

CAP III - ATTIVITÀ DI TUTELA DEL CONSUMATORE

Quanto, poi, ai criteri di quantificazione della sanzione, è stata ribadita la giurisprudenza in base alla quale occorre tenere conto, in quanto applicabili, dei criteri di cui all'art. 11 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (*Modifiche al sistema penale*) e, segnatamente, 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.

In relazione alla gravità delle pratiche oggetto di accertamento, è stato ritenuto corretto il riferimento all'elevato grado di offensività della condotta in ragione *“della sua capacità di influenzare una vasta platea di consumatori”* a motivo dell'ampiezza della sua diffusione e della capacità di penetrazione del canale pubblicitario utilizzato³⁷¹, nonché all'importanza del professionista quale operatore attivo a livello mondiale³⁷². Nel valutare la gravità della condotta con particolare riferimento alle vendite a domicilio, il giudice ha ritenuto che l'Autorità debba tenere conto della particolare modalità di diffusione dell'offerta poiché *“in grado di arrecare una particolare, consistente pressione sui consumatori”*³⁷³.

Ai fini sanzionatori, è stato osservato che la dimensione economica del soggetto investigato *“vale come elemento di maggior importanza per stabilire sia la misura concreta della sanzione sia la sopportabilità da parte del sanzionato sia, soprattutto, l'adeguatezza della stessa al fine di non svuotarne la portata deterrente ed afflittiva”*, evitando di far percepire la stessa come un mero *“costo aziendale”*³⁷⁴. E' stato, inoltre, ribadito il principio secondo cui l'entità della sanzione va commisurata *“non ai ricavi sul singolo prodotto oggetto della pubblicità, ma all'importanza e alle condizioni economiche dell'impresa (...) nel rispetto del principio di proporzionalità e di adeguatezza della sanzione, in modo da garantirne un'efficacia deterrente”*³⁷⁵.

Confermando il proprio orientamento, il giudice ha ritenuto che la collaborazione, nel corso del procedimento, con l'Autorità, per essere valutata come circostanza attenuante *“deve andare bene al di là di quanto richiesto dagli obblighi di legge e deve manifestarsi in maniera particolarmente efficace”*³⁷⁶. Con specifico riferimento al ravvedimento operoso è stato, altresì, riaffermato che esso *“presuppone non il semplice*

³⁷¹ Tar Lazio, 9 marzo 2018, n. 3063, PS10543 - ALFACARAVAN OMOLOGAZIONE VEICOLO.

³⁷² Tar Lazio, 25 maggio 2018, n. 5798, PS8911 - PUBBLICITÀ COMPARATIVA DASH.

³⁷³ Tar Lazio, 26 luglio 2018, n. 8470 - PS10148 - SOFI ENERGIA - IMPIANTO FOTOVOLTAICO.

³⁷⁴ Consiglio di Stato, 21 marzo 2018, n. 1819, PS8530 - ABBONAMENTO AL SITO ACQUISTIERISPARMI.IT; Consiglio di Stato, 21 marzo 2018, n. 1820, PS7245 - RYANAIR ASSICURAZIONE VIAGGIO.

³⁷⁵ Tar Lazio, 2 agosto 2018, n. 8699, PS3764 - EDISON-ATTIVAZIONI NON RICHIESTE. Nello stesso senso anche Tar Lazio, 22 giugno 2018, n. 7009, PS10246 - TELECOM - ADDEBITO RATE APPARATO; Tar Lazio, 14 novembre 2018, n. 10969, PS10678 - DPI-DIAMOND PRIVATE INVESTMENT-DIAMANTI DA INVESTIMENTO; Tar Lazio, 14 novembre 2018, nn. 10966 e 10967, PS10677 - IDB-INTERMARKET DIAMOND BUSINESS- DIAMANTI DA INVESTIMENTO.

³⁷⁶ Consiglio di Stato, 17 dicembre 2018, n. 7107, PS1898 - POOL PHARMA - KILOCAL.

RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2018

*venir meno della pratica commerciale scorretta (...) ma una condotta attiva tesa ad eliminare le conseguenze della precedente condotta*³⁷⁷.

Quanto alla recidiva, si è ribadito che per ravvisarla è sufficiente che il professionista sia già stato destinatario di altri provvedimenti adottati dall'Autorità in applicazione delle disposizioni del CdC in materia di pratiche commerciali scorrette³⁷⁸.

In merito alla doglianza avente a oggetto una pretesa disparità di trattamento rispetto a quello riservato a un diverso professionista nell'ambito di un differente procedimento, si è chiarito che la sussistenza di tale vizio richiede *“qualunque elemento di analogia o, a fortiori, di identità, che consenta di stabilire un confronto tra le due vicende”*³⁷⁹.

