

Attività di tutela del consumatore



competenza non è del Regolatore ma dell'autorità competente ai sensi della direttiva 2005/29", dovendosi configurare i rapporti tra i due corpi normativi in termini di complementarietà più che di specialità (Tar Lazio, 16 aprile 2019, n. 4922, PS10497-Vodafone-Rimodulazione tariffaria da 30 a 28 gg). Ciò implica che, nell'ordinamento interno, i rapporti tra gli articoli 70 e 71 del Codice delle comunicazioni elettroniche (che danno attuazione agli articoli 20 e 21 della direttiva servizio universale) e gli articoli 20, 22, 24, 25, lettera a), e 26, lettera f), del Codice del Consumo, non integrano un contrasto al quale debba applicarsi il principio di specialità (Tar Lazio, 30 luglio 2019, n. 10142, PS8355; Tar Lazio, 15 luglio 2019, n. 9317, PS545; Tar Lazio, 22 luglio 2019, n. 9700, PS9466/IP235).

Nel settore dei servizi finanziari, il giudice amministrativo ha escluso che la disciplina del Testo Unico Bancario (TUB) contenga una "disciplina specifica atta a garantire la piena tutela del consumatore nei confronti di qualunque professionista" e che siano rilevabili contrasti "tali da imporre ai professionisti, senza alcun margine di manovra, obblighi 'incompatibili' con quelli stabiliti dalla direttiva 2005/29"; ragione per cui i rapporti tra le due discipline sono stati configurati come complementari (Tar Lazio, 4 luglio 2019, n. 8748, PS10849; Tar Lazio, 1° agosto 2019, n. 10193, PS7752).

Il giudice si è mosso nel solco della complementarietà anche con riferimento al trasporto aereo, sul presupposto che "le norme del regolamento 261/04/CE, per quanto anche esse volte a garantire un adeguato livello di tutela del consumatore, non pongono una disciplina specifica e di dettaglio delle pratiche commerciali scorrette, limitandosi a definire il contenuto complessivo degli obblighi informativi generali gravanti sui vettori, senza alcuna previsione sulle modalità con cui tali obblighi vengono assolti e dunque su eventuali profili di ingannevolezza legati alle concrete scelte espositive" (Tar Lazio, 1° agosto 2019, n. 10192, PS10972; si cfr. anche Tar Lazio, 29 ottobre 2019, n. 12455; Tar Lazio, 29 ottobre 2019, n. 12456 - PS11237).



PROFILI SOSTANZIALI

Professionista

Con riferimento alla nozione di professionista, risulta confermato l'orientamento secondo cui tale qualifica deve essere riconosciuta in capo a tutti i soggetti che traggono uno specifico vantaggio economico dalla realizzazione della pratica commerciale, attraverso, ad esempio, meccanismi di *revenue sharing* (Tar Lazio, 22 luglio 2019, n. 9695, PS9465/IP234; Tar Lazio, 22 luglio 2019, n. 9700, PS9466/IP235) e all'operatore commerciale che si avvale dell'attività di ausiliari (CdS, 25 giugno 2019, n. 4357, PS9249; Tar Lazio, 3 giugno 2019 n. 7122, PS9943). Sul punto, si segnalano alcune pronunce che, conformemente alla giurisprudenza europea, hanno riconosciuto la responsabilità dell'*hosting provider* quando la piattaforma gestita dal professionista non svolge un

ruolo meramente tecnico e passivo, ma promuove e facilita la vendita "combinata" dei prodotti in essa pubblicizzati dai *partners* commerciali (CdS, 25 giugno 2019, n. 4359, PS10610/IP284; Tar Lazio, 4 luglio 2019, n. 8747, PS10780). Alla luce della pronuncia della Corte di Giustizia C-59/12 sono stati ricompresi nella nozione "dinamica" di professionista, adattabile in funzione della tipologia di "consumatore", anche "gli organismi di diritto pubblico incaricati di una missione generale". L'attività esercitata dal professionista non deve, infatti, essere necessariamente connotata da scopo di lucro. "Ciò che conta, [...] è che si tratti di una attività deputata allo scambio di beni o servizi, esercitata in maniera 'ordinaria', svolta con continuità, mediante una organizzazione tendenzialmente stabile (...)" (Tar Lazio, 3 giugno 2019 n. 7122, PS9943). Richiamando il principio della "continuità economica e funzionale" sviluppato in materia antitrust, il Consiglio di Stato ha altresì rilevato che "non vi sono ragioni per escludere che detti principi, elaborati nell'ambito delle

