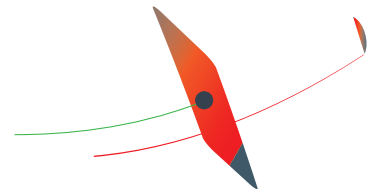


Capitolo III - Attività di tutela del consumatore



1. Dati di sintesi

1.1 Dati sui procedimenti svolti

Nel 2017 sono stati condotti 117 procedimenti istruttori in materia di pratiche commerciali scorrette (decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, *Codice del consumo*), pubblicità ingannevole e comparativa (decreto legislativo 2 agosto 2007, n. 145 *Attuazione dell'articolo 14 della direttiva 2005/29/CE che modifica la direttiva 84/450/CEE sulla pubblicità ingannevole*), diritti dei consumatori (ai sensi delle disposizioni del Codice del Consumo modificate a seguito del decreto legislativo 21 febbraio 2014, n. 21, *Attuazione della direttiva 2011/83/UE sui diritti dei consumatori*, c.d. “*consumer rights*”).

Sul totale dei 117 procedimenti, 90 hanno portato all'accertamento di violazioni delle discipline citate, di cui in particolare: 51 hanno riguardato pratiche commerciali scorrette nei confronti di consumatori o di microimprese; 10 hanno visto l'applicazione della disciplina delle pratiche scorrette congiuntamente con quella *consumer rights*; in 11 casi è stata applicata la sola normativa *consumer rights*; 9 hanno condotto all'accertamento della mancata ottemperanza a precedenti decisioni dell'Autorità; 7 hanno rilevato la presenza di clausole vessatorie; 2 hanno avuto ad oggetto violazioni delle norme di pubblicità ingannevole e comparativa illecita tra professionisti. Inoltre, 24 procedimenti si sono conclusi con l'accettazione di impegni e, quindi, senza accertamento dell'infrazione; in 3 casi l'Autorità ha accertato la non violazione delle norme a tutela dei consumatori. Tali dati sono schematizzati nella Tabella 1.

Tabella 1

Procedimenti istruttori	
Violazioni	90
Pratiche scorrette	51
Violazione consumer rights	11
Pratiche scorrette e violazioni consumer rights	10
Inottemperanze	9
Clausole vessatorie	7
Pubblicità ingannevole e comparativa B2B	2
Accettazione impegni	24
Non violazioni	3
Totale	117

Nel corso del 2017, si registrano anche 76 casi in cui l'Autorità, intervenendo con lo strumento della *moral suasion*, ha ottenuto da parte dei professionisti la rimozione di profili di scorrettezza/ingannevolezza di

non eccessiva gravità ed ha così potuto procedere alla loro archiviazione senza svolgere accertamenti istruttori.

Quanto all'impulso per l'attivazione degli interventi di tutela del consumatore, nonostante l'Autorità abbia il potere di intervenire d'ufficio al fine di accertare eventuali illeciti, le segnalazioni da parte dei singoli consumatori e delle loro associazioni restano lo strumento di impulso principale. I relativi dati numerici sono indicati nel dettaglio nella Tabella 2.

Tabella 2

Soggetti segnalanti e valutazione finale		
	Procedimenti istruttori	Violazioni
Consumatori	70	52
Associazioni di consumatori	14	12
Pubblica Amministrazione	6	4
Attivazione d'ufficio	20	16
Concorrenti	4	4
Associazioni di concorrenti	1	-
Più soggetti segnalanti	2	2
Totale	117	90

In genere le associazioni di consumatori partecipano ai procedimenti istruttori avviati su loro segnalazione, fornendo altresì nel corso del procedimento informazioni e contributi in merito alle tematiche di maggior rilievo e impatto.

Risulta, inoltre, confermata l'importanza del formulario *online* (*web form*) disponibile sul sito dell'Autorità per le denunce da parte dei consumatori: nel 2017 sono stati 4.985 i *webform* inviati. Il ricorso a tale strumento, numericamente significativo e costante nel tempo, ne conferma l'utilità per i consumatori. Anche il *contact center* telefonico dell'Autorità ha continuato a svolgere la sua funzione di informazione e indirizzo dei consumatori che, tramite il numero verde gratuito a ciò deputato, possono informarsi sulle modalità di segnalazione all'Autorità, sulle iniziative in corso, nonché sui precedenti interventi effettuati a tutela dei consumatori. Nel 2017 gli operatori del *contact center* hanno ricevuto 7.938 chiamate.

Nel 2017, i procedimenti che si sono conclusi con l'accertamento di pratiche commerciali scorrette, di pubblicità ingannevole e comparativa illecita, di violazioni *consumer rights* e di inottemperanza a precedenti delibere dell'Autorità hanno condotto all'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie per un totale di 78.281.500 euro. Tali dati evidenziano un aumento particolarmente significativo, di circa il 47%, dell'importo complessivo delle sanzioni rispetto all'anno passato (il cui ammontare era di circa 53 milioni di euro). Le Tabelle che seguono illustrano in dettaglio le sanzioni comminate per tipo di procedimento e macrosettore economico.

Tabella 3

Sanzioni per esito del procedimento		
	n. procedimenti	Sanzioni (EUR)
Pratiche scorrette e consumer rights	72	75.474.000
Pubblicità ingannevole e comparativa B2B	2	600.000
Inottemperanza	9	2.207.500
Totale	90	78.281.500

Tabella 4

Sanzioni per macrosettore economico			
	Ingannevoli/ Scorrette	Inottemperanze	Sanzioni (EUR)
Industria primaria, energia, trasporti e commercio	22	3	36.067.500
Comunicazioni, finanza e assicurazioni, posta e immobiliare	13	2	30.100.000
Industria pesante, chimica, farmaceutico e agroalimentare, meccanico e tessile, turismo e altri servizi	39	4	12.114.000
Totale	74	9	78.281.500

1.2 Trend dei procedimenti istruttori 2012-2017

Dall'analisi del trend dei procedimenti istruttori condotti dall'Autorità nel periodo 2012-2017, si nota un sostanziale allineamento, crescente nel tempo, tra il numero di procedimenti avviati e di violazioni accertate, considerate insieme ai procedimenti chiusi con accettazione degli impegni, come illustrato nella Tabella 5.

Tabella 5

Anno	Procedimenti istruttori	Violazione	Impegni	Violazione + Impegni
2012	120	78	12	90
2013	116	79	9	88
2014	159	99	33	132
2015	123	86	18	104
2016	112	83	11	94
2017	117	90	24	114
Totale	747	515	107	622

Nel periodo considerato, le violazioni accertate e i procedimenti chiusi con impegni rappresentano l'83% del totale dei procedimenti istruttori, mentre le non violazioni sono state in numero estremamente ridotto (26 sull'intero periodo, ossia in percentuale circa il 3% sul totale).

In particolare, il numero totale dei procedimenti istruttori è stato tendenzialmente stabile (ad eccezione di un picco nel 2014); nel 2017 si segnala un leggero aumento (117 casi) rispetto allo scorso anno (112 casi).

Alla luce dei dati sopra riportati, sembra potersi confermare, come trend stabile, la scelta dell'Autorità, in un'ottica di efficienza ed efficacia, di concentrare gli interventi sui casi che già *prima facie*, in fase di avvio, appaiono presentare una maggiore pericolosità, come dimostrato dal tasso crescente di chiusura con violazione sul totale dei casi avviati, oltre che di focalizzare le istruttorie sulle condotte di particolare gravità, non escludendo peraltro l'opzione di interventi *soft (moral suasion)* o più propriamente negoziali (impegni) nei casi in cui tale soluzione sia più appropriata.

1.3 Gli accertamenti ispettivi

In materia di tutela del consumatore, l'Autorità ha disposto 19 accertamenti ispettivi, in altrettanti procedimenti istruttori, ai sensi dell'articolo 27, commi 2 e 3, del decreto legislativo n. 206/2005 a fronte di 86 procedimenti istruttori avviati. Si evidenzia, rispetto a tale attività ispettiva, che, anche nel 2017, consistente ed efficace è stato il contributo fornito dal Nucleo Speciale Antitrust della Guardia di Finanza.

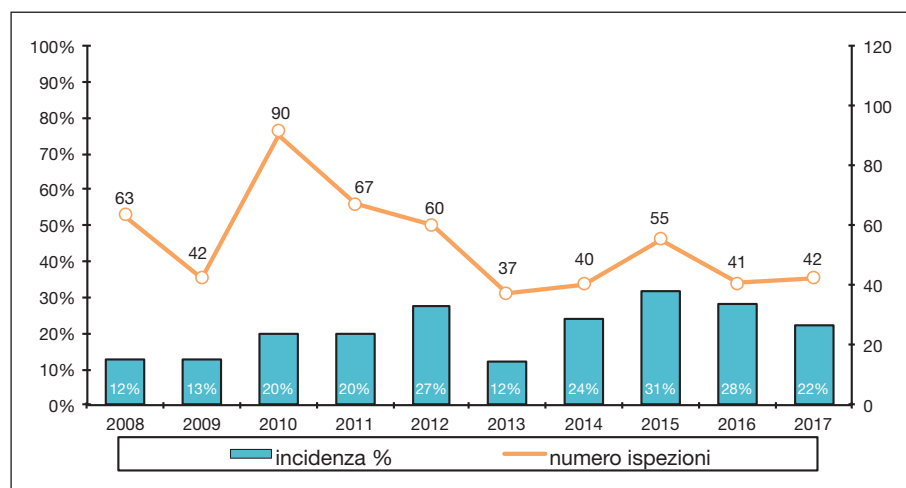
Rispetto allo scorso anno, nel 2017 sono diminuiti i procedimenti in cui l'Autorità ha ritenuto di avvalersi dello strumento ispettivo per accertare l'illecito (nel 2016 rappresentavano il 28% dei casi); in media, però, è cresciuto il numero dei soggetti sottoposti a verifiche (2,2 nel 2017; 1,5 nel 2016). Nel corso del 2017 sono stati inoltre condotti 4 accertamenti ispettivi relativi a procedimenti avviati nell'anno precedente.

Tabella 6

Procedimenti avviati e accertamenti ispettivi effettuati nel 2017, in materia di tutela del consumatore.				
	Procedimenti avviati (n.) (a)	Con accertamento ispettivo (n.) (b)	Sedi ispezionate (n.) (c)	(b)/(a) (%)
Tutela del Consumatore	86	19	38	22%

Il Grafico 1 raffigura l'incidenza percentuale sulle istruttorie in materia di tutela del consumatore dei procedimenti con accertamento ispettivo e numero di ispezioni effettuate nel periodo dal 2008 al 2017.

Grafico 1



2. Linee di intervento

Nel corso del 2017 l'attività di *enforcement* della disciplina in materia di tutela del consumatore è stata particolarmente intensa ed incisiva (90 violazioni accertate, 24 casi chiusi con impegni, 76 azioni di *moral suasion*), distinguendosi per l'adozione di un approccio integrato, volto a creare sinergie tra i diversi strumenti di contrasto dei comportamenti lesivi degli interessi dei consumatori - come, ad esempio, pratiche scorrette da un lato e clausole vessatorie dall'altro - e, ove possibile, a graduare e modulare gli interventi in funzione dell'effetto utile desiderato e dell'uso efficiente delle risorse.

Si possono ricordare, per l'approccio integrato, due istruttorie condotte dall'Autorità nel settore delle comunicazioni elettroniche nei confronti della società americana WhatsApp Inc.: una in cui l'Autorità ha accertato l'adozione di una pratica commerciale scorretta consistente nell'indurre gli utenti di WhatsApp Messenger ad accettare integralmente i nuovi Termini di Utilizzo, inclusa la "condivisione dei propri dati personali con Facebook", facendo apparire tale ultima condizione come necessaria per la fruizione del servizio a pena di interruzione di funzionamento; un'altra in cui l'Autorità ha rilevato l'adozione di alcune clausole vessatorie nei Termini di Utilizzo. Peraltro, con tali interventi, l'Autorità ha acceso i riflettori sul mercato legato all'utilizzo di enormi volumi di dati personali dei consumatori (c.d. "*big data*") per finalità economiche attraverso sempre più sofisticate tecniche di "profilazione" degli utenti in qualità di "target"

destinatari di offerte estremamente “personalizzate” (c.d. tecniche di “*behavioural advertising*”), in sinergia anche con iniziative sul versante della concorrenza, in particolare con l’avvio di un’indagine conoscitiva sul medesimo tema dei *big data*.¹⁵⁸

Quanto alla graduazione degli interventi in funzione dell’effetto utile e dell’economia dei mezzi amministrativi, l’Autorità ha affiancato l’*enforcement* sanzionatorio in materia di pratiche scorrette e *consumer rights* - su filoni e in settori sia consolidati che nuovi - all’uso ampio ma accorto di *moral suasion* e impegni, facenti entrambi leva sulla disponibilità degli interlocutori a conformarsi agli *standard* normativi e giurisprudenziali.

Per l’*enforcement* sanzionatorio, si può richiamare, per la particolare insidiosità della condotta, l’istruttoria chiusa con sanzione nel settore del trasporto ferroviario nei confronti di Trenitalia. In particolare, valutando il nuovo e delicato tema dell’impiego di algoritmi nei processi di vendita di beni/servizi ai consumatori, l’Autorità ha accertato che gli algoritmi di ricerca delle soluzioni di viaggio hanno alterato le scelte dei consumatori mediante la presentazione di un menù di opzioni di viaggio pre-selezionate, designato in modo da condizionarne o orientarne l’acquisto nel senso voluto dall’operatore. All’esito del procedimento, chiuso con sanzione, Trenitalia ha anche rivisto il funzionamento del motore di ricerca in senso più completo e trasparente verso gli utenti, attraverso l’implementazione di misure tecniche che l’Autorità ha ritenuto idonee a superare i profili omissivi e ingannevoli della pratica commerciale censurata.

Nella stessa direzione sono andati gli interventi nel settore creditizio, in cui l’asimmetria informativa tra professionisti e consumatori si presenta di maggiore evidenza rispetto ad altri settori. Al riguardo, specialmente nelle fasi di crisi economica o inizio ripresa come quella attuale, i consumatori - nella veste di contraenti deboli - devono essere messi in grado di beneficiare di adeguati strumenti di tutela, sia preventiva che successiva, per evitare situazione patologiche e bilanciare l’endemica complessità dei servizi e degli strumenti finanziari messi a disposizione degli utenti. Un’adeguata azione di controllo sulla correttezza degli operatori professionali e sul rispetto di regole essenziali di chiarezza e trasparenza è, quindi, indispensabile al fine di restituire alla clientela la fiducia necessaria e contribuire così al consolidamento della ripresa. In tale contesto, l’Autorità ha fornito un contributo al complesso e annoso problema del c.d. “*anatocismo bancario*”, oggetto nel tempo di numerosi interventi normativi, dubbi interpretativi e criticità per gli utenti finali. In particolare, l’Autorità ha accertato pratiche commerciali aggressive, da parte di alcune delle principali banche nazionali, finalizzate a ottenere surrettiziamente l’autorizzazione all’addebito degli interessi anatocistici.

¹⁵⁸ Cfr. IC53 - *Big Data*, trattato nel Capitolo I.

Da segnalare anche, sempre sul versante dell'*enforcement*, l'innovativo filone dei procedimenti relativi alla vendita di diamanti "per investimento", condotti nei confronti dei principali operatori e di quattro istituti di credito, principali canali di vendita utilizzati. La fattispecie contestata è consistita nella presentazione ingannevole dell'acquisto dei diamanti quale investimento profittevole, sicuro e immediato; in realtà, il guadagno era connotato da aleatorietà o comunque da una profittabilità di lunghissimo periodo. I procedimenti, chiusi con sanzione, hanno prodotto un effetto positivo immediato, avendo i professionisti del settore modificato le modalità di presentazione al pubblico dei principali caratteri dell'operazione di acquisto delle gemme, mentre gli intermediari creditizi hanno assunto alcune misure per ridurre l'impatto negativo della detenzione dei diamanti sul patrimonio dei clienti.

Quanto agli interventi di *moral suasion*, anche questi hanno costituito un efficace strumento per conseguire un più elevato *standard* di tutela dei consumatori nel mercato. Tra i numerosi interventi, per l'ampiezza e la risonanza del fenomeno, si segnala l'iniziativa adottata dall'Autorità in uno dei settori maggiormente innovativi ma di difficile inquadramento, quale quello degli *influencer marketing*, rivelatosi una potente forma di pubblicità. Il fenomeno fa riferimento all'inserimento di post, immagini e contenuti nei social network (es. Facebook o Instagram) da parte dei c.d. "*influencers*", ovvero personaggi di riferimento del mondo *online* (noti volti della moda o dello spettacolo) che hanno un numero elevato di *followers* e sono in grado di influenzare i gusti del pubblico, mostrando sostegno o approvazione per determinati marchi e generando così un effetto pubblicitario, ma senza palesare in modo chiaro e inequivocabile ai consumatori la finalità pubblicitaria della comunicazione. A conclusione dell'azione, l'Autorità ha invitato i destinatari delle *moral suasion* a rendere chiaramente riconoscibile la finalità promozionale, ove sussistente, in relazione a tutti i contenuti diffusi mediante social media, attraverso l'inserimento di apposite avvertenze. La risposta degli *influencers* è stata pienamente collaborativa, avendo essi recepito le indicazioni dell'Autorità non solo per i post oggetto di *moral suasion*, ma anche per quelli relativi ad altri marchi. A loro volta, i titolari dei marchi hanno dichiarato l'impegno a richiedere agli eventuali *influencers/testimonials* di conformarsi, per il futuro, ai principi delineati dall'Autorità.

Nella medesima prospettiva, l'Autorità ha fatto ricorso allo strumento degli impegni, previsto tra le misure di *enforcement* disciplinate dal Codice del Consumo, quando ricorrono i presupposti normativi circa la non gravità della fattispecie e le misure proposte dalle imprese sembrano suscettibili di tradursi in tangibili e rilevanti benefici per i consumatori. In questo senso, l'Autorità ha chiuso con impegni il procedimento avviato a carico di Poste Italiane in

relazione alla modifica unilaterale delle condizioni del conto denominato “BancoPosta Click” e della carta di pagamento c.d. “Postamat”, divenuta da gratuita a pagamento, accettando, tra gli altri, l’impegno del professionista a rimborsare i canoni della suddetta carta di debito già addebitati.

Altri procedimenti chiusi con gli impegni sono stati quelli nei confronti di importanti aziende italiane che commercializzano prodotti alimentari la cui etichetta presentava elementi grafici suscettibili di ingenerare nei consumatori l’equivoco che il vanto del *made in Italy* fosse riferibile all’origine della materia prima e non - come nei fatti - al luogo di trasformazione e lavorazione. Gli impegni ritenuti idonei dall’Autorità costituiscono anche uno *standard* di riferimento per tutti gli operatori del settore incentrato sulla chiarezza e trasparenza sotto il profilo delle informazioni da veicolare al consumatore tramite l’etichetta dei prodotti alimentari, anche al di là della conformità della stessa alle specifiche prescrizioni poste dalla normativa di settore.

Anche in materia di garanzie post-vendita, sono state efficacemente risolte con impegni tre istruttorie condotte nei confronti di tre dei maggiori produttori di grandi elettrodomestici rispetto alle modalità di prestazione dell’assistenza a domicilio nel caso di richieste di intervento in garanzia legale; tali impegni hanno riguardato, tra l’altro, l’eliminazione dei costi per la chiamata e per l’assistenza telefonica e misure volte a ristorare i consumatori che avessero patito danni da tali condotte.

L’attenzione dell’Autorità per l’efficacia e la portata reale e concreta degli interventi rispetto agli interessi dei consumatori si estende anche alla verifica, a valle dei provvedimenti assunti, del rispetto delle inibitorie e delle misure prescritte. In tal senso, tra le numerose istruttorie per inottemperanza condotte dall’Autorità, si possono ricordare quelle connesse alle attivazioni non richieste e alla gestione dei reclami nel settore energetico e della vendita *online* di biglietti per eventi.

2.1 Economia digitale

Nel corso del 2017 l’Autorità ha rivolto particolare attenzione al mondo dell’economia digitale, di crescente importanza e trasversale a molti settori merceologici, in alcuni casi enucleando nuovi principi applicativi e arricchendo la casistica rilevante.

Così, l’Autorità ha avuto modo di esaminare la questione della determinazione del momento di conclusione del contratto nel commercio elettronico, intervenendo sul fenomeno (sempre più segnalato dai consumatori) dell’offerta di beni sulle piattaforme di vendita *online* a prezzi estremamente bassi e del successivo annullamento, con restituzione di quanto pagato, degli ordini già accettati e pagati, sulla base di un preteso errore nel prezzo indicato. In particolare, l’Autorità è intervenuta con la *moral suasion* nei confronti di Amazon in relazione alla corretta individuazione

e prospettazione del momento di conclusione del contratto; l'operatore si è adeguato modificando il processo di acquisto e la terminologia utilizzata per descriverne i vari passaggi sulla piattaforma, modificando anche corrispondentemente le condizioni generali di vendita.

Di particolare interesse sono stati anche gli interventi dell'Autorità che hanno sanzionato pratiche scorrette in relazione alle modalità di vendita *online* di biglietti per eventi tramite piattaforme elettroniche, sia nel mercato primario che secondario. In particolare, nel corso del 2017 l'Autorità ha concluso cinque procedimenti istruttori, originati da numerose segnalazioni, anche di associazioni di consumatori, nelle quali veniva lamentato un repentino esaurimento dei biglietti sul mercato primario e la quasi contestuale vendita degli stessi a prezzi maggiorati sul mercato secondario. L'Autorità, in particolare, ha indagato il fenomeno sia rispetto alle condotte sul mercato primario di Ticketone, che detiene l'esclusiva per il canale *online* dei principali eventi (in virtù di un accordo concluso nel 2002 con i maggiori organizzatori per conto dell'artista), sia rispetto alle condotte dei principali professionisti del mercato secondario.

Altri procedimenti dell'Autorità, sempre nel mondo del digitale, svolti nell'ambito di azioni congiunte degli Stati dell'UE e della Commissione europea (c.d. *sweep*), hanno riguardato la correttezza di comportamenti posti in essere da operatori che propongono comparatori di prezzi *online*. In particolare, nel 2017 l'Autorità ha concluso sei procedimenti istruttori nei confronti dei professionisti che operano come agenzie e comparatori turistici *online*, attraverso i siti www.it.lastminute.com, www.volagratis.com, www.opodo.it, www.govolo.it, www.edreams.it e www.gotogate.it. In tali siti, l'Autorità ha riscontrato profili illeciti riconducibili a pratiche commerciali scorrette e violazioni di diritti dei consumatori nei contratti, tra cui l'applicazione di supplementi di prezzo, la presenza di informazioni non sufficientemente chiare e trasparenti circa le qualifiche e le responsabilità dell'intermediario, i criteri per calcolare gli sconti praticati, l'ostacolo all'esercizio di diritti contrattuali. Altri quattro procedimenti istruttori, alcuni ancora in corso, sono stati avviati dall'Autorità, ai sensi della disciplina in materia di pratiche commerciali scorrette, nei confronti delle principali piattaforme *web* di comparazione per l'acquisto di prodotti finanziari, assicurativi, di telefonia, pay-tv e servizi energetici.

2.2 Orientamenti applicativi in materia di consumer rights

Nel 2017 numerosi sono stati i procedimenti volti a valutare la portata illecita degli ostacoli frapposti dai professionisti all'esercizio di diritti contrattuali in vari settori. In tale ambito, una particolare attenzione è stata dedicata ai profili relativi all'applicabilità delle norme che garantiscono l'esercizio del diritto di recesso e alle eccezioni opponibili.

Al riguardo, il legislatore ha ritenuto di accordare una particolare tutela al diritto di recesso, in ragione sia dell'impreparazione in cui generalmente il consumatore viene a trovarsi nei confronti del professionista, sia dell'impossibilità per il consumatore di verificare e confrontare la qualità della merce acquistata, la congruità del prezzo e la veridicità delle informazioni ricevute.

In relazione a tale tematica e nel contesto di vendite fuori dei locali commerciali - fattispecie già di per sé portatrice di criticità consumeristiche, stando alle numerose segnalazioni pervenute di consumatori e associazioni di consumatori - l'Autorità ha condotto alcune istruttorie dalle quali è emerso un uso surrettizio, da parte dei professionisti, delle clausole di esclusione del diritto di recesso, con particolare riguardo alla fattispecie relativa ai casi di beni su misura o chiaramente personalizzati e alla c.d. "clausola igienica". Nei casi di specie, è stato accertato che i professionisti hanno impropriamente applicato - attraverso un'asserita personalizzazione dei beni derivante dalla possibilità offerta al consumatore di scegliere alcuni elementi opzionali - un'esclusione del diritto di recesso, in realtà non applicabile alla tipologia dei contratti in questione, con la conseguenza di ostacolare illecitamente l'esercizio di tale diritto da parte dei consumatori. L'Autorità ha sottolineato che il divieto opposto dal professionista all'esercizio del diritto di recesso, qualora sussista effettivamente la "*chiara personalizzazione del prodotto*", potrebbe avvenire soltanto laddove sia stata fornita in maniera chiara e comprensibile l'informazione circa il fatto che la scelta di uno o più elementi accessori opzionali determina la perdita del diritto.

Altri casi, nel settore telecomunicazioni, hanno riguardato gli ostacoli contrattuali frapposti alla migrazione ad altro operatore. In particolare, l'Autorità ha accertato che le principali compagnie telefoniche (Telecom, Vodafone, Fastweb, Wind e Tiscali) hanno adottato condotte illecite in violazione delle norme *consumer rights*, nell'ambito della commercializzazione a distanza (*online* o al telefono) o fuori dei locali commerciali (ad esempio, *stand*) di servizi di telefonia fissa e/o mobile. Le condotte sono consistite nell'anticipare l'esecuzione del contratto mediante avvio del processo di attivazione della linea e/o di migrazione da altro operatore durante la pendenza del termine legale per esercitare il diritto di recesso (14 giorni); tale modalità è parsa particolarmente pernicioso nei casi di telefonia fissa, in ragione dell'irreversibilità della scelta derivante dalla normativa di settore.

