

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA  
SULLA TUTELA DEI CONSUMATORI E DEGLI UTENTI**

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

**AUDIZIONE**

**22.**

**SEDUTA DI MARTEDÌ 24 MAGGIO 2022**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE SIMONE BALDELLI**

**INDICE**

	PAG.		PAG.
<b>Comunicazioni del presidente:</b>		<b>concorrenza e del mercato, Giovanni Calabrò:</b>	
Baldelli Simone, <i>presidente</i> .....	2	Baldelli Simone, <i>presidente</i> .....	2, 3, 6, 8, 10, 11, 12
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>		Battilocchio Alessandro (FI) .....	10
Baldelli Simone, <i>presidente</i> .....	2	Calabrò Giovanni, <i>direttore generale per la tutela del consumatore dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato</i> ...	2, 3, 6, 8, 10, 11, 12
<b>Audizione del direttore generale per la tutela del consumatore dell'Autorità garante della</b>			

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
SIMONE BALDELLI

**La seduta comincia alle 11.**

**Comunicazioni del presidente.**

PRESIDENTE. Comunico che l'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, ha convenuto che la Commissione si avvalga, ai sensi dell'articolo 6, comma 3, della delibera istitutiva, della collaborazione a titolo gratuito e a tempo parziale di: Fabio Bassan, professore ordinario di diritto internazionale all'Università Roma Tre, Giovanni De Cristofaro, professore ordinario di diritto civile e privato europeo all'Università di Ferrara, Enea Franza, direttore della CONSOB, responsabile dell'Ufficio *Consumer Protection*, Mario Peserico, A.D. di Eberhard s.p.a., presidente di Assorologi e Indicam, Federico Tolo, avvocato specializzato in diritto civile e commerciale.

Ha altresì convenuto che la Commissione si avvalga, ai sensi dell'articolo 6, comma 3, della delibera istitutiva, nonché dell'articolo 20, comma 4, del regolamento interno, della collaborazione a titolo gratuito e a tempo parziale del colonnello della Guardia di finanza Gaetano Cutarelli e del generale di brigata, capo ufficio operazioni del Comando generale dell'Arma dei Carabinieri, Pierluigi Solazzo, in qualità di ufficiali di collegamento della Commissione rispettivamente con la Guardia di finanza e con l'Arma dei Carabinieri.

I citati collaboratori entreranno nell'esercizio delle rispettive funzioni una volta concluso il prescritto *iter* procedurale.

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicu-

rata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso nonché via *streaming* sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

*(Così rimane stabilito).*

**Audizione del direttore generale per la tutela del consumatore dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, Giovanni Calabrò.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del Direttore generale per la tutela del consumatore Giovanni Calabrò dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato. La presente audizione fa seguito a quella del presidente Rustichelli, svolta lo scorso 3 maggio, ed è volta ad approfondire, in risposta ai quesiti posti dai commissari, i temi sollevati in quella sede.

Ricordo che la seduta odierna si svolge nelle forme dell'audizione libera ed è aperta alla partecipazione da remoto dei componenti della Commissione, che saluto insieme ai componenti che sono in presenza, a partire dalla vice presidente Alemanno.

Saluto e ringrazio per la disponibilità il direttore generale Calabrò e gli do senz'altro la parola.

GIOVANNI CALABRÒ, *direttore generale per la tutela del consumatore dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*. Grazie presidente. Come eravamo rimasti d'accordo nell'audizione di qualche settimana fa, non potendo intervenire alla presente, il presidente Rustichelli mi ha chiesto di fare da *nuncius*, portando le risposte ai quesiti che in quella sede il presidente e i componenti della Commissione hanno formulato. Alcune risposte erano già state fornite dal presidente. Il

mio compito oggi è quello di integrarle con gli elementi più di dettaglio che ovviamente non erano a disposizione dell’Autorità seduta stante. Queste considerazioni sono condivise a livello di Autorità e sono il frutto di un lavoro di vari contributi – cito per tutti quello della collega Sara Perugini, che interviene oggi in audizione – ma ovviamente riguardano tutto l’Ufficio di presidenza e i colleghi della Direzione generale di tutela del consumatore. Poiché è passato qualche giorno, procederò a riassumere le questioni e a dare un quadro di risposte il più completo possibile nella mezz’ora di tempo che abbiamo a disposizione.

La prima domanda chiedeva se l’Autorità avesse già svolto indagini o attività sulla *shrinkflation*, sulla sgrammatura. Altre questioni riguardavano la *creative economy*, la nuova figura del *prosumer* e soprattutto i mercati digitali, con riguardo ai casi e all’esperienza dell’Autorità, alle clausole vessatorie, alla questione dell’utilizzo dei dati personali degli utenti e se abbia senso o meno – questo è un tema un po’ più politico, ma questa è una sede in cui si può discutere a tutto campo – ragionare su un’ulteriore Autorità che potesse occuparsi specificatamente dei nuovi mercati digitali. Altra domanda riguardava la possibilità di monetizzare la cessione dei dati personali o il disturbo da telemarketing – sebbene il disturbo da telemarketing vorremmo averlo il meno possibile, ma qui rispondo più in veste di consumatore – ma su questo fornirò naturalmente una risposta tecnica. C’erano poi delle domande di carattere quantitativo relative alle sanzioni irrogate dall’Autorità e un cenno al settore assicurativo. Riguardo alle segnalazioni, c’era un interesse della Commissione sulla questione del *teleselling* nell’energia e nella telefonia. Inoltre un cenno al *rating* di legalità, su cui però c’è stato anche un incontro, sempre in questa sede, qualche tempo fa. Gli ultimi due temi riguardavano i dati sulle spese accessorie per gli accertamenti relativi alle violazioni del Codice della strada e i dati sull’applicazione dell’istituto della prescrizione biennale nei comuni.

