

ATTIVITÀ DI TUTELA DEL CONSUMATORE

a seguito del confronto delle offerte dei vari professionisti, ha agito perseguendo l'obiettivo di garantire appieno una corretta funzionalità ed efficacia del sistema. L'intervento sulla prassi di abbinamento della RC con polizze supplementari è stato peraltro condotto in coordinamento con l'IVASS, che ha indirizzato agli operatori del mercato una comunicazione stigmatizzando il comportamento in questione.

Anche nel settore del credito, tenuto conto dei segnali di ripresa dopo la lunga crisi che ha investito la nostra economia, l'Autorità, agendo sul presupposto che il consolidamento della ripresa passa anche attraverso lo sviluppo dell'efficienza dei mercati finanziari e dunque il miglioramento delle prassi e dei comportamenti degli operatori, ha finalizzato i suoi interventi al conseguimento di un superiore livello di trasparenza e di correttezza. L'Autorità ha dunque proseguito la propria attività di *enforcement* della disciplina in materia di pratiche commerciali scorrette in relazione agli "ostacoli alla mobilità della clientela", con particolare riferimento agli ostacoli ed ai ritardi nella chiusura dei conti correnti, connotati anche da evidenti effetti anticoncorrenziali, nonché alla completezza e trasparenza delle promozioni commerciali dei prodotti e servizi offerti ai consumatori, anche quelli più sicuri e garantiti quali quelli del risparmio postale.

Gli interventi dell'Autorità nei confronti di pratiche aggressive realizzate nel corso dell'attività di recupero dei crediti si pongono nella stessa logica di preservare il consumatore da indebiti condizionamenti che nascono dalle modalità scorrette di comunicazione delle informazioni da parte del professionista. In questo campo, l'Autorità, pur non ponendo in discussione il diritto dei creditori di vedere soddisfatte le proprie pretese e senza accordare una tutela ingiustificata ai debitori intenzionalmente morosi, ha inteso porre un freno agli eccessi realizzati dagli operatori che potrebbero determinare indebiti condizionamenti nelle scelte dei consumatori che subiscono tali condotte. L'interesse dell'Autorità a perseguire questo obiettivo è testimoniato sia dal coinvolgimento in particolari procedimenti istruttori degli stessi creditori committenti sia dall'innalzamento rispetto al passato del livello medio delle sanzioni irrogate.

In alcuni casi, l'obiettivo di preservare il consumatore da indebiti condizionamenti nel comportamento economico si è estrinsecata nella contestuale applicazione della disciplina sulle pratiche scorrette e della normativa dettata dal d.lgs. 21/2014 in materia di violazione dei diritti dei consumatori nei contratti.

Rientrano in questo filone le istruttorie chiuse nel settore energetico per l'attivazione della fornitura non richiesta di energia elettrica e gas, un

AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO - RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2015

fenomeno che continua ad essere tra i principali motivi di reclamo da parte dei consumatori e delle loro associazioni, nonostante i precedenti interventi dell'Autorità e che certamente ha un impatto negativo, tra l'altro, sul previsto processo di completa liberalizzazione del mercato. In altre istruttorie, peraltro, gli strumenti di *enforcement* offerti dal d.lgs. 21/2014 sono stati invece attivati autonomamente, come nel caso delle vendite via telefono di servizi di comunicazione e televisivi, come si dirà più in dettaglio nell'apposita sezione.

Nel corso del 2015, l'Autorità ha altresì proseguito la propria attività di *enforcement* del d.lgs. 145/2007, a tutela delle piccole e medie imprese, con particolare riguardo alle modalità ingannevoli di prospettazione di falsi finanziamenti con fondi europei e delle modalità scorrette di raccolta dell'adesione al servizio di inserimento a pagamento del nominativo delle imprese in banche dati a pagamento.

In materia di tutela amministrativa contro le clausole vessatorie, l'Autorità si è pronunciata, ai sensi dell'articolo 37 bis, comma 3, del Codice del Consumo, su un'istanza di interpello pervenuta da un'impresa operante nel settore del trasporto marittimo⁷² e ha concluso positivamente due *moral suasion*, ancora nel trasporto marittimo passeggeri e nei servizi di manutenzione ascensori, avendo i professionisti modificato le clausole contrattuali e rimesso i profili che si ponevano in contrasto con il richiamato Codice. Un ulteriore procedimento per clausole vessatore è stato condotto nel settore del credito, avente ad oggetto alcune delle clausole contenute nelle Condizioni d'uso divulgate sul sito italiano ai fini dell'utilizzo e dell'esecuzione dei servizi di pagamenti *online* tramite il sistema PayPal⁷³.

Nell'esercizio delle sue competenze, l'Autorità ha attivato tutti gli strumenti di *enforcement* a sua disposizione, dall'accertamento delle violazioni, agli impegni, alla *moral suasion*, alla verifica dell'inottemperanza a provvedimenti inibitori. A tale proposito, giova sottolineare l'attenzione posta dall'Autorità nel vigilare sul rispetto delle decisioni inibitorie adottate. Da tale ultimo punto di vista, appaiono emblematici i casi relativi al filone dei servizi *premium* a sovrapprezzo, che hanno visto l'Autorità impegnata, da un lato, all'inizio del 2015, a reprimere gli illeciti consumeristici commessi, e dall'altro lato, nell'arco dello stesso anno, nell'ottobre 2015, a intervenire contro l'inottemperanza alle diffide - avendo accertato che le società telefoniche, in violazione delle decisioni, avevano continuato a non acquisire un consenso pienamente consapevole del consumatore per l'acqui-

⁷² CV11.

⁷³ CV140 Paypal Europe & paypal.it condizioni d'uso.