2.3 Clausole vessatorie

Quanto all'applicazione della disciplina sulle clausole vessatorie, oltre al già citato caso WhatsApp, si segnalano i casi che hanno avuto per oggetto le sempre più frequenti operazioni di variazione tariffaria effettuate dai

professionisti dei servizi di telecomunicazioni, esponendo i consumatori a situazioni di potenziale disorientamento e all'esigenza di procedere rapidamente alla scelta se accettare le nuove condizioni o recedere dal contratto.

In particolare, in tale ambito, l'Autorità ha adottato vari provvedimenti di accertamento della vessatorietà delle clausole sullo *ius variandi* contenute nei contratti tipo di primari professionisti del settore, in quanto non prevedevano che eventuali variazioni unilaterali delle condizioni contrattuali potessero essere effettuate solo sulla base di “*un giustificato motivo*”, né che, in caso di esercizio della facoltà di modifica unilaterale, il professionista avrebbe portato detto motivo a conoscenza del consumatore, nei modi e nei tempi utili per garantire l'esercizio del diritto di recesso.

Altri procedimenti per clausole vessatorie hanno riguardato le restrizioni previste in alcuni contratti assicurativi afferenti al ramo danni e volti a indennizzare l'invalidità permanente per infortunio o malattia. In particolare, sono state valutate come vessatorie le clausole di limitazione della responsabilità patrimoniale della compagnia assicurativa nella specifica ipotesi del decesso dell'assicurato avvenuto per fatto diverso da quello posto a base dell'invalidità e prima delle verifiche mediche volte ad accertare il consolidarsi dell'invalidità e determinare l'ammontare dell'indennizzo, negando agli eredi la possibilità di percepire la somma prevista per l'invalidità permanente spettante al congiunto beneficiario della polizza.

2.4 Collaborazione con altre autorità di settore

Anche nel 2017 - nonostante l'incertezza interpretativa originata prima dall'evoluzione normativa sui poteri di vigilanza dell'Autorità nei settori oggetto di regolazione e poi dalle pronunce contrastanti dei giudici amministrativi in materia di riparto di competenza¹⁵⁹, mentre si attende ancora la pronuncia della Corte di Giustizia¹⁶⁰ - è proseguita la proficua collaborazione tra l'Autorità e le autorità di

¹⁵⁹ In proposito, alcune sentenze dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato del 2012 (da n. 11 a n. 16 del 11 maggio 2012) hanno stabilito la competenza ad applicare le norme e le disposizioni a tutela del consumatore nel settore delle comunicazioni elettroniche in capo all'Autorità per la garanzia delle comunicazioni; successivamente, è stato introdotto l'art. 27, comma 1bis nel Codice del Consumo - ex art. 1, comma 6, lett. a), del d.lgs. 21/2014, di recepimento della direttiva *consumer rights*. Tale disposizione, senza modificare le prerogative delle autorità di regolazione, ha confermato la competenza dell'Autorità antitrust a intervenire anche nei settori regolati, in merito a quelle condotte che integrano gli estremi di una pratica commerciale scorretta e, al fine di assicurare un efficace coordinamento, ha previsto l'acquisizione del parere delle autorità settoriali al termine della fase istruttoria nel procedimento. La complementarità dei rispettivi ambiti di intervento è stata quindi riconosciuta, nel 2016, da altre sentenze dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (n. 3 e 4 del 9 febbraio 2016.), che hanno confermato il principio della competenza dell'Autorità antitrust a sanzionare comportamenti contrari alla disciplina a tutela del consumatore nel settore delle comunicazioni elettroniche, con specifico riguardo alle condotte che integrano pratiche aggressive.

¹⁶⁰ La Corte è stata adita lo scorso anno dal Consiglio di Stato con ordinanze di rinvio pregiudiziale (sez. VI, ord. coll., 17 gennaio 2017, n. 167 e 168) in merito all'applicazione della direttiva 2005/29/CE nei settori dell'energia e delle comunicazioni elettroniche. Sono poi seguite analoghe ordinanze di rinvio da parte del Tar Lazio (ordinanze del 17 febbraio 2017 rese nell'impugnativa avverso i provvedimenti di chiusura dei casi PS9815, PS9999, PS9834, PS9769).

regolazione settoriale, che hanno puntualmente reso i prescritti pareri consultivi nei rispettivi settori di competenza.

La cooperazione tra le varie autorità passa anche dall'applicazione dei vari protocolli di collaborazione siglati negli anni passati dall'Autorità antitrust con l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, l'Autorità di Regolazione dei Trasporti, l'Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni, la Banca d'Italia e l'Autorità per l'Energia Elettrica il Gas e il Sistema Idrico, nel quadro delle rispettive competenze in materia di tutela del consumatore.

L'ultimo di tali protocolli, si ricorda, è quello firmato con l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni in materia di pratiche commerciali scorrette nei mercati delle comunicazioni elettroniche, che integra il precedente Protocollo quadro del 22 maggio 2013, per disciplinare gli aspetti applicativi e procedurali della reciproca collaborazione e coordinamento istituzionale in materia.

3. Industria primaria, energia, trasporti, commercio

3.1 Trasporti

Trasporto ferroviario

Sistema di prenotazione telematico di Trenitalia

Nel 2017 l'Autorità ha contestato a Trenitalia una pratica commerciale scorretta consistente nella mancata inclusione di svariate soluzioni di viaggio con treni regionali dall'ambito dei risultati proposti dal sistema telematico di informazione, ricerca e acquisto di biglietti accessibile alla clientela sul sito internet aziendale, tramite l'App del Vettore e presso le Emittitrici Self Service (ESS) nelle stazioni¹⁶¹.

L'istruttoria, scaturita da segnalazioni di passeggeri (talvolta inoltrate dall'Autorità di Regolazione dei Trasporti - ART) e svolta anche attraverso ispezioni presso la sede di Trenitalia e della relativa società di consulenza informatica, ha permesso di mettere a fuoco il funzionamento dell'algoritmo posto a base del meccanismo di selezione delle proposte di viaggio restituite dal sistema in esito alla domanda dell'utente. E' risultato, in particolare, che, a causa dei criteri di selezione volutamente adottati dal Vettore, non è stata garantita la visualizzazione dell'integralità delle soluzioni ragionevolmente utilizzabili e sostituibili per la combinazione tratta/data/orario inserita dall'utente, ma sono state omesse, in caso di sovrapposizione delle partenze in una data fascia oraria, soluzioni di viaggio con cambio mediante treni regionali, di durata di poco più lunga ma più economiche di

¹⁶¹ PS10578.

quelle mediante treni ad alta velocità denominati Frecce (alla tariffa base).

Accanto ai predetti profili omissivi, è stata accertata l'ingannevolezza della pratica con riferimento all'utilizzo di una denominazione omnicomprendente ("tutti i treni") per la banca dati accessibile sul sito aziendale, nonostante la parzialità delle alternative in concreto restituite dal sistema di ricerca.

In ragione della gravità della pratica commerciale contestata, l'Autorità ha irrogato a Trenitalia la sanzione amministrativa pecuniaria di 5 milioni di euro, pari al massimo edittale. Inoltre, l'Autorità ha ritenuto necessario e proporzionato imporre al professionista, ai sensi dell'art. 27, comma 8, Codice del Consumo, di pubblicare una dichiarazione rettificativa su tutti i canali telematici di acquisto dei biglietti fino alla verifica, da parte dell'Autorità, dell'idoneità delle misure adottate per l'ottemperanza alla delibera sanzionatoria.

Da evidenziare che, a valle dell'intervento, Trenitalia ha modificato il funzionamento del motore orario in senso più completo e trasparente verso gli utenti, implementando misure tecniche considerate idonee a superare i profili omissivi e ingannevoli della pratica commerciale sanzionata. In particolare, dal 20 gennaio 2018, dopo i definitivi interventi eseguiti dal professionista, il sistema di ricerca, sia sul sito aziendale, che attraverso l'App Trenitalia e le ESS, appare in grado di offrire ai consumatori una possibilità di scelta e acquisto di combinazioni di viaggio molto più ampia, pari a circa il 30% in più di soluzioni di viaggio, inclusive di treni regionali che prima non erano visualizzabili dall'utente nella consultazione della banca dati "tutti i treni".

Servizi vendita e post-vendita di NTV

L'Autorità, nel 2017, ha concluso con impegni un procedimento nei confronti di NTV in merito alle modalità di implementazione e gestione del servizio di assistenza telefonica per l'acquisto del biglietto e di informazione sui costi del servizio, nonché alle modalità di esercizio di diritti/prerogative post-vendita¹⁶².

Tali impegni - che sono stati integrati a seguito delle osservazioni espresse dal regolatore di settore ART nel parere di competenza - si sostanziano nelle seguenti misure: (i) informativa immediata alla risposta del call center *Pronto Italo* sull'esistenza del sovrapprezzo applicato all'eventuale acquisto del biglietto tramite tale canale; (ii) inserimento nel *footer* di tutte le pagine del sito aziendale di una informativa sui diversi canali di contatto e sui rispettivi costi, contenente una chiara separazione dei canali di acquisto dei biglietti (evidenziando la *fee* prevista per il Call Center) e di quelli per assistenza e informazioni, e aggiunta di una pagina riepilogativa dei canali

¹⁶² PS10275.

di contatto e dei relativi costi; (iii) integrazione della “*sorry page*” che già si apre in caso di disservizio temporaneo del sito aziendale con l’indicazione di tutti i canali di vendita e dell’addebito della *fee* di 3 euro in caso di acquisto tramite il call center; (iv) inserimento in tutte le pagine del sito aziendale di un rinvio ad una “*pagine di assistenza*”, dalla quale si potrà accedere a FAQ appositamente riviste e ad un nuovo Modulo Reclami; (v) in caso di sottoposizione di un reclamo *online*, l’utente sarà informato della presa in carico del reclamo e riceverà una mail riepilogativa del reclamo stesso contenente l’identificativo del reclamo stesso e un link attraverso il quale sarà possibile monitorare lo stato di lavorazione del reclamo, che dovrà comunque essere evaso entro 30 giorni; (vi) invio automatico, in caso di ritardo del treno, di una mail che avverte della maturazione di un credito da indennizzo e indica le modalità di riscossione; (vii) le persone a mobilità ridotta godranno della concentrazione dei servizi telefonici di informazioni ed eventuale assistenza post-vendita sul numero “nero” di Pronto Italo e non dovranno sostenere la *fee* per l’acquisto telefonico del biglietto.

Cancellazione corse programmate di ATAC nel trasporto ferroviario locale

Nel 2017, l’Autorità ha chiuso un procedimento istruttorio nei confronti di ATAC S.p.A., operatore dei servizi TPL di Roma, per pratica commerciale scorretta¹⁶³. I comportamenti sono consistiti: (a) nella prospettazione - attraverso l’orario diffuso presso le stazioni e nel sito internet www.atac.roma.it - di un’offerta di servizi di trasporto frequente e cospicua, a fronte della sistematica e persistente soppressione delle corse programmate del servizio pubblico di trasporto ferroviario, offerto in regime di esclusiva, lungo le direttrici *Roma-Lido di Ostia*, *Roma-Giardinetti-Pantano* e *Roma-Civita Castellana-Viterbo* (Ferrovie ex concesse); (b) nella mancata o non adeguata informazione preventiva all’utenza circa l’impossibilità di effettuare determinate corse, pur essendo il professionista a conoscenza delle ragioni sistematiche che avrebbero potuto causarne la soppressione.

Tali condotte, responsabili di significativi disagi per i cittadini (le linee ferroviarie gestite da ATAC coprono un’estensione complessiva di circa 140 km servendo oltre 200.000 utenti giornalieri), sono state considerate ingannevoli ed omissive, evidenziando al contempo il mancato rispetto dello *standard* di diligenza professionale richiesto ad un concessionario di un servizio pubblico nella gestione di linee essenziali di trasporto e per la mobilità cittadina. Nel corso del procedimento è emerso, infatti, che la mancata effettuazione delle corse programmate è dipesa in larga misura, non da cause esogene e occasionali, ma da motivi riconducibili a dirette responsabilità gestionali di ATAC - in particolare, nella gestione del personale - che, in tal modo,

¹⁶³ PS10666.

ha disatteso le aspettative dell'utente/consumatore rispetto alla qualità del servizio (come desumibile dalle comunicazioni del professionista) e ha alterato le scelte quotidiane di mobilità locale dei consumatori.

L'Autorità, riscontrando la violazione degli articoli 20, comma 2, 21 e 22 del Codice del Consumo, tenuto conto del parere dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni e in conformità al parere dell'Autorità di regolazione dei Trasporti, ha irrogato ad ATAC S.p.A. una sanzione amministrativa pecuniaria pari a 3.600.000 euro.

Trasporto aereo

Cancellazione massiva di voli da parte di Ryanair

Nel settembre 2017 l'Autorità ha aperto un procedimento istruttorio nei confronti del vettore aereo irlandese Ryanair DAC per presunte pratiche commerciali in violazione degli articoli 20, 21 e 22 del Codice del Consumo¹⁶⁴.

In particolare, l'Autorità ha contestato a Ryanair l'improvvisa cancellazione di un consistente numero di voli nel periodo settembre-ottobre 2017 per motivi in larga misura riconducibili a ragioni organizzative e gestionali già note al professionista, e non a cause occasionali ed esogene al di fuori del suo controllo, causando notevoli disagi ai consumatori che avevano da tempo programmato i propri spostamenti e già prenotato e pagato il relativo biglietto aereo.

Un secondo profilo di contestazione ha riguardato il tenore e le modalità con le quali Ryanair ha informato i passeggeri della cancellazione dei voli e ha loro prospettato le possibili soluzioni (rimborso o modifica biglietto) omettendo di rendere nota, in maniera chiara e facilmente accessibile, l'esistenza del loro diritto alla compensazione pecuniaria previsto dal Regolamento (CE) n. 261/2004 (*del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 febbraio 2004, che istituisce regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato*) proprio nel caso di cancellazione dei voli.

Dopo l'avvio del procedimento istruttorio, sulla base di ulteriori elementi acquisiti, l'Autorità ha rilevato che il professionista ha continuato a diffondere, sia sul proprio sito internet che nelle comunicazioni indirizzate ai consumatori, informazioni sul citato diritto alla compensazione pecuniaria con modalità incomplete, non trasparenti e fuorvianti. Ritenendo che tale continuazione fosse suscettibile di provocare un danno grave e irreparabile ai consumatori rispetto al momento in cui l'evento cancellazione si è verificato, l'Autorità, nell'ottobre 2017, ha adottato un provvedimento cautelare nei confronti di Ryanair, richiedendo al vettore di porre in essere una serie

¹⁶⁴ PS10972.

di misure volte ad agevolare l'esercizio del diritto alla compensazione pecuniaria dei passeggeri italiani che lo avevano maturato.

Persistendo l'inerzia ad ottemperare all'ordine dell'Autorità, nel dicembre 2017, l'Autorità ha avviato un procedimento di inottemperanza alla delibera cautelare nei confronti della compagnia aerea irlandese¹⁶⁵, anch'esso ancora in corso. Nel momento in cui si scrive, entrambi i procedimenti sono ancora in corso.

No-show rule

L'Autorità, sulla base di un consolidato orientamento in tema di *no-show rule*¹⁶⁶, confermato anche dal giudice amministrativo¹⁶⁷, nel 2017 ha condotto cinque istruttorie nei confronti di primarie compagnie aeree¹⁶⁸ in relazione all'omessa predisposizione di una specifica procedura che consenta ai passeggeri che, per qualunque motivo, non si presentino per tempo all'imbarco del volo di andata, di fruire comunque del volo di ritorno incluso nel biglietto, senza ricalcoli tariffari, nonché all'adozione di modalità informative scorrette in merito all'esistenza e alla applicazione della stessa regola.

In tre casi (KLM, Iberia, Emirates) i procedimenti sono stati chiusi con impegni. Le misure accettate sono consistite in: *a*) un'informativa chiara e completa sulle tariffe e connesse regole in vigore (per esempio, possibilità di cambio/rimborso), nonché sull'esistenza e l'applicazione della *no show rule* sia sul sito aziendale (Condizioni Generali di Trasporto, FAQ, procedura di acquisto *online*) che sul biglietto cartaceo; *b*) implementazione di una procedura (parimenti evidenziata all'utenza) che consenta al passeggero in possesso di biglietto A/R (diretto o multitratta) con prima partenza dall'Italia la facoltà di utilizzare il volo di ritorno/successivo anche in caso di *no-show* all'andata/prima tratta¹⁶⁹, senza alcun nuovo addebito, a condizione di comunicare al Vettore - tramite *call center*/indirizzo e-mail dedicati - l'intento di volare al di fuori della sequenza programmata entro un certo numero di ore successive all'ora ufficiale di partenza del volo/ primo segmento come previsto dal biglietto.

In altri due casi (British Airways, Etihad), le condotte delle compagnie aeree sono state ritenute in violazione degli artt. 20, 21 e 22 del Codice del Consumo e l'Autorità ha irrogato sanzioni amministrative pecuniarie complessivamente per circa 1 milione di euro.

¹⁶⁵ IP286.

¹⁶⁶ La "*no show rule*" è una prassi commerciale diffusa ampiamente e da lungo tempo nel trasporto aereo, consistente nell'imposizione al passeggero che acquisti un biglietto A/R (o a più tratte) l'utilizzo dei tagliandi di volo in modo completo e nel previsto ordine sequenziale pena il diniego di imbarco sulla tratta di ritorno/successiva, salva, in qualche caso, la possibilità di confermare la tratta non fruita pagando nuovamente il prezzo intero oppure un sovrapprezzo. Cfr. PS7771, PS7769, PS7770, PS9446.

¹⁶⁷ Cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, n. 4048/2016, sul caso PS7771 citato.

¹⁶⁸ PS10047, PS10181, PS10381, PS 10624; PS10642.

¹⁶⁹ Iberia permette di utilizzare tutti i tagliandi di volo successivi al primo, anche nei voli multitratta. Nel caso di Emirates, il suddetto contemperamento si applica ai voli multitratta soltanto in caso di soste più lunghe di 12 ore. KLM non prevede invece l'applicazione di tale procedura alle singole tratte di un volo multitratta, ma solo al volo di ritorno.

Prospettazione del prezzo del check-in e del biglietto, ostacoli all'esercizio di diritti contrattuali

Nel 2017 l'Autorità ha accertato alcune pratiche commerciali scorrette poste in essere dal vettore aereo Vueling S.A. in relazione alla prospettata gratuità del *check-in online* e al costo dell'assistenza post-vendita¹⁷⁰.

In particolare, è risultato in primo luogo che Vueling ha ingannato i consumatori sulla gratuità del *check-in online*, servizio promosso ampiamente come gratuito sul sito internet e nelle comunicazioni inviate dopo la prenotazione di un volo, mentre, al ricorrere di alcune condizioni - in particolare, l'esaurimento di posti disponibili gratuitamente - la compagnia ha richiesto ai consumatori un importo di circa 15 euro per il *check-in online* e la carta di imbarco. Inoltre, il vettore non ha informato contestualmente che il *check-in* in aeroporto sarebbe stato gratuito.

In secondo luogo, Vueling ha promosso in modo ambiguo e fuorviante l'acquisto di un buono sconto pari al 25% del costo del biglietto aereo, non consentendo al consumatore di comprendere facilmente che l'entità dello sconto sarebbe stata calcolata solo su una parte del biglietto, ovvero la tariffa base al netto di imposte, spese amministrative e altri oneri.

Infine, la compagnia aerea ha frapposto ostacoli all'esercizio dei diritti contrattuali da parte dei passeggeri, inducendo il consumatore a rivolgersi per la richiesta di assistenza e di reclamo a una numerazione a pagamento, per un costo fino a 15 euro a telefonata, senza informare dell'esistenza nel sito internet di una *web form* non in grado, peraltro, per le modalità di utilizzo (una struttura a percorsi pre-obbligati) di fornire un'assistenza completa.

L'Autorità ha ritenuto le prime due pratiche commerciali in contrasto con gli artt. 20, 21 e 22 del Codice del Consumo e la terza in contrasto con gli artt. 20, 24 e 25 del Codice del Consumo, e ha irrogato a Vueling una sanzione amministrativa pecuniaria complessiva per circa 1 milione di euro.

L'Autorità è intervenuta altresì nei confronti del vettore aereo Pegasus¹⁷¹, in relazione alla pubblicizzazione, almeno fino al giugno 2017, del *check-in online* come gratuito, pur includendo nel prezzo di tutti i biglietti emessi un "*supplemento per il check-in in aeroporto*", a prescindere dalla modalità di *check-in* scelta dal consumatore.

Nei confronti dello stesso vettore, l'Autorità ha accertato anche la scorrettezza della pratica consistente nello scorporo, dal prezzo iniziale del biglietto presente sul sito internet di Pegasus e pubblicizzato *online*, di una "*tassa di servizio*", addebitata invece al consumatore nel corso della prenotazione *online*.

Per tali condotte, l'Autorità ha irrogato a Pegasus una sanzione amministrativa pecuniaria complessiva di 350.000 euro.

¹⁷⁰ PS9856.

¹⁷¹ PS10378.

Trasporto marittimo

Scorporo di supplementi dal prezzo iniziale del biglietto

Nel 2017 l'Autorità ha riscontrato l'illiceità della pratica commerciale di Moby S.p.A.¹⁷² in relazione alla presentazione del costo dei propri biglietti - nelle promozioni e all'inizio del processo di prenotazione - senza includere il supplemento denominato "*spese di emissione biglietto*" (poi denominato "*diritto di prenotazione*"), il cui pagamento è invece richiesto in tutti i canali di vendita in caso di acquisto del biglietto in un giorno precedente quello di partenza e viene aggiunto solo al termine del processo di prenotazione. L'Autorità ha irrogato a Moby una sanzione amministrativa pecuniaria di 150.000 euro.

Autonoleggio

Imposizione assicurazioni danni/furto e addebito danni arbitrari

Nel 2017 l'Autorità è nuovamente intervenuta nel settore dell'autonoleggio a breve termine contro pratiche commerciali scorrette, poste in essere da Maggiore¹⁷³ e da Locauto¹⁷⁴, che sfruttano la necessità di garantire l'autovettura oggetto di noleggio con la carta di credito del consumatore.

In particolare, (a) una prima pratica si è realizzata con la richiesta di un elevato deposito cauzionale sulla carta di credito del consumatore, quale garanzia per eventuali danni (e/o furti) arrecati all'autovettura noleggiata. Tale richiesta è stata utilizzata come leva commerciale per indurre i consumatori all'acquisto di prodotti accessori volti sia alla riduzione dell'importo del deposito medesimo sia a limitare la responsabilità per danni (e/o furti) eventualmente arrecati all'autovettura presa a noleggio; (b) una seconda pratica si è realizzata attraverso l'addebito sulla carta di credito di somme per danni asseritamente riscontrati dal professionista dopo la restituzione dell'auto noleggiata.

A conclusione delle istruttorie, l'Autorità ha irrogato sanzioni amministrative pecuniarie per un ammontare complessivo di circa 1,7 milioni di euro (1 milione di euro nei confronti di Locauto e 700.000 euro nei confronti di Maggiore).

3.2 Energia

L'attività dell'Autorità nel settore dell'energia nel 2017 ha riguardato, da un lato, filoni consolidati, quali le attivazioni non richieste e il trattamento delle istanze relative alla fatturazione dei consumi, dall'altro lato, il nuovo

¹⁷² PS10413.

¹⁷³ PS10620.

¹⁷⁴ PS9879.

filone delle commissioni richieste per l'utilizzo di determinati strumenti di pagamento delle bollette.

Conclusione di contratti e attivazione di forniture non richieste di energia elettrica e gas

L'Autorità ha proseguito la propria attività nel settore della vendita al dettaglio di energia elettrica e gas sul mercato libero volta sia al contrasto dell'instaurazione di rapporti di fornitura non richiesti (c.d. "contratti non richiesti"), accompagnati talvolta dall'attivazione della relativa fornitura non richiesta (c.d. "attivazioni non richieste"), sia a garantire il rispetto dei diritti dei consumatori nella conclusione di contratti a distanza o fuori dai locali commerciali.

Nel 2017 l'Autorità ha concluso un procedimento di inottemperanza nei confronti di Green Network, già destinataria nel novembre 2015 di un provvedimento sanzionatorio. Il procedimento, avviato nel 2016 a fronte di centinaia di segnalazioni di contratti ed attivazioni non richieste, ha permesso di acquisire in istruttoria, in particolare, nel corso di una verifica ispettiva, documentazione attestante che le segnalazioni in questione erano dovute alla mancata implementazione di adeguate procedure di verifica del consenso del consumatore e all'inadeguato monitoraggio delle condotte dei procacciatori di cui Green Network si serviva.

L'andamento di reclami e disconoscimenti aveva indotto Green Network, già prima dell'avvio del procedimento di inottemperanza, ad avviare alcune azioni correttive che sono state in seguito ampliate e rafforzate; i dati acquisiti nel corso del procedimento - prorogato al fine di monitorare l'effetto delle nuove procedure - hanno mostrato che, dopo l'adozione di tali misure correttive, il flusso di disconoscimenti (e di segnalazioni) è rientrato gradatamente entro limiti fisiologici (tra la fine del 2016 e il primo trimestre 2017). Contestualmente, è terminata l'implementazione delle procedure necessarie per assicurare che, in caso di attivazione non richiesta, Green Network non richieda ai consumatori il pagamento delle forniture effettuate ma non richieste.

L'istruttoria ha evidenziato alcune violazioni dei diritti dei consumatori nei contratti in merito alla scarsa chiarezza della rinuncia alla conferma in forma scritta del consenso nella procedura di *teleselling* e alla non corretta individuazione del termine di decorrenza del periodo di ripensamento, idonea ad ostacolare l'esercizio di tale diritto.