Circa la *shrinkflation*, si tratta di un fenomeno relativamente nuovo in Italia, una tecnica di marketing del tutto legittima, purché siano rispettate alcune condizioni. Noi ci occupiamo dell’aspetto della trasparenza. Con la *shrinkflation* le aziende riducono la quantità di prodotto presente nelle confezioni dei prodotti di largo consumo – quelli che troviamo normalmente sugli scaffali dei supermercati – mantenendo i prezzi sostanzialmente invariati. Si compra ad esempio la confezione da 100 e si trova invece 80 di prodotto. Le associazioni dei consumatori – una in particolare – hanno monitorato il fenomeno e presentato delle segnalazioni, stiamo verificando se possa rilevare o meno ai fini dell’applicazione della disciplina di cui noi ci occupiamo, ovvero quella stabilita dal Codice del consumo, in particolare in tema di pratiche commerciali scorrette. Quello che rileva ai nostri fini non è tanto il fatto che invece di 100 di prodotto ci sia 80, ma la trasparenza. Questo si lega al tema dell’etichettatura su cui l’Autorità si è già pronunciata in tanti casi – adesso abbiamo il *nutriscore* che costituisce tutt’altra questione – quindi stiamo approfondendo anche la *shrinkflation*.

PRESIDENTE. Nel caso specifico, se non ci fosse una segnalazione in ragione per esempio del peso o della dimensione dell’oggetto venduto, ma solo del confezionamento, è difficile immaginare un comportamento scorretto?

GIOVANNI CALABRÒ, direttore generale per la tutela del consumatore dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato. La *shrinkflation* è un fenomeno nuovo però se lo si collega agli interventi fatti dall’Autorità in tutto il settore della produzione agroalimentare e della grande distribuzione, la questione riguardava sempre un vanto, un *claim* che poi non corrispondeva alla realtà. Ad esempio, « meno 50 per cento di zuccheri » ma senza sapere rispetto a cosa. La difficoltà è che deve esser chiaro che se la confezione formalmente è da 100 ma è 80 di contenuto, quell’80 deve essere immediatamente per-

cepibile dal consumatore sull'etichetta, essendo irrilevante ai nostri fini che si utilizzi un cartone da 100 per metterci 80 di prodotto. Se tutto questo non accade e quindi, oltre alla sgrammatura, abbiamo anche un'informazione incompleta o imperfetta, in astratto il caso ci può essere. Però, ripeto, mi sto riferendo a ipotesi sulle quali ancora non abbiamo svolto procedimenti, se non a livello di analisi preliminari.

La seconda domanda riguardava la consapevolezza dell'utente digitale in merito al valore economico dei dati. Il tema meriterebbe una trattazione a sé. Già nel corso della sua audizione il presidente Rustichelli aveva segnalato l'attività dell'Autorità diretta al contrasto dei comportamenti scorretti in ambito digitale, che viene svolta con tutti gli strumenti a disposizione, compreso quello della tutela del consumatore, e che rappresenta un ambito esemplare del ruolo innovativo e propulsivo dell'intervento dell'Autorità, perché essa è stata la prima in Europa ad affrontare, con gli strumenti di tutela del consumatore, tematiche che in altri ordinamenti sono state affrontate con diversi strumenti. Proprio grazie agli interventi e all'esperienza applicativa dell'Autorità, ha avuto ingresso nel nostro ordinamento un concetto-chiave – condiviso anche con il legislatore europeo – circa il valore del dato personale come controprestazione di servizi solo all'apparenza gratuiti. Un concetto sul quale si fonda l'intera costruzione della relazione tra Big Tech e singoli utenti come rapporto di consumo, in quanto tale suscettibile di indagine da parte dell'Autorità. Qui menziono solo le decisioni, già ricordate nell'intervento del presidente Rustichelli, sui casi Facebook, Whatsapp, Google e altri, confermate anche dalla giustizia amministrativa nelle pronunce che hanno fatto seguito alle nostre decisioni. Quando abbiamo un'omissione di informazioni circa il valore economico di cui la società beneficia in conseguenza della registrazione al *social network* – che tutti noi effettuiamo – questa condotta può dar luogo, come ha dato luogo, a una pratica commerciale scorretta, perché volta a trarre in inganno il consumatore e impedire la formazione da

parte di questi di una scelta consapevole. Come voi sapete benissimo, qui si intersecano varie tematiche, perché, da una parte, abbiamo la pratica commerciale scorretta, di cui è competente l'Autorità garante, e, dall'altra, possiamo avere violazioni anche di altre normative, su tutte quella sulla *privacy*. Gli operatori devono quindi rispettare tutte le normative e, soprattutto, l'utente deve essere reso edotto di questo scambio di prestazioni che è sotteso all'adesione a un contratto alla fruizione di un servizio. Non è gratis, ma c'è una controprestazione. Il principio trova applicazione in tutti i casi in cui il consumatore si trova a utilizzare piattaforme che comportano cessione dei propri dati a terzi, come quando il consumatore si trova ad accedere a determinati servizi mediante l'accesso al proprio profilo Facebook, piattaforma che, come ricordato, è stata oggetto di decisione da parte dell'Autorità.

