

**PS10684B - VODAFONE-CONTRATTI A DISTANZA/ESECUZIONE DURANTE PERIODO DI RECESSO-  
RIDETERMINAZIONE SANZIONE**

Provvedimento n. 31655

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 29 luglio 2025;

SENTITO il Relatore, Saverio Valentino;

VISTO il Decreto Legislativo 6 settembre 2005, n. 206, i (di seguito, "Codice del consumo") e, in particolare, la Parte III, Titolo III, di detto Codice;

VISTO il "Regolamento sulle procedure istruttorie nelle materie di tutela del consumatore e pubblicità ingannevole e comparativa" (di seguito, "Regolamento"), adottato dall'Autorità con delibera del 5 novembre 2024, n. 31356;

VISTO il proprio provvedimento del 5 luglio 2017, n. 26675, adottato a conclusione del procedimento istruttorio relativo al caso PS10684, con il quale è stato deliberato che la società Vodafone Italia S.p.A. ha posto in essere dopo il 13 giugno 2014 tre distinte condotte illecite, consistenti:

a) nell'aver omesso di fornire, in maniera chiara e comprensibile e prima che il consumatore fosse vincolato da un contratto a distanza *online* mediante il sito *internet www.vodafone.it* e/o al telefono e/o negoziato fuori dei locali commerciali o da una corrispondente offerta rivolta al professionista (c.d. inversione dei ruoli), le informazioni richieste dall'articolo 49 comma 1, lettera l) del Codice del consumo (di seguito anche "Violazione A");

b) nella conclusione di contratti a distanza (sia *online* mediante il sito *internet www.vodafone.it* che per telefono) e/o negoziati fuori dei locali commerciali ovvero nell'acquisizione di una corrispondente proposta vincolante rivolta dal consumatore a Vodafone, dando principio di esecuzione al contratto ovvero procedendo all'avvio del processo di attivazione della linea e/o di migrazione da altro operatore durante il periodo di recesso, senza esigere la relativa autonoma richiesta esplicita da parte del consumatore prevista rispettivamente dall'articolo 51, comma 8, e dall'articolo 50 comma 3, del Codice del consumo e, in ogni caso, senza mettere il consumatore nella condizione di poter liberamente scegliere tale opzione e di poter concludere il contratto a distanza e/o negoziato fuori dai locali commerciali anche in assenza di tale volontà (di seguito anche "Violazione B");

c) in assenza dell'informativa di cui all'articolo 49, comma 1, lettera l) del Codice del consumo e, comunque, in assenza della richiesta esplicita di cui all'articolo 51, comma 8, e/o all'articolo 50, comma 3, del Codice del consumo, nella richiesta e/o addebito al consumatore che eserciti il diritto di ripensamento da un contratto a distanza *online* e/o negoziato fuori dei locali commerciali di una serie di costi relativi "all'eventuale traffico telefonico e *internet* generato fino al completamento della procedura di portabilità verso altro operatore [...] tariffato secondo le condizioni previste dal piano telefonico scelto", ritenuti non dovuti e contrari a quanto previsto dalla disposizione di cui all'articolo 57, comma 3, del Codice del consumo (di seguito anche "Violazione C");

VISTO che, con il suddetto provvedimento, è stata irrogata alla società Vodafone Italia S.p.A. una sanzione amministrativa pecuniaria complessiva di 1.900.000 €, di cui 600.000 € per la Violazione A), 750.000 € per la Violazione B) e 550.000 € per la Violazione C);

