

# ATTIVITÀ DI TUTELA DEL CONSUMATORE

## 1. GLI INTERVENTI DELL'AUTORITÀ

### Dati di sintesi

---

Il 2009 è stato un anno di consolidamento dell'attività di tutela del consumatore dalle pratiche commerciali scorrette, come disciplinata dal decreto legislativo n. 206/05 (Codice del consumo), modificato dal decreto legislativo n. 146/07 e dal decreto legislativo n. 145/07 relativo alla pubblicità ingannevole tra professionisti e alle condizioni di liceità della pubblicità comparativa.

Anche nell'anno in esame, seppure in leggera contrazione rispetto al 2008, si è registrato un ingente numero di segnalazioni inviate all'Autorità dai consumatori e dalle loro associazioni, pari a 2.597. Si conferma, quindi, la generale consapevolezza dei consumatori riguardo ai loro diritti e agli strumenti di tutela posti a loro disposizione dal legislatore, e ciò anche grazie alla funzione formativa e informativa svolta dall'attività di *enforcement* dell'Autorità.

Fra tutte quelle complessivamente inviate, 1.882 segnalazioni esaminate nel corso dell'anno non hanno dato luogo a procedimenti istruttori. Nel 70% dei casi, infatti, sono state segnalate condotte che non presentavano i presupposti per l'applicazione della disciplina sulle pratiche commerciali scorrette o sulle forme di pubblicità tra professionisti ingannevoli o comparative illecite; il 24% delle istanze riguardava fattispecie che erano state poste in essere in un periodo antecedente la data di entrata in vigore dei decreti n. 145/07 e n. 146/07, o che erano relative a pratiche aggressive tra professionisti, non tutelate dalla disciplina vigente, o concernenti materie soggette a disciplina speciale. Nell'1% dei casi le segnalazioni erano già state oggetto di una precedente delibera dell'Autorità e, in un ulteriore 1%, le segnalazioni sono state archiviate in quanto manifestamente infondate.

Infine, in quest'ambito, una particolare menzione meritano le pratiche trattate attraverso la cosiddetta *moral suasion*, procedura che, nel 2009, ha interessato circa il 4% delle segnalazioni pervenute. In tali casi, considerato che la condotta commerciale segnalata appariva integrare una fattispecie non

particolarmente grave, ai sensi del Codice del consumo, il professionista è stato invitato a rimuovere i profili di possibile scorrettezza secondo il disposto dell'articolo 4, comma 2, del Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pratiche commerciali scorrette.

Nel corso del 2009 sono giunti a conclusione 272 procedimenti istruttori, quasi tutti istruiti ai sensi della normativa sulle pratiche commerciali scorrette, più efficace ma anche più onerosa, in termini procedurali, rispetto alla previgente disciplina (nell'ultimo anno sono stati conclusi due soli procedimenti, residuali, ai sensi della normativa vigente prima del 21 settembre 2007).

**Tabella 1 - Procedimenti istruttori**

<b>Totale Procedimenti Istruttori</b>	<b>272</b>
Non violazione	13
Non luogo a provvedere	2
Chiusura con segnalazione al Parlamento, al Governo e alla Banca d'Italia	4
Accettazione impegni	6
Applicazione Regolamento di Cooperazione n. 2006/2004	1
<b>Totale procedimenti con accertamento di una violazione</b>	<b>246</b>
<i>- di cui per pratiche ingannevoli e/o scorrette</i>	<i>239</i>
<i>- ingannevoli (B2C)</i>	<i>181</i>
<i>- ingannevoli ed aggressive(B2C)</i>	<i>35</i>
<i>- aggressive(B2C)</i>	<i>13</i>
<i>- solo mancata diligenza(B2C)</i>	<i>2</i>
<i>- ingannevoli / comparativa illecita (B2B)</i>	<i>6</i>
<i>- ingannevoli (vecchio regime-PI)</i>	<i>2</i>
<i>- di cui inottemperanze</i>	<i>7</i>

In particolare, 246 procedimenti si sono conclusi con l'accertamento di una violazione del Codice del consumo in relazione a pratiche commerciali scorrette; in 7 di questi casi la violazione accertata era di inottemperanza a precedenti delibere dell'Autorità. Per la prima volta, inoltre, in applicazione del Regolamento n. 2006/04 sulla cooperazione tra le autorità nazionali<sup>1</sup>, l'Autorità, su richiesta della Germania e dell'Ungheria, ha vietato l'ulteriore diffusione delle comunicazioni oggetto delle misure esecutive decise dai due Stati membri.

In 13 dei 272 casi esaminati, l'Autorità ha accertato che non vi era stata una violazione della disciplina rilevante, mentre 6 istruttorie si sono concluse con l'accettazione degli impegni offerti dalle parti, in quanto ritenuti idonei a rimuovere i profili di illegittimità della pratica. L'Autorità ha inoltre concluso quattro procedimenti istruttori con una segnalazione al Parlamento, al Governo e alla Banca d'Italia. In due casi, infine, l'Autorità ha ritenuto che non vi fosse luogo a provvedere sia per la natura del messaggio oggetto di

<sup>1</sup> Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 ottobre 2004 sulla "Cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori".

istruttoria (pubblicità istituzionale) sia per sopravvenuta improcedibilità nei confronti del soggetto interessato.

Nel periodo in esame, l'Autorità ha adottato misure cautelari in 10 casi. Inoltre, al fine di evitare che il messaggio ingannevole continuasse a produrre i propri effetti, l'Autorità ha deliberato in un caso che il professionista pubblicasse a propria cura e spese una dichiarazione rettificativa.

**Tabella 2 - Soggetti segnalanti e valutazione finale**

	Procedimenti istruttori*	Violazioni
Singolo consumatore	145	131
Associazioni di consumatori	40	37
Concorrenti	19	15
Pubblica Amministrazione	32	32
Attivazione d'ufficio	28	24
Associazioni di concorrenti	1	-
<b>Totale**</b>	<b>265</b>	<b>239</b>

\* Al netto dei procedimenti per inottemperanza.

\*\* Il totale dei procedimenti istruttori non corrisponde necessariamente alla somma del numero delle segnalazioni inviate, alcune delle quali possono confluire in un unico procedimento.

Anche nel 2009 è continuato a crescere il numero delle istruttorie avviate dall'Autorità a seguito di una richiesta di intervento da parte di singoli consumatori (passato da 129 a 145, 131 delle quali concluse con un provvedimento inibitorio), così come di quelle derivanti da denunce inoltrate da pubbliche amministrazioni (da 21 a 32). Risultano duplicati rispetto al 2008 (da 14 a 28 casi), i procedimenti avviati d'ufficio dall'Autorità, grazie ai poteri a essa conferiti dal Codice del consumo.

**Tabella 3 - Mezzo di diffusione del messaggio e valutazione finale**

	Procedimenti istruttori	Violazioni
Internet	84	76
Stampati	63	60
Stampa quotidiana e periodica	48	44
Televisione nazionale	30	29
Confezione	2	2
Telefono	11	11
Pubblicità esterna	10	10
Televisione locale	3	3
Servizio postale	4	4
Posta elettronica	1	1
Radio	4	3
SMS	4	4
Elenchi cartacei	4	4
Non individuato*	38	29
<b>Totale**</b>	<b>265</b>	<b>239</b>

\* Casi che non si basano su messaggi pubblicitari.

\*\* Il totale dei procedimenti istruttori non corrisponde necessariamente al numero delle segnalazioni per mezzo di diffusione, alcune delle quali possono essere inerenti a un unico procedimento.

Anche nel 2009 la rete Internet si è confermata come il principale mezzo di diffusione dei messaggi pubblicitari, con 84 procedimenti basati su messaggi in essa veicolati (rispetto ai 76 del 2008). Sono cresciuti significativamente, passando da 18 a 30, i procedimenti derivanti da messaggi diffusi attraverso la televisione nazionale, come anche quelli aventi a oggetto stampati e volantini in genere (da 50 a 63). Continua viceversa a decrescere il numero dei procedimenti relativi a messaggi diffusi su stampa quotidiana e periodica (da 67 a 48), come anche quello delle procedure aventi a oggetto pubblicità diffuse attraverso le confezioni (da 12 a 2) e tramite l'emittenza televisiva locale (da 8 a 3). Rimane sostanzialmente stabile il numero di procedimenti concernenti pratiche scorrette realizzate per via telefonica e tramite pubblicità esterna.

Nell'anno 2009 l'Autorità ha comminato sanzioni amministrative pecuniarie per un importo pari a 35,64 milioni di euro. Tale valore risulta in lieve flessione rispetto al 2008 (37,16 milioni di euro).

**Tabella 4 - Sanzioni per esito del procedimento**

	Procedimenti istruttori	Sanzioni (euro)
Pratiche scorrette	231	34.925.000
Pubblicità ingannevole e comparativa B2B	6	355.000
Pubblicità ingannevole (vecchio regime)	2	2.000
Inottemperanza	7	358.000
<b>Totale</b>	<b>246</b>	<b>35.640.000</b>

Anche nel 2009, come già nell'anno precedente, i settori economici delle comunicazioni e del credito e assicurazioni risultano essere quelli nei quali è stata riscontrata una maggiore incidenza di pratiche commerciali scorrette e di sanzioni.

**Tabella 5 - Sanzioni per macrosettore economico**

	Pratiche commerciali sanzionate		Inottemperanze		Totale	
	n. di casi	Sanzioni comminate	n. di casi	Sanzioni comminate	n. di casi	Sanzioni comminate
Comunicazioni	60	13.644.000	1	50.000	61	13.694.000
Credito e assicurazioni	53	8.171.000	-	-	53	8.171.000
Alimentare, farmaceutico e trasporti	40	5.427.000	1	10.000	41	5.437.000
Energia e Industria	41	4.776.000	1	50.000	42	4.826.000
Servizi	45	3.264.000	4	248.000	49	3.512.000
<b>Totale</b>	<b>239</b>	<b>35.282.000</b>	<b>7</b>	<b>358.000</b>	<b>246</b>	<b>35.640.000</b>

## Direzione *Contact Center*

---

Nel settembre 2009 è stata istituita la nuova Direzione *Contact Center*, che ha incorporato la pre-esistente Unità *Call Center*, allo scopo di rafforzare e migliorare il sistema di comunicazione diretta con l'Autorità per la segnalazione di presunte fattispecie di illiceità nei comportamenti commerciali degli operatori. In particolare, la nuova Direzione ha esteso le proprie funzioni all'attività di raccordo con le Direzioni istruttorie settoriali, garantendo un livello di informazione elevato a tutti i consumatori, con particolare riguardo ai denuncianti, nonché ai terzi interessati, e assicurando al contempo un'informativa sugli ulteriori strumenti di tutela, anche risarcitori, previsti dall'ordinamento.

Nel 2009 la Direzione *Contact Center* ha ricevuto oltre 8.400 segnalazioni, per un totale di 19.504 richieste di intervento registrate dal momento della sua istituzione fino al 31 dicembre 2009.

È stato confermato nell'anno in esame il *trend* positivo sia con riferimento alla valutazione e trattazione in tempo reale delle pratiche scorrette segnalate, sia con riguardo all'indice di gradimento espresso dai consumatori e dai professionisti, che si è costantemente attestato oltre il 90%.

Le segnalazioni pervenute nel 2009 hanno interessato il settore delle comunicazioni per oltre il 50% dei casi, i settori dell'energia e dell'industria per il 17% dei casi, il settore dei servizi per il 14% dei casi, il settore del credito per il 10%, infine nel 7,5% dei casi le segnalazioni erano relative ai settori agroalimentare e trasporti.

I tempi serrati di trattazione delle segnalazioni, ridotti rispetto all'anno precedente, consentono di trasmettere tempestivamente alle Direzioni istruttorie settorialmente competenti per l'avvio del procedimento le denunce relative a profili di scorrettezza o ingannevolezza, mentre le proposte di archiviazione - nei casi di inapplicabilità del Codice del consumo o di assenza dei presupposti di fatto o di diritto - e le conseguenti decisioni dell'Autorità vengono attualmente formulate nel termine massimo di 40 giorni dalla denuncia telefonica. Grazie alla contrazione dei tempi di trattazione delle segnalazioni, si è registrata una diminuzione pari al 42% del costo medio di gestione di ciascuna segnalazione.

Il 50% dei provvedimenti inibitori delle pratiche commerciali scorrette conclusi nell'anno 2009 è stato avviato su segnalazione pervenuta al *Contact Center* ovvero a seguito di chiamate al numero verde dedicato.

Nel corso del 2009 l'attività della Direzione *Contact Center* ha riguardato anche l'assistenza agli utenti, consistente nel veicolare, nella fase successiva al contatto telefonico iniziale, le informazioni relative allo

stato della segnalazione indicando anche gli estremi del provvedimento sanzionatorio deliberato dall'Autorità e pubblicato sul Bollettino, nonché nel fornire chiarimenti sui diversi strumenti di tutela (4.124 chiamate).

Con particolare riguardo all'applicazione degli istituti di semplificazione procedimentale svolta dalla Direzione (cosiddetta *moral suasion*), si evidenziano i casi del settore turistico-alberghiero e di quello dei servizi idrici, nell'ambito dei quali gli operatori sono stati invitati a precisare meglio le informazioni riportate sul sito Internet e a descrivere in maniera più chiara i meccanismi di calcolo delle tariffe applicate.

Nei casi in cui si registrino molteplici segnalazioni riguardanti la medesima problematica - come ad esempio nel caso della garanzia legale di conformità connessa all'acquisto ai beni di consumo nuovi e usati, nell'ambito del quale sono pervenute oltre 400 segnalazioni telefoniche, da cui hanno preso avvio 6 procedimenti istruttori - l'attività svolta dalla Direzione ha comportato la classificazione e l'individuazione dei problemi più ricorrenti al fine di fornire un supporto utile alle Direzioni istruttorie competenti nonché di contribuire a un primo orientamento dell'Autorità.

Nel 2009 l'Unità *Call Center* è stata giudicata idonea da parte del Dipartimento della Funzione Pubblica a ricevere il riconoscimento previsto nell'ambito del Concorso "Premiamo i risultati" - promosso dal Ministero per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione, per avere raggiunto tutti i risultati pianificati per il periodo 1° febbraio-31 luglio 2009. Tra gli obiettivi pianificati figurano, in particolare, l'azzeramento delle segnalazioni che non avevano ancora ricevuto una risposta dall'Autorità, il miglioramento dei tempi medi di valutazione delle denunce e della formulazione delle relative proposte di archiviazione, nonché l'aumento dell'indice di gradimento dei servizi offerti telefonicamente.

Infine, con la firma del protocollo di intesa relativo all'iniziativa "Mettiamoci la faccia" - promossa dal Ministero per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione - l'Autorità, grazie all'attività della Direzione *Contact Center*, è stata la prima autorità amministrativa indipendente ad aderire al programma per la rilevazione della *customer satisfaction* dei servizi pubblici da parte dei cittadini-utenti.

## 2. I PRINCIPALI SETTORI DI INTERVENTO

### Energia e industria

#### Scenario di riferimento e principi di valutazione

Nel corso del 2009, l'attività di tutela del consumatore nei settori dell'energia e dei diversi prodotti manifatturieri ha avuto prevalentemente come oggetto la trattazione delle pratiche commerciali ingannevoli, pur registrandosi, rispetto all'anno precedente, una maggiore incidenza dei procedimenti istruttori che hanno avuto come oggetto pratiche aggressive.

#### Energia, gas e acqua

Nei settori dell'energia elettrica e del gas è proseguita l'attività dell'Autorità volta ad assicurare una corretta e completa presentazione delle varie offerte commerciali, stante il forte incremento della comunicazione pubblicitaria derivante dalla recente liberalizzazione, nonché la notevole asimmetria informativa cui sono soggetti i consumatori rispetto agli operatori del settore.

In tale contesto, gli interventi dell'Autorità sono stati rivolti a verificare che i messaggi riportassero tutti gli elementi qualificanti l'offerta ovvero che i *claim* utilizzati non risultassero fuorvianti<sup>2</sup>.

Per quanto riguarda le pratiche commerciali aggressive, come già nel 2008, sono stati svolti procedimenti concernenti l'attivazione di forniture non richieste (anche con il perseguimento di comportamenti di inottemperanza), ossia prive del consenso del diretto interessato, attivate da agenti terzi che svolgono la propria attività per conto delle società energetiche, nonché la mancata celere trattazione delle richieste dei consumatori legate al diritto di recesso e al diritto di ripensamento<sup>3</sup>.

Per quanto riguarda la pratica commerciale consistente nell'emettere bollette sulla base di consumi presunti, l'Autorità ha ritenuto che essa non sia contraria ai divieti di cui al Codice del consumo, nella misura in cui venga posta in essere secondo le disposizioni della regolamentazione settoriale e il professionista dia effettivamente seguito alle rettifiche dei consumi comunicate in qualsiasi modo dai consumatori<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> PB334 EDISON – PREZZI BLOCCATI BUSINESS, PS 2393 ACEA – OFFERTA RIDUZIONE PREZZO ELETTRICITÀ, PS2496 EDISON – RISPARMI IL 20%, PS2498 ENI – 10% DI SCONTO PER SEMPRE, PS3107 GRUPPO GEA, PS3477 AZIENDA ENERGETICA BOLZANO.

<sup>3</sup> PS376 SORGENIA - FORNITURA DI ENERGIA ELETTRICA, IP49 ENEL ENERGIA - RICHIESTA CAMBIO FORNITORE.

<sup>4</sup> PS1235 ENI DIVISIONE GAS & POWER - FATTURAZIONE PRESUNTIVA, PS1588 ITALCOGIM ENERGIE – DISSERVIZI, PS476 ENI – CONSUMI PRESUNTI, PS919 NATURAL GAS – FATTURA CONTESTATA, PS491 ENEL – CONTENZIOSO PER FATTURAZIONE.

L'Autorità è intervenuta anche in relazione alle pratiche commerciali adottate nell'offerta dei servizi idrici, per la quale, pur a fronte dell'esistenza di vincoli alla possibilità di scelta dei consumatori derivanti dalla struttura monopolistica del mercato e dalla regolamentazione tariffaria, ha ritenuto che sussistano specifici obblighi informativi in capo ai gestori, come ad esempio nei casi di rilevanti mutamenti nella tempistica della fatturazione e negli importi fatturati<sup>5</sup>, come pure obblighi di preavviso qualora il gestore intenda provvedere al distacco per morosità<sup>6</sup>.

## **Manifatturiero**

Il settore manifatturiero è caratterizzato da una grande varietà merceologica dei prodotti interessati e da una elevata numerosità e diversificazione dei professionisti coinvolti; pur a fronte della conseguente eterogeneità dei casi trattati in questo settore, è possibile comunque individuare alcune linee generali di intervento in relazione alle principali categorie di prodotti.

Anche nel 2009 un consistente numero di istruttorie ha riguardato il settore automobilistico e in particolare i messaggi pubblicitari concernenti le autovetture. L'ingannevolezza delle pratiche commerciali è stata riscontrata sia con riferimento alla scarsa chiarezza delle condizioni limitanti le offerte promozionali riportate nei messaggi televisivi<sup>7</sup>, sia con riguardo all'imprecisione ovvero all'incompletezza dei messaggi diffusi con vari mezzi<sup>8</sup>, sia infine in relazione alla mancata corrispondenza tra la garanzia pubblicizzata e quella effettivamente riconosciuta<sup>9</sup>.

Nell'ambito delle pubblicità dirette ai professionisti, tra gli interventi ai sensi del decreto legislativo n. 145/07, l'Autorità ha ribadito la necessità di fornire adeguate precisazioni ai termini "garanzia" o "garantiti" laddove questi siano utilizzati anche in presenza di un'effettiva garanzia convenzionale offerta dal produttore di estensione più ampia rispetto a quella dovuta per legge<sup>10</sup>.

## **Principali aree di intervento**

### ***Offerte di forniture di elettricità o gas a prezzo o a sconto fisso***

Nel solco di quanto già stabilito nel corso del 2008, l'Autorità ha avviato vari procedimenti istruttori concernenti messaggi pubblicitari nei quali si propagandavano offerte di energia elettrica e gas con condizioni economiche

<sup>5</sup> PS2163 ACQUE POTABILI SICILIANE – FATTURAZIONE FORFETARIA, PS2004 UNIACQUE.

<sup>6</sup> PS166 ACEA - DISTACCO FORNITURA ACQUA.

<sup>7</sup> PS654 FIAT – FINANZIAMENTO A TASSO ZERO, PS1470 FIAT – PUBBLICITÀ NON TRASPARENTE, PS1517 PEUGEOT 307 – PUBBLICITÀ NON TRASPARENTE, PS1518 VOLKSWAGEN – PUBBLICITÀ NON TRASPARENTE, PS2563 OPEL – PUBBLICITÀ NON TRASPARENTE.

<sup>8</sup> PS383 SUV A PREZZO BASSO, PS1579 CHEVROLET MATIZ.

<sup>9</sup> PS1178 RENAULT - DIFETTO DI FABBRICA, PS2336 FORD – GARANZIA FORD SERVICE

<sup>10</sup> PB18 AXO GENERATORS – PROMOZIONE GENERATORI

particolarmente vantaggiose. Nell'applicazione del decreto legislativo n. 145/07 è stato condotto un procedimento istruttorio su un'offerta destinata esclusivamente ai soggetti titolari di partita IVA e caratterizzata dalla fissazione del prezzo per tre anni (PB334 EDISON – PREZZI BLOCCATI BUSINESS). In realtà, come in genere per tutte le offerte di prezzo del settore, solo una componente del costo complessivo della fornitura (circa il 60%) era costituita da un importo bloccato per 36 mesi, mentre restava esclusa, ad esempio, la parte relativa alla tariffa di distribuzione, oggetto di specifica regolamentazione e, pertanto, non nella disponibilità delle politiche commerciali del professionista. Tale informazione, che sia l'Autorità che il Tar hanno ritenuto fondamentale nel qualificare l'offerta, non veniva evidenziata nel messaggio; ciò ha condotto a sanzionare la società Edison Energia Spa per un importo di 165 mila euro.

Analogo profilo è stato riscontrato in pubblicità di offerte di energia elettrica destinate alle utenze domestiche, sia per un'offerta a prezzo fisso (PS3477 AZIENDA ENERGETICA BOLZANO), nella quale vi era anche il profilo dell'ingannevolezza sulla scadenza dell'offerta, sia per un'offerta indicizzata rispetto a un parametro stabilito dall'Autorità di regolamentazione (PS2496 EDISON RISPARMI IL 20%), nella quale non si fornivano informazioni chiare per il consumatore medio in merito al significato dell'espressione "componente energia" e alla sua incidenza percentuale sul totale dell'onere sostenuto dal consumatore. Ai due professionisti sono state irrogate sanzioni rispettivamente per 70 mila euro e 195 mila euro.

Analogamente, nel caso condotto nei confronti del Gruppo Gea è stata ritenuta una pratica commerciale ingannevole la diffusione di messaggi contenenti l'espressione "*prezzo fisso valido per dodici mesi*" senza ulteriori specificazioni, e in particolare senza precisare che il prezzo fisso, anche in questo caso, si riferiva alla sola componente dell'energia (PS3107 GRUPPO GEA). Un altro profilo di ingannevolezza nei medesimi messaggi è stato rinvenuto nell'asserita gratuità dei servizi accessori inclusi nell'offerta, quando invece dal contratto di fornitura emergevano varie limitazioni relative ai servizi stessi. La sanzione comminata alla società Gruppo Gea è stata pari a 75 mila euro.

Un'importante omissione informativa in merito alle offerte di energia elettrica è stata rinvenuta anche nel procedimento nei confronti di AceaElectrabel Elettricità (PS2393 ACEA – OFFERTA RIDUZIONE PREZZO ELETTRICITÀ). In particolare, l'Autorità ha ritenuto che le informazioni contenute nel volantino oggetto di contestazione risultassero gravemente inesatte e incomplete, con particolare riguardo sia alla riconoscibilità del professionista cui era riconducibile l'offerta pubblicizzata, sia all'effettiva natura del servizio offerto che non consisteva in uno sconto sul prezzo previsto dal contratto già in vigore, ma nell'attivazione di un nuovo contratto, con contestuale passaggio dal regime – regolamentato - di maggior tutela

al mercato libero, caratterizzato da condizioni economiche in misura non insignificante definite autonomamente dalle società di vendita. Per tali motivi, la società AceaElectrabel Elettricità è stata sanzionata per 75 mila euro.

Ugualmente ingannevole è risultata la pratica oggetto del procedimento nei confronti di ENI Spa, in cui, oltre all'omissione dell'indicazione relativa all'incidenza sul prezzo totale della componente del costo dell'energia, parametro a cui era applicato lo sconto, è stata valutata come ingannevole anche l'espressione "*per sempre*" contenuta nel *claim*, in quanto non accompagnata da alcuna ulteriore precisazione tale da chiarirne l'esatta portata (PS2498 ENI – 10% DI SCONTO PER SEMPRE). L'espressione evocava la possibilità di mantenere le condizioni economiche pubblicizzate senza limitazione temporale, quando in realtà era contrattualmente previsto che le condizioni economiche potevano essere soggette a modifica da parte del professionista in caso di rilevante mutamento del contesto normativo e regolamentare di riferimento. L'Autorità ha inoltre ribadito il principio per cui il destinatario può essere tratto in errore circa l'esatta portata dell'offerta anche nei casi in cui l'utente sarebbe in grado di conoscere le condizioni della stessa in un momento immediatamente successivo, quale quello della lettura delle clausole negoziali, conseguentemente incombando in capo al professionista un preciso onere di chiarezza sin dal primo contatto pubblicitario. Alla società ENI è stata irrogata una sanzione pari a 150 mila euro.

#### *Attivazione di forniture di elettricità o gas non richieste*

Nel 2009, l'Autorità ha concluso un procedimento nei confronti di Sorgenia Spa, nell'ambito del quale è stato accertato che tale società procedeva all'attivazione di nuovi contratti per la fornitura di energia elettrica e gas per utenze domestiche avendo i suoi agenti ottenuto il consenso dei consumatori mediante informazioni ingannevoli e, a volte, persino senza aver acquisito l'esplicito consenso dei diretti interessati (PS376 SORGENIA - FORNITURA ENERGIA ELETTRICA). Tali condotte, peraltro, erano attuate in assenza di adeguate forme di controllo e di sanzione da parte della società nei confronti dei propri agenti di vendita; inoltre, veniva ostacolato e/o ritardato l'esercizio del diritto di recesso, anche a causa dell'inadeguatezza del sistema di cui il professionista si era dotato per il trattamento delle richieste ricevute. Per tali infrazioni, relative ai due distinti mercati dell'energia elettrica e del gas, Sorgenia è stata sanzionata per 350 mila euro.

Lo stesso tipo di pratiche commerciali scorrette è stato rinvenuto nel procedimento condotto nei confronti di Enel Energia Spa per inottemperanza alla delibera del 4 settembre 2008 (PS91 ENEL ENERGIA - RICHIESTA CAMBIO FORNITORE). Il procedimento originario aveva riguardato, tra l'altro, la pratica commerciale messa in atto da alcuni agenti operanti per conto di Enel Energia consistente nell'attivazione di nuovi contratti per forniture di energia elettrica

in regime di mercato libero e talora anche di forniture di gas, senza avere preventivamente acquisito il consenso dei consumatori. Nel corso del 2009 sono tuttavia perdurate le segnalazioni relative ad attivazioni non richieste e al rallentamento delle procedure di trattamento dei recessi. L'Autorità ha pertanto accertato l'inottemperanza da parte di Enel Energia alla precedente delibera per avere adottato in ritardo misure volte a impedire l'adozione di condotte commerciali illecite da parte dei propri agenti, comminando alla società una sanzione pari a 50 mila euro.

### *Le pratiche commerciali scorrette nei servizi idrici*

L'erogazione dei servizi idrici è prestata da enti o imprese operanti in regime di monopolio legale e con tariffe e modalità di erogazione dei servizi determinate dalle Autorità di Ambito Territoriale Ottimale (AATO). Tuttavia, pur in un simile contesto dove le scelte del consumatore sono limitate e le politiche commerciali dei professionisti sono in parte determinate esogenamente, l'Autorità ha rinvenuto spazi di intervento a tutela dei consumatori.

Un primo caso ha riguardato le modalità con cui il professionista procede al distacco della fornitura nei casi di morosità reale o presunta (PS166 ACEA DISTACCO FORNITURA ACQUA). Il procedimento è stato avviato in seguito a numerose segnalazioni di consumatori di Roma che lamentavano l'interruzione della fornitura senza aver preventivamente ricevuto dal fornitore informazioni sull'esistenza di una situazione di morosità, sul termine per regolarizzare la posizione debitoria e sulla data del distacco in assenza di pagamenti; con altre segnalazioni alcuni consumatori lamentavano di essere stati costretti a pagare, in seguito al distacco della fornitura, somme non dovute in quanto relative a morosità non esistenti, determinate dalla mancata contabilizzazione dei pagamenti da parte della società, oppure relative a perdite di rete non controllate. L'istruttoria ha accertato l'invio da parte di Acea Ato 2 Spa di solleciti talora generici e comunque privi di un preciso riferimento temporale del prossimo distacco della fornitura in assenza di una regolarizzazione. L'Autorità, in considerazione della natura essenziale del bene oggetto di somministrazione, ha ritenuto che in capo al professionista incombono particolari obblighi di diligenza professionale che richiedono particolari precauzioni prima dell'interruzione dell'erogazione dell'acqua, quali l'accertamento della consegna del preavviso e l'indicazione della data prevista del distacco. In ragione di tali considerazioni, l'Autorità ha comminato ad Acea Ato 2 Spa una sanzione pari a 150 mila euro.

L'Autorità ha poi ritenuto che il consumatore debba fruire di completezza di informazione in occasione di discontinuità nella fatturazione dei servizi idrici o di sostanziale modifica delle tariffe determinate a livello regolamentare, soprattutto laddove ciò sia dovuto al passaggio a un nuovo gestore (PS2004 UNIACQUE - CONTESTAZIONE FATTURE). Nel caso trattato, la

società Uniacque Spa aveva richiesto ai consumatori di alcuni comuni della provincia di Bergamo il pagamento retroattivo dei consumi di 18 mesi sulla base di nuove tariffe determinate dall'AATO nonché il loro pagamento in un'unica soluzione. L'Autorità ha ritenuto tale pratica contraria alla diligenza professionale, in quanto i consumatori, versando in una situazione di asimmetria informativa, hanno diritto a una comunicazione tempestiva e completa, soprattutto nel caso in cui vi siano sensibili cambiamenti nei criteri gestionali del servizio idrico (tariffe e periodo di fatturazione); in caso contrario, infatti, gli utenti sono privati di parametri certi per poter orientare le proprie previsioni di spesa o effettuare accantonamenti di fondi, ovvero effettuare un consumo più accorto, soprattutto per le fasce di reddito più basse. L'obbligo informativo assume particolare rilievo nell'esercizio di una attività in monopolio legale riguardante la gestione di un bene essenziale come l'acqua. Per tali motivi, l'Autorità ha sanzionato la società Uniacque per un importo pari a 50 mila euro.

Ad analoga conclusione è giunta l'Autorità in un altro caso in cui il professionista, subentrato alla precedente gestione, aveva omesso di informare preventivamente e compiutamente gli utenti dell'adozione di una modalità transitoria di fatturazione basata su consumi presunti e con criteri di calcolo nuovi e determinati unilateralmente, con conseguente addebito di maggiori somme rispetto a quanto mediamente dovuto in passato (PS2163 ACQUE POTABILI SICILIANE – FATTURAZIONE FORFETARIA). L'Autorità, pur valutando come scorretta la pratica commerciale posta in essere da Acque Potabili Siciliane Spa, ha comunque ritenuto congruo irrogare una sanzione pari al minimo edittale.

### ***Pubblicità ingannevoli nella vendita di autovetture***

Un primo insieme di interventi in questo ambito ha riguardato in particolare le pubblicità televisive di alcuni modelli di autovetture di varie marche, in occasione di promozioni consistenti in prezzi ribassati per un determinato periodo e con acquisto rateale (PS1470 FIAT – PUBBLICITÀ NON TRASPARENTE, PS1517 PEUGEOT 307 – PUBBLICITÀ NON TRASPARENTE, PS1518 VOLKSWAGEN – PUBBLICITÀ NON TRASPARENTE, PS2563 OPEL – PUBBLICITÀ NON TRASPARENTE). Tratto comune delle suddette pubblicità era la presentazione, nei secondi finali degli *spot* televisivi, di scritte informative sulle limitazioni e sulle condizioni dell'offerta (numero di rate, spese accessorie, TAEG e TAN, condizione di approvazione della finanziaria, scadenza dell'offerta) a caratteri particolarmente piccoli. Considerato che la lunghezza e le dimensioni della nota scritta e l'estrema brevità della sua esposizione in video rendevano oggettivamente illeggibili nella loro interezza, per qualsiasi telespettatore, le condizioni riportate nella stessa nota, l'Autorità ha ritenuto che le esigenze comunicazionali e gli stringenti limiti di spazio di uno spot televisivo non giustificassero la modalità di comunicazione utilizzata, essendo ben possibili

forme alternative più complete di quelle, assolutamente insufficienti sotto qualsiasi criterio, oggetto di contestazione. I suddetti procedimenti hanno condotto all'irrogazione di sanzioni pari a 190 mila euro a Fiat Group Automobiles Spa, 180 mila euro a Peugeot Italia Spa, 200 mila euro a Volkswagen Group Italia Spa, 180 mila euro a General Motors Italia Srl.