Altra domanda riguardava le clausole di esclusiva e il ruolo del *prosumer*. L'indagine dell'Autorità incontra però un limite chiaro. Le clausole di esclusiva eventualmente applicate nei confronti del *prosumer* dalle singole piattaforme non possono essere valutate, neanche in termini di vessatorietà, ai sensi degli articoli 30 e seguenti del Codice del consumo, perché tale disciplina trova applicazione nei contratti tra impresa e consumatore, inteso come « persona fisica che agisce per scopi estranei all'attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o professionale eventualmente svolta ». Questa è la dizione dell'articolo 3, comma 1, lettera a, del Codice del consumo e quindi tale problematica non la possiamo esaminare o tutelare.

C'è poi un tema caldo, su cui consentitemi di esser cauto. Si tratta della efficacia deterrente delle sanzioni. Non vorrei spingermi troppo innanzi sull'argomento per rispetto del Parlamento, in cui, in altri ambiti, se ne sta discutendo, se non per ricordare che l'Autorità – come si vede in un prospetto sulle sanzioni che la Commissione ha chiesto venisse allegato agli atti – interviene con tutti gli strumenti. Quando accerta l'esistenza di una pratica commerciale scorretta può concludere il procedi-

mento irrogando sanzioni pecuniarie amministrative, ciò sia nel caso di pratiche commerciali scorrette sia nel caso di violazioni della direttiva sul diritto dei consumatori, recepita nel nostro ordinamento. L'esperienza operativa maturata in materia di protezione dei consumatori ha dimostrato che il tetto in valore assoluto di 5 milioni di euro per singola infrazione, nonostante rappresenti il valore più alto tra i 27 Paesi dell'Unione europea, costituisce spesso una frazione assai modesta dei profitti che gli operatori economici ricavano da talune infrazioni. Ne consegue che la sanzione irrogata dall'Autorità, peraltro perfettamente prevedibile nel suo ammontare massimo — una sorta di scommessa che possono fare le imprese — può essere considerata dalle imprese un costo fisso, un rischio di impresa insuscettibile di scoraggiare l'attuazione della condotta illecita e risultando priva di un significativo effetto deterrente. Su questo, in sede di recepimento della « *Direttiva omnibus* », il Parlamento potrebbe elevare questo tetto, ma lasciamo ad esso ogni valutazione.

*Public enforcement* e mercati digitali. Anche questo è un argomento molto ampio e quindi, avendo un tempo limitato, cercherei di soffermarmi sugli aspetti principali. Secondo il disegno perseguito a livello di Unione europea, quindi euro-unitario, la creazione di un quadro giuridico uniforme che preveda un elevato livello di protezione dei consumatori e soddisfi il requisito della certezza del diritto per tutti gli operatori, è uno dei fattori determinanti per il raggiungimento del principale obiettivo perseguito dall'Unione di rimozione degli ostacoli alla libera circolazione di servizi e merci a livello transfrontaliero. Al medesimo obiettivo si è ispirata, sino a oggi, la scelta del legislatore nazionale di concentrare il controllo pubblico su discipline aventi carattere generale e di completa armonizzazione in un unico soggetto pubblico, l'Autorità garante per la concorrenza e per il mercato, che ha dimostrato sul campo di saper svolgere un ruolo propulsivo, anche nei mercati *on line*, anticipando di fatto, in sede di applicazione della normativa, scelte poi tipizzate solo successivamente dal legi-

slatore europeo. In prospettiva, occorre considerare che il quadro normativo sostanziale sulle competenze dell'Autorità, già illustrato nel corso dell'audizione del presidente dell'AGCM, subirà, per effetto del recepimento della « *Direttiva omnibus* », importanti modifiche che consentiranno all'Autorità di intervenire anche su questi mercati, in modo ancora più incisivo. D'altra parte, vi è la circostanza che l'introduzione di un controllo centralizzato a livello europeo sui comportamenti delle Big Tech nei confronti degli utenti è ormai imminente. Infatti, lo scorso 23 aprile, il Parlamento e la Commissione dell'Unione europea hanno raggiunto un accordo provvisorio sul testo del *Digital Services Act*, come sanno i componenti della Commissione, ovvero la proposta di regolamento europeo che andrà a disciplinare i servizi digitali, nell'ambito del quale le Big Tech e, più in generale, le piattaforme *on line* che raggiungono più del 10 per cento della popolazione dell'Unione europea, quindi 45 milioni di utenti, vengono considerati soggetti di natura sistemica, sottoposti alla supervisione della Commissione, che sarà dotata di ampi poteri speciali con la possibilità di sanzionarli direttamente, mentre gli Stati membri sono chiamati a svolgere una collaborazione attiva, mediante la partecipazione a un Consiglio dei coordinatori nazionali dei servizi digitali. In questo contesto, sembra che l'Autorità rappresenti ancora una volta il soggetto meglio posizionato per poter contrastare sul piano del *public enforcement*, ovvero l'attività che noi svolgiamo, i fenomeni che caratterizzano i mercati digitali, senza che sia necessaria l'istituzione da parte dello Stato membro italiano di una ulteriore autorità. Ovviamente, *tot capita tot sententiae*: questa è l'opinione dell'Autorità che noi indichiamo in questa sede. Ci possono essere opinioni diverse e sarà il Parlamento a decidere.