ATTIVITA' DI TUTELA DEL CONSUMATORE

sto dei servizi *premium* attraverso la navigazione su internet con telefoni cellulari - anche mediante la comminazione di sanzioni⁷⁴. Nello stesso senso l'Autorità è intervenuta, da un lato, per sanzionare professionisti attivi nella commercializzazione di apparecchi per il trattamento dell'acqua potabile e, dall'altro, per sanzionare l'inottemperanza a inibitorie già disposte in passato nel settore⁷⁵. Oltre alla verifica del rispetto dell'inibitoria, l'Autorità ha altresì monitorato da vicino il rispetto degli impegni assunti dai professionisti, avviando procedimenti, ancora in corso, per l'inottemperanza degli impegni assunti dal professionista nel settore dei cofanetti regalo⁷⁶.

Nel corso dell'anno l'Autorità si è avvalsa in numerose occasioni della collaborazione di altre autorità indipendenti preposte alla vigilanza dei settori regolati, quali comunicazioni, energia, credito e assicurazioni, nei modi previsti dalla legge e secondo le modalità articolate in dettaglio nei vari protocolli di intesa siglate con le stesse.

Tra i numerosi pareri resi da altre autorità, si ricordano quelli dell'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico (AEEGSI) e dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM) nei procedimenti per forniture non richieste nel settore dell'elettricità e del gas e quelli per pratiche commerciali scorrette nel servizio idrico. Si ricorda altresì il ruolo assunto dall'AEEGSI prima di impulso, poi consultivo, nei procedimenti riguardanti le modalità di fatturazione e di gestione dei reclami degli utenti del servizio idrico integrato.

211

Inoltre, è in corso una collaborazione tra l'Autorità, l'AEEGSI e l'Autorità di vigilanza nel settore assicurativo IVASS per un'analisi tecnica congiunta - su un campione di 20 pacchetti commerciali (offerti da 13 compagnie di assicurazione e 19 operatori dei settori energetico e idrico) che combinano polizze assicurative e fornitura di energia elettrica, gas o acqua - volta a verificare il livello di correttezza e trasparenza di queste offerte e l'effettivo rispetto dei diritti dei consumatori⁷⁷.

⁷⁴ Casi PS9464, PS9465, PS9466, PS9467 e casi per inottemperanza IP233, IP234, IP235, IP236.

⁷⁵ Casi PS9668, PS10005, PS9750, PS10007, PS10061; accertamento per inottemperanza IP220.

⁷⁶ IP246.

⁷⁷ L'iniziativa fa seguito agli esiti dell'indagine "Sei assicurato e forse non lo sai" svolta dall'IVASS, da cui è emerso un fenomeno di polizze abbinate a servizi e prodotti di vario genere, con possibili profili di criticità per i consumatori legati alle modalità dell'offerta, alla conoscenza effettiva dell'esistenza della polizza e alla sua conseguente azionabilità in caso di bisogno. L'insieme delle informazioni raccolte dagli uffici delle tre autorità mira innanzitutto a quantificare la dimensione e a chiarire le caratteristiche complessive del nuovo e crescente fenomeno delle offerte che abbinano forniture di servizi energetici o idrici a prodotti assicurativi. Contestualmente, si valuta il rispetto puntuale, da parte degli operatori e delle imprese di assicurazione, della normativa vigente (in particolare del Codice del Consumo) e della regolazione settoriale. Ad esempio, le informazioni richieste agli operatori vertono su elementi quali l'adeguata informazione del cliente finale, il rilievo del rischio assicurato, l'eventuale presenza di clausole vessatorie.

AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO - RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2015

Infine, si segnala che durante l'anno è stato siglato un nuovo protocollo d'intesa fra l'Autorità e la Guardia di Finanza per rafforzare la già proficua collaborazione in atto⁷⁸.

Prime applicazioni delle disposizioni relative ai diritti dei consumatori nella disciplina dei contratti, in attuazione della direttiva consumer rights

Il d.lgs. 21/2014, entrato in vigore il 13 giugno 2014, nel modificare il Codice del Consumo ha notevolmente rafforzato le garanzie per i consumatori nella conclusione dei contratti, in particolare di quelli che operano in ambiente digitale, attribuendo altresì all'Autorità una nuova competenza in materia di accertamento e repressione delle relative violazioni⁷⁹.

La normativa, che si riferisce alla conclusione di tutti i tipi di contratti, sia dentro sia fuori i locali commerciali, stabilisce stringenti requisiti di forma per i contratti a distanza negoziati attraverso mezzi elettronici o per telefono (tra cui l'obbligo di confermare sempre per iscritto l'offerta), amplia gli obblighi informativi precontrattuali in capo al professionista, introduce termini più favorevoli al consumatore per l'esercizio del diritto di recesso (fino a 14 giorni, fino a un anno e 14 giorni in caso di mancata informativa preventiva), la restituzione delle somme versate (entro 14 giorni), l'esercizio del diritto di ripensamento (fino a 14 giorni). L'attività di vigilanza e di accertamento, nonché le sanzioni applicabili, sono le stesse delle pratiche commerciali scorrette.

Con l'introduzione della competenza in materia di repressione degli illeciti in capo all'Autorità, ai sensi dell'articolo 66 del Codice del Consumo, si è inteso quindi concorrere, attraverso il *public enforcement* della tutela consumeristica, alla circolazione di prassi di mercato e modelli contrattuali in grado di assicurare a tutti gli attori del mercato regole di maggiore equità e trasparenza e, quindi, anche di maggiore efficienza sia per il consumatore che per quanto riguarda il corretto gioco concorrenziale. Indirettamente, infine, le norme recate dal recepimento della direttiva n. 2011/83/UE - aumentando la trasparenza nel mercato dei beni e servizi - rappresentano interventi funzionali a limitare l'insorgenza di ostacoli al passaggio ad altri professionisti fornitori di servizi e, dunque, ad incentivare la circolazione

⁷⁸ L'accordo, che consolida la collaborazione già attiva da diversi anni, include nuove aree di intervento, in linea con le più ampie competenze riconosciute all'Autorità negli ultimi anni, con particolare riguardo al settore delle pratiche commerciali scorrette, del Rating di legalità e al controllo sul commercio di prodotti agricoli e agro-alimentari. Nel quadro di rafforzamento delle sinergie operative tra le due Istituzioni, l'intesa regola anche i profili organizzativi per attività di carattere didattico in favore del rispettivo personale.