In un altro caso la pratica ingannevole, oltre alla presentazione in forma illeggibile nello *spot* televisivo delle condizioni relative all'offerta pubblicizzata, consisteva anche nella falsa indicazione di un "tasso zero", quando in realtà il TAEG era individuato in relazione ai diversi modelli della gamma, a cui si aggiungevano spese fisse per gestione della pratica e bolli (PS654 FIAT – FINANZIAMENTO A TASSO ZERO). Inoltre, il massimo importo finanziabile dipendeva dal modello di autovettura acquistata e il pubblicizzato "rimborso fino a 3 mila euro" per la rottamazione della propria autovettura dipendeva dall'applicazione della normativa di settore sugli incentivi. Per tali ragioni, l'Autorità ha irrogato a Fiat Group Automobiles una sanzione pari a 150 mila euro.

L'Autorità ha, inoltre, individuato profili di scorrettezza nello *spot* televisivo e sul sito Internet della società Chevrolet Italia Spa, relativamente al prezzo pubblicizzato e alle condizioni di finanziamento (PS1579 CHEVROLET MATIZ). L'istruttoria ha accertato che, in realtà, il prezzo pubblicizzato era già al netto degli incentivi statali per la rottamazione di veicoli, del contributo dei concessionari aderenti all'iniziativa e, per la versione "Eco logic", degli incentivi GPL previsti dalla normativa vigente. Inoltre, il finanziamento presentava spese ulteriori per l'istruttoria della pratica e prevedeva un piano di ammortamento con rate di importo differente da quelle pubblicizzate dopo i primi 24 mesi: tali informazioni erano riportate con caratteri illeggibili nello *spot* televisivo e con modalità di non immediata fruizione sul sito web. Per tali ragioni, la società Chevrolet Italia è stata sanzionata per un importo pari a 60 mila euro.

L'Autorità ha anche ritenuto ingannevoli le pratiche commerciali relative alle pubblicità delle garanzie supplementari offerte dai produttori di autoveicoli: in un primo caso, la garanzia Ford Protect indicava che con tempi di permanenza in officina superiori alle 6 ore si aveva diritto a un'auto in sostituzione quando in realtà tale prestazione era soggetta a limitazioni (PS2336 FORD GARANZIA FORD SERVICE), mentre in un secondo caso, relativo alla garanzia Renault *assistenza non stop gold*, l'offerta di una vettura in sostituzione a partire da 3 ore di manodopera era limitata a un massimo di tre giorni, senza che tale limitazione fosse adeguatamente precisata nel relativo messaggio pubblicitario (PS1178 RENAULT DIFETTO DI FABBRICA). Entrambe le società sono state sanzionate per un importo pari a 60 mila euro.

Per quanto concerne, infine, l'applicazione del decreto legislativo n. 145/07 in materia di pubblicità ingannevole tra professionisti, l'Autorità ha ritenuto ingannevole il messaggio diffuso dalla Fiat Group Automobiles

Spa relativo alla garanzia *5 stelle Fiat* in quanto il messaggio non indicava che tale tipo di garanzia *extra* era esclusa se l'autovettura era acquistata da professionisti (PS1592 FIAT NUOVA CROMA – GARANZIA 5 ANNI). L'Autorità ha qui ribadito il principio per cui non è sufficiente a sanare l'ingannevolezza del messaggio la circostanza per cui l'acquirente può venire a conoscenza della limitazione alla fruibilità dell'offerta in un momento successivo al contatto pubblicitario, ossia al momento dell'acquisto. La società, ritenuta responsabile della violazione degli articoli 2 e 3 del decreto legislativo n. 145/07, è stata sanzionata per un importo pari a 100 mila euro.

### *Le pratiche commerciali scorrette in altri settori manifatturieri*

Di particolare rilevanza, per la tematica trattata, è stato un procedimento riguardante i comportamenti posti in essere dalle società RVM, Vismara, Made in Italy, Cascobene e XMoto, nell'ambito della produzione, distribuzione e promozione di caschi per conducenti di ciclomotori e motocicli, appartenenti alla linea “*Stone*” e “*Stoneline*” (PS1174 PRODUZIONE CASCHI PER MOTOCICLISTI). I caschi in questione, sui quali era riportato il “*marchio di omologazione internazionale*”, non avrebbero presentato le qualità e i requisiti di sicurezza previsti dal Regolamento ECE – ONU 22-05, recante le “*prescrizioni uniformi relative alla omologazione dei caschi e visiere per conducenti e passeggeri di motocicli e ciclomotori*”. Tali prodotti erano pubblicizzati dalla società *Made in Italy* mediante la diffusione di una *brochure* dove veniva utilizzata l'espressione “*tutti i caschi sono omologati secondo la norma europea*”. Dagli accertamenti istruttori è inoltre emerso che i caschi di alcuni lotti produttivi erano stati contrassegnati dal marchio di omologazione internazionale e presentati al pubblico come omologati, nonostante fossero privi dei requisiti prescritti per l'omologazione. Nel valutare il parametro della diligenza professionale in questo caso, l'Autorità ha ritenuto che incombe al titolare dell'omologazione e alle società produttrici di verificare che la produzione presenti i requisiti di sicurezza e qualità richiesti e accordati al tipo omologato prima di commercializzarli presso il pubblico e, alle società distributrici, la verifica che tali controlli siano stati effettivamente eseguiti; i singoli venditori devono accertare, al momento stesso dell'acquisto presso il grossista, che i prodotti presentino i requisiti formali prescritti dalla regolamentazione del settore, come, ad esempio, il marchio di omologazione delle visiere e le etichette informative contenenti le indicazioni d'uso destinate agli utenti. L'Autorità ha perciò ritenuto sussistenti le violazioni degli articoli 20, 21, comma 1 lettera *b*), 21 comma 4, 22 comma 5 e 23 lettera *b*) e lettera *d*) del Codice del consumo e ha irrogato alle cinque società sanzioni per complessivi 465 mila euro.

Tra le pratiche commerciali aggressive nei settori manifatturieri, l'Autorità ha affrontato un caso di ostacoli posti all'esercizio del diritto di

recesso (PS2629 SOGEVE ITALIA - DEPURATORE TOP SMILE). La società, nel promuovere la vendita porta a porta di depuratori di acqua e di biocamini, ha indotto i consumatori ad acquistare i propri prodotti, qualificandoli come “personalizzati” per la semplice scelta di colori di uso comune mentre il prodotto *standard* ne prevedeva una sola. Il professionista ha poi utilizzato tale presunta clausola di personalizzazione per invocare l’articolo 55 del Codice del consumo che esclude il diritto di recesso nel caso di richiesta di personalizzazione del prodotto. Le risultanze istruttorie hanno dimostrato che Sogeve Italia, a fronte di richieste di recesso presentate dai consumatori nei termini di legge, non solo negava il riconoscimento di tale diritto, ma esigeva, attraverso il proprio avvocato, il pagamento di penalità di mora giornaliera minacciando l’immediato avvio di azioni legali in caso di inadempimento del contratto da parte del consumatore. L’Autorità ha perciò ritenuto sussistenti le violazioni agli articoli 20, 24, e 25 lettere *a)*, *d)* ed *e)* del Codice del consumo e ha comminato per le due pratiche contestate sanzioni complessive pari a 130 mila euro.

In materia di valutazione delle pubblicità tra professionisti *ex* decreto legislativo n. 145/07, in un caso l’Autorità ha qualificato il contenuto della disposizione di cui all’articolo 5, comma 2, relativo all’obbligo di accompagnare i termini “*garanzia*” e “*garantito*” con la precisazione del contenuto e delle modalità della garanzia offerta (PB18 AXO GENERATORS - PROMOZIONE GENERATORI). Nel caso di specie, valutando il catalogo prodotti diffuso dalla società, attiva nella produzione e vendita all’ingrosso di generatori elettrici, a mezzo stampa e mediante il proprio sito Internet, l’Autorità ha ritenuto che i termini “*da noi garantiti*” e “*garanzia*”, riportati senza precisazioni, non possano essere utilizzati in un’accezione lessicale atecnica volta a enfatizzare la superiore qualità dei prodotti, neppure in presenza, come nel caso di specie, di una garanzia del produttore di contenuto più ampio rispetto sia a quanto stabilito normativamente sia all’ampiezza normalmente offerta dagli operatori del settore. I messaggi sono stati perciò ritenuti ingannevoli e la società Axo Generators Srl è stata sanzionata per un importo pari a 50 mila euro.

## Scenario di riferimento e principi di valutazione

Il settore delle comunicazioni si caratterizza per un alto tasso di evoluzione tecnologica che incide sulla varietà e tipologia dei servizi offerti, rendendo l'intervento a tutela del consumatore estremamente complesso. L'esistenza della possibilità di molteplici combinazioni di offerte sempre più articolate si accompagna infatti all'esigenza degli operatori di acquisire clientela in mercati, talvolta, vicini alla saturazione.

A tale articolazione dell'offerta e delle dinamiche commerciali del settore, si aggiunge una notevole complessità data anche dall'intervento regolatorio, con la connessa necessità di monitorare e tenere in adeguata considerazione un numero sempre più rilevante di profili delle offerte commerciali. Di qui la necessità di una rafforzata tutela del consumatore, che deve poter fruire di adeguate informazioni sia nella fase precontrattuale che durante lo svolgimento del rapporto contrattuale, al fine di avere effettiva consapevolezza sugli effetti economici e giuridici delle proprie scelte, nonché la concreta possibilità di operare confronti tra le condizioni offerte dai diversi operatori. L'individuazione di un particolare obbligo di diligenza professionale imposto ai professionisti del settore dalla disciplina del Codice del consumo è stata peraltro oggetto di alcune pronunce del Giudice amministrativo, intervenute nel corso del 2009, che hanno confermato l'orientamento assunto dall'Autorità su tale materia nei propri provvedimenti<sup>11</sup>.

La completezza delle informazioni fornite ai consumatori, peraltro, rappresenta il principale ma non l'unico obiettivo perseguito dall'Autorità. Il divieto di pratiche commerciali scorrette, infatti, accanto alla figura delle pratiche "ingannevoli", ricomprende anche le pratiche commerciali "aggressive", figura del tutto nuova per il nostro ordinamento. Nell'anno in esame si è registrato un forte aumento di comportamenti commerciali nel settore considerato che, basati su forme di indebito condizionamento, sono idonei a limitare considerevolmente la libertà di scelta o di comportamento del consumatore medio inducendolo a scelte commerciali che non avrebbe altrimenti assunto.

A tale quadro sostanziale, si è affiancata, sotto il profilo istruttorio, la necessità di implementare gli istituti introdotti con la nuova normativa che consentono all'Autorità di focalizzare la propria attività sui comportamenti aventi un carattere sistematico, diffuso e di rilevante pregiudizio dei

---

<sup>11</sup> Si veda in proposito, la sentenza n. 5625 del 2009, in cui il Tar Lazio ha confermato l'esistenza di una "posizione di garanzia" o "dovere di protezione" a carico dei soggetti operanti nel settore delle telecomunicazioni, da intendersi alla stregua di "standard di diligenza particolarmente elevato, non riconducibile ai soli canoni civilistici di valutazione della condotta ed esteso ad una fase ben antecedente rispetto all'eventuale conclusione del contratto".

consumatori. In questa prospettiva, va rilevato che nel 2009 l'Autorità si è più volte attivata d'ufficio nell'ambito del settore delle comunicazioni, tenendo in ogni caso in massima considerazione le segnalazioni dei consumatori come indicatore delle scorrettezze commerciali più rilevanti e attuali.

In secondo luogo, l'Autorità ha incrementato il ricorso allo strumento offerto dall'articolo 4, comma 3 del Regolamento sulle procedure istruttorie, che consente al responsabile del procedimento di invitare per iscritto il professionista a rimuovere i possibili profili di scorrettezza, una volta informato il Collegio (cosiddetta *moral suasion*). Tale strumento è stato utilizzato soprattutto per le comunicazioni diffuse attraverso Internet, per le quali un pronto e informale richiamo al professionista responsabile a una più immediata comunicazione delle informazioni rilevanti per il consumatore può consentire di ottenere i medesimi risultati conseguibili con un formale procedimento, con beneficio dell'efficienza dell'azione amministrativa.

Anche i professionisti coinvolti, peraltro, hanno mostrato una maggiore disponibilità all'utilizzo di strumenti che la normativa mette a loro disposizione per evitare l'accertamento dell'infrazione, proponendo all'Autorità, in diversi procedimenti condotti nel settore delle telecomunicazioni<sup>12</sup> l'assunzione di impegni *ex* articolo 27, comma 7, del Codice del consumo.

Talvolta, gli impegni sono stati considerati inammissibili poiché le condotte contestate erano riconducibili a pratiche connotate da una particolare gravità oppure presentavano esigenze di tutela rafforzata per categorie particolarmente vulnerabili di consumatori, quali adolescenti e minori<sup>13</sup>. In tali casi, l'Autorità ha comunque valorizzato, in termini di riduzione della sanzione, lo sforzo e la condotta del professionista, purché basata su forme di fattiva e documentata collaborazione a vantaggio dei consumatori.

## Principali aree di intervento

### *Comunicazioni commerciali e messaggi ingannevoli*

Nello svolgimento della propria attività istruttoria, l'Autorità ha posto particolare attenzione a quei prodotti/servizi, offerti da operatori telefonici, caratterizzati dall'elemento della innovatività tecnologica. Per tali offerte, infatti, l'Autorità ha ritenuto essenziale che il professionista assolvesse, con particolare diligenza, agli oneri informativi su di lui incombenti circa caratteristiche e condizioni di offerta di tali servizi/prodotti soprattutto nella fase commerciale di lancio degli stessi. A tal riguardo, nell'ambito del procedimento nei confronti dell'operatore Vodafone Omnitel NV, sono state ritenute rilevanti le omissioni informative operate dal professionista nella fase di lancio di un'offerta di un prodotto/servizio di telecomunicazioni innovativo,

<sup>12</sup> *Ex multis* PS1469 SUONERIE.IT - SUONERIE PER CELLULARI; PS1556 VODAFONE – ATTIVAZIONE E DISTACCO ARBITRARI.

<sup>13</sup> PS1900 JAMBA - TUTTOGRATIS - INGANNEVOLEZZA SITO INTERNET PER SERVIZI A DECADE 4.

volto a fornire al consumatore la possibilità di usufruire da casa di un collegamento telefonico e Internet veloce tramite un unico apparato (PS2360 VODAFONE STATION CASA INTERNET E TELEFONO). In particolare, nell'ambito di tale procedimento, è stata rilevata l'ingannevolezza della relativa campagna pubblicitaria – diffusa sia mediante *spot* televisivi, sia mediante comunicazioni sul sito istituzionale del professionista – nella misura in cui avrebbe indotto il consumatore a ritenere che, una volta acquistata la “*Vodafone Station*”, sarebbe stato possibile, collegando la stessa a una normale presa telefonica, usufruire da subito sia del telefono fisso, sia della connessione a Internet, laddove, invece, la funzionalità di “*telefono fisso ed Internet veloce*”, per un periodo iniziale, era possibile solo tramite la connessione radiomobile UMTS. Il professionista avrebbe poi omesso di indicare l'esistenza, in aggiunta ai costi mensili previsti per i relativi profili tariffari, di un contributo di attivazione nonché la sussistenza, a fronte della prospettata gratuità del traffico voce verso tutti i cellulari Vodafone e le numerazioni di rete fissa, di soglie per tali due direttrici di traffico, nonché, per quanto concerne le chiamate verso gli altri numeri Vodafone, l'esistenza di un limite temporale per la durata della promozione. La sanzione comminata è stata pari a 260 mila euro.

Un altro profilo oggetto di particolare attenzione è stato quello riguardante la completezza e la chiarezza delle informazioni relative alle caratteristiche e al prezzo delle varie offerte commerciali, nella fase di passaggio ad altro operatore, trattandosi di un momento fondamentale del rapporto tra consumatore e professionista (PS359 INFOSTRADA – MANCATO RIMBORSO CANONE TELECOM). Proprio in quest'ottica, nell'ambito del citato procedimento, in cui l'Autorità ha accertato l'ingannevolezza della campagna pubblicitaria di Wind Telecomunicazioni Spa per promuovere la migrazione mediante la promessa “*Non paghi più il canone Telecom*” e “*No canone Telecom*”, inducendo i consumatori a credere di poter eliminare il rapporto contrattuale con l'operatore *incumbent* a fronte, in alcuni casi, di un semplice rimborso, a volte peraltro solo parziale, del canone dovuto a Telecom per la gestione della linea. L'Autorità ha qui ribadito la differenza tra il concetto di *assenza di corrispettivo*, ovvero di effettiva *gratuità*, e quello di semplice *rimborso*, affermando che le due nozioni non sono sinonimi né possono essere considerate equivalenti dal punto di vista sostanziale, caratterizzandosi la prima per la totale mancanza di corrispettivo a fronte della prestazione, la seconda per un esborso di denaro che solo successivamente può essere restituito. Nel caso di specie, si è altresì ritenuto che il mantenimento di un duplice rapporto contrattuale per un solo servizio implica, oltre a maggiori oneri economici (corresponsioni dovute per l'invio delle fatture), anche la necessità di seguire una serie più complessa di attività amministrativo-gestionali (verifica delle scadenze per il pagamento delle fatture, controlli su quanto fatturato, tempi per il pagamento, ecc.). La sanzione per la società è stata determinata in misura pari a 165 mila euro.

L'obbligo di un'informazione chiara e completa attiene anche alla mancata rinuncia formale da parte del professionista alla possibilità di avvalersi del diritto unilaterale di rimodulazione dell'offerta stessa. Nell'ambito di un procedimento nei confronti di Telecom Italia Spa, il claim “*per sempre*” è stato ritenuto idoneo ad indurre in errore i consumatori sul carattere permanente delle condizioni delle offerte prospettate in quanto, di fatto, oggetto di una possibile modifica unilaterale, anche in un lontano futuro, da parte del professionista che non ha rinunciato formalmente a tale facoltà (PS2422 CHIARA DI TIM). Nel caso di specie, l'Autorità si è altresì pronunciata sull'ingannevolezza delle informazioni relative alle opzioni attivabili sul piano tariffario “*Chiara di Tim*”, denominate “*50% Notte & WE*”, e “*50% Long*”, laddove si è ritenuto che i messaggi in contestazione recassero informazioni ambigue e omissive in ordine alle caratteristiche rilevanti del piano tariffario pubblicizzato e alle connesse opzioni. Le omissioni informative riscontrate non sono state considerate sanate per effetto dell'invito, in essi riportato, a consultare una terza fonte informativa, quale il rinvio alle pagine del sito o la possibilità di chiamare il numero verde delle società (“*Per info chiama il 119 o vai su www.tim.it*”). Per le ragioni esposte, Telecom Italia è stata sanzionata per un importo di 215 mila euro.

Per quanto concerne i messaggi ingannevoli diffusi dai produttori e distributori di alcune carte telefoniche internazionali prepagate, l'Autorità ha sanzionato (PS304 LYCATEL – SCHEDE TELEFONICHE INTERNAZIONALI) il comportamento posto in essere da alcuni operatori del settore del traffico telefonico prepagato, i quali omettevano di informare i consumatori, soprattutto stranieri residenti in Italia, riguardo al reale quantitativo di minuti da fruire e alla modalità di conteggio degli scatti, particolarmente penalizzante per gli utenti. Le società Lycatel (Ireland) Limited e Skyline Telecom Srl sono state sanzionate per complessivi 130 mila euro.

In relazione ai servizi di televendita, l'Autorità è intervenuta adottando provvedimenti cautelari, per bloccare la predisposizione e la messa in onda di trasmissioni che, sotto le sembianze di telequiz, celano in realtà televendite di prodotti multimediali, quali, ad esempio, suonerie per telefoni cellulari al costo di un euro a chiamata. In un caso in cui il messaggio era volto a incentivare i telespettatori a comporre una numerazione a valore aggiunto inducendoli a ritenere che scopo della chiamata fosse esclusivamente quello di partecipare al gioco e non già quello di acquistare servizi, (PS4704 CANALE ITALIA - “IL QUIZIONARIO”) sono state sanzionate per un totale di 196 mila euro tanto la società che aveva prodotto e realizzato il telequiz il *Quistionario* quanto le tre emittenti che lo avevano messo in onda<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Il principio della responsabilità dell'emittente televisiva è stato peraltro confermato dal giudice amministrativo (cfr. Tar Lazio, sentenza n. 4196 del 2009).

### ***Ostruzionismo al passaggio ad altro operatore nel settore della telefonia fissa***

Nel settore della telefonia fissa l'Autorità è intervenuta ripetutamente per sanzionare gli operatori che hanno frapposto ostacoli non contrattuali, onerosi e sproporzionati, all'esercizio del diritto degli utenti a trasferire la propria utenza presso un altro operatore (fattispecie rilevante ai sensi dell'articolo 25, lettera *d*), del Codice del consumo).

In particolare, l'Autorità ha ritenuto che il ruolo assegnato all'utente all'interno delle procedure di migrazione previste a livello legislativo e regolamentare si esaurisce nella fase di avvio della stessa, di talché il buon esito di quest'ultima dipende in misura pressoché esclusiva dagli operatori coinvolti. A questi ultimi sono, infatti, rimesse tutte le verifiche e gli adempimenti tecnici necessari al riguardo. Da quanto precede è possibile inferire l'esistenza di una speciale responsabilità degli operatori, funzionale al buon esito delle procedure di migrazione e posta a garanzia del diritto a migrare degli utenti. In concreto, tale responsabilità non può che tradursi nell'adozione di uno *standard* di diligenza rafforzato, da cui discende la necessità di implementare misure e cautele idonee a garantire che il *favor* espresso dal legislatore nei confronti del diritto di migrazione non si traduca in una mera petizione di principio.

Venendo ai singoli procedimenti condotti in materia dall'Autorità, occorre anzitutto menzionare quello nei confronti dell'operatore principale Telecom Italia (PS50 TELECOM-DISSERVIZI PASSAGGIO AD ALTRO OPERATORE), all'esito del quale è stato sanzionato il comportamento del suddetto professionista, che non ha tenuto condotte idonee ad agevolare il passaggio dei propri utenti ad altro operatore, rendendo difficoltoso l'esercizio della facoltà di trasferire i relativi contratti di fornitura.

Analogamente, nell'ambito di altri tre procedimenti, l'Autorità ha sanzionato i comportamenti degli operatori consistenti nel non essersi prontamente attivati per risolvere i vari disservizi verificatisi al momento delle richieste di passaggio ad altro operatore presentate dai propri utenti (PS361 FASTWEB - OSTRUZIONISMO NEL PASSAGGIO AD ALTRO OPERATORE, PS1268 TELE2 - OSTRUZIONISMO MIGRAZIONE, PS1700 TISCALI - OSTRUZIONISMO PASSAGGIO A TELECOM).

Per le fattispecie in esame l'Autorità ha comminato complessivamente nel 2009 sanzioni per 610 mila euro.

### ***Retention ingannevole nel settore della telefonia mobile***

L'Autorità ha condotto diversi approfondimenti istruttori in relazione a pratiche di *retention* poste in essere dai principali gestori di telefonia mobile nei confronti degli utenti che hanno avviato procedure di portabilità del proprio numero telefonico (*Mobile Number Portability*, "MNP"). L'Autorità è intervenuta, in particolare, per stigmatizzare la formulazione

delle proposte commerciali finalizzate alla *retention* effettuate in maniera inesatta, incompleta, non veritiera e/o con modalità non trasparenti, nonché mediante l'invio di *SMS* che recavano informazioni fuorvianti, idonee, tra l'altro, a indurre una revoca inconsapevole della procedura di trasferimento del numero di utenza mobile avviata dai consumatori.

Per quanto riguarda i procedimenti avviati per tali fattispecie, si segnalano quelli condotti dall'Autorità nei confronti della società Telecom Italia Spa e della società Vodafone Omnitel NV all'esito dei quali i suddetti professionisti sono stati sanzionati per aver adottato procedure che prevedevano la comunicazione delle relative contro-offerte agli utenti in forma esclusivamente orale, senza alcuna registrazione e senza neanche il vincolo rappresentato dalla sussistenza di linee guida vincolanti o di *script* standardizzati per gli operatori dei *call center* (PS333 TELECOM – RETENTION INGANNEVOLE, PS1270 VODAFONE – OSTACOLI ALLA MIGRAZIONE E RETENTION INGANNEVOLE). Il contatto telefonico finalizzato alla *retention* si concludeva senza che l'operatore avesse fornito all'utente alcun riepilogo scritto delle proposte formulate, di talché quest'ultimo si trovava a dover valutare la loro convenienza sulla sola base delle informazioni ricevute oralmente e nei ristretti limiti temporali tipici di un contatto telefonico. Tale pratica è apparsa inidonea a consentire al consumatore di effettuare una comparazione ponderata e consapevole tra l'offerta commerciale del nuovo operatore scelto (cosiddetto *recipient*) e la "contro-proposta" formulata dall'operatore telefonico originario (cosiddetto *donating*).

I procedimenti in questione sono scaturiti anche da denunce presentate da alcuni operatori mobili virtuali (MVNO, *Mobile Virtual Network Operator*), i quali contestavano di aver appreso dai propri clienti di iniziative di *retention* non trasparenti, ingannevoli e, talvolta, denigratorie da parte di Telecom Italia e Vodafone (in qualità di operatori *donating*) per bloccare il passaggio della clientela verso le proprie offerte, in qualità di operatori *recipient*. Si tratta di uno dei più classici casi nei quali emergono, con maggiore evidenza, le forti sinergie esistenti tra la tutela dei consumatori e la tutela della concorrenza e che pongono l'Autorità in una posizione di particolare vantaggio e privilegio per assicurare un adeguato spazio a entrambe le esigenze, centrali per un corretto funzionamento del mercato.

L'ammontare delle sanzioni comminate a Telecom Italia e a Vodafone per questa particolare fattispecie è stato rispettivamente di 280 mila e 230 mila euro.

### ***Teleselling, contratti a distanza e forniture non richieste***

I contratti a distanza tra professionisti e consumatori sono disciplinati da varie disposizioni del Codice del consumo che prevedono, a tutela del contraente debole, una serie di puntuali obblighi informativi e documentali

a carico degli operatori (articoli 52 e 53) nonché la possibilità di esercitare il diritto di recesso senza alcuna penalità e senza specificarne il motivo in un termine prestabilito (articolo 64). Tali regole di protezione tengono conto della peculiarità dello strumento negoziale in esame.

Con riferimento a tale tematica, l'Autorità nel corso del 2009 ha ribadito che l'offerta di servizi di telecomunicazione sempre più complessi e articolati da parte degli operatori del settore si coniuga con difficoltà con l'esigenza di chiarezza e ponderazione della proposta commerciale da parte del consumatore, soprattutto se l'iniziativa commerciale viene intrapresa con l'ausilio della comunicazione telefonica, cosiddetto *teleselling* (ex multis PS3611 TELE2 - TELESELLING INGANNEVOLEZZA IDENTITÀ E QUALIFICA DEL PROFESSIONISTA, PS3815 TELEUNIT - CONTRATTI A DISTANZA, PS271 FASTWEB - CONTRATTI A DISTANZA, PS1556 VODAFONE - ATTIVAZIONE E DISTACCO ARBITRARI, PS95 WIND - CONTRATTI A DISTANZA).

Su tale tema vi è in effetti un'attenzione rafforzata dell'Autorità, in quanto occorre tenere in considerazione le caratteristiche specifiche che l'attività negoziale assume, ove svolta mediante l'impiego di tecniche di comunicazione a distanza che prescindono dalla presenza fisica simultanea delle parti contraenti (cosiddetti contratti *inter absentes*), cui corrisponde un'accentuazione della posizione di debolezza del consumatore rispetto alla controparte, specie per quanto riguarda il profilo informativo. In base al principio di diligenza professionale, pertanto, l'operatore che utilizzi tale strumento negoziale come canale di vendita dei propri servizi al pubblico non potrà non tenere conto delle sue peculiarità, della particolare esigenza di protezione del contraente debole nonché delle responsabilità (in *eligendo* e in *vigilando*) dei *call center* esterni, considerabili come una sorta di *longa manus* e di articolazione aziendale, in qualità di affidatari di mansioni generalmente svolte dallo stesso professionista non direttamente ma in regime di *outsourcing*.

Nell'area in esame l'Autorità ha comminato complessivamente nel 2009 sanzioni per 725 mila euro.

### ***Traffico dati e collegamento Internet in mobilità***

L'Autorità, nel corso del 2009, è dovuta intervenire ancora una volta in relazione al fenomeno del cosiddetto *bill shock*, per tutelare i fruitori di servizi di trasmissione dati in mobilità da bollette di importi rilevanti, che, determinatisi inconsapevolmente e in assenza di adeguati strumenti di monitoraggio del traffico, sono arrivati a definire in alcuni casi addebiti per singoli utenti fino a 10 mila euro. Con specifico riguardo al traffico dati, l'Autorità ha, dunque, avuto modo di soffermarsi sulla problematica del traffico dati extra-soglia (conteggiato in termini di volume o di tempo) effettuato da utenti inconsapevoli di aver superato la soglia stabilita, a causa

dell'impossibilità di monitorarla. Nell'ambito di tale attività istruttoria, è stato accertato, altresì, che i clienti non avrebbero disposto di strumenti adeguati non solo per essere messi al corrente del superamento del *bundle*, ma anche per conteggiare, in tempo reale, i consumi effettuati extra-soglia, al fine di non incorrere in esborsi economici esorbitanti. La gravità del fenomeno sopra descritto ha indotto l'Autorità ad attivarsi anche con provvedimenti di natura cautelare particolarmente incisivi della sfera di azione delle imprese, intervenendo in via inibitoria sul possibile recupero coattivo delle somme richieste in fattura.

La sanzione comminata all'operatore nell'ultimo procedimento concluso in quest'area è stata pari a 300 mila euro.

### ***Servizi di abbonamento a contenuti per telefoni cellulari***

Nel settore merceologico in esame, l'Autorità, nell'ambito di diversi procedimenti istruttori portati a conclusione nel corso del 2009, ha ancora una volta avuto modo di verificare come nella promozione dei servizi multimediali per cellulari non venga chiarito in modo adeguato la natura di "abbonamento" del servizio di cui si prospetta l'attivazione, i conseguenti oneri economici, le procedure di disattivazione e le limitazioni derivanti dall'utilizzo di cellulari non compatibili o non correttamente configurati (*ex multis* PS1468 ONE WORLDWIDE - INGANNEVOLEZZA SITO INTERNET PER SERVIZI A DECADE 4; PS2010 H3G - ONE CLUB; PS1900 JAMBA TUTTOGRATIS - INGANNEVOLEZZA SITO INTERNET PER SERVIZI A DECADE 4; PS1140 NETSIZE - INGANNEVOLEZZA SITO INTERNET PER SERVIZI A DECADE 4).

Un ulteriore aspetto di criticità per il consumatore è rappresentato dalle informazioni sulle reali caratteristiche di tali tipologie di servizio e da fuorvianti promozioni di aggancio incentrate su affermazioni di gratuità che possono indurre il consumatore a ritenere erroneamente di effettuare la registrazione, ad esempio, al solo fine di fruire del servizio gratuito di invio di *SMS* o di acquisto *one shot* di singoli contenuti multimediali quando, invece, ciò che sta attivando è l'abbonamento al servizio implicante precisi e ripetitivi oneri economici.

In relazione alle indicazioni riguardanti la disattivazione del servizio, oltre alla necessità di adottare sintassi semplificate, è stata richiamata l'esigenza di riportare con accorgimenti grafici adeguati le indicazioni relative a tali operazioni.

L'Autorità ha, inoltre, evidenziato che, in considerazione della tipologia di tali servizi, destinati anche a un pubblico di adolescenti, le indicazioni carenti e poco chiare contenute nei messaggi circa le caratteristiche e i costi finali del servizio pubblicizzato possono risultare ulteriormente pregiudizievoli in considerazione della naturale mancanza di esperienza dei giovani.

Anche i gestori di telefonia sono stati considerati destinatari del

provvedimento inibitorio in virtù della cointeressenza di tali società rispetto all'attività commerciale pubblicizzata e alla stessa diffusione dei messaggi del soggetto fornitore dei contenuti, il cosiddetto *content service provider* - CSP. La giurisprudenza amministrativa ha confermato nel merito le argomentazioni dell'Autorità sulla corresponsabilità degli operatori telefonici nella fornitura di servizi in abbonamento per la telefonia mobile<sup>15</sup>.

In materia di servizi in abbonamento occorre, infine, ricordare che nel 2008 i gestori telefonici, nonché i principali fornitori di contenuti, hanno sottoscritto un codice di autoregolamentazione per l'offerta dei servizi a sovrapprezzo e a tutela dei minori (CASP). Il codice fissa tipologia e contenuto dei servizi offerti, strumenti a tutela dei minori, obblighi a carico degli aderenti, rapporti tra gli operatori e terze parti e misure di autodisciplina. Al riguardo, pur condividendo la scelta di tali operatori di dotarsi di uno strumento di autoregolamentazione, l'Autorità ritiene che il CASP, pur rappresentando un utile contributo per la prevenzione delle contestazioni, non sia ancora assunto al rango di vero e proprio "codice di condotta", ai sensi dell'articolo 27-*bis* del Codice del consumo, in quanto non è stato portato a conoscenza degli utenti e non è stato individuato il soggetto responsabile per il rispetto dello stesso e per la repressione delle relative infrazioni.