VISTA la sentenza del Consiglio di Stato dell'11 marzo 2025, n. 1989, che, in parziale riforma della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio n. 11594/2023, ha annullato il suddetto provvedimento del 5 luglio 2017, n. 26675, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione; in particolare, il Consiglio di Stato ha annullato integralmente la sanzione irrogata a Vodafone Italia S.p.A. con riferimento alla Violazione C), rimettendo al contempo all'Autorità il compito di provvedere alla rideterminazione delle sanzioni irrogate allo stesso professionista per le Violazioni A) e B), "tenendo conto delle condotte ritenute non costituenti illecito". A riguardo, il Consiglio di Stato, per quanto concerne la Violazione A), ha ritenuto adeguate e conformi al precetto normativo le informative fornite, dopo il 1° giugno 2016, per i contratti a distanza e, dal 1° ottobre 2014, per i contratti negoziati fuori dai locali commerciali, in merito ai costi che il consumatore avrebbe dovuto sostenere in caso di recesso successivo a una richiesta di esecuzione immediata; con riferimento alla Violazione B), ha rilevato che limitatamente ai contratti a distanza conclusi tramite web aventi a oggetto servizi di telefonia (*Single Play o Dual Play*) con migrazione da altro operatore e ai contratti conclusi per telefono, il consumatore avesse la possibilità di autorizzare l'attivazione del servizio durante il periodo di recesso mediante una "richiesta espressa", come imposto dalla normativa. Ciò posto, "l'Autorità dovrà, quindi, acquisire i dati relativi al numero di pratiche interessate rispetto alle quali non è stata riscontrata alcuna violazione da parte del Collegio, provvedendo, quindi, alla determinazione dei nuovi importi";

VISTO, altresì, che il Consiglio di Stato ha statuito che nelle operazioni di rideterminazione delle sanzioni "dovrà tenersi conto dell'impatto delle condotte sui consumatori, atteso che [...] la sanzione amministrativa irrogata per violazione della disciplina a tutela dei consumatori deve, comunque, tener conto della effettiva importanza dell'eventuale danno cagionato";

VISTO il proprio provvedimento del 31 marzo 2025, n. 31521, con il quale l'Autorità, in ottemperanza a quanto stabilito dal Consiglio di Stato con la suindicata sentenza, ha deliberato l'avvio del procedimento di rideterminazione della sanzione comminata alla società Vodafone Italia S.p.A., in contraddittorio con la Parte;

CONSIDERATO che la Parte ha già provveduto al totale pagamento delle sanzioni relative alle Violazioni A), B) e C) per un importo complessivo di 1.900.000 €;

VISTO il proprio nulla osta del 26 giugno 2025 rilasciato al Ministero delle Imprese e del Made in Italy per la restituzione alla società Vodafone Italia S.p.A. della somma di euro 550.000,00, quale somma versata per la sanzione irrogata dall'Autorità con il provvedimento del 5 luglio 2017, n. 26675, relativamente alla Violazione C), in ottemperanza alla predetta sentenza del Consiglio di Stato;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

## **I. LA PARTE**

**1.** Vodafone Italia S.p.A. (P. IVA 08539010010), nel prosieguo anche "Vodafone" o "Società", in qualità di professionista, ai sensi dell'articolo 18, comma 1, lettera b), del Codice del consumo.

Il bilancio della Società, relativo all'esercizio chiuso al 31 marzo 2024, presenta un valore della produzione pari a oltre 5 miliardi di euro.

## **II. L'AVVIO DEL PROCEDIMENTO**

**2.** A seguito della sentenza del Consiglio di Stato n. 1989 dell'11 marzo 2025, l'Autorità ha avviato il procedimento PS10684B "Vodafone contratti a distanza/esecuzione durante periodo di recesso - Rideterminazione sanzione", al fine di provvedere alla rideterminazione della sanzione irrogata alla società Vodafone Italia S.p.A. con il provvedimento n. 26675 del 5 luglio 2017, sulla base dei criteri indicati nella citata sentenza del Consiglio di Stato.

## **III. LE ARGOMENTAZIONI DELLA PARTE**

**3.** La Parte, con memoria pervenuta in data 23 aprile 2025, ha fatto presente che la sentenza del Consiglio di Stato ha evidenziato due distinti profili da prendere in considerazione ai fini della rideterminazione delle sanzioni relative alle Violazioni A) e B).

In particolare, l'Autorità dovrà quindi procedere: 1) alla quantificazione delle condotte per le quali il Consiglio di Stato non ha riscontrato violazioni al fine di poter valutare la loro incidenza rispetto al complesso delle condotte già dichiarate illecite nel provvedimento sanzionatorio; 2) a determinare l'importo della nuova sanzione valutando specificatamente l'effettivo eventuale danno che le condotte non annullate avrebbero determinato sui consumatori.