All'esito del procedimento, accertata la violazione degli artt. 51, comma 6, 52 e 54 del Codice del Consumo, tenuto conto che il professionista nel corso del procedimento ha modificato le proprie procedure in modo da rispettare i diritti dei consumatori, l'Autorità ha comminato all'operatore una sanzione amministrativa pecuniaria di 67.500 euro.

L'Autorità è anche intervenuta attraverso lo strumento della *moral suasion* nei confronti di altri 14 operatori¹⁷⁵ attivi nella vendita al dettaglio di energia elettrica e gas naturale, per assicurare che le procedure di contrattualizzazione da essi adottate fossero corrette e rispettose dei diritti dei consumatori. Tutti gli operatori hanno positivamente risposto agli inviti a eliminare i profili di possibile violazione del Codice del Consumo, intervenendo sulle proprie procedure di *teleselling* e di vendita porta-a-porta, introducendo adeguati meccanismi di verifica del consenso del consumatore (*check call*), assicurando una corretta rappresentazione dei diritti del consumatore e la corretta acquisizione del consenso alla rinuncia alla conferma per iscritto, fornendo tempestivamente l'accesso alle registrazioni delle diverse telefonate contrattuali e prevedendo corretti termini per l'esercizio del ripensamento.

Gestione delle istanze dei consumatori riguardanti la fatturazione dei consumi

Nel corso del 2017 l'Autorità ha vagliato le modifiche alle procedure di trattazione delle istanze dei consumatori in merito alla fatturazione dei consumi energetici e di rimborso dei crediti messe in atto da ENEL Energia S.p.A., ACEA Energia S.p.A., ENI S.p.A. (ora ENI Gas e Luce S.p.A.) e Edison Energia S.p.A. per ottemperare a precedenti delibere del 2016¹⁷⁶.

A seguito del significativo numero di segnalazioni giunte nei confronti di Eni Gas e Luce S.p.A., l'Autorità, a fine 2017, ha avviato un procedimento per verificare l'inottemperanza alla relativa delibera del 2016, in relazione alla gestione delle istanze relative alla fatturazione di ingenti importi, talvolta in parte prescritti, a seguito di conguagli pluriennali, a fronte delle quali il professionista avrebbe messo in atto azioni aggressive per ottenere il pagamento, a prescindere da una puntuale verifica dei reclami dei consumatori sulle fatture contestate.

Addebito di commissioni per l'uso di determinati strumenti per il pagamento delle fatture gas/elettricità

Nel 2017 l'Autorità è intervenuta in diverse occasioni nel settore energetico per affermare il principio che l'applicazione di supplementi per l'uso di uno specifico strumento di pagamento, anche qualora noti al consumatore fin dall'inizio del processo di pagamento, costituisce una violazione dell'art. 62 del Codice del Consumo. Gli interventi in tale ambito sono di particolare rilievo, alla luce dello sviluppo di offerte apparentemente

¹⁷⁵ PS9012, PS10662, PS10251, PS7919, PS10055, PS10433, PS8057, PS7421, PS10658, PS7876, PS9159, PS10660, PS10337, PS10659. Un'altra *moral suasion* è stata archiviata a seguito della cessazione dell'attività di vendita al dettaglio ai piccoli clienti.

¹⁷⁶ Cfr. PS9354, PS9541, PS9542, PS9883, con cui l'Autorità aveva sanzionato le pratiche aggressive messe in atto dai suddetti professionisti.

molto competitive sul prezzo della componente energia/gas ma che, in realtà, comprendono una varietà di supplementi fissi che fanno lievitare anche significativamente tale prezzo, oltre a discriminare talvolta tra strumenti di pagamento differenti.

Un primo caso ha coinvolto GdF Suez (ora denominata Engie), in relazione all'addebito in modo trasparente di un supplemento variabile tra 1,5 € e 5 € per il pagamento delle bollette sul proprio sito attraverso carta di credito¹⁷⁷. L'Autorità ha ritenuto che tale supplemento - anche qualora esattamente uguale al costo pagato da Engie al prestatore dei servizi di pagamento - sia vietato dall'art. 62 del Codice del Consumo, secondo il quale non è possibile applicare ai consumatori un supplemento direttamente collegato all'uso di un determinato strumento di pagamento, a prescindere dal fatto se l'importo del supplemento sia proporzionato al costo sostenuto dal professionista. Per tale condotta, l'Autorità ha comminato una sanzione amministrativa pecuniaria di 200.000€.

Un secondo gruppo di casi¹⁷⁸ ha riguardato l'applicazione di supplementi per pagare la bolletta con il bollettino postale e in generale con mezzi diversi dalla domiciliazione bancaria (Green Network, E.On Energia, Edison Energia) o dalla domiciliazione bancaria o su carta di credito (Sorgenia), oppure l'applicazione di un supplemento per il pagamento con carta di credito sul sito aziendale (A2A Energia). L'Autorità ha ritenuto che l'applicazione di questi supplementi, generalmente esplicitata nella documentazione contrattuale e sul sito del professionista nel caso di A2A, costituisca una pratica commerciale scorretta in violazione dell'art. 62 del Codice del Consumo e per questo, tenuto conto che tutti i professionisti hanno sospeso l'applicazione del supplemento in corso di procedimento, ha comminato sanzioni amministrative pecuniarie complessivamente per un importo di 1 milione di euro.

Vendita al dettaglio di GPL sfuso e fornitura di serbatoi in comodato

Nel corso nel 2017 l'Autorità ha verificato l'ottemperanza del gruppo Autogas, di Butangas e di Totalgaz Italia¹⁷⁹ agli impegni con cui sono stati chiusi nel 2016 i procedimenti nei loro confronti, ed è intervenuta per favorire l'adozione, da parte di altri professionisti operanti nella fornitura di GPL in piccoli serbatoi concessi in comodato d'uso a consumatori domestici e microimprese, di condotte coerenti con i principi espressi nei citati impegni.

Con riferimento al primo aspetto, a seguito di una serie di segnalazioni, l'Autorità ha accertato che le imprese del gruppo Autogas non hanno rispettato gli impegni assunti, in relazione ai seguenti comportamenti nei

¹⁷⁷ PS10416.

¹⁷⁸ PS10720, PS10721, PS10722, PS10724, PS10728.

¹⁷⁹ PS10277, PS10099, PS10249, decisi il 29 settembre 2016.

confronti dei clienti: *(i)* hanno applicato penali a titolo di inadempimento contrattuale, con addebito delle spese di rimozione del serbatoio; *(ii)* non hanno offerto l'applicazione del prezzo della Camera di Commercio per continuare la fornitura dopo un rifiuto all'aumento di prezzo proposto; *(iii)* non hanno dato tempestivo riscontro alle disdette della fornitura in modo da procedere all'interruzione dei rapporti commerciali senza addebito di spese di rimozione alla prima scadenza utile; *(iv)* non hanno fornito l'informazione relativa alla possibilità di acquistare il serbatoio al termine del periodo di locazione/comodato; *(v)* non hanno tempestivamente rimosso il serbatoio alla cessazione del contratto di fornitura. È inoltre emerso che Autogas ha informato in maniera assai carente i propri clienti del contenuto degli impegni resi obbligatori dall'Autorità. A conclusione del procedimento, l'Autorità ha irrogato una sanzione amministrativa pecuniaria di 150.000 euro.

A fronte di segnalazioni ricevute su presunte condotte scorrette da parte di professionisti operanti nella fornitura di GPL in piccoli serbatoi, simili a quelle oggetto dei ricordati procedimenti chiusi con impegni, l'Autorità, è intervenuta nei confronti di numerose altre imprese, sia con inviti a rimuovere i profili di possibile scorrettezza (13 professionisti) che attraverso l'invio di richieste di informazioni (8 professionisti). In quasi tutti i casi i professionisti destinatari hanno modificato i propri contratti di fornitura del GPL e di messa a disposizione dei serbatoi, prevedendo una più comprensibile separazione tra il dettato contrattuale relativo alla fornitura di GPL e quello riguardante il serbatoio, modalità di recesso senza costi in caso di aumenti del prezzo oltre quello rilevato dalla CCIAA più vicina o l'applicazione di quest'ultimo prezzo in caso di contestazioni, una più chiara delimitazione ai casi di inadempimento tassativamente indicati del pagamento di una penale alla cessazione del contratto, la possibilità per il consumatore di acquistare il serbatoio ad un prezzo noto e calcolato anche sulla base del deprezzamento subito nel corso del contratto.

Promozione e vendita di impianti fotovoltaici

L'Autorità, consolidando un filone già inaugurato in passato, anche nel 2017 è intervenuta su pratiche commerciali scorrette da parte di numerosi professionisti che propongono l'installazione di impianti fotovoltaici e termosolari e di pompe di calore, facendo leva su presunti risparmi e agevolazioni economiche che ne avrebbero "azzerato" i costi e prospettando in maniera ingannevole la sottoscrizione di moduli contrattuali presentati invece come proposte non vincolanti.

In particolare, l'Autorità ha concluso un procedimento nei confronti di Sofi Energia¹⁸⁰, concernente *(i)* la promozione dell'installazione di impianti

¹⁸⁰ PS10148.

fotovoltaici mediante messaggi, diffusi sia nel corso di visite al domicilio del consumatore che mediante internet, che facevano riferimento ad un preteso “costo zero” degli impianti stessi, grazie alle agevolazioni fiscali e ai risparmi ottenibili sull’acquisto di energia dalla rete e (ii) le modalità di conclusione dei contratti di acquisto degli impianti fotovoltaici. In relazione al primo profilo, l’Autorità ha ritenuto ingannevole il *claim* “a costo zero”, in quanto non solo i vantaggi derivanti dall’installazione dell’impianto giungono dopo l’esborso di somme anche ingenti da parte del consumatore, ma la misura effettiva dei risparmi di costo è aleatoria e perciò non può essere in alcun modo garantito che nel corso della vita dell’impianto le agevolazioni fiscali e i risparmi superino il costo sostenuto per l’acquisto. In relazione al secondo profilo, l’Autorità ha ritenuto che il contenuto del modulo fosse suscettibile di ingannare il consumatore in merito alla sua effettiva vincolatività e al momento di decorrenza del periodo di ripensamento. Per tali condotte, l’Autorità ha comminato a Sofi Energia una sanzione amministrativa pecuniaria pari complessivamente 40.000 euro.

Altri interventi dell’Autorità nel medesimo settore e analoghi profili sono stati realizzati mediante lo strumento della *moral suasion*.

3.3 E-Commerce

Nel commercio elettronico, nel 2017 l’Autorità ha proseguito la sua azione di *enforcement* accertando e sanzionando la mancata consegna di prodotti ordinati e pagati e il mancato rimborso delle somme indebitamente ricevute¹⁸¹ e ha fatto un ampio ricorso allo strumento della *moral suasion* per garantire il rispetto degli standard informativi in tema di informazioni pre-contrattuali, diritto di recesso e garanzia legale di conformità¹⁸².

Corretta individuazione del momento di conclusione dell’acquisto online

L’Autorità ha esaminato la problematica della determinazione del momento di conclusione del contratto nel commercio elettronico in relazione al fenomeno, di sempre più frequente evidenziazione da parte dei consumatori, dell’offerta di beni sulle piattaforme di vendita elettronica a prezzi estremamente bassi e del successivo annullamento - con restituzione di quanto pagato - degli ordini già accettati e pagati sulla base di un preteso errore nel prezzo indicato.

In particolare, l’Autorità ha condotto un’azione di *moral suasion* sul processo di acquisto di Amazon¹⁸³, avendo riscontrato una discrasia tra

¹⁸¹ IP272, PS10477.

¹⁸² Questo intervento ha riguardato alcune decine di professionisti del settore.

¹⁸³ PS10467, archiviato a seguito di *moral suasion*.

la terminologia utilizzata dal professionista - che lasciava intendere che il contratto si concludesse al momento della conferma della ricezione dell'ordine da parte propria - e l'effettiva costruzione del processo di acquisto da parte di Amazon, concepito come una *“proposta di acquisto”* che deve essere accettata dal professionista nel quale l'acquisto si conclude solo con la spedizione dei beni e della relativa mail di conferma della avvenuta spedizione (che rappresenta la conferma dell'accettazione della proposta).

A seguito dell'invito dell'Autorità, Amazon è intervenuta sul processo di acquisto, in modo che (i) la prima fase sia chiaramente identificata come *“ordine”* e non *“acquisto”* (con corrispondente modifica del tasto *“procedi all'ordine”* in luogo del precedente *“procedi all'acquisto”*), (ii) nella pagina in cui si invia l'ordine ad Amazon, il consumatore sia esplicitamente informato, in un luogo ben visibile della pagina (in particolare, sotto il tasto *“Acquista ora”*), che l'acquisto si concluderà soltanto con la conferma della spedizione del bene; (iii) la ricezione dell'ordine sia confermata in maniera non ambigua, specificando che l'acquisto sarà concluso solo con l'email di conferma della spedizione. Inoltre, sono state modificate corrispondentemente anche le condizioni generali di vendita.

3.4 Industria

Assistenza in garanzia su grandi elettrodomestici

L'Autorità nel 2017 ha condotto tre istruttorie riguardanti le modalità di prestazione dell'assistenza a domicilio nel caso di richieste di intervento in garanzia legale sui grandi elettrodomestici, utilizzate da tre dei maggiori produttori di tali beni: Whirlpool (marchi Indesit, Ariston, Ignis, Bauknecht, Kitchen Aid, Scholtes e Whirlpool), Candy Hoover (marchi Candy, Hoover e Zerowatt) e Electrolux (marchi Aeg, Electrolux, Rex, Zanussi e Zoppas)¹⁸⁴.

In tale ambito, ferma restando la responsabilità del venditore per la prestazione della garanzia legale di conformità, l'assistenza a domicilio in garanzia sui grandi elettrodomestici è in genere prestata dai Centri di Assistenza Autorizzata (CAT) dei produttori, sulla base di accordi con i rivenditori terzi (ad es. grande distribuzione e negozi specializzati), ai quali i consumatori si rivolgono direttamente o vengono indirizzati dai rivenditori per la richiesta di un intervento a domicilio (sostituzione/riparazione dei beni nel quadro della garanzia legale di conformità). Nel contesto descritto è di particolare importanza assicurare che le modalità di richiesta ed effettuazione di tali interventi da parte dei Professionisti, nonché le informazioni da questi fornite sul servizio offerto, non pregiudichino l'effettivo esercizio del diritto del consumatore all'assistenza in regime di garanzia legale.

¹⁸⁴ PS10548, PS10614 e PS10694. Nel corso dei procedimenti è emerso che i Centri di Assistenza Autorizzata (CAT) di questi produttori hanno svolto nel 2016 circa 300.000 visite a domicilio per interventi in garanzia.

Whirlpool, Candy Hoover ed Electrolux hanno presentato impegni che l’Autorità ha ritenuto risolutivi delle condotte contestate e misure volte a ristorare i consumatori danneggiati da tali condotte. In particolare, i professionisti si sono impegnati a: (i) non richiedere più il pagamento di alcun diritto di chiamata per gli interventi in garanzia, anche dopo i primi 6 mesi dalla consegna; (ii) non escludere alcuna parte dei prodotti dalla garanzia legale di conformità, anche quando trattasi di parti usurabili; (iii) non utilizzare numeri a sovrapprezzo per le richieste di intervento da parte dei consumatori, sostituendoli con numeri verdi o numeri a numerazione geografica. Inoltre, il gruppo Whirlpool ha presentato impegni volti a superare i limiti all’esercizio del diritto di recesso per le vendite di accessori sul proprio *shop* su internet e modalità ingannevoli di pubblicizzazione della vendita di servizi di assistenza aggiuntivi fino a 5 anni.

Ciascuna delle parti si è inoltre impegnata ad adottare specifiche modalità informative circa i diritti del consumatore in tema di garanzia legale di conformità, predisponendo una chiara e comprensibile informativa rivolta al consumatore, tale da escludere la possibilità che quest’ultimo - quando l’assistenza viene predisposta dal produttore anche per la prestazione della garanzia legale del venditore - possa essere indotto in errore riguardo alle modalità di fruizione del proprio diritto alla garanzia legale per un periodo di 24 mesi dall’acquisto, senza addebito di costi e senza limitazioni circa l’applicabilità della stessa a tutte le parti e i componenti del prodotto. I professionisti si sono inoltre impegnati a predisporre istruzioni per i CAT sulle corrette modalità di effettuazione degli interventi in garanzia. Infine, i professionisti si sono impegnati a riconoscere specifiche misure compensative a favore dei consumatori ai quali avevano richiesto il pagamento del diritto di chiamata.

Limitazioni alla prestazione della garanzia legale di conformità prodotti Apple

Nel 2017, l’Autorità è intervenuta con *moral suasion* nei confronti di Apple¹⁸⁵ per aver diffuso informazioni ambigue e potenzialmente ingannevoli sulla resistenza all’acqua dell’iPhone 7, pubblicizzato come “*resistente all’acqua*”, mentre nei medesimi messaggi pubblicitari si affermava contraddittoriamente che la garanzia non avrebbe coperto i danni causati da liquidi. Analoghe ambiguità erano state riscontrate anche sul sito di Apple. A seguito di un invito a rimuovere i profili di possibile scorrettezza, il professionista ha sospeso la campagna pubblicitaria e ha modificato i contenuti del proprio sito internet, precisando i limiti della resistenza all’acqua (“*resiste agli schizzi, alle gocce ed alla polvere*”) e specificando

¹⁸⁵ PS10700.

che la garanzia non copre i danni oltre tali limiti. Sono stati inoltre forniti dettagli sugli standard tecnici di resistenza all'acqua e su quello specifico adottato da Apple.

Concorsi a premio Samsung

L'Autorità nel 2017 ha condotto un procedimento nei confronti di Samsung Italia in relazione alle modalità di pubblicizzazione e gestione delle manifestazioni promozionali caratterizzate dalla promessa di attribuzione di prodotti e/o rimborsi sul prezzo di acquisto dei beni pubblicizzati¹⁸⁶.

L'Autorità ha accertato una prima pratica commerciale ingannevole e aggressiva ritenendo (i) che i messaggi pubblicitari presentassero gravi carenze informative sulla natura della promozione, sulle condizioni, limitazioni e modalità da seguire per ottenere il premio/vantaggio promesso, e (ii) che le modalità di partecipazione fossero tali da ostacolare i consumatori nella richiesta e nell'ottenimento del premio/vantaggio promesso, essendo imposti una serie di adempimenti, talvolta ripetitivi, da effettuare entro un breve termine (in alcuni casi, anche con la reiterata richiesta di produrre ulteriore documentazione), che richiedevano anche un significativo un livello di alfabetizzazione informatica.

Una seconda pratica commerciale aggressiva, è stata ravvisata nel fatto di condizionare la partecipazione alla promozione alla previa registrazione sulla piattaforma Samsung People e al rilascio del consenso all'utilizzo dei dati personali anche per finalità di *marketing*. La scorrettezza della pratica è stata individuata in ragione del fatto che il professionista ha richiesto dati personali ultranei e indipendenti dalla specifica promozione e il consumatore è stato informato del possibile utilizzo a scopo di *marketing* dei propri dati solamente dopo avere acquistato il prodotto in promozione e con lo sconto.

Nel corso del procedimento Samsung ha modificato notevolmente le modalità di partecipazione alle manifestazioni a premio e ha interrotto spontaneamente la seconda pratica contestata. In considerazione di ciò, l'Autorità ha irrogato una sanzione amministrativa pecuniaria ridotta complessivamente a circa 3 milioni di euro.

Vendita di diamanti da investimento tramite il canale bancario

Nel corso del 2017 l'Autorità ha condotto due procedimenti nei confronti dei principali operatori del settore della vendita di diamanti c.d. "da investimento" (IDB - Intermarket Diamond Business S.p.A. e DPI - Diamond Private Investment S.p.A.) e di quattro istituti di credito, principali canali di vendita dei predetti professionisti (rispettivamente Unicredit e Banco BPM per IDB e Intesa Sanpaolo e Monte dei Paschi di Siena per DPI)¹⁸⁷.

¹⁸⁶ PS10207.

¹⁸⁷ PS10677 e PS10678.

Alle imprese è stata contestata la presentazione decettiva dell'acquisto dei diamanti come investimento in un bene rifugio, in grado di conservare il valore del capitale investito grazie alla sicura redditività - in virtù di un presunto andamento costantemente crescente del valore delle pietre - e alla facile liquidabilità, in violazione degli artt. 20, 21, 2 e 23, lett. t), del Codice del Consumo. Inoltre, sono state contestate diverse violazioni degli obblighi informativi gravanti sui professionisti ai sensi del Codice del Consumo.

In particolare, l'Autorità ha rilevato che il prezzo delle gemme autonomamente praticato da IDB e DPI è stato presentato al pubblico quale "quotazione" e in tal modo diffuso sui maggiori quotidiani economici, suggerendo che fosse il risultato delle forze di mercato operanti sul valore delle gemme e il valore di riferimento per l'eventuale rivendita sul mercato, alla stregua di un vero e proprio investimento di carattere finanziario. Al contrario, sulla base delle evidenze istruttorie, si trattava di un prezzo autonomamente determinato, il cui andamento non rifletteva quello dei listini internazionalmente usati nel commercio dei diamanti (I dex e Rapaport) e riconducibile solo per circa la metà al valore della gemma, essendo il rimanente rappresentato dalle elevate commissioni pagate agli intermediari creditizi, dai costi di vendita e gestione dei diamanti e da significativi margini di profitto.

In tale contesto, sarebbe stato impossibile - se non nel lunghissimo periodo - per gli acquirenti ottenere un guadagno, o anche solo rientrare del prezzo versato, rivendendo le pietre sul mercato, senza affidarsi ai servizi di ricollocamento offerti da IDB e DPI. Questi ultimi tuttavia non assicuravano la vendita dei beni né si impegnavano a riacquistarli, bensì assumevano unicamente un mandato a vendere senza obbligo di risultato.

L'Autorità ha ritenuto opportuno intervenire anche nei confronti degli istituti di credito quali promotori alla clientela dell'offerta delle gemme sulla base delle informazioni fornite da IDB e DPI, in virtù del fatto che negli ultimi anni il canale bancario è stato di gran lunga il principale canale di vendita dei diamanti da investimento e della fiducia che i consumatori ripongono in tali Istituti per l'indicazione delle più adatte opportunità di impegno dei propri fondi.

I professionisti IDB e DPI si sono impegnati a modificare le modalità di prospettazione al pubblico dei principali caratteri dell'operazione di acquisto delle gemme (in particolare per quanto concerne la presentazione dei valori delle gemme quali "prezzi" e non "quotazioni"), mentre gli intermediari creditizi hanno assunto alcune misure per ridurre l'impatto negativo della detenzione dei diamanti sul patrimonio dei clienti.

A conclusione delle istruttorie, sono state irrogate sanzioni amministrative pecuniarie per circa 9.350.000 euro in totale.

3.5 Vendite piramidali

Vendite piramidali nel settore dell'autonoleggio

L'Autorità ha accertato la natura piramidale di un sistema di vendita riguardante uno schema ideato e realizzato dalla società Dexcar Autovermietung UG¹⁸⁸ con l'attiva collaborazione in fase promozionale di altre società. Tale schema è consistito nella promozione e gestione di un sistema di noleggio di autoveicoli all'interno del quale si prometteva il noleggio gratuito di un'autovettura per 24 mesi a seguito dell'ingresso di nuovi consumatori, previo versamento di oltre 500 euro. Il progressivo ingresso di sempre nuovi consumatori e il versamento della relativa quota avrebbe consentito di accedere al livello apicale della catena e, in definitiva, di ottenere l'auto promessa.

L'istruttoria ha evidenziato che il sistema di autonoleggio Dexcar è stato organizzato e costruito in modo da replicare le caratteristiche proprie delle modalità di vendita piramidali, posto che la parte più consistente degli introiti potenzialmente conseguibili dall'attività di Dexcar derivava non tanto dalla vendita diretta di servizi ai consumatori, quanto piuttosto dal pagamento di quote di ingresso da parte dei soggetti aderenti i quali, a loro volta, potevano progredire nel sistema al fine di aspirare alla consegna dell'autoveicolo in noleggio solo a seguito dell'ingresso o del reclutamento di ulteriori altri consumatori - che venivano così a trovarsi nella medesima condizione - generando in tal modo ricavi considerevoli per i professionisti responsabili del sistema. Il noleggio gratuito, cui ambivano i soggetti aderenti, è risultato appannaggio di un numero irrisorio di consumatori (200 rispetto ai 22.000 ordini ricevuti). Al fine di accelerare il movimento nella graduatoria, molti consumatori si sono peraltro trasformati in reclutatori, traendo un guadagno diretto dall'entrata di nuovi membri.

L'Autorità ha dapprima disposto la sospensione cautelare dell'attività di Dexcar e, al termine del procedimento, ha applicato sanzioni amministrative pecuniarie per 400.000 euro a Dexcar e per complessivi 55.000 euro alle società collaboratrici.

Vendite piramidali connesse a monete virtuali/criptoalute

L'Autorità nel 2017 ha concluso un procedimento riguardante la vendita di pacchetti di formazione per entrare in possesso di determinate quantità della sedicente moneta virtuale OneCoin¹⁸⁹. Parti di tale procedimento sono state sia alcune società che svolgevano attività di promozione e diffusione della criptomoneta OneCoin (One Network Services Ltd., Onelife Network Ltd., Easy Life S.R.L.), sia i *registrant* di siti internet volti alla promozione e alla diffusione di tale criptomoneta in Italia.

¹⁸⁸ PS10049.

¹⁸⁹ PS10550.