Profili procedurali

Fase pre-istruttoria

Il Consiglio di Stato ha ribadito il consolidato orientamento secondo cui non sussiste alcun termine entro cui l'Autorità debba comunicare l'avvio dell'istruttoria, essendo rimessa alla sua valutazione discrezionale la durata della fase pre-istruttoria. In tal senso, rileva la *“piena conoscenza della condotta illecita”* implicante il riscontro della sussistenza degli elementi necessari per una matura formulazione della contestazione, che può richiedere tempi variabili nei diversi casi³⁸⁰.

Comunicazione di avvio del procedimento

Ai fini della validità del provvedimento finale e delle garanzie del contraddittorio, a fronte della contestazione circa la non coincidenza tra avvio e valutazione finale, il giudice ha sottolineato la centralità dell'istruttoria, che evidentemente permette di acquisire elementi utili ai fini dell'accertamento e del provvedimento sanzionatorio³⁸¹.

Impegni

Nel respingere le censure avverso un provvedimento di rigetto degli impegni, il giudice, sottolineando che l'Autorità gode di ampia discrezionalità in materia, ha chiarito che *“la funzione deterrente e di monito per gli operatori rivestita dall'accertamento dell'eventuale infrazione e dalla conseguente irrogazione della sanzione giustifica di per sé il rigetto*

³⁷⁷ Tar Lazio, 25 ottobre 2018, n. 10328, PS 10612 - MYWAYTICKET MERCATO SECONDARIO; Tar Lazio, Roma, sez. I, 31 gennaio 2018, n. 1158) e avente, in particolare, una *“effettiva funzione riparatoria e ripristinatoria rispetto alle conseguenze della violazione”* (Tar Lazio, 11 settembre 2018, n. 9269, PS10222 - HDI ASSICURAZIONI-INDEBITO RECUPERO CREDITI).

³⁷⁸ Tar Lazio, 2 agosto 2018, n. 8699, PS3764 - EDISON-ATTIVAZIONI NON RICHIESTE.

³⁷⁹ Tar Lazio, 30 gennaio 2018, n. 1081, PS10666 - ATAC SOPPRESSIONE CORSE.

³⁸⁰ Consiglio di Stato, 17 dicembre 2018, n. 7107, PS1898 - POOL PHARMA - KILOCAL. Sulla non applicabilità dell'art. 14 della l.n. 689/81 si è espresso anche il Tar Lazio, 22 giugno 2018, n. 7009, PS10246 - TELECOM - ADDEBITO RATE APPARATO. Così anche Tar Lazio 25 ottobre 2018, n. 10328, PS 10612 - MYWAYTICKET MERCATO SECONDARIO.

³⁸¹ Tar Lazio, 22 giugno 2018, n. 7000, PS10212 - FONDAZIONE PROSERPINA - UNIVERSITÀ ROMENA NON RICONOSCIUTA; Tar Lazio, 15 gennaio 2018, n. 464, PS10611 - TICKETBIS-MERCATO SECONDARIO.

CAP III - ATTIVITÀ DI TUTELA DEL CONSUMATORE

degli impegni”, tenuto anche conto dell’elevato grado di offensività della pratica.³⁸² Infatti, l’istituto degli impegni *“costituisce un meccanismo di definizione semplificata prefigurato dall’ordinamento per le sole fattispecie di maggiore tenuità e minore impatto socio-economico, trovando un limite espresso di applicazione nei casi di manifesta scorrettezza e gravità della pratica commerciale posta in essere”*, in considerazione anche del grado di offensività e della vasta diffusione con vari mezzi di comunicazione³⁸³.

Contraddittorio

Ha trovato conferma l’orientamento secondo cui il procedimento istruttorio in materia di tutela del consumatore è pienamente rispondente alle esigenze di tutela del contraddittorio e imparzialità fissati dalla legge generale sul procedimento amministrativo, ponendosi a garanzia del rispetto dei requisiti procedurali minimi, quali la contestazione dell’addebito, l’accesso agli atti dell’accusa, il diritto di contraddittorio e difesa³⁸⁴.

È stata, inoltre, ribadita la piena conformità di tale procedimento alle garanzie del giusto procedimento stabilite dall’art. 6 della CEDU anche in considerazione del fatto che il Tar e il Consiglio di Stato soddisfano i requisiti di indipendenza e di imparzialità del giudice di cui alla suddetta norma ed esercitano una piena giurisdizione³⁸⁵.

Audizione

Con riferimento alla censura avente a oggetto la violazione del diritto di difesa per non aver l’Autorità disposto l’audizione del professionista, il Consiglio di Stato ha rilevato che è rimessa al responsabile del procedimento la valutazione discrezionale circa l’utilità di tale mezzo istruttorio nel caso di specie, in un quadro procedimentale già caratterizzato dalla garanzia dei diritti di contraddittorio e difesa³⁸⁶.