*Violazione A)*

**4.** Più precisamente, con riferimento al profilo 1), Vodafone ha rilevato che i dati quantitativi forniti nel corso del procedimento dimostrerebbero che i contratti a distanza e negoziati fuori dai locali commerciali per i quali la sentenza del Consiglio di Stato non ha riscontrato violazioni<sup>11</sup> rappresentano la maggioranza, ossia oltre il [omissis]\*, rispetto ai contratti dello stesso tipo indicati come illeciti nel provvedimento sanzionatorio<sup>2</sup>.

**5.** Avuto riguardo al profilo 2), la Parte ha fatto presente che il pregiudizio arrecato ai consumatori dalle residue condotte non interessate dal perimetro di annullamento della sentenza sarebbe sostanzialmente irrisorio, per i seguenti motivi:

- dai dati forniti risulta che soltanto una percentuale marginale di consumatori che hanno concluso un contratto fuori dei locali commerciali o che hanno concluso un contratto online ha poi esercitato il diritto di recesso;
- come riportato in un passaggio della sentenza (punto 11.6), la *policy* aziendale di Vodafone prevedeva che "il consumatore che esercitava il diritto di recesso non riceveva alcun addebito dei servizi utilizzati né dei canoni pattuiti per il periodo che andava dall'attivazione del servizio al momento in cui giungeva la comunicazione di recesso", addebito che sarebbe ammesso dall'articolo 56 del Codice del consumo;
- nel periodo di riferimento, né Vodafone né l'Autorità hanno ricevuto reclami e/o segnalazioni da parte di consumatori in relazione alle condotte in esame.

*Violazione B)*

**6.** Con riferimento al predetto profilo 1), Vodafone ha rilevato che dai dati quantitativi forniti nel corso del procedimento risulterebbe che il numero di contratti stipulati solo tramite *web*/telefono aventi a oggetto servizi di telefonia (*Single Play* o *Dual Play*) con migrazione da altro operatore per i quali la sentenza del Consiglio di Stato non

---

<sup>1</sup> [\*Nella presente versione alcuni dati sono omissi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni.

Si ricorda che la sentenza ha ritenuto adeguate e conformi al precetto normativo le informative fornite, dopo il 1° giugno 2016, per i contratti a distanza e, dal 1° ottobre 2014, per i contratti negoziati fuori dai locali commerciali.]

<sup>2</sup> [Al contempo, la sentenza ha confermato la sussistenza dell'illecito relativamente alle informative fornite, dal 14 giugno 2014 alla fine del mese di maggio 2016, per i contratti a distanza e, dal 14 giugno 2014 al 30 settembre 2014, per i contratti negoziati fuori dai locali commerciali.]

ha riscontrato violazioni rappresentano una quota significativa, ossia il *[omissis]*, rispetto ai contratti dello stesso tipo indicati come illeciti nel provvedimento sanzionatorio<sup>3</sup>.

**7.** Avuto riguardo al profilo 2), la Parte ha richiamato gli elementi già indicati rispetto alla Violazione A) che dimostrerebbero l'assenza di un effettivo e concreto pregiudizio nei confronti dei consumatori.

**8.** Alla luce di quanto illustrato, Vodafone chiede che l'Autorità:

- valuti l'insussistenza dei presupposti di legge per sanzionare le Violazioni A) e B), come circoscritte a seguito della citata sentenza del Consiglio di Stato;

- in alternativa, ridetermini le sanzioni in misura non superiore al 10% delle sanzioni originarie e, pertanto, in misura non superiore a 60.000 € per la Violazione A) e a 75.000 € per la Violazione B).