### **Rimodulazioni tariffarie**

Con riguardo alle pratiche di rimodulazione tariffaria, emerge una forte e sentita esigenza di tutelare gli utenti rispetto a un'iniziativa unilaterale alla quale negli ultimi anni fanno spesso ricorso gli operatori del settore delle comunicazioni. Attualmente, infatti, lo *ius variandi* è stato esercitato dal professionista alla luce delle proprie strategie commerciali in maniera eccessivamente disinvolta, mentre dovrebbe essere, *a contrario*, limitato a momenti eccezionali e circoscritti, nonché caratterizzato dalla più ampia trasparenza e dalla tutela di tutti i diritti riconosciuti ai consumatori, con particolare riguardo al diritto di recesso senza alcun onere economico.

Su tale filone di intervento, anche alla luce di svariate segnalazioni, l'Autorità è stata chiamata ad approfondire il tema della "rimodulazione" di un numero molto rilevante di piani tariffari della telefonia mobile decisa dai primi due operatori del mercato, peraltro, nel medesimo periodo. In particolare, sono state ritenute ingannevoli, nonché omissive, le pratiche commerciali poste in essere dalle società Telecom Italia Spa e Vodafone Omnitel NV concernenti la comunicazione mediante SMS della modifica unilaterale di diversi piani tariffari relativi all'utilizzo di SIM ricaricabili (PS973 TIM – VARIAZIONI UNILATERALI AUTORICARICA e PS2077 VODAFONE – CAMBIO PIANO TARIFFARIO). L'Autorità ha, infatti, ritenuto che le comunicazioni

<sup>15</sup> Cfr. in particolare, sentenza Tar Lazio n. 7558 del 2009.

predisposte dai professionisti, incentrate sulle operazioni qualificate come “rimodulazione” e “semplificazione”, unite alla possibilità di aderire “gratis” ad altri piani tariffari, sono risultate idonee a indurre in errore i consumatori circa le reali caratteristiche della variazione prospettata, laddove non sarebbe stata evidenziata in maniera univoca la natura dell’iniziativa, che si sostanziava nella modifica *in pejus* delle condizioni economiche dei piani tariffari in essere.

È stata, inoltre, ritenuta particolarmente lacunosa l’informativa resa agli utenti circa la possibilità, riconosciuta direttamente dal legislatore, di recedere dai rispettivi contratti, entro trenta giorni, senza l’obbligo di corrispondere alcun costo. A tal riguardo, è stato inoltre sottolineato che considerare quale *dies a quo* per il decorso di tale termine la ricezione dell’*SMS* da parte degli utenti, veicolato con le predette ambiguità e con notevoli omissioni informative, non sarebbe sufficiente a garantire agli stessi l’esercizio effettivo e consapevole dell’unica forma di tutela contrattuale non onerosa prevista dal nostro ordinamento giuridico, ossia del diritto di recesso, strumento fondamentale per consentire ai consumatori di reagire di fronte a una decisione unilaterale di variare le condizioni economiche fissate al momento della propria accettazione alle offerte commerciali. Le due società sono state sanzionate per 500 mila euro ciascuna.

### ***Velocità di navigazione Internet***

Con riferimento ai servizi Internet, oltre alla particolare appetibilità di un costo contenuto per la fruizione del collegamento, risulta rilevante nel determinare le scelte di acquisto dei consumatori la prospettazione di particolari qualità prestazionali del servizio offerto.

Nel 2009 sono stati conclusi diversi procedimenti che hanno coinvolto i principali operatori attivi a livello nazionale. Tra gli altri appare emblematico un caso condotto nei confronti di Telecom Italia Spa, il principale fornitore di servizi di collegamento Internet a banda larga con tecnologia ADSL, avviato a seguito delle numerose segnalazioni pervenute (PS10 TELECOM - ALICE 7 MEGA). Nel caso esaminato, i consumatori erano indotti a ritenere di poter navigare in Internet a banda larga a una velocità particolarmente elevata, molto superiore a quella che molti utenti poi riuscivano effettivamente a perseguire. Le promozioni disponibili non chiarivano la velocità minima garantita per le diverse offerte e non precisavano in quali condizioni poteva essere raggiunta la velocità massima, ma rinviavano genericamente a una pagina diversa dalla principale. L’operatore, in conclusione, nella propria offerta commerciale ha promesso velocità di navigazione che non era in grado di garantire neppure come valore apicale, ingenerando nei consumatori, peraltro, confusione tra la velocità di navigazione (che rappresenta il parametro “qualitativo” rilevante per il consumatore interessato) e la velocità di accesso (sicuramente superiore).

Analoghe considerazioni sono state svolte a conclusione di procedimenti istruttori che hanno visto coinvolti i principali concorrenti di Telecom (PS545 LIBERO-NAVIGAZIONE ADSL, PS353 TELE2 - ADSL VELOCITÀ DI NAVIGAZIONE; PS1401 FASTWEB - VELOCITÀ DI CONNESSIONE ADSL e PS1890 TISCALI - LIMITAZIONE ADSL).

In particolare, in due dei summenzionati casi sono state verificate ipotesi di navigazione in Internet dell'utente non effettivamente fruite per un errato utilizzo dell'apparecchio di connessione, con richiesta di pagamento per importi anche significativi, dovute al mancato spegnimento del *router*. Al riguardo, l'Autorità ha ritenuto che il professionista non avesse monitorato adeguatamente i consumi e le fatturazioni in tali casi, disattendendo la propria "posizione di garanzia" delineata dal Codice del consumo, intesa come *standard* di diligenza particolarmente elevato richiesto nel settore.

Nell'area in esame l'Autorità ha comminato complessivamente nel 2009 sanzioni per 605 mila euro.

#### ***Mancato riconoscimento del credito residuo***

L'Autorità ha in particolare approfondito le problematiche derivanti dal mancato riconoscimento del credito residuo al momento della migrazione a un altro professionista. Il relativo accordo tra gli operatori di mercato disposto in via regolamentare è stato raggiunto solo alla fine dell'anno 2009, con l'impegno di un automatico riconoscimento del credito maturato sulla scheda dell'operatore *recipient*<sup>16</sup>, e nel corso dell'anno, la prassi utilizzata dagli operatori mobili di non trasferire sulle nuove SIM il credito precedentemente posseduto dall'utente, o di rendere difficoltosa la procedura di rimborso, è apparsa in contrasto con gli obiettivi di cui all'articolo 1, comma 1, della legge 2 aprile 2007, n. 40 volto a garantire il diritto dei consumatori a conservare la disponibilità del credito residuo vietando (a pena di nullità della relativa clausola) agli operatori di telefonia mobile "*la previsione di termini temporali massimi di utilizzo del traffico o del servizio acquistato*".

L'Autorità, nei procedimenti aventi come destinatari i quattro principali operatori di telefonia mobile, ha riconosciuto nuove forme di tutela per l'utente che decida di trasferire il proprio servizio presso altro operatore, riscontrando una violazione degli articoli 20, comma 2, 24 e 25, lettera *d*), del Codice del consumo, in quanto la procedura, basata sulla previsione di una richiesta scritta inviata con documentazione a corredo, determinava un ostacolo non contrattuale, oneroso o sproporzionato,

---

<sup>16</sup> Si veda, in proposito, la delibera n. 353/08/CONS dell'AGCom del 28 giugno 2008 che ha disposto un nuovo termine di 10 mesi per gli operatori mobili per adempiere "*all'obbligo di portabilità del credito residuo in caso di trasferimento dell'utenza presso un altro operatore, ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 del decreto legge 31 gennaio 2007, n. 7, convertito, con modificazioni dalla legge 2 aprile 2007, n. 40, predisponendo tutte le attività tecniche e gestionali necessarie all'adempimento dell'obbligo di legge*".

ai consumatori (PS2911 WIND - SCADENZA CREDITO, PS3795 H3G - SCADENZA CREDITO, PS3088 VODAFONE - SCADENZA CREDITO e PS3089 TELECOM ITALIA - SCADENZA CREDITO). Il totale delle sanzioni comminate alle imprese è stato pari a 400 mila euro.

### ***Passaggio al digitale terrestre***

Nel delicato periodo di passaggio dalla piattaforma analogica a quella digitale, la presenza di pochi operatori sul mercato dei contenuti audiovisivi, soprattutto per quel che concerne i cosiddetti prodotti *premium*, quali ad esempio gli eventi calcistici o le prime visioni cinematografiche, ha spinto ultimi tali soggetti ad adottare comportamenti aggressivi sul mercato cercando di attrarre nuova clientela attraverso massicce campagne pubblicitarie. In particolare, nel caso condotto nei confronti dell'operatore satellitare Sky è emerso che nel mese di marzo 2009 sono stati diffusi, presso vari punti vendita, volantini e *folder* esterni della confezione denominata "*Starter Kit*", volti a promuovere la sottoscrizione dell'abbonamento a Sky (PS3652 SKY - SWITCH OFF ANALOGICO). Il *claim* utilizzato poteva essere percepito dai consumatori nel senso che, cessata la possibile fruizione della televisione analogica, Sky avrebbe rappresentato la principale alternativa all'offerta televisiva; ciò è stato ritenuto strumentale a indurre il consumatore a sottoscrivere un abbonamento sulla base di un presupposto fattuale non corretto.

L'Autorità ha, infine, rilevato che la prospettazione al pubblico dell'abbonamento al servizio satellitare come idoneo a sopperire i disagi del passaggio al digitale terrestre costituisce un elemento atto ad alterare le scelte dei consumatori ai fini dell'adozione di una scelta di consumo consapevole. Il professionista si è, comunque, prontamente attivato per rimuovere le comunicazioni commerciali oggetto di contestazione immediatamente dopo l'avvio del procedimento istruttorio da parte dell'Autorità. L'Autorità ha irrogato alla società interessata una sanzione pari a 150 mila euro.

### ***Concorsi a premio nella telefonia mobile***

Con riguardo alla commercializzazione di contenuti multimediali per cellulari, offerte dagli stessi operatori telefonici, l'Autorità ha avuto modo di analizzare una particolare modalità di promozione di tali servizi, consistente nell'abbinamento a iniziative di concorsi a premio. In un procedimento nei confronti di Telecom Italia Spa è emerso che la partecipazione al concorso a premi veniva promossa attraverso *spot* pubblicitari e, soprattutto, attraverso reiterati *SMS* inviati agli utenti senza fornire adeguate informative su natura, caratteristiche e costi del concorso stesso (PS2140 TIM - CONCORSO "*VINCI 4 FIAT 500*"). In particolare, per

partecipare al citato concorso, l'utente doveva inviare al numero "4500" un SMS, al costo di 1,20 euro, a seguito del quale era consentito scaricare una suoneria scelta dall'utente. Successivamente al primo SMS inviato, l'utente riceveva ulteriori messaggi ai quali rispondere con altri SMS, al costo di 1,20 euro, non indicato nelle comunicazioni del gestore.

L'Autorità ha ritenuto scorretta la procedura di sollecitazione per l'acquisto della prima suoneria e per la partecipazione al concorso, in quanto dava origine a un meccanismo complesso di messaggi commerciali a catena volti a incentivare, in maniera eccessivamente reiterata e invasiva, la partecipazione al concorso stesso. Tali SMS pubblicitari sono stati considerati dall'Autorità sollecitazioni commerciali "non richieste" nonché "ripetute" e, quindi, in contrasto con l'articolo 26, lettera c), del Codice del consumo. La pratica contestata ha determinato una sanzione per la società pari a 300 mila euro.

Analogo procedimento è stato svolto nei confronti di un altro operatore telefonico per un concorso a premi sempre abbinato alla commercializzazione di contenuti multimediali per cellulari (PS2 VODAFONE - VINCI 100 SLK IN 100 GIORNI). In questo caso, la sanzione è stata pari a 200 mila euro.

### ***Pubblicità occulta***

Nel 2009 si è registrato un aumento delle segnalazioni relative a un fenomeno delicato e di particolare rilievo, la pubblicità occulta, che pone il problema della riconoscibilità e della trasparenza delle comunicazioni pubblicitarie.

A tal proposito, l'Autorità ha ribadito con forza la necessità che le sponsorizzazioni, le pubblicità e gli inviti all'acquisto siano chiaramente riconoscibili come tali e distinguibili da qualsiasi altra tipologia di comunicazione, per far sì che i consumatori possano fruire delle indicazioni fornite dai *mass media* senza essere condizionati da stimoli commerciali mascherati in maniera subdola. Il consumatore, infatti, dovrebbe essere posto in grado di decodificare correttamente una indicazione commerciale finalizzata alla promozione ed all'invito all'acquisto, distinguendola da altre tipologie di comunicazione informative e di intrattenimento.

Più in generale, con riguardo al tema del cosiddetto *product placement* (vale a dire della collocazione mediante raffigurazione o anche citazione di marchi commerciali all'interno di film, programmi televisivi, ecc.) assume rilevanza il considerando n. 6 della direttiva 2005/29/CE, il quale prevede espressamente che le disposizioni in essa contenute non pregiudicano le pratiche pubblicitarie e di *marketing* generalmente ammesse, quali il *product placement* consentito, ferma restando l'esigenza di non limitare la capacità del consumatore di prendere una decisione consapevole. Appare sussistere, pertanto, un limite alla liceità del *product placement* onde evitare che, sia in

termini di trasparenza (ovvero di riconoscibilità da parte dei consumatori), sia in termini di modalità di realizzazione e di contenuti, esso non si trasformi in una pratica commerciale scorretta.

Ulteriori elementi di analisi per il completamento del quadro giuridico di riferimento nella valutazione dei confini di liceità del *product placement* sembrano derivare dal recepimento della direttiva 2007/65/CE (cosiddetta “Televisione senza frontiere”). Più specificatamente, la direttiva sopra citata delinea l’obiettivo di adattare e ammodernare le singole norme nazionali in materia di *product placement*, disponendo che l’inserimento di determinati beni o servizi all’interno dei programmi televisivi potrà essere autorizzato a condizione che sia chiaramente identificato come tale all’inizio delle trasmissioni. Peraltro, l’articolo 3-*octies* della direttiva 2007/65/CE esordisce con un divieto all’inserimento di prodotti nelle trasmissioni televisive prevedendo, altresì, deroghe a tale divieto – a meno che lo Stato membro decida diversamente – in riferimento al contenuto di film TV, *fictions*, programmi sportivi e programmi di intrattenimento leggero (varietà), sempre che non ci sia stato corrispettivo economico per l’inclusione nei programmi televisivi in questione di determinati beni o servizi. Nell’ultima parte del citato articolo si fa riferimento a due specifiche forme di *product placement*: a) la fornitura a titolo gratuito di un bene usato per esigenze della produzione televisiva; b) la fornitura gratuita di premi utilizzati in programmi televisivi di giochi a fronte della loro visibilità nei programmi in questione.

Alla luce del contesto normativo sopra delineato, sono stati diversi gli approfondimenti istruttori volti a valutare le violazioni del Codice del consumo, con riferimento alla tematica del *product placement* occulto. In una serie di provvedimenti su tale materia, (*ex multis* PS2862 PUBBLICITÀ OCCULTA – GIOIELLI MY MARA – EUROPE ASSISTANCE – ISOLA DEI FAMOSI, PS2861 PUBBLICITÀ OCCULTA – MONELLA VAGABONDA – PROGRAMMI MEDIASET; PS3011 PUBBLICITÀ – NARDELLI GIOIELLI) l’Autorità ha evidenziato l’esigenza di assicurare una chiara differenziazione tra la comunicazione giornalistica, l’informazione, l’attività di intrattenimento, ecc. da un lato e la sponsorizzazione “commerciale” dall’altro. Infatti, le attività di carattere informativo ricadono nella tutela di cui all’articolo 21 Cost. (libera espressione del pensiero), mentre la pubblicità si colloca nel quadro delle attività di cui all’articolo 41 Cost. (attività di impresa), con le limitazioni di cui all’articolo 43 Cost. (per finalità di carattere generale). L’importo totale delle sanzioni deliberate nei tre casi citati è stato pari a 540 mila euro.

In uno dei casi esaminati è emerso che durante le puntate della trasmissione “*Isola dei famosi 6*”, venivano inserite sponsorizzazioni non trasparenti realizzate attraverso un’artificiosa presentazione della linea di gioielli “*MyMara i gioielli di Mara Venier*” prodotti dalla società Asteria Srl (PS2862 PUBBLICITÀ OCCULTA – GIOIELLI MY MARA – EUROPE ASSISTANCE –

ISOLA DEI FAMOSI). In particolare, nel corso di varie puntate della trasmissione Rai in questione la Sig.ra Mara Venier, opinionista del programma, nonché promotrice e *testimonial* della collezione, aveva scientemente indossato e mostrato i gioielli della collezione “MyMara”, inquadrati più volte con il marchio pienamente riconoscibile. Un’ulteriore prova dell’artificiosità di tali presentazioni dei gioielli in questione derivava dalla circostanza che gli stessi venivano indossati e mostrati più volte, anche da altri partecipanti della trasmissione. L’Autorità ha, infine, ritenuto di procedere a un’ulteriore contestazione anche con riferimento alla condotta sostanziata in un’autonoma fattispecie di pubblicità occulta, sempre nell’ambito del programma “L’Isola dei famosi 6”, attraverso la *clip* andata in onda, nonché attraverso la citazione verbale e il contestuale ringraziamento e l’elogio alla società “Europe Assistance”<sup>17</sup>.

## Credito e assicurazioni

---

### Scenario di riferimento e principi di valutazione

La tutela del consumatore nel settore finanziario e creditizio appare particolarmente importante e delicata nella fase di crisi economica attuale, atteso che un’adeguata azione di controllo sulla scorrettezza degli operatori è più che mai necessaria al fine di restituire alla clientela la fiducia indispensabile per la ripresa della nostra economia.

In tale contesto, alla tradizionale caratterizzazione dell’attività finanziaria, contraddistinta da asimmetrie informative tra fornitori dei servizi e consumatori (dovute, da un lato, alla complessità dei contratti e, dall’altro, alla scarsa competenza specifica del consumatore per comprendere l’esatto contenuto delle operazioni proposte), si aggiunge lo stato particolare di bisogno di molti consumatori nel rendere necessario il massimo rispetto delle regole di trasparenza e correttezza previste in generale per la tutela della clientela e per il settore in particolare.

Circa la competenza dell’Autorità a intervenire in relazione alle pratiche commerciali scorrette poste in essere da operatori dell’industria dei servizi finanziari, stante la coesistenza nell’ordinamento nazionale con il Codice del consumo di una disciplina di settore rappresentata dal decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (“Testo Unico dell’intermediazione finanziaria – TUF”), il Consiglio di Stato ha ritenuto

---

<sup>17</sup> Con sentenza n. 13749/2009, il Tar ha respinto i motivi di ricorso di Magnolia e Rai.

opportuno, in un proprio parere, applicare il principio di specialità al fine di risolvere il conflitto tra le diverse normative. In particolare, il Consiglio di Stato, in ragione delle peculiarità che caratterizzano il settore finanziario, in termini di specificità dei servizi offerti e delle norme settoriali, ha ritenuto che, in via generale, spetti all'Autorità *antitrust* la tutela del consumatore, mentre compete alla Consob la tutela dell'investitore.

Si deve ritenere che, essendo tale parere stato espresso con specifico riguardo alla tutela dell'investitore-consumatore e alla normativa e alle competenze della Consob, esso assuma valore solo con riguardo al caso di specie, non potendo considerarsi analogicamente applicabile in alcun modo all'analisi dell'eventuale riparto di competenze fra l'Autorità e altre istituzioni che si occupano di altri rami del settore.

Con riferimento alle commissioni di massimo scoperto, ovvero alle commissioni introdotte in loro sostituzione dagli istituti bancari, l'Autorità, a seguito delle modifiche normative intervenute nel 2009<sup>18</sup>, ha inviato una segnalazione al Parlamento, al Governo e alla Banca d'Italia. Stante la necessità per gli istituti bancari interessati di rivedere le commissioni *de quo* alla luce delle suddette modifiche normative, nella propria segnalazione l'Autorità ha ritenuto che il Codice del consumo non offrisse le basi giuridiche necessarie per l'adozione di una decisione riguardo le condizioni economiche proposte e ha segnalato tuttavia al Parlamento, al Governo e alla Banca d'Italia gli effetti economici negativi in termini di crescita dei costi per i clienti delle commissioni che hanno sostituito quelle di massimo scoperto, sulla base dell'esame delle condizioni economiche applicate da sette gruppi bancari rappresentativi dell'intero sistema nazionale.

Sempre nel settore bancario, l'Autorità è intervenuta per sanzionare comportamenti che non consentivano una piena esplicazione delle previsioni di cui all'articolo 13 del decreto legge 31 gennaio 2007, n. 7, come convertito dalla legge 2 aprile 2007, n. 40, in tema di cancellazione delle ipoteche in caso di estinzione dei mutui. L'essenza della normativa introdotta dal citato decreto va ritrovata nella previsione che le ipoteche collegate a mutui immobiliari si estinguono automaticamente all'atto dell'estinzione del mutuo e che le banche provvedano a rilasciare al debitore quietanza attestante la data di estinzione del mutuo e a trasmettere al conservatore la relativa comunicazione entro trenta giorni dalla stessa data. Per tre banche, l'Autorità ha rilevato condotte non conformi al dettato normativo, idonee a vanificare le finalità di semplificazione, tempestività e economicità auspiccate dal legislatore.

---

<sup>18</sup> Con legge 28 gennaio 2009, n. 2, di conversione del decreto legge n. 185/08 recante "Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale", è stata ridisciplinata la commissione di massimo scoperto in un'ottica di tutela del consumatore; successivamente, con la modifica introdotta dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, di conversione del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, è stato stabilito un limite massimo alle commissioni trimestrali sulle somme affidate, pari a 0,50%.

È proseguita l'azione di repressione delle pubblicità ingannevoli relative a prodotti bancari. Tra queste, si segnalano quelle che, in un periodo caratterizzato da tassi di interesse estremamente bassi, promettevano rendimenti al di sopra della media di mercato, senza specificare adeguatamente le condizioni per usufruirne. In particolare, non si faceva menzione della necessità di vincolare le somme versate al conto corrente per un periodo temporale minimo (annuale) e la presenza di una soglia di giacenza minima solamente oltre al quale viene corrisposto il rendimento prospettato.

Il settore del credito al consumo ha conosciuto un arresto del proprio sviluppo nel 2009, ma non per tutte le tipologie di prodotti offerti. Un'attenta vigilanza sulle condotte delle imprese appare indispensabile in particolar modo per i prestiti concessi a fronte della cessione del quinto dello stipendio o della pensione. Nell'anno in esame, l'Autorità ha sanzionato anche nel settore dei prestiti personali o finalizzati numerosi operatori i quali diffondevano messaggi che, oltre a non contenere puntuali indicazioni sul TAEG (Tasso annuo effettivo globale, un indicatore del costo del finanziamento comprensivo di tutte le spese accessorie), inducevano in errore i destinatari in merito alla qualificazione dell'operatore pubblicitario e ai tempi di erogazione del finanziamento.

Sempre nell'ambito del credito al consumo, particolarmente diffuse e gravi sono risultate le pratiche scorrette per le carte *revolving*, contraddistinte dai più elevati tassi di interesse rispetto ad altri prodotti di credito al consumo, le cui caratteristiche economiche non venivano indicate chiaramente al consumatore. Diffusa è risultata anche la pratica, nella grande distribuzione, di collocare carte *revolving* con proprio marchio, senza distinguerle adeguatamente dalle più comuni carte fedeltà, che al contrario delle prime sono gratuite, o quella di abbinare alla carta una polizza assicurativa, fatta ritenere obbligatoria.

## **Principali aree di intervento**

### ***Segnalazione sulle commissioni di massimo scoperto***

Nel dicembre 2009, l'Autorità, ai sensi e per gli effetti di tutela dei consumatori di cui all'articolo 47 della legge 23 luglio 2009, n. 99, ha inviato al Parlamento, al Governo e alla Banca d'Italia una segnalazione nella quale ha formulato alcune osservazioni in merito alle nuove strutture commissionali introdotte dagli istituti bancari in sostituzione della commissione di massimo scoperto a seguito dell'entrata in vigore della legge 28 gennaio 2009, n. 2, di conversione del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, recante "*Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale*".

L'articolo 2-bis, comma 1, del citato decreto, infatti, ha eliminato le

commissioni di massimo scoperto nel caso in cui il saldo del cliente risulti a debito per un periodo inferiore a trenta giorni o a fronte di utilizzi in assenza di fido, stabilendo anche che il corrispettivo per la messa a disposizione di fondi sia predeterminato, unitamente al tasso debitore, con patto scritto non rinnovabile tacitamente, in misura proporzionale all'importo e alla durata dell'affidamento richiesto dal cliente.

A seguito dell'entrata in vigore di tale disposizione, numerosi istituti bancari hanno introdotto nuove commissioni conformi alle modifiche normative. Alla luce di tali modifiche, tuttavia, l'Autorità ha ritenuto di dover riaprire i procedimenti istruttori sulla materia conclusi nel dicembre 2008 nei confronti di quattro banche, al fine di verificare la compatibilità delle nuove commissioni con gli impegni assunti all'epoca dalle parti, volti a migliorare il contenuto della documentazione informativa e contrattuale offerta ai consumatori in relazione alle commissioni di massimo scoperto.

L'Autorità in ordine a queste nuove commissioni ha rilevato, al termine di un'analisi effettuata sulle condizioni economiche applicate alla clientela privata dai principali gruppi bancari nazionali, un innalzamento dei costi per i correntisti sia con riferimento agli affidamenti sia agli scoperti di conto corrente.

Con riguardo agli affidamenti, le nuove condizioni risultavano peggiorative rispetto alle precedenti, sino all'entrata in vigore della legge 3 agosto 2009, n. 102, di conversione del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, recante *“Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali”*. In particolare, l'articolo 2, comma 2, di tale decreto ha stabilito un tetto dello 0,50%, per trimestre dell'importo dell'affidamento al corrispettivo per la messa a disposizione delle somme. Sino a quel momento, infatti, le nuove commissioni prevedevano aliquote trimestrali che variavano dallo 0,90% all'1,50% trimestrale, ovvero aliquote annue tra il 3,60% e il 6%. Si trattava, infatti, di aliquote che in via generale risultavano peggiorative rispetto alla commissione di massimo scoperto quando gli utilizzi delle somme avvenivano entro il fido e più vantaggiose quando si verificava uno sconfinamento rispetto alla somma affidata, penalizzando così i comportamenti dei clienti virtuosi. Le nuove commissioni avevano inoltre una struttura regressiva, risultando mediamente più penalizzanti per i clienti che avevano un fido minore. Con l'ultimo intervento normativo, pertanto, le nuove commissioni sono state rese più vantaggiose essendo stato notevolmente ridotto il loro importo per ogni livello di credito concesso, già a partire da un ammontare di utilizzo di quest'ultimo superiore alla metà.

Con riguardo agli utilizzi di somme oltre la disponibilità del conto corrente, è emerso che, considerando importi e durate degli scoperti rappresentativi di un comportamento medio dei correntisti privi di fido, le nuove condizioni economiche si presentano sostanzialmente più onerose. Infatti, relativamente ai gruppi bancari oggetto di analisi, nella maggior parte

casi le nuove condizioni economiche sono risultate peggiorative rispetto a quelle previste prima dell'entrata in vigore della legge n. 2/09, in una misura che varia da circa il doppio sino a quindici volte.

### *Carte di credito*

Nel 2009 l'Autorità ha concluso sette procedimenti relativi a operatori che commercializzavano carte di credito in maniera non trasparente.

In due casi, al consumatore veniva offerto un finanziamento finalizzato all'acquisto di beni di consumo, senza informarlo che l'accensione di detto finanziamento avrebbe assunto la forma della concessione di una carta di credito *revolving*, comportante oneri aggiuntivi rispetto al finanziamento classico, in violazione degli articoli 21 e 22 del Codice del consumo (PS1821 AGOS – ACQUISTO TELEVISORE, PS612 ACQUISTO PORTATILE ACER). La seconda pratica presentava anche profili di aggressività, in violazione degli articoli 24 e 25, lettera *a*), del Codice del consumo, in quanto le modalità di conclusione del contratto non erano tali da garantire un'univoca acquisizione del consenso del consumatore all'apertura della linea di credito, utilizzabile mediante carta *revolving*, in occasione del finanziamento per l'acquisto di un prodotto.

In altri casi l'operatore offriva prestiti personali e finalizzati all'acquisto di tipo tradizionale, riservandosi di emettere successivamente carte di credito *revolving* intestate ai clienti che avessero sottoscritto i finanziamenti (PS1821 AGOS – ACQUISTO TELEVISORE, PS612 ACQUISTO PORTATILE ACER, PS2873 CONSEL – CARTA DI CREDITO NON RICHIESTA, PS2940 DUCATO – CARTA REVOLVING MAI RICHIESTA). Le carte erano, quindi, emesse all'insaputa e senza il consenso dei consumatori, in violazione degli articoli 24 e 25, lettera *a*), del Codice del consumo. La mancanza di informazioni sulla facoltà di emissione successiva della carta è stata dichiarata contraria agli articoli 21 e 22 del Codice del consumo (PS612 ACQUISTO PORTATILE ACER).

In due casi la commercializzazione della carta di credito *revolving*, non in abbinamento a un prestito finalizzato, è avvenuta senza un'adeguata evidenziazione della natura, delle caratteristiche e delle modalità di funzionamento di tale strumento di credito, in violazione degli articoli 21 e 22 del Codice del consumo (PS2873 CONSEL – CARTA DI CREDITO NON RICHIESTA, PS2940 DUCATO – CARTA REVOLVING MAI RICHIESTA).

Un'altra tipologia di comportamenti scorretti ha riguardato l'emissione, da parte di esercizi commerciali, in collaborazione con società finanziarie, di carte di credito *revolving*, senza specificare adeguatamente tale particolare natura delle carte e la loro diversità dalle comuni carte fedeltà emesse dalle catene della grande distribuzione. Queste ultime, infatti, sono normalmente gratuite, a differenza delle carte *revolving* che comportano costi di gestione (PS1720 RINASCENTE CARD – PAGAMENTI RATEIZZATI, PS2760 ACCORD ITALIA – CARTA AUCHAN ACCORD, PS2797 COIN – COINCARD, PS2940 DUCATO – CARTA

REVOLVING MAI RICHIESTA). Tali pratiche presentavano natura ingannevole, in violazione degli articoli 21 e 22 del Codice del consumo, in particolare quando la carta rilasciata al consumatore prevedeva entrambe le funzionalità (carta fedeltà e carta *revolving*), senza che tale doppia natura fosse sufficientemente chiarita (PS2797 COIN – COINCARD).

Le pratiche oggetto dei casi precedenti sono state considerate anche aggressive, ai sensi degli articoli 24 e 25, lettera *a*), in quanto il consumatore è indotto a sottoscrivere l'offerta della carta in circostanze che non gli consentono di esprimere un consenso consapevole, ovvero presso l'esercizio commerciale, in condizioni psicologiche e ambientali che non permettono la lettura delle condizioni generali di contratto o la richiesta delle informazioni necessarie a chiarire la natura del contratto e le caratteristiche del servizio.

Infine, in quattro dei casi precedentemente descritti, i professionisti hanno anche abbinato ai finanziamenti offerti polizze assicurative, senza informare adeguatamente i consumatori della facoltatività e non obbligatorietà di tali vendite congiunte, in violazione degli articoli 21 e 22 del Codice del consumo.

L'Autorità ha irrogato in quest'area di intervento sanzioni complessive per 3,75 milioni di euro.

### *Credito al consumo*

Nel corso del 2009, l'Autorità ha concluso diversi procedimenti istruttori nei confronti di operatori del settore del credito al consumo, con riferimento ad alcuni messaggi pubblicitari da questi diffusi principalmente a mezzo stampa e/o volantini pubblicitari<sup>19</sup>.

In particolare, l'Autorità è stata chiamata a valutare la corretta indicazione degli elementi essenziali da cui poter ricavare le condizioni economiche di erogazione dei finanziamenti e l'incidenza delle voci che partecipano alla determinazione dei costi complessivi degli stessi.

All'esito delle verifiche effettuate nel corso delle diverse istruttorie, si è riscontrato che i messaggi, riportando delle indicazioni relative ad alcuni esempi di prestiti e delle relative rate di rimborso, non indicano chiaramente gli elementi essenziali da cui ricavare gli esatti costi del finanziamento. In alcuni casi, infatti, il TAEG, indicatore che consente al consumatore di valutare e calcolare l'esatto importo dell'intera operazione finanziaria, non viene indicato; mentre in altri è unicamente indicato attraverso una "forbice" che appare troppo generica e non consente al consumatore di valutare correttamente l'offerta.

<sup>19</sup> PS2316 EURO FIDITALIA, PS23159 EURO CONTRIBUTI, PS1512 DOMINVEST; PS1321 EUROFIN, PS887 SOLO MUTUI, PS2292 GLOBALFIN, PS2293 ARGO, PS2294 ASFINA, PS1320 SAN MATTEO FINANZA RTICA, PS2298 ITALCREDI, PS2299 ITALMONEY NETWORK, PS2295 SERVIZI FINANZIAMENTI, PS1079 AMBROSIANA FINANZIAMENTI RITENUTE ECCESSIVE, PS1185 COSMOFIN AMBIGUITÀ TAEG, PS1786 ITALSERFIN OMESSA INDICAZIONE TAN E TAEG, PS3468 PUBBLICITÀ FINANZIAMENTI, PS3574 TRONY FINANZIAMENTO SENZA INTERESSI, PS3576 EXPERT INTERESSI ZERO, PS4208 POLIZZI SALVATORE OMESSA INDICAZIONE TAN E TAEG, PS3502 EUREKA FINANZIAMENTI OMESSA INDICAZIONE TAEG, PS3653 PRESTITALIA E MADAFIN FINANZIAMENTI, PS4379 GRUPPO INTERMIDIA PRESTITI, PS983 NEW SEFIN OMESSA INDICAZIONE TAN.