⁷⁹ La direttiva n. 2011/83/UE, recepita con il d.lgs. 21/2014, prende le mosse dall'idea di una disciplina comune europea dei contratti e delle obbligazioni già elaborata con i Principi di diritto europeo dei contratti (PECL) e con il *Code européen des contrats*.

ATTIVITÀ DI TUTELA DEL CONSUMATORE

della domanda, in un'ottica pro-competitiva. Da tale punto di vista, inoltre, l'armonizzazione della disciplina in materia di contratti di consumo e il suo relativo rafforzamento, è stato ritenuto prodromico al potenziamento delle vendite transfrontaliere a distanza e, di conseguenza, funzionale al rafforzamento del mercato interno.

Per l'effetto, a partire dall'entrata in vigore del decreto in questione, gli operatori avrebbero dovuto adeguare le loro procedure di vendita, in particolare attraverso il mezzo telefonico, per conformarsi alla nuova normativa.

In tale contesto, l'Autorità si è attivata per vigilare sul corretto adempimento da parte degli operatori. In particolare, l'obiettivo degli interventi condotti dall'Autorità è stato quello di garantire, nelle transazioni *online*, l'ampliamento contenutistico degli obblighi di conoscenza a carico dell'operatore professionale introdotti dalla direttiva *consumer rights* e, per altro verso, il rispetto degli specifici requisiti di forma, previsti dall'articolo 51 del Codice del Consumo, necessari a rendere il consumatore consapevole del contenuto del contratto che è sul punto di stipulare *online* e a garantire il diritto alla trasparenza delle condizioni contrattuali. L'attenzione dell'Autorità in applicazione della nuova disciplina si è inoltre concentrata sul rispetto dei termini per l'esercizio del diritto di recesso, sul momento di perfezionamento del contratto, e sulla consegna dei prodotti.

213

Nell'ambito dei primi procedimenti aventi ad oggetto fattispecie di *teleselling*, ossia vendite attraverso il canale telefonico, che hanno visto protagonisti alcune delle principali compagnie telefoniche per la vendita di servizi di telefonia fissa e mobile oltre a società operanti nella prestazione di servizi televisivi via satellite, nonché infine numerosi operatori nel settore dell'energia elettrica, l'Autorità ha, tra l'altro, chiarito l'ambito di applicabilità dell'attuale disciplina sulle vendite a distanza via telefono, il concetto di supporto durevole che è previsto per questo mezzo di offerta, in alternativa alla forma scritta e l'informazione da fornire al consumatore circa le conseguenze della sua scelta di concludere il contratto durante la telefonata da parte del professionista.

In particolare, l'Autorità ha accertato che le procedure per la conclusione dei contratti di telefonia fissa e mobile e dei servizi televisivi via satellite a pagamento mediante *teleselling* adottate dai professionisti non erano in linea con i requisiti di forma previsti dal Codice del Consumo per la conclusione di contratti via telefono (articolo 51, comma 6, Codice del Consumo)⁸⁰. Nello specifico, i professionisti non fornivano al consumatore le in-

⁸⁰ PS9880, PS9881, PS9982, PS9983, PS9981. Cfr. anche PS9696

AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO - RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2015

formazioni necessarie per decidere in modo consapevole di rinunciare alla forma scritta e di acconsentire allo scambio della conferma dell'offerta e dell'accettazione della stessa su supporto durevole.

Nello stesso contesto, con riferimento all'ambito di applicazione oggettivo delle norme relative al *teleselling*, l'Autorità ha chiarito che rientra nella nozione di contratto a distanza, e richiede dunque il rispetto dei requisiti di forma previsti dal Codice del Consumo come novellato, la fattispecie costituita da una telefonata in cui l'operatore, lungi dal limitarsi a presentare un'offerta commerciale, acquisisce di fatto la conferma da parte del consumatore della volontà di aderire all'offerta prospettata nella telefonata stessa seguita dall'invio della documentazione contrattuale di conferma e dallo scambio di corrispondenza sulle rispettive conferme (nel caso della telefonia fissa) ovvero dall'invio mediante corriere della SIM con l'indicazione della sua attivazione immediata e della relativa documentazione, che sarà successivamente confermata (nel caso della telefonia mobile)⁸¹.

È stata altresì esplicitata la portata della nozione di "supporto durevole" contenuta nel Codice del Consumo ai fini della nuova normativa. Al riguardo, l'Autorità ha accertato che la registrazione della telefonata, nel corso della quale veniva prospettata l'offerta, non veniva messa nella piena disponibilità del consumatore affinché quest'ultimo potesse conservarla e utilizzarla in futuro per la tutela dei suoi interessi (ad esempio, attraverso messaggi di posta elettronica, chiavi USB, CD e DVD). Negli stessi procedimenti, è stato infine considerato una violazione della normativa *consumer rights* il fatto che, in base alle procedure adottate dai due professionisti, il consumatore fosse vincolato a prescindere dalla sottoscrizione del modulo contrattuale.

In molti casi, l'Autorità si è trovata ad applicare la nuova normativa sui diritti dei consumatori contestualmente all'applicazione della normativa in materia di pratiche commerciali scorrette⁸². In proposito, sulla questione dei rapporti tra i due corpi di norme, l'Autorità ha avuto modo di chiarire che le violazioni dei diritti dei consumatori ai sensi del Codice del Consumo come novellato e i relativi poteri in capo all'Autorità sono autonomi rispetto alle pratiche commerciali scorrette, sebbene le norme in materia di accertamento e sanzione amministrativa siano le stesse per entrambe le fattispecie, e che l'esercizio dei relativi poteri non necessita di prove circa l'idoneità della condotta a falsare il comportamento economico dei consumatori⁸³.

