oneri connessi alla gestione di cartelle esattoriali/contenziosi/azioni esecutive/pignoramenti riconducibili a sanzioni amministrative elevate anteriormente alla modifica dell'articolo 196 CDS, per infrazioni poste in essere da precedenti clienti.

59. Da tutto quanto premesso, discende che la previsione di un emolumento aggiuntivo - pari, dapprima a euro 40 + IVA, e attualmente a euro 26 + IVA, per ciascuna pratica amministrativa - peraltro addebitato in modo automatico sulla carta di credito del cliente - risulta del tutto ingiustificata e tale da determinare un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi derivanti dal contratto di noleggio, in violazione dell'articolo 33, comma 1, del Codice del Consumo.

V. QUANTIFICAZIONE DELLA SANZIONE

60. Ai sensi dell'articolo 27, comma 9, del Codice del Consumo, così come richiamato dall'articolo 37-bis del Codice del Consumo, l'Autorità, con il provvedimento che accerta la violazione della disciplina delle clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori, dispone l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 10.000.000 euro, tenuto conto della gravità e della durata della violazione ed anche delle condizioni economiche e patrimoniali del Professionista.

61. Ai fini della quantificazione della sanzione si osserva che l'articolo 27, comma 9, del Codice del Consumo si applica alle fattispecie di cui all'articolo 33 del medesimo Codice a partire dal 1° febbraio 2022 e che le violazioni in esame sono risultate in essere già al 2 aprile 2023, data di entrata in vigore della novella al Codice del Consumo di cui al d.lgs. 7 marzo 2023, n. 26, applicandosi pertanto al caso di specie i limiti edittali da questo previsti.

62. In ordine alla quantificazione della sanzione deve tenersi conto, ove appropriato, dei criteri indicati al comma 2-ter dell'articolo 37-bis e, in quanto applicabili, dei criteri individuati dall'articolo 11 della legge n. 689/1981, in virtù del richiamo previsto all'articolo 37-bis, comma 2-quater, del Codice del Consumo: in particolare, della gravità della

⁶⁰ [Cfr. doc. 10 dell'indice del fascicolo (prot. 25983), p. 2.]

⁶¹ [Cfr. doc. 21 dell'indice del fascicolo (prot. 78551), p. 13.]

violazione, dell'opera svolta dall'impresa per eliminare o attenuare l'infrazione, della personalità dell'agente, nonché delle condizioni economiche dell'impresa stessa.

63. Con riguardo alla gravità della violazione, si tiene conto, nella fattispecie in esame: i) della dimensione economica del Professionista (al 31 dicembre 2022 i ricavi sono stati pari a 410.605.268,00 euro) e dell'appartenenza al Gruppo AVIS Budget Group Inc.; ii) dell'importo della *fee* contenuta nella clausola; iii) del carattere automatico dell'addebito in esame sulla carta di credito del cliente in base alla pre-autorizzazione pretesa dal Professionista all'atto della sottoscrizione del contratto di noleggio; iv) dell'idoneità a coinvolgere un ampio numero di consumatori (potenzialmente tutti i clienti del professionista).

64. Per quanto riguarda la durata della violazione, dagli elementi disponibili in atti risulta che la clausola complessivamente descritta *sub* par. II, del presente provvedimento, tutt'ora prevista in seno alla documentazione contrattuale dedicata all'utenza, è stata adottata a partire dal 2001 per il marchio "Avis", mentre per gli altri due marchi, "Budget" e "Maggiore", la stessa clausola era già presente al momento delle rispettive acquisizioni da parte della Società, negli anni 2011 e 2015. Ai fini della quantificazione della sanzione si tiene conto, tuttavia, della durata della violazione a decorrere dell'applicabilità dell'articolo 27, comma 9, del Codice del Consumo alle fattispecie di cui all'articolo 33 del medesimo Codice, ovvero a partire dal 1° febbraio 2022.

65. Pertanto, sulla base delle considerazioni che precedono, si ritiene congruo determinare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile ad Avis nella misura di 9.000.000,00 di euro, tenuto conto della suddetta decorrenza dei poteri sanzionatori dell'Autorità in tema di accertamento della vessatorietà di clausole contrattuali e considerati altresì gli introiti derivanti al Professionista dall'applicazione dell'addebito in questione nel periodo intercorrente da novembre 2021 a dicembre 2023 - pari a [10-35 milioni di euro]⁶².