Parere dell’Autorità di settore

Nella valutazione di scorrettezza di una condotta connessa all’attività bancaria, il Tar Lazio ha ribadito l’orientamento giurisprudenziale secondo cui il coinvolgimento dell’Autorità di regolazione è necessario solo quando la fattispecie sulla quale l’Autorità interviene ai sensi del CdC insista o coinvolga il settore bancario in senso proprio³⁸⁷.

È stato, inoltre, chiarito che il parere reso dall’Agcom nei procedimenti per pratiche commerciali scorrette ha carattere obbligatorio, ma non

³⁸² Tar Lazio, 11 settembre 2018, n. 9269, PS10222 - HDI ASSICURAZIONI-INDEBITO RECUPERO CREDITI.

³⁸³ Consiglio di Stato, 17 dicembre 2018, n. 7107, PS1898 - POOL PHARMA - KILOCAL.

³⁸⁴ Consiglio di Stato, 15 ottobre 2018, n. 5912, IP80 - IMP-RICHIESTA PAGAMENTO NON DOVUTO.

³⁸⁵ Tar Lazio, 14 novembre 2018, n. 10967, PS10677 - IDB-INTERMARKET DIAMOND BUSINESS- DIAMANTI DA INVESTIMENTO.

³⁸⁶ Consiglio di Stato, 17 dicembre 2018, n. 7107, PS1898 - POOL PHARMA - KILOCAL.

³⁸⁷ Tar Lazio, 14 novembre 2018, nn. 10966 e 10967, PS10677 - IDB-INTERMARKET DIAMOND BUSINESS- DIAMANTI DA INVESTIMENTO.

RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2018

vincolante, potendo l'Autorità discostarsene *“a fronte di un adeguato apparato motivazionale, senza che tuttavia via sia la necessità di una puntuale confutazione”*³⁸⁸.

Termine di conclusione del procedimento

Con riferimento al termine di conclusione del procedimento, il Consiglio di Stato ha affermato che alla violazione di tale termine non consegue l'illegittimità del provvedimento, non avendo esso natura perentoria e non ravvisandosi, nei procedimenti per pratiche scorrette, *“alcuna norma che riconnetta al ritardo la consumazione del potere di accertamento in capo all'Autorità”*³⁸⁹.

Profili processuali

Il Consiglio di Stato ha ribadito che il giudizio dell'Autorità *“non è sindacabile nel merito, quanto secondo i consueti parametri di valutazione del corretto esercizio della discrezionalità tecnica”* potendo il giudice solo *“verificare la correttezza dei parametri utilizzati e del procedimento seguito, ma non già sovrapporre un proprio modello di “professionista diligente” (ovvero, specularmente, di “consumatore medio”) a quello delineato dalla competente Autorità”*³⁹⁰.

244

In proposito, il Tar ha ricordato che il sindacato di legittimità del giudice amministrativo sui provvedimenti dell'Autorità comporta *“la verifica diretta dei fatti posti a fondamento del provvedimento impugnato e si estende anche ai profili tecnici, il cui esame sia necessario per giudicare della legittimità di tale provvedimento; ma quando in siffatti profili tecnici siano coinvolti valutazioni ed apprezzamenti che presentano un oggettivo margine di opinabilità (...) detto sindacato, oltre che in un controllo di ragionevolezza, logicità e coerenza della motivazione del provvedimento impugnato, è limitato alla verifica che quel medesimo provvedimento non abbia esorbitato dai margini di opinabilità sopra richiamati, non potendo il giudice sostituire il proprio apprezzamento a quello dell'Autorità garante ove questa si sia mantenuta entro i suddetti margini”*³⁹¹.

³⁸⁸ Tar Lazio, 25 maggio 2018, n. 5798, PS8911 - PUBBLICITÀ COMPARATIVA DASH.

³⁸⁹ Consiglio di Stato, 4 luglio 2018, n. 4110, PS6576 - TITEL-CORSO DI INFORMATICA.

³⁹⁰ Tar Lazio, 2 agosto 2018, n. 8699, PS3764 - EDISON-ATTIVAZIONI NON RICHIESTE.

³⁹¹ Tar Lazio, 30 gennaio 2018, n. 1081, PS10666 - ATAC SOPPRESSIONE CORSE; Tar Lazio, 7 giugno 2018, n. 6379 - PS3940 - LOTTERIA ITALIA - IMPOSSIBILITÀ PARTECIPAZIONE.

CAP III - ATTIVITÀ DI TUTELA DEL CONSUMATORE

7. Attività internazionale in materia di tutela del consumatore

Per quanto concerne l'attività internazionale dell'Autorità nel settore della tutela dei consumatori, anche nel 2018 le iniziative più rilevanti si sono svolte nell'ambito della sempre più attiva e dinamica rete europea di collaborazione tra le Autorità competenti nei vari Paesi membri, ovvero la c.d. rete "CPC" (*Consumer Protection Cooperation*).