⁸¹ PS9982.

⁸² PS9769, PS10000, PS9815, PS9999, PS9578, PS9406, PS9834.

⁸³ PS9981.

ATTIVITA DI TUTELA DEL CONSUMATORE

Nello stesso senso, l'Autorità ha distinto la fase iniziale della scelta di acquisto attraverso la pubblicizzazione sul sito valutabile ai sensi della disciplina delle pratiche commerciali scorrette, dalla fase di esecuzione del rapporto di consumo valutabile, successivamente a partire dal 13 giugno 2014, ai sensi della disciplina introdotta dalla direttiva *consumer rights*⁸⁴.

In un caso di applicazione della sola disciplina di tutela dei diritti dei consumatori riconosciuti dal d.lgs. 21/2014, nei confronti di un operatore attivo nella commercializzazione *online* di prodotti elettronici (*software* e *hardware*), l'Autorità ha chiarito il presupposto per l'applicazione della disciplina citata, costituito dalla conclusione di un contratto di acquisto tra professionista e consumatore, e ha ravisato una violazione dei diritti dei consumatori nell'uso erroneo e poco chiaro di informazioni sul sito finalizzate alla vendita dei prodotti nelle diverse fasi del rapporto contrattuale, con particolare riferimento al recesso dal contratto, al trattamento dei reclami e alla prospettazione dell'operatività e condizioni della garanzia legale. Nel valutare la fattispecie, l'Autorità ha sottolineato l'importanza del rispetto degli obblighi informativi stringenti applicabili all'*e-commerce*, in particolare con riferimento alla fase prodromica all'acquisto, attesa l'elevata concorrenza nel settore e l'asimmetria informativa che caratterizza il rapporto tra il professionista e il consumatore⁸⁵.

215

Oltre all'attività di *enforcement*, l'Autorità ha continuato a realizzare campagne informative sull'introduzione dei nuovi diritti per il consumatore nella disciplina dei contratti. In particolare, nel 2015 è proseguita la campagna promozionale sulla direttiva *consumer rights* curata dall'Autorità insieme alla Commissione Europea e al Ministero per lo sviluppo economico attraverso la diffusione di spot radiotelevisivi in merito alle garanzie per gli acquisti *online*. Gli spot sono stati diffusi sulle reti televisive e radiofoniche RAI e hanno fornito ai consumatori informazioni sui diritti di cui sono titolari, anche in tema di acquisti a distanza (incluso internet). Nella stessa prospettiva, l'Autorità, in accordo con il Ministero dell'istruzione, ha condotto una capillare attività di formazione sui diritti dei consumatori nelle scuole sul territorio nazionale, tra l'altro illustrando agli studenti le tutele a cui possono fare riferimento quando fanno acquisti in rete e diffondendo un "Decalogo in materia di protezione dei consumatori", pubblicato anche sul sito dell'Autorità.

⁸⁴ Cfr. ad esempio PS9821.

⁸⁵ PS10035. Cfr. anche PS10042, oltre ai citati PS9880, PS9881, PS9982, PS9983, PS9981.

AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO - RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2015

*Attività internazionale in materia di tutela del consumatore:
iniziativa a livello UE e internazionale*

Iniziative a livello UE

Crescente è la rilevanza transfrontaliera delle problematiche di tutela dei consumatori: ciò in buona parte è dovuto all'incremento delle transazioni o comunque della raccolta di informazioni via internet. Ne consegue che sempre più spesso le autorità nazionali preposte all'applicazione delle norme a tutela dei consumatori sentono l'esigenza di condividere informazioni e *best practices*, e di studiare modalità di interventi coordinati nei confronti delle medesime fattispecie illecite.

In ambito UE, la collaborazione fra autorità di tutela del consumatore si svolge nell'ambito della rete del CPC (*Consumer Protection Cooperation*), disciplinata dal regolamento (CE) n. 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 ottobre 2004, sulla cooperazione tra le autorità nazionali in materia di tutela dei consumatori (c.d. Regolamento CPC), con il coordinamento della Commissione europea. Tale rete prevede lo scambio di informazioni su azioni di *enforcement* in corso (tramite c.d. *alert*) per casi di potenziale rilevanza transfrontaliera, richieste di assistenza e di adozione di misure esecutive da parte dell'autorità competente nel territorio di residenza del professionista. Frequenti sono poi gli incontri tra autorità anche nell'ambito di gruppi di lavoro tematici sull'*e-commerce*, su specifici settori, ecc.. L'Autorità ha svolto un ruolo attivo nell'ambito della rete, apportando le proprie esperienze dei numerosi casi nazionali conclusi: al riguardo, l'Autorità è una delle poche autorità nazionali a livello UE a disporre di poteri diretti ed efficaci di *enforcement*, motivo per cui le sue esperienze hanno sempre destato l'interesse delle altre autorità nazionali.

L'Autorità, nel corso del 2015, ha preso parte allo sweep europeo coordinato dalla Commissione europea volto alla verifica "a tappeto" di una serie di siti *web* relativamente ad uno specifico aspetto della tutela del consumatore; nel 2015 ciò ha riguardato la correttezza delle informazioni sulla garanzia di conformità che il venditore, anche *online*, deve prestare ai consumatori fino a 2 anni dall'acquisto. In tale contesto, sono stati monitorati 437 siti internet, 235 dei quali non fornivano sufficienti informazioni sui diritti dei consumatori e sulla gratuità delle riparazioni per i prodotti difettosi acquistati o per la sostituzione nei due anni successivi all'acquisto. Nel mese di giugno 2015, come risultato delle azioni nazionali di *enforcement*, già l'82% dei siti controllati fornisce una corretta informazione. L'Autorità ha esaminato 18 siti, nessuno dei quali è risultato presentare la completezza e correttezza informativa richiesta dalla legge. Sono state quindi intraprese azioni volte a far adeguare i siti ai dettami del Codice del Consumo, la maggior parte (12 siti) sotto forma di *moral suasion*, trattandosi di infrazioni non gravi e che hanno consentito una sollecita correzione dei siti in questione; per i restanti, si sono resi necessari procedimenti istruttori che si chiuderanno

ATTIVITÀ DI TUTELA DEL CONSUMATORE

tutti nella prima metà del 2016.