L'istruttoria ha consentito di accertare che la società One Life Network LTD ha promosso l'adesione alla criptovaluta attraverso uno schema di carattere piramidale, basato su due elementi. Il primo elemento è *stato* la vendita di *kit formazione* di diverso valore e di natura imprecisata mediante cui accedere a *tokens* trasformabili in criptovaluta, con la prospettiva di guadagni legati alla presunta crescita vertiginosa del relativo valore. Il secondo elemento è stato l'incoraggiamento ai consumatori che avevano acquistato i *kit* a creare una propria rete di vendita di pacchetti formazione, al fine di accrescere la domanda di criptovaluta e quindi il suo valore; tale vendita è *stata* incoraggiata attraverso un complesso sistema di bonus di valore proporzionale al valore del *kit* venduto. Il guadagno diretto e immediato degli aderenti è *stato* quindi legato non tanto alla criptovaluta, quanto alla vendita dei *kit* formazione e quindi al reclutamento continuo di nuovi membri, che di fatto ha rappresentato il fine esclusivo dell'attività di vendita, sostenuto dalla promessa dei guadagni dovuti all'apprezzamento del valore della criptovaluta.

L'Autorità ha valutato la prospettiva di tali guadagni come ingannevole e lo schema di vendita dei pacchetti di formazione di natura piramidale. Dopo aver disposto la sospensione cautelare dell'attività di One Life Network e degli altri soggetti coinvolti, al termine del procedimento l'Autorità ha irrogato sanzioni amministrative pecuniarie complessivamente per oltre 2,7 milioni di euro ai diversi soggetti interessati.

4. Comunicazioni, finanza, assicurazioni, posta

4.1 Comunicazioni e servizi digitali

Social media

Nel 2017 l'Autorità ha concluso due istruttorie nei confronti di WhatsApp Inc. accertando violazioni del Codice del Consumo.

Un primo procedimento per pratiche commerciali scorrette¹⁹⁰ ha riguardato la condotta della società americana nei confronti della propria clientela consistente nell'aver, di fatto, forzato gli utenti di WhatsApp Messenger ad accettare integralmente i nuovi Termini di Utilizzo, in particolare la condivisione dei propri dati con Facebook, a fini di profilazione commerciale e pubblicitari, facendo loro credere (con un messaggio visibile all'apertura dell'applicazione) che sarebbe stato, altrimenti, impossibile proseguire nell'uso dell'applicazione medesima. In realtà, coloro che erano già utenti alla data della modifica dei Termini (25 agosto 2016), avevano la possibilità di accettare "parzialmente" i contenuti dei nuovi Termini di

¹⁹⁰ PS10601.

Utilizzo; infatti, l'utente avrebbe potuto decidere di non fornire l'assenso a condividere le informazioni del proprio account WhatsApp con Facebook e continuare, comunque, a utilizzare il servizio.

Nell'istruttoria l'Autorità ha dato concreta attuazione a principi che si stanno vieppiù affermando a livello UE riconoscendo la natura economica del comportamento dell'utente in relazione ad un *social media* gratuito, qual è l'applicazione WhatsApp Messenger. Sebbene, infatti, la società fornisca i servizi di messaggistica istantanea e di chiamata senza richiedere all'utente alcun pagamento, si configura, in ogni caso, un rapporto consumeristico in quanto gli stessi utenti mettono a disposizione del Professionista una mole ingente di informazioni collegate al proprio *account*, inclusi i dati personali e quelli dei propri contatti in rubrica. Un siffatto patrimonio informativo, utilizzato per la profilazione degli utenti a uso commerciale e per finalità di *marketing*, acquista, in ragione di tale uso, un valore economico e l'indubbia natura di controprestazione del servizio fornito dal *social media*.

La condotta in esame è stata considerata aggressiva, in violazione degli artt. 20, 24 e 25, del Codice del Consumo, in quanto in grado di condizionare gli utenti nella scelta di accettare integralmente i nuovi Termini, facendo leva sulla posizione degli utenti medesimi rispetto ai servizi di WhatsApp Messenger che essi utilizzano quotidianamente, spesso anche in sostituzione della telefonia ordinaria, come abituale strumento di contatto sociale e condivisione e a cui, di conseguenza, difficilmente vogliono rinunciare. A tale riguardo, rilevano, peraltro, i costi non indifferenti da sostenere nell'ipotesi di passaggio da un *social media* all'altro, in termini di perdita di dati e cronologia delle conversazioni, nonché di creazione di un nuovo profilo e conseguente necessità di ricostituire una propria rete di contatti.

L'Autorità ha concluso l'istruttoria irrogando a WhatsApp Inc. una sanzione amministrativa pecuniaria di 3 milioni di euro.

L'altro procedimento istruttorio collegato¹⁹¹ ha avuto per oggetto la vessatorietà di alcune clausole del modello contrattuale ("Termini di Utilizzo") sottoposto all'accettazione dei consumatori che vogliono usufruire dei servizi forniti dal Professionista tramite l'applicazione WhatsApp Messenger, e si è concluso con l'accertamento della violazione degli articoli 33, commi 1 e 2 lettere b), d), g), h), m), u) e 35, commi 1 e 2, del Codice del Consumo, per l'uso di clausole che prevedono: (i) esclusioni e limitazioni di responsabilità in capo a WhatsApp molto ampie e assolutamente generiche, in quanto il Professionista ha declinato ogni responsabilità derivante dall'esecuzione del contratto inclusa quella discendente dal proprio inadempimento, ad esempio, collegata ad un malfunzionamento della piattaforma o dei meccanismi di sicurezza della medesima; (ii) interruzioni del servizio decise unilateralmente da WhatsApp senza motivo e senza preavviso; (iii) il diritto

¹⁹¹ CV154.

generico esercitabile da WhatsApp di risolvere il contratto/recedere in qualsiasi momento e per qualsiasi motivo e non consentire più all'utente l'accesso/utilizzo dei servizi, senza prevedere un analogo diritto per il consumatore; (iv) il diritto generico esercitabile da WhatsApp di introdurre, nella più totale discrezionalità, modifiche, anche economiche, dei Termini di Utilizzo senza che nel contratto venissero preventivamente indicate le motivazioni sulla base delle quali la società si è vincolata ad apportare le modifiche e senza neppure prevedere modalità per informarne in maniera adeguata l'utilizzatore; (v) la legge dello Stato della California quale legge applicabile al contratto e alle controversie e il Tribunale Federale degli Stati Uniti della California settentrionale o il Tribunale dello Stato della California quali unici fori competenti per la risoluzione delle controversie; (vi) un generico diritto esercitabile dal Professionista di recedere dagli "ordini" e di non fornire rimborsi per i servizi offerti, senza precisare in modo chiaro il contesto in cui tali operazioni si sarebbero esplicate; (vii) la prevalenza del contratto scritto in lingua inglese, in caso di conflitto con la versione tradotta, laddove era stata quest'ultima ad essere accettata dall'utente.

Servizi internet - Comparatori *online*

Nel corso del 2017, all'esito di un'azione congiunta degli Stati membri dell'UE e della Commissione europea, l'Autorità ha avviato quattro procedimenti istruttori nei confronti delle principali piattaforme *web* di comparazione di prodotti Assicurativi/Finanziari, Telefonia, Pay-TV e servizi energetici.

Le istruttorie in materia di pratiche commerciali scorrette, ai sensi degli artt. 20, 21 e 22 del Codice del Consumo, riguardano: (i) ambiguità/ omissioni informative sulle condizioni economiche di alcuni prodotti/ offerte pubblicizzate nel sito comparatore, laddove sono state sottaciute informazioni rilevanti; (ii) non corrispondenza tra l'offerta reclamizzata nel sito comparatore e quella presente nel sito ufficiale dell'operatore; (iii) *claims* di convenienza non adeguatamente motivati ovvero potenzialmente ingannevoli, attraverso affermazioni, quali, ad esempio, "*risparmi fino a (...)*", senza alcun parametro oggettivo in base al quale valutare il risparmio; (iv) assenza del perimetro di comparazione e di indicazioni sulle modalità di determinazione del punteggio di qualità del servizio; (v) confusione sull'identità del soggetto con il quale si conclude il contratto: l'utente interessato non sarebbe stato messo in condizioni di sapere con quale soggetto avrebbe stipulato un contratto.

Due di tali procedimenti sono stati chiusi con impegni¹⁹², altri due sono ancora in corso.

¹⁹² PS10785, PS10786.

4.2 Servizi di telefonia fissa e mobile

Ius variandi

Nell'ambito della telefonia fissa e mobile, l'Autorità ha condotto tre procedimenti concernenti i profili di vessatorietà della clausola sullo *ius variandi*, presente nei moduli contrattuali predisposti da alcuni dei principali operatori del settore delle comunicazioni elettroniche (Telecom, Vodafone, Fastweb)¹⁹³.

In tali procedimenti è stata contestata agli operatori la violazione dell'articolo 33, commi 1 e 2, lett. *m*), del Codice del Consumo, secondo cui le eventuali variazioni unilaterali delle condizioni contrattuali sottoscritte dai clienti possono essere effettuate dagli operatori solo sulla base di “*un giustificato motivo*”, già specificato nel contratto stesso.

L'istruttoria ha permesso di accertare che Telecom, Vodafone e Fastweb hanno violato la normativa del Codice del Consumo, in quanto nei moduli contrattuali *standard* sottoposti ai consumatori la specifica clausola relativa allo *ius variandi* non prevede che le eventuali variazioni unilaterali delle condizioni contrattuali possano essere effettuate solo sulla base di “*un giustificato motivo*” e che, in caso di esercizio della facoltà di modifica unilaterale, il Professionista porterà a conoscenza del consumatore il motivo che giustifica la modifica, in modo opportuno e in tempo utile rispetto all'esercizio del diritto di recesso, secondo quanto stabilito anche dalla giurisprudenza UE.

Inoltre, Telecom e Fastweb non hanno specificato nella clausola sullo *ius variandi* (per Fastweb limitatamente ai moduli contrattuali anteriori al mese di settembre 2016) tutte le giustificate motivazioni che potrebbero legittimare le variazioni contrattuali da parte del Professionista, incluse quelle economiche.

L'omessa indicazione nella clausola che le eventuali variazioni unilaterali delle condizioni contrattuali potranno essere effettuate solo sulla base di “*un giustificato motivo*”, specificando le motivazioni che potrebbero indurre il Professionista a modificare unilateralmente tali condizioni contrattuali, e la mancata comunicazione al consumatore delle motivazioni dettagliate delle variazioni, non consentono di effettuare una valutazione consapevole della singola modifica prospettata per accettarla o rifiutarla, recedendo dal contratto. La modalità di comunicazione non definita nel contratto impedisce al consumatore di poter conoscere anticipatamente attraverso quali modalità potrà ricevere tale comunicazione per esercitare eventualmente il proprio diritto di recesso.

A conclusione delle istruttorie è stata accertata la vessatorietà della clausola sullo *ius variandi* per i tre procedimenti, disponendo che Telecom,

¹⁹³ CV146, CV149, CV151.

Vodafone e Fastweb dovessero procedere a propria cura e a proprie spese alla pubblicazione di un estratto del provvedimento, ai sensi dell'articolo 37bis del Codice del Consumo.

Conclusione di contratti a distanza e fuori dei locali commerciali

L'Autorità, nel 2017, ha accertato che le principali compagnie telefoniche (Telecom¹⁹⁴, Vodafone¹⁹⁵, Fastweb¹⁹⁶, Wind¹⁹⁷ e Tiscali¹⁹⁸) hanno adottato condotte illecite in violazione delle norme *consumer rights* nell'ambito della commercializzazione a distanza (*online* o al telefono) o fuori dei locali commerciali (presso gli *stand*, ad esempio) di servizi di telefonia fissa e/o mobile.

I casi hanno riguardato, in particolare, l'anticipazione dell'esecuzione del contratto mediante attivazione della linea e/o di migrazione da altro operatore durante la pendenza del termine (14 giorni) legale per esercitare il diritto di ripensamento (c.d. periodo di recesso).

In tutti i procedimenti l'Autorità ha accertato l'adozione da parte degli operatori di condotte illecite in violazione dei requisiti informativi e formali fissati dalla disciplina, quali in particolare: (i) l'assenza dell'informativa preventiva richiesta dal Codice del Consumo (art. 49, comma 1, lett. l), sia in merito al regime dei costi praticato nel caso di esecuzione anticipata del contratto sia in merito alla circostanza che eventuali costi sono dovuti solo nel caso in cui l'anticipazione sia stata espressamente richiesta dal consumatore; (ii) la conclusione di contratti *online*, al telefono o fuori dei locali commerciali, procedendo ad avviare le procedure di attivazione di una nuova linea fissa o di migrazione da altro operatore in assenza della suddetta autonoma richiesta esplicita del consumatore (prevista dagli artt. 50 comma 3 e 51 comma 8 Codice del Consumo) e, in ogni caso, senza metterlo nella condizione di poter liberamente scegliere tale opzione e di poter concludere il contratto a distanza o fuori dei locali commerciali in assenza di tale volontà; (iii) in caso di esercizio del diritto di ripensamento, l'addebito o la previsione di costi che sono non dovuti in assenza della predetta informativa e/o della richiesta esplicita, ai sensi dell'art. 57, comma 4, Codice del Consumo.

Nel settore della telefonia fissa, l'importanza di dare avvio alle procedure di attivazione durante la pendenza del diritto di ripensamento solo in presenza di una volontà in tal senso del consumatore che venga manifestata inequivocabilmente mediante una autonoma richiesta esplicita è evidente nell'ipotesi di migrazione da altro operatore; in tale settore,

¹⁹⁴ PS10695.

¹⁹⁵ PS10684.

¹⁹⁶ PS10686.

¹⁹⁷ PS10685.

¹⁹⁸ PS10027.

infatti, per effetto della regolazione settoriale, l'esercizio del diritto di ripensamento dopo una certa fase determina l'impossibilità dell'automatico ripristino della fornitura precedente, con conseguente neutralizzazione della funzione assegnata dall'ordinamento al diritto di ripensamento a seguito del quale il contratto dovrebbe considerarsi *tamquam non esset*.

A conclusione delle istruttorie l'Autorità ha irrogato ai cinque operatori sanzioni amministrative pecuniarie per un totale di 9.000.000 di euro.

4.3 Credito, finanza e assicurazioni

Servizi bancari

Anatocismo

Nel 2017 l'Autorità ha concluso tre procedimenti istruttori nei confronti di Banca Nazionale del Lavoro S.p.A.¹⁹⁹, Intesa Sanpaolo S.p.A.²⁰⁰ e UniCredit S.p.A.²⁰¹, accertando che tali banche hanno posto in essere condotte aggressive aventi ad oggetto la pratica dell'anatocismo bancario, ovvero il calcolo degli interessi sugli interessi debitori, nei confronti dei consumatori.

In particolare, tali condotte si collocano in un quadro normativo complesso che, dopo aver previsto il divieto dell'anatocismo, ne ha consentito l'applicazione solo ed esclusivamente nel caso in cui il cliente abbia autorizzato preventivamente l'addebito degli interessi debitori sul conto corrente²⁰².

In tale contesto, all'esito dell'attività istruttoria è emerso che le tre banche hanno attuato una politica di forte spinta all'acquisizione delle autorizzazioni all'addebito in conto corrente nei confronti della clientela, adottando varie strategie con le quali i clienti, non consapevoli degli effetti e quindi condizionati nelle scelte, sono stati sollecitati a concedere l'autorizzazione, sul presupposto che l'addebito in conto corrente degli interessi debitori fosse il *modus operandi* ordinario. Dette banche, infatti, hanno fatto attenzione a rilevare solo le possibili conseguenze negative in caso di mancata autorizzazione, evidenziandone gli effetti in termini di interessi di mora, azioni di recupero del credito e segnalazioni alle banche dati finanziarie e creditizie, non accennando alle conseguenze dell'autorizzazione connesse all'applicazione di interessi anatocistici.

Tale strategia è stata sostenuta da varie azioni finalizzate all'acquisizione delle autorizzazioni da parte della clientela che ancora non

¹⁹⁹ PS10792.

²⁰⁰ PS10791.

²⁰¹ PS10790.

²⁰² Si fa riferimento alla legge 27 dicembre 2013, n. 147 (*Legge di stabilità 2014*) e alla modifica operata all'art. 120, comma 2, del T.U.B. dall'art 17-bis del decreto legge 14 febbraio 2016, n. 18 (*Misure urgenti concernenti la riforma delle banche di credito cooperativo*), convertito, con modificazioni, dalla legge 8 aprile 2016, n. 49.

aveva effettuato la scelta sull'addebito o meno, attraverso sollecitazioni e monitoraggio da parte della rete e delle funzioni/strutture interne coinvolte. Ciò è avvenuto con l'invio di comunicazioni personalizzate e precompilate per l'autorizzazione all'addebito in conto corrente e di *email* che invitavano alla stampa, compilazione, firma e consegna in filiale dei moduli di acquisizione del consenso all'addebito in conto corrente, nonché con la creazione di *pop-up* nella *homepage* delle aree clienti volti all'attivazione delle procedure *online* di autorizzazione all'addebito in conto corrente che non consentivano al consumatore di fornire il diniego espresso all'autorizzazione, con la possibilità che la stessa venisse nuovamente richiesta.

Ferma la legittimità dell'acquisizione dell'autorizzazione in sé, l'Autorità ha tuttavia ritenuto scorrette, in quanto aggressive, le modalità usate dalle tre banche per l'acquisizione del consenso, per l'insistenza e la forma con cui è stato richiesto, considerato tale da condizionare indebitamente i consumatori e da far assumere loro decisioni che non avrebbero altrimenti in merito all'applicazione, in caso di addebito in conto corrente degli interessi, dell'anatocismo bancario.

L'Autorità ha valutato le fattispecie contestate come condotte aggressive, in violazione degli artt. 24 e 25 del Codice del Consumo, irrogando alle tre banche sanzioni amministrative pecuniarie per complessivi 11.000.000 di euro (UniCredit S.p.A. 5.000.000 di euro, Banca Nazionale del Lavoro S.p.A. 4.000.000 di euro e Intesa Sanpaolo S.p.A. 2.000.000 di euro).

Abbinamento mutui con titoli e conti correnti

Nel 2017 l'Autorità ha proseguito l'attività di *enforcement* volta a reprimere l'offerta forzatamente congiunta, da parte di istituto di credito, di prodotti finanziari distinti e separati, quali, in particolare, finanziamenti e titoli, ossia un prodotto di credito e uno di investimento, già considerata in passato pratica aggressiva.

Nella specie, l'Autorità ha contestato alla società Veneto Banca S.p.A. (oggi Veneto Banca S.p.A. in L.C.A.)²⁰³ due pratiche commerciali scorrette.

La prima pratica è consistita nell'aver, di fatto, condizionato l'erogazione di mutui all'acquisto di azioni proprie della banca, con lo scopo di collocare detti titoli presso i consumatori. In particolare, nel caso dei "*mutui soci*" (riservati ai soci), i consumatori sono stati condizionati ad acquistare pacchetti minimi di azioni di Veneto Banca (200 azioni) e a non venderli per determinati periodi, al fine di non perdere le condizioni economiche previste per il mutuo. Peraltro, le condizioni economiche di favore di tali "*mutui soci*" sono risultate compensate, in termini negativi, dai costi connessi al pacchetto azionario al quale tale prodotto era di fatto vincolato.

²⁰³ PS10602.

La seconda pratica è stata ravvisata nel fatto che il consumatore intenzionato ad accedere al mutuo è stato indotto a sottoscrivere un conto corrente su cui regolare il mutuo stesso, dunque prospettando questi due distinti prodotti finanziari come necessariamente collegati.

L'Autorità ha rilevato che queste condotte limitano considerevolmente la libertà di scelta dei consumatori in relazione ai prodotti di mutuo. L'indebito condizionamento connesso alla prospettazione del collegamento necessario tra mutuo e sottoscrizione di azioni di Veneto Banca è stato considerato come comportamento idoneo a fare assumere una decisione commerciale che il consumatore non avrebbe altrimenti preso. Inoltre, anche la prospettazione dell'obbligo, per i consumatori istanti di mutui, di apertura di un conto corrente collegato al mutuo presso la stessa banca, è stato considerato una pratica legante è stato considerato contrario al Codice del Consumo.

Le pratiche commerciali in esame, pertanto, sono state ritenute scorrette, rispettivamente, ai sensi degli artt. 20, comma 2, 24 e 25 (pratica legante mutui-azioni) e degli artt. 20, comma 2, 21, comma 3-bis, del Codice del Consumo (pratica legante mutui-conti correnti). Per tali condotte, l'Autorità ha irrogato a Veneto Banca sanzioni amministrative pecuniarie per complessivi 5.000.000 di euro.

Bancoposta e carta Postamat

L'Autorità ha chiuso con impegni un procedimento avente per oggetto le condotte poste in essere da Poste Italiane S.p.A.²⁰⁴ nei confronti dei clienti in relazione al conto denominato "BancoPosta Click" e, in particolare, alla modifica unilaterale (a partire dal 1° novembre 2016) delle condizioni connesse alla carta di pagamento c.d. "Postamat", che da gratuita è stata resa a pagamento. Tra gli impegni accettati e resi obbligatori dall'Autorità, vi è quello di rimborsare i canoni della suddetta carta di debito già addebitati.

4.4 Assicurazioni - Invalidità permanente

L'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio nei confronti della Helvetia Assicurazioni S.A.²⁰⁵ accertando la sussistenza di clausole vessatorie nell'ambito dei contratti assicurativi afferenti al ramo danni per l'invalidità permanente conseguente ad infortunio o a malattia. La vessatorietà, in particolare, è stata valutata con riferimento alle clausole limitative della responsabilità patrimoniale del professionista nella specifica ipotesi del decesso dell'assicurato avvenuto per fatto diverso da quello determinante l'invalidità e prima delle verifiche mediche volte ad accertare il consolidarsi dell'invalidità e a determinare l'ammontare dell'indennizzo, con negazione

²⁰⁴ PS10593.

²⁰⁵ CV158.

agli eredi della possibilità di percepire la somma prevista per l'invalidità permanente spettante al congiunto beneficiario della polizza.

L'Autorità ha ravvisato la vessatorietà nella discrezionalità riconosciuta al professionista nel fissare i termini per gli accertamenti clinici. Pur tenuto conto della necessità, per definire il grado di invalidità e l'ammontare del relativo indennizzo, che i caratteri dell'invalidità permanente si consolidino nel tempo, l'Autorità ha considerato che la discrezionalità di cui dispone la compagnia assicurativa sulla tempistica degli accertamenti può determinare, in caso di decesso del beneficiario, la vessatorietà delle clausole quando lo stato di invalidità si consolidi prima del decesso e prima degli accertamenti clinici disposti dall'assicurazione. In tale prospettiva, l'Autorità, in linea con gli orientamenti giurisprudenziali, ha ritenuto rilevante, ai fini della valutazione, la circostanza che le clausole sull'intrasmissibilità agli eredi del diritto all'indennizzo e sulle modalità di accertamento *“altera[no] il normale equilibrio contrattuale a vantaggio dell'assicuratore anche se visto nella sola convenienza di sottrarsi all'immediata esecuzione della prestazione in attesa fiduciosa del verificarsi dell'evento causativo dell'estinzione della sua obbligazione giuridica”*²⁰⁶.

Il procedimento si è chiuso con la dichiarazione di vessatorietà delle clausole adottate da Helvetia e con il riconoscimento della non vessatorietà della nuova versione delle clausole adottate dal giugno 2017, le quali consentono oggi agli eredi la produzione di documentazione attestante il consolidarsi dello stato di invalidità del proprio congiunto ed il conseguente diritto di indennizzo, nel caso in cui il decesso sia avvenuto per cause diverse da quelle che hanno determinato l'invalidità e prima degli accertamenti previsti dalla polizza assicurativa.

5. Industria pesante, farmaceutico, agroalimentare, servizi

5.1 Industria

Settore automobilistico

Nel corso del 2017, l'Autorità, proseguendo un filone istruttorio già avviato, ha condotto tre procedimenti nei confronti di importanti case automobilistiche (Renault, Volkswagen-Seat e Ford)²⁰⁷, concernenti le modalità di commercializzazione di alcuni modelli del segmento economico dirette a presentare un prezzo promozionale particolarmente basso, al fine di attrarre l'attenzione dei consumatori, senza chiarire tuttavia che tale prezzo è vincolato alla stipulazione di un finanziamento obbligatorio.

²⁰⁶ Cass. 11 Gennaio 2007, n. 395.

²⁰⁷ PS10714, PS10849, PS10850.

In tali procedimenti è stata contestata ai professionisti una violazione, ai sensi degli artt. 20, 21 e 22 del Codice del Consumo, consistente nel presentare in modo lacunoso e ambiguo il quadro informativo in ordine al costo complessivo delle autovetture pubblicizzate nelle varie versioni e, nello specifico, le informazioni circa le modalità di pagamento e il calcolo del prezzo, diffuse tramite i rispettivi siti internet e attraverso altri mezzi di comunicazione.

In particolare, l'Autorità ha ritenuto che i tre professionisti, nell'indicare il costo delle autovetture in promozione, abbiano omesso di precisare contestualmente che lo stesso era riservato solo a chi accettava di sottoscrivere un contratto di finanziamento rateale con società finanziarie appartenenti allo stesso gruppo del professionista, per un prezzo finale notevolmente superiore rispetto a quello indicato nei messaggi pubblicitari.

Le modalità comunicazionali adottate dai professionisti sono state, pertanto, ritenute ingannevoli, in quanto la cifra pubblicizzata non rappresenta né il prezzo di vendita in contanti (significativamente maggiore), né il prezzo finale da corrispondere a seguito del finanziamento obbligatorio (ugualmente maggiore di quello pubblicizzato, in ragione del TAN e TAEG applicati). Ciò ha permesso al professionista, da un lato, di agganciare il consumatore sulla base di un falso prezzo allettante per il destinatario, che viene fuorviato nelle proprie valutazioni rispetto agli altri prezzi presenti sul mercato, rendendoli non comparabili; dall'altro, di competere sul mercato potendo regolare al ribasso il prezzo percepito, semplicemente agendo sulle componenti del TAN e del TAEG.

Renault Italia S.p.a. è stata sanzionata anche per aver realizzato una pratica commerciale scorretta riguardante l'ingannevole indicazione del costo del modello elettrico Twizy in assenza di un'adeguata informativa circa i costi obbligatori di noleggio della batteria.