RITENUTO, in particolare, sulla base delle considerazioni suesposte, che la clausola complessivamente descritta al punto II, del presente provvedimento, è vessatoria ai sensi dell'articolo 33, comma 1, del Codice del Consumo in quanto tale da determinare, a carico del consumatore, un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi derivanti dal contratto;

RITENUTO che ai sensi dell'articolo 37-bis, comma 2, del Codice del Consumo e dell'articolo 23, comma 8, del Regolamento, è dovuta la pubblicazione di un estratto del presente provvedimento per informare compiutamente i consumatori della vessatorietà delle clausole oggetto della presente valutazione, sul sito internet istituzionale dell'Autorità e su quello del Professionista;

DELIBERA

a) che la clausola complessivamente indicata nelle disposizioni - contenute nei documenti contrattuali denominati "Condizioni generali di noleggio" e "Condizioni Specifiche-Italia/Paese" - di cui al par. II, del presente provvedimento - che prevede l'applicazione di un addebito a carico del consumatore in caso di violazione, da parte di quest'ultimo del CDS o di mancato pagamento di pedaggio/parcheggio accertati e notificati alla società Avis Budget Italia S.p.A. dall'Ente competente in relazione al veicolo oggetto del contratto di autonoleggio senza conducente - integra una fattispecie di clausola vessatoria ai sensi dell'articolo 33, comma 1, del Codice del Consumo, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, e ne vieta la riproposizione;

b) di irrogare alla società Avis Budget Italia S.p.A. per la violazione di cui alla lett. a) una sanzione amministrativa pecuniaria pari a 9.000.000 € (novemilioni di euro).

DISPONE

a) che la società Avis Budget Italia S.p.A. pubblichi, a sua cura e spese, un estratto del provvedimento ai sensi dell'articolo 37-bis del Codice del Consumo e dell'articolo 21, comma 8, del Regolamento, secondo le seguenti modalità:

- 1) il testo dell'estratto del provvedimento è quello riportato nell'allegato al presente provvedimento;
- 2) il testo dell'estratto del provvedimento dovrà essere pubblicato per dieci giorni consecutivi sulla *home page* dei siti *web* dei tre marchi: <https://www.avisautonoleggio.it>, <https://www.budgetautonoleggio.it> e <https://www.maggiore.it>, con adeguata evidenza grafica, entro venti giorni dalla comunicazione dell'adozione del presente provvedimento;

b) che la pubblicazione del testo dell'estratto del provvedimento dovrà essere preceduta dalla comunicazione all'Autorità della data in cui la stessa avrà luogo e dovrà essere seguita, entro tre giorni, dall'invio all'Autorità di una copia del predetto estratto così come pubblicata sulla *home page* dei siti *web* dei tre marchi: <https://www.avisautonoleggio.it>, <https://www.budgetautonoleggio.it> e <https://www.maggiore.it>;

⁶² [Cfr. docc. 20 e 44 dell'indice del fascicolo (prott. 77976 e 35287).]

c) la pubblicazione dovrà ricalcare *in toto* impostazione, struttura e aspetto dell'estratto allegato al presente provvedimento; le modalità di scrittura, di stampa e di diffusione non dovranno essere tali da vanificare gli effetti della pubblicazione; in particolare, nella pagina del sito *internet* di pubblicazione dell'estratto, così come nelle restanti pagine, né altrove, non dovranno essere riportati messaggi che si pongano in contrasto con il contenuto dell'estratto o che comunque tendano ad attenuarne la portata e il significato.

Ai sensi dell'articolo 37-*bis*, comma 2, del Codice del Consumo, in caso di inottemperanza all'obbligo di pubblicazione secondo le modalità predette l'Autorità applica una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 euro a 50.000 euro.

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. 689/1981, 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.

Ai sensi dell'articolo 27, comma 12, del Codice del Consumo, in caso di inottemperanza alla diffida di cui al punto a) del dispositivo del presente provvedimento, l'Autorità applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 10.000.000 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 37-*bis*, comma 4, e 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 dello 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 comunicazione del parere stesso.

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

L'estratto del provvedimento è altresì pubblicato, entro venti giorni dalla comunicazione della sua adozione, in apposita sezione del sito *internet* istituzionale dell'Autorità.

IL SEGRETARIO GENERALE
Guido Stazi

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli

CV242 – AVIS BUDGET ITALIA – SPESE GESTIONE PRATICHE AMMINISTRATIVE

Allegato al provvedimento dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato del 18 aprile 2024 in materia di tutela amministrativa contro le clausole vessatorie ex articolo 37 *bis* del Codice del Consumo.

[OMISSIS]

La clausola oggetto di istruttoria, come contestata nel provvedimento di avvio del procedimento, è contenuta nei documenti contrattuali, denominati "Condizioni generali di noleggio" e "Condizioni Specifiche-Italia/Paese", unilateralmente predisposti dal Professionista per disciplinare i rapporti contrattuali con i consumatori, per l'attività di autonoleggio a breve termine senza conducente. Tali documenti sono reperibili sui siti internet dei distinti marchi, rispettivamente agli indirizzi web: <https://www.avisautonoleggio.it/TerminiECondizioni>, <https://www.budgetautonoleggio.it/TerminiECondizioni> e <https://www.maggiore.it>.