In tale contesto, l'Autorità ha consolidato il proprio ruolo preminente nella rete, in quanto dotata di efficaci strumenti di intervento rispetto ai Paesi membri e tenuto conto dei numerosi provvedimenti che costituiscono possibili esempi europei di *best practices*.

In particolare, i provvedimenti dell'Autorità sui casi più rilevanti, che hanno coinvolto grandi operatori multinazionali, sono stati valorizzati nella rete di cooperazione CPC e, su impulso della Commissione europea, usati come strumento di stimolo per iniziative più ampie anche da parte di altre Autorità nazionali. Detti provvedimenti hanno altresì costituito la base per progetti e attività comuni (*workshop*, seminari, *webinar*, *conference call*, gruppi di lavoro, tra cui soprattutto quello 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*).

Iniziative a livello UE

Le proposte della Commissione in materia di protezione dei consumatori ("A new deal for consumers")

L'11 aprile 2018 la Commissione europea ha pubblicato una comunicazione³⁹² che accompagna e illustra un pacchetto di nuove misure legislative in materia di tutela del consumatore.

In particolare, la Commissione intende rimediare alle lacune e alle incongruenze dell'*acquis*, emerse in esito all'ampio processo di revisione della normativa consumeristica completato nel 2017, assicurando nel contempo che le regole vigenti rispondano in maniera efficace alle sfide dell'economia digitale.

³⁹² Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee: A new deal for consumers - COM(2018) 183 final.

RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2018

La Commissione formula, a tale riguardo, due proposte: la prima è destinata a modificare le direttive 2005/29/CE, 2011/83/UE, 93/13/CEE e 98/6/CE, in tema rispettivamente di pratiche commerciali scorrette, diritti dei consumatori, clausole abusive e indicazione dei prezzi per unità di misura³⁹³; la seconda interviene incisivamente sulla direttiva 2009/22/CE (la c.d. direttiva “ingiunzioni”), per introdurre nel diritto euro-unitario un modello di azioni collettive risarcitorie³⁹⁴.

In relazione alla prima proposta, diversi sono gli obiettivi di modernizzazione perseguiti dalla Commissione.

In primo luogo, si stabilisce che per le infrazioni diffuse e le infrazioni di rilievo unionale di cui al Regolamento UE 2017/2394 gli Stati membri debbano prevedere sanzioni pecuniarie, con un massimo edittale non inferire al 4% del fatturato annuo realizzato dal professionista nei Paesi interessati. Per tutte le altre infrazioni delle disposizioni che attuano nel diritto nazionale la disciplina in materia di pratiche commerciali scorrette, si dettano criteri generali cui le Autorità competenti dovranno riferirsi nella determinazione dell'*an* e del *quantum* della sanzione.

In secondo luogo, per quanto concerne la disciplina dei contratti conclusi fuori dai locali commerciali, la Commissione prende atto del fatto che, nonostante il principio di piena armonizzazione che ispirava la direttiva 2005/29/CE sulle pratiche commerciali scorrette e che riconosceva la legittimità dello strumento di vendita porta a porta, numerosi Paesi membri hanno introdotto nel diritto nazionale diverse limitazioni alle vendite a domicilio. Pertanto, la Commissione propone di consentire ai Paesi membri di regolare in modo più stringente questa modalità di commercializzazione, purché le restrizioni siano giustificate da ragioni di ordine pubblico o di protezione della vita privata.

In terzo luogo, la Commissione suggerisce di chiarire, nel contesto della direttiva 2005/29/CE, che la commercializzazione di un prodotto apparentemente identico ad altro prodotto posto in vendita in un diverso Paese membro, dal quale invece si differenzia per composizione o qualità, costituisce una pratica commerciale ingannevole, qualora sia suscettibile di alterare il comportamento economico dei consumatori, inducendoli ad alterare le proprie scelte commerciali.

Inoltre, la Commissione propone di estendere l'ambito di applicazione della direttiva 2011/83/UE, per ricomprendervi i contratti di fornitura di contenuto digitale e di servizi digitali che non prevedono la corresponsione di un prezzo, ma l'impegno del consumatore a rendere disponibili al professionista i propri dati personali. Allo stato, la disciplina sui diritti dei consumatori - incluse le disposizioni in tema di recesso - non si applica ai

³⁹³ COM(2018) 184 final.³⁹⁴ COM(2018) 185 final.

CAP III - ATTIVITÀ DI TUTELA DEL CONSUMATORE

contratti per la prestazione di servizi *online*, per i quali il consumatore non si obblighi a corrispondere un prezzo. Ciò comporta un trattamento disarmonico dei contratti di fornitura di contenuto digitale rispetto ai contratti per la prestazione di servizi *online* e un disallineamento tra la proposta di direttiva sulla fornitura ai consumatori di contenuto digitale e la direttiva 2011/83/CE. La Commissione propone quindi di eliminare tale incongruenza precisando che le disposizioni sui diritti dei consumatori trovano applicazione anche in relazione ai contratti in cui la prestazione a carico del consumatore consista nella fornitura di dati.