La possibilità di monetizzare il disturbo da *telemarketing* o la cessione di dati personali costituisce un interrogativo molto rilevante che può giovare di alcune considerazioni ricavabili dall'esperienza maturata dall'Autorità. È noto che la rilevanza dei dati personali come possibile forma di

corrispettivo di una prestazione è un tema che si è imposto nel dibattito pubblico a seguito dello sviluppo vertiginoso dell'economia digitale, che ha portato a riconoscere come i dati personali rappresentino spesso delle vere e proprie risorse e utilità economiche, e che esiste dunque un'economia dei dati, una dimensione economica e patrimoniale dei dati personali difficilmente controvertibile. A livello nazionale, come già evidenziato, è stata soprattutto l'Autorità antitrust a farsi promotrice di questo orientamento, privilegiando una lettura del fenomeno dei dati personali decisamente *market oriented*, rispetto all'impostazione tradizionale che guardava a essi solo come espressione di un diritto della personalità, con caratteri dunque antitetici rispetto a quelli tipici dei diritti patrimoniali, non foss'altro in termini di disponibilità. Il riferimento è in particolare — nuovamente — alla decisione dell'Autorità sul caso Facebook del novembre 2018, che ha avuto a oggetto l'applicazione di sanzioni al *social network* per pratiche commerciali scorrette. Questa decisione ha avuto il merito di collocare il tema dell'utilizzo dei dati personali nel quadro del diritto dei consumatori, muovendo dalla constatazione che spesso anche l'offerta apparentemente gratuita di servizi e beni costituisce in realtà un'opportunità di guadagno per l'operatore economico che, raccogliendo i dati personali degli utenti, li elabora o li cede a terzi, così alimentando una nuova forma di economia, particolarmente evidente nel settore digitale. Il fatto che il principio di fondo di questa decisione dell'Autorità, ossia la rilevanza economico-patrimoniale del dato personale, sia stato condiviso sia dal TAR Lazio sia dal Consiglio di Stato, offre elementi per rispondere al quesito avanzato dalla Commissione. Se infatti oggi è pacifico che i dati personali rappresentano, oltre che l'oggetto di un diritto della persona, vere e proprie risorse e utilità economiche e che gli stessi possono essere scambiati con controprestazioni non pecuniarie — ad esempio l'iscrizione gratuita a un *social network* — la possibilità di monetizzare la cessione dei dati personali, cioè di scambiarli con controprestazione

pecuniaria, acquisisce in tale quadro una sua astratta plausibilità. Non compete all'Autorità pronunciarsi sulle modalità — su cui però c'è un ampio dibattito — con cui un simile scambio potrebbe avvenire in concreto, essendoci ciò rimesso all'autonoma determinazione dei soggetti interessati. Una volta però riconosciuto che esiste un mercato dei dati personali, appare difficile negare l'astratta percorribilità di una simile soluzione. Analoghe considerazioni — e su questo consentitemi di essere breve — possono astrattamente valere anche per la monetizzazione del disturbo da *telemarketing*, ma questa è una tematica un po' più delicata che lascio alla riflessione della Commissione.

Per quanto riguarda le sanzioni erogate dall'Autorità nel 2021 per ciascun settore di mercato, farò senz'altro avere alla Commissione i dati allegati al testo della relazione. Siccome l'interesse era incentrato in particolare sul settore assicurativo, anche nell'anno 2021 le sanzioni sono stati rilevanti e ammontano a circa 8 milioni di euro. Alla domanda sulla competenza dell'Autorità sulle compagnie di assicurazione fantasma rispondo che la competenza è di IVASS.

Circa le segnalazioni in tema di *teleselling* nei settori dell'energia e della telefonia — ho riservato le tematiche un po' più critiche alla parte finale del mio intervento — l'interesse della Commissione riguardava il numero di tali segnalazioni. Il numero delle segnalazioni sul *teleselling* nel settore dell'energia presenta dati molto elevati e in costante crescita. Questo forse è il principale ambito di doglianza dei consumatori, anche se poi le mode passano e le doglianze magari rimangono. Nel 2021 abbiamo ricevuto complessivamente circa 1.200 segnalazioni — quindi un numero cospicuo — con l'ultimo trimestre che presenta un +20 per cento rispetto al precedente.

PRESIDENTE. Stiamo parlando solo di *teleselling* ?

GIOVANNI CALABRÒ, direttore generale per la tutela del consumatore dell'Autorità garante della concorrenza e del mer-

cato. Sì, *teleselling* nei settori dell'energia e della telefonia. Nel 2021, abbiamo ricevuto 1.200 segnalazioni e nel primo trimestre 2022 abbiamo ricevuto circa 400 segnalazioni. Un *trend* continuamente crescente, ma rimetterò alla Commissione i dati per poter offrire un quadro più preciso. I consumatori si lamentano di essere ripetutamente disturbati da telefonate con sistemi automatizzati – che riceviamo tutti, penso – di ricevere informazioni ingannevoli, avuto riguardo principalmente al fornitore e alle condizioni di offerta, e in un numero minore di casi di esser passati inconsapevolmente a un nuovo gestore – questo è un fenomeno che per fortuna si sta riducendo. Si tratta sempre di offerte di mercato libero – quindi siamo nel settore dell'energia elettrica – mentre nelle denunce non viene normalmente indicato se il consumatore sia attualmente nel mercato tutelato o sia già nel mercato libero. Nondimeno, sul passaggio dal mercato tutelato al mercato libero è in corso un'istruttoria nei riguardi di un'impresa, Enel Energia e alcune delle sue principali agenzie. Ovviamente non entrerà nel merito della questione.