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2020

violazioni della disciplina antitrust, possano trovare applicazione anche in materia di pratiche commerciali scorrette, dovendosi ad essi riconoscere l'idoneità ad una tendenziale applicazione in ogni ambito in cui si presenti il rischio che la creazione di un distinto soggetto giuridico – che continua la medesima attività economica di quello che ha commesso l'illecito – sia funzionale ad escludere l'applicazione della sanzione” (CdS, 14 gennaio 2019, n. 320, PS6308).

Diligenza professionale

In tema di diligenza professionale, viene individuato nel principio di buona fede il parametro alla luce del quale deve essere definita la diligenza richiesta al professionista, che nei settori caratterizzati da una forte asimmetria informativa, quale, ad esempio, quello dei servizi finanziari, impone l'indicazione in maniera esaustiva delle condizioni contrattuali (CdS, 25 giugno 2019, n. 4359, PS10610/IP284; CdS, 25 giugno 2019, n. 3037, PS5130; CdS, 15 luglio 2019, n. 4976, PS9345; CdS, 7 marzo 2019, n. 1585, PS8312. Sulla diligenza professionale si veda anche CdS, 1° ottobre 2019, n. 6566, PS9617; Consiglio di Stato, 8 luglio 2019, n. 4763, PS9622; Tar Lazio, 31 maggio 2019, n. 6920, PS10211). Nei settori regolati, viene confermato l'orientamento secondo cui agli obblighi previsti dalla normativa di settore si aggiungono i doveri di diligenza professionale di fornire un'informativa adeguata e completa ai sensi del Codice del Consumo. Sicché il professionista non potrà limitarsi a rispettare la disciplina settoriale, ma “dovrà, in ogni caso, porre in essere quei comportamenti ulteriori che discendono comunque dall'applicazione del più generale principio di buona fede a cui si ispira tutta la disciplina a tutela del consumatore” (Tar Lazio, 1° agosto 2019, n. 10192, PS10972).

Consumatore medio

Secondo la giurisprudenza amministrativa, la nozione di “consumatore medio” ha carattere “dinamico” e si riferisce “ad un soggetto normalmente informato e ragionevolmente avveduto, tenuto conto delle caratteristiche del mercato in cui un tale tipo opera le proprie scelte (...)” (CdS, 14 ottobre 2019, n. 6984, PS4643; CdS, 19 febbraio 2019, n.1167, PS9526), con la conseguenza che tale

nozione non può “coincidere con una tipologia riconducibile ad un consumatore che abbia particolare dimestichezza e frequentazione di siti internet, che consentano al medesimo di ‘orientarsi’, con avveduta dimestichezza e con sicura pratica, tra ‘link’, ‘F.A.Q.’, ‘pop up’, rinvii da una ad altra sezione del sito” (Tar Lazio, 21 gennaio 2019, n. 781, PS9731).

Anche il cittadino che depositi gli abiti usati all'interno di appositi cassonetti, può essere considerato consumatore, in quanto rispetta le due condizioni necessarie “perché un soggetto possa qualificarsi come tale, ovvero: a) che sia una persona fisica; b) che agisca al di fuori di una attività commerciale, industriale, artigianale o professionale” (Tar Lazio, 3 giugno 2019, n. 7122, PS9943).

Pratiche commerciali scorrette

Dall'analisi delle pronunce rese nel 2019 emerge, in linea di continuità con il passato, che la nozione di pratica commerciale recata dal Codice del Consumo è ampia e tale da ricomprendere “tutti i comportamenti tenuti da professionisti che siano oggettivamente ‘correlati’ alla ‘promozione, vendita o fornitura’ di beni o servizi a consumatori, e posti in essere anteriormente, contestualmente o anche posteriormente all'instaurazione dei rapporti contrattuali”. In particolare “La condotta tenuta dal professionista può consistere in dichiarazioni, atti materiali, o anche semplici omissioni” (CdS, 19 febbraio 2019, n. 1167, PS9526; Tar Lazio, 15 luglio 2019, n. 9315, PS1750) e può riguardare non solo la decisione se acquistare o meno il prodotto, ma anche in che modo farlo e a quali condizioni (CdS, 7 marzo 2019 n. 1585, PS8312).

