

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 14 ottobre 2015;

SENTITO il Relatore Dottoressa Gabriella Muscolo;

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);

VISTO, in particolare, l'art. 27, comma 12, del Codice del Consumo, in base al quale in caso di inottemperanza ai provvedimenti d'urgenza o a quelli inibitori o di rimozione degli effetti, l'Autorità applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 5.000.000 euro e nei casi di reiterata inottemperanza l'Autorità può disporre la sospensione dell'attività di impresa per un periodo non superiore a trenta giorni;

VISTA la legge 24 novembre 1981, n. 689;

VISTA la propria delibera n. 25262 del 13 gennaio 2015, con la quale l'Autorità ha accertato la scorrettezza della pratica commerciale consistente nella fornitura agli utenti di telefonia mobile di servizi a sovrapprezzo non richiesti o richiesti inconsapevolmente e nell'addebito unilaterale e automatico dei relativi importi sul credito telefonico dei consumatori durante la navigazione in mobilità, posta in essere dal 26 marzo 2014 in violazione degli art. 20, 22, 24, 25, lettera a), e 26, lettera f), del Codice del Consumo, da Vodafone Omnitel B.V.;

VISTA la propria delibera n. 25515 del 18 giugno 2015, con la quale l'Autorità ha contestato a Vodafone Omnitel B.V. la violazione dell'art. 27, comma 12, del Codice del Consumo, per non avere ottemperato alla suddetta delibera n. 25262 del 13 gennaio 2015;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

I. PREMESSA

1. Con provvedimento n. 25262 del 13 gennaio 2015, notificato in data 21 gennaio 2015, l’Autorità ha deliberato la scorrettezza della pratica commerciale posta in essere dalla società Vodafone Omnitel B.V. (di seguito, Vodafone), consistente nella fornitura agli utenti di telefonia mobile di Vodafone di servizi a pagamento (c.d. servizi *premium*) non richiesti e/o richiesti inconsapevolmente e nell’addebito dei relativi importi sul credito telefonico dei consumatori, realizzata mediante l’adozione di omissioni informative ingannevoli e di condotte aggressive.

2. Più nello specifico, sotto il primo profilo, Vodafone ha omesso di informare i consumatori - sia in fase di primo contatto che all’atto della sottoscrizione del contratto presso i rivenditori – circa il fatto che il contratto di telefonia mobile sottoscritto operabilità la sim alla ricezione di servizi a sovrapprezzo, nonché circa l’esistenza di un blocco selettivo dei servizi *premium* nonché ancora circa la necessità per l’utente, che volesse giovarsene, di dover effettuare una richiesta esplicita di adesione alla procedura di blocco. Tali omissioni privano il consumatore della possibilità di scegliere con piena consapevolezza se aderire all’offerta di telefonia comprensiva dell’accesso ai servizi *premium* forniti da terzi e addebitati automaticamente sul proprio credito telefonico, ovvero se esercitare, al momento della conclusione del contratto, l’opzione che gli viene riconosciuta circa l’adesione al blocco selettivo e la conseguente disabilitazione dei predetti servizi.

3. Sotto il secondo profilo, da un lato, Vodafone ha adottato per i servizi *premium* in decade 4 una procedura automatica di attivazione del servizio e di fatturazione che non prevede alcuna autorizzazione da parte del cliente al pagamento, nonché alcun controllo sull’attendibilità delle richieste di attivazione provenienti da soggetti quali i fornitori di servizi estranei al rapporto negoziale che lega utente e operatore, un sistema che, dunque, non consente al consumatore di avere consapevolezza dell’attivazione di servizi *premium* e può determinare l’adesione non richiesta o involontaria, con relativa fatturazione, ai medesimi servizi; dall’altro, per i restanti servizi

premium ha implementato una tecnologia (il c.d. *I-frame*) che non impedisce le attivazioni materialmente involontarie di servizi *premium* da parte dei consumatori. Il consumatore può infatti trovarsi nella condizione di sfiorare involontariamente il tasto di attivazione nella *landing page* senza rendersi conto che sta attivando un servizio a pagamento con addebito automatico sul suo credito/conto telefonico, in assenza sia di un'adeguata informativa in tempo reale sull'esistenza di tale meccanismo sia di una procedura di attivazione e addebito dei servizi che gli consenta di esprimere in modo consapevole e non condizionato la propria scelta di acquisto. La procedura prevista per l'attivazione dell'abbonamento, essendo affidata ad un unico e semplice click, senza ulteriori passaggi, non consente al consumatore di poter acquisire piena consapevolezza del fatto che sta sottoscrivendo un servizio in abbonamento, immediatamente addebitato sul proprio credito telefonico, attraverso la cessione del proprio numero di telefono dall'operatore al soggetto che eroga il servizio (CSP).