Nel settore delle comunicazioni, invece, che era l'altro settore di interesse della Commissione, le segnalazioni non riguardano il *teleselling* in sé, come disciplinato dall'articolo 51, comma 6, del Codice del consumo, ma piuttosto le sollecitazioni telefoniche non richieste e il cosiddetto *telemarketing*. Rispetto a questi fenomeni, nel 2021 l'Autorità ha ricevuto nel complesso circa 120 denunce. I numeri quindi sono ben diversi e il settore dell'energia elettrica, la cui liberalizzazione è peraltro successiva a quella del settore delle telecomunicazioni, presenta al momento numeri molto più elevati.

Sul *rating* di legalità, premesso che ci sono i dati richiesti dalla Commissione nel testo scritto, mi permetto di fare solo cenno. L'Autorità, nel fissare attraverso il proprio regolamento i criteri di attribuzione del *rating* – il quale interessa moltissimo le imprese ed è effettivamente diventata un'attività molto impegnativa per l'Autorità con decine di pronunce settimanali di attribuzione o meno del *rating* – ha valorizzato

una pluralità di condotte aziendali che contribuiscono a determinare il profilo etico di un operatore economico. Dal doveroso rispetto delle norme che presiedono all'attività di impresa, all'adozione su base volontaria di politiche aziendali e di misure organizzative che vadano oltre le prescrizioni di legge per riguardare la prevenzione degli illeciti o la implementazione concreta di forme di responsabilità sociale. Il *rating* di legalità assume un carattere composito che riflette diversi aspetti dell'etica di impresa. Ne consegue che, osservati nel loro complesso, gli esiti dell'attività svolta dall'Autorità in questo ambito, sia in termini di numerosità delle imprese che hanno ottenuto un *rating* sia di punteggio loro riconosciuto, anch'esso variabile, si prestano a fornire indicazioni circa l'attenzione ai principi etici in ambito aziendale. In tal senso, risulta significativo come, dal momento dell'introduzione dell'istituto del *rating* ad oggi, il numero annuale di richieste portate all'Autorità sia costantemente aumentato, e anche in misura considerevole. Va aggiunto, al riguardo, che nei casi in cui venga accertato che il legale rappresentante dell'impresa, in sede di autocertificazione circa il possesso dei predetti requisiti, abbia reso dichiarazioni false e mendaci – cosa che purtroppo può capitare – l'Autorità provvede a trasmettere gli atti alla Procura della Repubblica di Roma, per gli eventuali adempimenti di competenza. È poi opportuno evidenziare che in fase successiva all'attribuzione del *rating* viene effettuata tutta un'attività di monitoraggio sul mantenimento dei requisiti in capo alle imprese cui è stato attribuito, anche grazie alla stretta collaborazione con la Guardia di finanza – che ringraziamo anche in questa sede – per la verifica di profili di rilevanza fiscale e contributiva.

Volgendo verso la doverosa conclusione del mio intervento, provvedo a rispondere alla domanda sul tema delle spese accessorie per gli accertamenti relativi alla violazione del Codice della strada. Come ha riferito nel corso dell'audizione il presidente Rustichelli, sulla base di quanto disposto dall'Agcom abbiamo un elemento di certezza: una tariffa complessiva per le

spese di notifica degli atti giudiziari via posta è fissata in modo forfettario nella misura fissa di 9,50 euro e comprende i costi delle comunicazioni connesse (CAN e CAD). Quanto alle spese di accertamento ulteriori, allo stato, non esistono criteri oggettivi di quantificazione fissate dal legislatore e ogni ente locale agisce secondo la sua piena discrezionalità, spesso perpetrando possibili abusi. Come si evince dalle tabelle di seguito allegate, che produco e lascio al presidente della Commissione, elaborate sulla base di una prima analisi dei provvedimenti adottati da alcuni enti locali, che non menzionerò per ristrettezza di tempo, l'ammontare delle sole spese di accertamento, che si aggiungono alle spese notifica – i 9 euro e 50 fissi – varia da un minimo di 2,50 euro a un massimo di 10 euro. Nel caso di notifiche via PEC, non sono ovviamente previsti costi di notifica e le spese di accertamento variano da un minimo di 4 a un massimo di 15 euro. Paradossalmente, per le sanzioni di minore importo, tra spese di notifica fissate e regolate da Agcom e queste spese ulteriori di accertamento, si può arrivare a situazioni in cui esse sono più delle spese dell'importo edittale, magari ridotto se pagato nei cinque giorni. Con la PEC, togliamo le spese di notifica, ma non quelle di accertamento, che curiosamente aumentano.

PRESIDENTE. Vanno da 4 euro a?

GIOVANNI CALABRÒ, *direttore generale per la tutela del consumatore dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*. A 10 euro.

PRESIDENTE. No, secondo me di più.

GIOVANNI CALABRÒ, *direttore generale per la tutela del consumatore dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*. Da 4 a 15 euro, mi scusi.

PRESIDENTE. Se manca la notifica, l'accertamento incredibilmente aumenta di valore! Il presidente Rustichelli ci aveva anche spiegato che c'era tutta una varietà di

voci che venivano messe in conto all'accertamento.