Il settore finanziario rientra tra quelli che si contraddistinguono per la forte asimmetria informativa esistente tra operatori economici e consumatori. In tale contesto, l'assenza di puntuali indicazioni circa il TAEG non consente quindi al consumatore di valutare l'effettiva convenienza dell'offerta anche in raffronto ad altre simili, perché lo priva di un'informazione essenziale per avere contezza del costo complessivo dell'operazione, ovvero del costo inclusivo degli interessi e di tutti gli oneri da sostenere per utilizzare il credito.

Un ulteriore profilo di ingannevolezza è emerso in taluni casi relativi ad alcuni operatori che non erogano direttamente i finanziamenti come i messaggi lascerebbero credere, ma sono abilitati a svolgere unicamente attività di mediazione creditizia. L'attività di "*mediazione creditizia*" presuppone, infatti, che i potenziali clienti non abbiano, in realtà, alcuna certezza circa la tempistica e la concreta possibilità di ottenere il prestito, atteso che il finanziamento viene erogato da un ente terzo. Anche sotto tale aspetto, pertanto, si è riscontrata l'ingannevolezza dei messaggi laddove omettono di specificare che l'effettiva erogazione del finanziamento è rimessa all'ente erogante e pertanto non può essere garantita.

Di conseguenza, l'Autorità ha ritenuto che le pratiche commerciali in esame risultassero scorrette ai sensi degli articoli 20 e 22 del Codice del consumo, in quanto contrarie alla diligenza professionale e idonee a falsare il comportamento del consumatore medio cui erano destinate.

L'Autorità ha irrogato in quest'area di intervento sanzioni complessive per 1,2 milioni di euro.

### ***Cancellazione delle ipoteche***

Nel 2009, l'Autorità ha concluso alcuni procedimenti istruttori concernenti l'applicazione della disciplina in materia di cancellazione semplificata dell'ipoteca, sanzionando tre banche (PS1130 INTESA SANPAOLO - CANCELLAZIONE IPOTECA; PS1480 ITALFONDIARIO - CANCELLAZIONE IPOTECA; PS1481 BNL - CANCELLAZIONE IPOTECA).

Le istruttorie sono state avviate a seguito delle segnalazioni di associazioni di consumatori e di singoli consumatori, che evidenziavano la scorrettezza delle pratiche poste in essere dalle banche, consistenti nella mancata applicazione delle norme sulla procedura semplificata di cancellazione delle ipoteche, di cui al decreto legge 31 gennaio 2007, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 aprile 2007, n. 40.

Tale normativa dispone, infatti, che le ipoteche collegate a mutui immobiliari si estinguano automaticamente all'atto dell'estinzione del mutuo. La banca è tenuta, pertanto, a rilasciare al debitore quietanza attestante la data di estinzione del mutuo e a trasmettere al conservatore la relativa comunicazione entro trenta giorni dalla stessa data. Per i mutui estinti prima dell'entrata in vigore della normativa citata, la procedura viene

avviata a seguito di richiesta del debitore ed è del tutto gratuita, mentre per quelli terminati successivamente essa deve essere avviata automaticamente dall'istituto contestualmente all'estinzione.

Nel corso del procedimento, l'Autorità ha accertato che le banche oggetto di istruttoria avevano negato o comunque ostacolato la cancellazione gratuita delle ipoteche da parte dei mutuatari, prevista dalla legge, venendo meno agli obblighi di diligenza professionale e fornendo informazioni incomplete o non veritiere alla clientela. In particolare, nel caso di due istituti bancari, l'Autorità ha rilevato una pratica commerciale consistente nel consigliare ai consumatori di rivolgersi a un notaio a proprie spese per ottenere la cancellazione dell'ipoteca: tale pratica è stata considerata ingannevole in violazione degli articoli 21 e 23, comma 1, lettera *t*), del Codice del consumo, in quanto le banche interessate, rappresentando falsamente la disciplina della materia e le opportunità offerte alla clientela, hanno orientato le scelte dei consumatori verso la procedura più onerosa implicante l'intervento del notaio. Inoltre, nel caso di un altro istituto bancario, l'Autorità ha rilevato una pratica commerciale consistente nell'adozione di comportamenti dilatori rispetto alla fruibilità delle nuove disposizioni sulla cancellazione dell'ipoteca: anche tale pratica è stata considerata aggressiva e, pertanto, in violazione degli articoli 24 e 25, comma 1, lettera *d*), del Codice del consumo, in quanto la condotta ostruzionistica del professionista ha comportato una tale dilatazione dei tempi per il rilascio della quietanza al debitore e per la trasmissione al conservatore della relativa comunicazione, da costituire un ostacolo non contrattuale imposto al consumatore in relazione all'esercizio di un diritto. Infine, limitatamente a uno dei professionisti coinvolti, è stata ritenuta sussistente anche la violazione dell'articolo 26, comma 1, lettera *d*), del Codice del consumo, con riferimento al comportamento consistente nel sistematico mancato riscontro delle richieste inoltrate dai consumatori per sollecitare l'attivazione della procedura in parola.

In ragione di ciò, l'Autorità ha irrogato alle banche sanzioni complessive per 720 mila euro.

### ***Messaggi pubblicitari relativi a prodotti bancari***

Nel settembre 2009, l'Autorità si è pronunciata sulla scorrettezza di due pratiche commerciali poste in essere da CheBanca! Spa nell'ambito delle attività di *marketing* funzionali alla commercializzazione di due distinti prodotti, denominati Conto Tascabile e Conto Deposito (PS/1904 CHE BANCA! SPOT TELEVISIVO). La prima condotta, relativa alla prospettazione del Conto Tascabile come “*un'alternativa al conto corrente*” senza specificarne l'esatta natura di strumento di pagamento (carta di pagamento) e senza alcuna indicazione in ordine alla tempistica degli addebiti in caso di utilizzo della carta, è stata ritenuta ingannevole ai sensi degli articoli 20, 21 e 22 del Codice del consumo. Quanto

alla condotta afferente al Conto Deposito, è stata riscontrata l'ingannevolezza, ai sensi degli articoli 20 e 22 del Codice del consumo, dello *spot* pubblicitario diffuso, che prospettava la possibilità di fruire di interessi nella misura del 4,70%, senza illustrare con chiarezza che tale rendimento era subordinato al vincolo per dodici mesi delle somme depositate. Complessivamente, la sanzione irrogata all'operatore per le due pratiche commerciali scorrette ammonta a 125 mila euro.

Nel settembre 2009, si è concluso un intervento nei confronti di Citibank International Plc, in merito alla pratica commerciale posta in essere nel quadro delle attività di commercializzazione della carta di credito denominata "Citi Travel Pass", che ha comportato la violazione degli articoli 20, 21 e 22 del Codice del consumo (PS/2778 PROMOZIONE CITI TRAVEL PASS-BIGLIETTI AEREI GRATUITI). In particolare, nei messaggi pubblicitari diffusi, Citibank prometteva l'attribuzione a titolo gratuito a favore del titolare della carta, dopo il primo utilizzo della stessa, di due biglietti aerei di andata e ritorno per una destinazione che il fruitore era chiamato a scegliere tra cinque città europee indicate dal professionista, omettendo di indicare che sul titolare gravavano le spese relative a tasse aeroportuali, tasse di gestione della pratica e del bagaglio, supplementi carburante, costi dell'assicurazione e tasse supplementari locali. Inoltre, con riguardo alle dimensioni estremamente ridotte del carattere utilizzato per le condizioni generali di contratto, è stato ritenuto che le informazioni fornite fossero oggettivamente inidonee a consentire al consumatore la consapevole adozione della decisione di sottoscrivere una proposta avente ad oggetto l'emissione della carta di credito e la costituzione del sottostante rapporto contrattuale. La pratica è stata sanzionata con un'ammenda pari a 60 mila euro.

Nel dicembre 2009, l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio nei confronti di Banca Mediolanum Spa, con riferimento alla diffusione, su numerosi mezzi di comunicazione, di un messaggio pubblicitario relativo a un nuovo prodotto di conto corrente denominato Mediolanum Freedom che, tramite un meccanismo automatico di alimentazione a favore di una polizza vita emessa dalla compagnia di assicurazioni Mediolanum Vita Spa, garantiva un elevato rendimento netto sulle giacenze oltre una determinata soglia (PS/3743 BANCA MEDIOLANUM – CONTO MEDIOLANUM FREEDOM). Sulla base delle risultanze istruttorie, l'Autorità ha accertato che nei messaggi pubblicitari diffusi sono state fornite informazioni inesatte e incomplete in relazione alle caratteristiche e alle condizioni economiche dell'offerta. In particolare, è stato rilevato che alcuni *spot* televisivi omettevano ogni indicazione circa l'esistenza e l'ammontare - peraltro elevato - di una soglia infruttifera, al di sotto della quale non si applicava il rendimento promesso. Altresì, sono state ritenute ingannevoli le modalità, convenientemente modificate dal professionista nel corso del procedimento, con cui si prospettava il collegamento tra il conto corrente, la polizza vita e il

funzionamento del meccanismo di interazione tra gli stessi. In ragione di ciò, l’Autorità ha ritenuto che la condotta integrasse una violazione degli articoli 20, 21 e 22 del Codice del consumo, irrogando a Banca Mediolanum una sanzione amministrativa pari a 200 mila euro.

## Agroalimentare, farmaceutico e trasporti

---

### Scenario di riferimento e principi di valutazione

#### *Trasporti*

Anche nel settore dei trasporti, il secondo anno di applicazione della disciplina sulle pratiche commerciali scorrette ha permesso all’Autorità di consolidare e ampliare il proprio ambito d’intervento, consentendo un’ampia valutazione del comportamento dei professionisti nei rapporti commerciali con i consumatori.

Nel comparto del trasporto aereo l’Autorità è intervenuta, sia d’ufficio che a seguito di segnalazioni, nei confronti di tre operatori *low cost*, da un lato sanzionando la scorrettezza di alcuni aspetti delle rispettive campagne pubblicitarie e dall’altro intervenendo su specifici comportamenti commerciali, quali quelli relativi alla trasparenza tariffaria, sia nelle campagne pubblicitarie che nei sistemi di prenotazione, e alle condizioni di offerta dei servizi, ad esempio con riguardo all’esistenza di limitazioni quantitative e/o temporali per le tariffe reclamizzate, alle cancellazioni dei voli programmati e alle procedure di rimborso dei biglietti. A tal riguardo, l’intervento dell’Autorità si è caratterizzato per la scelta di contestare nell’ambito di un unico procedimento istruttorio più pratiche commerciali scorrette, ognuna delle quali è stata poi oggetto di separata sanzione amministrativa pecuniaria.

Nel 2009, è stata inoltre affrontata la tematica relativa alle richieste di supplemento carburante formulate dai *tour operator* (di seguito anche T.O.) ai consumatori che avevano acquistato un pacchetto turistico, in ragione di un intervenuto aumento del costo del carburante. A tal riguardo, gli interventi istruttori dell’Autorità hanno accertato la scorrettezza delle modalità complessive con cui alcuni T.O. richiedevano ai clienti, in prossimità della partenza, un supplemento carburante, esercitando il diritto riconosciuto loro dallo stesso Codice del consumo di aumentare unilateralmente il prezzo di un pacchetto turistico “*tutto incluso*”, in caso di sopravvenuto aumento del prezzo del carburante aereo o di variazione al rialzo del tasso di cambio euro/dollaro. In particolare, i consumatori non erano adeguatamente informati sui

parametri utilizzati per il calcolo di tale eventuale supplemento e le richieste dei T.O. risultavano frequentemente di importo superiore a quanto gli stessi avevano dovuto versare ai vettori aerei.

Una particolare attenzione è stata prestata anche al settore del noleggio autoveicoli, individuando specifiche pratiche scorrette da parte di due operatori del settore, con riferimento ai prezzi e alle caratteristiche del servizio offerto. In questo settore l'Autorità è intervenuta anche tramite *moral suasion*, con riferimento ai servizi di informazione telefonica a pagamento resi da imprese di trasporto: ad alcuni professionisti è stato chiesto di chiarire la natura onerosa del servizio, ad altri, che avevano istituito tale modalità di contatto con l'utenza per procedure di rimborso previste dal titolo di viaggio ovvero per mere informazioni relative a un servizio pubblico, è stata contestata l'esclusiva previsione di una modalità di contatto a pagamento.

### ***Grande Distribuzione Organizzata***

Nel 2009, il settore della Grande Distribuzione Organizzata (di seguito anche GDO) è stato interessato da numerosi procedimenti, 15 conclusi e 3 in corso di svolgimento, attivati da un consistente flusso di segnalazioni da parte dei consumatori, anche attraverso il *call center* dell'Autorità. In forza della nuova disciplina e dei nuovi poteri adesso affidatale, l'Autorità ha cercato di verificare in modo ampio e sistematico la possibile scorrettezza di un certo numero di pratiche ricorrenti nell'ambito della distribuzione commerciale, andando a specificare gli obblighi di correttezza e diligenza nei riguardi dei consumatori che gravano sui professionisti di questo settore.

I procedimenti hanno interessato distinti e specifici profili delle numerose promozioni effettuate dagli operatori del settore, riconducibili principalmente: *i)* alla mancanza presso i punti vendita dei prodotti oggetto di promozione, fin dall'inizio della promozione o dopo i primissimi giorni; *ii)* all'applicazione di sconti e prezzi non veritieri; *iii)* a condizioni non chiare circa l'offerta di buoni spesa, e, *iv)* con riferimento alle promozioni sottocosto, all'applicazione di prezzi superiori al costo di acquisto o a omissioni circa la durata della vendita promozionale.

Nell'ambito di due procedimenti è stato affrontato specificamente il problema della responsabilità della pratica: nel primo caso, in cui risultava coinvolta una centrale d'acquisto, si sono ritenute parimenti responsabili della pratica commerciale sia il rivenditore al dettaglio che la centrale d'acquisto, avendo quest'ultima coordinato la definizione dei contenuti della promozione. Nel secondo caso, riguardante un rapporto di *franchising*, è stato evidenziato che l'impresa *franchisor* svolge una funzione essenziale nella predisposizione delle comunicazioni pubblicitarie relative alle promozioni delle imprese affiliate e risulta, pertanto, parimenti responsabile della diffusione delle informazioni contenute nei messaggi promozionali.

### *Settore alimentare e farmaceutico*

Nel 2009, l'intervento dell'Autorità in merito ai prodotti alimentari si è ulteriormente concentrato sul tema dei *claim* salutistici, utilizzati dalle imprese per promuovere prodotti alimentari di largo consumo, sulla base dei principi fondamentali contenuti nel Regolamento CE n. 1924/2006, relativo alle indicazioni nutrizionali e sulla salute (cosiddetto Regolamento *Claims*). In tal senso, l'Autorità ha esteso la valutazione di scorrettezza oltre il contenuto di specifici *claim* utilizzati per promuovere i prodotti e ha riguardato le complessive modalità di presentazione dei prodotti, sanzionando i messaggi che veicolavano informazioni di carattere medico-scientifico al fine di indurre nei consumatori un fittizio bisogno rispetto al prodotto presentato.

Va altresì segnalato l'esame svolto su *claim* ambientali utilizzati in una campagna pubblicitaria di un prodotto alimentare. In tale ambito si è espressamente declinato che la chiarezza e veridicità di tali vantii richiede che tutte le informazioni veicolate e utilizzate debbano essere attendibili e verificabili con riscontri scientifici e documentali.

Nel 2009, con riguardo ai messaggi promozionali di prodotti cosmetici, l'Autorità ha ritenuto opportuno intervenire avviando otto procedimenti, di cui quattro ancora in corso. A tal riguardo, l'Autorità ha fatto specifico riferimento alle informazioni tecniche fornite dall'IFO (Istituti Fisioterapici Ospitalieri), in relazione alle sostanze contenute nei prodotti e alla loro efficacia, nonché alle indicazioni necessarie alla corretta comprensione delle sperimentazioni presentate dai professionisti.

Infine, l'Autorità ha esaminato varie campagne promozionali relative a prodotti per capelli, nell'ambito di cinque procedimenti, di cui uno tuttora in corso. Anche in questo caso, il vanto di efficacia veniva supportato dall'asserita innovatività del prodotto, dagli studi e/o riconoscimenti scientifici ottenuti o ancora dalla copertura brevettale senza, tuttavia, fornire precise indicazioni riguardo alla natura, all'ambito di operatività e agli effetti del prodotto reclamizzato che, in più di un caso, lasciavano intendere l'idoneità dello stesso a fornire una risposta risolutiva a diverse disfunzioni. Al riguardo, è stato consolidato l'orientamento in base al quale i messaggi che promuovono la vendita di prodotti cosmetici anticaduta non possono attribuire agli stessi proprietà curative o immediatamente risolutive del problema, essendo quest'ultime incompatibili con la natura stessa dei prodotti; gli operatori del settore sono inoltre tenuti a mostrare una particolare diligenza, in considerazione della specifica sensibilità al problema della calvizie da parte dei consumatori destinatari di tali messaggi.

## *Principali aree di intervento*

### *Offerte promozionali e altre pratiche nei trasporti aerei*

Nel corso del 2009 sono stati conclusi tre procedimenti volti a verificare la correttezza delle offerte commerciali proposte dai vettori aerei, dei sistemi di prenotazione *on line* e delle informazioni fornite sui diritti dei consumatori, ad esempio in caso di mancato imbarco.

In un primo caso, relativo alla società Wind Jet Spa, l'Autorità ha ritenuto che il vettore avesse adottato differenti pratiche scorrette risultanti dalle pagine *web* dedicate alla prenotazione dei voli (PS475 WINDJET - TASSA ECCEDEXA BAGAGLI). In particolare, non venivano precisate con sufficiente chiarezza le limitazioni relative al trasporto bagagli con riferimento al numero massimo di colli trasportabili, alle somme da corrispondere da parte dei passeggeri per i chilogrammi in eccesso rispetto alla franchigia stabilita e al divieto di cumulare il peso dei bagagli con quello degli altri passeggeri inclusi nella medesima prenotazione. Sul sito Internet la compagnia si limitava a rappresentare che “(...) *Il limite di peso in franchigia da imbarcare è di 15 Kg per i voli nazionali e di 20 Kg per quelli internazionali. Nel caso in cui si eccedano queste limitazioni, verranno applicati specifici sovrapprezzi. (...)*”, cosicché il consumatore non era messo in condizione di conoscere il prezzo, le condizioni e le limitazioni del servizio, quali l'impossibilità di cumulare il peso di più bagagli se riferiti a passeggeri ricompresi nell'ambito della medesima prenotazione o di trasportare gratuitamente più di un bagaglio se il peso complessivo trasportato risultava nei limiti della predetta franchigia.

L'Autorità ha inoltre ritenuto scorretta la pratica relativa all'adesione alla polizza assicurativa facoltativa, in quanto questa non si realizzava mediante una dichiarazione espressa, bensì attraverso un meccanismo di silenzio assenso: il consumatore era chiamato a rinunciare a tale clausola mediante la rimozione dell'apposito segno grafico (*opt out*). In tal modo i consumatori venivano indotti dallo stesso meccanismo di prenotazione ad acquistare un servizio accessorio e facoltativo, proprio in ragione della selezione automatica già predefinita dal professionista.

Anche le modalità di pubblicizzazione dei diritti dei passeggeri in caso di negato imbarco, volo cancellato o volo ritardato di almeno due ore, così come definiti dal Regolamento CE n. 261/2004, non sono apparse di immediata fruibilità e conoscibilità. Tali diritti venivano infatti parzialmente menzionati nell'ambito dei *Termini e condizioni* di contratto, ma senza fornirne un elenco sintetico che li rendesse facilmente accessibili e conoscibili ai consumatori. L'Autorità ha sanzionato il professionista per un importo complessivo pari a 408 mila euro.

L'Autorità ha ritenuto scorrette anche una pluralità di pratiche commerciali poste in essere dalla società Blue Panorama Airlines Spa, operante

con il marchio Blu-express (PS2145 BLUEXPRESS - COMMISSIONI NON CHIARE).

In particolare, sono state contestate alla società le modalità di prospettazione grafica di taluni messaggi pubblicitari, diffusi tramite cartellonistica stradale, a mezzo stampa, nonché sull'*home page* del sito Internet, volti a promuovere prezzi particolarmente vantaggiosi per alcune tratte da Roma Fiumicino verso destinazioni italiane ed estere. Tali promozioni non rendevano evidenti le effettive condizioni di offerta, poiché omettevano o riportavano in modo assolutamente inadeguato e in caratteri nettamente ridotti rispetto ai *claim* principali, significative limitazioni (quali il periodo di validità dell'offerta o i costi aggiuntivi richiesti per l'acquisto tramite carta di credito) che costituivano elementi essenziali e caratteristici dell'offerta stessa, cosicché i consumatori erano indotti a ritenere che, per le tratte indicate, i prezzi pubblicizzati fossero quelli ordinariamente praticati dalla compagnia.

Sotto un altro profilo, ovvero in relazione al numero di posti messi a disposizione dei consumatori, è emerso che le offerte erano valide solo in alcuni giorni del mese e non per tutti i voli previsti nei diversi giorni di operatività e che il numero di posti complessivamente offerti in promozione corrispondeva a una percentuale esigua della capacità complessiva del vettore, rendendo l'offerta assolutamente non congrua rispetto a quanto prospettato nel messaggio e all'ampia diffusione della campagna pubblicitaria. Nella propria valutazione l'Autorità ha ritenuto che, a tale importante campagna promozionale, diffusa attraverso una pluralità di mezzi di comunicazione e che raggiungeva e sollecitava una notevole quantità di consumatori, come nel caso di specie, il professionista dovesse far corrispondere un'adeguata parte della sua offerta; tale pratica è stata pertanto considerata scorretta ai sensi dell'articolo 23, comma 1, lettera e), del Codice del consumo.

Nelle medesime pagine *web* dedicate al sistema di prenotazione dei voli, inoltre, la natura dei singoli elementi che compongono le *Tasse e Oneri aeroportuali* non consentiva al consumatore di comprendere quali tra di essi fossero eventualmente soggetti a rimborso in caso di acquisto del biglietto aereo e successiva rinuncia al volo; in particolare, il *fuel surcharge* era inserito all'interno delle tasse, ingenerando nel consumatore false aspettative di rimborso del relativo ammontare in caso di rinuncia successiva al volo.

Sono state ritenute infine scorrette le procedure previste per ottenere il rimborso del biglietto aereo non fruito. In particolare, la compagnia poneva a carico del consumatore il pagamento di una cifra considerevole, pari a 15 euro per costi amministrativi, nonché l'obbligatorietà di contattare il *call center* del professionista, raggiungibile attraverso un numero telefonico a pagamento (199). Si è ritenuto che tale procedura rendesse, di fatto, non esercitabile il diritto al rimborso e/o ne annullasse sostanzialmente l'utilità, dal momento che risultava una sostanziale coincidenza fra l'importo del

rimborso e l'ammontare della *fee* richiesta, con l'effetto di scoraggiare il consumatore ad avanzare la sua legittima richiesta o comunque a rendere inutile l'esercizio di tale diritto. La pratica adottata da Blue Panorama non permetteva inoltre ai consumatori di individuare con precisione i costi ai quali andavano incontro nel caso di annullamento di un viaggio.

Infine, anche per tale vettore sono state ritenute scorrette le modalità di proposizione al pubblico, sul sito Internet della compagnia, della polizza assicurativa facoltativa (anche qui predefinita secondo un meccanismo di silenzio – assenso), nonché le informazioni rese ai consumatori circa i diritti loro riconosciuti dal Regolamento CE n. 261/2004, apparse del tutto inadeguate e incomplete. L'Autorità ha sanzionato il professionista per un importo complessivo pari a 150 mila euro.

Anche nell'ambito del procedimento avviato nei confronti della società Myair.com Spa l'Autorità ha sanzionato un insieme di pratiche tipiche del comparto del trasporto aereo (PS168 MYAIR). In primo luogo, la procedura di acquisto dei biglietti sul sito *www.myair.com* era strutturata in modo tale da presentare all'utente, al momento in cui effettuava la scelta del biglietto aereo, un prezzo che non corrispondeva al costo di acquisto finale. Il prezzo indicato nella schermata iniziale, infatti, si incrementava progressivamente durante il processo di prenotazione per effetto di altre voci, quali tasse e supplementi. Si è ritenuto che l'indicazione delle altre condizioni economiche legate all'offerta in una fase ormai avanzata del processo di prenotazione, non fosse idonea a sanare la decettività della condotta, in quanto si era già creato nei consumatori il falso convincimento circa la minore onerosità del servizio. Inoltre, il corrispettivo per la transazione di acquisto tramite carta di credito non attiene a un servizio opzionale, ma a un elemento che caratterizza la procedura di prenotazione del biglietto aereo: esso è quindi determinante ai fini della scelta economica di usare o meno tale mezzo di pagamento.

MyAir aveva promosso, peraltro, svariate offerte commerciali tramite Internet e posta elettronica, indicando prezzi dei biglietti aerei sempre inferiori rispetto a quelli poi richiesti, anche quando indicavano “*tasse e supplementi inclusi*”. Tutte le promozioni osservate presentavano poi delle specifiche limitazioni che non venivano indicate e che condizionavano, in maniera più o meno incisiva, la portata dei *claim* contenuti nei messaggi pubblicitari veicolati, nonché la fruibilità delle relative offerte: ci si riferiva in particolare alla validità dell'offerta solo per alcune rotte a fronte di promozioni dal tenore generale, all'esclusione di alcuni giorni del periodo di volabilità, nonché, per molte offerte, al limitato periodo di prenotabilità, all'omissione informativa circa il numero di posti offerti in promozione nel periodo di validità delle stesse e all'indisponibilità di voli per una lunga porzione del periodo stesso.

Partendo dalle numerose segnalazioni pervenute, si è riscontrata anche una specifica pratica scorretta relativa alla modifica di date e/o orari dei voli prenotati, di cui poi si informava il consumatore attraverso l'inoltro di una *mail* o di un *SMS*, senza motivare la decisione e ritenendola accettata in caso di mancata risposta entro 72 ore. In proposito, un numero percentualmente rilevante di cancellazioni è risultato derivare da scelte di tipo commerciale, cioè effettuate sulla base di valutazioni di pura convenienza economica e non in conseguenza di eventi non dipendenti da responsabilità del vettore. L'adozione di una siffatta strategia commerciale, non supportata da una preventiva e adeguata informazione ai consumatori, è stata ritenuta pratica scorretta in quanto i consumatori che hanno programmato le proprie partenze, prenotando anche con largo anticipo, maturano il legittimo affidamento di poter usufruire del servizio nei giorni e nelle date prestabilite offerte dal professionista.

Infine, anche la compagnia aerea MyAir, come nei casi precedentemente descritti, proponeva sul proprio sito Internet alcuni servizi di natura facoltativa secondo un meccanismo di silenzio assenso: è il caso dell'adesione alla polizza assicurativa, del trasporto bagagli, variabile a seconda delle modalità di pagamento prescelte, *on line* o al *check-in* in aeroporto, e dell'invio dell'itinerario tramite "*SMS & Email*". Ancora, le modalità di pubblicizzazione dei diritti dei passeggeri in caso di negato imbarco, volo cancellato o volo ritardato di almeno due ore, non sono apparse di immediata fruibilità da parte dei consumatori. L'Autorità ha sanzionato il professionista per un importo complessivo pari a 232 mila euro.

### ***L'applicazione del supplemento carburante per i pacchetti turistici***

L'Autorità, a seguito di numerose segnalazioni pervenute anche tramite il *Call Center*, è intervenuta con tre procedimenti istruttori, al fine di verificare la correttezza del comportamento di alcuni tra i principali *tour operator* nazionali nei confronti della propria clientela, con riferimento alla tematica del cosiddetto *fuel surcharge* (PS3083 TEOREMA TOUR – ADEGUAMENTO COSTO CARBURANTE AEREO, PS3084 EDEN VIAGGI – ADEGUAMENTO COSTO CARBURANTE AEREO, PS3085 ALPITOUR – ADEGUAMENTO COSTO CARBURANTE AEREO).

Il Codice del consumo riconosce ai T.O. il diritto di variare il prezzo del pacchetto turistico a condizione: *i*) che tale *ius variandi* sia espressamente previsto nel contratto di vendita del pacchetto, anche con la definizione delle modalità di calcolo; *ii*) che i costi siano adeguatamente documentati dal venditore (i.e. le agenzie di viaggio); *iii*) che l'aumento del prezzo intervenga nei venti giorni antecedenti la data di partenza e che *iv*) non superi il 10% del prezzo originariamente stabilito, in caso di aumento superiore il cliente può recedere dal contratto e ottenere il rimborso delle somme già versate.

Con specifico riferimento ai pacchetti turistici costruiti utilizzando i voli *charter*, gli accertamenti istruttori compiuti hanno evidenziato la scorrettezza dei professionisti, sotto plurimi profili, nelle modalità di gestione di tale tematica. Per la comprensione della fattispecie, è opportuno premettere che il prezzo di un pacchetto turistico “*tutto incluso*” ha per definizione natura forfettaria e deriva dalla somma dei prezzi dei servizi che lo compongono (servizio di trasporto aereo, servizi alberghieri, servizi di ristorazione, servizi di intrattenimento, ecc.). Con riguardo al servizio di trasporto aereo, esso viene fornito dal T.O. normalmente attraverso i voli *charter*; in questo caso, il T.O. conclude, con le compagnie aeree che forniscono tale servizio, un contratto di noleggio dell’aereo, in base al quale queste ultime comunicano l’incremento del prezzo di noleggio dovuto all’aumento del prezzo del carburante e il T.O., a sua volta, richiede al cliente, tramite le agenzie di viaggio, un aumento del prezzo del pacchetto acquistato.

Nello specifico, il comportamento dei *tour operator* è risultato scorretto ai sensi degli artt. 20, 21, comma 1, lettera *d*), 22, 24 e 25 del Codice del consumo, in quanto: *i*) nelle condizioni generali di contratto contenute nei cataloghi dei T.O., le indicazioni sulle modalità di calcolo dell’eventuale supplemento carburante sono risultate del tutto inadeguate, di difficile comprensione e gravemente incomplete nello spiegare ai consumatori i parametri presi in considerazione per il calcolo dell’importo dell’adeguamento richiesto; si richiamano al più solo due dei parametri considerati; la variazione dell’indice del costo del carburante aereo di riferimento, di solito coincidente con la quotazione *Platt’s*, e la variazione del tasso di cambio euro/dollaro, mentre il supplemento richiesto dalla compagnia aerea dipende anche dal tipo di velivolo, dalla lunghezza della tratta e, conseguentemente, dall’incidenza del volo sul costo totale del pacchetto turistico; *ii*) gli adeguamenti carburante richiesti dai T.O. ai propri clienti non sono stati dei semplici trasferimenti di costi, ma si sono rivelati, con riferimento a numerose destinazioni, di importo notevolmente e ingiustificatamente superiore rispetto alle richieste inoltrate dalle compagnie aeree agli stessi T.O.; *iii*) i T.O. non hanno fornito ai consumatori alcuna documentazione giustificativa dell’aumento del prezzo del pacchetto turistico; sebbene tale onere documentale gravi per legge sul venditore (i.e. l’agenzia di viaggio) è evidente che se tali informazioni non sono fornite loro dal T.O. che le detiene, le agenzie di viaggio sono impossibilitate ad adempire a tale obbligo; *iv*) inoltre, la circostanza che i supplementi carburante siano stati richiesti alla clientela a ridosso della data di partenza, è stato ritenuto integrare un’ipotesi di pratica aggressiva.

A fronte, infatti, del diritto del professionista, *ex* articolo 90 del Codice del consumo, di richiedere entro venti giorni prima della partenza un adeguamento del prezzo del pacchetto turistico per un aumento del costo

del carburante aereo, la condotta concretamente seguita dai T.O., preordinata a ottenere il pagamento di un supplemento non verificabile dal cliente e spesso non corretto nell'ammontare, appare esercizio arbitrario di un potere al fine di coartare la volontà dei consumatori per costringerli al pagamento di una somma di denaro ulteriore quale condizione per l'esecuzione della sua prestazione. Le società Teorema Tour, Eden Viaggi e Alpitour sono state sanzionate, rispettivamente, per 5 mila euro, 150 mila euro e 300 mila euro.

### ***Offerte promozionali e altre pratiche relative ai servizi di noleggio***

Nel luglio 2009 l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio, ritenendo scorretto il comportamento posto in essere dalla società Win Rent Spa in relazione all'offerta di servizi di noleggio attraverso il sito Internet [www.sixti.com](http://www.sixti.com), registrato a nome della società Sixt A.G. (PS1018 WIN RENT - CONTRATTO NOLEGGIO LOW COST).