4. Alla luce di tali considerazioni, l'Autorità ha vietato l'ulteriore diffusione della pratica commerciale.

5. Mediante relazione di ottemperanza pervenuta in data 27 marzo 2015 successivamente integrata in data 15 giugno 2015, Vodafone ha comunicato di aver posto in essere una serie di misure a seguito della notifica del provvedimento n. 25262. In particolare Vodafone ha dato atto di aver:

- provveduto ad adeguare la documentazione contrattuale e il proprio sito *internet* per colmare le omissioni informative relative alla preabilitazione delle SIM alla ricezione dei servizi a pagamento e all'esistenza del blocco per i medesimi;
- esteso la tecnologia prevista per i servizi premium in decade 4 (il c.d. *I-frame*) alla quasi totalità dei servizi premium e, in particolare, al processo di attivazione dei servizi Mobile/PC in tutti i casi in cui il processo di attivazione del servizio preveda un indirizzamento/navigazione tramite banner verso la *landing page* del fornitore di contenuti, con esclusione dei soli servizi SMS-MMS con billing via SMS, avviando le analisi tecniche finalizzate ad individuare e adottare specifiche cautele affinché il dato relativo al numero di telefono del consumatore sia fornito al CP in modo criptato e sia fruibile in maniera completa solo dopo che il processo di verifica relativo al click del cliente nell'area di acquisto interna all'*I-frame* sia stato esattamente completato e validato;
- continuato nell'opera di monitoraggio attivo dell'operato dei CSP sospendendo l'accesso ad alcuni servizi forniti dai CSP, per cui sono stati

rilevati comportamenti non corretti;

- adottato un'ulteriore misura volta a tutelare i consumatori che ritengono di non aver provveduto ad un'attivazione volontaria e consapevole dei servizi, consistente nella previsione del rimborso delle somme corrisposte per il servizio ai consumatori che segnalino un'attivazione non richiesta, alla prima richiesta del cliente e per un periodo massimo di novanta giorni, informando il cliente, in occasione della telefonata, della possibilità di chiedere il *barring* dei servizi e ricordando i canali di *selfcare* dai quali può prendere visione dei servizi attivati e gestire gli stessi provvedendo direttamente alla disattivazione.

6. Tuttavia, dalla relazione di ottemperanza pervenuta all'Autorità in data 23 marzo 2015 e integrata il 15 giugno 2015, è emerso che Vodafone non ha implementato ulteriori misure tecniche relative all'acquisizione del consenso consapevole del consumatore all'atto dell'acquisto dei servizi premium atte ad impedire le attivazioni materialmente involontarie.

7. Con numerose richieste di intervento successive alla presentazione della relazione di ottemperanza, pervenuta all'Autorità in data 23 marzo 2015, diversi consumatori hanno segnalato la reiterazione della pratica commerciale oggetto del provvedimento sopra citato e, in particolare, l'attivazione non richiesta o inconsapevole di servizi a pagamento con addebito sul proprio credito telefonico in assenza di una loro preventiva autorizzazione.

8. La pratica commerciale presenta il medesimo profilo di scorrettezza già accertato.

9. Pertanto, con provvedimento del 18 giugno 2015, n. 25515 l'Autorità ha contestato a Vodafone di aver violato la delibera del 13 gennaio 2015, n. 25262.

II. LE ARGOMENTAZIONI DELLA PARTE

10. Il provvedimento di contestazione dell'inottemperanza alla citata delibera del 13 gennaio 2015 è stato comunicato al professionista in data 19 giugno 2015.

11. Quest'ultimo, con comunicazione pervenuta in data 23 luglio 2015 ha argomentato le proprie difese rilevando, in sintesi, quanto segue.

12. La società avrebbe ottemperato al primo provvedimento elaborando e attuando una serie di misure prima dell'avvio del presente procedimento - la

previsione di integrazioni informative, l'adozione del meccanismo di *I-frame* e l'adozione di un sistema di rimborso dei consumatori che contattino il *customer care* lamentando un'attivazione non richiesta - che avrebbero consentito di rimuovere le criticità evidenziate dall'Autorità.