GIOVANNI CALABRÒ, *direttore generale per la tutela del consumatore dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*. Aniché andare comune per comune, per non saltarne nessuno, e vedendo solo la colonna di sinistra, che troverà negli atti, abbiamo notifica Poste Italiane, quindi spese di notifica, visure ACI, spese varie – modulistica, stampanti, cartucce, manutenzioni, apparecchi, eccetera, quelle che ricordava il presidente Rustichelli. Il totale delle spese di accertamento, comprensivo delle spese di notifica, nel caso del primo comune, Agropoli, arriva a 19,50 euro. Nella seconda ipotesi, con la notifica via PEC, quindi senza spese di notifica, abbiamo spese di notifica zero, visura ACI 0,80, e le spese varie aumentano a 14,20 euro, per cui il totale arriva a 15 euro. Quindi, pur essendoci la PEC che ci fa risparmiare i 9 euro e 50 di spese di notifica, le altre aumentano. Ciò vale per tanti comuni, ma forse, per economia dei lavori della Commissione, salvo che lei, presidente, non ritenga diversamente, passerei all'ultimo tema, rimettendo le tabelle agli atti, anche per evitare che ai fini della verbalizzazione ci possa essere qualunque dubbio.

L'ultima domanda sulla quale rispondiamo in questa sede riguarda i dati sull'applicazione dell'istituto della prescrizione biennale nei comuni. Essendo un tema che sta molto a cuore alla Commissione e ai suoi esponenti, cercherò di affrontarlo il più brevemente possibile. Da settembre 2019, com'è noto, il sistema idrico integrato è gestito nella sua interezza nell'88 per cento dei comuni italiani, mentre per il restante 12 per cento il servizio non è integrato a livello verticale. I comuni che gestiscono il servizio in economia sono 1.390, forse c'era un refuso in una precedente indicazione, per il segmento di acquedotto, a cui si aggiungono 390 comuni che, pur avendo un gestore specializzato nella fase di acquedotto, gestiscono in proprio i segmenti di fognatura e/o depurazione. A questi si deve sommare il numero dei comuni che gestiscono il servizio idrico tramite consorzi e società partecipate nonché gli

enti pubblici che gestiscono il servizio elettrico e di distribuzione del gas. L'Autorità ha iniziato un'attività di monitoraggio delle condotte poste in essere dai gestori del servizio idrico in merito al tema della mancata applicazione dell'istituto della prescrizione biennale. Questa attività ha avuto impulso dalle numerose segnalazioni inviate da numerosi utenti e da quasi tutte le associazioni dei consumatori — che ringraziamo come sempre per la loro collaborazione — dove si lamenta la non corretta applicazione della disciplina da parte dei gestori. Un'attività che non è ancora conclusa, siamo solo in una fase iniziale. Per tale ragione, allo stato, si possono fornire solo dati preliminari in merito ai comuni coinvolti nelle pratiche commerciali relative alla mancata applicazione a favore degli utenti della prescrizione breve in materia di energia elettrica, gas e acqua. In via generale, preciso che dinanzi al fenomeno segnalato, l'Autorità ha differenziato le sue linee di intervento secondo che le criticità evidenziate riguardassero o il mancato tempestivo adeguamento agli obblighi informativi sulla prescrizione breve, derivante da disciplina legislativa e regolatoria o il mancato accoglimento delle istanze di riconoscimento della prescrizione biennale presentate dagli utenti e relative a crediti riferiti a consumi idrici fatturati successivamente al primo gennaio 2020 e risalenti a oltre due anni dalla data di emissione della relativa bolletta. Nel caso in cui le criticità rilevate riguardassero soltanto aspetti di natura informativa, senza coinvolgere il mancato accoglimento delle istanze, qualora ne ricorressero i presupposti, l'Autorità ha inviato al gestore delle lettere di *moral suasion*. Si tratta della attività informale che fa l'Autorità in cui chiede, ai sensi del Codice del consumo, di rimuovere i profili di possibile scorrettezza rilevati e segue un procedimento istruttorio solo se questa attività non viene svolta dal comune. Nel caso in cui le criticità rilevate riguardassero aspetti di natura informativa nonché il mancato accoglimento, nonostante ricorressero i presupposti previsti dalla disciplina delle istanze di prescrizione breve, l'Autorità ha ritenuto di avviare alcuni pro-

cedimenti istruttori volti ad accertare la possibile scorrettezza del comportamento del gestore. Quanto agli esiti degli interventi effettuati, nel ribadire che l'interlocuzione con una parte dei gestori, in particolare modo dei comuni, è ancora in corso, si ritiene di poter però sottolineare che una parte dei gestori destinatari della lettera di *moral suasion* ha risposto in maniera positiva — questa è una notizia recente — all'invito trasmesso dall'Autorità. Essi hanno infatti rimesso in termini gli utenti che non avevano ricevuto adeguata informativa sulla presenza in bolletta di importi prescrittibili, inviando a ciascuno di essi un'opportuna comunicazione che consentisse loro la possibilità di eccepire la prescrizione di tali importi, nonché la possibilità di poter richiedere il rimborso degli importi eventualmente già pagati — e questo è un elemento molto rilevante. Anche in un caso di avvio di istruttoria, vi è stato un esito che non ha condotto all'accertamento dell'infrazione e all'irrogazione della sanzione. In particolare, il comune di Cassino ha presentato una proposta di impegni volti a far venir meno i profili di possibile scorrettezza contestati nella comunicazione di avvio del procedimento, con riferimento alle fatture emesse alla fine dell'anno 2020, riguardanti le eccedenze idriche relative all'anno 2016 e il recupero tariffario di depurazione per gli anni 2015, 2016 e primo semestre 2017. In conclusione, la *ratio* dell'istituto della prescrizione biennale nel settore delle *utilities*, e in particolare in quello dei servizi idrici, risiede nell'esigenza di evitare il fenomeno dei maxi-conguagli idoneo a traslare sugli utenti le conseguenze di un comportamento dilatorio o comunque intempestivo dei gestori nel processo di fatturazione dei consumi. Proprio l'esigenza di un'adeguata tutela dei consumatori, parte debole del vincolo contrattuale sottoscritto con il gestore monopolista, erogatore di un servizio di pubblica utilità, ha spinto l'Autorità, nell'ambito delle proprie competenze, a intervenire laddove la disciplina legislativa e regolatoria non sia risultata tempestivamente osservata e correttamente applicata, sfociando in condotte contrarie al Codice del consumo. Nei suoi interventi