In via preliminare, l'Autorità ha rilevato che la diffusione di messaggi pubblicitari volti a promuovere il servizio di noleggio, mediante il rinvio automatico a un sistema di prenotazione *on line* su un portale registrato e gestito da diversa società, costituiva comportamento imputabile alla Win Rent Spa, in quanto è quest'ultima a definire le principali condizioni del servizio offerto, quali prezzo, assicurazione e lavaggio, nonché numero di vetture offerte a un determinato prezzo.

L'analisi della scorrettezza ha poi riguardato le modalità di presentazione del servizio di noleggio con riguardo al prezzo del servizio: mentre l'impresa pubblicizzava il servizio a un determinato prezzo, differenziato solo in base alle due categorie di autovetture offerte, in realtà offriva tale servizio a un prezzo variabile che solo in un numero limitato e marginale di casi corrispondeva effettivamente al prezzo pubblicizzato; infatti il professionista metteva a disposizione dei consumatori, al prezzo offerto, un numero di vetture non adeguato, in rapporto al mezzo pubblicitario utilizzato (Internet).

L'Autorità ha poi ritenuto scorretto l'addebito del costo del lavaggio dell'autovettura in quanto Win Rent, durante la procedura di prenotazione, definiva il lavaggio come una voce facoltativa da aggiungere all'importo del noleggio, mentre, alla riconsegna della vettura, tale costo era addebitato in via automatica al consumatore. Tale condotta è risultata, altresì, aggressiva, in quanto comportava il sistematico e automatico addebito al cliente, mediante carta di credito, di una voce di costo per un servizio da lui non richiesto; infatti, la possibilità di escludere tale addebito era prevista solo per ipotesi particolari, in cui gli stessi consumatori si facevano carico di richiedere espressamente l'esclusione, secondo una procedura interna della quale però non erano preavvertiti. L'Autorità ha irrogato alla società una sanzione pari a 120 mila euro.

Nello stesso settore di attività, l’Autorità ha concluso un procedimento istruttorio ritenendo scorretta l’attività di promozione svolta dalla società Hertz Italiana Spa, con riferimento alle modalità di presentazione, sul proprio sito Internet *www.hertz.it*, del suo parco veicoli (PS 2374 HERTZ - FIAT GRANDE PUNTO O VEICOLO SIMILE).

In particolare, la valutazione di scorrettezza ha riguardato l’incompletezza delle informazioni relative alle caratteristiche delle vetture offerte in noleggio, indicate solo *per relationem* con l’utilizzo di locuzioni del tipo “*Fiat Punto o veicolo simile*” per indicare i gruppi di modelli di autoveicoli offerti a un medesimo prezzo (cosiddetto *Car Group*), mentre ai consumatori potevano essere consegnati anche autoveicoli con caratteristiche tecniche inferiori rispetto al modello di auto rappresentativa del *Car Group* (Fiat Grande Punto).

Nel caso di specie, si è ritenuto che il mezzo pubblicitario utilizzato dal professionista consentisse, senza aggravio alcuno, di prevedere nella pagina delle prenotazioni, in corrispondenza di ciascuna tipologia di autovettura, la rappresentazione di una precisa elencazione di tutti i modelli di autoveicoli offerti a un determinato prezzo. L’Autorità ha irrogato alla società una sanzione pari a 60 mila euro.

### ***Offerte promozionali e altre pratiche relativi ad altri servizi di trasporto***

Nel dicembre 2009 l’Autorità ha concluso un procedimento istruttorio nei confronti della società AIR 118, ritenendo scorrette diverse sue condotte (PS4034 118 AIR).

La prima riguardava l’utilizzo della denominazione “118” nel nome della società, nel marchio, nei numeri di telefono, nell’*e-mail*, nel *domain name* e nelle varie informative rese al pubblico, in quanto si assimilavano i servizi offerti dalla società 118 AIR con quelli del servizio pubblico d’urgenza attivabili con il numero 118; tale elemento è stato considerato suscettibile di porre in pericolo la sicurezza e la salute dei consumatori, in quanto il trasporto primario di soccorso, a differenza di quello secondario, è riservato al servizio pubblico 118.

È stata ritenuta scorretta anche la pubblicizzazione dell’attività di trasporto organi, tessuti ed emoderivati, realizzabile in Italia solo a seguito di convenzioni stipulate con le strutture del Servizio Sanitario Nazionale (S.S.N.); gli elementi istruttori raccolti hanno dimostrato che la società AIR 118 non aveva alcun legame con il servizio 118, né tanto meno con il S.S.N., potendo pertanto effettuare solo un tipo di trasporto interospedaliero (secondario).

Anche le comunicazioni pubblicitarie del professionista relative al costo del servizio sono state ritenute scorrette, poiché lasciavano intendere che il servizio offerto fosse gratuito o a basso costo (bastando la semplice sottoscrizione di una “carta” con la quale si diveniva “soci”), e presentava la

società come avente finalità mutualistiche e non lucrative, mentre in realtà il servizio offerto dal professionista era a titolo oneroso e comportava un notevole esborso economico.

Le condotte descritte sono state ritenute idonee a indurre in errore circa le caratteristiche, la natura e i costi dei servizi effettivamente offerti dal professionista, potendo spingere i consumatori a preferire tali servizi a quelli offerti dal S.S.N. (o addirittura a confonderli con questi ultimi) e da altre imprese concorrenti nel servizio di trasporto secondario. In particolare, si è ritenuto che le condotte oggetto del procedimento fossero in contrasto con l'articolo 23 lettera *b)* e *aa)* del Codice del consumo, in quanto lasciavano intendere che il professionista offrisse un servizio con finalità non lucrative e mutualistiche, ovvero nell'ambito del servizio pubblico, mentre egli operava nell'ambito della propria attività commerciale, prestata in forma privatistica e con finalità lucrative. L'Autorità ha quindi applicato al professionista una sanzione pecuniaria pari a 70 mila euro.

Nel settore del trasporto ferroviario, l'Autorità ha condotto un procedimento istruttorio nei confronti di Trenitalia, valutando la scorrettezza della pratica commerciale consistente nella diffusione, attraverso le pagine *web* del sito Internet *www.trenitalia.com*, di un messaggio pubblicitario volto a promuovere l'offerta denominata "*Treno gratis per andare in vacanza*", che prometteva ai consumatori di ricevere il rimborso del biglietto A/R di seconda classe "*su tutto il territorio nazionale*", a seguito della prenotazione di un soggiorno presso alcune delle strutture alberghiere aderenti alla promozione (PS1744 TRENITALIA - TRENO GRATIS PER ANDARE IN VACANZA).

In realtà Trenitalia ha rimborsato i soli biglietti relativi a una tratta avente origine e destinazione sul territorio nazionale, escludendo quindi tutti i treni che avevano origine all'estero pur percorrendo il territorio italiano. In relazione alla pratica in questione, si è espresso il principio secondo cui l'utilizzo delle locuzioni "*gratis*" e "*su tutto il territorio nazionale*" deve effettivamente corrispondere, per il consumatore, alla ragionevole attesa di ottenere il rimborso della parte di spesa relativa alla tratta nazionale, indipendentemente dal treno utilizzato e dal luogo di origine e destinazione del proprio viaggio. L'Autorità ha applicato al professionista una sanzione pecuniaria pari a 25 mila euro.

Sempre con riguardo alla tutela dei consumatori nel settore del trasporto ferroviario, nell'ottobre 2009 l'Autorità ha trasmesso una segnalazione al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, ai Presidenti delle Regioni, al Presidente della Provincia di Trento e al Presidente della Provincia di Bolzano, in merito alle previsioni di cui all'articolo 19 delle "Condizioni e tariffe per i trasporti delle persone sulle Ferrovie dello Stato", che disciplina le modalità di calcolo delle tariffe chilometriche per il servizio di trasporto ferroviario offerto da

Trenitalia. L'Autorità ha anzitutto evidenziato che tale norma indicava come criterio generale di tariffazione quello chilometrico, posto che le distanze di riferimento tra le stazioni erano calcolate basandosi sul "Prontuario Ufficiale delle distanze chilometriche FS - Viaggiatori". Tuttavia, in caso di abbreviamenti del percorso (determinati dalla realizzazione di nuove linee direttissime e/o da opere di rettificazione, raddoppio o quadruplicamento eseguite sulla rete ferroviaria), la distanza di riferimento per la tariffazione rimaneva quella del prontuario, cosicché non vi era più coincidenza tra la distanza effettivamente percorsa e quella, maggiore, presa come riferimento per determinare il prezzo del biglietto. Peraltro, è emerso come laddove gli abbreviamenti del percorso comportavano un effettivo miglioramento qualitativo del servizio, essi non apparivano derivare da investimenti effettuati dall'operatore Trenitalia, bensì risultavano generalmente finanziati con fondi pubblici.

L'Autorità ha quindi osservato che l'applicazione di una tariffa chilometrica che prescindere dall'effettiva distanza percorsa non sia logicamente coerente e, in particolare, non presenti i necessari elementi di trasparenza.

Nel sottolineare di aver ricevuto numerose segnalazioni in merito al maggior prezzo che i consumatori erano tenuti a pagare per effetto della disposizione tariffaria descritta, l'Autorità ha quindi auspicato che il richiamato 19 venisse modificato, così da aderire ai richiesti principi di trasparenza.

In relazione ai servizi autostradali, l'Autorità ha sanzionato le società CAV Spa e Autovepd Spa, per aver omesso o fornito in modo gravemente incompleto e, comunque, intempestivo le informazioni circa l'intenso flusso di traffico, l'esistenza di rallentamenti e di incolonnamenti di assoluta rilevanza verificatasi il giorno sabato 1° agosto 2009, sul Passante di Mestre, direzione Trieste (PS4732 PASSANTE DI MESTRE). In mancanza di adeguate e tempestive informazioni, i consumatori non hanno potuto assumere una decisione consapevole circa la scelta di transitare o meno su tale tratto autostradale, pagando il relativo pedaggio e rinunciando all'utilizzo di percorsi alternativi.

Dal momento che il servizio di transito sulle tratte autostradali consiste nel permettere ai consumatori un percorso più veloce per medio-lunghe percorrenze rispetto alla viabilità ordinaria, rientra negli obblighi di diligenza del concessionario il fornire all'utenza in modo tempestivo ogni informazione in merito ad eventuali circostanze che limitino o impediscano tale specifica fruizione del servizio autostradale.

Nel caso in esame, non erano state fornite ai consumatori le informazioni, che erano invece a disposizione dei professionisti, circa l'estrema criticità delle condizioni di traffico che si erano venute a realizzare sul Passante di Mestre in quel periodo, arrecando significativi

disagi alla clientela, peraltro aggravati dall'assenza di aree di servizio lungo l'intero tragitto del Passante e di presidi di ristoro e soccorso meccanici. Dall'attività istruttoria è inoltre emersa l'assenza di efficienti e tempestivi piani di gestione del traffico, con conseguente violazione dell'obbligo di diligenza professionale. L'Autorità ha applicato sia a CAV, che ad Autovepd una sanzione pecuniaria pari a 150 mila euro.

### ***La limitata disponibilità dei prodotti oggetto di promozione nella GDO***

L'Autorità ha accertato l'insufficiente disponibilità dei prodotti oggetto di specifica promozione in tre procedimenti, (PS2015 CARREFOUR - TELEVISORI IN OFFERTA, PS1434 COOP - SUPERSTORE TRENTO, PS2175 MARCO POLO EXPERT).

In tali procedimenti si è voluto verificare se le quantità offerte fossero ragionevoli e proporzionate alla campagna promozionale effettuata e alla domanda sollecitata attraverso di essa, nonché se il consumatore fosse in grado di percepire con sufficiente chiarezza l'esistenza di limitazioni alla disponibilità del prodotto. È stata considerata rilevante la circostanza che il prodotto avesse una particolare collocazione nella comunicazione promozionale (ad esempio che fosse presentato sulla pagina di copertina di un volantino), che valeva a caratterizzarlo nei riguardi dei consumatori come un prodotto simbolo, che svolgeva, per la sua rilevanza in termini di attrazione, una funzione illustrativa della convenienza della promozione. Altro parametro rilevante per tale valutazione è stata la diffusione del messaggio e quindi il numero di consumatori raggiunti dalla promozione.

Nei casi indicati la pratica commerciale è stata ritenuta ingannevole ai sensi dell'articolo 23, lettera e), del Codice del consumo, in quanto forniva informazioni non rispondenti al vero in merito all'effettiva disponibilità di uno o più prodotti in offerta. I messaggi pubblicitari esaminati non sono risultati tali da soddisfare lo *standard* di chiarezza e percepibilità delle limitazioni dell'offerta, necessario affinché il consumatore possa correttamente comprendere il contenuto della promozione in esame e rispondere a essa in modo consapevole. Non è stata considerata idonea a escludere la scorrettezza della condotta la dicitura "*offerta valida salvo esaurimento scorte*", che non esime il professionista che predisponga un'offerta commerciale, dal rendere disponibile una quantità di prodotti adeguata alla domanda sollecitata.

In quest'area, l'Autorità ha irrogato sanzioni per complessivi 242 mila euro.

### ***Disponibilità degli sconti reclamizzati***

Nel gennaio 2009 si è concluso un procedimento nei riguardi della società DML, operante con il marchio Trony, in relazione alla non corretta indicazione di prezzo e quantità di una promozione commerciale. La

scorrettezza della condotta consisteva nell'aver proposto, in una prima promozione, due prodotti a condizioni particolari di prezzo per un periodo temporale ridotto e per quantità limitate, mentre in una seconda e successiva promozione, svolta a distanza di poche settimane, entrambi i prodotti sono stati offerti presso i medesimi punti vendita a un prezzo inferiore e senza alcuna limitazione di pezzi (PS1973 TRONY ACQUISTI SOTTO COSTO).

L'invito all'acquisto di prodotti, presentati nell'ambito di una promozione con un particolare prezzo e con limiti di fruibilità temporale e quantitativa, nel momento in cui tali informazioni non risultano vere integra una pratica in contrasto con l'articolo 23, lettera g), del Codice del consumo. Data la rapida sequenza delle promozioni, non si è ritenuto che tale condotta fosse spiegabile con la dinamica dei prezzi del settore, caratterizzata da una variabilità al ribasso dei prezzi in ragione dell'evoluzione tecnologica e della rapida successione di modelli da parte dei fornitori. Alla società è stata applicata una sanzione pari a 80 mila euro.

Sempre in relazione all'entità degli sconti prospettati, l'Autorità è intervenuta nei confronti delle società Gruppo Synergo Srl e Nuova Synergo Srl per una pratica scorretta consistente nella diffusione di un volantino nel quale veniva pubblicizzata un'offerta concernente oltre 300 prodotti con uno sconto del 50%, mentre in un punto vendita veniva applicato uno sconto del 20% secondo l'indicazione che era presente su un diverso volantino pubblicitario diffuso in ambito locale nello stesso periodo (PS440 ACQUA & SAPONE - SCONTO 50%). L'Autorità ha deliberato l'irrogazione di una sanzione pari a 15 mila euro per Gruppo Synergo e a 20 mila euro per Nuova Synergo.

Il procedimento istruttorio nei confronti del distributore Emmelunga ha avuto ad oggetto diverse campagne promozionali diffuse attraverso vari mezzi di comunicazione: affissioni, distribuzione di volantini, passaggi televisivi e radiofonici, sito Internet e inserzioni su stampa (PS2916 EMMELUNGA - SCONTO 50%). Il principale richiamo pubblicitario dei messaggi consisteva nell'offerta, per un breve periodo, di uno sconto rilevante, in genere del 50% o fino al 50%, su un'ampia varietà di prodotti. L'attività istruttoria ha permesso di verificare che la percentuale di sconto indicata non prendeva a riferimento il prezzo normalmente praticato da Emmelunga, come rappresentato ad esempio nel suo catalogo annuale o sul sito Internet, ma un valore diverso e superiore, individuato nel prezzo di listino dei fornitori, che non corrispondeva mai al prezzo di vendita al dettaglio normalmente applicato. In relazione all'ingannevolezza della pratica, si è ritenuto che gli sconti indicati nelle promozioni debbano sempre prendere in considerazione il prezzo precedentemente o usualmente applicato dal professionista.

Anche l'indicazione di un periodo di validità predefinito per l'offerta, lasciando così intendere ai consumatori che tali condizioni particolari

fossero disponibili solo per un periodo di tempo limitato, è stata considerata una condotta ingannevole. In realtà, come visto, le offerte non si riferivano a condizioni di prezzo particolarmente vantaggiose, e il professionista ha reiterato nel tempo la medesima tipologia di offerta. Alla società Emmelunga è stata applicata una sanzione pecuniaria pari a 200 mila euro.

In un procedimento nei riguardi di Marco Polo Expert è stata ritenuta scorretta la promozione intitolata “70 prodotti scontati fino al 70%”, dal momento che nessun prodotto delle categorie rappresentate nel volantino risultava offerto allo sconto indicato e, inoltre, solo un numero limitato di prodotti risultava offerto con tale percentuale di sconto (PS2175 MARCO POLO EXPORT). L’Autorità ha irrogato all’operatore una sanzione pari a 150 mila euro per tale violazione.

### *Le offerte sottocosto*

Relativamente alle vendite sottocosto, l’Autorità ha individuato profili di scorrettezza in quattro distinti procedimenti (PS74 UNIEURO - SOTTOCOSTO FELICE, PS1460 MEDIA MARKET - VENDITA SOTTOCOSTO, PS2003 NOVA - VENDITA SOTTOCOSTO, PS2025 LE PORTE DI NAPOLI - SOTTOCOSTO).

Nel caso di comunicazioni relative a vendite di prodotti sottocosto, ovvero a un prezzo inferiore al costo sostenuto per il loro acquisto, viene pubblicizzata un’offerta di particolare convenienza; in alcuni casi, tuttavia, a differenza di quanto pubblicizzato, il prezzo al quale venivano venduti alcuni prodotti risultava superiore al costo di acquisto, determinato considerando tutte le voci in aumento e in diminuzione previste dal contratto di acquisto con i fornitori (infatti, per individuare l’effettivo prezzo d’acquisto del bene, vanno applicati al prezzo in fattura tutti gli sconti che il fornitore abbia praticato o si sia già impegnato a praticare sull’articolo).

In questi casi, si definisce una pratica commerciale scorretta in quanto si forniscono ai consumatori informazioni non rispondenti al vero con riferimento al prezzo. Inoltre, la pratica risulta in contrasto con l’articolo 23, lettera g), del Codice del consumo, poiché lascia intendere che i prodotti saranno disponibili a condizioni particolari per un periodo di tempo limitato, inducendo i destinatari a prendere una decisione immediata e privandoli della possibilità o del tempo sufficiente per prendere una decisione consapevole.

Infine, tale pratica manifesta un particolare difetto di diligenza dei professionisti in quanto le vendite sottocosto, per la loro natura eccezionale di particolare attrattiva e convenienza, sono sottoposte dalla legge a una stringente regolamentazione, che prevede limitazioni significative, sia per quanto attiene al numero che per quanto riguarda l’estensione di tali offerte, come stabilito dall’articolo 1, comma 4 e 5, del decreto del Presidente della Repubblica n. 218/2001, il cui rispetto rende di per sé necessaria una preventiva verifica dell’esistenza delle condizioni prescritte mediante

l'identificazione degli articoli materialmente disponibili e il calcolo del loro effettivo costo di acquisto (PS2025 LE PORTE DI NAPOLI - SOTTOCOSTO).

In quest'area l'Autorità ha irrogato sanzioni per complessivi 245 mila euro.

### ***Buoni spesa***

L'Autorità ha ritenuto scorrette le modalità di comunicazione al pubblico della promozione “*Siamo buoni! Ti ripaghiamo la spesa*” diffusa dall'operatore Ipercoop Sicilia Spa, che prevedeva la possibilità di ricevere buoni sconto da 40 euro per ogni 40 euro di spesa effettuata (PS1326 IPERCOOP DI MILAZZO-OFFERTA BUONI SPESA). Tale offerta veniva pubblicizzata in tutto il territorio della provincia di Messina mediante comunicazioni su affissioni, stampa, radio e TV diffuse nei mesi di aprile – maggio 2008. Lo sconto in parola, erogato in quattro buoni separati del valore di 10 euro ciascuno, risultava in concreto fruibile nella misura di un buono per ogni successiva spesa pari ad almeno 40 euro, circostanza che tuttavia non risultava esplicitata al consumatore nei messaggi pubblicitari divulgati nel periodo dell'accumulo dei buoni e che veniva resa evidente solo al momento dell'acquisto della merce presso i locali del supermercato. Tale comportamento ingenerava nei consumatori falsi affidamenti in ordine alla portata dello sconto riconosciuto, così come prospettato nel periodo di accumulo dei buoni. La società è stata sanzionata per un importo pari a 100 mila euro.

Profili analoghi si riscontrano nella pratica commerciale realizzata dalla società Carrefour-S.S.C. Società Sviluppo Commerciale Srl relativamente alla diffusione di un volantino pubblicitario contenente una promozione denominata “*9 giorni di follie! La tua spesa rimborsata*” dove veniva indicato che, con almeno 50 euro di spesa effettuata negli ipermercati aderenti alla promozione, si sarebbe ricevuto alla cassa un buono spesa del valore di 10 euro per ogni 10 euro di acquisti (PS1636 CARREFOUR-BUONI RIMBORSO SPESA). In realtà, gli elementi istruttori raccolti hanno evidenziato che, in quasi tutti i punti vendita riportati nel volantino, l'offerta promozionale effettivamente applicata era diversa e molto meno conveniente di quella pubblicizzata, in quanto prevedeva il rilascio di un buono da 10 euro, non ogni 10 euro di spesa, bensì ogni 30 euro. L'Autorità ha sanzionato la società Carrefour-S.S.C. Società Sviluppo Commerciale per 110 mila euro.

### ***Condizioni di partecipazione a concorso e altre caratteristiche***

Nel 2009 l'Autorità è intervenuta nei confronti della società Mediamarket Spa, titolare dei punti vendita a insegna *Mediaworld*, per la scorrettezza nelle modalità seguite per pubblicizzare il concorso “*Gli Europei che vorrei – Vinci fino a 5 volte il valore del tuo acquisto*”, correlato allo

svolgimento dei campionati Europei di calcio 2008 (PS2283 MEDIAWORLD - GLI EUROPEI CHE VORREI).

In questo caso, l'Autorità ha ritenuto scorretti i messaggi diffusi via radio e televisione in quanto non informavano in modo chiaro ed esaustivo i consumatori riguardo a un'importante condizione imposta per la partecipazione al concorso, che ne limitava considerevolmente la possibilità di fruizione: non era sufficiente, infatti, acquistare un qualsiasi prodotto presente nei negozi Mediaworld, bensì soltanto alcuni, peraltro di valore economico apprezzabile, erano legati all'iniziativa. L'informazione sulla tipologia dei prodotti era condizione essenziale ai fini dell'assunzione di una decisione commerciale consapevole da parte del consumatore, per la quale non appariva sufficiente il rinvio a ulteriori fonti informative, in particolare al regolamento del concorso disponibile presso i punti vendita del professionista o sul relativo sito. Alla società Mediamarket è stata applicata una sanzione pari a 100 mila euro.

L'Autorità ha ritenuto ingannevole la campagna promozionale relativa all'apertura del centro commerciale "*Gli Orsi*" a Biella, diffusa su cartelloni pubblicitari di varie dimensioni affissi nella città e in provincia, nonché su volantini e *brochure* che riportavano: "*DAL 30 OTTOBRE 120 negozi + 19 ristoranti + 3500 posti auto gratuiti*" (PS2806 CENTRO GLI ORSI). Tuttavia, al momento dell'apertura del centro commerciale l'offerta si è rivelata significativamente inferiore rispetto a quanto pubblicizzato, in quanto erano operativi solo 57 dei 120 punti vendita e soltanto otto unità di ristorazione rispetto alle 19 vantate nei messaggi. L'Autorità ha ritenuto che nel caso di centri commerciali, il numero di esercizi commerciali e di punti di ristorazione presenti costituisca un elemento che caratterizza in modo incontestabile la gamma dell'offerta, non rilevando invece la capienza potenziale. L'Autorità ha applicato al professionista una sanzione pecuniaria pari a 65 mila euro.

### ***Vendite on line***

Il procedimento istruttorio svolto nei confronti della società Mediamarket Spa ha accertato la scorrettezza di due pratiche commerciali inerenti le vendite *on line* effettuate attraverso il sito Internet *www.mediaworld.it* (PS1974 MEDIA WORLD).

Il primo profilo riguardava le indicazioni fornite sul sito in merito alla tempistica per la consegna dei beni acquistati e la mancanza di indicazioni per la proposizione di reclami e richieste di rimborsi nei casi di mancato rispetto dei tempi di consegna. In particolare, l'Autorità ha rilevato che la terminologia utilizzata sul sito per la determinazione del giorno di decorrenza del termine di consegna previsto (il giorno di "*evasione/spedizione dell'ordine*"), poteva indurre il consumatore a ritenere erroneamente che tale

giorno fosse quello dell'acquisto *on line*, mentre Mediamarket considerava il decorso del termine a partire dal momento in cui essa, dopo aver verificato l'avvenuto pagamento, affidava il prodotto al corriere per la consegna al destinatario (da uno a nove giorni dopo l'acquisto, a seconda delle modalità di pagamento scelte). L'impatto dell'eventuale errore del consumatore era maggiormente rilevante nel caso in cui egli avesse optato per la consegna entro le ore 10 o le ore 12 del giorno lavorativo successivo a quello di evasione/spedizione dell'ordine, che prevedeva un supplemento di prezzo rispetto alle altre consegne. L'assenza, poi, di una procedura per l'inoltro di reclami costituiva elemento di deterrenza per i consumatori, inducendoli a desistere dall'avanzare richiesta di rimborso.

La seconda pratica scorretta riguardava le modalità di informazione al consumatore nei casi di prodotti che, apparentemente disponibili secondo le indicazioni del sito, erano in realtà oggetto di ordini di Mediamarket ai propri fornitori, con il rischio di consegne finali ben oltre i tempi previsti.

Nel caso di specie, l'Autorità ha tra l'altro richiamato l'articolo 52 del Codice del consumo che, per le vendite a distanza e segnatamente per le vendite *on line*, pone a carico del professionista, in ragione del mancato rapporto diretto con il consumatore, specifici obblighi informativi anche in merito alle modalità di consegna dei beni e agli strumenti per l'inoltro di reclami.

L'Autorità ha comminato a Mediamarket per le due pratiche sanzioni pari a 180 mila euro.

### ***Proprietà salutistiche dei prodotti alimentari - Claim salutistici***

Con un procedimento concluso nel maggio 2009, si è valutata la scorrettezza della campagna promozionale svolta da Danone Spa per il prodotto Danacol (PS20 DANACOL). Tale prodotto, qualificabile come un "*novel food*" ai sensi del Regolamento CE n. 258/97, è stato oggetto di un'ampia campagna pubblicitaria durata più di un anno, che ha coinvolto diversi mezzi di comunicazione (stampa, televisione, sito Internet). L'intera campagna promozionale si incentrava sulle proprietà salutistiche del prodotto nel ridurre il colesterolo e il conseguente rischio cardiovascolare, al fine di indurre nei consumatori un bisogno e presentando Danacol come soluzione al problema. In alcuni materiali era riportato anche il logo della Società Italiana di Medicina Generale, al fine di attribuire credibilità medico-scientifica al prodotto.

L'Autorità, in base alle informazioni fornite dall'Istituto Superiore di Sanità (ISS), ha ritenuto che l'efficacia limitata e parziale del prodotto, quale rimedio ausiliare ed integrativo della dieta rispetto alla problematica sollevata, non fosse sufficientemente evidenziata in tutta la campagna promozionale svolta, nella quale invece il prodotto veniva presentato come rimedio efficace contro il colesterolo.

In aperto contrasto con i principi del Regolamento *Claims*, i messaggi pubblicitari utilizzati da Danone avvaloravano il falso convincimento che Danacol costituisse la soluzione per i problemi di colesterolo, senza far comprendere al consumatore medio che si tratta invece di un prodotto ad azione coadiuvante in presenza di livelli di colesterolo leggermente superiori ai valori limite.

Nel corso dell'istruttoria, è stato altresì rilevato che i suddetti messaggi pubblicitari erano carenti delle specifiche indicazioni richieste dal Regolamento CE n. 608/2004 per l'etichettatura dei prodotti addizionati di fitosteroli, utili a identificare correttamente il prodotto come alimento funzionale e a specificare alcune cautele nell'utilizzo.

Anche l'iniziativa promozionale "*mese del cuore*", analizzata come pratica commerciale distinta, è stata ritenuta scorretta in quanto, diversamente da quanto prospettato nei *claim* (ad esempio, "*Acquistando una confezione di Danacol ne hai una in regalo*"), la confezione in omaggio non veniva consegnata in via immediata, ma solo a seguito dell'invio di un questionario, scontrino e prova d'acquisto, modalità che sono normalmente associate ai concorsi a premi. Per le due pratiche scorrette è stata applicata una sanzione pari a 300 mila euro.

Analogamente l'Autorità è intervenuta nei confronti della Unilever Italia Srl relativamente alla promozione del prodotto ProActiv (PS649 PRO-ACTIV AIUTA A RIDURRE IL COLESTEROLO).

ProActive, bevanda latte addizionata di steroli vegetali, qualificabile come "*novel food*", è stata oggetto di un'ampia campagna pubblicitaria avvenuta attraverso *packaging*, inserzioni a mezzo stampa, messaggi radiofonici, oltre a *brochure* e volantini distribuiti nei supermercati e in occasione delle manifestazioni sponsorizzate dalla Unilever. Anche in questo caso, la comunicazione si incentrava sulle proprietà salutistiche del prodotto in rapporto al colesterolo quale fattore di rischio delle malattie cardiovascolari. In particolare, l'iniziativa promozionale "*Donna di cuore*", svolta in collaborazione con un'associazione di medici, la Società Italiana di Cardiologia, era volta a sensibilizzare uno specifico *target*, costituito dalle donne in menopausa, sui rischi cardiovascolari correlati al colesterolo, ingenerando la convinzione che fossero proprio i medici a suggerire l'inserimento del prodotto nella dieta al fine di ridurre il colesterolo e limitare il rischio cardiovascolare.

Nei messaggi pubblicitari non erano adeguatamente evidenziate le situazioni nelle quali l'assunzione del prodotto ProActiv poteva risultare utile, circoscritte alle ipotesi di lieve ipercolesterolemia, e in che misura il consumo del prodotto poteva arrecare giovamento. In particolare, il *target* specifico di tali messaggi era costituito prevalentemente da donne dai 40 ai 60 anni e in ogni caso da persone ipercolesterolemiche o sensibili alle tematiche salutistiche.

L'Autorità ha comminato alla società Unilever una sanzione pecuniaria pari a 100 mila euro.

### *Claim ecologici*

Nel dicembre 2009 l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio, accertando la scorrettezza dei messaggi finalizzati a evidenziare, a scopo pubblicitario, l'impegno sostenuto dal professionista nella riduzione delle emissioni dannose connesse alla produzione di bottiglie in Pet (PS4026 ACQUA SAN BENEDETTO – LA SCELTA NATURALE). Le affermazioni dirette a enfatizzare la compatibilità ambientale della nuova linea di bottiglie e, quindi, dirette a caratterizzare in modo netto il prodotto rispetto a quelli concorrenti, in relazione a una caratteristica suscettibile di influenzare le scelte di acquisto dei consumatori, risultavano sfornite di evidenze documentali idonee a renderle verificabili nei termini vantati. Il canone di diligenza professionale richiesto in questi casi, attesa la delicata tematica trattata, impone di comunicare informazioni e risultati solo a fronte di precisi, attendibili e verificabili riscontri scientifici e documentali. L'Autorità ha comminato all'operatore una sanzione pecuniaria pari a 70 mila euro.

### *Altre decisioni nel settore alimentare*

Nel febbraio 2009 l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio, ritenendo scorretta la diffusione di un pieghevole diretto a reclamizzare la bevanda energetica denominata “Red Bull – energy drink” (PS2115 VOLANTINO RED BULL). Il volantino, in particolare, promuoveva il consumo della bevanda anche per fronteggiare stati di sonnolenza alla guida, utilizzando espressioni quali “*il compagno di viaggio ideale per chi percorre lunghi tragitti*” e “*se gli occhi si chiudono e la strada verso casa sembra interminabile, è ora di ascoltare un po' di buona musica ritmata e rinfrescare la mente con una lattina di Red Bull*”.

Nel ritenere ingannevole il messaggio, è stato evidenziato come questo contenesse espressioni e *claim* che inducevano a trascurare le normali regole di prudenza e vigilanza, le quali impongono di fermarsi in caso di guida in stato di sonnolenza, e come fosse quindi idoneo a porre in pericolo la salute e la sicurezza dei consumatori secondo quanto dispone l'articolo 21, comma 3, del Codice del consumo. Tale pieghevole era poi distribuito nei tipici luoghi di ritrovo di giovani e giovanissimi e quindi minacciava, anche indirettamente, la loro sicurezza in contrasto con l'articolo 21, comma 4, del Codice del consumo. L'Autorità, anche in considerazione del ravvedimento operoso del professionista, il quale aveva cessato la distribuzione dei volantini, ha applicato una sanzione amministrativa pecuniaria di 80 mila euro.