13. La società, infatti, oltre a migliorare le informazioni presenti all'interno della propria documentazione contrattuale come evidenziato sin dalla relazione di ottemperanza del 15 giugno 2015, avrebbe esteso il meccanismo tecnico (c.d. *I-Frame*) al processo di attivazione di tutti i servizi che prevedono un indirizzamento/navigazione tramite banner verso la *landing page* dei fornitori di contenuti, meccanismo che dovrebbe considerarsi idoneo a superare il fenomeno delle attivazioni inconsapevoli o non richieste.

14. Più nello specifico, il c.d. *I-Frame*, allocando sui sistemi informatici di Vodafone l'area della *landing page* preposta all'attivazione da *smartphone* dei servizi a valore aggiunto, costituirebbe una delle principali misure di salvaguardia predisposte dalla Società per contrastare il fenomeno delle attivazioni non richieste.

15. L'efficacia delle misure adottate da Vodafone sarebbe testimoniata dal fatto che i consumatori di buona fede vengono assistiti, tutelati e rimborsati degli addebiti indesiderati e dal fatto che l'attività di monitoraggio attivo svolta sui CSP ha portato alla sospensione di diversi servizi anche nel corso del presente procedimento.

16. Inoltre, secondo Vodafone, nella situazione di attuale pendenza del processo di consultazione avviato dall'AGCOM con Delibera 23/15/CONS per la revisione della propria precedente Delibera 418/07/CONS, ricollegare al provvedimento dell'Autorità a pena di inottemperanza, l'imprescindibile adozione della misura tecnica del doppio *click* equivarrebbe a rimettere all'AGCM l'esercizio di competenze sostanzialmente regolamentari e, peraltro, sovrapposte anche temporalmente a quelle dell'Agcom con un'invasione della sfera di competenza di quest'ultima.

17. Con successiva nota integrativa del 6 ottobre 2015 e nell'audizione del 7 ottobre 2015 Vodafone ha illustrato le ulteriori misure adottate dopo l'avvio del presente procedimento, consistenti, tra l'altro:

- nell'invio di un SMS di benvenuto dopo l'attivazione della SIM sulla rete, del seguente tenore: *Benvenuto in Vodafone! Per conoscere i servizi attivi sulla tua sim vai su voda.it/benvenuto o invia un SMS gratis al 190 con scritto "Benvenuto"*. Il cliente interessato che risponda riceve un SMS gratuito contenente il dettaglio dei servizi attivi sulla SIM e specifiche informazioni sui servizi digitali; tale misura è attiva dall'inizio di settembre

2015;

- nell'introduzione di un doppio passaggio confermativo per l'attivazione dell'abbonamento al fine di impedire che il cliente possa inavvertitamente confermare l'attivazione senza avere la possibilità di annullare la richiesta (c.d. *doppio click*); entrambe le conferme sono raccolte e gestite su piattaforme direttamente controllate da Vodafone; la seconda pagina di conferma conterrà le informazioni relative alle modalità di addebito del costo del servizio sul credito telefonico del cliente nonché circa il trasferimento del numero dell'utente ai CSP ai fini dell'erogazione della prestazione, attualmente presenti nella pagina richiamata dal link *Info Privacy*, collocato vicino al tasto di attivazione. Tale misura portata avanti da marzo 2015 sarà completata entro il 15 ottobre 2015, data nella quale anche il passaggio del numero al fornitore del servizio avverrà solo dopo che il cliente abbia dato attraverso il secondo *click* conferma della volontà di acquisto;
- nel mettere a disposizione degli utenti dal 5 ottobre 2015 nell'area di *self care* informazioni più dettagliate in merito agli abbonamenti attivi sulla propria utenza, concernenti i dettagli di ogni singolo addebito, il nome del contenuto e il nome del fornitore del servizio;
- nell'intensificazione del monitoraggio sull'operato dei CSP in modo da poter misurare il livello di soddisfazione dei clienti definendo standard obbligatori minimi di qualità ai quali ogni singolo servizio dovrà adeguarsi.