l'Autorità, pur pienamente consapevole della parcellizzazione degli operatori e delle storiche criticità del servizio idrico sul territorio nazionale, ha comunque proceduto, e intende procedere, a operare a beneficio di tutti gli utenti interessati anche potenzialmente a eccepire l'istituto della prescrizione breve, previa la necessità per i gestori di fornire un'adeguata informativa agli utenti sulle prerogative loro attribuite dalla legislazione e dettagliate dalla regolazione di settore. Grazie presidente.

PRESIDENTE. Grazie dottor Calabrò. Per capirci su quest'ultimo punto, visto che c'è anche qualche Sindaco che dice di aver chiesto informazioni all'Autorità e di essere in attesa di risposta, quali sono le sanzioni? Dato che ho seguito personalmente la disciplina di questa materia, in particolare relativamente alle imprese, insieme al collega Crippa, che ne è stato tra i copromotori, credo che ci sia una competenza anche di ARERA. Una volta terminate le istruttorie e verificato che ci sia un comportamento commercialmente scorretto, voi irrogate la sanzione anche ai comuni?

GIOVANNI CALABRÒ, *direttore generale per la tutela del consumatore dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*. Certo noi possiamo irrogarle anche ai comuni, in quanto svolgono attività economiche, e le sanzioni arrivano fino a un massimo di 5 milioni di euro. Se c'è una pratica commerciale scorretta, una volta avviato un procedimento, la sanzione è quella ordinaria. In astratto ci potrebbe essere anche una sanzione comminata allo stesso soggetto da parte della Autorità di regolazione. Il TAR e il Consiglio di Stato hanno stabilito che nell'erogazione della sanzione, per evitare il *bis in idem*, si possa o si debba tener conto dei due procedimenti. Si tratta di un'ipotesi che non si è ancora verificata anche perché nessuno pensa a sanzioni particolarmente elevate in questi casi. Credo che anche dal punto di vista reputazionale, uso questo termine in senso atecnico, sia interesse dei soggetti, in particolare degli enti pubblici, di compor-

tarsi quanto e meglio delle imprese private quando svolgono queste attività.

PRESIDENTE. Abbiamo 1.390 comuni che gestiscono direttamente il servizio idrico integrato, altri 390 che fanno depurazione e fognature e poi tutta una quantità di partecipate. A quanto possiamo stimare complessivamente la platea potenziale?

GIOVANNI CALABRÒ, *direttore generale per la tutela del consumatore dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*. La platea può raggiungere quel numero di 3000, che avevamo già in altra sede stimato. Ripeto, però, che i numeri precisi, più che da parte nostra, sono disponibili da parte della Autorità di regolazione perché tutti questi soggetti devono essere censiti. Questi sono i numeri che abbiamo noi, però ne dispongono, da una parte, per alcuni aspetti, in modo indiretto, anche le stesse amministrazioni, dall'altra, e in primo luogo, l'Autorità di regolazione di settore, ARERA.

PRESIDENTE. Do la parola al collega Battilocchio.

ALESSANDRO BATTILOCCHIO. Solo per ringraziare il direttore per le risposte puntuali. Sulla *shrinkflation* secondo me sarà opportuno fare un approfondimento perché percepisco, anche da molti input che mi arrivano, che si tratta di un fenomeno che sta dilagando nel Paese.

PRESIDENTE. Lo valutammo anche in sede di deliberazione istitutiva della Commissione. Al riguardo, sconsiglio sempre un uso eccessivo dei termini in inglese, userei il termine « riporzionamento ». Lo dico specialmente agli auditi ai quali poi farò una raccomandazione di qui al prossimo futuro per evitare che le audizioni si trasformino, soprattutto per chi le intende ascoltare tramite il circuito interno o della *web-tv*, in una continua rincorsa per capire terminologie che per gli auditi sono la quotidianità ma per il consumatore sono nuove. Sulla questione del riporzionamento, come ci ha spiegato il direttore Calabrò, bisogna capire

se effettivamente sulla confezione siano riportati con precisione peso e quantità ovvero si tratti di un confezionamento mendace rispetto al contenuto effettivo.

GIOVANNI CALABRÒ, *direttore generale per la tutela del consumatore dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*. Cito per tutti il professor Ticca, un nutrizionista.

PRESIDENTE. Sulla questione che il direttore Calabrò ha diviso in due, da un lato il *teleselling* e dall'altro il *telemarketing*, se ho capito bene, il *telemarketing* consiste nel ricevere telefonate commerciali a vario titolo, anche piuttosto invasive, mentre il *teleselling*, su cui ci ha fornito i dati, era relativo all'energia.