È stato altresì chiarito che il concetto di “prodotto”, ai fini dell'applicazione del Codice del Consumo, deve essere inteso in senso lato, tale da comprendere anche beni immateriali, quale può essere un servizio pubblico (Tar Lazio, 3 giugno 2019 n. 7122, PS9943).

Si conferma infine l'irrelevanza, ai fini dell'individuazione di una pratica commerciale scorretta, del numero di segnalazioni ricevute e di consumatori concretamente incisi dalla stessa, trattandosi di un illecito di mero pericolo (CdS, 20 novembre 2019, n. 7921, PS6975; CdS, 11 novembre 2019, n. 7699, PS7002; CdS, 25 ottobre 2019, n. 7296, PS7001; CdS, 8 luglio 2019, n. 4763, PS9622; CdS,

Attività di tutela del consumatore



2 ottobre 2019, n. 6036, PS1100; CdS, 2 dicembre 2019, n. 8227, PS9315; Tar Lazio, 18 novembre 2018, n. 13167, PS7061; Tar Lazio, 1° agosto 2019, n. 10192, PS10972; Tar Lazio, 19 settembre 2019, n. 11097, PS359; Tar Lazio, 1° agosto 2019, n. 10193, PS7752; Tar Lazio, 4 luglio 2019, n. 8747, PS10780; Tar Lazio, 30 luglio 2019, n. 10142, PS8355; Tar Lazio, 22 luglio 2019, n. 9695, PS9465/IP234; Tar Lazio, 22 luglio 2019, n. 9700, PS9466/IP235; Tar Lazio, 16 luglio 2019, n. 9401, PS11022).

L'illecito non deve presentare carattere reiterato, essendo sufficiente l'astratta ripetibilità della condotta non conforme a quella prescritta (CdS, 14 ottobre 2019, n. 6984, PS4643). Infatti, *“la ratio della disciplina in materia di pratiche scorrette è quella di salvaguardare la libertà di autodeterminazione del destinatario di un messaggio promozionale da ogni erronea interferenza che possa, anche solo in via teorica, incidere sulle sue scelte e sui riflessi economici delle stesse fin dal primo contatto pubblicitario”* (CdS, 2 dicembre 2019, n. 8227, PS9315 in cui si cita CdS, 15 luglio 2019, n. 4976, PS9345).

Pratiche ingannevoli

Quanto alle pratiche ingannevoli, la giurisprudenza amministrativa non si è discostata dall'orientamento secondo il quale l'obbligo di estrema chiarezza deve sussistere sin dal primo contatto e deve tradursi nella messa a disposizione del consumatore di tutti gli elementi essenziali a un'immediata percezione dei contenuti dell'offerta a esso rivolta (CdS, 14 ottobre 2019, n. 6984, PS4643), non valendo a sanare l'ingannevolezza il rinvio a ulteriori fonti di informazione (CdS, 2 ottobre 2019, n. 6036, PS1100; CdS, 23 maggio 2019, n. 3347, PS8714).

La completezza e la veridicità di un'offerta devono, infatti, essere valutate nel contesto del messaggio promozionale stesso e non sulla base di informazioni che il professionista renda disponibili a messaggio promozionale già avvenuto (Tar Lazio, 1° agosto 2019, n. 10193, PS7752; Tar Lazio, 15 luglio 2019, n. 9317; Tar Lazio, 4 luglio 2019, n. 8748, PS10849; Tar Lazio, 19 settembre 2019, n. 11097; Tar Lazio, 30 luglio 2019, n. 10142, PS8355).

Tra le informazioni essenziali ai fini della valutazione di completezza dell'offerta commerciale rientrano, oltre

al prezzo e allo sconto, le caratteristiche del prodotto e del servizio, nonché il ruolo del professionista (cfr., *ex multis*, CdS, 19 febbraio 2019, n. 1167, PS9526; Tar Lazio 2 maggio 2019, n. 5523, PS10766; Tar Lazio 29 aprile 2019, n. 5360, PS10772).