III. VALUTAZIONI

18. Alla luce delle risultanze istruttorie, si ritiene che il comportamento posto in essere dal professionista costituisce inottemperanza alla delibera del 13 gennaio 2015, n. 25262, in quanto Vodafone non ha implementato misure idonee a prevenire la fornitura non richiesta di *servizi premium* derivante da attivazioni materialmente involontarie. Più nello specifico, non risultano essere state adottate soluzioni atte ad impedire che l'acquisto del servizio e il conseguente automatico addebito sul credito telefonico del cliente derivino dalla digitazione casuale dell'unico pulsante previsto per l'attivazione (c.d. *click to accept*) e non siano, dunque, realmente e consapevolmente voluti dal consumatore.

19. Come evidenziato, a seguito della notifica del suddetto provvedimento Vodafone ha realizzato, tra l'altro, misure consistenti: nell'estensione della tecnologia prevista per i servizi premium in decade 4 (il c.d. *I-frame*) alla

quasi totalità dei servizi premium e, in particolare, al processo di attivazione dei servizi Mobile/PC in tutti i casi in cui il processo di attivazione del servizio preveda un indirizzamento/navigazione tramite banner verso la *landing page* del fornitore di contenuti; nell'intensificazione del monitoraggio attivo dell'operato dei CSP sospendendo l'accesso ad alcuni servizi; nell'adozione di un sistema di rimborso delle somme corrisposte per il servizio ai consumatori che segnalino un'attivazione non richiesta, alla prima richiesta del cliente e per un periodo massimo di novanta giorni, informando il cliente, in occasione della telefonata, della possibilità di chiedere il *barring* dei servizi e ricordando i canali di *selfcare* dai quali può prendere visione dei servizi attivati e gestire gli stessi provvedendo direttamente alla disattivazione; nel mettere a disposizione degli utenti dal 5 ottobre 2015 nell'area di *self care* informazioni più dettagliate in merito agli abbonamenti attivi sulla propria utenza, concernenti i dettagli di ogni singolo addebito, il nome del contenuto e il nome del fornitore del servizio; nell'invio di un sms di benvenuto dopo l'attivazione della SIM sulla rete, del seguente tenore: *Benvenuto in Vodafone! Per conoscere i servizi attivi sulla tua sim vai su voda.it/benvenuto o invia un SMS gratis al 190 con scritto "Benvenuto"*, a seguito del quale il cliente interessato che risponda riceve un SMS gratuito contenente il dettaglio dei servizi attivi sulla SIM e specifiche informazioni sui servizi digitali;

20. Tali misure, diversamente da quanto sostenuto dal professionista, non possono ritenersi idonee a far venir meno la scorrettezza della pratica commerciale accertata dall'Autorità.

21. In primo luogo, il meccanismo tecnico di c.d. *I-frame* che consente un controllo diretto da parte dell'operatore sull'area della *landing page* preposta all'attivazione, esteso al processo di attivazione di tutti i servizi che prevedono un indirizzamento/navigazione tramite *banner* verso la *landing page* dei fornitori di contenuti, e le misure di repressione delle *bad practices* dei *content service providers*, appaiono misure idonee a prevenire unicamente la fornitura non richiesta di servizi a pagamento derivante da comportamenti scorretti posti in essere da soggetti estranei al rapporto che lega operatore e utente (CSP o terzi) e non anche le attivazioni che derivino da una pressione involontaria sul tasto di conferma.

22. Al riguardo deve considerarsi infatti che la procedura di addebito dei servizi a sovrapprezzo è fondata su un prelevamento automatico delle somme dal credito telefonico del cliente a seguito di un unico *click* su un pulsante di attivazione che, seppure posto sotto il diretto controllo

dell'operatore, non consente dopo la conferma di avere la possibilità di annullare la richiesta. Conseguentemente, il consumatore può trovarsi nella condizione di aver attivato il servizio per effetto di un singolo atto dispositivo che, in un contesto come quello della navigazione in mobilità da *smartphone* di dimensioni ridotte e caratterizzati da comandi in *touchscreen* e in assenza di un'adeguata informativa in tempo reale circa le modalità di addebito, può anche risultare del tutto casuale o involontario.

23. In secondo luogo, le misure di rimborso, oltre ad essere temporalmente circoscritte e soggette ad una specifica richiesta da parte del consumatore, appaiono per loro natura dirette a limitare le conseguenze derivanti da attivazioni inconsapevoli e non anche a prevenire in modo sistematico il fenomeno delle attivazioni non richieste.