Infine, vengono previsti degli obblighi informativi supplementari per i contratti conclusi sulle piattaforme *online*. In particolare, prima che il consumatore sia vincolato da un contratto a distanza concluso mediante una piattaforma, il gestore di tale piattaforma deve indicare: i) quali siano i principali parametri che determinano il posizionamento delle offerte presentate al consumatore in esito a una sua ricerca effettuata sulla piattaforma; ii) se il soggetto con il quale il consumatore stipula il contratto sia un professionista; iii) se a tale contratto si applichi il diritto dei consumatori dell'Unione Europea; iv) a quale professionista, se del caso, spetti di garantire l'applicazione dei diritti dei consumatori.

Le proposte formulate dalla Commissione appaiono in linea con la consolidata prassi decisionale dell'Autorità e con la giurisprudenza nazionale; inoltre, esse risultano coerenti con l'obiettivo di adeguare il *corpus* normativo rilevante alla evoluzione delle dinamiche del mercato, determinata dalla crescente digitalizzazione dei rapporti di consumo.

L'intensa produzione legislativa in tema di protezione dei consumatori, peraltro, ha nel tempo determinato sovrapposizioni e incongruenze, suscettibili di determinare incertezza giuridica e oneri ingiustificati per gli operatori economici.

Da segnalare anche la seconda proposta legislativa della Commissione, intesa a creare un quadro giuridico euro-unitario per le azioni collettive risarcitorie nell'ambito delle quali possono essere richiesti provvedimenti inibitori e misure risarcitorie.

In tale ambito, la proposta della Commissione intende suggerire l'introduzione di azioni collettive risarcitorie, volte ad assicurare il ristoro degli interessi economici dei consumatori pregiudicati dalle violazioni delle norme richiamate in allegato alla proposta, indipendentemente dalla circostanza che tali violazioni abbiano una dimensione trans-frontaliera o esauriscano invece i propri effetti nel contesto nazionale. In particolare, i principali aspetti della riforma riguardano: i) l'ambito di applicazione, che si estende agli illeciti di massa ma esclude la disciplina della concorrenza; ii) l'introduzione di un sistema di *opt out* per talune tipologie di azione, con esclusione in certi casi della distribuzione delle somme risarcite ai soggetti

RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2018

danneggiati; iii) la previsione, come già nella direttiva 2014/104/UE, dell'efficacia vincolante delle decisioni finali delle Autorità amministrative competenti.

In proposito, i consumatori che subiscano un pregiudizio economico discendente da un illecito di massa incontrano di frequente significativi ostacoli nell'accesso alla giustizia. In primo luogo - pur in presenza di un apprezzabile danno aggregato, che può manifestarsi quando la violazione incida su situazioni giuridiche soggettive di una pluralità di individui - la proposizione di un'azione individuale di risarcimento può risultare impercorribile, alla luce della relativa tenuità del nocumento occorso al singolo consumatore rispetto ai costi attesi. Inoltre, lo squilibrio informativo ed economico tra le parti - e l'incertezza giuridica che ne deriva in ordine all'esito del processo - deprime ulteriormente gli incentivi per iniziative personali.

Nell'ordinamento interno, la materia è attualmente disciplinata dall'art. 140-bis del CdC, originariamente introdotto dall'articolo 2, comma 446, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)*).

L'obiettivo della proposta della Commissione è quello di creare un quadro giuridico euro-unitario per le azioni collettive risarcitorie. Nel contesto transfrontaliero, un'efficace tutela dei consumatori richiede senz'altro che gli enti legittimati a proporre l'azione risarcitoria collettiva in ambito nazionale possano intraprendere analoghe iniziative processuali nella giurisdizione in cui è stabilita l'impresa, laddove ritengano che tale strategia assicuri la più intensa garanzia delle ragioni dei soggetti danneggiati.

In relazione a entrambe le proposte, l'Autorità partecipa, quale organismo tecnico, alla fase legislativa ascendente tutt'ora in corso.

Riunione del Comitato CPC

Nel giugno 2018, si è svolta presso la sede dell'Autorità la riunione del Comitato *Consumer Protection Cooperation* (CPC). Il programma dei lavori verteva su un aggiornamento delle attività in corso nella rete, nonché sulle criticità applicative del Regolamento (UE) 2017/2394 (che entrerà in vigore il 17 gennaio 2020), sulla cooperazione tra le Autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori e che abroga l'attuale regolamento (CE) n. 2006/2004.

La riunione, inoltre, ha rappresentato la prima opportunità di un confronto, tra le Autorità competenti in materia di tutela del consumatore, sulle nuove proposte legislative della Commissione, illustrate nella sezione precedente, intese a introdurre sostanziali modifiche al sistema sanzionatorio e dei rimedi.