L'Autorità ha altresì partecipato all'azione comune tra le autorità CPC sull'autonoleggio, che ha riguardato le cinque principali compagnie operanti nel settore (Hertz, Avis Budget, EuropCar, Sixt, Enterprise) e la loro associazione di categoria a livello europeo (Leaseurope)⁸⁶. L'azione comune, che ha avuto origine dai numerosi reclami sulle compagnie di autonoleggio pervenuti ai Centri europei dei consumatori, considerevolmente aumentati negli ultimi due anni⁸⁷, ha portato all'impegno a rivedere e modificare le rispettive prassi commerciali e la modulistica contrattuale per renderle più trasparenti e corrette nei confronti dei consumatori.

Tali impegni permetteranno di limitare alcuni inconvenienti che si verificano in caso di noleggio auto e i cittadini beneficeranno di condizioni contrattuali più chiare sulle coperture assicurative offerte e sulle *fuel policies* (riconsegna del veicolo con serbatoio carburante pieno/vuoto), di procedure più corrette per l'accertamento di danni ai veicoli e di informazioni più chiare sui prezzi.

L'azione comune in questione si inserisce nel solco degli interventi già attuati nel settore dell'autonoleggio da parte dell'Autorità e, in particolare, in tema di trasparenza tariffaria, dotazioni obbligatorie e addebiti arbitrari per danni alle autovetture.

Sempre in ambito internazionale, l'Autorità ha proseguito la propria attiva partecipazione alle riunioni dell'ICPEN (*International Consumer Protection and Enforcement Network*), la rete mondiale tra autorità di tutela dei consumatori: le riunioni risultano funzionali allo scambio di esperienze di applicazione delle norme nazionali a tutela dei consumatori allo scopo di individuare le *best practices* per il contrasto alle più frequenti condotte nocive per i consumatori.

217

⁸⁶ Più nel dettaglio, l'azione comune - alla quale l'Autorità italiana ha partecipato attivamente - ha ad oggetto diverse criticità attinenti a: a) clausole vessatorie; b) assicurazioni e rinunce; c) trasparenza delle tariffe; d) supplementi per il pagamento con carta di credito (*credit card surcharge*); e) risarcimento da parte dei consumatori; nonché f) danni ai veicoli. Ad esito dell'azione comune, le compagnie di autonoleggio si sono impegnate ad allineare le attuali prassi di noleggio auto ai requisiti previsti dalle norme UE in materia di diritti dei consumatori, pratiche commerciali scorrette e clausole abusive. Alcuni dei principali miglioramenti promessi includono: a) Maggiore trasparenza in fase di prenotazione *online*; b) Completa informazione sulle spese obbligatorie e i costi di servizi facoltativi; c) Informazioni più chiare circa le principali condizioni contrattuali, inclusi l'ammontare del deposito cauzionale bloccato sulla carta di credito del consumatore; d) migliore informazione, in fase di prenotazione, sulle coperture assicurative opzionali e prodotti assicurativi in genere, incluse le informazioni sui prezzi, esclusioni e limiti di copertura; e) informazioni più chiare sulla c.d. *fuel policy*; f) processi di ispezione alla riconsegna dei veicoli più corretti e *customer oriented*; g) processi di addebito ai consumatori di costi aggiuntivi post noleggio più corretti: i consumatori avranno la ragionevole possibilità di contestare i danni rilevati sul veicolo prima di ogni addebito.

⁸⁷ Accade spesso, per esempio, che anche per danni di minore entità (sotto i 100 euro), al consumatore vengano addebitati costi superiori, in rapporto al deposito cauzionale bloccato sulla carta di credito (in media 600 euro). Alla riconsegna dell'auto, infatti, l'operatore dell'autonoleggio informa il consumatore dell'addebito dell'importo totale della caparra, in quanto previsto dai termini e condizioni contrattuali già accettate. La partecipazione dell'Autorità all'azione comune si inserisce nel filone di interventi a livello nazionale sullo stesso settore, che hanno condotto a varie istruttorie ed interventi di *moral suasion*.

AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO - RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2015

Iniziative a livello internazionale

Costante è stata la partecipazione dell'Autorità in seno alle iniziative dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, e in particolare al Comitato OCSE per la Politica del Consumatore, anche al fine di elaborare le nuove linee guida sul commercio elettronico. In particolare, il Comitato sulla Politica per il Consumatore dell'OCSE (*Committee on Consumer Policy CCP*) ha predisposto la bozza di una Raccomandazione per la Protezione del Consumatore nell'*E-Commerce*, che mira ad aggiornare le Linee Guida sulla protezione del consumatore nel contesto del commercio elettronico, adottate dall'OCSE nel 1999. Gli aggiornamenti tengono conto dell'introduzione di numerosi elementi di novità nel mondo digitale negli ultimi 15 anni, tra i quali: nuovi apparecchi di comunicazione e contenuti digitali, sistemi di pagamento innovativi, sistemi di raccolta dati estremamente sofisticati. Viene inoltre dato rilievo al diverso ruolo svolto dal consumatore, più attivo rispetto al passato. L'obiettivo della Raccomandazione è promuovere un livello minimo di protezione dei consumatori, quanto più possibile omogeneo nei diversi Paesi. Il testo è stato discusso nell'ambito di due riunioni del Comitato e poi sottoposto al Consiglio per la definitiva adozione, prevista nel corso del 2016.