24. Considerazioni analoghe valgono per le misure di carattere informativo che attengono a fasi precedenti (invio dell'SMS) o successive (miglioramento del set informativo nell'area di self care) alle eventuali attivazioni involontarie e che, dunque, non contribuiscono a prevenirle.

25. Infine, dalle evidenze agli atti, risulta che il modello di attivazione c.d. del doppio click, non è ancora attivo e sarà implementato in via definitiva dal 15 ottobre 2015.

26. Né può ritenersi esimente la circostanza che sia attualmente pendente presso l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni la procedura di revisione regolamentare relativa alla delibera 418/07/CONS.

27. Nel caso di specie, infatti - ferma restando la competenza dell'Autorità a conoscere la fattispecie in esame *ex art. 27, comma 1 bis*, del Codice del Consumo in quanto relativa alla continuazione di condotte da parte del professionista che integrano una pratica commerciale scorretta già accertata dall'Autorità - si ritiene che il professionista avrebbe ben potuto e dovuto implementare di propria iniziativa misure idonee a contrastare il fenomeno delle attivazioni materialmente inconsapevoli derivanti dalla previsione di un unico *click* per l'acquisto del servizio, proprio per il contesto di mercato che, in assenza di regolazione sul punto, richiedeva, e richiede ancora, un elevato livello di tutela degli utenti alla luce del canone della diligenza professionale che grava su tutti i professionisti ai sensi delle disposizioni del Codice del consumo (in tal senso si cfr. anche T.AR. del Lazio, sezione I, sentenza del 29 settembre 2015 n. 11122 relativa ad un caso analogo concernente l'operatore H3G).

28. In conclusione, allo stato, Vodafone non risulta aver ottemperato alla delibera del 13 gennaio 2015 in quanto le misure descritte non possono

ritenersi idonee al fine di prevenire il fenomeno delle attivazioni materialmente involontarie derivanti dalla previsione di un unico atto dispositivo per l'acquisto del servizio.

IV. QUANTIFICAZIONE DELLA SANZIONE

29. Ai sensi dell'art. 27, comma 12, del Codice del Consumo, l'Autorità dispone l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 5.000.000 euro, tenuto conto della gravità e della durata della violazione.

30. 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, nonché delle condizioni economiche dell'impresa stessa.

31. Con riguardo alla gravità della violazione, si tiene conto nella fattispecie in esame della rilevante dimensione economica del professionista che presenta nell'esercizio chiuso il 31 marzo 2015 un fatturato pari a circa 5,25 miliardi di euro e rappresenta uno dei principali operatori di telefonia, nonché del fatto che l'inottemperanza è riconducibile alla continuazione di profili di scorrettezza che ricomprendono comportamenti aggressivi di particolare impatto sull'autodeterminazione del consumatore nelle proprie scelte commerciali. Inoltre, si tiene conto dell'ampia diffusione e penetrazione della pratica diffusa via internet, nonché del fatto che la pratica stessa ha interessato l'intera *customer base* dei consumatori titolari di utenza mobile abilitata al traffico dati internet. Si deve rilevare, infine, la particolare insidiosità della condotta che espone i consumatori all'attivazione unilaterale dei servizi e al prelievo unilaterale di somme da parte dell'operatore sul credito dei clienti, nonché dell'esborso economico al quale gli stessi sono esposti.

32. Per quanto riguarda la durata della violazione, dagli elementi disponibili in atti emerge che l'inottemperanza risulta attuata dal 23 marzo 2015, termine fissato dall'Autorità nella diffida di cui al provvedimento n. 25262 del 13 gennaio 2015, ed è tuttora in essere.

33. Considerati tali elementi, si ritiene di irrogare alla società Vodafone Omnitel B.V. una sanzione amministrativa pecuniaria pari a 400.000 € (quattrocentomila euro).

Tutto ciò premesso e considerato;

DELIBERA

a) che il comportamento della società Vodafone Omnitel B.V., consistito nell'aver violato la delibera del 13 gennaio 2015, n. 25262, costituisce inottemperanza a quest'ultima;

b) di irrogare alla società Vodafone Omnitel B.V. una sanzione amministrativa pecuniaria di 400.000 €(quattrocentomila 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. 689/81, 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.

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'art. 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

Roberto Chieppa

IL PRESIDENTE

Giovanni Pitruzzella