#### **IV. VALUTAZIONI**

##### **a) Sulle richieste della Parte**

**9.** Preliminarmente, per quel che concerne i criteri da utilizzare per la rideterminazione delle sanzioni relative alle Violazioni A) e B), non sono condivisibili le considerazioni svolte da Vodafone secondo cui nel caso di specie, non avendo le condotte creato alcun pregiudizio ai consumatori, non vi sarebbero i presupposti per l'irrogazione di una sanzione. Il Consiglio di Stato, infatti, sia per la Violazione A) che per la Violazione B), ha condiviso la valutazione di illiceità effettuata dall'Autorità nel provvedimento sanzionatorio, sebbene circoscrivendola a talune tipologie contrattuali o, con riferimento alla stessa tipologia contrattuale, ad alcuni periodi, e ha indicato altresì una circostanza suscettibile di ridurre la gravità dell'infrazione, confermando però la gravità con riguardo agli altri indici individuati dall'Autorità nel provvedimento del 5 luglio 2017.

Inoltre, una delle circostanze che secondo Vodafone dimostrerebbe che le violazioni in esame non hanno determinato alcun reale pregiudizio nei confronti dei consumatori -cioè la *policy* aziendale che escludeva l'addebito di importi al consumatore qualora il medesimo avesse esercitato il recesso dopo aver richiesto esplicitamente l'avvio del servizio durante il periodo di recesso di quattordici giorni -, non può essere presa in considerazione dal momento che la stessa costituisce un elemento di fatto relativo alla violazione C), già valutato dal Consiglio di Stato al fine di escludere la sussistenza della medesima violazione C) (cfr. punto 11.6 e ss. della sentenza).

##### **b) Quantificazione della sanzione**

**10.** Ciò premesso, in ordine alla quantificazione della sanzione deve tenersi conto, in quanto applicabili, dei criteri individuati dall'articolo 11 della legge n. 689/1981, 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.

**11.** Più in particolare, ai fini della quantificazione della sanzione, in ottemperanza alla citata sentenza del Consiglio di Stato e ferme restando tutte le altre valutazioni effettuate nel provvedimento del 5 luglio 2017, n. 26675, non censurate dal giudice amministrativo, nel caso in esame si ritiene di dover tenere in considerazione il numero dei contratti per i quali il Consiglio di Stato ha confermato la valutazione di illiceità (pari al *[omissis]* per la Violazione A) e al *[omissis]* per la Violazione B)) rispetto al complesso delle condotte già dichiarate illecite nel provvedimento sanzionatorio, nonché l'effettivo danno che tali condotte non annullate avrebbero determinato sui consumatori.

**12.** In definitiva, si ritiene di rideterminare l'importo delle sanzioni originariamente comminate per le Violazioni A) e B) tenendo conto delle sole condotte per le quali è stata confermata la valutazione di illiceità. Pertanto, gli importi base ammontano a 276.000 € per la Violazione A) e a 468.750 € per la Violazione B).

Inoltre, si ritiene di ridurre a un terzo gli importi base così determinati, in considerazione del limitato impatto delle condotte non annullate sui consumatori e della necessità di assicurare l'efficacia deterrente della sanzione.

Sulla base di tali elementi, gli importi rideterminati delle sanzioni da irrogare a Vodafone Italia S.p.A. sono pari a 92.000 € per la Violazione A) e a 156.250 € per la Violazione B).

Tutto ciò premesso e considerato;

#### **DELIBERA**

a) di rideterminare la sanzione amministrativa pecuniaria da irrogare alla società Vodafone Italia S.p.A., di cui alla lettera d) del dispositivo del provvedimento n. 26675 del 5 luglio 2017, nella misura di 92.000 € (novantaduemila euro);

b) di rideterminare la sanzione amministrativa pecuniaria da irrogare alla società Vodafone Italia S.p.A., di cui alla lettera e) del dispositivo del provvedimento n. 26675 del 5 luglio 2017, nella misura di 156.250 € (centocinquantaseimiladuecentocinquanta euro);

---

<sup>3</sup> *[Si ricorda che la sentenza ha confermato la sussistenza dell'illecito rispetto ai contratti negoziati fuori dei locali commerciali e ai contratti conclusi tramite web aventi a oggetto una nuova attivazione dei servizi di telefonia (Single Play o Dual Play). ]*

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

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  
*Guido Stazi*

IL PRESIDENTE  
*Roberto Rustichelli*