L'iniziativa, svoltasi per la prima volta presso uno Stato membro invece che presso gli uffici della Commissione europea, ha costituito l'occasione

CAP III - ATTIVITÀ DI TUTELA DEL CONSUMATORE

per approfondimenti, confronti e condivisione delle esperienze, nonché dei modelli operativi e procedurali a livello nazionale, potendo essere replicata per organizzare altri incontri del Comitato CPC anche presso altri Paesi membri.

Nel corso della predetta riunione, l'Autorità ha illustrato i propri poteri; gli strumenti di *enforcement* utilizzati; le proprie procedure; i meccanismi di cooperazione a livello nazionale; i risultati concretamente ottenuti a beneficio dei consumatori mediante l'adozione di svariati provvedimenti in tutti i settori economici; gli strumenti utilizzati per l'oscuramento dei siti illeciti (in cooperazione con la Guardia di Finanza).

Sono stati, altresì, affrontati vari importanti temi e assunte rilevanti decisioni riguardanti aspetti quali: i) la scelta dell'argomento dello *sweep* che si sarebbe svolto in ottobre 2018, identificato nelle tecniche illecite di c.d. *drip pricing* ("prezzi a goccia") nel settore delle piattaforme *online*; ii) un approccio comune di più ampia portata sul delicato e complesso tema consumeristico della c.d. "obsolescenza programmata"; iii) il progetto di nuova disciplina sulle piattaforme *online* e sulla responsabilità degli intermediari; iv) il tema delle c.d. *subscription traps online*, ovvero dei siti *web* trappola basati su ingannevoli "prove gratuite" e iniziative quali: vincita di premi, questionari, selezioni finalizzate, in realtà, alla raccolta dei dati dei clienti, oppure al pagamento di *fee* di adesione e/o canoni di abbonamento successivi.

Sweep 2018

Lo *sweep* UE, avviato a fine 2017 e condotto nel 2018, ha riguardato il settore delle comunicazioni elettroniche. In particolare, l'attenzione dell'Autorità si è focalizzata sulle più innovative e complesse aree del *cloud computing*, dello *streaming* video e della *pay tv*. Gli approfondimenti sui siti *web* oggetto di indagine sono ancora in corso.

Azione comune nei confronti di Airbnb

L'Autorità ha partecipato attivamente all'azione comune avviata nei confronti di Airbnb, riguardante presunte pratiche commerciali scorrette poste in essere dal professionista nelle modalità di prospezione delle proprie offerte di alloggi, nonché la presenza di possibili clausole vessatorie nelle condizioni generali di contratto.

In particolare, le modalità di presentazione del prezzo sul sito di Airbnb non sembrano conformi ai requisiti di trasparenza imposti dalla normativa UE a tutela del consumatore, in quanto il prezzo pubblicizzato nella fase iniziale di ricerca non conterrebbe informazioni su tutti gli elementi di costo non evitabili, come commissioni di servizio e costi dei servizi di pulizia. Inoltre, non sono chiaramente evidenziati gli *host* che agiscono nell'ambito della propria attività professionale. Infine, le condizioni contrattuali di Airbnb

RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2018

sembrano contenere clausole vessatorie riferite, ad esempio, alle modalità di risoluzione delle controversie tra gli *host* e i propri clienti, alle modalità di risoluzione del contratto e al foro competente dove il consumatore può far valere i propri diritti.

Il confronto tra Airbnb, la Commissione e le Autorità nazionali competenti in merito alle questioni sollevate con l'azione comune è ancora in corso.

Progetto TMSIS (The Mystery Shopper and Internet Screening as a response to breaches of consumer rights)

L'Autorità ha aderito a un progetto bilaterale con l'Autorità di tutela dei Consumatori della Polonia (*Office of Competition and Consumer Protection* o UOKiK) denominato TMSIS, il cui obiettivo è quello di rafforzare la cooperazione reciproca e affinare l'efficacia degli strumenti di *enforcement* e di indagine. Il progetto prevede lo svolgimento di un'attività di *mystery shopping*, curata dall'Autorità polacca, e di un'attività di *sweep* nell'ambito dell'e-commerce, curata da entrambe le Autorità. Al fine di concordare e illustrare le modalità operative di tali azioni, l'Autorità ha ricevuto la visita di una delegazione dell'UOKiK nel settembre 2018 e una delegazione dell'Autorità ha fatto visita all'UOKiK nel novembre 2018.