Nello specifico, costituisce oggetto di valutazione, limitatamente ai rapporti contrattuali tra il Professionista ed i consumatori, la clausola di seguito trascritta [...]:

Condizioni generali di noleggio

"Principali Termini e Condizioni - 4) Costi. Il Cliente è tenuto a pagare gli importi indicati nel contratto di noleggio per il veicolo e le opzioni extra acquistate. **Il Cliente è inoltre tenuto a pagare** qualsiasi estensione del periodo di noleggio, comprese le opzioni extra concordate. **Se dovuti**, in conformità ai Termini e condizioni del contratto, **il Cliente è infine tenuto a pagare l'eventuale quota per la responsabilità economica derivante da danni e furto del veicolo, le spese per la pulizia extra, il carroattrezzi, i pedaggi, i parcheggi, le sanzioni amministrative per violazioni del codice della strada nonché le relative spese per la gestione amministrativa.**

[...]

8) Sanzioni amministrative e spese. Il cliente è tenuto a pagare gli importi dei parcheggi e/o sanzioni amministrative relativi al periodo di noleggio. **Il Cliente è tenuto a pagare le spese per la gestione amministrativa di ciascuna sanzione**, a meno che non possa provare che il danno o la perdita economica non sussistano o che siano di entità significativamente inferiori al costo di gestione amministrativa».

[...]

1) Il contratto [...] Riassumendo, il Cliente accetta di [...] pagare le spese amministrative, tariffe, costi per danno e furto, pedaggi, parcheggio, sanzioni amministrative per la violazione del codice della strada, costi, ordinanze del tribunale e/o qualsiasi altra spesa in base ai termini del contratto. [...]

11) Sanzioni amministrative per mancato rispetto dei limiti di velocità, violazioni del Codice della Strada e mancato pagamento dei parcheggi¹[...] Il cliente è responsabile ... Il cliente è responsabile di tutte le sanzioni amministrative emesse a seguito dell'utilizzo del veicolo da parte sua o di altri conducenti. Per sanzioni amministrative si intendono: - tutte le spese le sanzioni amministrative derivanti dal mancato rispetto delle normative previste per il parcheggio dei veicoli; - pedaggi; - costi del carro attrezzi; - costi di traino; sanzioni amministrative per violazioni del codice della strada; sanzione amministrativa per eccesso di velocità; eventuali sanzioni amministrative".

Quando ci vengono notificate sanzioni amministrative riconducibili al cliente... Nel caso in cui riceviamo una sanzione amministrativa elevata perché il Cliente non ha provveduto al pagamento o non ha rispettato i termini della normativa in vigore, provvederemo ad addebitare quanto segue: - Le spese per il recupero dei costi derivanti dalla gestione amministrativa delle sanzioni. - La sanzione amministrativa qualora il pagamento sia dovuto.

Sottoscrivendo il contratto di noleggio, il Cliente ci autorizza ad addebitare tali importi. Verranno addebitati sulla carta di pagamento".

Condizioni Specifiche del Paese di noleggio – Italia

"Il cliente ha preso una multa per eccesso di velocità e non ha pagato il costo del parcheggio, come si deve comportare?

Il cliente è responsabile di tutte le sanzioni amministrative e gli addebiti derivanti dalla sua condotta o dei conducenti aggiuntivi durante il periodo di noleggio. Per sanzioni amministrative e gli addebiti si intendono:

- Tutte le spese e le sanzioni amministrative derivanti dal mancato rispetto delle normative previste per il parcheggio dei veicoli

- Pedaggi - Costo del carro attrezzi

- Costi di traino

- Sanzioni amministrative per violazioni del codice della strada

- Sanzioni amministrative per eccesso di velocità.

Nel caso in cui riceviamo una sanzione amministrativa elevata perché il Cliente non ha provveduto al pagamento o non ha rispettato la normativa in vigore, provvederemo ad addebitare quanto segue:

- La spese di gestione amministrativa pari ad euro 48,80 per ciascuna sanzione amministrativa elevata in Italia.

- Oltre il costo della sanzione amministrativa, nel caso in cui dobbiamo procedere al pagamento".

Solo di recente, [...] Avis ha modificato la clausola e ridotto l'importo della fee contestata [...].

Nello specifico la clausola attualmente in vigore, come comunicato dal Professionista, è contenuta nelle seguenti disposizioni:

¹ [Cfr. all. 1 a doc. 11 dell'indice del fascicolo, pagg. 13 e ss.]