218

Nell'ambito delle iniziative promosse dalla Conferenza delle Nazioni Unite per il commercio e lo sviluppo e in particolare nel corso della settima Conferenza delle Nazioni Unite per la Revisione dei principi ONU sulla politica della concorrenza del luglio 2015 è stato approvato un testo aggiornato di Linee Guida sulla protezione del consumatore. Esso aggiorna le Linee Guida delle Nazioni Unite sulla protezione del consumatore approvate nel 1999, con l'introduzione di previsioni relative al commercio elettronico. Viene definito uno standard minimo di protezione del consumatore, al fine di orientare i Paesi che ancora non dispongono di sistemi giuridici strutturati a questo fine. Nel contempo è stata decisa l'istituzione di un Gruppo permanente di esperti in materia di protezione del consumatore (equivalente al Gruppo di esperti di concorrenza) che si incontrerà regolarmente a Ginevra.

La revisione del Regolamento sulla cooperazione amministrativa in materia di protezione dei consumatori

Nel corso del 2015, è proseguita nell'ambito del Comitato per la Cooperazione Amministrativa in materia di Protezione dei Consumatori (CPC) la discussione in ordine alla possibile revisione del regolamento (CE) n. 2006/2004, che dovrebbe vedere la luce nel 2016.

A tale riguardo, l'Autorità considera con favore una eventuale iniziativa legislativa che consolidi e rafforzi i meccanismi di cooperazione amministrativa per la repressione delle infrazioni transfrontaliere suscettibili di pregiudicare gli interessi economici dei consumatori. In primo luogo, l'Autorità ritiene opportuno intervenire sul novero dei poteri investigativi e decisori

ATTIVITÀ DI TUTELA DEL CONSUMATORE

minimi, di cui le autorità responsabili dell'applicazione della disciplina a tutela dei consumatori devono disporre, ai sensi dell'articolo 4(6) del regolamento CPC. Infatti, la persistente divergenza tra le regole procedurali nazionali e la disomogeneità dei poteri aggiuntivi di volta in volta conferiti alle autorità competenti generano evidenti ostacoli ad una efficace cooperazione nella repressione delle infrazioni transfrontaliere. Si consideri, a titolo esemplificativo, che talune autorità nazionali possono intervenire soltanto in relazione a condotte che siano attualmente in essere: questa limitazione rischia di vanificare in pratica le disposizioni in materia di assistenza reciproca, consentendo alle imprese meno scrupolose di cessare strategicamente il comportamento illecito non appena venute a conoscenza dell'accertamento in corso, eludendone in tal modo le conseguenze. Inoltre, allo stato il regolamento CPC non dispone che le autorità competenti possano imporre sanzioni pecuniarie quando ravvisino la sussistenza di una infrazione. La carenza di potestà sanzionatoria in capo ad alcune autorità comporta che all'attivazione dei meccanismi di assistenza reciproca di cui all'articolo 8 del regolamento CPC conseguirà l'adozione della sola misura inibitoria, col risultato di compromettere l'effetto deterrente perseguito dalla norma nazionale e determinare una ingiustificata e distorsiva disparità di trattamento tra gli operatori economici in funzione del rispettivo Paese di stabilimento.

A questa armonizzazione dei poteri minimi dovrebbe infine accompagnarsi, secondo l'Autorità, una loro integrazione. Sotto alcuni profili, infatti, gli strumenti repressivi a disposizione delle autorità si sono rivelati solo parzialmente adeguati a contrastare con efficacia le pratiche fraudolente nel contesto del commercio elettronico. In particolare, si ritiene che esse debbano essere dotate almeno di poteri idonei ad evitare che, nelle more dell'accertamento, la persistenza della pratica illecita continui a produrre i propri effetti pregiudizievoli sugli interessi economici dei consumatori.

In secondo luogo, una più intensa armonizzazione dei poteri decisori e sanzionatori delle autorità nazionali può rendere percorribile l'inclusione nell'ambito di applicazione del regolamento CPC delle strategie commerciali che - pur difettando di una dimensione strettamente transfrontaliera ai sensi dell'articolo 3(2) - siano adottate parallelamente da una medesima impresa in diversi Paesi membri, attraverso articolazioni societarie locali. Allo stato, queste fattispecie risultano in punto di diritto squisitamente nazionali, con il risultato di far dipendere in ultima analisi l'azionabilità degli strumenti di cooperazione da una mera scelta organizzativa interna dell'impresa. L'Autorità non esclude che violazioni simmetriche della disciplina di tutela del consumatore che ricorrono in più Stati membri meritino di essere affrontate con un approccio coordinato, e non è di principio contraria ad un nuovo impianto regolamentare che ne statuisca il contrasto su tali basi, purché i re-

AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO - RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2015

lativi obblighi si inquadriano in un sistema di poteri nazionali minimi rafforzati e senza che ciò implichi un affievolimento dell'efficacia e della celerità degli strumenti delle autorità dotate di poteri più penetranti.

Infine, l'Autorità è consapevole che il processo di integrazione dei mercati, agevolato dalla tumultuosa espansione del commercio elettronico transfrontaliero, comporterà in futuro l'esigenza di coordinare più intensamente l'attività di *enforcement* del diritto dei consumatori nell'ambito della rete CPC. A tale riguardo, l'Autorità ritiene tuttavia che tale obiettivo possa essere conseguito più efficacemente rafforzando l'attuale sistema basato sulla competenza delle autorità nazionali che, in ragione della diversità delle tradizioni giuridiche dei Paesi membri e delle persistenti specificità relative alle aspettative e alle abitudini dei consumatori, risultano allo stato i soggetti meglio situati per verificare l'effettiva idoneità delle pratiche commerciali ad incidere pregiudizievoltamente sugli interessi dei destinatari.

Certamente, l'intensificarsi dei contatti tra le autorità competenti e l'emersione di nuovi modelli di cooperazione amministrativa (come ad esempio le azioni comuni) non esplicitamente previsti dal regolamento CPC richiedono una disciplina legislativa più puntuale ed una più precisa scansione procedimentale, che ne garantiscano la tempestività e la trasparenza. Tuttavia, la condivisibile esigenza di assicurare il buon esito dei meccanismi di coordinamento non dovrebbe comprimere in misura sproporzionata i margini di manovra e la flessibilità di cui godono le autorità nazionali.