250

*Iniziativa a livello internazionale**ICPEN*

Anche nel 2018 l'Autorità ha continuato a svolgere un ruolo di rilievo in seno all'ICPEN (*International Consumer Protection and Enforcement Network*), l'organizzazione che riunisce circa 60 Autorità competenti in materia 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 dell'UE nella gestione delle attività. Essa ha inoltre partecipato agli incontri ICPEN svoltisi nel 2018 in Zambia, 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, l'Autorità ha fornito un importante contributo alla discussione sulle questioni sollevate dall'obsolescenza programmata che interessa una serie di prodotti di consumo e delle strategie per affrontare tali criticità anche in giurisdizioni che non hanno leggi specifiche che vietano tale pratica. L'Autorità ha condiviso la propria esperienza acquisita a seguito dei due procedimenti istruttori con cui è stato accertato che le società del gruppo Apple e del gruppo Samsung hanno realizzato pratiche commerciali scorrette in relazione al rilascio di alcuni aggiornamenti del *firmware* dei cellulari che hanno provocato gravi disfunzioni e ridotto in modo significativo

CAP III - ATTIVITÀ DI TUTELA DEL CONSUMATORE

le prestazioni, in tal modo accelerando il processo di sostituzione degli stessi.

OCSE

L'Autorità partecipa regolarmente alle riunioni del Comitato OCSE sulla Politica dei Consumatori, volte alla discussione di tematiche e alla preparazione di documenti finalizzati a una più efficace tutela dei consumatori, soprattutto a fronte delle questioni poste dallo sviluppo dell'economia digitale.

Nel corso del 2018, l'Autorità ha contribuito alla redazione di due guide illustrative, relative rispettivamente alla pubblicità *online* e alle transazioni non monetarie, intese a favorire l'attuazione della Raccomandazione OCSE sul commercio elettronico adottata dall'OCSE nel 2016. Le guide riportano decisioni adottate in Paesi OCSE, corredate da indicazioni pratiche a beneficio delle imprese. Per la prima guida, l'Autorità ha segnalato l'ampia attività svolta con riguardo alla pubblicità *online* ingannevole, non riconoscibile o rivolta a consumatori vulnerabili. Per la seconda, ha illustrato i casi di pratiche scorrette relative all'acquisizione e uso di dati personali.

Inoltre, sulla scorta della discussione tra le delegazioni nazionali, il Comitato ha predisposto un rapporto che analizza i principali errori cognitivi dei consumatori e illustra come l'analisi comportamentale possa essere impiegata per rafforzare gli interventi a tutela dei consumatori, nonché per individuare possibili soluzioni di carattere regolatorio.

Merita infine evidenziare la conduzione di una sessione congiunta con il Comitato OCSE Concorrenza, dedicata ai temi della definizione personalizzata dei prezzi e della rilevanza delle componenti non monetarie nelle transazioni digitali.

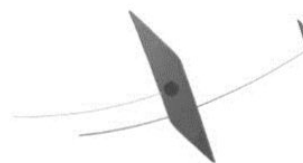
UNCTAD

L'Autorità ha partecipato alle riunioni del Gruppo IGE (*Intergovernmental Group of Experts*) UNCTAD sulla Tutela del Consumatore e dei due relativi gruppi di lavoro, riguardanti rispettivamente l'*e-commerce* e la tutela dei consumatori vulnerabili.

Uno dei principali argomenti affrontati nel corso della riunione del Gruppo IGE è stata la protezione dei consumatori nei servizi finanziari. Su tale tematica, l'Autorità ha presentato un contributo scritto che illustra la propria attività nel settore, in particolare con riguardo alla prospettazione delle condizioni di offerta, alle pratiche scorrette che sfruttano la scarsa consapevolezza o una posizione di scarso potere negoziale dei consumatori, o ancora all'introduzione di ingiustificati ostacoli alla mobilità dei consumatori.

PAGINA BIANCA

Capitolo IV - L'attività di *rating* di legalità



PAGINA BIANCA

1. Dati di sintesi

A conclusione del sesto anno di applicazione da parte dell'Autorità della normativa in materia di *rating* di legalità e del relativo Regolamento attuativo³⁹⁵, l'istituto continua a suscitare l'interesse di un numero sempre crescente di imprese.

Il *rating* di legalità è uno strumento pensato per le aziende con il fine di promuovere e introdurre principi di comportamento etico in ambito aziendale tramite l'assegnazione, alle aziende, che ne abbiano fatto richiesta, di un giudizio sul rispetto di elevati standard di legalità e, più in generale, sul grado di attenzione riposto nella corretta gestione della propria impresa.

Le aziende che conseguono il *rating* di legalità, che ha durata di due anni ed è rinnovabile su richiesta, possono fruire di vantaggi in sede di concessione di finanziamenti pubblici e per l'accesso al credito bancario; a quest'ultimo riguardo, nel processo di istruttoria per la concessione dei finanziamenti, le banche tengono conto del *rating* attribuito all'impresa per una riduzione dei tempi e dei costi e, in talune circostanze, per la determinazione delle condizioni economiche di erogazione (art. 4 del decreto 20 febbraio 2014, n. 57 - MEF-MISE *Regolamento concernente l'individuazione delle modalità in base alle quali si tiene conto del rating di legalità attribuito alle imprese ai fini della concessione di finanziamenti da parte delle pubbliche amministrazioni e di accesso al credito bancario, ai sensi dell'articolo 5-ter, comma 1, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27*)³⁹⁶.