GIOVANNI CALABRÒ, *direttore generale per la tutela del consumatore dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*. Questa è una fase calda, che si sta prolungando, come nessuno sa meglio dei componenti del Parlamento. Va detto che ci sono anche aspetti positivi nel fatto di poter avere questi contatti, tuttavia il problema è che le segnalazioni non fanno che evidenziare gli aspetti negativi. Su questo aspetto, anche il presidente Rustichelli in audizione aveva dato indicazioni che possono arrivare a modalità diverse di conclusione del contratto, seguendo le quali il fenomeno verrebbe o a svuotarsi del tutto o essere ridimensionato. Ci vuole un giusto equilibrio che, al momento, nel settore non c'è. Quando apriamo i procedimenti addirittura le imprese ci ringraziano, perché solo grazie al nostro intervento avrebbero scoperto gli agenti infedeli. Al di là della clausola che può essere anche di stile da parte delle aziende, siamo lieti che tutto questo venga svolto con la massima collaborazione, quindi il ringraziamento lo interpretiamo come cooperazione necessaria per un corretto svolgimento delle istruttorie, però tendiamo a ritenere che le imprese abbiano loro stesse una possibilità di verificare i fenomeni quando questi assumono modalità non corrette. È importante quindi per le imprese acquisire i contratti

in una fase di liberalizzazione, se no avremmo tutti noi in eterno lo stesso operatore e non è detto che questo porterebbe a risparmi, però abbiamo visto in altri settori – penso alla fase iniziale nelle telecomunicazioni – che la liberalizzazione ha portato sicuramente tanti vantaggi, poi nel tempo qualche criticità si è manifestata. Sull'energia elettrica ci sono tutte le criticità che la Commissione ben conosce e che in altre sedi il Parlamento ha affrontato. Il fenomeno del *teleselling* svolto con queste modalità denota nei numeri che un problema però a tutt'oggi esiste.

PRESIDENTE. Non so se si possa ravvisare una *culpa in vigilando*, però intanto c'è l'obbligo di scegliere operatori seri e poi anche di controllare che cosa facciano gli operatori che vengono scelti.

GIOVANNI CALABRÒ, *direttore generale per la tutela del consumatore dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*. Abbiamo sanzionato le imprese del settore energetico già molti anni fa per *culpa in vigilando* e il TAR ha confermato le nostre decisioni. Non dico che questo accadrà sempre, però quella per cui non dipenda da loro ma dai loro agenti non è una linea di difesa dietro alla quale trincerarsi – sto parlando in astratto senza riferirmi ad alcun caso concreto. Si risponde anche dell'operato degli agenti. Anche l'idea che si debbano sanzionare gli agenti e non l'impresa è qualcosa che lasciamo all'impresa. La sanzione principale delle imprese è che sciolga il contratto con l'agente infedele, ma questo è il minimo. Il problema vero è che i contratti non correttamente acquisiti rimangono in essere, e sono decine di migliaia. Non è che vengono sciolti i contratti, vengono sciolti i rapporti con gli agenti infedeli, quindi vi è tutta la tematica per cui anche gli agenti infedeli involontariamente possono produrre un risultato utile a qualche altra impresa. Non posso entrare nella questione perché si riferisce a procedimenti pendenti, lungi da me il fornire alcuna anticipazione. Mi riferisco solo a dati storici, per cui ricordo che vi fu un caso, concluso dieci anni fa, in

cui un'importante impresa del settore energetico è stata condannata per la condotta degli agenti.

**PRESIDENTE.** A noi la cosa che preoccupa di più non è relativa tanto al fastidio delle telefonate pressanti su questo fronte. Il fastidio è certamente un problema e vedremo se sarà risolto con la nuova disciplina del Registro delle opposizioni, ammesso che funzioni. Io sarei stato più per la scelta di non esserci e poi monetizzare l'eventuale scelta di esserci, ma quella è stata la decisione del legislatore. Una volta però che si capisce che tra le segnalazioni, che comunque sembrano sempre crescere sulla parte del mercato elettrico, ci sono comunicazioni ingannevoli, addirittura passaggi inconsapevoli di gestore o dal mercato tutelato ad altro venditore del servizio, pur comprendendo la proposta del presidente Rustichelli di concludere i contratti per iscritto...

**GIOVANNI CALABRÒ, direttore generale per la tutela del consumatore dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato. *Tranchante.***

**PRESIDENTE.** È *tranchante*, ma anche molto complicata da realizzare. Se invece la possibilità di concludere contratti per telefono sfocia in comportamenti del genere, allora una riflessione va fatta. Soprattutto è singolare che, una volta accertata la scorrettezza nella pratica, il contratto resti in essere. Su questo aspetto, riserviamoci un approfondimento, anche in relazione

agli esiti delle istruttorie che state svolgendo.

**GIOVANNI CALABRÒ, direttore generale per la tutela del consumatore dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.** In un comunicato stampa di pochi giorni fa si dà notizia che se ne sono concluse alcune proprio sulle tematiche che lei ha ricordato, relative al settore dell'energia elettrica. Sono provvedimenti pubblici che sono ovviamente disponibili in allegato ai nostri comunicati stampa. Il nostro servizio stampa – forse lo faranno anche altre Autorità, ma penso che siamo stati tra i primi – mette in allegato al comunicato il provvedimento nella versione pubblica in modo che, al di là di come viene riassunto nel comunicato stesso, chi voglia approfondire trovi facilmente con un *click* il documento integrale. Ove necessario, possiamo naturalmente metterli a disposizione della Commissione.

**PRESIDENTE.** Non essendovi altre richieste di intervento, la ringrazio con l'auspicio e l'augurio che si rimanga sempre in costante contatto, perché c'è tanto da fare. Buon lavoro a voi e buon lavoro anche a noi. Grazie a chi ci ha seguito. Dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 11.50.**

---

*Licenziato per la stampa  
il 1° agosto 2022*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO



\*18STC0187460\*