Le proposte legislative sulla fornitura di contenuti digitali e sulle vendite a distanza

Il 9 dicembre 2015, la Commissione Europea ha pubblicato due proposte legislative ai sensi dell'articolo 114 del TFUE, destinate a disciplinare rispettivamente la garanzia di conformità nei contratti di fornitura di contenuti digitali e di vendita a distanza conclusi con i consumatori .

L'iniziativa si inserisce nel contesto della Strategia per il Mercato Unico Digitale, che la Commissione ha adottato il 6 maggio 2015 con l'obiettivo di eliminare le barriere di natura contrattuale che ancora ostacolano lo sviluppo del commercio elettronico transfrontaliero. L'adozione delle due proposte di direttiva fa seguito ad una consultazione pubblica su questo tema, lanciata dalla Commissione il 12 giugno 2015.

L'Autorità condivide l'obiettivo di sostenere lo sviluppo del commercio elettronico, armonizzando le regole contrattuali applicabili alla fornitura di contenuti digitali e alla vendita di beni tangibili. Tuttavia, si ritiene che un eventuale intervento legislativo nella materia in questione dovrebbe essere accortamente coordinato con le disposizioni della direttiva n. 99/44/CE del

ATTIVITA DI TUTELA DEL CONSUMATORE

Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 maggio 1999 in materia di vendita e garanzie dei beni di consumo, al fine di salvaguardare la coerenza sistemica dei plessi normativi che nell'ordinamento nazionale presidiano le tutele contrattuali dei consumatori.

Con riferimento alla fornitura di contenuti digitali ai consumatori, l'Autorità considera con favore la proposta legislativa, che colmerebbe una evidente lacuna di tutela, in quanto - a fronte della crescita esponenziale del rilievo economico dei mercati dei prodotti a contenuto digitale - non esiste allo stato alcuna disciplina a livello UE che armonizzi almeno in parte le relative regole contrattuali.

La direttiva n. 99/44/CE su taluni aspetti della vendita e delle garanzie dei beni di consumo si applica infatti, per esplicita previsione dell'articolo 1(2)(b), ai soli beni mobili materiali; pertanto, essa non tutela il consumatore che riscontri un difetto in un prodotto a contenuto digitale nei confronti della controparte imprenditoriale. Peraltro, laddove la direttiva si applica esclusivamente ai contratti di compravendita, la fornitura di prodotti a contenuto digitale può assumere diverse vesti giuridiche (ad esempio, la locazione) tanto nell'ambito di ciascuno Stato membro che nei diversi Paesi dell'Unione.

D'altro canto, nell'ordinamento italiano la giurisprudenza di merito si è già mostrata propensa ad estendere in via interpretativa alla fornitura di contenuti digitali il regime delle garanzie per i beni di consumo applicabile alla vendita di beni tangibili, ritenendo ad esempio che il *software* rientri nella nozione di bene mobile destinato al consumo.

221

Del pari apprezzabile risulta la scelta della Commissione di equiparare, ai fini della tutela del consumatore, al pagamento di un prezzo le ipotesi in cui la controprestazione richiesta al consumatore a fronte della fornitura del contenuto digitale consista invece in dati o contenuti suscettibili di sfruttamento commerciale da parte dell'impresa. Tale ampia definizione dell'ambito di applicazione della misura proposta, infatti, si rende necessaria - ad avviso dell'Autorità - non soltanto alla luce della evoluzione delle pratiche commerciali nel settore in questione, ma anche per evitare indebite distorsioni concorrenziali tra i prestatori di contenuti digitali, che scaturirebbero dalla previsione di un trattamento giuridico differenziato in funzione della natura della controprestazione.

Per contro, l'Autorità auspica che nell'ambito del negoziato inter-istituzionale che seguirà alla pubblicazione della proposta di direttiva, possa recuperarsi un più saldo ancoraggio delle disposizioni in materia di garanzia di conformità dei contenuti digitali all'impianto della direttiva n. 99/44/CE e alle disposizioni della direttiva n. 2011/83/UE (ad esempio, in tema di consegna), evitando ingiustificate disarmonie tra il generale regime della vendita

AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO - RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2015

di beni tangibili e quello della fornitura di beni digitali.

In relazione alla proposta di direttiva sulla vendita a distanza di beni tangibili, l'Autorità - impregiudicata la valutazione delle modifiche normative che la Commissione intenderebbe apportare - rileva che allo stato la disciplina legislativa dei difetti di conformità si applica indistintamente a tutte le compravendite di beni di consumo, mentre le regole specifiche in tema di contratti a distanza (con particolare riferimento agli obblighi informativi gravanti sulle imprese e al diritto di recesso garantito ai consumatori) sono ormai consolidate nella direttiva n. 2011/83/UE, trasposta nell'ordinamento interno dal d.lgs. 21/2014.

Si evidenzia allora il rischio che lo strumento applicabile a livello UE introduca una frammentazione immotivata negli ordinamenti nazionali, generando sotto-sistemi normativi parzialmente divergenti in funzione del canale distributivo nel quale il consumatore compie il proprio acquisto. L'Autorità ritiene, a tale riguardo, che la diversificazione del regime della garanzia di conformità nei contratti a distanza rispetto a quelli conclusi in presenza di entrambe le parti del rapporto sia contro-intuitiva e rischi di confondere i potenziali acquirenti, finendo per minare lo sviluppo del commercio intra-UE che si vorrebbe invece incentivare.

222

Peraltro, la Commissione si mostra ben consapevole di questo rischio. Nel piano di valutazione e controllo di adeguatezza pubblicato nel dicembre 2015, infatti, l'esecutivo dell'Unione annuncia un ampio programma di revisione dell'acquis comunitario in materia di protezione dei consumatori, che riguarderà tra l'altro anche la direttiva n. 99/44/CE. In questo contesto, la Commissione rileva che "la coerenza delle regole per i contratti a distanza e le altre compravendite di beni tangibili è molto importante" e che l'esito del negoziato sulla proposta di direttiva in commento dovrà essere attentamente monitorato e valutato.