A conclusione delle istruttorie, l'Autorità ha irrogato ai professionisti complessivamente sanzioni amministrative pecuniarie pari a 1.200.000 euro.

In un altro caso, l'Autorità ha accettato e reso obbligatori gli impegni presentati dalla società General Motors Italia S.r.l.²⁰⁸ con riferimento alla campagna pubblicitaria relativa alla dotazione, sulle autovetture a marchio Opel, del dispositivo "OnStar", comprendente molteplici funzioni di servizio e assistenza per i passeggeri. In realtà, una delle principali funzionalità, ossia quella in grado di trasformare l'autovettura in un *hotspot* Wi-Fi, non è stata resa disponibile fino al mese di aprile 2017.

A tale riguardo, il professionista si è impegnato ad offrire ai clienti che abbiano immatricolato una vettura dotata del sistema *OnStar* un periodo di gratuità del servizio, in aggiunta a quanto già previsto dall'offerta commerciale. L'Autorità ha ritenuto gli impegni presentati idonei a far venir

²⁰⁸ PS10762.

meno i possibili profili di scorrettezza della pratica commerciale oggetto di istruttoria, chiudendo il procedimento senza accertare l'infrazione, ai sensi dell'art. 27, comma 7, del Codice del Consumo.

Sempre nel settore automobilistico, l'Autorità ha accettato e reso obbligatori gli impegni presentati dalla società Mercedes-Benz Italia S.p.a.²⁰⁹ con riferimento alle informazioni fornite ai consumatori acquirenti di vetture Mercedes che desiderino installare un sistema di ritenuta per bambini sul sedile anteriore lato passeggero. Il procedimento ha focalizzato la circostanza che, non essendo possibile sulle autovetture Mercedes disattivare manualmente l'*airbag* anteriore lato passeggero, è necessario richiedere uno specifico *optional* al momento dell'ordine dell'autovettura per poter installare un sistema di ritenuta per bambini sul sedile anteriore e l'adeguatezza della relativa informativa resa dal professionista.

Mercedes si è impegnata ad adottare misure volte a modificare la propria condotta al fine di assicurare la maggiore chiarezza e trasparenza possibile nelle informazioni fornite ai consumatori relativamente alla disponibilità, alle condizioni di accessibilità e al funzionamento del sistema di disattivazione automatica dell'*airbag* su tutte le gamme e relativi modelli a marchio Mercedes-Benz. In particolare, il professionista si è impegnato ad informare con chiarezza i consumatori della circostanza che la disattivazione dell'*airbag* lato passeggero può avvenire soltanto in automatico tramite un dispositivo posto all'interno del sedile e che tale sistema può essere installato solo ed esclusivamente al momento della produzione della vettura. Pertanto, l'installazione del sistema dovrà essere richiesta al momento dell'ordine dell'autovettura e non potrà avvenire dopo la consegna.

Prodotti diversi

L'Autorità, a seguito di numerose segnalazioni, ha condotto un procedimento istruttorio avente ad oggetto la campagna pubblicitaria del prodotto denominato "*Renumax*"²¹⁰, nei confronti del produttore e del distributore, attuata attraverso molteplici mezzi di comunicazione, inclusi internet e televisione, per la non corrispondenza delle caratteristiche tecnico-funzionali vantate nei messaggi promozionali e quelle effettivamente possedute.

A conclusione del procedimento, l'Autorità ha accertato l'ingannevolezza delle affermazioni pubblicitarie che attribuiscono al prodotto in questione, contrariamente al vero, la capacità di eliminare definitivamente graffi, righe e strisce presenti sulla carrozzeria di vari veicoli, assicurando peraltro in tal modo il conseguimento di possibili risparmi in termini di costi e di tempo. In particolare, è stato ritenuto che gli specifici

²⁰⁹ PS9961.

²¹⁰ PS10426.

vanti prestazionali diretti a rivendicare effetti strutturali riconducibili al prodotto inducano erroneamente i consumatori a ritenere che tali effetti possano essere assimilati ad interventi di tipo professionale sulla carrozzeria delle autovetture.

Per tale condotta, l'Autorità ha irrogato ai professionisti coinvolti una sanzione amministrativa pecuniaria pari complessivamente a 105.000 euro.

5.2 Settore agroalimentare

Prodotti *made in Italy*

Nel 2017 l'Autorità ha condotto tre istruttorie per presunte pratiche commerciali scorrette nei confronti di alcune importanti aziende italiane che hanno commercializzato prodotti alimentari con l'indicazione in etichetta di elementi grafici suscettibili di ingenerare nei consumatori l'equivoco che il vanto del *made in Italy* fosse riferibile all'origine della materia prima e non - come nei fatti - al luogo di trasformazione e lavorazione²¹¹.

Al riguardo, va ricordato che, secondo la normativa UE vigente, il paese d'origine o il luogo di provenienza non figurano tra le indicazioni obbligatorie in etichetta. Tuttavia, ai fini del Codice del Consumo, la valutazione dell'idoneità di un'etichetta a indurre in errore l'acquirente va operata in relazione all'aspettativa di un consumatore medio, informato ed attento circa l'origine e la provenienza del prodotto alimentare.

Nei casi avviati dall'Autorità, è stato rilevato il rischio che - in relazione a prodotti tradizionali e non di chiara provenienza esotica, quali pomodori, capperi e lenticchie, presentati come "*made in Italy*" e con segni in etichetta evocativi di una origine italiana del prodotto (si pensi alla bandiera nazionale) - il consumatore potesse ritenere che l'origine italiana riguardasse la materia prima e non già il luogo di trasformazione e lavorazione.

Scopo dell'intervento è stato, dunque, quello di orientare gli operatori al rispetto di elevati *standard* di chiarezza e trasparenza sotto il profilo delle informazioni da veicolare al consumatore tramite l'etichetta dei prodotti alimentari, anche al di là della conformità della stessa alle specifiche prescrizioni poste dalla normativa di settore. Nel settore agroalimentare, infatti, la correttezza dell'informazione rappresenta un elemento cruciale, posto che le caratteristiche dei prodotti in questione, anche sotto il profilo della provenienza geografica degli stessi, sono in grado di orientare le scelte di natura commerciale del consumatore.

Tali procedimenti si sono conclusi con l'accettazione di impegni che l'Autorità ha ritenuto idonei a rimuovere i possibili profili di scorrettezza della pratica commerciale e utili a fornire uno *standard* di riferimento per tutti gli operatori del settore.

²¹¹ PS10864, PS10865, PS10866.

Etichette di alimenti preimballati

L'Autorità, nel corso del 2017, ha proseguito con successo l'impegno già iniziato in passato, intervenendo con la *moral suasion* nei confronti di numerosi professionisti che utilizzano le piattaforme *web* per la vendita di prodotti alimentari preimballati al fine di richiamarli al rispetto dell'obbligo previsto dall'art. 14 del Regolamento (UE) n. 1169/2011 del 25 ottobre 2011 (*relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori*), di fornire, in caso di impiego di tecniche di comunicazione a distanza, sul medesimo supporto di vendita, le informazioni che devono obbligatoriamente accompagnare l'alimento ex art. 9 del predetto Regolamento.

5.3 Servizi

Settore della vendita di biglietti per eventi

Nell'aprile 2017, l'Autorità ha concluso cinque procedimenti istruttori avviati nell'ottobre 2016 nel settore della vendita *online* di biglietti per eventi.

In particolare, l'istruttoria ha consentito di accertare che Ticketone S.p.a.²¹², in contrasto con gli obblighi di diligenza professionale che su di esso incombono, ai sensi dell'art. 20, comma 2 del Codice del Consumo, e malgrado fosse tenuto contrattualmente a predisporre misure antibagarraggio, ha omesso di predisporre idonee misure dirette a contrastare l'acquisto di biglietti attraverso procedure automatizzate; inoltre, detta società non ha previsto regole, procedure e vincoli diretti a limitare gli acquisti plurimi di biglietti, né ha effettuato controlli *ex post* diretti ad annullare tali acquisti plurimi.

In particolare, l'Autorità ha ritenuto che Ticketone abbia omesso di esercitare un adeguato controllo e abbia deliberatamente trascurato, almeno sino al luglio 2016, una corretta allocazione dei biglietti presso i consumatori, ritenendo tale compito estraneo al proprio ruolo e considerando che l'adozione di eventuali misure avrebbe compromesso il proprio interesse alla vendita di tutti i biglietti nel minor tempo possibile. Nel corso dell'istruttoria è risultato, infatti, che Ticketone non abbia previsto regole contrattuali dirette a rendere irregolari gli acquisti multipli da parte di un solo soggetto, né controlli *ex post* per annullare gli acquisti multipli effettuati da parte di una medesima identità né soluzioni dirette ad ostacolare, attraverso i *captcha*, l'uso di *bots* sino all'ottobre 2016.

Le accertate omissioni comportamentali sono state ritenute non conformi a quanto ragionevolmente esigibile dal professionista in base ai principi di correttezza e buona fede rispetto al corretto funzionamento del mercato primario e, pertanto, l'Autorità ha ritenuto Ticketone responsabile

²¹² PS8035.

di una pratica commerciale scorretta ai sensi dell'art. 20, comma 2, del Codice del Consumo, irrogando al professionista una sanzione amministrativa pecuniaria di 1 milione di euro.

Altre quattro istruttorie hanno riguardato, invece, le modalità informative con cui i principali operatori di *secondary ticketing* in Italia, quali in particolare Viagogo AG, Seatwave Ltd, Ticketbis Societat Limitada, Mywayticket S.a., hanno operato attraverso gli omonimi siti internet²¹³.

Le contestazioni rivolte ai suddetti operatori - sia pure in misura diversa per ciascuna piattaforma esaminata - hanno riguardato la carente o intempestiva informazione fornita in ordine a diversi elementi essenziali di cui il consumatore ha bisogno per assumere una decisione di acquisto consapevole. In particolare, l'Autorità ha ritenuto che i professionisti non abbiano precisato adeguatamente al consumatore le caratteristiche dei biglietti in vendita, non specificandone il valore facciale e il numero di posto e fila. In alcuni casi, inoltre, l'Autorità ha criticato la presentazione non chiara al consumatore del prezzo di acquisto del biglietto comprensivo di tutte le spese e oneri, così come del ruolo di mera intermediazione svolto dal professionista sul mercato secondario e i diritti e le garanzie riconosciuti in caso di cancellazione dell'evento.

L'Autorità, pertanto, ha ritenuto i suddetti professionisti responsabili di pratiche commerciali scorrette, ai sensi degli artt. 20, 21 e 22 del Codice del Consumo, e ha irrogato agli stessi sanzioni amministrative pecuniarie pari complessivamente ad oltre 700.000 euro.

Successivamente, l'Autorità, nell'ottobre 2017 e nel gennaio 2018, ha avviato procedimenti di inottemperanza nei confronti di Viagogo AG e di Ticketbis S.L., rilevando la reiterazione dei profili di scorrettezza relativi alla mancata indicazione del valore facciale del biglietto e del posto a sedere, nonché, in relazione al sito di Viagogo, l'indicazione ingannevole del prezzo complessivo del biglietto²¹⁴.

Siti comparatori nel settore turistico online

Nel 2017 l'Autorità ha concluso sei procedimenti istruttori nei confronti dei professionisti LMnext CH S.a., Bravonext S.a., Opodo Italia S.r.l., GoVoyages S.a.s., eDreams S.r.l., OY SRG Finland Ab, che operano come agenzie e comparatori turistici *online*, rispettivamente, attraverso i siti www.it.lastminute.com, www.volagratis.com, www.opodo.it, www.govolo.it, www.edreams.it e www.gotogate.it²¹⁵.

Le indagini sono state avviate anche sulla base di segnalazioni pervenute da associazioni di consumatori e ad esito dello *Sweep* 2016, cioè

²¹³ PS10610, PS10611, PS10612, PS10613.

²¹⁴ IP284, IP293.

²¹⁵ PS10060, PS10766, PS10767, PS10768, PS10772, PS10780.

dell'attività di verifica di 352 siti *web* di comparatori turistici coordinata dalla Commissione europea.

Nei siti oggetto di indagine sono stati rinvenuti profili illeciti inquadrabili sia come pratiche commerciali scorrette, sia come violazioni dei diritti dei consumatori nei contratti.

Le contestazioni hanno riguardato, in primo luogo, l'applicazione di un supplemento di prezzo in relazione alla tipologia di carta di pagamento utilizzata per l'acquisto di voli (*credit card surcharge*), in violazione dell'art. 62 del Codice del Consumo, che sancisce il divieto di imporre spese ai consumatori per l'utilizzo di determinati strumenti di pagamento a prescindere dalle modalità di presentazione ai consumatori di tale sovrapprezzo. Sotto tale profilo, continua l'azione dell'Autorità di contrasto di una pratica che frena lo sviluppo del commercio elettronico e impone un costo di transazione al quale i consumatori non sono in grado di sottrarsi, se non scegliendo forme di acquisto e pagamento più disagiati.

Inoltre, sui siti internet citati è stata riscontrata la presenza di informazioni non sufficientemente trasparenti e di immediata comprensione per il consumatore in ordine al ruolo del soggetto che offre il servizio di intermediazione, all'identità del professionista che gestisce la piattaforma per le prenotazioni alberghiere, nonché ai criteri in base ai quali sono calcolati gli sconti praticati per gli hotel. Tali condotte sono state considerate pratiche ingannevoli ai sensi degli artt. 20, comma 2, e 22 del Codice del Consumo.

In taluni casi, poi, si è ritenuto che l'assenza di un indirizzo elettronico che il consumatore può utilizzare per comunicare efficacemente con il professionista e la previsione di un numero per l'assistenza telefonica post-vendita a tariffazione maggiorata configurassero, rispettivamente, una violazione dell'art. 49, comma 1, lett. c), e dell'art. 64 del Codice del Consumo.

All'esito dei procedimenti istruttori, per le indicate condotte, sono state irrogate ai professionisti coinvolti complessivamente sanzioni amministrative pecuniarie per un importo superiore a 4 milioni di euro.

Servizi diversi

Nel settore dei servizi per il tempo libero, l'Autorità ha accettato e reso obbligatori gli impegni presentati dalla società Juventus Football Club S.p.A. con riferimento alla tessera di *Membership*, acquistabile tramite il proprio sito www.juventus.com²¹⁶.

Le contestazioni, formulate in sede di avvio del procedimento, hanno riguardato, in primo luogo, la mancanza di un'informativa sufficientemente

²¹⁶ PS10763.

trasparente circa le caratteristiche del contratto di *Membership* a pagamento, con particolare riferimento al rinnovo automatico dello stesso alla scadenza. Inoltre, sono stati focalizzati i *Termini e Condizioni della Membership* per l'esclusione del diritto di recesso, di cui all'art. 52 e seguenti del Codice del Consumo, con la motivazione che la *Membership* riguardasse la fornitura di servizi relativi al tempo libero, di cui all'art. 59, comma 1, lett. n) del Codice del Consumo. Infine, è stato riscontrato che il professionista ha predisposto, anche per gli utenti che avessero già concluso un contratto di *Membership*, una linea telefonica per contattare il professionista rientrando nella categoria dei servizi a sovrapprezzo e eccedente i costi della “*tariffa base*”, in contrasto con quanto previsto dall'art. 64 del Codice del Consumo.

Juventus si è impegnata a modificare il processo di acquisto, informando i consumatori in modo chiaro che l'acquisto della *Membership* prevede il rinnovo automatico della tessera alla scadenza con la predisposizione di un'opzione, contestualmente e immediatamente accessibile, di disattivazione del rinnovo automatico tramite la deselezionazione di un'apposita casella. Juventus si è impegnata, altresì, a formulare in modo esplicito nei *Termini e Condizioni della Membership* il riconoscimento del diritto di recesso, nonché a mettere a disposizione dei membri un numero telefonico di contatto senza costi aggiuntivi rispetto alla tariffa base.

Sempre nel settore dei servizi per il tempo libero, l'Autorità è intervenuta contestando alla società Niantic Inc. la possibile vessatorietà di alcune clausole inserite nei *Termini d'Uso* del videogioco Pokémon Go, nella versione in lingua italiana pubblicata sul sito *web* del professionista, nonché scaricata al momento della installazione della *app* sullo *smartphone*²¹⁷.

In ragione dell'idoneità a determinare un significativo squilibrio a danno del consumatore ai sensi dell'art. 33, commi 1 e 2, lettere b), d), g), e t) del Codice del Consumo, sono state ritenute vessatorie le clausole aventi ad oggetto le seguenti previsioni: le esclusioni di garanzia e le limitazioni di responsabilità derivante dall'utilizzo dell'applicazione e dei servizi molto ampie e generiche in capo al professionista; la previsione del diritto - esercitabile unilateralmente, in qualsiasi momento e senza preavviso da parte del professionista - di interrompere accesso e utilizzo dei servizi, nonché il diritto di chiudere e/o sospendere l'*account* dell'utente e l'accesso agli Oggetti di scambio, al Denaro virtuale, ai Beni virtuali, al Contenuto o ai Servizi; la previsione del diritto del professionista di recedere/risolvere il contratto, senza riconoscere un analogo diritto al consumatore e senza assumere alcuna responsabilità o obbligo (in termini di rimborsi o resi) nei confronti dell'utente per tutti gli Oggetti di scambio, il Denaro virtuale o i Beni virtuali persi a causa dell'annullamento, sospensione o cessazione dell'*account* dell'utente.

²¹⁷ CV157.

Inoltre, l'Autorità ha accertato la vessatorietà, ai sensi dell'art. 33, commi 1 e 2, lettera *u*) del Codice del Consumo, delle clausole sulla legislazione applicabile e la giurisdizione competente in caso di controversie in quanto le stesse, prevedendo l'applicabilità della legge dello Stato della California e la competenza dei tribunali statali e federali situati nel distretto settentrionale della California, privavano, di fatto, l'utente italiano di Pokémon Go della concreta possibilità di ricorrere alla tutela giudiziaria, nonché di vedere applicate le norme del Codice del Consumo a lui più favorevoli.

Avendo il professionista, nelle more dell'istruttoria, rappresentato di voler modificare le clausole oggetto di contestazione, l'Autorità ha ritenuto che la nuova versione delle clausole proposta dal professionista sia tale da rimuovere i profili di vessatorietà riscontrati.

Influencer marketing

Nel corso del 2017, l'Autorità è intervenuta in uno dei settori maggiormente innovativi, quello dell'*influencer marketing*, che è diventato una potente forma di pubblicità.

Il fenomeno fa riferimento a *post*, immagini e contenuti diffusi su *social network* (come *Facebook* o *Instagram*) da *influencers*, ovvero personaggi di riferimento del mondo *online* che hanno un numero elevato di *followers* e sono in grado di influenzare appunto i gusti del pubblico, mostrando sostegno o approvazione per determinati marchi e generando così un effetto pubblicitario, ma senza palesare in modo chiaro e inequivocabile ai consumatori la finalità pubblicitaria della comunicazione.

In relazione a tale strategia comunicazionale, su cui in Italia non si sono precedentemente registrati interventi né di vigilanza né di tipo regolatorio, l'Autorità ha deciso di utilizzare, in questa fase iniziale, lo strumento della *moral suasion*.

In particolare, nelle comunicazioni inviate a *influencers* e titolari dei marchi, l'Autorità ha ricordato che la pubblicità deve essere chiaramente riconoscibile come tale, affinché l'intento commerciale di una comunicazione sia percepibile dal consumatore, ed ha, quindi, evidenziato come il divieto di *pubblicità occulta* abbia portata generale e debba, dunque, essere applicato anche con riferimento alle comunicazioni diffuse tramite i *social network*, non potendo gli *influencers* lasciar credere di agire in modo spontaneo e disinteressato se, in realtà, stanno promuovendo un *brand*.

L'Autorità ha, dunque, invitato i destinatari delle *moral suasion* a rendere chiaramente riconoscibile la finalità promozionale, ove sussistente, in relazione a tutti i contenuti diffusi mediante *social media*, attraverso l'inserimento di apposite avvertenze.

La risposta degli *influencer* è stata pienamente collaborativa, avendo

essi recepito le indicazioni dell'Autorità non solo per i *post* oggetto di *moral suasion*, ma anche per quelli relativi ad altri marchi. A loro volta, i titolari dei marchi hanno dichiarato l'impegno a richiedere agli eventuali *influencers/ testimonials* di conformarsi, per il futuro, ai principi delineati dall'Autorità.

In generale, l'intervento dell'Autorità, considerata l'ampiezza e l'attualità del fenomeno, assume un valore segnaletico per tutti gli operatori interessati all'*influencer marketing*.

5.4 Normativa consumer rights e diritto di recesso

Settore manifatturiero - Beni personalizzati e “clausola igienica”

In tema di diritto di recesso, l'Autorità ha condotto quattro istruttorie dalle quali è emerso un uso surrettizio, da parte dei professionisti, delle clausole di esclusione del diritto di recesso di cui all'art. 59 del Codice del Consumo, con particolare riguardo alla fattispecie di cui alla lettera c), relativa ai casi di beni su misura o chiaramente personalizzati e alla lettera e) relativa alla c.d. “clausola igienica”.

In particolare, l'Autorità ha sanzionato tre operatori attivi nel settore delle vendite a distanza di poltrone e divani (Inarredo Produzioni S.r.l., Uniras S.r.l. e G.D.L. S.p.a.)²¹⁸ per aver limitato e impedito l'esercizio del diritto di recesso con la motivazione che i beni acquistati rientrassero nella categoria dei “*beni confezionati su misura o chiaramente personalizzati*” di cui all'art. 59, lett. c), del Codice del Consumo, nonché per non aver fornito ai consumatori idonea informativa, così come previsto dall'art. 49, lett. m), del Codice del Consumo, circa le conseguenze della personalizzazione dell'ordine.

Nei casi di specie, è stato, infatti, accertato come i professionisti avessero impropriamente applicato - attraverso un'asserita personalizzazione dei beni derivante dal fatto che alcuni elementi opzionali potessero essere scelti dal consumatore - un'esclusione del diritto di recesso, in realtà non applicabile alla tipologia dei contratti negoziati, con la conseguenza di ostacolare illecitamente l'esercizio di tale diritto da parte dei consumatori. L'Autorità ha, dunque, ritenuto che tali condotte configurassero una pratica commerciale aggressiva ai sensi degli artt. 20, 24 e 25 lett. d) del Codice del Consumo, in quanto idonea, attraverso un indebito condizionamento, a limitare considerevolmente la libertà di scelta o il comportamento dei consumatori.

A conclusione di tali istruttorie, l'Autorità ha, in primo luogo, sottolineato che il recesso è un diritto sancito in via generale in favore dei consumatori nel caso di vendite a distanza e fuori dai locali commerciali ed è da intendersi come irrinunciabile *ex art.* 143 del Codice del Consumo.

²¹⁸ PS10731, PS10732, PS10846.

Inoltre, l'Autorità ha sottolineato che il divieto opposto dal professionista all'esercizio del diritto di recesso, qualora sussista effettivamente la “*chiara personalizzazione del prodotto*”, potrebbe avvenire soltanto laddove sia stata fornita in maniera chiara e comprensibile l'informazione circa il fatto che la scelta di uno o più elementi accessori opzionali determina la perdita del diritto.

L'Autorità, per tali condotte, ha irrogato ai professionisti coinvolti sanzioni amministrative pecuniarie pari complessivamente a 270.000 euro.

In un altro procedimento, condotto nei confronti delle società V.V. S.r.l. e Shoplandia S.r.l.²¹⁹, attive nel settore della vendita porta a porta di amplificatori acustici, l'Autorità ha accertato che le stesse hanno negato il diritto di recesso sulla base di un'applicazione surrettizia dell'art. 59, lett. e) del Codice del Consumo, in quanto gli agenti di vendita prima invitavano alla prova dell'apparecchio acustico e successivamente opponevano al consumatore l'esclusione del diritto di recesso in virtù della c.d. “clausola igienica”.

Per tali condotte, sono state irrogate sanzioni amministrative pecuniarie pari complessivamente a 760.000 euro.

5.5 Tutela delle microimprese

Nel corso del 2017, l'Autorità ha continuato a svolgere la propria attività di *enforcement* a tutela delle piccole e medie imprese in relazione alle pratiche commerciali scorrette e alle pubblicità *business to business* ingannevoli afferenti alla categoria delle cosiddette “banche dati *online*”. L'Autorità, infatti, continua a ritenere prioritaria tale attività in ragione del pregiudizio arrecato agli interessi economici delle microimprese coinvolte.

Nell'ambito dell'attività istruttoria svolta, l'Autorità ha concluso sette procedimenti istruttori, uno dei quali riguardante l'inottemperanza a precedenti diffide dell'Autorità²²⁰.

Tali procedimenti sono accumulati dal fatto che la pratica commerciale scorretta contestata e accertata si articola in una pluralità di condotte che mirano a condizionare indebitamente il processo decisionale delle microimprese di volta in volta interessate, in relazione alla sottoscrizione di un abbonamento non richiesto a un servizio di annunci pubblicitari a pagamento prestato via internet e, successivamente, all'invio di ripetuti solleciti di pagamento in alcuni casi anche accompagnati dalla minaccia di intraprendere azioni giudiziarie, al fine di ottenere il pagamento di un credito indebitamente vantato.

²¹⁹ PS10749.

²²⁰ PS10651, PS10655, PS10572, PS10913, PB802, PB803, IP261.

6. Attività di *advocacy* nella tutela del consumatore

Le istruttorie effettuate in materia di clausole vessatorie, nonché le successive condotte assunte dalle imprese destinatarie di provvedimenti di accertamento della vessatorietà delle clausole contestate, hanno messo in evidenza i limiti dei poteri di intervento dell'Autorità in materia, ai sensi dell'art. 37-*bis* del Codice del Consumo.

Tale esperienza applicativa ha indotto l'Autorità ad adottare, nell'ottobre 2017, una segnalazione avente base giuridica in uno strumento tipico di promozione della concorrenza, ossia l'art. 21 della legge 10 ottobre 1990, n. 287. Essa costituisce il primo intervento dell'Autorità, in assoluto, di *advocacy* in materia consumeristica.