Nell'agosto 2009 l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio, ritenendo scorrette le attività di promozione svolte dalla società Bosca Spa per i prodotti "Verdi Spumante", bevanda alcolica a base di vino e cereali fermentati, e "Toselli Spumante senz'alcol", bevanda analcolica a base di "moscato ed altre uve pregiate" (PS2807 VERDI SPUMANTE – COMPOSIZIONE PRODOTTO). In particolare, l'analisi di scorrettezza si è riferita all'utilizzo del termine "spumante" nella denominazione e nella presentazione dei due prodotti, nessuno dei quali è risultato essere qualificabile come "vino spumante". In via interpretativa, la legislazione di settore vieta di qualificare come "spumante" bevande prive dei requisiti stabiliti normativamente; inoltre, chiunque ponga in vendita prodotti *lato sensu* confondibili con il vino spumante, è specificamente tenuto a distinguere il proprio prodotto dai vini spumanti. Per tali ragioni le condotte di Bosca sono state ritenute ingannevoli in quanto idonee a confondere sulla natura e caratteristiche dei prodotti. L'Autorità ha comminato alla società Bosca una sanzione complessivamente pari a 35 mila euro.

Nel novembre del 2009 l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio, ritenendo scorretta l'attività di promozione svolta dalla società Nestlé Italiana Spa a favore dei prodotti della linea di alimenti per animali *Purina Pro Plan Dry Dog* da 15 kg (PS2720 PURINA PRO PLAN – CONCORSO ACQUISTA E VINCI). In particolare l'analisi di scorrettezza si è riferita all'apposizione, sulle confezioni del prodotto, di un adesivo promozionale che riportava quale durata di validità di un concorso a premi un termine più ampio rispetto a quello effettivo; tale condotta è risultata aggravata dall'indisponibilità del regolamento sul sito Internet del professionista, per una porzione significativa del supposto periodo di validità della promozione. In tale occasione, l'Autorità ha ribadito che, per i prodotti di largo consumo, tra cui rientrano gli alimenti per animali, assumono particolare rilievo le informazioni poste sulla confezione dei prodotti, comprese le eventuali iniziative promozionali, in quanto capaci di indirizzare la preferenza del consumatore all'acquisto degli stessi. Per tale comportamento è stata irrogata una sanzione amministrativa pecuniaria di 60 mila euro.

### ***Offerte promozionali relative a prodotti cosmetici***

L'Autorità ha accertato la scorrettezza di un messaggio pubblicitario volto a promuovere la crema antirughe denominata *Freeze 24/7* (PS306 LIFE – ANTIRUGHE FREEZE 24/7). Nello specifico, si erano contestate le affermazioni pubblicitarie attraverso cui si accreditava il prodotto come atto a ridurre le rughe, nonché a distendere le cicatrici da acne e ad agire sulle smagliature e macchie del sole. Nonostante sia stata valutata legittima l'attribuzione al

prodotto dell'effetto di distensione della cute e di riduzione della visibilità delle rughe, i risultati non sono stati ritenuti in alcun modo comparabili con l'esito di interventi di chirurgia plastica, come invece si affermava nei messaggi pubblicitari; non era verosimile, inoltre, che uno stesso prodotto potesse costituire anche la soluzione ad altri inestetismi della cute poco omogenei tra loro, quali smagliature, macchie da sole e cicatrici da acne. È stata inoltre ritenuta scorretta ai sensi dell'articolo 4 comma 1, lettera b) del decreto legislativo n. 145/2007, la comparazione effettuata tra il prodotto cosmetico e il farmaco Botox, in quanto i beni non erano destinati alla soddisfazione di medesimi bisogni; un prodotto cosmetico non può, per sua natura, essere comparato con un medicinale avendo meccanismi d'azione, modalità ed efficacia non assimilabili. La sanzione comminata alla società è stata pari a 65 mila euro.

Un ulteriore procedimento nel settore dei prodotti cosmetici ha avuto ad oggetto l'accertamento della scorrettezza di due pratiche commerciali poste in essere dalla società Beiersdorf Spa, attraverso la diffusione di messaggi volti a promuovere il prodotto cosmetico in gel *Nivea MY Silhouette* e il trattamento anticellulite denominato *Good bye Cellulite Dual Programme in&out* (PS1474 NIVEA – CREMA “MY SILHOUETTE!”).

Non è stato considerato corretto vantare risultati di assoluta rilevanza riportandoli in termini di centimetri, modalità particolarmente attraente per i consumatori, senza indicare esattamente la fonte e la documentazione scientifica a supporto. Inoltre, i risultati indicati rappresentavano i valori massimi risultanti dalle sperimentazioni effettuate e quindi non esemplificativi dell'efficacia attribuibile all'uso del prodotto per la generalità dei consumatori, così come i test autovalutativi non possono offrire supporto oggettivo e scientifico alle precise e quantificate indicazioni di efficacia riportate nei messaggi. Inoltre, con riferimento al trattamento anticellulite, sono state censurate le modalità di presentazione del prodotto in quanto lasciavano presumere una specifica efficacia anticellulite dello stesso. Per le due pratiche scorrette è stata irrogata una sanzione pari, complessivamente, a 150 mila euro.

Alcune pratiche commerciali scorrette poste in essere dalla società Labo Europa Srl erano volte a promuovere una soluzione a base di cellule staminali vegetali che, miscelata a *Laboina Stem*, avrebbe favorito il riempimento delle rughe del viso e una linea di cosmetici *Labo Stem Make up* presentata come formula innovativa nell'assicurare una funzione rigenerante ai prodotti di trucco, grazie alla presenza di cellule staminali vegetali attive (PS1314 LABO EUROPA – CRESCINA R5). La scorrettezza consisteva nell'accreditare i prodotti come innovativi, nell'omettere informazioni rilevanti in relazione ai precisi confini d'azione dei prodotti stessi e nel diffondere una campagna pubblicitaria che induceva confusione riguardo all'azione rigeneratrice svolta

dalle cellule staminali. Con riferimento a tali pratiche, al professionista è stata irrogata una sanzione pari a 170 mila euro.

Nel novembre 2009 l’Autorità ha concluso un procedimento istruttorio nei riguardi della società L. Manetti – H.Roberts & C. Spa avente ad oggetto le campagne pubblicitarie svolte nei riguardi di quattro prodotti cosmetici a marchio *Somatoline Cosmetic* denominati: *Trattamento Gel Snellente Total Body*, *Trattamento Snellente Intensivo Notte*, *Trattamento Solare Snellente* e *Trattamento Pancia e Fianchi* (PS1730 SOMATOLINE COSMETIC). Anche a seguito delle informazioni rese dall’IFO, è stata espressa una valutazione critica sulla possibilità di avvalersi di misurazioni percentuali e in centimetri effettivamente rappresentative, in assenza di studi di confronto con placebo o altro prodotto. Inoltre non possono in alcun caso essere affidati a *super* o a note in calce chiarimenti che ridimensionino sostanzialmente la portata delle affermazioni principali dei messaggi, fino a smentirne i contenuti. Con riferimento a tali pratiche, al professionista è stata irrogata una sanzione pari a 200 mila euro.

#### ***Offerte promozionali relative a prodotti per la cura dei capelli***

Sono stati ritenuti scorretti i contenuti dei messaggi (PS891 BIOSCALIN) diffusi della società Giuliani tramite *spot tv*, riviste e Internet, nei quali si richiamavano con particolare enfasi i risultati raggiungibili nel contrastare la caduta dei capelli (“*riduzione della caduta - 75,7%; aumento del diametro del fusto + 57,8%; aumento dei capelli in fase di crescita + 20,2%*”). In realtà, i benefici attesi dall’uso del prodotto non erano dimostrati da studi relativi a ogni problema di calvizie, ma a una sola e specifica situazione di alopecia, peraltro relativa a uno stato patologico temporaneo e quindi reversibile. In considerazione dell’ampia e duratura campagna promozionale è stata applicata una sanzione pari a 150 mila euro.

Nello stesso comparto rientra anche il già menzionato procedimento nei confronti della società Labo Europa Srl, nel quale l’Autorità ha altresì accertato la pratica scorretta consistente nell’omissione di informazioni rilevanti in merito ai confini d’azione delle fiale Crescina, reclamizzate come idonee a combattere il diradamento e ad arrestare la caduta dei capelli, accreditando al prodotto non documentati vantii di innovatività, scientificità e copertura brevettale (PS1314 LABO EUROPA –CRESCINA R5). In particolare, le evidenze scientifiche prodotte indicavano un’efficacia dei prodotti limitata a ben circostanziate cause di diradamento che, seppur frequenti, non esauriscono il quadro fenomenologico dal quale può originare il processo di caduta dei capelli. Con riferimento a tale pratica al professionista è stata applicata una sanzione pari a 70 mila euro.

## Servizi

---

Nel procedimento nei confronti della società Sanders Sviluppo Srl è stata contestata la diffusione di messaggi pubblicitari intesi ad accreditare al prodotto un'efficacia generalizzata, in quanto si omettevano elementi informativi sulla natura meramente cosmetica del trattamento e sui possibili esiti differenziati a seconda delle patologie contrastate (PS182 ISTITUTO ELVETICO SANDERS). A tale professionista è stata applicata una sanzione di 60 mila euro.

Alla società Direct Marketing Company S.A. è stata contestata la diffusione di messaggi pubblicitari caratterizzati da un elevato grado di offensività, in quanto attribuiti di vantii di efficacia del prodotto e collegati, altresì, a riconoscimenti e premi non altrimenti specificati (PS469 RICAPIL). In realtà l'efficacia del prodotto è limitata a un'azione cosmetica, senza specifiche finalità terapeutiche delle diverse forme di alopecia come, viceversa, veniva presentata nei messaggi promozionali. Anche gli studi scientifici, in assenza di confronti diretti con placebo, non confermano l'esistenza di una documentazione scientifica a sostegno di *claim* di specifica efficacia.

### Scenario di riferimento e principi di valutazione

Tra i principi derivanti dell'attività svolta dall'Autorità nel 2009 nel settore dei servizi si segnalano innanzitutto quelli relativi ai criteri di identificazione del professionista responsabile di un'infrazione: in particolare, l'Autorità ha affermato, applicando in via analogica i principi comunitari consolidatisi in materia di concorrenza, che il cambiamento della forma giuridica e della denominazione sociale non ha necessariamente l'effetto di creare una nuova impresa esente da responsabilità per i comportamenti della precedente, qualora vi sia una sostanziale identità e continuità economica tra le due. Inoltre, in occasione della diffusione su un sito Internet italiano di un messaggio pubblicitario ingannevole, la responsabilità di tale promozione è stata ascritta sia alla società controllante avente sede legale in Svizzera (che si dichiarava interamente responsabile dell'ideazione e diffusione della campagna contestata), sia alla controllata italiana (che si proclamava mero intestatario del sito Internet su cui era diffusa la pratica oggetto del procedimento).

Un ulteriore principio sostanziale di valutazione di scorrettezza di una pratica è desumibile da un procedimento che ha visto opporre dal professionista l'esistenza di un finanziamento di terzi per l'acquisto di un servizio (un corso

di lingue) quale ostacolo all'esercizio dei diritti spettanti al consumatore (PS66 WALL STREET). Nel caso specifico, veniva in considerazione la conclusione di due contratti presso i locali del professionista, l'uno per l'iscrizione a un corso d'inglese e l'altro per il finanziamento di tale corso (concluso quindi, al di fuori dei locali commerciali della società finanziaria parte del contratto stesso e per il quale era previsto l'esercizio del diritto di recesso). Nel valutare la condotta del professionista come scorretta, l'Autorità ha tenuto conto del fatto che l'operazione commerciale nel suo complesso era caratterizzata dalla contestualità della sottoscrizione dei due moduli da parte del consumatore e dall'esistenza di un collegamento funzionale tra gli stessi e ha accertato la sussistenza di informazioni ingannevoli, carenti in merito al contenuto dell'offerta nel suo complesso e, pertanto, suscettibili di ingenerare confusione nei consumatori sul rapporto tra i contratti stessi e sul conseguente esercizio dei diritti e degli obblighi nascenti dai due rapporti contrattuali, ivi compresa la facoltà di recesso.

Altri procedimenti si collocano nel solco dei principi già elaborati nei precedenti anni di attività dell'Autorità, chiarendone ulteriormente il significato e la portata. Così, ad esempio, è stato ribadito l'obbligo di fornire al consumatore tutte le informazioni necessarie alla comprensione della vera natura e delle caratteristiche del contratto che egli si appresta a stipulare, obbligo che si sostanzia nel divieto per il professionista di utilizzare termini e concetti atti a suggerire la conclusione di un determinato tipo di contratto, mentre il realtà ne viene sottoposto e fatto stipulare un altro, più oneroso per il consumatore (PS83 MONDOLIBRI), o atti a dissimulare l'effettiva, superiore durata (e, di conseguenza, la maggiore onerosità) del contratto stesso rispetto a quanto prospettato (PS1459 ONEMEET). Con specifico riferimento ai messaggi diffusi a mezzo Internet, è stato ribadito il principio per cui non vale a rimuovere la portata decettiva di un messaggio pubblicitario la circostanza che le informazioni rilevanti vengano rese disponibili seguendo un *link* di rinvio alle "Condizioni generali" o negli allegati alle *mail* che il professionista invia al consumatore dopo la sottoscrizione del contratto (PS3883 TATUAGGIFANTASY).

A questo stesso proposito, è stato chiarito che le pagine presenti su un sito Internet possono essere considerate un unico messaggio, da valutare nel suo insieme, soltanto laddove sussista un collegamento immediato e "guidato" tra l'una e l'altra, secondo un percorso informativo obbligato; nel caso in cui tale passaggio obbligato non sussista e il consumatore debba di sua spontanea volontà scegliere di seguire un *link* di rimando da una pagina web all'altra, le pagine fanno parte di un distinto contesto informativo (PS1003 FABBRI EDITORI - JUKEBOX COLLECTION).

L'Autorità ha, altresì, ribadito il proprio orientamento, secondo il quale il concetto di gratuità e quello di rimborso non sono sinonimi né tanto meno possono essere considerati equivalenti dal punto di vista sostanziale,

caratterizzandosi il primo per la totale mancanza di corrispettivo a fronte della prestazione, il secondo per un esborso di danaro successivamente restituito: risulta pertanto ingannevole un messaggio promozionale che presenta il servizio oggetto della promozione come “*gratuito*”, quando in realtà comporterebbe degli addebiti, anche qualora questi vengano successivamente rimborsati ai consumatori attraverso compensazione (PS227 EBAY).

Natura ingannevole viene pure attribuita all’utilizzo scorretto di un termine, anche in lingua straniera, avente un ben preciso significato tecnico-giuridico: nel settore del turismo si è infatti chiarito che il termine “*Time Sharing*” (sostanzialmente equipollente, nella lingua italiana, a quello di “*multiproprietà*”), può essere utilizzato dal venditore solo ed esclusivamente quando oggetto del contratto è un diritto reale di proprietà, non potendo invece essere utilizzato per indicare altre offerte che comportano un mero diritto personale di godimento, soggetto a una serie di oneri, conseguentemente rischiando di creare fraintendimenti in merito alla vera natura del bene/servizio oggetto di un contratto (PS183 SAGITTARIO DISTRIBUZIONE). Sempre per quanto riguarda il diritto di recesso, è stata ritenuta ingannevole la campagna promozionale diffusa su un sito *web* che, pur contenendo la prescritta informativa sul recesso, riportava, in posizione poco visibile, un’avvertenza (che secondo il professionista rifletteva il disposto dell’articolo 55, comma 2, lettera *a*), del Codice del consumo), secondo la quale il diritto di recesso sarebbe venuto meno nel caso in cui il professionista avesse “*dato inizio alla fornitura dei servizi dietro espressa autorizzazione dell’Utente prima della scadenza del termine previsto per il recesso, ovvero nel caso in cui l’Utente stesso l’[avesse] determinata (per esempio, attraverso un’operazione di download, etc.)*”. Nel caso di specie, il servizio fornito consisteva nell’accesso a una banca dati ed era facilmente prevedibile, per via della natura del servizio e del *target* di consumatori a cui era rivolto, che l’operazione di *download* sarebbe stata contestuale all’iscrizione alla banca dati: il fatto che il recesso non fosse più possibile a partire dalla prima operazione di scarico dati, e che il consumatore non fosse portato a conoscenza di tale limitazione in modo chiaro, vanificava dunque l’esistenza del diritto stesso. L’Autorità ha osservato a questo proposito che l’articolo 22 del Codice del consumo impone non solo che il consumatore venga informato del diritto di recesso (comma 4, lettera *e*), ma che l’informazione venga fornita “lealmente”, in maniera tale, cioè, da non impedire, come in questo caso, l’esercizio del diritto stesso (PS3883 TATUAGGIFANTASY).

## Principali aree di intervento

### Turismo

In tale settore, caratterizzato dalla presenza di asimmetrie informative a favore degli operatori turistici<sup>20</sup>, le istruttorie effettuate hanno avuto ad oggetto principalmente la scarsa trasparenza con cui alcuni operatori hanno promosso i propri pacchetti viaggio, e sono state avviate a seguito di numerose segnalazioni pervenute da consumatori che lamentavano proprio le differenze oggettive esistenti tra quanto prospettato nelle campagne promozionali o nei cataloghi degli operatori turistici e quanto effettivamente goduto.

In un caso, l’Autorità ha accertato l’esistenza di una pratica commerciale scorretta consistente nel reiterato inadempimento agli obblighi assunti con la clientela mediante la generalizzata e ripetuta modifica di uno o più degli elementi dei contratti stipulati, senza il rispetto delle garanzie prescritte dalla normativa in materia e in violazione dei principi di correttezza e buona fede nei rapporti con i consumatori stabiliti dal Codice del consumo (PS233 TODOMONDO). Nel relativo provvedimento è stato rilevato che l’impresa deve garantire il soddisfacimento della “*finalità turistica*” del consumatore, attivandosi in maniera tale da rimuovere, per quanto possibile, gli ostacoli che gli impediscono di godere della vacanza. Diversamente, se l’operatore turistico non prova che il mancato o inesatto adempimento è dovuto a impossibilità della prestazione derivante da causa a lui non imputabile, è tenuto al risarcimento del danno secondo quanto previsto dall’articolo 93 del Codice del consumo. Alla società è stata comminata una sanzione di 100 mila euro.

In un altro significativo intervento dell’Autorità sono state valutate le offerte di pacchetti viaggio con la cosiddetta “formula *roulette*”, cioè una promozione in base alla quale il consumatore sceglie la meta e la categoria dell’albergo, ma non saprà il nome dell’hotel presso cui alloggerà fino a qualche giorno prima della partenza o addirittura soltanto una volta arrivato a destinazione (PS909 PIANETA TERRA - OFFERTA ROULETTE MALDIVE). Laddove l’offerta con “formula *roulette*” si riveli completamente scollegata dalle strutture pubblicizzate nel catalogo, il consumatore deve esserne preventivamente informato in quanto la sua conoscenza di tale circostanza, alla luce anche di quanto disposto dalla disciplina dettata nel Codice del consumo circa i pacchetti turistici (articolo 82 e ss. Codice del consumo), è da ritenersi un elemento conoscitivo essenziale del pacchetto turistico con “formula *roulette*”. La sanzione comminata dall’Autorità è stata pari a 150 mila euro.

<sup>20</sup> Ciò anche in ragione della circostanza che tali “beni” possono essere apprezzati dai consumatori solo al momento in cui ne usufruiscono. Non è un caso, infatti, che il Capo II del Codice del consumo, dedicato ai “Servizi turistici”, indichi in dettaglio quali siano gli elementi essenziali per definire il “pacchetto turistico” e quale sia l’informativa minima da fornire ai consumatori nei relativi contratti, mentre il Capo I, dedicato ai “Contratti relativi all’acquisizione di un diritto di godimento ripartito di beni immobili”, definisca i requisiti minimi dei contratti, gli obblighi specifici dei venditori e l’informativa da fornire ai consumatori.

L'Autorità ha ritenuto in violazione degli articoli 20, 21, 22, 24 e 25 del Codice del consumo il comportamento di un operatore che aveva promosso i propri servizi turistici utilizzando termini oscuri e poco trasparenti (PS183 SAGITTARIO DISTRIBUZIONE). Più precisamente, le offerte del professionista riguardavano: “*Settimane di Multiproprietà Reale*”, ovvero offerte aventi ad oggetto il godimento di un diritto reale su un bene immobile, per un periodo dell'anno non inferiore a una settimana; “*Settimane di Time Sharing*”, ovvero offerte aventi ad oggetto il godimento di un diritto di occupazione di un bene immobile, per un periodo determinato dell'anno e per un determinato numero di anni; pacchetti turistici tradizionali. Nel corso dell'istruttoria è emerso che, nelle proprie pubblicità e nella modulistica destinata ai clienti, la società utilizzava, senza distinzione, il termine “*time sharing*” per entrambi i primi due tipi di offerta sopra descritti. Talvolta era anche rinvenibile l'utilizzo di una ulteriore terminologia, di oscuro significato sotto il profilo dell'individuazione dell'oggetto del contratto, quale quella di “*multivacanza*”. La condotta del professionista è stata considerata scorretta, in quanto ingannevole e omissiva, nonché aggressiva, in quanto tendente a esercitare un indebito condizionamento volto a ottenere dai consumatori delle somme di denaro non dovute.

La sanzione applicata alla società è stata pari a 200 mila euro.

### ***Servizi di riparazione e manutenzione***

Nel settore dei servizi di riparazione e manutenzione è stata valutata la condotta di Otis Spa, consistente nell'aver organizzato una campagna di interventi sugli ascensori dalla stessa installati presso privati o enti pubblici, finalizzata alla sostituzione di dispositivi in realtà perfettamente efficienti (“*buffers*”) e, quindi, non necessitanti di alcun ricambio (PS1799 OTIS SERVIZI-MANUTENZIONE ASCENSORI). Tale comportamento è stato considerato aggressivo in quanto idoneo a esercitare sugli utenti di Otis un indebito condizionamento realizzato, tra l'altro, mediante l'accesso diretto ai locali dell'impianto e la sostituzione di un pezzo dell'impianto medesimo senza richiedere preventivamente il consenso, in un contesto di forte asimmetria informativa a sfavore del consumatore che non possiede le competenze tecniche e il *know how* necessario. Per comprendere la reale necessità dell'intervento della pratica contestata, inoltre, è stata ritenuta responsabile anche la società capogruppo, la quale era sin dall'origine a conoscenza dell'esistenza, delle caratteristiche e dell'attuazione della campagna di sostituzione dei *buffer* da parte della controllata. La sanzione complessiva è stata determinata in 350 mila euro.

L'Autorità ha sanzionato inoltre alcuni messaggi ingannevoli apparsi sulle Pagine Bianche e sulle Pagine Gialle, con i quali il professionista,

ABI Srl, promuoveva i propri servizi di riparazione di elettrodomestici lasciando intendere, contrariamente al vero, di essere un riparatore autorizzato della maggior parte dei più noti produttori di elettrodomestici (PS2443 ABI-ASSISTENZA ELETTRODOMESTICI). La decodifica in tal senso dei messaggi appariva l'unica ragionevolmente possibile per i destinatari in quanto accanto al nominativo del professionista comparivano i nomi e i marchi di note marche di elettrodomestici. In tal modo, il professionista si trovava a beneficiare immeritadamente della notorietà dei più noti marchi di elettrodomestici, inducendo i destinatari a indirizzarsi di preferenza presso il centro di assistenza riportato nei messaggi, sulla base del falso convincimento che si trattasse di un centro di assistenza autorizzato dai produttori.

Alla società è stata comminata una sanzione di 60 mila euro.

### *Editoria e stampa*

Nel 2009, l'Autorità ha sanzionato un'iniziativa editoriale in quanto la relativa pubblicità televisiva e la confezione del DVD acquistabile in edicola non evidenziavano in maniera chiara e ben visibile che essa era rivolta a un pubblico adulto (PS2383 DRAGONBALL DVD SERIE COLLECTION). Inoltre, la pubblicità televisiva veniva diffusa in fasce orarie che, nel periodo estivo, sono facilmente accessibili anche ai minori ed era confondibile con altre pubblicità di giochi e prodotti destinati al divertimento di tale specifico *target* di utenti. La società è stata sanzionata per 70 mila euro.

Con specifico riferimento alle modalità di promozione del cosiddetto "*materiale collezionabile*", l'Autorità ha contestato a un professionista autore di una campagna promozionale le omissioni informative, nel lancio delle proprie iniziative editoriali, relativamente al numero complessivo di uscite necessarie per completare un'opera di collezionabile e al prezzo (PS1003 FABBRI EDITORI - JUKEBOX COLLECTION). Si tratta, infatti, di informazioni di cui il consumatore medio ha necessità di prendere conoscenza, prima di iniziare una collezione, al fine di calcolare il costo dell'opera complessiva, che peraltro diventa pienamente fruibile solo una volta che siano stati acquistati tutti i fascicoli di cui essa si compone. Alla società è stata comminata una sanzione di 80 mila euro.

In un caso di commercializzazione di libri, è stata valutata, *inter alia*, la presunta ingannevolezza di alcuni messaggi pubblicitari diffusi dal professionista sul proprio sito *web* per promuovere l'iniziativa "Euroclub", nonché la presunta scorrettezza del comportamento dei *promoter*, ingaggiati e addestrati dallo stesso al fine reclutare, in luoghi di pubblico passaggio o con la tecnica del porta a porta, nuovi aderenti all'iniziativa (PS83 MONDOLIBRI). In particolare, sia il sito che i *promoter* non chiarivano

in maniera soddisfacente che l'adesione a "Euroclub" non comportava meramente l'opportunità per il consumatore di ricevere, a titolo gratuito, una tessera per l'acquisto scontato di libri, bensì prevedeva la sottoscrizione di un vero e proprio servizio di abbonamento, in base al quale il consumatore riceveva periodicamente a casa un catalogo da cui avrebbe dovuto ordinare almeno due libri a scelta; in caso di mancato ordine, il consumatore riceveva ugualmente due libri, scelti dell'editore, che avrebbe dovuto rispedire nel caso in cui non fosse stato interessato.

Nel caso di specie, il professionista ha presentato impegni che l'Autorità ha ritenuto idonei a rimuovere i profili di scorrettezza contestati, introducendo, tra le altre cose, alcune modifiche al sito, un maggior obbligo di chiarezza da parte dei *promoter* (sanzionati con l'allontanamento in caso di scorrettezza verso i consumatori) e conferendo al *call center* del professionista un ruolo attivo nel portare il consumatore a conoscenza del proprio diritto di recesso.

Infine, è stata sanzionata la tecnica utilizzata da Hachette Rusconi Spa, operante nel settore dell'editoria, per promuovere l'abbonamento alle proprie riviste (PS952 GENTEMOTORI). Tale tecnica pubblicitaria, infatti, induceva il consumatore medio a credere, contrariamente al vero, di ottenere un significativo vantaggio economico abbonandosi a tali riviste, piuttosto che comprandole in edicola. La modalità prescelta per illustrare i vari parametri economici induceva il consumatore a ritenere che il prezzo di copertina fosse proprio quello praticato nelle edicole e che gli sconti promossi fossero effettivamente quelli goduti in caso di abbonamento. In realtà, dalle evidenze agli atti del procedimento è risultato che, per almeno quattro riviste promosse sul sito Internet e sul *dépliant* (Gioia, Riders, Gente Motori e Hachette Home), il prezzo realmente praticato nelle edicole era molto più basso rispetto al prezzo di copertina, con il risultato che lo sconto in caso di abbonamento risultava, nei fatti, molto più contenuto (in una caso addirittura superiore) rispetto a quello pubblicizzato. L'Autorità ha ritenuto tale comportamento in violazione dell'articolo 20, comma 2, del Codice del consumo. A esito del procedimento la sanzione è stata determinata in 50 mila euro.

### ***Formazione e università***

Confluiscono in quest'area di attività diversi filoni istruttori (falsi titoli di laurea o di dottorato, corsi di formazione professionale), che ormai da tempo sono oggetto di intervento da parte dell'Autorità. Come in passato, diverse istruttorie hanno riguardato messaggi pubblicitari che prospettavano la possibilità di conseguire titoli universitari, spesso rilasciati da filiali di università estere, non aventi valore legale in Italia (PS2142 ISOI - CORSO

DI LAUREA IN OSTEOPATIA, PS2141 LAUREE ESE, PS2657 LUCI - UNIVERSITÀ CATTOLICA PADRE PIO), oppure che promuovevano corsi di formazione difficilmente spendibili sul mercato del lavoro o per figure professionali non esistenti (PS1044 ISTITUTO CORTIVO DI PADOVA).

In quest'ultimo caso, è stata valutata la condotta dell'istituto Cortivo Spa, consistente nel promuovere i propri corsi di formazione per figure quali "Operatore Socio Assistenziale per l'infanzia", "Operatore Socio Assistenziale per gli anziani", senza informare i destinatari di rilevanti limitazioni, derivanti dal fatto che il professionista non era riconosciuto o accreditato presso alcuna Regione. Le professioni assistenziali di base nel pubblico impiego sono infatti disciplinate e regolamentate a livello regionale, e spesso l'accesso a esse è subordinato al conseguimento di attestati rilasciati da enti accreditati o autorizzati al termine di specifici percorsi formativi (talvolta gratuiti). Per quanto riguarda, invece, l'offerta da parte dello stesso professionista di un corso per "amministratore di sostegno", l'ingannevolezza dei messaggi pubblicitari è stata ritenuta in *re ipsa*, non potendo in alcun modo assimilarsi tale carica (che può essere assunta, a titolo gratuito e previa nomina da parte di un giudice, per la tutela di un incapace) a una professione con relativa retribuzione. La sanzione finale è stata determinata in 55 mila euro.

L'Autorità ha considerato ingannevoli e omissive alcune campagne pubblicitarie con cui si "agganciavano" i consumatori promettendo loro la possibilità di frequentare gratuitamente un corso di inglese per un breve periodo di tempo, senza informare che tale possibilità era legata alla stipula di contratti annuali o pluriennali con il professionista (PS66 WALL STREET INSTITUTE). Nel corso dell'istruttoria sono state, altresì, valutate le modalità poco trasparenti e aggressive – cui si è già fatto cenno - con cui venivano proposti ai consumatori i contratti di finanziamento di tali corsi.

Al professionista è stata comminata una sanzione di 180 mila euro.

### ***False offerte di lavoro***

Proseguendo l'intensa sorveglianza che già caratterizzava l'attività del 2008, oggi resa ancora più necessaria dai crescenti tassi di disoccupazione, l'Autorità ha effettuato in questo settore numerosi approfondimenti istruttori nel corso del 2009, la maggior parte dei quali ha avuto ad oggetto inserzioni pubblicitarie, effettuate nella sezione delle offerte di lavoro di testate locali, che prospettavano attività lavorative a domicilio, promettendo un certo livello di guadagno. In realtà, tali messaggi, sotto l'apparente veste di proposte di lavoro domiciliare, celavano offerte di fornitura a pagamento di materiale del professionista (*ex multis* si veda PS180 ZALES, PS3144 ARTE DELLA BIGIOTTERIA) e, in qualche caso, l'invito ad aderire a sistemi a carattere

piramidale (PS3569 ESTENSIONE MODA - LAVORO A DOMICILIO). Si sono anche presentati casi di inserzioni pubblicitarie destinate ai giovani, nelle quali il professionista prospettava la possibilità di un lavoro presso aziende, previa frequenza di un *training* finalizzato allo svolgimento dell'attività professionale di tecnico pubblicitario, mentre in realtà offriva dei corsi di formazione a pagamento, a conclusione dei quali il lavoro era solo eventuale (PS1228 ZENITH - FORMAZIONE PROFESSIONALE). L'idoneità ingannevole degli annunci in esame in questo caso si ingenerava a partire dalle stesse modalità di presentazione dell'offerta: le inserzioni, infatti, comparivano nella rubrica dedicata alle offerte di lavoro di alcuni periodici gratuiti a tiratura locale, con espressioni testuali e di grafica idonee a rendere più evidenti alcuni termini-chiave all'interno degli stessi messaggi.

Di fatto, la principale problematica di questo filone d'interventi è legata alla circostanza che le pratiche commerciali contestate sono spesso attuate da piccoli professionisti difficili da identificare e da sanzionare, in quanto cambiano frequentemente denominazione e sede legale.

### *Maghi e lottologi*

Questo filone di interventi comprende sia l'attività dei maghi che promettono facili guarigioni offrendo a pagamento i propri servizi o i propri *gadget*, sia l'attività dei cosiddetti "lottologi" che promettono facili vincite alle lotterie sulla base di metodi statistici e probabilistici, contestualmente invitando a chiamare delle numerazioni a sovrapprezzo al fine di ottenere le previsioni dei numeri del Lotto da giocare per la successiva estrazione del gioco.

In alcuni casi le condotte dei professionisti, consistenti nell'aver commercializzato prodotti e/o servizi garantiti come capaci di guarire da qualsiasi tipo di malattia, sono state ritenute particolarmente gravi anche in funzione del *target* di consumatori cui erano destinati tali prodotti e servizi: questi, infatti, sono identificabili non con la generalità dei consumatori ma, piuttosto, con quelle persone che sono portate a credere e accettare l'esistenza di fenomeni caratterizzati da una intrinseca indimostrabilità e propense a un approccio fideistico e irrazionale verso l'attività di sensitivi e astrologi in ragione della debolezza, fragilità psicologica e disperazione in cui possono trovarsi per problemi di salute, lavoro o denaro (PS2681 SENSITIVA ADELIA FELICE, PS2860 STUFETTA MIRACOLOSA). I due procedimenti si sono conclusi con sanzioni pari a 50 mila euro ciascuno.