Per queste ragioni, l'Autorità auspica che alla modifica normativa del regime delle garanzie di conformità nei contratti di vendita a distanza si proceda solo sulla scorta dell'esito del processo di valutazione della disciplina generale delle garanzie dei beni di consumo, appena avviato dalla Commissione.

ATTIVITÀ DI TUTELA DEL CONSUMATORE

Industria primaria, energia, trasporti e commercio

Energia elettrica e gas

Attivazione non richiesta di forniture di energia elettrica e gas - teleselling

All'esito di sette procedimenti istruttori concernenti le modalità di offerta e conclusione dei contratti a distanza di energia elettrica e gas naturale nel mercato libero, raccolti attraverso la rete degli agenti porta-a-porta e attraverso il canale telefonico (il cosiddetto *teleselling*), l'Autorità ha sanzionato le maggiori imprese di vendita al dettaglio operanti in Italia, quali ENEL Energia, ENI, ACEA Energia, Hera Comm, GdF Suez Energie, Green Network e Beetwin per pratiche commerciali scorrette e violazione dei diritti dei consumatori⁸⁸.

L'intervento dell'Autorità, attivato da numerose segnalazioni di singoli consumatori e delle loro associazioni rappresentative, nonché di imprese concorrenti, si è concentrato, secondo un approccio condiviso dall'AEEGSI nel proprio parere, non solo sulla attivazione di forniture in assenza di consenso del consumatore, ma soprattutto sull'utilizzo, da parte dei professionisti del settore, di modalità e procedure di vendita che favoriscono la conclusione di contratti di fornitura basati su un consenso non pienamente consapevole del consumatore. Nel peculiare contesto di scelta che si crea grazie ai condizionamenti che le vendite a domicilio o il *teleselling* impongono sul comportamento di un consumatore che sceglie in condizioni di razionalità limitata, infatti, i consumatori possono essere più facilmente indotti a vincolarsi ad offerte della cui convenienza non sono pienamente consapevoli o potrebbero essere indotti in errore riguardo all'effettivo instaurarsi del vincolo contrattuale, soprattutto quando il professionista scelga strutture contrattuali peculiari⁸⁹.

223

La conformità di tali modalità e procedure di acquisizione dei nuovi clienti al Codice del Consumo è stata esaminata alla luce sia della disciplina riguardante le pratiche commerciali scorrette, sia di quella relativa ai diritti dei consumatori nei contratti introdotta nel Codice del Consumo dal d.lgs.

⁸⁸ PS9769 (ENEL Energia), PS10000 (ENI), PS9815 (ACEA Energia), PS9999 (Hera Comm), PS9578 (GdF Suez Energie), PS9834 (Green Network) e PS9406 (Beetwin).

⁸⁹ Si pensi, ad esempio, all'inversione dei ruoli nella proposta e accettazione del contratto riscontrata nel processo di contrattualizzazione adottato da alcuni dei professionisti coinvolti nelle istruttorie.

AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO - RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2015

21/2014. Rientrando tra i primi casi di applicazioni della direttiva *consumer rights* a fattispecie di contratti conclusi per telefono e costituendo, più nello specifico, i precedenti in materia nel settore della vendita di energia elettrica e gas, queste istruttorie hanno permesso all'Autorità di fornire ai professionisti operanti in questo settore utili indicazioni sul modo in cui essa intende interpretare tale disciplina.

L'Autorità ha identificato una pratica commerciale aggressiva che si è estrinsecata, per tutti i professionisti, nelle seguenti condotte materiali: 1) la conclusione di contratti di fornitura in assenza del consenso del consumatore (p.es. firme o deleghe false, contratti vocali falsificati) e, quindi, in caso di attivazione della fornitura non richiesta, nella ingiustificata richiesta di pagamento della fornitura da parte del venditore non richiesto; 2) la conclusione di contratti di fornitura in assenza di una adeguata consapevolezza, da parte dei consumatori, delle condizioni di fornitura e/o - in particolare nel *teleselling* - del fatto che si stessero vincolando contrattualmente, 3) l'opposizione di vari ostacoli all'esercizio del diritto di ripensamento, dalla limitazione delle modalità in cui doveva essere esercitato fino alla mancata trattazione dei reclami per attivazione non richiesta. È stato inoltre riscontrato il mancato rispetto nelle procedure contrattuali dei requisiti introdotti dalla normativa *consumer rights* per le vendite fuori dei locali commerciali o a distanza.

224

Dalle istruttorie è emerso che i professionisti sono venuti meno alla diligenza professionale richiesta nel contesto descritto mettendo in atto procedure di acquisizione del consenso e sistemi di controllo che generavano fisiologicamente forniture non richieste o non consapevoli, risultando quindi incapaci di evitare il manifestarsi di condotte scorrette e aggressive e ricondurle alle sole ipotesi di mero errore occasionale.

Infine, è emerso che le procedure di contrattualizzazione utilizzate dai professionisti nel canale telefonico non erano in grado di assicurare piena consapevolezza del momento in cui sorge il vincolo contrattuale e del contenuto delle offerte commerciali, prima dell'insorgenza del vincolo contrattuale stesso. Come osservato anche dall'AEEGSI, ciò era in larga misura dovuto alla compressione del processo contrattuale in una unica telefonata nella quale il consumatore è informato delle condizioni di offerta ed è indotto a decidere immediatamente se aderire o meno all'offerta proposta. Inoltre, si è osservato che proprio nella prima parte della telefonata, quella non soggetta a registrazione, venivano frequentemente utilizzate informazioni false e ingannevoli sull'identità del professionista, sulle caratteristiche e convenienza dell'offerta che portavano poi alla conclusione di un contratto dalle caratteristiche diverse.