AS1445 - Poteri d'intervento dell'Autorità in materia di clausole vessatorie

La segnalazione in questione, adottata nell'ottobre 2017, è stata inviata al Presidente del Senato, al Presidente della Camera e al Presidente del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'art. 21 della l. 287/90.

Con essa l'Autorità ha inteso evidenziare l'inefficacia della propria azione, così come definita dall'art. 37-*bis* del Codice del Consumo, in quanto il procedimento di accertamento presso l'Autorità non contempla l'esercizio del potere di inibire l'uso delle clausole di cui sia stata accertata la vessatorietà. E' prevista, infatti, unicamente una forma di sanzione di tipo reputazionale, rappresentata dall'obbligo per l'impresa di diffusione del provvedimento di accertamento, anche per estratto.

In particolare, i procedimenti istruiti dall'Autorità in tema di clausole vessatorie hanno mostrato che il timore di discredito reputazionale, di fatto, non ha prodotto sempre e con la dovuta efficacia i risultati attesi, e all'accertamento della vessatorietà non in tutti i casi hanno fatto seguito comportamenti conformativi delle imprese. Questa situazione, dunque, è suscettibile di determinare un *vulnus* insanabile qualora l'impresa non si obblighi spontaneamente a modificare la clausola reputata abusiva, e, al contempo, nessuno dei soggetti legittimati a esperire l'azione inibitoria richieda al giudice competente, sulla base dell'accertamento della vessatorietà da parte dell'Autorità, di proibirne l'uso.

L'Autorità, infatti, non avendo poteri di diffida per vietare l'uso della clausola vessatoria, risulta, di fatto, priva di qualunque strumento di intervento in caso di mancata eliminazione o modifica della clausola vessatoria.

Al fine di rendere più efficace la propria azione amministrativa l'Autorità ha proposto una modifica normativa che preveda l'inserimento nell'art. 37-*bis* di un richiamo ai contenuti del dell'art. 27, comma 8, del

Codice del Consumo, introducendo nel procedimento in materia di clausole vessatorie un potere di diffida analogo a quello esercitabile in materia di pratiche commerciali scorrette e di tutela dei diritti dei consumatori.

Tale potere di diffida dovrebbe prevedere anche la possibilità per l'Autorità, come nel caso delle pratiche commerciali scorrette e di tutela dei diritti dei consumatori, di irrogare sanzioni in caso di inottemperanza, attraverso l'inserimento, sempre nell'art. 37-*bis*, di un richiamo alla sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 5.000.000 euro prevista dall'art. 27, comma 12, del Codice del Consumo.

7. Sviluppi giurisprudenziali in materia di tutela del consumatore

Le sentenze del Consiglio di Stato e del Tar Lazio emesse nell'anno solare 2017 hanno confermato gli orientamenti interpretativi della disciplina a tutela dei consumatori recepita dal Codice del Consumo, sia con riguardo alla disciplina sostanziale, che agli aspetti procedurali e sanzionatori.

Profili sostanziali

Nozione di professionista

Il giudice ha confermato l'orientamento consolidato secondo cui la nozione di professionista rinveniente dal "Codice del consumo" deve essere intesa in senso ampio, essendo sufficiente che la condotta venga posta in essere nel quadro di un'attività di impresa finalizzata alla promozione e/o commercializzazione di un prodotto o servizio. In tal senso, per "professionista" autore (o co-autore) della pratica commerciale deve intendersi chiunque abbia una oggettiva cointeressenza diretta ed immediata alla realizzazione della pratica commerciale medesima (Tar Lazio, 10 gennaio 2017, nn. 311 e 312, PS304 - *Lycatel*)²²¹.

Nel settore del servizio idrico, il giudice ha specificato che *"attesa l'ampia previsione della norma, che al fine di garantire l'effetto utile della disciplina sulle pratiche commerciali scorrette, estende la figura di professionista a qualunque soggetto che, a qualunque titolo, partecipi alla realizzazione della pratica, traendone uno specifico e diretto vantaggio economico e/o commerciale, correttamente è stata presa in considerazione l'attività di gestione posta in essere da Uniacque, alla quale si riferivano*

²²¹ La qualifica di professionista, inoltre, va "riconosciuta a chiunque partecipi alla realizzazione di una pratica traendone uno specifico e diretto vantaggio economico o commerciale, potendosi dunque un concorso di persone che si estenda oltre che al committente ed all'autore del messaggio, a chiunque concorra a titolo diverso a porre in essere la condotta, conseguendo un vantaggio economico (Tar Lazio, I, 8 gennaio 2013, n. 106; 16 giugno 2011, n. 5388; 27 luglio 2009, n. 7558; 20 novembre 2008, n. 10465)" (Tar Lazio, 6 settembre 2017, n. 9606, PS2004 - *Uniacque*; 6 settembre 2017, n. 9607, PS1140 - *Netsize Italy*).

gli aumenti applicati, la loro decorrenza e le modalità di tariffazione in “unica soluzione”, per ritenere direttamente ricadenti sulla medesima società i relativi oneri informativi all’utenza, in tal modo coinvolgendo nel procedimento la stessa ricorrente.” Sulla scorta di tali osservazioni, il Tar ha dunque affermato che “il soggetto responsabile della condotta è la società Uniacque, che svolge il servizio, ne è responsabile e riscuote le tariffe.”

Più in particolare “la natura pubblica di un soggetto che opera con strumenti privatistici nei confronti dei consumatori non osta alla sua qualifica in termini di professionista ed alla conseguente applicazione nei suoi confronti della disciplina del Codice del Consumo; né, per converso, la partecipazione al capitale del professionista di soggetti pubblici può valere, in alcun modo, a far ritenere che gli obblighi di corretta e completa informazione ai consumatori debbano automaticamente gravare sui soggetti che esercitano il controllo (Tar del Lazio, sez. I, n. 9584/2006); nessun rilievo, infine, riveste la dedotta mancanza di autonomia decisionale della società quale “mera articolazione dell’amministrazione”, non venendo in questione... il potere decisionale in ordine al criterio temporale di applicazione della tariffa ma soltanto il corretto assolvimento dei connessi oneri di informazione all’utenza.” (Tar Lazio, 6 settembre 2017, n. 9606, PS2004 - Uniacque).

Il giudice ha inoltre ritenuto che l’Autorità abbia correttamente sanzionato, in qualità di professionista, unicamente la società di recupero crediti e non anche la mandante in quanto il mandatario, nell’espletamento del servizio, agisce in piena autonomia impegnandosi a manlevare e tenere indenne il mandante da ogni eventuale responsabilità o pregiudizio causati dal mancato rispetto delle norme contrattuali e comunque derivanti dall’esecuzione del contratto (Tar Lazio, 6 marzo 2017, n. 3144, PS6549 e IP211 - Ge.Ri. Gestione Rischi).

Risulta confermata anche la consolidata giurisprudenza, secondo cui *“il professionista è responsabile dell’attività svolta anche dai suoi agenti/ promotori, sia qualora gli possa essere attribuita una culpa in eligendo, sia qualora gli possa essere imputata una culpa in vigilando, ovvero qualora “non dimostri di avere posto in essere un sistema di monitoraggio effettivo e preventivo sui contenuti delle iniziative promo-pubblicitarie realizzate e diffuse da soggetti terzi, anch’essi interessati alla pratica commerciale”, o non si sia dotato nell’ambito della propria organizzazione di un sistema di monitoraggio idoneo a consentire il puntuale adempimento del dettato legislativo (Tar Lazio, sez. I, nn. 2481/2013 e 2387/2012)” (Tar Lazio, 12 aprile 2017, n. 4522, PS4952 - Concorso a premi Blinkogold)²²²*

²²² Ai fini dell’imputazione della responsabilità ad un professionista “rileva [...] non già un profilo di responsabilità diretta nell’attivazione di contratti [...], piuttosto, il mancato impiego della diligenza (ordinariamente pretendibile da parte dell’operatore commerciale) la cui attuazione 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 vengono, conseguentemente, nell’immediato interesse del mandante o preponente)” (Tar Lazio, 26 settembre 2017, n. 9916, PS8762 - Siv/Sipre-rilevatori gas; 12 aprile 2017, n. 4522, PS4952 - Concorso a premi Blinkogold).

Diligenza professionale

In materia di diligenza professionale, così si pronuncia il Consiglio di Stato: *“Per «diligenza professionale» – nozione autonoma rispetto a quella del codice civile, dove costituisce parametro di valutazione dell’esattezza dell’adempimento di obbligazioni – deve intendersi la «specifica competenza e attenzione» che «ragionevolmente i consumatori attendono da un professionista nei loro confronti». Ebbene, tra le regole oggettive di comportamento finalizzate alla tutela dell’interesse dei consumatori ad assumere decisioni commerciali consapevoli e informate, è sicuramente ricompreso il dovere di veicolare informazioni complete ed esaustive riguardo alla efficacia dei prodotti oggetto di promozione (...)”* (Consiglio di Stato, 19 settembre 2017, n. 4878, PS891 - Bioscalin ; 6 settembre 2017, n. 4245, PS182 - Istituto Elvetico Sanders).

Il Giudice ha inoltre ribadito il costante orientamento giurisprudenziale secondo il quale *“...la particolare competenza dei destinatari del messaggio pubblicitario e la consequenziale maggiore attitudine a decifrare in maniera più penetrante e meglio documentata i messaggi diffusi dal professionista non è idonea ad elidere gli obblighi di correttezza informativa gravanti sull’operatore economico, atteso che l’oggettiva parzialità ed omissività del messaggio integrano, anche in tali casi, quelle caratteristiche di decettività che la normativa applicata intende contrastare (cfr., ex multis, Tar Lazio, sez. I, 7 giugno 2016, n. 6521). A nulla rileva, poi, il fatto che la particolare competenza degli utenti avrebbe potuto indurre i medesimi ad una consultazione più attenta e dettagliata del messaggio pubblicitario, tale da consentire la possibile acquisizione di ulteriori informazioni in tempo successivo alla lettura del messaggio (...)”* (Tar Lazio, 20 luglio 2017, n. 8781, PS383 - *Suv a prezzo basso*; 8 giugno 2017, n. 6749, PS5252 - *Integratori Nutrilife*).

Nozione di consumatore medio

Il Consiglio di Stato ha affermato che uno dei tratti qualificanti *“la «scorrettezza» della pratica commerciale ingannevole, [consiste] nella sia attitudine «ad indurre il consumatore medio ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso» (artt. 21 e 22 del Codice di consumo; art. 6, paragrafo 1, della direttiva 2005/29)”*. Pertanto, *“il criterio di valutazione applicabile è quello del consumatore medio normalmente informato e ragionevolmente attento e avveduto, tenendo conto di fattori sociali, culturali e linguistici (CGUE, sentenza del 12 maggio 2011, C-122/10, punto 22). Come risulta dal considerare 18 della direttiva 2005/29, la nozione di «consumatore medio» non è una nozione statistica e che, per determinare la reazione tipica di tale consumatore in una determinata situazione, gli organi giurisdizionali e le autorità*

nazionali devono esercitare la loro facoltà di giudizio.” (Consiglio di Stato, 19 settembre 2017, n. 4878, PS891 - Bioscalin).

Il giudice ha evidenziato che “(...) anziché ipostatizzare (soggettivamente) il destinatario della pubblicità al fine di saggiare la potenzialità decettiva del messaggio, è più utile stabilire (oggettivamente) la misura degli obblighi informativi e la completezza delle informazioni rilevanti, la quale deve essere riguardata sempre in funzione dell’obiettivo del conseguimento del maggior livello di chiarezza e trasparenza pretendibile nel messaggio pubblicitario. Valutando i servizi offerti, correttamente i giudici di prime cure hanno dato rilievo al veicolo di comunicazione caratterizzato da particolare articolazione e complessità, alle caratteristiche proprie dei beni e/o dei servizi coniugate con le (eventuali) peculiarità del settore merceologico di riferimento si da ritenere sussistente la pratica commerciale in grado di falsare il comportamento economico del consumatore medio: ossia del destinatario (individuato ex post e non, sulla base di dati statistici, ex ante) di un particolare tipo di prodotto ad elevato livello di tecnicità” (Consiglio di Stato, 11 maggio 2017, n. 2178, PS1401 - Fastweb Velocità di connessione ADSL).

Il giudice ha ritenuto priva di fondamento la censura del ricorrente, il quale sosteneva l’errata qualificazione di soggetti quali “i giocatori” come “consumatori medi”, in quanto si tratterebbe di una categoria particolarmente propensa ad accettare l’alea sottesa alla partecipazione a lotterie a premi. Sul punto, il Tar ha chiarito che “l’obbligo del professionista di chiarezza e verità nella comunicazione pubblicitaria non può considerarsi depotenziato nell’ambito della promozione di giochi e lotterie; anzi, proprio in un simile settore, ove i consumatori spesso esercitano scelte “d’impulso”, il loro comportamento può essere maggiormente condizionato dall’uso di claims perentori e ingannevoli sul reale contenuto delle regole del gioco e sulla effettiva possibilità di successo” (Tar Lazio, 6 febbraio 2017, n. 1877, PS5046 - Win for life).

Con riguardo alla nozione di “consumatore medio” in relazione ai contratti conclusi a distanza, il Tar ha condiviso la ricostruzione operata dall’Autorità della peculiare modalità di conclusione dei contratti a mezzo telefono e della conseguente particolare posizione di debolezza del consumatore rispetto alla controparte, a causa della distanza fisica simultanea delle parti contraenti, che rende particolarmente pregnante l’onere di fornire con chiarezza ed esaustività le informazioni in ordine all’immediato acquisto del pacchetto e al contenuto dei servizi offerti (Tar Lazio, 22 marzo 2017, n. 3747, PS7 - Sky).

Pratiche commerciali scorrette

Risulta ulteriormente confermato l'orientamento secondo cui *“Al fine di qualificare una pratica commerciale come scorretta è ...sufficiente dimostrare la loro potenzialità lesiva per le scelte che i consumatori devono poter porre in essere, al di fuori da condizionamenti decettivi. Il bene giuridico tutelato, infatti, è soltanto indirettamente la sfera patrimoniale del consumatore: in via immediata, attraverso la libertà di scelta si vuole salvaguardare il corretto funzionamento del mercato concorrenziale. Il dispositivo giuridico ha cioè di mira l'«attività» e non il singolo rapporto negoziale”* (Consiglio di Stato, 19 settembre 2017, n. 4878, PS891 - Bioscalin crescita capelli; 6 settembre 2017, n. 4245, PS182 - Istituto Elvetico Sanders)²²³.

Con riferimento alla esiguità del numero delle segnalazioni pervenute, il giudice ha confermato la propria giurisprudenza secondo cui *“non occorre individuare un concreto pregiudizio delle ragioni dei consumatori, in quanto è la stessa potenzialità lesiva, al fine di evitare anche solo in astratto condizionamenti e/o orientamenti decettivi, che consente di ascrivere la condotta nel quadro dell'illecito di “mero pericolo”, in quanto intrinsecamente idonea a configurare le conseguenze che il codice del consumo ha invece inteso scongiurare (T.a.r. Lazio, sez. I, 3 luglio 2009, n. 6446)”* (Tar Lazio, 26 settembre 2017, n. 9916, PS8762 - Siv/Sipre; 29 marzo 2017, n. 4005 PS3417 - Biglietto Consorzio Unicocampania; 10 gennaio 2017, nn. 311 e 312, PS304 - Lycatel)²²⁴.

Il Tar ha infine ribadito che *“(...) l'eventuale (...) conformità a codici di condotta non possa ritenersi scriminare una pratica commerciale scorretta (Tar Lazio, Sez. I, 13 dicembre 2010, n. 36119; id., 24 dicembre 2011, n. 10185), in quanto “la conformità della condotta sanzionata ai parametri” dettati, in ambito privatistico, da codici di condotta, “non è idonea ad attestare l'assolvimento degli oneri di diligenza imposti dal Codice del Consumo, da valutarsi alla luce delle diverse finalità di tutela allo stesso sottese, non potendo le valutazioni di un organismo di autodisciplina elidere le diverse competenze e natura dell'intervento dell'Autorità”* (Tar Lazio, 6 settembre 2017, n. 9607, PS1140 - Netsize Italy- 6 marzo 2017, n. 3144, PS6549 e IP211 - Ge.Ri. Gestione Rischi).

²²³ *“Nell'assetto di interessi disciplinato dal decreto legislativo n. 206/2005, le norme a tutela del consumo delineano una fattispecie di “pericolo”, essendo preordinate a prevenire le possibili distorsioni delle iniziative commerciali nella fase pubblicitaria, prodromica a quella negoziale, sicché non è richiesto all'Autorità di dare contezza del maturarsi di un pregiudizio economico per i consumatori, essendo sufficiente la potenziale lesione della loro libera determinazione (ex multis, T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 04 febbraio 2013, n. 1177)”* (Consiglio di Stato, 16 agosto 2017, n. 4011, PS3461 - G.I.L.; Tar Lazio, 3 gennaio 2017, n. 60, PS6975 - Centaine Gioielli; 6 febbraio 2017, n. 1877, PS5046 - Win for life).

²²⁴ *“L'Autorità è dotata di un ampio potere discrezionale in ordine alla decisione di avviare un procedimento sanzionatorio [...] ai sensi degli artt. 24 e 26 del Codice del Consumo, ai fini della configurabilità dell'illecito del professionista, non occorre individuare un concreto pregiudizio delle ragioni dei consumatori, in quanto è la stessa potenzialità lesiva, al fine di evitare anche solo in astratto condizionamenti e/o orientamenti decettivi, che consente di ascrivere la condotta nel quadro dell'illecito di “mero pericolo”, in quanto intrinsecamente idonea a configurare le conseguenze che il codice del consumo ha invece inteso scongiurare (T.a.r. Lazio, sez. I, 3 luglio 2009, n. 6446).”* (Tar Lazio, 22 febbraio 2017, n. 2697, PS3531 - Sony).

Pratiche commerciali ingannevoli

Il giudice ha avuto modo di confermare che *“il carattere ingannevole della pratica commerciale dev'essere valutato "ex ante", a prescindere cioè dal dato di fatto, variabile per le più svariate ragioni, soggettive e oggettive, dell'esito concretamente lesivo prodotto dalla condotta del professionista (Cons. Stato, Sez. VI, 10.12.14, n. 6050)”* (Tar Lazio, 10 gennaio 2017, n. 308, PS2720 - Purina Proplan)²²⁵

Il giudice ha inoltre precisato che *“in ragione dell'esigenza di porre i potenziali destinatari del messaggio pubblicitario in grado di valutare consapevolmente la convenienza relativa dell'offerta, la prospettazione delle complessive condizioni di quest'ultima deve essere chiaramente ed immediatamente percepibile (e, prima ancora, intellegibile), da parte del consumatore”*. Per questa ragione *“tutte le informazioni importanti, che secondo buon senso e correttezza si presume possano influenzare il consumatore nell'effettuare la propria scelta, devono essere rese “già al primo contatto (Tar Lazio, sez. I, 21 gennaio 2015, n. 994).”* (Tar Lazio, 29 marzo 2017, n. 4005, PS3417 - Biglietto Consorzio Unicocampania, Tar Lazio, 22 febbraio 2017, n. 2697, PS3531 - Sony, Tar Lazio, 10 gennaio 2017, n. 308, PS2720 - Purina Proplan; Tar Lazio, 3 gennaio 2017, n. 60, PS6975 - Centaine Gioielli)²²⁶.

Con riguardo al settore *e-commerce*, il giudice ha confermato la valutazione dell'Autorità secondo cui al primo contatto il consumatore non era stato edotto del prezzo “pieno” del titolo in offerta, dato che proprio l’“elemento prezzo” costituisce uno dei profili principali che spingono l’utente a ricercare una fonte di vendita ritenuta allettante e preferibile ad altre e deve quindi essere considerato come un elemento essenziale del processo di acquisto al fine di una scelta consapevole da parte del

²²⁵ Più in particolare, secondo quanto ritenuto dal Collegio, *“l'ubi consistam della pratica commerciale ingannevole è l'assenza di trasparenza, (...); “al di là delle concrete modalità in cui essa s'estrinseca e dall'effettivo pregiudizio causato ad un singolo consumatore o ad una schiera indeterminata di utenti” (cfr. Corte di Giustizia 16 aprile 2015 in C-388/13; Cons. Stato, sez. VI, 30 settembre 2016 n. 4048)”* (Consiglio di Stato, 11 maggio 2017, n. 2177, PS361 - Fastweb).

²²⁶ È nota e consolidata l'ulteriore giurisprudenza amministrativa sul punto, ove è rimarcato che è riconducibile al “claim” principale il pericolo o l'effetto di “aggancio” del consumatore, il quale, allettato dall'offerta in esso contenuta, massimamente visibile, corre il rischio di omettere l'integrale lettura delle parti meno evidenziate del messaggio pubblicitario recanti la integrale e completa descrizione del prodotto e dei suoi effetti di assunzione, che, stante tali modalità, vengono così resi disponibili e forse appresi in un momento successivo a quello in cui il consumatore deve, secondo il paradigma individuato dagli articoli del Codice del Consumo posti massimamente a tutela della libertà di scelta del medesimo, disporre contestualmente di tutte le informazioni utili ad assumere la decisione di natura commerciale e ciò anche perché, come molte volte chiarito da consolidata giurisprudenza amministrativa, una volta determinato il c.d. aggancio pubblicitario del consumatore, il solo fatto che questi sia indotto a consultare il sito per ottenere ulteriori informazioni aumenta le possibilità che egli possa poi effettivamente decidere di fruire delle prestazioni del professionista (per cui l'intento promozionale, una volta che egli consulta il sito, può dirsi raggiunto: analogamente a quando la tecnica di “aggancio” muova dalla pubblicità, televisiva, radiofonica o su quotidiani, e induca il consumatore a consultare il sito internet o a recarsi personalmente ad accertare la reale portata dell'offerta o addirittura direttamente l'acquisto)” (TAR Lazio, Sez. I, 30.1.14, n. 1171; Cons. Stato, Sez. VI, 24 novembre 2011, n. 6204)” (Tar Lazio, 31 marzo 2017, n. 4114, PS3049 - Prezzi spettacoli musicali).

consumatore (Tar Lazio, 31 marzo 2017, n. 4114, PS3049 - *Prezzi spettacoli musicali*)²²⁷.

Come ribadito dal Consiglio di Stato “*le modalità grafiche ed espressive con cui gli elementi del prodotto vengono rappresentati all’interno del messaggio rientrano tra gli standard di chiarezza, completezza e intelligibilità degli elementi rilevanti del prodotto, la cui mancanza può integrare una omissione ingannevole. La trasparenza della comunicazione commerciale contribuisce ad implementare l’efficienza del mercato attraverso la riduzione delle asimmetrie informative*” (Consiglio di Stato, 19 settembre 2017, n. 4878, PS891 - Bioscalin)

Va anche ricordato il consolidato orientamento secondo cui “*la decettività del messaggio pubblicitario può riguardare anche solo singoli aspetti dello stesso e che la scorrettezza della pratica commerciale, in ordine alla reale portata del prodotto, non può ritenersi sanata dalla possibilità per il consumatore di ottenere, anche in un momento immediatamente successivo, ulteriori dettagli informativi, laddove il messaggio promozionale, attraverso il suo contenuto non trasparente, determinato dalle modalità di presentazione del prodotto, risulta già idoneo, nella sua decettività, ad agganciare il consumatore al primo contatto (cfr., ex multis, T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 4 luglio 2013, n. 6596, 3 luglio 2012, n. 6026, 4 giugno 2012, n. 5026)*” (Tar Lazio, 10 gennaio 2017, nn. 311 e 312, PS304 - *Lycatel-Schede Telefoniche Internazionali*; Tar Lazio, 3 gennaio 2017, n. 61, PS6395 - *DHL - Tempi di consegna*; Tar Lazio, 12 giugno 2015, n. 8253, PS7771 - *Alitalia - Caratteristiche del servizio*; Tar Lazio, 9 marzo 2015, n. 3357, PI6225F - *Kiron*).

Con riguardo agli oneri di completezza informativa in relazione al mezzo impiegato, il giudice ha affermato che il Codice del Consumo, effettivamente stabilisce che gli oneri informativi a carico dell’operatore economico devono essere considerati alla luce del mezzo impiegato, in considerazione del supporto della comunicazione commerciale. “*Senonché, pur “contestualizzando” il giudizio sul carattere ingannevole della pratica commerciale alla luce dei peculiari limiti del mezzo di comunicazione impiegato, nel caso di specie i dedotti limiti di tempo e di spazio non rendevano per nulla impossibile o eccessivamente oneroso dare maggiore evidenza grafica ed enfasi relativamente ad informazioni rilevanti sulle reali caratteristiche del prodotto reclamizzato*” (Consiglio di Stato, 19 settembre 2017, n. 4878, PS891 - Bioscalin).

²²⁷ Il Tar ha confermato l’ingannevolezza della pratica accertata dall’Autorità in quanto il consumatore, al fine di usufruire dei servizi offerti dalla ricorrente, solo dopo essersi registrato sul sito internet in parola e dopo aver accettato i termini e le condizioni propri di quest’ultimo, sarebbe stato messo al corrente del costo complessivo da sostenere, senza la possibilità di effettuare così una immediata comparazione con altre offerte. Sul punto, il Collegio ha osservato che non era posto in discussione che alla ricorrente spettassero le c.d. “commissioni di servizio”, essendo stata contestata solo la modalità della comunicazione del sovrapprezzo sul costo totale del biglietto (Tar Lazio, 31 marzo 2017, n. 4114, PS3049 - *Prezzi spettacoli musicali*).