Ulteriori benefici sono riconosciuti alle imprese in possesso del *rating* di legalità dal Codice dei contratti pubblici in termini di riduzione dell'importo delle garanzie e sui criteri di aggiudicazione (art. 93, comma 7, e art. 95, comma 13).

Più in generale, il riconoscimento pubblico del fatto che l'impresa soddisfi certi requisiti che consegue all'ottenimento del *rating* di legalità è suscettibile di avere un impatto positivo sotto il profilo reputazionale. L'Autorità pubblica sul proprio sito l'elenco delle imprese cui è stato riconosciuto il *rating*, mantenendolo costantemente aggiornato.

³⁹⁵ Adottato con delibera dell'Autorità del 14 novembre 2012, da ultimo modificato il 15 maggio 2018, in attuazione delle previsioni contenute d.l. 1/2012 (*Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività*), convertito, con modificazioni, dalla l. 27/2012.

³⁹⁶ Dai risultati dell'ultima rilevazione annuale resa pubblica dalla Banca d'Italia sugli effetti del *rating* di legalità, (cfr https://www.bancaditalia.it/media/comunicati/documenti/2018-02/20181221-CS_Rating_legalita.pdf) emerge che, nel corso dell'anno 2017, le imprese dotate di *rating* di legalità, che hanno domandato e ottenuto un finanziamento presso il sistema bancario, sono state 4.400 (erano 3.265 nel 2016). Il *rating* di legalità ha generato benefici per 1.781 imprese sotto forma di migliori condizioni economiche nella concessione dei finanziamenti e di inferiori tempi e costi di istruttoria. Nei restanti casi, in cui la titolarità del *rating* di legalità non ha generato benefici, le banche hanno dato prevalenza al *rating* interno o hanno ritenuto che la documentazione presentata dalle imprese fosse carente.

RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2018

Per quanto riguarda gli aspetti valutativi e l'assegnazione del punteggio, il citato Regolamento attuativo prevede che il *rating* possa variare in un *range*, convenzionalmente misurato in stellette, definito tra un minimo di una e un massimo di tre stellette. La valutazione avviene sulla base di diversi parametri e requisiti: mentre alcuni elementi sono considerati imprescindibili³⁹⁷ e la loro presenza dà diritto all'attribuzione del punteggio base di una stellina, altri sono ritenuti premiali³⁹⁸ e comportano l'ottenimento di un punteggio aggiuntivo, fino alla soglia massima di tre stellette.

Ne consegue che, in caso di perdita di uno dei requisiti base, l'Autorità dispone la revoca del *rating* attribuito, mentre se vengono meno i requisiti per i quali l'azienda ha ottenuto un *rating* più alto, l'Autorità riduce il punteggio.

L'interesse dell'Autorità per l'efficacia e la portata reale e concreta di un riconoscimento istituzionale, indicativo del rispetto della legalità da parte delle imprese che sono in possesso del *rating*, si esplica in una crescente attenzione circa la persistenza dei requisiti di base in capo alle società titolari di *rating*.

In fase successiva all'attribuzione del *rating* viene, pertanto, effettuata un'attività di monitoraggio sul mantenimento dei requisiti delle imprese cui questo è stato attribuito, anche grazie alla collaborazione con la Guardia di Finanza per la verifica di profili di rilevanza fiscale e contributiva.

Nel corso del 2018, sono stati chiusi 3.887 procedimenti in materia di *rating* di legalità, con un incremento di oltre il 20% rispetto ai 3.176 procedimenti conclusi nell'anno precedente (al netto delle istanze improcedibili).

Analizzando il *trend* dell'attività svolta nell'anno 2018, si consolidano le tendenze già emerse negli anni scorsi. Infatti, per quanto riguarda la natura dei soggetti che richiedono il rilascio del *rating* di legalità, la maggior parte delle richieste proviene da società a responsabilità limitata (il 65% circa), seguite dalle società per azioni (20 % circa) e dalle cooperative (7% circa).

Con riguardo alla dimensione delle società richiedenti il *rating* di legalità, la maggior parte delle istanze ricevute nel 2018, (oltre il 70%) proviene da imprese che si collocano nella classe di fatturato tra i due e quindici milioni di euro, come mostra il grafico che segue.

³⁹⁷ Ai sensi dell'art. 2, comma 2 e 3, del Regolamento attuativo in materia di *rating* di legalità (Delibera del 15 maggio 2018, n. 27165).

³⁹⁸ Ai sensi dell'art. 3 del Regolamento attuativo in materia di *rating* di legalità citato nella nota precedente.