L'Autorità ha giudicato in violazione dell'articolo 23, comma 1, lettera r), del Codice del consumo le trasmissioni televisive contenenti messaggi volti a promuovere il servizio a pagamento di previsioni di numeri da giocare al Lotto e al Superenalotto, in quanto inducono in errore il consumatore medio riguardo all'effettiva possibilità degli stessi di facilitare la vincita nei

suddetti giochi, facendo assumere loro una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso (PS1735 PUBBLICITÀ GIOCO DEL LOTTO SU CANALI SKY BIS). Infatti, il gioco del Lotto è per antonomasia un gioco basato sulla sorte, come anche quello di sua derivazione rappresentato dal Superenalotto e nessun sistema o metodologia statistica è di per sé in grado a priori di assicurare vincite ai suddetti giochi, garantendo guadagni sicuri ai giocatori, atteso che per loro stessa natura i giochi a pronostico sono basati su principi di assoluta aleatorietà.

Responsabili della condotta e, di conseguenza, sanzionati sono stati gli operatori assegnatari delle numerazioni telefoniche a sovrapprezzo evidenziate nel corso dei suddetti programmi; i responsabili del contenuto e delle modalità di esecuzione dei servizi a sovrapprezzo offerti sulle predette numerazioni telefoniche; il titolare del sito attraverso il quale veniva promossa la trasmissione oggetto del procedimento; la società editrice delle trasmissioni (diffuse su un canale satellitare) e, infine, la società emittente del canale satellitare. Tali operatori sono state sanzionati per complessivi 505 mila euro.

#### ***Varie attività e servizi rivolti ai consumatori o alle imprese***

In tale area di intervento possono essere collocate in via residuale diverse tipologie di servizi offerti dai professionisti ai consumatori o ad altri professionisti, (ad esempio servizi di pompe funebri, di stampa fotografica, di assistenza legale, di assistenza ortopedico/sanitaria, servizi di *franchising*, ecc.).

In particolare, tra i procedimenti istruttori aventi ad oggetto alcuni messaggi pubblicitari destinati alle imprese, in un caso si è valutato un messaggio pubblicitario diffuso dal Consiglio del Notariato e finalizzato a mettere a confronto, in maniere poco chiara, due modalità per la realizzazione della cessione di quote di società a responsabilità limitata, l'una con atto notarile e l'altra con firma digitale senza atto notarile e con l'intervento del commercialista (PB279 CONSIGLIO NAZIONALE DEL NOTARIATO); un secondo ha riguardato un giudizio di inottemperanza su una pubblicità relativa a contratti di *franchising* che promettevano, contrariamente al vero, elevati margini di guadagno ai futuri *franchisee*, omettendo di indicare gli effettivi costi di adesione alla rete (IP47 DODOTOUR - EVOLUTION TRAVEL).

Quanto ai servizi offerti ai consumatori, sono state effettuate svariate istruttorie aventi ad oggetto messaggi pubblicitari con cui vari professionisti promuovevano i propri servizi, facendo leva su inesistenti convenzioni comunali (PS916 FUNERALI COMPLETI CON CONVENZIONI), prospettando la possibilità di consulenze gratuite in caso di incidenti stradali, in realtà non fornite (PS1324 ZETA INFORTUNISTICA), promuovendo prezzi particolarmente vantaggiosi poi non praticati (PS1532 FOTO DIGITAL DISCOUNT) o ancora offrendo sul proprio sito *web* servizi in abbonamento, in apparenza gratuiti (PS3885 TATUAGGIFANTASY) o di costo modesto (PS1459 ONEMEET), ma che

comportavano in realtà esborsi di gran lunga superiori a quanto prospettato.

Di particolare interesse è risultata, inoltre, l'istruttoria nei confronti della società Curativa Srl, attiva nella fornitura di servizi di estetica, che stipulava abbonamenti con i consumatori per cicli di trattamenti estetici e, contestualmente, contratti di finanziamento per tali trattamenti, senza rilasciare la copia-cliente dei contratti stipulati e senza inviarla successivamente, nonostante le numerose richieste ricevute dai consumatori stessi (PS1739 CURATIVA - TRATTAMENTI PER IL VISO).

Il mancato rilascio della copia dei contratti destinata ai clienti è stata considerata una pratica commerciale aggressiva, in quanto non ha consentito agli stessi di conoscere il contenuto dei diritti, oltre che degli obblighi derivanti dai contratti stipulati, limitandone la possibilità di esercizio. Nel provvedimento è stata altresì valutata come aggressiva la condotta della società finanziaria coinvolta, Plusvalore Srl, consistente, da un lato, nell'aver preteso dai consumatori, senza effettuare le opportune verifiche preliminari, il pagamento delle rate di rimborso del finanziamento erogato a Curativa, anche a fronte di contestazioni relative alla mancata fornitura dei trattamenti estetici acquistati o alle modalità poco trasparenti con cui erano stati proposti e stipulati i rispettivi contratti di finanziamento e, dall'altro, nel non avere fornito ai consumatori richiedenti la documentazione contrattuale attestante l'avvenuta stipula dei contratti di finanziamento, adducendo come motivazione la circostanza che si trattava di eccezione a essa non opponibile in quanto attività delegata a Curativa.

Alle due società sono state comminate sanzioni pecuniarie pari a 50 mila euro (Curativa) e 70 mila euro (Plusvalore).

### 3. SVILUPPI GIURISPRUDENZIALI

## Introduzione

---

Nell'ultimo anno solare completo (1° gennaio 2009- 31 dicembre 2009), sono state pubblicate le motivazioni di numerose pronunce del Tribunale Amministrativo Regionale (Tar) del Lazio in sede di impugnazione dei provvedimenti adottati dall'Autorità in materia di pratiche commerciali scorrette. Si tratta della prima giurisprudenza del giudice amministrativo di primo grado che si sta formando sulla nuova disciplina posta a tutela del consumatore, entrata in vigore nel settembre 2007.

Nel periodo di riferimento, il Tar Lazio ha emesso numerose sentenze in merito alle fattispecie di pratiche commerciali scorrette ingannevoli e aggressive, chiarendo numerosi aspetti della disciplina introdotta con il decreto legislativo n. 146/2007 di recepimento della Direttiva 2005/29/CE. In particolare, si sottolineano i principi affermati dal giudice amministrativo in merito al rapporto tra disciplina generale del Codice del consumo e disciplina settoriale, alla natura delle pratiche commerciali e i criteri per la loro individuazione, alla nozione di “professionista”, di “diligenza professionale” e di “consumatore medio”.

## Profili sostanziali

### *Rapporto tra disciplina generale del Codice del consumo e disciplina settoriale*

Con diverse pronunce il Tar Lazio è intervenuto sui rapporti tra la disciplina generale contenuta nel Codice del consumo e le discipline settoriali riguardanti il credito, le comunicazioni, l'energia elettrica e il gas, nonché l'etichettatura di prodotti e di integratori alimentari.

Nelle sentenze riguardanti il caso *Fatturazione per chiamate satellitari* (sentenze del 15 giugno 2009, nn. 5625, 5627 e 5629 nonché sentenza del 7 luglio 2009, n. 6446), il Tar ha evidenziato come “*il nuovo quadro di tutela offerta dal Codice del consumo, venga ad aggiungersi, da un lato, ai normali strumenti di tutela contrattuale, dall'altro, a quelli derivanti dall'esistenza di specifiche discipline in settori oggetto di regolazione*” (nel medesimo senso Tar Lazio, sez. I, sentenza n. 5628 del 15 giugno 2009, caso *Sms Messaggi* in Segreteria). Identici principi sono stati pronunciati relativamente al settore dell'energia elettrica e del gas (in tal senso cfr. Tar Lazio, sez. I, sentenza 8 settembre 2009, caso *Enel Energia - Bolletta gas*, n. 8399, e sentenza 8 settembre 2009, caso *Prezzi bloccati dell'elettricità*, n. 8400).

Nella sentenza n. 3696 del 6 aprile 2009, caso *Portabilità dei mutui*, il Tar ha escluso la sussistenza di un contrasto tra la disciplina speciale di settore e il Codice del consumo, ritenendo che la clausola di specialità, di cui all'articolo 19, comma 3, del Codice del consumo, non potesse essere utilmente invocata “*attenendo la disciplina asseritamente violata ad aspetti (pratiche commerciali) che non necessariamente coincidono (e comunque non esauriscono) le disposizioni poste a tutela della trasparenza*”.

Nella sentenza n. 13779 del 29 dicembre 2009, caso *Società Milkon Alto Adige*, il Tar, muovendo dalla differente natura degli interessi tutelati dall'attività dell'Autorità, finalizzata alla tutela del consumatore e alla tutela

della concorrenza fra imprese, e dal controllo del Ministero della Salute, volto a verificare la sicurezza e l'assenza di pericolosità per la salute umana, ha ritenuto che *“la normativa di carattere generale in materia di tutela dei consumatori non pregiudica l'applicazione della disciplina, comunitaria e nazionale, in materia di salute e sicurezza dei prodotti, ma coesiste con essa”*.

#### *Natura delle pratiche commerciali*

In numerose sentenze, il Tar Lazio ha affermato che, ai fini dell'illiceità di una pratica commerciale ai sensi del Codice del consumo, non è necessario dimostrare che essa abbia avuto una concreta attuazione pregiudizievole per i consumatori, essendo sufficiente una sua potenziale lesività tale da ascriverla nell'ambito dell'illecito, non già di danno, ma di mero pericolo (tra queste, sentenza del 9 aprile 2009, n. 3722, *Enel Energia cambio fornitore*). Le norme del Codice del consumo in materia di pratiche commerciali sono infatti preordinate a prevenire distorsioni della concorrenza anche in una fase prodromica a quella negoziale e ciò a prescindere dalla presenza di un concreto pregiudizio economico (il Tar Lazio si è pronunciato nello stesso senso sentt. 5 ottobre 2009, n. 9743, *Prezzi bloccati elettricità*; 8 settembre 2009, n. 8399, *Enel Energia bolletta gas*; 6 luglio 2009, n. 6457 e altre, *Telecom fatturazione per chiamate satellitari*; 22 giugno 2009, n. 5916, *M-Platform*; 15 giugno 2009, n. 5626, *Nespresso sconto di 50 euro*).

Gli effetti della condotta – come affermato dal Tar nella sentenza dell'8 settembre 2009, n. 8399, *Enel Energia bolletta gas* – *“possono, semmai, assumere significatività quale elemento aggravante, laddove il comportamento ascrivibile all'operatore abbia avuto diffuse ricadute pregiudizievoli nell'ambito dei consumatori”*. In quest'ottica, il numero di consumatori concretamente indotti in errore dalla pratica, pur non rilevando ai fini del giudizio di scorrettezza, *“può assumere significatività quale elemento aggravante della condotta – nel senso di consentire l'individuazione di un rincarato grado di “negligenza” al quale potrà accedere un'omogenea commisurazione dell'apparato sanzionatorio repressivo – laddove il comportamento ascrivibile all'operatore abbia avuto diffuse ricadute pregiudizievoli nei confronti dei consumatori”* (sentenza 9 aprile 2009, n. 3722, *Enel Energia cambio fornitore*).

#### *Criteri di individuazione delle pratiche commerciali autonome*

Nella sentenza del 9 aprile 2009, n. 3722, caso *Enel Energia cambio fornitore*, il Tar Lazio ha enucleato i criteri di individuazione di una pratica commerciale autonoma riconducibili ai seguenti elementi: 1) il comportamento posto in essere da un professionista; 2) l'esistenza di un

prodotto al quale il comportamento è riferibile; 3) la tensione teleologica fra il comportamento posto in essere dal professionista e il prodotto (ovvero, la riscontrabilità nel primo di una preordinazione funzionale delle condotte assunte rispetto all'orientamento delle scelte dei consumatori verso "quel" prodotto); 4) l'articolazione temporale della/e condotta/e del professionista rispetto all'intento promozionale e/o alla collocazione del prodotto sul mercato, con riferimento alle azioni concretamente poste in essere al fine di attirare le attenzioni della (potenziale) clientela sull'oggetto della commercializzazione. Alla luce di tali elementi, il Tar ha precisato che, là dove le condotte poste in essere dal professionista si riferiscano a prodotti non assimilabili ontologicamente, esse devono essere considerate autonomamente, ossia come integranti pratiche commerciali distinte (nel caso di specie si trattava di offerte riguardanti il gas e l'energia elettrica).

Nella stessa decisione n. 3722/09, il Tar ha fatto peraltro presente che il riferimento al prodotto, quale elemento da prendere in considerazione ai fini dell'individuazione della condotta, viene superato in presenza di un'offerta unitaria presentata ai consumatori come inscindibile (nel senso che l'acquisito di un bene impone necessariamente l'acquisto dell'altro).

#### *Sporadicità della condotta*

La natura sporadica e occasionale della vicenda denunciata all'Autorità non esclude la sussistenza di una delle ipotesi di pratiche commerciali scorrette stigmatizzate dal Codice del consumo (Tar Lazio, sentenze 11 giugno 2009, n. 5570, *Energas deposito cauzione*, e 26 maggio 2009, n. 5249, *Duerre finanziamento lotto pentole*).

#### *Pratiche commerciali scorrette ingannevoli*

##### *Completezza informativa del messaggio pubblicitario*

Per orientamento costante dell'Autorità, l'idoneità ingannatoria del messaggio non può essere esclusa dalla circostanza che il consumatore, grazie a fonti informative esterne, in un momento successivo alla consultazione del messaggio possa apprendere informazioni essenziali in merito al contenuto e alle caratteristiche dell'offerta. Poiché il Codice del consumo intende salvaguardare la libertà di autodeterminazione del consumatore da ogni interferenza ingiusta fin dal primo contatto pubblicitario, sul professionista grava, sin dal primo momento, un preciso onere di completezza e chiarezza nella redazione della propria comunicazione commerciale.

Come confermato dal Tar Lazio nella sentenza del 24 aprile 2009, n. 4138, *Cottonjoy accappatoi in microfibra*, "la completezza e la veridicità di un messaggio pubblicitario va verificata nell'ambito dello stesso contesto di comunicazione commerciale e non già sulla base di ulteriori informazioni

che l'operatore pubblicitario renda disponibili solo a "contatto", e quindi ad effetto promozionale, già avvenuto". La presenza di eventuali elementi di etero-integrazione informativa – si afferma nella sentenza 29 dicembre 2009, n. 13789, *Isoi corso di laurea in osteopatia* – non può infatti assurgere "ad equipollente valenza rispetto all'osservanza di un obbligo di diligenza (quanto alla completezza, chiarezza ed esaustività del messaggio promozionale) che, invece, è ascrivibile esclusivamente a fatto proprio del professionista".

Con riguardo ai messaggi diffusi via Internet, la completezza informativa del messaggio va effettuata attraverso un'attenta analisi della struttura del sito, tenendo conto del fatto che tra i consumatori possono esservene alcuni che si fermano al primo livello informativo (Tar Lazio, sentenza dell'8 settembre 2009, n. 8394, *Prezzi bloccati elettricità*). Nella medesima decisione n. 8394/09 il Tar ha affermato che le caratteristiche essenziali dell'offerta devono risultare chiaramente percepibili sin dalla prima pagina del sito *web* (o, comunque, sin dal primo livello di navigazione).

Con particolare riguardo al prezzo del prodotto, il Tar Lazio ha confermato la scorrettezza, *sub specie* di pratica commerciale ingannevole, dell'indicazione del costo di acquisto al netto di tasse e supplementi, spese od oneri di qualsiasi genere, comunque denominati e comunque rientranti nelle voci previamente determinabili dal professionista, le quali concorrono a determinare l'importo finale che il consumatore deve corrispondere per procurarsi il bene o servizio. Al riguardo, il giudice amministrativo ha ribadito un indirizzo interpretativo consolidato, secondo il quale, al fine di rendere chiara e compiuta l'informazione fornita al pubblico l'indicazione del costo di un prodotto o servizio deve includere ogni onere economico gravante sul consumatore, il cui ammontare sia determinabile *ex ante*, o presentare, contestualmente e con adeguata evidenza grafica e/o sonora, tutte le componenti che concorrono al computo del prezzo finale. Come ribadito dal Tar nella citata sentenza n. 8394/09, infatti, anche le sole modalità di presentazione del prezzo possono sortire un effetto decettivo sul consumatore, soprattutto quando il messaggio pubblicitario enfatizza un prezzo base a cui si aggiungono ulteriori costi e oneri, rendendo il prezzo finale ed effettivo di non chiara e immediata percezione per la macchinosità del calcolo o per la non agevole percezione delle relative informazioni.

Con riguardo alle pratiche commerciali in ogni caso ingannevoli - le quali sono da considerarsi in ogni caso scorrette e, quindi, vietate - si segnala la sentenza 25 marzo 2009, n. 3124, *Ovito Magicannuccia – Approvati FIMP*, con cui il Tar Lazio ha confermato la scorrettezza, per violazione degli articoli 20, 21, lettere *b*) e *c*), e 23, lettera *d*), del Codice del consumo, della commercializzazione di prodotti alimentari e di largo consumo con l'apposizione della dicitura "approvato FIMP – Federazione dei Medici Pediatri". La menzionata dicitura - la quale alludeva a un'approvazione a

opera della federazione dei pediatri - appariva idonea a influenzare le scelte dei consumatori accreditando i prodotti di caratteristiche di particolare affidabilità in ragione della fiducia riposta dai consumatori nella categoria professionale interessata.

Sulle pratiche commerciali in ogni caso ingannevoli si segnala altresì la decisione del Tar Lazio 14 settembre 2009, n. 8670, *Coop Superstore di Trento*, con cui il giudice ha confermato la scorrettezza, ai sensi degli articoli 20, 21, comma 1, lettere *b)* e *d)*, e 23, lettera *e)*, del Codice del consumo, della pratica commerciale con cui un professionista pubblicizzava la vendita congiunta di due prodotti a un prezzo particolarmente accattivante senza rendere chiaramente percepibile al consumatore l'esistenza di limitazioni nella disponibilità degli stessi. In particolare, il Tar Lazio, alla luce dell'articolo 23, lettera *e)*, del Codice del consumo - ai sensi del quale è in ogni caso ingannevole la pratica che “*invita all'acquisto di prodotti a un determinato prezzo senza rivelare l'esistenza di ragionevoli motivi che il professionista può avere per ritenere che non sarà in grado di fornire o di far fornire da un altro professionista quei prodotti o prodotti equivalenti a quel prezzo entro un periodo e in quantità ragionevoli in rapporto al prodotto, all'entità della pubblicità fatta del prodotto e al prezzo offerti*” – ha confermato che la generica dicitura “*salvo esaurimento scorte*” riportata nel messaggio era del tutto inidonea, tenuto conto dell'elevato livello di diffusione della campagna pubblicitaria e della quantità di tali prodotti offerta, a far percepire al consumatore medio, con sufficiente chiarezza, l'esistenza di limitazioni della disponibilità dei prodotti. Nella medesima sentenza il Tar ha ritenuto altresì irrilevante – rispetto al carattere scorretto della pratica – la circostanza che i consumatori potessero prenotare i beni in promozione (non disponibili) e che il professionista, a lancio della campagna pubblicitaria avvenuto e a effetto promozionale ormai prodotto, potesse effettuare degli ordinativi integrativi.

#### *Uso ingannevole dei marchi*

Con riguardo all'uso dei segni distintivi di un'azienda volti a promuoverne l'attività, il Tar Lazio, nella sentenza 24 aprile 2009, n. 4132, *Onoranze funebri Fadal*, ha confermato il principio secondo cui “*il controllo dell'Autorità riguarda non già il marchio in quanto tale, bensì il contesto comunicativo in cui si inserisce, al fine di verificare se l'uso di una certa denominazione o segno distintivo sia idoneo ad indurre in errore i consumatori e a pregiudicarne il comportamento economico*”.

#### *Pratiche commerciali scorrette aggressive*

Nel periodo considerato, il Tar Lazio ha confermato il carattere aggressivo di alcune pratiche commerciali sanzionate dall'Autorità. Nel caso *Energas deposito cauzione*, ad esempio, il Tar, con decisione dell'11 giugno

2009, n. 5570, ha confermato il carattere aggressivo del professionista che, rifiutandosi di versare la cauzione pagata dal cliente, si opponeva all'esercizio da parte del consumatore del diritto attribuito dalla legge di interrompere il rapporto contrattuale e di rivolgersi eventualmente ad un altro fornitore. Parimenti, nel caso *Enel mora per ritardo consegna bolletta*, il giudice – con decisione 27 maggio 2009, n. 5290 - ha confermato l'“intima aggressività della condotta” del professionista che, pur avendo recapitato la bolletta per il pagamento dell'energia elettrica in ritardo rispetto ai termini di scadenza, pretendeva dall'utente il pagamento degli interessi di mora per tardivo pagamento, prevedendo inoltre meccanismi di reclamo del tutto inidonei a tenere gli utenti indenni dalla corresponsione dei suddetti interessi. Nel caso *Enel energia bolletta gas*, il giudice ha ritenuto la minaccia di distacco della fornitura, unitamente al sollecito di pagamento, pienamente corrispondente al paradigma di “coercizione” o di “indebito condizionamento” che caratterizza le pratiche aggressive ai sensi degli articoli 24 e 25 del Codice del consumo. Nella sentenza del 15 giugno 2009, n. 5625, *Telecom fatturazione per chiamate satellitari*, il Tar ha inoltre affermato che tra trasparenza informativa e aggressività della condotta c'è “naturale contiguità”.

#### *Pratiche commerciali occulte*

Con riguardo alla fattispecie delle pratiche commerciali occulte, il Tar Lazio ha confermato i principi giurisprudenziali elaborati prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 146/07. A questo proposito, nel periodo considerato merita di essere segnalata la sentenza del Tar Lazio del 29 dicembre 2009, n. 13749, *Pubblicità occulta gioielli My Mara-Europe Assistance-Isola dei Famosi*. In essa, il giudice di prime cure, nel confermare la scorrettezza delle pratiche consistenti della promozione occulta, nel corso di una trasmissione televisiva, di una linea di gioielli e del marchio “Europ Assistance”, ha innanzitutto ripercorso la consolidata giurisprudenza relativa alla fattispecie della pubblicità occulta ricordando che essa “*elude le naturali difese rappresentate dalle risorse critiche alle quali il pubblico è solito ricorrere dinanzi ad una pressione pubblicitaria scoperta; è più autorevole ed affidabile, per il fatto che il messaggio ha l'apparenza di un'informazione neutrale e disinteressata; è, infine, particolarmente efficace, in quanto si presta a carpire l'attenzione anche di coloro che usano distoglierla dai messaggi pubblicitari palesi*”.

Il Tar ha poi rammentato che nell'ambito del divieto di pubblicità occulta ricadono tanto le ipotesi di pubblicità “redazionale”, la quale si rivolge al pubblico con le ingannevoli sembianze di un normale servizio giornalistico, apparentemente riconducibile ad una disinteressata scelta della redazione, quanto il cosiddetto *product placement*, tipico dei film e delle

*fiction*, consistente nell'esibizione o nella citazione della denominazione, del marchio o dei prodotti di un'impresa in un contesto narrativo o di intrattenimento, a fini promozionali.

Ciò che assume rilievo essenziale, dunque, è la finalità pubblicitaria connessa alla citazione o all'esposizione di un prodotto. In carenza di prove storiche del rapporto di committenza, l'Autorità può procedere per presunzioni, purché esse siano gravi, precise e concordanti.

Nella medesima decisione il Tar ha confermato le due classi di criteri individuati dalla giurisprudenza ai fini dell'accertamento della natura promozionale di un messaggio, vale a dire: l'esibizione casuale o meno, ripetuta o meno, del marchio del prodotto; la strumentalità, o meno, dell'esibizione rispetto all'opera artistico – intellettuale. Il criterio dirimente appare incentrato sulle modalità di raffigurazione del prodotto e, in particolare, sulla “innaturalità” della sua esibizione da valutarsi in relazione all'insistenza sul marchio del prodotto, alla reiterazione delle citazioni o alla gestualità esasperata, forzata o comunque artificiosa dei personaggi. Con riguardo, invece, alla strumentalità della rappresentazione rispetto al contesto, la giurisprudenza amministrativa ha valutato la necessità, ovvero l'utilità, dell'esibizione del prodotto rispetto alle esigenze narrative (vedi anche sentenza 9 aprile 2009, n. 3723, *Area Film-Formula di affiliazione innovativa*).

#### *Rilevanza del contesto di mercato*

Il Tar Lazio ha condiviso l'orientamento dell'Autorità alla luce del quale, ai fini del giudizio di scorrettezza di una pratica commerciale, è necessario tener conto anche del contesto economico e di mercato in cui il consumatore si trova a effettuare le proprie scelte di acquisto.

Con riguardo al mercato dell'energia elettrica e del gas naturale, ad esempio, il Tar ha affermato che la transizione verso un regime di liberalizzazione, proprio perché recente e perché concernente un settore di mercato particolarmente complesso e diversificato, “*non soltanto ha proposto una diversificata configurazione (rispetto al precedente assetto) del rapporto offerta/domanda, ma ha, più in generale proposto un innalzamento del gap di asimmetria informativa fra consumatore ed operatore commerciale*” (sentenza del 9 aprile 2009, n. 3722, *Enel Energia cambio fornitore*). Il processo di liberalizzazione energetica – si è ulteriormente precisato nella sentenza del 5 ottobre 2009, n. 9743, *Prezzi bloccati elettricità* – da un lato accentua l'asimmetria informativa, ma dall'altro lato accresce l'onere di diligenza e di informazione a carico dei professionisti. Ciò soprattutto nella fase iniziale della liberalizzazione, caratterizzata da massicce campagne pubblicitarie che richiedono ai consumatori di effettuare confronti di prezzo che richiedono complesse operazioni di calcolo del costo complessivo del servizio.

### *Nozione di “professionista”*

In alcune pronunce riguardanti il settore delle comunicazioni (Tar Lazio, sez. I, sentenza 15 giugno 2009, n. 5920, *Fatturazione per chiamate satellitari*, sentenza 15 giugno 2009, n. 5628, *Sms messaggi in segreteria*), il Tar ha chiarito che la definizione offerta dal Codice del consumo “*esclude la necessità che vi sia un rapporto e/o contatto diretto con il consumatore, essendo sufficiente, ai fini dell’applicazione del Codice, che la condotta venga posta in essere nel quadro di un’attività d’impresa finalizzata alla promozione e/o commercializzazione di un prodotto o di un servizio*”; per cui, la qualifica di professionista può essere attribuita anche ad un operatore intermedio, la cui attività sia idonea ad incidere sulla libertà di scelta e di autodeterminazione del consumatore.

Il Collegio, confermando un suo precedente orientamento, ha anche osservato che “*nell’ambito di un illecito consumeristico è possibile configurare (...) un’ipotesi di concorso di persone nell’illecito amministrativo, ben potendo l’imputazione di responsabilità reggersi giuridicamente allorché risulti, in concreto, che tale soggetto abbia in realtà con il suo contegno contribuito a porre in essere la condotta sanzionata*”.

Particolarmente rilevante ai fini del riconoscimento dello *status* di professionista è stato considerato il fatto che “l’operatore intermedio” abbia una cointeressenza diretta ed immediata alla realizzazione della pratica commerciale (cosiddetto vantaggio economico).

Quanto alla responsabilità editoriale dell’operatore telefonico in merito ai messaggi confezionati dal *Content provider* è stato osservato che tale responsabilità sussiste in ragione dei poteri di controllo riconosciuti al gestore telefonico, indipendentemente dal loro esercizio (Tar Lazio, sentenza 27 luglio 2009, n. 7558, *10 Sms Gratis*).

La qualifica di professionista in una fattispecie di pubblicità occulta è stata riconosciuta alle società RAI e Magnolia sul presupposto che “*attraverso un comportamento omissivo e non vigilante*” hanno reso possibile la realizzazione della pratica commerciale scorretta (Tar Lazio, sentenza 29 dicembre 2009, n. 13749 *Pubblicità occulta-Gioielli My Mara-Europe Assistance-Isola dei famosi*).

Considerata la definizione estremamente ampia adottata dal legislatore, alla luce della quale è sufficiente che la condotta venga posta in essere nel quadro di un’attività d’impresa “finalizzata” alla promozione e/o commercializzazione di un prodotto o di un servizio, il Tar ha ritenuto irrilevante ai fini della nozione di professionista la natura dell’Istituto Superiore di Osteopatia – ISO (Tar Lazio, sentenza 29 dicembre 2009, n. 13789, *ISO corso di laurea in osteopatia*).

### *Nozione di “diligenza professionale”*

Con riferimento alla diligenza professionale richiesta nei settori regolamentati, il Tar ha concluso che *“Le norme in materia di contrasto alle pratiche commerciali sleali richiedono ai professionisti l’adozione di modelli di comportamenti in parte desumibili da siffatte norme [ossia dalle discipline di settore], ove esistenti, in parte dall’esperienza propria del settore di attività, nonché dalla finalità di tutela perseguita dal Codice”* (Tar Lazio, sentenze 15 giugno 2009, nn. 5625, 5627 e 5629 nonché sentenza 7 luglio 2009, n. 6446, *Fatturazione per chiamate satellitari*, sentenza 8 settembre 2009, n. 8400, *Prezzi bloccati dell’elettricità*; sentenza 8 settembre 2009, n. 8399, *EnelEnergia/Bolletta gas*). Pertanto, l’assolvimento degli obblighi di informazione e trasparenza nei confronti del consumatore stabiliti dall’autorità di settore non esclude di per sé l’esistenza di una pratica scorretta (Tar Lazio, sentenza 8 settembre 2009, n. 8399, *Enel Energia/Bolletta gas*).

Il giudice amministrativo di primo grado ha altresì chiarito che il richiamo alla disciplina di settore non viene effettuato dall’Autorità per sostituirsi alle competenze delle autorità settoriali *“bensì per evidenziare l’elevato standard di diligenza richiesto a professionisti operanti in settori oggetto di regolazione”*, precisando che *“in settori caratterizzati da continua evoluzione tecnologica, vi è il naturale innalzamento del gap di asimmetria informativa tra consumatore e professionista, e che, pertanto, ad esso, l’onere di diligenza gravante sull’impresa deve essere costantemente adeguato”* (Tar Lazio, sentenze 15 giugno 2009, nn. 5625, 5627 e 5629 nonché sentenza 7 luglio 2009, n. 6446, *Fatturazione per chiamate satellitari*, sentenza 8 settembre 2009, n. 8400, *Prezzi bloccati dell’elettricità*, sentenza 9 aprile 2009, n. 3722, *Enel Energia/Cambio di fornitore*).

Il fatto che la pratica abbia avuto diffuse ricadute è stato considerato come elemento rilevante in termini di *“rincolato grado di negligenza”* (Tar Lazio, sentenza 9 aprile 2009, n. 3722, *Enel Energia/Cambio di fornitore*).

Nel caso dell’interposizione è stato affermato il principio secondo cui la diligenza richiesta a un professionista *“deve riguardare non soltanto le condotte direttamente poste in essere da quest’ultimo, ma anche le attività che siano state demandate ad altri (e che vengano conseguentemente, nell’immediato interesse del “mandante” o “proponente”);* in caso contrario, l’utilizzabilità del modulo negoziale si risolverebbe, infatti, in una sorta di *“esimente”*. In quest’ipotesi, il canone della diligenza professionale rileva, in particolare, nei limiti in cui sia pretendibile *“un complessivo atteggiamento di assidua e puntuale attenzione sulla condotta che questi ultimi abbiano posto in essere”* (Tar Lazio, sentenza 9 aprile 2009, n. 3722, caso *Enel Energia/Cambio di fornitore*).

Nella sentenza del 16 giugno 2009, n. 5695 (*Moby torni gratis*) il Tar ha osservato che la diligenza del professionista (e con essa la verifica in ordine alla eventuale scorrettezza di una pratica da quest'ultimo posta in essere) deve essere guardata anche alla luce della "normale" percepibilità che il messaggio promozionale presenta nei confronti della platea dei suoi potenziali destinatari.

#### *Nozione di "consumatore medio"*

La tutela contro la pratica commerciale scorretta deve misurarsi con riferimento al cosiddetto "consumatore medio". Tale nozione – come affermato dal Tar nella sentenza del 9 aprile 2009, n. 3723, *Area film – Formula di affiliazione innovativa* – configurerebbe "un modello giuridico astratto, volto a bilanciare, secondo il principio di proporzionalità, l'esigenza di libera circolazione delle merci e il diritto del consumatore a determinarsi consapevolmente in un mercato concorrenziale". Più in particolare, la nozione di "consumatore medio" "individua un tipo di consumatore né pienamente informato e avveduto né completamente disinformato e sprovvisto e non coincide, pertanto, con un "tipo" riconducibile ad un consumatore che abbia particolare dimestichezza" con un certo mezzo di diffusione (così il Tar, con riferimento a Internet, nella sentenza 14 settembre 2009, n. 8673, *Apparati in casa d'utente*). "Il richiamo a siffatto modello" – ha aggiunto il Tar nella decisione n. 3723/09 – "non esclude però (ad esempio quando la repressione della pubblicità ingannevole è funzionale alla protezione di un diverso e più rilevante bene giuridico rispetto a quello della libera concorrenza) che la stessa tutela debba essere assicurata anche ai consumatori più sprovvisti o non particolarmente vigili". La scelta della fascia di collettività sulla quale appuntare la tutela costituisce comunque una determinazione di merito insindacabilmente devoluta all'Autorità.