Con riguardo al settore alimentare, la giurisprudenza ha da tempo chiarito che “l’approvazione della confezione del prodotto da parte del Ministero della salute non può valere a fondare una situazione di affidamento sulla legittimità della condotta promozionale, essendo la stessa tesa “ad accertare l’adeguatezza del prodotto in relazione alla composizione, agli apporti giornalieri, alle proprietà rivendicate e alle indicazioni”, senza incidere in ordine alla valutazione della capacità decettiva del consumatore, a tutela della quale ha agito l’Autorità (Consiglio di Stato, sez. VI, 24 febbraio 2014, n. 862)” (Tar Lazio, 3 gennaio 2017, n. 62, PS8493 - Happydent).

Con specifico riguardo alle etichette dei prodotti alimentari, il giudice ha ritenuto che non “può assumere rilievo la circostanza che talune informazioni, pur presenti nel contesto dell’immagine pubblicitaria, siano affidate a caratteri di dimensioni minori in quanto, come affermato dalla giurisprudenza proprio con riguardo alle dimensioni minime dei caratteri presenti nelle etichette relative ai prodotti alimentari, la portata decettiva del messaggio risiede nella complessiva modalità grafica adoperata per la diffusione del claim (Tar Lazio, Sez. I, 28 luglio 2015, n. 10352; 4 febbraio 2013, n. 1177; 8 gennaio 2013, n. 106; 8 gennaio 2013, n. 104).” (Tar Lazio, 8 giugno 2017, n. 6749, PS5252 - Integratori Nutrilife)

Nel settore finanziario, il Tar ha confermato l’orientamento secondo cui tale settore “è contraddistinto da una forte asimmetria informativa tra operatori economici e consumatori, in conseguenza della complessità tecnica della materia e della scarsa conoscenza del consumatore rispetto ad un servizio cui ricorre raramente ed in condizioni di particolare debolezza psicologica dovuta alle proprie condizioni economiche, e ciò rende necessaria l’indicazione di TAN e TAEG per consentire al consumatore una consapevole valutazione dell’onerosità dell’operazione in raffronto ad altre simili, né può essere ritenuto sufficiente il mero invito a consultare altre fonti informative, come i fogli informativi disponibili presso la filiale” (Tar Lazio, 27 gennaio 2017, n. 1377, PS5130 - Bnl-Penale Estinzione Anticipata Mutui; 27 gennaio 2017, n. 1378, PS705 - Banca Nazionale del Lavoro; 6 febbraio 2017, n. 1878, PS2883 - Pubblicità Finanziamenti; 13 marzo 2017, n. 3418, PS7366 - Compass)²²⁸.

Con riguardo ai c.d. claim ecologici, il giudice ha ritenuto che “La Direttiva 2005/29/CE non contiene disposizioni specifiche sulle asserzioni ambientali. Tuttavia, prevede una base giuridica per assicurare che i professionisti non presentino asserzioni ambientali in modo sleale per i consumatori e si può sintetizzare in due principi essenziali: a) i professionisti

²²⁸ Il Tar ha valutato come non rilevante il fatto che la proposta contrattuale contenesse, per una metà dei fogli che la componevano, la descrizione della carta di credito, atteso che risultava confermato quell’utilizzo di caratteri molto piccoli e quella sovrabbondanza di dettagli che aveva indotto l’Autorità a qualificare come sostanzialmente non intellegibile il contenuto della proposta medesima. Il fatto che non vi fosse possibilità di rifiutare la domanda di richiesta della linea di credito, poi, rendeva sostanzialmente irrilevante la circostanza che l’effetto contrattuale non richiesto fosse evidenziato (Tar Lazio, 13 marzo 2017, n. 3418, PS7366 - Compass).

devono presentare le loro dichiarazioni ecologiche in modo chiaro, specifico, accurato e inequivocabile, al fine di assicurare che i consumatori non siano indotti in errore (ai sensi dell'art. 6 e 7 della Direttiva) e b) i professionisti devono disporre di prove a sostegno delle loro dichiarazioni ed essere pronti a fornirle alle autorità di vigilanza competenti in modo comprensibile qualora la dichiarazione sia contestata (ai sensi dell'art. 12 della Direttiva). Nei citati orientamenti (v. p. 5.1.5., pag. 120) è specificato, inoltre, che gli Stati membri attribuiscono agli organi giurisdizionali o amministrativi il potere: a) di esigere che il professionista fornisca prove sull'esattezza delle allegazioni fattuali connesse alla pratica commerciale; b) di considerare inesatte le allegazioni fattuali, se le prove richieste non siano state fornite o siano ritenute insufficienti dall'organo giurisdizionale o amministrativo. L'articolo 12 della Direttiva citata puntualizza che ogni dichiarazione (comprese le asserzioni ambientali) deve basarsi su prove che possano essere verificate dalle autorità competenti.”

I professionisti devono essere pertanto in grado di dimostrare l'esattezza delle asserzioni ambientali con prove adeguate. Di conseguenza, le dichiarazioni dovrebbero basarsi su prove attendibili, indipendenti, verificabili e generalmente riconosciute, che tengano conto dei metodi e dei risultati scientifici più recenti. Il fatto che l'onere della prova spetti al professionista rispecchia il principio sancito dall'articolo 12, lettera a), della direttiva, secondo cui le autorità di vigilanza hanno la facoltà *“di esigere che il professionista fornisca prove sull'esattezza delle allegazioni fattuali connesse alla pratica commerciale”* (Consiglio di Stato, 27 aprile 2017, n. 1960, PS4026 - *Acqua San Benedetto*).

Con riguardo alle vendite piramidali, il TAR ha rilevato che i sistemi piramidali di vendita *“...condividono con i (consentiti) schemi multilivello la possibilità di far aderire alla struttura altri soggetti, sponsorizzandone l'ingresso, in qualità di nuovi incaricati. Ciò che ne differenzia il contenuto, e ne rende illecito l'utilizzo, è la circostanza che nelle vendite piramidali si assiste ad un uso distorto del meccanismo di reclutamento di nuovi incaricati, attraverso la creazione di un sistema in cui il bene oggetto di vendita passa in secondo piano e costituisce un mero pretesto per reclutare altri soggetti che, pagando una “tassa” (fee) di ingresso, entrano all'interno della piramide e vi rimangono, effettuando ordini personali, in tal modo alimentando artificialmente il sistema”* (Tar Lazio, 5 luglio 2017 n. 8779, PS8171 - *Asea*; Tar Lazio, 13 luglio 2017 n. 8377, PS7621 - *Vemma*; Tar Lazio, 24 luglio 2017 n. 8905, PS8202 - *Organo Gold Italia*)²²⁹.

²²⁹ Più in particolare, il TAR ha condiviso l'orientamento della CGEU in materia di legami tra partecipazioni versate dai nuovi aderenti e corrispettivi percepiti osservando che la sussistenza di un sistema piramidale non viene meno *“anche nell'ipotesi in cui sussista solo un legame indiretto tra le partecipazioni versate da nuovi aderenti a tal sistema e i corrispettivi percepiti dagli aderenti già presenti”* (sentenza 15 dicembre 2016, Causa C-6667/15) (Tar Lazio, 5 luglio 2017 n. 8779, PS8171 - *Asea*; Tar Lazio, 13 luglio 2017 n. 8377, PS7621 - *Vemma*; Tar Lazio, 24 luglio 2017 n. 8905, PS8202 - *Organo Gold Italia*).

Pratiche commerciali aggressive

Secondo la giurisprudenza consolidata, gli elementi che valgono a connotare le pratiche commerciali aggressive, sono costituiti dall'elemento strutturale rappresentato dagli atti di molestia, coercizione o indebito condizionamento e da quello funzionale, consistente nell'effetto distortivo che la pratica induce sulla libertà di scelta del consumatore (Tar Lazio, 16 febbraio 2017, n. 2476, PS9923 - *Consorzio idrico terra di lavoro*).

Nel settore idrico, il Consiglio di Stato ha affermato che integra una pratica "aggressiva" la condotta consistente nelle richieste di pagamento di morosità pregresse al nuovo subentrante. Tale condotta è integrata anche quando il professionista afferma "che non applicava tale pratica nel caso in cui il consumatore subentrante dimostrasse la sua completa estraneità rispetto al precedente titolare dell'utenza idrica, in quanto *"resta che le procedure in essere fino al 2013 non garantivano l'automatica attivazione dell'utenza, senza alcuna certezza dei tempi di risposta, che invece il consumatore poteva ottenere facendosi carico della morosità preesistente. Anche in questo caso, dunque, la Società, prevedendo nella procedura la facoltà del gestore di non procedere all'allaccio della fornitura, se non a seguito del pagamento da parte del consumatore di somme non dovute, poneva in atto una pratica commerciale di particolare aggressività, con un indebito condizionamento nella fase di attivazione della fornitura da parte dei consumatori Difatti, la situazione di monopolio del professionista, e l'essenzialità del servizio idrico, consentivano alla Società di esercitare, facilmente, un "indebito condizionamento" sulle scelte commerciali del consumatore, integrando una violazione degli articoli 20, 24, 25 del Codice del Consumo"* (Consiglio di Stato, 14 giugno 2017, n. 2918, PS8949 - *Abbanoa*).

Il Consiglio di Stato ha altresì affermato che integra una pratica "aggressiva" ai sensi degli artt. 24 e 25, comma 1, lett. d), del Codice del Consumo la condotta consistente nella mancata e/o inadeguata gestione dei reclami e delle procedure di messa in mora e di distacco in quanto il professionista da un lato non ha considerato e trattato moltissimi reclami solo perché non presentati attraverso il modulo predisposto su internet dalla Società; dall'altro, ha proseguito nell'attività di recupero di crediti minacciando il consumatore di slacci di utenze e finanche in alcuni casi interrompendo le forniture" (Consiglio di Stato, 14 giugno 2017, n. 2918, PS8949 - *Abbanoa*).

Nel settore del turismo, il Consiglio di Stato ha confermato il principio secondo il quale l'aver frapposto ostacoli all'esercizio dei diritti contrattuali dei consumatori - non rimborsando, al momento dell'annullamento del viaggio, l'intero corrispettivo, già pagato, ai viaggiatori che decidevano di non accettare di partire per mete alternative di qualità superiore o equivalente senza maggiorazioni di prezzo, oppure di qualità inferiore con rimborso

della differenza di prezzo, in particolare trattenendo la quota versata per una l'assicurazione prevista come obbligatoria nelle condizioni generali di contratto - integra una condotta *“oggettivamente idonea a condizionare indebitamente la formazione della volontà dei consumatori nel compimento della scelta di natura commerciale ad essi riservata dall'art. 42 del Codice del turismo, con conseguente corretta sussunzione sotto la fattispecie della pratica commerciale aggressiva di cui al combinato disposto degli artt. 20, comma 4, 24 e 25, lett. d), del Codice del consumo”* (Consiglio di Stato, 18 luglio 2017, n. 3546, PS9613 - *Eden Viaggio*²³⁰).

Nella fase post-vendita di recupero dei crediti, il giudice ha affermato che *“l'aggressività della pratica è stata ritenuta sussistere in ragione delle modalità di recupero rappresentate nei solleciti di pagamento, dai quali poteva ingenerarsi il convincimento che, a prescindere dalla fondatezza della posizione debitoria, fosse preferibile provvedere rapidamente al pagamento dell'importo richiesto. E, pertanto, indipendentemente dalla sussistenza ed esigibilità del credito, sono state considerate idonee ad integrare una pratica commerciale scorretta ai sensi del Codice del Consumo le complessive modalità operative in concreto seguite nei confronti dei consumatori obbligati al pagamento di crediti asseritamente insoluti”* (Tar Lazio, 6 marzo 2017, n. 3144, PS6549 e IP211 - *Ge.Ri.*).

Con riguardo alle vendite porta a porta, il giudice ha rilevato che *“la c.d. “vendita a domicilio” dà luogo a una posizione di forza intrinseca a favore del venditore, soprattutto nel caso in cui quest'ultimo ricorra al c.d. “effetto sorpresa”, che può indurre il consumatore in una posizione di disagio tale da non consentirgli di prendere una decisione consapevole se il venditore non fornisce tutte le informazioni necessarie”* (Tar Lazio, 26 settembre 2017, n. 9916, PS8762 - *Siv/Sipre*).

Con riguardo alla fattispecie inserita nella *black list* (Vincita premio) - secondo il Tar *“i messaggi pubblicitari comunicati attraverso la diffusione di mail integravano la fattispecie di pratica commerciale aggressiva di cui all'articolo 26, lettera h), del Codice del Consumo, in quanto lasciavano intendere, contrariamente al vero, che il consumatore poteva vincere un premio compiendo una determinata azione, mentre in realtà, al fine di*

²³⁰ La previsione, nelle condizioni generali del contratto unilateralmente predisposte da un Tour Operator, di una quota per la sottoscrizione di un'assicurazione quale “contenuto necessario del contratto e del relativo corrispettivo, e l'inclusione, in tale quota di corrispettivo, non solo del premio assicurativo, ma, in modo indistinto, anche delle spese amministrative per l'attività di intermediazione riferibile al tour operator, delle imposte e delle tasse, sono state valutate dall'Autorità correttamente come indici significativi per qualificare tale quota come componente essenziale del corrispettivo del contratto stipulato tra le parti in relazione a prestazioni accessorie e strumentali a quelle principali connotanti la funzione economico-sociale dell'unitario contratto di vendita del pacchetto turistico e del suo conseguente assoggettamento al principio, sancito dall'art. 6 direttiva 1990/314/CEE (dapprima attuato con l'art. 13 d.lgs. n. 111/1995, poi trasfuso nell'art. 92 del Codice del consumo ed oggi confluito nell'art. 42 del Codice del turismo), secondo cui, in caso di recesso o di annullamento del contratto (salvo che per colpa del consumatore), quest'ultimo ha diritto di usufruire (i) di altro servizio di qualità equivalente o superiore o (ii) di un pacchetto turistico qualitativamente inferiore previa restituzione della differenza del prezzo, oppure (iii) di «essere rimborsato quanto prima della titolarità dell'importo da lui pagato in applicazione del contratto»; pertanto, costituisce una violazione della medesima disposizione, la mancata restituzione della quota in oggetto, nonostante l'espresa previsione, nelle condizioni generali di vendita pubblicate sul sito online e sui cataloghi cartacei, della non rimborsabilità della medesima quota (Consiglio di Stato, 18 luglio 2017, n. 3546, PS9613 - *Eden Viaggio*).

reclamare il suddetto premio, quest'ultimo era tenuto a sostenere i costi relativi alla sottoscrizione di un abbonamento ai servizi offerti da Buongiorno” (Tar Lazio, 12 aprile 2017, n. 4522, PS4952 - Concorso a premi Blinkogold)

Profili sanzionatori

Risulta innanzi tutto confermata la giurisprudenza secondo cui “(...) *la disciplina di tutela consumeristica, nel presupporre l'attribuibilità psicologica del fatto al soggetto, non postula ..., necessariamente, la presenza del dolo (specifico o generico), sicché la configurabilità della fattispecie prescinde dalla sussistenza di un elemento volitivo costituito dal preordinato proposito di porre in essere una condotta antigiuridica: dimostrandosi, per l'effetto, sufficiente la sussistenza dell'elemento psicologico della colpa, vale a dire di un difetto di diligenza rilevabile dal complessivo atteggiarsi del comportamento posto in essere dall'operatore commerciale (di talché, non è affatto richiesto che l'imprenditore abbia volontariamente posto in essere una condotta illecita, ma è sufficiente che, pur sussistendo le obiettive condizioni per scongiurarne il verificarsi, quest'ultimo abbia ommesso di modellare il proprio comportamento ai canoni dell'ordinaria diligenza)* (Tar Lazio, 3 gennaio 2017, n. 61, PS6395 - DHL; 8 giugno 2017, n. 6749, PS5252 - Integratori Nutrilife)

Quanto ai criteri di quantificazione della sanzione, il giudice ha ribadito la propria giurisprudenza secondo cui deve tenersi conto, in quanto applicabili, dei criteri individuati dall'articolo 11 della legge 24 novembre 1981, n. 689, in virtù del richiamo previsto all'articolo 27, comma 13, del medesimo Codice: in particolare, del criterio della gravità della violazione (anche in relazione alla sua durata complessiva), dell'opera svolta dall'impresa per eliminare o attenuare l'infrazione, della personalità dell'agente, nonché delle condizioni economiche dell'impresa stessa.

Secondo il giudice, nella valutazione della gravità l'Autorità deve tenere conto, in primo luogo, dell'importanza del professionista e la posizione di mercato ricoperta (Tar Lazio, 11 gennaio 2017 n. 1880, PS1644 *Banca di Roma*; 3 gennaio 2017, n. 60, PS6975 *Centaine Gioielli*; Tar Lazio, 13 marzo 2017, n. 3418, PS7366 - *Compass*; Consiglio di Stato, 11 maggio 2017, nn. 2177 e 2178 - *Fastweb*; Consiglio di Stato, 14 giugno 2017 n. 2918 *Abbonoa*)²³¹. Con particolare riferimento alla considerazione del fatturato,

²³¹ In particolare, la valutazione della dimensione economica e dell'importanza del professionista risponde a due diverse finalità in quanto volta, da un lato, a garantire l'effettiva efficacia deterrente della sanzione pecuniaria secondo criteri di proporzionalità ed adeguatezza e, dall'altro, concorre a delineare la gravità della condotta nella considerazione che la dimensione economica del professionista, la sua notorietà – e conseguente credibilità – e la sua posizione nel mercato rendono più efficace la comunicazione pubblicitaria aggravandone la valenza lesiva. Ciò coerentemente con il rilievo da attribuire alla dimensione economica del professionista al fine del rispetto del principio di proporzionalità della sanzione, che costituisce peraltro corollario di quello di ragionevolezza e di parità di trattamento, aventi rango costituzionale fondamentale.” (Tar Lazio, 24 luglio 2017 n. 8905, PS8202 - *Organo Gold Italia*; 20 luglio 2017, n. 8781, PS383 - *Suv a prezzo basso*; 3 luglio 2017, n. 7549, PS9388 - *T-Shock31*; 12 aprile 2017, n. 4522, PS4952 - *Concorso a premi Blinkogold*; 3 aprile 2017, n. 4131, IP231 - *Avis*; Tar Lazio, 27 gennaio 2017, n. 1377, PS5130 - *Bnl*; 27 gennaio 2017, n. 1378, PS705 - *Banca Nazionale del Lavoro*.)

il giudice ha ribadito come la stessa corrisponda alla necessità di garantire l'effettività della sanzione, nonché a commisurare la stessa alla capacità di diffusione della pratica commerciale conseguente alla notorietà del professionista sul mercato; in quanto solo la commisurazione della sanzione al complessivo fatturato dell'impresa è in grado di rendere idoneo il provvedimento a conseguire le finalità deflattive che si propone, volte a prevenire, oltre che scongiurare, la realizzazione di pratiche commerciali scorrette (Tar Lazio, 13 marzo 2017, n. 3418, PS7366 - *Compass*; 3 luglio 2017, n. 7549, PS9388 - *T-Shock31*; 3 gennaio 2017, n. 60, PS6975 - *Centaine Gioielli*; Consiglio di Stato, 11 maggio 2017, n. 2178, PS1401 - *Fastweb*).

Secondo il giudice possono rilevare, ai fini della gravità della violazione, anche l'entità complessiva del pregiudizio potenziale per i consumatori (Tar Lazio, 6 febbraio 2017, n. 1878, PS2883 - *Pubblicità Finanziamenti*); l'ampiezza della diffusione della pratica (Tar Lazio, 15 marzo 2017, n. 3499, PS908 - *Mondo Convenienza*; Consiglio di Stato, 18 luglio 2017, n. 3546, PS9613 - *Eden Viaggio*) e la capacità di penetrazione del messaggio (Tar Lazio, 27 gennaio 2017, n. 1378, PS705 - *Banca Nazionale del Lavoro*; Tar Lazio, 22 marzo 2017, n. 3747, PS7 - *Sky*), nonché la durata della violazione, anche se breve (Tar Lazio, 26 settembre 2017, n. 9918, PS1460 - *Media market*; 22 febbraio 2017, n. 2697, PS3531 - *Sony*; 10 gennaio 2017, n. 308, PS2720 - *Purina Proplan*).

Con riguardo alle circostanze attenuanti, il giudice conferma il proprio orientamento secondo cui il ravvedimento operoso presuppone *“non il semplice venir meno della pratica commerciale scorretta, ciò che incide soltanto sulla durata di tale pratica, ma una condotta attiva tesa ad eliminare le conseguenze della precedente condotta”* (Tar Lazio, 13 luglio 2017 n. 8377, PS7621 - *Vemma*; Tar Lazio, 24 luglio 2017 n. 8905, PS8202 - *Organo Gold Italia*; 8 giugno 2017, n. 6749, PS5252 - *Integratori Nutrilife*; 27 gennaio 2017, n. 1377, PS5130 - *Bnl*). Analoga irrilevanza, ai fini della determinazione della sanzione, deve attribuirsi alla condotta collaborativa tenuta nel corso dell'istruttoria, corrispondente in verità a quanto ordinariamente ci si deve attendere dal professionista sottoposto ad un procedimento dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Tar Lazio, 13 marzo 2017, n. 3418, PS7366 - *Compass*);

Con riguardo alla lamentata disparità di trattamento rispetto ad un altro operatore economico sanzionato con il medesimo provvedimento, il giudice ha ribadito che *“...nella materia delle sanzioni del Codice del Consumo, non sussiste un interesse giuridicamente rilevante a contestare l'entità della sanzione irrogata a un'altra impresa, atteso che, quand'anche la diversità di trattamento fosse in concreto dimostrata, resterebbe del tutto irrilevante ai fini del giudizio di legittimità il trattamento asseritamente peggiore patito dal ricorrente* (Tar Lazio, Sez. I, 2.2.16, n. 1436; Cons.

Stato, Sez. VI, 18.5.15, n. 2514 e 17.1.08, n. 102).” (Tar Lazio, 17 gennaio 2017, n. 765, PS9059 - Anagen.Net e 121 doc.com)

Profili procedurali

Comunicazione di avvio del procedimento

Il Consiglio di Stato ha ribadito che *“la comunicazione di avvio della procedura è idonea se mette in grado il destinatario di apprestare difese pertinenti informandolo dei comportamenti contestati e sul quadro normativo di riferimento; ciò comporta la migliore precisazione fin dall’inizio delle norme che si ipotizzano violate, essendo però anche sufficiente una specificazione dei fatti e del contesto normativo tale da consentire al professionista (che si suppone edotto del quadro giuridico in cui opera) di rendersi conto della violazione di norme ulteriori in quanto fondatamente ipotizzabile sulla scorta di quanto contestato; essendo peraltro possibile che soltanto all’esito dell’istruttoria complessa dei procedimenti di cui si tratta risultino puntualizzate definitivamente tutte le norme in effetti violate...”* (Consiglio di Stato, 14 giugno 2017, n. 2918, PS8949 - Abbanoa)²³²

Tutela del contraddittorio

Il Tar, richiamando i precedenti sul punto del Consiglio di Stato, ha affermato che *“premesso che le garanzie del contraddittorio non costituiscono un insieme predefinito e costante di poteri, doveri e facoltà attribuiti alle parti all’interno del procedimento amministrativo ma sono suscettibili di variazioni e adattamenti, in funzione del tipo di procedimento e degli interessi in gioco (in tal senso, anche Cons. Stato, VI, 26 marzo 2015, n. 1596), non vi sono dati o ragioni per ritenere che la tipologia di contraddittorio richiamata dall’articolo 27, comma 11, del Codice del consumo sia caratterizzata da presidi procedurali ulteriori e diversi rispetto a quelli ‘di tipo verticale’ della l. n. 241 del 1990 e che, in particolare, la mancata previsione regolamentare dello strumento della CRI costituisca indice di violazione di ineludibili prerogative procedurali. Le prerogative procedurali comunque assicurate dal Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pratiche commerciali scorrette, sono comunque idonee ad assicurare in modo adeguato le garanzie procedurali in questione, senza che la mancata previa trasmissione delle CRI possa determinare effetti vizianti o caducanti”* (Tar Lazio, 11 gennaio 2017, n.

²³² “Alla luce di una costante giurisprudenza, 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, deve essere con precisione identificato il solo messaggio o i profili della pratica commerciale, oggetto dell’indagine al fine di mettere in grado l’operatore pubblicitario di poter proficuamente partecipare all’istruttoria (Tar Lazio, sez. I, 9 gennaio 2015; n. 994; 3 luglio 2012, n. 6032; 21 gennaio 2010, nn. 645 - 646; 9 agosto 2010, n. 30421; 10 novembre 2010, n. 33354; 21 gennaio 2010, n. 647; 19 maggio 2010, n. 12281; 3 giugno 2010, n. 14857; 4 maggio 2009, n. 4490; id. 13 aprile 2006, n. 2737).” Tar Lazio, 11 aprile 2017, n. 4447, PS700 - Fi.da.ti..

1880, PS1644 - Banca di Roma)²³³.

Impegni

Il giudice ha avuto occasione di ribadire, in numerose pronunce, che *“[L]’Autorità gode di ampia discrezionalità nell’accogliere o nel respingere le offerte di impegno a cessare dal comportamento scorretto da parte dei soggetti che risultano destinatari dell’apertura di una procedura di infrazione. Tale lata discrezionalità si estrinseca, più nel dettaglio, in una duplice direzione: anzitutto nell’accertare se il caso, per la sua gravità intrinseca e per la natura manifesta della scorrettezza accertata, merita in ogni caso la finalizzazione del procedimento sanzionatorio, che resterebbe altrimenti inibita dall’accettazione della dichiarazione di impegno; in secondo luogo, nella valutazione dei contenuti specifici della dichiarazione espressiva dello ius poenitendi.”* (Tar Lazio, 28 luglio 2017, n. 9075, PS2535 - Libera Università Michel Hardy, 24 luglio 2017 n. 8905, PS8202 - Organo Gold Italia; 13 luglio 2017 n. 8377, PS7621 - Vemma; 8 giugno 2017, n. 6749, PS5252 - Integratori Nutrilife)²³⁴.