Condizioni Generali di Noleggio

"Principali Termini e Condizioni - 4) Corrispettivo e costi. Il Cliente è tenuto a pagare gli importi indicati nel contratto di noleggio per il veicolo e le opzioni extra acquistate. **Il Cliente è inoltre tenuto a pagare** qualsiasi estensione del periodo di noleggio, comprese le opzioni extra concordate. In

conformità alle presenti Condizioni Generali, alle Condizioni Specifiche del Paese di noleggio e al contratto di noleggio, **il Cliente è inoltre tenuto a pagare l'eventuale quota per la responsabilità economica derivante da danni e furto del veicolo, le eventuali spese per la pulizia extra, per il carroattrezzi, per i pedaggi, per i parcheggi, nonché le sanzioni amministrative per eventuali violazioni delle norme che regolano la circolazione stradale e per mancato pagamento dei parcheggi e/o pedaggi, nonché l'importo dovuto per la gestione logistica, contabile, informatica e legale di ciascuna sanzione amministrativa elevata nel Paese in cui è condotto il veicolo, nonché per i rischi ad essa connessi";**

"Sezione 11) Sanzioni amministrative per violazioni delle norme che regolano la circolazione stradale e per mancato pagamento dei parcheggi/pedaggi.

[...] **Quando ci vengono notificate sanzioni amministrative riconducibili al Cliente.** Nel caso in cui riceviamo una sanzione amministrativa imputabile al Cliente durante il periodo di noleggio, provvederemo ad addebitare quanto segue:

- un importo per la gestione logistica, contabile, informatica e legale di ciascuna sanzione amministrativa elevata nel Paese in cui è condotto il veicolo, nonché per i rischi ad essa connessi;

- [...]

Sottoscrivendo il contratto di noleggio, il Cliente ci autorizza ad addebitare tali importi. Verranno addebitati sulla sua carta di pagamento.

Trasmissione dei dati del Cliente. Sottoscrivendo il contratto di noleggio, il Cliente accetta che i suoi dati, insieme a una copia del contratto di noleggio, siano trasmessi all'autorità competente o alla società privata che ha inoltrato la sanzione amministrativa, qualora necessario e se la legge lo consente. Con la sottoscrizione del contratto di noleggio il Cliente ci autorizza a fornire i suoi dati ai soggetti di cui sopra che provvederanno a inoltrargli la sanzione amministrativa. Per l'espletamento di tali pratiche è previsto un addebito per la gestione logistica, contabile, informatica e legale di ciascuna sanzione amministrativa, nonché per i rischi ad essa connessi.

Se non possiamo trasmettere i dati del Cliente. "Ci sono casi in cui non siamo autorizzati a trasmettere i dati del Cliente. In tali casi, anticiperemo per conto del Cliente i costi derivanti dalle sanzioni amministrative e provvederemo a inviargli relativa fattura compresa degli importi per la gestione logistica, contabile, informatica e legale di ciascuna sanzione amministrativa, nonché per i rischi ad essa connessi";

Condizioni Specifiche del Paese di Noleggio (Italia)

"Informazioni varie. Sanzioni amministrative per violazioni delle norme che regolano la circolazione stradale e per mancato pagamento dei parcheggi/pedaggi. Nel caso in cui riceviamo una sanzione amministrativa imputabile al Cliente durante il periodo di noleggio, provvederemo ad addebitare quanto segue: - Un importo pari ad EUR 31,72 (Iva inclusa) per la gestione logistica, contabile, informatica e legale di ciascuna sanzione amministrativa elevata nel Paese in cui è condotto il veicolo, nonché per i rischi ad essa connessi [...]"

[OMISSIS]

[...] in data 1° agosto 2023 è stato avviato il procedimento CV242 nei confronti della Società Avis Budget Italia S.p.A.

[OMISSIS]

RITENUTO, in particolare, sulla base delle considerazioni suesposte, che la clausola complessivamente descritta [...] è vessatoria ai sensi dell'articolo 33, comma 1, del Codice del Consumo in quanto tale da determinare, a carico del consumatore, un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi derivanti dal contratto;

[OMISSIS]

DELIBERA

a) che la clausola complessivamente indicata nelle disposizioni - contenute nei documenti contrattuali denominati "Condizioni generali di noleggio" e "Condizioni Specifiche-Italia/Paese" [...] che prevede l'applicazione di un addebito a carico del consumatore in caso di violazione, da parte di quest'ultimo del CDS o di mancato pagamento di pedaggio/parcheggio accertati e notificati alla società Avis Budget Italia S.p.A. dall'Ente competente in relazione al veicolo oggetto del contratto di autonoleggio senza conducente - integra una fattispecie di clausola vessatoria ai sensi dell'articolo 33, comma 1, del Codice del Consumo, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, e ne vieta la riproposizione;

[OMISSIS]