Per individuare il modello di consumatore medio di riferimento si deve far riferimento non già a criteri meramente statistici o empirici, ma soprattutto a fattori culturali, sociali ed economici e, in particolare, al contesto economico e di mercato nell'ambito del quale il consumatore si trova ad agire (sentenze Tar Lazio, 9 aprile 2009, n. 3722, *Enel Energia cambio fornitore*, 15 giugno 2009, n. 5628, *Sms messaggi in segreteria*, e 16 dicembre 2009, n. 13023, *Life antirughe Freeze 24/7*, soprattutto in contesti - come quello energetico, delle telecomunicazioni e del credito - caratterizzati da un'asimmetria informativa tra professionista e consumatore particolarmente elevata).

Il Tar ha poi fornito alcune precisazioni con riguardo al livello di conoscenza o competenza che ci si può attendere dal consumatore medio relativamente al prodotto o all'attività del settore merceologico interessato,

affermando nella sentenza 29 dicembre 2009, n. 13789, *ISOI corso di laurea in osteopatia*, che “*deve escludersi la necessità sia che rispetto ad un dato comunicato venga accertata la condizione soggettiva media di intelligenza del consumatore*”, posto che “*l’eventuale differenziato e qualificato livello di conoscenza del settore non appare assurgere ad elemento autonomamente depotenziante la decettività del messaggio*”.

## **Sanzioni**

### *Presupposti e criteri di quantificazione*

La giurisprudenza ha chiarito che “*la quantificazione della sanzione pecuniaria è espressione di un potere tipicamente discrezionale della Autorità*” (così Tar Lazio, sentenza 29 dicembre 2009, n. 13779, *Società Milkon Alto Adige Società Agricola Cooperativa*).

### *Carattere “educativo” della sanzione*

Nella sentenza del 29 dicembre 2009, n. 13749, *Pubblicità occulta gioielli My Mara-Europe Assistance-Isola dei Famosi*, il Tar Lazio ha affermato che le misure afflittive “*non tendono soltanto a colpire il soggetto che abbia commesso un’infrazione, quanto e soprattutto ad ingenerare una indiretta coazione psicologica nei confronti degli altri soggetti, al fine di determinare una contropinta all’eventuale spinta all’infrazione: risultando, per l’effetto, riconoscibile nella sanzione stessa un carattere non già meramente afflittivo, ma anche educativo, risolvendosi essa in una giusta e commisurata reazione rispetto all’infrazione commessa*”.

Nella medesima sentenza, il Tar ha affermato altresì che “*proprio la valenza plurifunzionale della sanzione impone che la commisurazione della stessa sia improntata ad una corretta e piena osservanza degli applicabili paradigmi; ulteriormente imponendo che il pertinente apparato motivazionale dia adeguata contezza dell’intervenuta considerazione di questi ultimi e della ponderata rilevanza degli stessi ai fini della quantificazione della misura afflittiva*”.

### *Sanzionabilità delle persone giuridiche*

Nella sentenza 25 marzo 2009, n. 3123, *Ovito Magicannuccia – Approvati FIMP*, il Tar ha confermato l’applicabilità alle persone giuridiche dell’articolo 11 della legge n. 689/81 e dell’apparato sanzionatorio ivi previsto.

### *Dimensione economica del professionista*

Il Tar Lazio, nella sentenza 26 maggio 2009, n. 5249, *Duerre finanziamento lotto pentole*, ha confermato la rilevanza della dimensione economica dell’impresa quale parametro di cui tener conto in sede di

quantificazione dell'ammenda, in quanto elemento idoneo ad evidenziare l'affermazione commerciale della società sanzionata. Ciò in ragione di due fattori: il richiamo al suddetto elemento da parte dell'articolo 11 della legge n. 689/81 a fini di deterrenza della sanzione e il fatto che la dimensione economica del professionista è *“idonea di per sé a rendere più efficace la comunicazione pubblicitaria e ad aggravarne la valenza lesiva”* (in senso conforme, Tar Lazio, 16 dicembre 2009, n. 13023, *Life antirughe freeze 24/7*; 8 settembre 2009, n. 8395, *Prezzi bloccati elettricità*; 15 giugno 2009, n. 5625, *Telecom fatturazione per chiamate satellitari*).

Le dimensioni economiche del professionista vanno adeguatamente considerate anche nel caso in cui siano di modesta entità (così Tar Lazio, sentenza del 18 marzo 2009, n. 2779, *KHC Agenzia di rating esterna*).

#### *Rappresentatività del professionista*

Nella sentenza 25 marzo 2009, n. 3124, *Ovito Magicannuccia – Approvati FIMP*, il Tar Lazio, nel confermare la sanzione irrogata dall'Autorità, ha sottolineato la *“rincarata gravità”* della pratica commerciale posta in essere da un'associazione di categoria in ragione della rappresentatività e del credito di cui la federazione gode presso i consumatori.

#### *Rilevanza dell'elemento soggettivo*

Con riguardo all'elemento soggettivo della condotta, il Tar Lazio nella sentenza 9 aprile 2009, n. 3722, *Enel Energia cambio fornitore*, ha affermato che l'eventuale riscontro dell'elemento della buona fede non è di per sé idoneo ad escludere l'ascrivibilità al professionista di profili di responsabilità per la diffusione di una pratica. Ciò in quanto il sistema delineato nel Codice del consumo mira ad approntare una tutela oggettiva dei consumatori nei confronti delle pratiche commerciali scorrette. Tale principio, peraltro, *“non si traduce, come è ovvio, nell'addebitabilità in termini puramente oggettivi, della condotta. Piuttosto, pone in evidenza che l'elemento precipuamente valorizzato dalla normazione (comunitaria; nazionale) è quello della intrinseca offensività della condotta stessa; suscettibile, ex se riguardato, di considerazione (evidentemente non esclusiva, ma) prevalente rispetto alla valutazione della condotta stessa, che va conseguentemente considerata: non soltanto rispetto alla sua connotazione intrinseca (elemento psicologico; evento, nesso di riferibilità eziologica del secondo alla prima), ma anche con riguardo alla potenzialità pregiudizievole da essa promanante rispetto ai comportamenti dei consumatori”*.

Nella sentenza 16 marzo 2009, n. 3154 e altre, *Ovito Magicannuccia*, ad esempio, il Tar ha confermato il carattere consapevole della condotta del professionista che, in ragione del contenuto del contratto concluso con la

Federazione non poteva non essere pienamente a conoscenza del fatto che né la Federazione né organismi terzi avrebbero svolto alcun accertamento o verifica sulle caratteristiche qualitative dei prodotti commercializzati con l'apposizione della dicitura “Approvato FIMP” (in senso conforme anche Tar Lazio, sentenza 24 aprile 2009, n. 4138, *Cottonjoy accappatoi in microfibra*).

#### *Capacità di penetrazione del mezzo di diffusione*

Con riguardo alla capacità di penetrazione del mezzo di diffusione, il Tar, nella sentenza del 20 febbraio 2009, n. 1824, *HBC-Genesis Vacation Club Gold*, ha confermato che, tra i vari mezzi di diffusione, Internet possiede, in virtù della sua intrinseca capacità di raggiungere una platea indeterminabile di potenziali utenti, una potenzialità lesiva considerevolmente superiore rispetto agli altri strumenti (nello stesso senso sentenza 5 ottobre 2009, n. 9743, *Prezzi bloccati elettricità*).

Relativamente alle modalità di diffusione del messaggio pubblicitario, il Tar, nella sentenza 26 maggio 2009, n. 5249, *Duerre finanziamento lotto pentole*, ha considerato invece irrilevante il mancato svolgimento da parte dell’Autorità di uno specifico approfondimento istruttorio relativamente all’“impatto” della pratica, “*essendo un fatto del tutto noto che il mezzo televisivo è particolarmente pervasivo e che la capacità di penetrazione è tale da conseguire l’effetto promozionale voluto anche solo dopo poche settimane di programmazione*”.

#### *Effetti concreti della pratica commerciale*

Nella sentenza n. 8349/09, *Prezzi bloccati elettricità*, il giudice di prime cure ha ribadito che la normativa in materia di pratiche commerciali scorrette non esaurisce la sua funzione nel garantire una reazione alle lesioni arrecate agli interessi patrimoniali dei consumatori, ma è essenzialmente finalizzata a preservarne la libertà di autodeterminazione. Il limitato impatto della pratica, desunto dall’esiguo numero di contratti stipulati dal professionista per effetto dell’illecito (comunque oggetto di bilanciamento da parte dell’Autorità rispetto ai restanti indici di gravità della condotta), non assume quindi un valore determinante ai fini del giudizio di gravità della condotta.

#### *Circostanze aggravanti ed attenuanti*

Con riguardo alle circostanze aggravanti, il Tar Lazio, nelle sentenze del 27 aprile 2009, nn. 4196 e 4202, *Telequiz Christmas Game*, ha affermato che la reiterazione dell’illecito può sussistere a prescindere dalla circostanza che, al momento della diffusione del messaggio, l’Autorità non avesse adottato alcun provvedimento sanzionatorio nei confronti del professionista, atteso che, “*sotto il profilo della personalità dell’agente, appare rilevante*

*anche l'aver in precedenza commesso analoga violazione, senza che possa invece rilevare la data del provvedimento sanzionatorio, non trattandosi di una recidiva in senso stretto*".

Allo stesso modo, ai fini della sussistenza delle circostanze aggravanti consistente nella esistenza di un precedente provvedimento di ingannevolezza o di illecità ai sensi del Codice del consumo, il Tar, nella sentenza 22 giugno 2009, n. 5916, *M-Platform*, ha osservato che non è rilevante la circostanza che nel precedente il professionista abbia usato un mezzo di diffusione del messaggio pubblicitario diverso da quello impiegato nel secondo, tenuto conto del fatto che *"si tratta pur sempre di un precedente idoneo a meglio descrivere la personalità del autore della sanzione"*, di cui tener conto ai fini della quantificazione della sanzione.

Con riguardo alle attenuanti, il Tar – nella sentenza 15 giugno 2009, n. 5625, *Telecom fatturazione per chiamate satellitari* - ha affermato che, in sede di quantificazione della sanzione, è corretto non considerare come "ravvedimento operoso" quanto fatto dal professionista per dare esecuzione ai plurimi interventi cautelari adottati dall'Autorità per evitare l'accertamento dell'infrazione o per dare attuazione alle delibere dell'autorità di settore.

Nella sentenza 9 aprile 2009, n. 3722, *Enel Energia cambio fornitore*, il Tar ha poi fatto presente che le iniziative adottate dal professionista al fine di scongiurare l'adozione di una misura cautelare non possono rilevare come ravvedimento operoso *"essendo prive del carattere di libera valutazione e/o scelta che avrebbe potuto essere ponderato in sede di quantificazione della misura sanzionatoria"*.

Nella sentenza del 6 luglio 2009, n. 6457, *Telecom fatturazione per chiamate satellitari*, il Tar ha ritenuto irrilevante come attenuante il fatto che il professionista avesse conseguito un modesto guadagno dalla realizzazione della pratica commerciale, così come irrilevante è stato giudicato quanto dedotto dal professionista circa il "concorso di colpa" dei consumatori, tenuto conto *"la diligenza media del consumatore non può essere intesa in termini tali da richiedere addirittura l'adozione di misure di controllo e verifica del funzionamento del proprio modem"*.

#### *Circostanze attenuanti e rigetto degli impegni*

Nella sentenza sul caso *Nespresso sconto di 50 euro* (sentenza 15 giugno 2009, n. 5626), il Tar ha affermato che il giudizio di inidoneità degli impegni impedisce di valutare questi ultimi, in sede di quantificazione dell'ammenda, quale indizio di un ravvedimento operoso.

Le misure correttive proposte dalla parte alla stregua di impegni, ritenute dall'Autorità insufficienti a rimuovere *in toto* i profili di decettività ipotizzati in sede di avvio, possono invece essere considerate ai fini della valutazione della complessiva gravità dell'illecito e della quantificazione della sanzione (Tar

Lazio, sentenza 8 settembre 2009, n. 8396, *Enel/Prezzi bloccati elettricità*).

#### *Sanzione per aver fornito false informazioni nel corso del procedimento*

Nella sentenza del 25 marzo 2009, n. 3124, *Ovito Magicannuccia – Approvati FIMP*, il Tar ha confermato la legittimità della decisione con cui l’Autorità ha irrogato una sanzione di 40 mila euro, ai sensi dell’articolo 27, comma 4, del Codice del consumo, per aver fornito informazioni non veritiere e prodotto documenti incompleti nel corso del procedimento. Nella medesima decisione il giudice amministrativo, nel confermare l’importo della sanzione, ha evidenziato la “rincarata gravità” della condotta della Federazione in quanto associazione sindacale di medici professionisti deontologicamente tenuti al rispetto di peculiari obblighi di correttezza e veridicità, “*anche e soprattutto nei rapporti con le pubbliche amministrazioni*”.

#### *Cumulo materiale delle sanzioni*

Con riguardo al metodo di calcolo delle sanzioni, il Tar, nella sentenza 9 aprile 2009, n. 3722, *Enel Energia cambio fornitore*, ha avallato l’applicazione, in presenza di una pluralità di condotte riferibili al professionista, del criterio del cumulo materiale delle ammende in luogo del cumulo giuridico.

#### *Entità della sanzione e rateazione del pagamento*

Nella sentenza del 20 febbraio 2009, n. 1824, *HBC-Genesis Vacation Club Gold*, il Tar, alla luce dell’avvenuta concessione da parte dell’Autorità del beneficio della rateazione del pagamento della sanzione, ha respinto la censura con cui la ricorrente sosteneva che il pagamento dell’ammenda sarebbe stata idonea a determinare un’irreversibile accentuazione della situazione di dissesto finanziario in cui versava.

## Profili procedurali

---

#### *Estensione soggettiva ed oggettiva del procedimento*

Nella sentenza del 16 marzo 2009, n. 3149, *Ovito Magicannuccia – Approvati FIMP*, il Tar ha affermato che l’estensione soggettiva ed oggettiva del procedimento per pratiche commerciali scorrette è pienamente legittima nonostante la disomogeneità dei prodotti commercializzati da vari professionisti. Ciò in ragione del “*chiaro elemento di connessione*” tra i prodotti, suscettibile di dar luogo ad un unico svolgimento procedimentale.

Come affermato dal medesimo giudice nella sentenza 19 giugno 2009, n. 5807, *Trenitalia – Condizioni di trasporto e cambio titolo di viaggio*, l'avvio di un unico procedimento anche a fronte di un elevato numero di addebiti “risponde ad un principio di economia dei mezzi procedurali”. In ogni caso la concentrazione in un unico procedimento di un numero di addebiti molto elevato e il carattere plurimo del procedimento avviato dall’Autorità in ragione della molteplicità e della diversità delle pratiche commerciali considerate, di per sé non è affatto indicativa di una lesione del principio del contraddittorio e del diritto di difesa, “atteso che, ove anche fossero stati avviati contemporaneamente un numero di procedimenti pari al numero delle pratiche contestate, è da escludere che il diritto di difesa della ricorrente avrebbe potuto esplicarsi in modo più pieno ed incisivo” (in senso analogo, Tar Lazio, sentenza 29 dicembre 2009, n. 13749, *Pubblicità occulta gioielli My Mara-Europe Assistance-Isola dei Famosi*).

## Profili processuali

---

### *Termine per il deposito del ricorso*

Il Consiglio di Stato, nella pronuncia del 4 maggio 2009, n. 2788, *Stargame*, ha riaffermato il consolidato principio in base al quale i termini per il deposito del ricorso avverso i provvedimenti dell’Autorità, anche in materia di pratiche commerciali scorrette, sono quelli dimidiati di cui all’articolo 23-bis della legge n. 1034/71.

### *Comunicazione di avvio del procedimento e tutela del contraddittorio*

I procedimenti in materia di pratiche scorrette - Tar Lazio sentenza 15 giugno 2009, n. 5625, *Telecom fatturazione per chiamate satellitari* - richiedono un articolato impegno istruttorio. Per tale ragione, ai fini della legittimità della comunicazione di avvio del procedimento e del pieno rispetto del principio del contraddittorio, è sufficiente che tale atto riporti gli elementi essenziali utili a consentire al professionista l’individuazione delle pratiche commerciali scorrette oggetto di accertamento, con riguardo sia ai possibili elementi costitutivi fattuali, sia al richiamo ai parametri normativi alla cui violazione essi sono astrattamente ascrivibili (Tar Lazio, sentenza 14 settembre 2009, n. 8673, *Apparati in casa d’utente*, dell’8 settembre 2009, n. 8396, *Prezzi bloccati elettricità*). All’inverso non è necessario che la comunicazione d’avvio abbia un maggior grado di dettaglio, in

quanto l'analiticità delle argomentazioni riguarda la fase conclusiva del procedimento, che costituisce l'esito della fase istruttoria, mentre non sempre può caratterizzare la fase di avvio, nella quale, invece, devono essere con precisione identificati i soli profili della pratica commerciale oggetto dell'indagine, al fine di mettere in grado l'operatore pubblicitario di poter proficuamente partecipare all'istruttoria (vedi anche sentenze 9 dicembre 2009, nn. 12593 e 12594, *David 2-Promozione servizi a decade 4*).

### *Comunicazione delle risultanze istruttorie*

Nella sentenza del 19 giugno 2009, n. 5807, *Trenitalia – Condizioni di trasporto e cambio titolo di viaggio*, il Tar Lazio ha respinto la censura con cui il professionista, oltre a lamentare l'illegittimità del provvedimento dell'Autorità, impugnava il regolamento sulle procedure in materia di pratiche commerciali scorrette per l'omessa previsione della comunicazione delle risultanze istruttorie alle parti. Al riguardo, il giudice di prime cure ha affermato che la comunicazione delle risultanze istruttorie è prevista soltanto nei procedimenti *antitrust* in ragione delle peculiarità tipiche di tali procedimenti e della particolare complessità dei relativi accertamenti istruttori. Viceversa, come affermato dal medesimo giudice nella decisione del 14 settembre 2009, n. 8673, *Apparati in casa d'utente*, il sistema partecipativo delineato nel Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pratiche commerciali scorrette è pienamente idoneo a garantire la partecipazione dell'interessato, senza che sia necessaria una sintesi formale delle risultanze istruttorie nell'ambito della comunicazione di chiusura dell'istruttoria (in senso analogo anche Tar Lazio, sentenza 21 settembre 2009, n. 9083, *David2-Promozione servizi a decade 4*).

### *Separazione tra organo preposto allo svolgimento della fase istruttoria e organo giudicante*

La separazione tra l'organo preposto alla fase istruttoria (il responsabile del procedimento) e l'organo giudicante (il Collegio) operata dal Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pratiche commerciali scorrette, di cui alla delibera dell'Autorità del 15 novembre 2007, è pienamente idonea a garantire l'imparzialità dell'azione amministrativa (Tar Lazio, sentenza 21 settembre 2009, n. 9083, *David2-Promozione servizi a decade 4*).

### *Termini dell'istruttoria*

#### *Durata del procedimento e calcolo del termine finale*

Il Tar Lazio, in diverse pronunce, ha ribadito il principio consolidato in base al quale, ai fini del calcolo del termine per la conclusione del procedimento in materia di pratiche commerciali scorrette (pari a 150 giorni

decorrenti dalla data di protocollo della comunicazione di avvio in caso di acquisizione del parere dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni), non si tiene conto del tempo necessario per la notificazione e/o comunicazione del provvedimento finale, fase che non attiene all'*iter* procedimentale (sentenze 15 giugno 2009, n. 5626, *Nespresso sconto di 50 euro*; 9 aprile 2009, n. 3723, *Area Film-Formula di affiliazione innovativa*; 24 aprile 2009, n. 4132, *Onoranze funebri Fadal*).

Viceversa, nel termine di conclusione del procedimento va ricompresa la proroga connessa alla richiesta del parere dell'AGCOM (Tar Lazio, sentenza del 3 luglio 2009, n. 6446, *Telecom fatturazione per chiamate satellitari*).

### ***Poteri istruttori dell'Autorità e diritti di difesa***

#### *Richiesta di intervento*

Ai fini dell'avvio di un procedimento in materia di pratiche commerciali scorrette, l'eventuale richiesta di intervento ha la funzione di mero '*casus belli*', e serve, cioè, solo a mettere in moto il procedimento accertativo che l'Autorità potrebbe comunque avviare d'ufficio (Tar Lazio, sentenza 27 maggio 2009, n. 5290, *Enel mora per ritardo consegna bolletta*).

#### *Avvio di istruttoria, esiguità dei casi in cui si è realizzata la pratica e del numero di denunce*

Il giudice di prime cure, nella sentenza 27 maggio 2009, n. 5290, *Enel mora per ritardo consegna bolletta*, ha affermato che la circostanza che vi fossero solo poche denunce di un fatto commercialmente scorretto non significa che la condotta fosse stata limitata ai soli casi denunciati, ben potendo tali casi essere considerati dall'Autorità come indizio di una pratica più ampia.

#### *Richieste di informazioni e consulenze*

Nella sentenza 16 dicembre 2009, n. 13023, *Life antirughe freeze 24/7*, il Tar ha confermato la legittimità del regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pratiche commerciali scorrette nella parte in cui prevede che, nel corso del procedimento, l'Autorità può "*interpellare soggetti privati, tra questi ultimi spesso rinvenendosi autorevoli e prestigiosi istituti scientifici ...La ragione di siffatta, ampia previsione risiede nella circostanza che documenti e informazioni utili ai fini dell'istruttoria possono, come evidente, essere detenute anche da soggetti privati. Detti contributi, peraltro, risultano comunque sottoposti, al pari di ogni altro elemento acquisito, al vaglio critico dell'Autorità*".

La decisione di procedere a perizia ovvero di richiedere una consulenza tecnica, da svolgersi in contraddittorio tra le parti - per principio giurisprudenziale costante, è meramente discrezionale. L'Autorità, infatti,

come affermato nella medesima decisione, può ricorrere a tali strumenti istruttori al fine di acquisire ulteriori elementi ai fini della valutazione della decettività di un messaggio pubblicitario là dove essi non siano altrimenti disponibili o quando quelli di cui dispone non siano ritenuti sufficienti ed esaustivi (in senso analogo, Tar Lazio, 16 dicembre 2009, n. 13023, *Life antirughe freeze 24/7*). Tale scelta (o mancata scelta) può essere censurata laddove essa venga dimostrata affetta da vizi logici, ovvero da un non corretto apprezzamento della realtà.

Per l'acquisizione di consulenze è necessario procedere in contraddittorio con la parte. Tale formalità non è richiesta, invece, per le richieste di informazioni (Tar Lazio, sentenza 12 agosto 2009, n. 8150, *Lierac Morpho Slim*), con riguardo alle quali il Tar ha comunque escluso la possibilità di ravvisare una violazione del contraddittorio, posto che, anche in quest'ultima procedura, *“il contraddittorio viene comunque garantito, alla luce della possibilità per l'operatore di esercitare il diritto di accesso agli atti e di controdedurre sui lavori dell'organo officiato degli accertamenti”* (sentenza del 16 dicembre 2009, n. 13023, *Life antirughe freeze 24/7*).

#### *Audizione delle parti*

Nella sentenza del 15 giugno 2009, n. 5626, *Nespresso sconto di 50 euro*, il Tar Lazio ha confermato il carattere facoltativo e discrezionale dell'audizione delle parti nel corso del procedimento. L'audizione delle parti – sia che venga disposta su istanza di parte, che d'ufficio - infatti, è subordinata alla verifica da parte del responsabile del procedimento di un'effettiva esigenza istruttoria, sicché il mancato accoglimento della suddetta richiesta da parte del responsabile del procedimento può rilevare soltanto se l'istante dimostri che il mancato espletamento del mezzo istruttorio ha impedito l'acquisizione di elementi determinanti o ha dato causa ad un'errata valutazione delle circostanze di fatto (in senso analogo Tar Lazio, nelle sentenze del 9 dicembre 2009, nn. 12593 e 12594 e 21 settembre 2009, n. 9083, *David 2-Promozione servizi a decade 4*, del 19 giugno 2009, n. 5807, *Trenitalia – Condizioni di trasporto e cambio titolo di viaggio*, del 9 aprile 2009, n. 3723, *Area Film-Formula di affiliazione innovativa*).

#### *Parere dell'Autorità di settore*

Nella sentenza del 29 dicembre 2009, n. 13789, *Isoi corso di laurea in osteopatia*, il Tar ha confermato il consolidato orientamento giurisprudenziale in ordine al carattere obbligatorio ma non vincolante del parere che l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni è chiamata a rendere nel corso del procedimento per la repressione di condotte commerciali non corrette, laddove la diffusione del messaggio avvenga attraverso la stampa periodica o quotidiana ovvero per via radiofonica o televisiva, o, comunque, mediante

altro mezzo di telecomunicazione. Il Tar ha confermato che l'Autorità ha facoltà di discostarsi da tale parere mediante ostensione di adeguato apparato motivazionale (in senso conforme, Tar Lazio, sentenza 29 dicembre 2009, n. 13749, *Pubblicità occulta gioielli My Mara-Europe Assistance-Isola dei Famosi*).

Con riguardo alla fase consultiva endo-procedimentale, il giudice amministrativo, nella decisione del 12 agosto 2009, n. 8150, *Lierac Morpho Slim*, nel respingere la censura con cui il professionista sanzionato lamentava l'illegittimità del provvedimento dell'Autorità a causa del mancato esperimento del contraddittorio nella fase di acquisizione del parere dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, ha affermato che, ai sensi dell'articolo 27, comma 6, del Codice del consumo “*non sussiste alcun obbligo di trasmissione all'operatore economico del parere dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni in quanto esso costituisce un atto endoprocedimentale da acquisire per la formazione della volontà provvedimento dell'A.G.C.M., sul quale non deve necessariamente formarsi uno specifico contraddittorio, fermo restando che, attraverso lo strumento dell'accesso agli atti, il parere può essere acquisito dall'interessato sia prima che dopo la conclusione del procedimento*”.

### **Valutazione degli impegni**

Con riferimento all'istituto degli impegni previsto dall'articolo 27, comma 7, del Codice del consumo, il Tar Lazio, nella sentenza 14 settembre 2009, n. 8673, *Apparati in casa d'utente*, ha ricordato che l'istituto è “*per certi versi esemplato, nella sua struttura e nelle sue finalità, sugli impegni noti alla legislazione antitrust comunitaria*”, già disciplinati dall'articolo 3 del Regolamento n. 17/62 e quindi dall'articolo 9 del successivo Regolamento del Consiglio n. 1/2003.

### **Potere discrezionale dell'Autorità**

Nella sentenza dell'8 settembre 2009, n. 8394, *Prezzi bloccati elettricità*, il Tar Lazio ha ribadito che la valutazione dell'Autorità in materia di impegni ha un carattere ampiamente discrezionale, in quanto “*l'accettazione degli impegni non produce quell'effetto di chiarimento della regola giuridica che deriva, invece, dalle decisioni di infrazione*”, tale per cui “*in taluni casi, la peculiarità e complessità del caso concreto, ovvero la necessità di stabilire principi con riguardo ad una fattispecie inedita, o ad un mutato assetto di mercato, ovvero ancora l'interesse dell'amministrazione ad irrogare un'ammenda, attesa la funzione deterrente e di monito per gli operatori rivestita da quest'ultima, ben può giustificare il rigetto degli impegni presentati*”.

### ***Accettazione e contenuto degli impegni***

Come affermato dal Tar, “concretezza ed efficacia” costituiscono requisiti ontologici degli impegni ai fini della loro accettazione (sentenza 15 giugno 2009, n. 5626, *Nespresso sconto di 50 euro*).

Con riguardo ad impegni modificati dal professionista nel corso del procedimento, il Tar Lazio, nella sentenza 14 settembre 2009, n. 8673, *Apparati in casa d’utente*, ha stabilito che incombe: “all’operatore professionale che sia “seriamente” intenzionato a porre riparo alla pratica commerciale scorretta l’onere di formulare tempestivamente proposte che siano esattamente calibrate sui profili d’illegittimità della pratica commerciale scorretta contestata, come reso evidente dal breve termine (“entro e non oltre trenta giorni dal ricevimento della comunicazione d’avvio del procedimento”) stabilito dall’articolo 8 del Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pratiche commerciali e scorrette”. Pertanto, l’Autorità non è tenuta né “ad un “riesame” diuturno di impegni già valutati e considerati a giusta ragione inidonei in funzione di una scelta dell’operatore di assumere impegni per così dire “al ribasso”, salvo poi accrescerne volta a volta il contenuto” e né “a sostituirsi” all’operatore professionale nell’indicazione di ulteriori correttivi.

### ***Impegni e pratiche commerciali manifestamente scorrette e gravi***

Con riguardo all’ambito di applicazione dell’istituto degli impegni, il Tar, ha affermato che dal coordinamento esegetico tra l’articolo 27, comma 7, del decreto legislativo. n. 206/05 e l’articolo 8 del Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pratiche commerciali scorrette, “è agevole desumere che la sfera delle pratiche commerciali scorrette alle quali risulta riferibile l’istituto degli impegni è limitata a fattispecie di maggiore tenuità e minore impatto socio-economico, stante l’espressa esclusione per le ipotesi manifestamente scorrette e gravi”. Tale rilievo è confermato dalla circostanza che l’accettazione degli impegni da parte dell’Autorità implica la chiusura del procedimento istruttorio senza l’accertamento dell’infrazione, salva la riapertura nelle ipotesi ivi elencate (Tar Lazio, sentenza n. 8394/09 – *Prezzi bloccati elettricità*).

### ***Impegni e pratiche commerciali aggressive***

Con specifico riguardo alle pratiche commerciali aggressive, il Tar Lazio nella sentenza 14 settembre 2009, n. 8673, *Apparati in casa d’utente*, ha affermato che “non può seriamente revocarsi in dubbio, infatti, che la prospettazione di una pratica commerciale aggressiva (...), integri un profilo di irrefutabile gravità della pratica commerciale, che preclude “ex lege” l’accettazione degli impegni proposti. E’ evidente, infatti, che in una “scala”

*di offensività delle condotte commerciali scorrette, le pratiche aggressive, qualificate dall'indebito condizionamento della libertà contrattuale del consumatore, con specifico riferimento all'esercizio delle sue facoltà, assurgono ad un grado particolarmente elevato di oggettiva anti-giuridicità".*

#### *Impegni e pratiche commerciali già cessate*

Il Tar Lazio ha altresì affermato che, tenuto conto del carattere derogatorio dell'istituto, in caso di impegni presentati con riguardo ad una pratica commerciale già esaurita al momento di svolgimento dell'istruttoria, l'Autorità deve verificare previamente l'idoneità di quanto proposto a riparare con effetti retroattivi le condotte poste in essere. In caso contrario, l'accettazione degli impegni si tradurrebbe infatti in un *quid vacui* (sentenza del 15 giugno 2009, n. 5626, *Nespresso sconto di 50 euro*).

#### *Impegni e provvedimento di inottemperanza*

Nella sentenza 9 aprile 2009, n. 3723, *Area Film-Formula di affiliazione innovativa*, il Tar Lazio, condividendo il giudizio dell'Autorità, ha affermato che l'istituto degli impegni è incompatibile con il provvedimento di inottemperanza. L'istituto degli impegni, infatti, ha ricordato il Tar, riguardando una pratica commerciale la cui scorrettezza non sia stata ancora definitivamente accertata, risulta inconciliabile con un procedimento di inottemperanza a una delibera precedente nella quale l'Autorità abbia già effettuato tale accertamento.

#### *Ambito e limiti del sindacato giurisdizionale*

##### *Sindacato giurisdizionale in materia di sanzioni*

Con riguardo al profilo sanzionatorio, il Tar Lazio, nella sentenza 27 maggio 2009, n. 5290, *Enel mora per ritardo consegna bolletta*, ha affermato espressamente che, in materia di pratiche commerciali scorrette, il suo sindacato non si estende al merito. Il giudice amministrativo può quindi solo annullare, in tutto o in parte, il provvedimento dell'Autorità, ma non può modificare in sede giurisdizionale le ammende irrogate (analogamente Tar Lazio sentenze del 9 dicembre 2009, nn. 12593 e 12594, rese con riguardo al caso *David 2-Promozione servizi a decade 4*; 21 settembre 2009, n. 9083, *David2-Promozione servizi a decade 4*; 19 giugno 2009, n. 5807, *Trenitalia – Condizioni di trasporto e cambio titolo di viaggio*).

In senso contrario, si segnalano la sentenza del 16 giugno 2009, n. 5695, *Moby torni gratis*, e la sentenza 14 settembre 2009, n. 8670, *Coop Superstore di Trento – Offerta Asus fuori produzione*, in cui il Tar Lazio,

con riguardo al potere sanzionatorio dell’Autorità in materia di pratiche commerciali scorrette, ha affermato che *“(sia pure con riferimento a quelle previste dalla legge 10 agosto 1990, n. 287 e in specie dall’articolo 15 in tema di intese restrittive della concorrenza e abuso di posizione dominante) la giurisprudenza amministrativa è ormai ferma e consolidata nell’ammettere che, ad onta del testuale e circoscritto riferimento della sfera cognitoria del G.A. ai soli ambiti della giurisdizione esclusiva (e dunque non anche ad una giurisdizione estesa al merito), trovi applicazione l’articolo 23 comma 11 della legge n. 689/1981 che consente al giudice non soltanto di annullare, in tutto o in parte, il provvedimento irrogativo della sanzione ma altresì di “modificarlo” “anche limitatamente all’entità della sanzione dovuta”, ammettendo così un potere riduttivo della misura della sanzione medesima”*.