Termine di conclusione del procedimento

Al riguardo, il giudice ha confermato che *“L’invocato art. 7 del regolamento, pur prevedendo una scansione temporale dell’attività dell’Autorità, non qualifica espressamente i termini da esso previsti come perentori, né individua un’ipotesi di decadenza dalla potestà sanzionatoria, né, infine, prevede una specifica illegittimità del provvedimento tardivamente adottato. Da tanto discende la natura ordinatoria del termine, così che al superamento dello stesso non consegue l’esaurirsi del potere di provvedere in capo all’Amministrazione. A favore della natura meramente sollecitatoria o ordinatoria del termine e della conseguenziale mera irregolarità dell’atto adottato dopo la scadenza del medesimo, depongono pure la ricorrenza di un interesse pubblico di particolare rilievo, al cui raggiungimento è finalizzata la norma sanzionatoria, nonché la natura*

²³³ Il Consiglio di Stato ha anche confermato che il procedimento istruttorio in materia di tutela del consumatore, disciplinato dalla delibera dell’Autorità n. 25411 del 1° aprile 2015, è pienamente rispondente alle esigenze di tutela del contraddittorio e imparzialità fissati dalla legge generale sul procedimento amministrativo, nonché rispondente alle garanzie del giusto procedimento stabilite dall’art. 6 CEDU (Consiglio di Stato, 14 giugno 2017, n. 2918, PS8949 - *Abbona*).

²³⁴ “Le decisioni con impegni, infatti, non producono quell’effetto di chiarimento della regola giuridica che deriva, invece, dalle decisioni di infrazione. E siccome la regola è quella dell’accertamento dell’infrazione, l’accettazione degli impegni è evenienza rispetto alla quale la discrezionalità dell’Autorità è massima, in quanto impinge nelle scelte, alla stessa esclusivamente rimesse, circa le proprie priorità di intervento. Al riguardo, la Sezione ha già evidenziato (Tar Lazio, sez. I, 8 settembre 2009, n. 8394 e 24 febbraio 2010, n. 2974) che la peculiarità e complessità del caso concreto, ovvero la necessità di stabilire dei 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, giustifica di per sé il rigetto degli impegni, attese le finalità di interesse pubblico connesse all’accertamento dell’eventuale infrazione (Tar Lazio, sez. I, 2 agosto 2010, n. 29511). A ciò si aggiunga che, esclusa la sussistenza, ovvero la prevalenza di siffatto interesse, parallelamente a quanto accade in materia di tutela della concorrenza, le misure correttive proposte debbono comunque essere “pertinenti” rispetto all’oggetto del procedimento e quindi funzionali all’elisione dei profili di ingannevolezza oggetto di accertamento.” (Tar Lazio, 8 giugno 2017, n. 6749, PS5252 - *Integratori Nutrilife*).

non legislativa dell'atto che individua il termine in questione (cfr., in fattispecie analoga, Cons. Stato, sez. VI, 27 febbraio 2012, n. 1084, con ampi richiami giurisprudenziali); ne consegue che, al superamento del termine in questione, non consegue l'esaurirsi del potere di provvedere in capo all'Amministrazione (in termini, Tar Lazio, sez. I, 8 giugno 2016, n. 6584)” (Tar Lazio, 11 aprile 2017, n. 4447, PS700 - Fi.da.ti.; 16 febbraio 2017, n. 2476, PS9923 - Consorzio idrico terra di lavoro).

Profili processuali

Sindacato giurisdizionale

Il giudice ha ribadito che *“La valutazione di carattere ingannevole della comunicazione pubblicitaria costituisce una valutazione tecnico-discrezionale compiuta dall'Autorità, che può essere sindacata dal giudice amministrativo in sede di giudizio di legittimità soltanto sotto il profilo della congruenza logica e della razionalità delle deduzioni espresse rispetto al tenore dei messaggi segnalati; sicché, per consolidato orientamento giurisprudenziale, in caso di corretta e completa acquisizione degli elementi di fatto rilevanti, il convincimento dell'Autorità non è sindacabile se non sul piano della ragionevolezza e della congruità della valutazione, con esclusione di interventi del Giudice di carattere sostitutivo idonei a sovrapporre la propria valutazione tecnica opinabile od il proprio modello logico di attuazione del concetto indeterminato all'operato dell'Autorità, dovendosi reputare, di contro, ragionevole l'esistenza di una riserva di amministrazione in ordine al merito amministrativo, specie laddove vengano in rilievo provvedimenti adottati da un organo posto in posizione di particolare indipendenza, nell'esercizio di poteri neutrali (ex multis, Cons. Stato, VI, 25 febbraio 2003, n. 1054; id., 1° ottobre 2002, n. 5156).” (Tar Lazio, 3 gennaio 2017, n. 62, PS8493 - Happydent; 20 luglio 2017, n. 8781, PS383 - Suv a prezzo basso)*

8. Attività internazionale in materia di tutela del consumatore: iniziative a livello UE e internazionale

Anche nel 2017, l'attività internazionale dell'Autorità nel settore della tutela dei consumatori è stata incentrata soprattutto sulla rete europea di collaborazione tra le Autorità competenti nei vari Paesi membri, denominata "CPC" (*Consumer Protection Cooperation*).

I numerosi provvedimenti adottati in tanti settori economici, all'esito di formali procedimenti istruttori, sono stati spesso utilizzati e citati nell'ambito della rete di cooperazione CPC come possibili e utili fonti di ispirazione, nonché come esempi di "best practices".

La condivisione dei casi di maggior rilievo e con possibile impatto in un contesto transnazionale ha spesso stimolato approfondimenti e dibattiti in occasione dei vari incontri, gruppi di lavoro ed iniziative di divulgazione informativa, soprattutto nel contesto del gruppo di lavoro denominato "e.enforcement working group".

L'Autorità ha anche svolto un ruolo di rilievo in ambito internazionale, in particolare in sede ICPEN (*International Consumer Protection and Enforcement Network*), OCSE e UNCTAD (*United Nations Conference on Trade and Development*).

8.1 Iniziative a livello UE

Sweep 2017

Tra le attività di cooperazione a cui l'Autorità partecipa regolarmente ogni anno in ambito UE ci sono i c.d. "sweep", ai sensi del regolamento (CE) n. 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio sulla cooperazione per la tutela dei consumatori, coordinati dalla Commissione europea. Essi consistono nella verifica a tappeto, svolta contemporaneamente dalle autorità aderenti al CPC nell'arco di alcune settimane, su vari siti *web* che offrono prodotti o servizi ai consumatori, in un determinato settore economico, oppure su una specifica tematica di tutela del consumatore individuata e condivisa ogni anno tra la Commissione e le varie Autorità competenti²³⁵.

²³⁵ Finora, sono state realizzate indagini a tappeto riguardanti: le compagnie aeree (2007), i contenuti mobili (2008), i prodotti elettronici (2009), i biglietti *online* (2010), il credito al consumo (2011), i contenuti digitali (2012), i servizi di viaggio (2013), le garanzie sui prodotti elettronici (2014) e la direttiva sui diritti dei consumatori (2015).

Comparatori di prezzo

Lo *sweep*, partito negli ultimi mesi del 2016 e che ha visto i conseguenti interventi svolgersi nel 2017, ha riguardato i siti *web* di “comparazione” dei prezzi e delle offerte (*web comparison tool*) nel settore del turismo e delle prenotazioni *online*, nonché, per il c.d. *sweep plus*, siti di comparazione in altri settori.

L'indagine coordinata, cui hanno partecipato 28 Paesi, ha riguardato verifiche su 352 siti *web* di confronto prezzi e prenotazione viaggi in tutta l'Unione Europea. Ne è emerso che i prezzi di 235 siti, ossia due terzi dei siti controllati, non erano affidabili. Tra le violazioni più ricorrenti, ad esempio, sono emerse quelle riguardanti: a) i costi supplementari non segnalati nel prezzo iniziale ma aggiunti in una fase conclusiva della procedura di prenotazione senza informare chiaramente il consumatore (c.d. “*drip pricing*”, ovvero prezzi a goccia); b) i prezzi promozionali non corrispondenti ai servizi concretamente disponibili.

In particolare, dopo aver avviato - a seguito dello *sweep* - le istruttorie su vari siti *web* nel settore del turismo, l'Autorità ha sanzionato, per pratiche scorrette e violazione dei *consumer rights*, primari professionisti operanti come agenzie e comparatori turistici *online* attraverso i rispettivi siti²³⁶.

L'Autorità ha deciso anche di concentrarsi sullo “*sweep plus*” riguardante vari siti italiani di comparazione in settori diversi da quello turistico quali: telecomunicazioni, assicurazioni, credito, energia. Sono state riscontrate irregolarità soprattutto dal punto di vista informativo, nonché profili di ambiguità ed omissioni rilevanti su vari profili e modalità della comparazione. In diversi casi, l'Autorità ha disposto l'avvio di appositi procedimenti istruttori²³⁷, mentre, nelle ipotesi di infrazioni non gravi e di carenze informative emendabili facilmente dai professionisti, si è fatto ricorso allo strumento della *moral suasion*.

Social media

L'Autorità ha preso attivamente parte all'azione comune nel settore dei “*social media*”, riguardante presunte clausole vessatorie contenute nelle condizioni generali di contratto di tre professionisti: Facebook, Twitter e Google+²³⁸.

In particolare, numerose clausole oggetto di contestazione a livello UE soprattutto nei confronti di Facebook (società capogruppo controllante di WhatsApp Inc.) sono risultate in parte coincidenti con le clausole dei

²³⁶ Cfr. PS10060, PS10766, PS10767, PS10768, PS10772, PS10780.

²³⁷ Cfr. PS10785, PS10786, PS10808, PS10809.

²³⁸ Più specificamente, l'azione comune è stata avviata nel novembre 2016 e conclusa alla fine del 2017, con il coordinamento della Commissione europea e la posizione di *leading Authority* della DGCCRF (*Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes*, Autorità francese di tutela della concorrenza e dei consumatori). Dell'iniziativa è stata informata inizialmente anche l'Associazione di categoria EDIMA (*European trade association representing online platforms*), che rappresenta i maggiori professionisti del settore Internet/Media.

Termini di Utilizzo dell'app WhatsApp Messenger di cui l'Autorità aveva già accertato la vessatorietà nel procedimento già ricordato²³⁹.

L'azione sinergica della Commissione e degli Stati membri che hanno partecipato alla complessa iniziativa UE nel settore dei *social media* ha prodotto un risultato positivo e tangibile. Infatti, a seguito di un confronto costruttivo con i rappresentanti della Commissione europea e delle autorità nazionali competenti in materia di tutela del consumatore, gli operatori coinvolti si sono impegnati a cancellare e/o modificare la maggior parte delle clausole ritenute vessatorie dal CPC *network*.

Attuazione delle misure a seguito del caso Volkswagen

Un'azione comune è stata avviata nel settembre 2017 nei confronti di Volkswagen AG, con riferimento al caso delle emissioni inquinanti dei veicoli *diesel* (in corso nel momento in cui si scrive)²⁴⁰. L'iniziativa è intesa a garantire che il gruppo Volkswagen rispetti il diritto dei consumatori in seguito allo scandalo e si dimostri proattivo nei confronti dei consumatori interessati. La posizione comune, in particolare, è incentrata sulle questioni concernenti la comunicazione e la trasparenza delle informazioni veicolate ai consumatori, nonché sulle riparazioni e garanzie per i veicoli *diesel* coinvolti.

Le autorità di tutela dei consumatori della rete CPC hanno sollecitato Volkswagen a fornire ai consumatori interessati tutte le informazioni necessarie a consentire loro di adottare decisioni ben informate, chiarendo le ragioni per cui gli autoveicoli devono essere sottoposti a intervento, le conseguenze del richiamo e cosa devono fare i consumatori al fine di ottenere la riparazione del veicolo, nonché cosa potrebbe accadere ai veicoli coinvolti non sottoposti a riparazione e in quali Stati membri tali autoveicoli smetteranno di essere considerati conformi.

Le autorità CPC, inoltre, hanno chiesto a Volkswagen di comunicare attivamente a tutti i consumatori interessati le informazioni concernenti il *Trust Building Measure*²⁴¹, senza limitare le misure previste ad alcune parti del veicolo o a un periodo dato e di rendere giuridicamente vincolante la garanzia che le prestazioni complessive dei veicoli resteranno invariate dopo la riparazione.

Infine, le autorità CPC hanno chiesto di facilitare in ogni modo il lavoro della rete di vendita al fine di assicurare che tutti i veicoli coinvolti

²³⁹ Ad esempio, alcuni profili comuni hanno riguardano i seguenti temi: i) giurisdizione e legge applicabile (in violazione del principio del "foro del consumatore"); ii) esonero di responsabilità del professionista; iii) modifiche unilaterali delle condizioni contrattuali; iv) interruzione unilaterale del contratto.

²⁴⁰ L'azione è stata avviata con il coordinamento della Commissione europea e la posizione di *leading Authority* dell'autorità olandese ACM (*Netherlands Authority for Consumers and Markets*).

²⁴¹ Volkswagen ha presentato un pacchetto di misure denominato "*Trust Building Measure*" destinato ai veicoli oggetto della campagna di richiamo. Il pacchetto prevede che qualsiasi eventuale inconveniente successivo all'implementazione della campagna d'intervento eseguita sui veicoli equipaggiati con motore Diesel EA189, che sia connesso ai componenti del motore e del sistema di trattamento dei gas di scarico, verrà riparato in garanzia.

vengano sottoposti a richiamo, nonché rispettare il termine entro il quale la campagna verrà conclusa.

Il Gruppo Volkswagen si è impegnato ad accelerare il processo di richiamo dei veicoli coinvolti non ancora revisionati, sostenendo a tal fine lo sforzo informativo diretto a incoraggiare i proprietari. Volkswagen ha inoltre concordato di incrementare e chiarire le informazioni fornite ai consumatori sui diversi aspetti della vicenda, attraverso l'aggiornamento dei siti internet nazionali di ogni Stato membro. L'esito definitivo dell'azione è atteso per i primi mesi del 2018.

La riforma del CPC

Nel corso del 2017 è stata varata l'attesa riforma del sistema di cooperazione amministrativa in materia di tutela dei consumatori mediante l'approvazione del regolamento (UE) n. 2017/2394 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2017.

Il nuovo testo legislativo intende espandere e rafforzare la capacità delle autorità nazionali di coordinare i propri interventi di sorveglianza del mercato, per contrastare in modo più efficace le violazioni transfrontaliere del diritto dei consumatori, in particolare nei contesti digitali.

Tra le principali novità si segnala l'ampliamento dell'ambito di applicazione del regolamento (UE) 2017/2394, che rende disponibili i meccanismi di assistenza investigativa ed esecutiva alle ipotesi in cui la medesima impresa si renda responsabile di infrazioni parallele del diritto dei consumatori in più Stati membri, attraverso le proprie articolazioni nazionali. In tali fattispecie, infatti, vi è l'esigenza di adottare un approccio coerente e coordinato tra le varie autorità nazionali interessate, come accade appunto quando l'impresa e i consumatori incisi dalla pratica scorretta siano stabiliti in diverse giurisdizioni.

Inoltre, il nuovo regolamento (UE) 2017/2394 amplia e consolida i poteri di intervento di cui devono essere dotate le autorità nazionali e chiarisce che esse devono poter agire anche nei confronti di infrazioni già cessate. Una diversa soluzione, peraltro, avrebbe consentito agli operatori meno scrupolosi di evitare l'accertamento semplicemente interrompendo la condotta illecita a seguito dell'avvenuta comunicazione dell'istruttoria.

Il testo normativo prevede anche che le autorità possano ottenere dalle imprese impegni che eccedono la mera cessazione dell'ipotizzata infrazione - per concretizzarsi nell'adozione di misure rimediale intese ad assicurare la garanzia delle ragioni del consumatore danneggiato, limitando la necessità di intraprendere la via giudiziaria.

Da ultimo, il regolamento (UE) 2017/2394 codifica e procedimentalizza lo svolgimento di azioni coordinate in presenza di violazioni diffuse del diritto dei consumatori dell'Unione, sulla scorta dell'esperienza applicativa

fin qui maturata. Inoltre, per le violazioni che interessano una percentuale significativa dei consumatori dell'Unione (c.d. violazioni diffuse di rilievo unionale), si individua una procedura *ad hoc*, che assegna alla Commissione un importante ruolo di impulso e coordinamento.

Il regolamento (UE) 2017/2394, che postula un'attività di recepimento da parte dei Paesi membri, entrerà in vigore due anni dopo la sua pubblicazione, ossia il 17 gennaio 2020.

La revisione del diritto dei consumatori dell'Unione Europea

Nel corso del 2017, la Commissione europea ha pubblicato gli esiti dell'ampio processo di riesame della normativa unionale di tutela dei consumatori²⁴². L'Autorità ha partecipato alla consultazione pubblica volta all'elaborazione di una proposta legislativa.

Il rapporto conclude che le disposizioni sostanziali delle direttive soggette al riesame risultano tuttora idonee a contrastare efficacemente le pratiche illecite e ad assicurare, quindi, la protezione degli interessi dei consumatori, anche nei contesti digitali; si ravvisa, tuttavia, l'esigenza di introdurre alcuni correttivi, volti principalmente a migliorare l'efficacia delle attività di *enforcement*.

In primo luogo, nel rapporto si sottolinea che lo sviluppo delle piattaforme *online*, se da un lato arreca senz'altro rilevanti benefici a tutti gli utenti, consentendo loro di accedere ad una gamma amplissima di beni e servizi e a una più vasta platea di potenziali acquirenti, comporta, d'altro canto, dei rischi per i consumatori, per i quali può risultare disagiata comprendere chi sia effettivamente la propria controparte contrattuale, con conseguenze in termini di effettività di tutela (identificazione di responsabilità, azioni esperibili). Tale incertezza giuridica può ostacolare lo sviluppo del commercio elettronico e pregiudicare direttamente il benessere dei consumatori. Allo stato, il diritto UE non impone alle piattaforme *online* obblighi informativi specifici, in relazione all'identità e alle qualifiche dei soggetti che operano su tali mercati virtuali o alla stessa applicabilità delle norme unionali in materia di tutela dei consumatori alle transazioni commerciali che vi siano concluse.

In secondo luogo, nel rapporto si ritiene che l'ampia formulazione del considerando 19 della direttiva 2011/83/UE in materia di diritti dei consumatori comporti la soggezione dei contratti per la fornitura di contenuto digitale agli obblighi informativi pre-contrattuali previsti dagli articoli 6 e seguenti, anche qualora il consumatore non corrisponda un prezzo all'impresa, ma gli fornisca dei dati che costituiscono il corrispettivo della prestazione. Diversamente, quando il consumatore conclude contratti per

²⁴² L'Attività è stata curata dalla Direzione Generale per la Giustizia e i Consumatori: vedi *COM(2017) 259 final* e *SWD(2017) 169 final*, disponibili sul sito http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=59332.

la prestazione di servizi *online* che non prevedano un pagamento in denaro, tali obblighi informativi non sussisteranno, né troveranno applicazione le disposizioni in materia di recesso.

In tale contesto, per evitare possibili effetti indesiderati, nel rapporto viene prospettata l'opportunità di modificare la direttiva 2011/83/UE, esplicitando che le disposizioni in materia di obblighi informativi pre-contrattuali e diritto di ripensamento debbano trovare applicazione tanto nell'ipotesi di fornitura al consumatore di contenuto digitale, quanto nel caso di prestazione di servizi *online*, allorché la controprestazione richiesta consista nell'accesso a dati.

Infine, nel rapporto si mette in rilievo che le sanzioni irrogate dalle autorità nazionali per una violazione del diritto dei consumatori risultano talvolta prive di un significativo effetto deterrente: in alcune giurisdizioni, perfino l'applicazione del massimo edittale potrebbe rivelarsi insufficiente a contrastare le infrazioni di maggiore gravità. Inoltre, la natura delle sanzioni e i relativi criteri di quantificazione variano in misura considerevole tra i diversi Paesi membri.

Questa situazione viene ritenuta in grado di pregiudicare l'efficacia del *public enforcement* del diritto dei consumatori. Allo stesso tempo, conseguenze sanzionatorie profondamente divergenti per la medesima tipologia di infrazioni possono alterare in qualche misura il confronto concorrenziale tra imprese operanti in diverse giurisdizioni europee.

La Commissione propone, pertanto, di armonizzare alcune regole relative alle sanzioni, ad esempio, introducendo un obbligo per i Paesi membri di prevedere sanzioni amministrative pecuniarie per le violazioni della normativa nazionale di trasposizione delle direttive in materia di pratiche commerciali scorrette, diritti dei consumatori e clausole abusive, e dettando nel contempo taluni criteri comuni per la loro quantificazione.

8.2 Iniziative a livello internazionale

ICPEN

L'Autorità ha svolto un ruolo di rilievo in seno all'ICPEN (*International Consumer Protection and Enforcement Network*), l'organizzazione che riunisce circa 60 autorità di tutela dei consumatori a livello mondiale.

In tale ambito, l'Autorità è stata membro dell'*Advisory Working Group*, che fornisce supporto alla Presidenza di turno nella gestione delle attività. Essa ha inoltre partecipato ai meeting ICPEN svoltisi nel 2017 in Turchia, segnalando le proprie *best practices* - sia procedurali che operative - nel contrasto alle condotte nocive per i consumatori che ricorrono più di frequente nei vari Paesi aderenti all'organizzazione.

In particolare, sono state sottolineate soprattutto le evidenti sinergie derivanti dall'applicazione parallela, da parte del medesimo organismo,

delle norme antitrust e di quelle di tutela dei consumatori. Queste, infatti, rappresentano due facce della stessa medaglia analizzate dal punto di vista della domanda (consumatori) o dell'offerta (concorrenti), ma con la stessa finalità di promuovere il corretto funzionamento dei mercati interessati, un adeguato confronto concorrenziale, il benessere finale dei consumatori rispetto alla qualità e alle condizioni economiche dei prodotti/servizi offerti (*consumer welfare* come obiettivo centrale).

OCSE

L'Autorità partecipa regolarmente alle riunioni del Comitato OCSE *Consumer Policy*, che discute di varie tematiche rilevanti, tra le quali hanno assunto un ruolo sempre più importante i problemi connessi alla tutela dei consumatori nell'economia digitale e nell'*e-commerce*.

Nel febbraio 2017 il Comitato ha pubblicato il rapporto *Use of Behavioural Insights in Consumer Policy*, che raccoglie gli esiti di una prolungata discussione tra le delegazioni, assistita dai contributi di accademici ed esperti. L'analisi comportamentale (*behavioural insights*) deriva da un approccio multidisciplinare che fa riferimento alle scienze cognitive, alla psicologia e all'economia comportamentale per individuare gli errori cognitivi (denominati *bias comportamentali*) cui i consumatori possono essere soggetti nelle loro decisioni di acquisto. Il rapporto evidenzia come l'analisi comportamentale sia utilizzata nella definizione di politiche e normative in vari settori. In taluni Paesi (tra cui Regno Unito, Stati Uniti, Canada, Australia, Paesi Bassi) e all'interno della Commissione europea, sono state create apposite unità specializzate in analisi comportamentale, che assistono il Governo o il legislatore nelle decisioni di *policy*. Il rapporto illustra altresì alcune iniziative di responsabilizzazione del consumatore (*consumer empowerment*), volte a fornire ai consumatori consapevolezza e strumenti per prevenire i possibili errori indotti dai *bias* comportamentali.

Una sezione del documento è dedicata all'uso dell'analisi comportamentale nell'attività di protezione del consumatore. Sono presentati alcuni casi pratici in cui le decisioni di autorità di tutela del consumatore hanno tenuto conto dell'analisi comportamentale. Nel documento si dà anche atto che - come accade in Italia - alcune autorità, pur non conducendo ricerche *ad hoc* sul consumatore, tengono comunque conto del verosimile comportamento dei consumatori, non necessariamente corrispondente ai modelli di pura razionalità economica. L'analisi comportamentale è oggetto di un più ampio progetto orizzontale dell'OCSE, cui prendono parte numerosi altri Comitati, il cui obiettivo è raccogliere esempi di applicazione dell'analisi comportamentale in diverse aree di *policy*, in modo da elaborare raccomandazioni su come i governi potrebbero istituzionalizzare l'uso di tale analisi nella loro azione.

Un altro tema di approfondimento da parte del Comitato sulla *Consumer Policy* dell'OCSE è la tutela della fiducia dei consumatori nei confronti delle nuove opportunità di transazione diretta tra consumatori (*peer-to-peer*) consentite dall'affermazione delle piattaforme di *sharing economy*. A seguito della redazione del documento *Protecting consumers in peer platform markets*, diffuso nel 2016, il Comitato ha disposto l'esecuzione di una ricerca quali-quantitativa (attraverso *focus groups* e sondaggi) sul tema della fiducia dei consumatori rispetto ai servizi forniti dalle piattaforme digitali. I risultati della ricerca, che ha coinvolto novemila consumatori in dieci Paesi (inclusa l'Italia), sono stati oggetto di analisi nel corso di un apposito *workshop* durante la riunione del Comitato di novembre 2017, in vista della pubblicazione del relativo rapporto.

UNCTAD

Presso l'UNCTAD è operativo il Gruppo IGE (Intergovernmental Group of Experts) sulla Tutela del Consumatore, per promuovere l'attuazione nei Paesi membri delle relative Linee guida (da ultimo rielaborate dall'ONU nel dicembre 2015). La discussione che si è tenuta nel corso della riunione di luglio 2017 si è focalizzata su due aree di particolare rilievo: *l'e-commerce* e la tutela dei consumatori più vulnerabili. L'Autorità ha partecipato attivamente al confronto, presentando anche un contributo che sintetizza l'esperienza acquisita in relazione all'*e-commerce*, pienamente rispondente alle linee di indirizzo menzionate nelle Linee guida ONU. All'esito della riunione è stato deciso di istituire due gruppi di lavoro, l'uno relativo all'*e-commerce* e l'altro in materia di tutela dei consumatori vulnerabili, in maniera da assicurare una maggior continuità nel dialogo tra i Paesi.