Particolare rilievo viene riservato anche alle modalità di presentazione, in quanto si ritiene che la chiarezza e completezza del messaggio pubblicitario debbano essere assicurate *“dalla giusta combinazione delle informazioni (esatte) espressamente fornite nel messaggio e di quelle eventualmente omesse”* (Tar Lazio, 3 giugno 2019, PS7186; sulle omissioni informative si cfr. CdS, 23 maggio 2019, n. 3347).

Con specifico riferimento alle recensioni *online*, il Consiglio di Stato ha osservato che esse, a prescindere dal fatto che non ne fosse garantita la veridicità, erano ingannevoli in quanto, a causa del loro contenuto particolarmente assertivo, erano idonee a influenzare i consumatori sin dal primo contatto, ingenerando il falso convincimento in merito alla loro affidabilità. *“A nulla vale in contrario considerare che fosse stato predisposto un apposito disclaimer, atteso che il medesimo, come apparato dall'Autorità, non era immediatamente visualizzabile, occorrendo all'uopo raggiungere una specifica sezione del sito accessibile solo attraverso alcune schermate”* (Consiglio di Stato, 15 luglio 2019, n. 4976, PS9345).

In tema di garanzia legale, il Consiglio di Stato ha sostenuto che integra gli estremi di una pratica aggressiva *“(…) il comportamento del professionista che, tramite messaggi incompleti e prassi non univoche e prive della necessaria chiarezza informativa, sia in grado di indurre in errore il consumatore in ordine alla sussistenza, alla durata della garanzia, inducendolo ad acquisire servizi di garanzia convenzionale corrispondenti o addirittura inferiori a quella spettante già ex lege”*. Di conseguenza *“(…) i professionisti devono esporre in modo chiaro, comprensibile e tempestivo le informazioni rilevanti di cui i consumatori hanno bisogno per fare una scelta informata e non possono indurli in errore sull'assistenza post-vendita, sul diritto di sostituzione o riparazione ai sensi della direttiva 1999/44/CE e sui diritti aggiuntivi offerti a un costo aggiuntivo”* (CdS, 23 maggio 2019, n. 3347, PS8714).

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2020

Pratiche aggressive

Ai fini della rilevanza di una pratica aggressiva, sono necessari l'elemento strutturale rappresentato dagli atti di molestia, coercizione o indebito condizionamento e l'elemento funzionale consistente nell'effetto distorsivo che la pratica induce sulla libertà di scelta del consumatore (Tar Lazio, 12 marzo 2019, n. 3252, PS10620; Tar Lazio, 12 marzo 2019, n. 3313, PS9879). Secondo il Consiglio di Stato, l'"indebito condizionamento" comprende tutti i casi in cui, in assenza di molestie o coercizione, sia rinvenibile lo "sfruttamento, da parte del professionista, di una posizione di potere rispetto al consumatore per esercitare una pressione tale da limitare notevolmente la capacità del consumatore di prendere una decisione consapevole" (Cds, 11 dicembre 2017, n. 5795, PS8942; Tar Lazio, 18 gennaio 2019, n. 701, PS9877). Ciò che rileva è l'idoneità della pratica a incidere non tanto sulla possibilità di acquisire gli elementi conoscitivi necessari ad assumere una decisione consapevole, ma sulla volontà stessa di assumere quella decisione, pur in presenza di un giudizio negativo sulla sua convenienza. Né a escludere il carattere aggressivo di una pratica può valere l'entità del pregiudizio in concreto subito dai consumatori, poiché l'effetto di condizionamento può essere anche meramente potenziale, trattandosi di un illecito di mero pericolo e non di danno (Cds, 3 giugno 2019, n. 3723, PS9694; Tar Lazio 27 marzo 2019 n. 4062). In applicazione di tali criteri, nell'ambito della condotta concernente la richiesta da parte di alcune società di autonoleggio di una somma molto elevata, a titolo di deposito cauzionale, è stato considerato aggressivo "lo sfruttamento da parte del professionista della posizione di asimmetria e di oggettiva debolezza nella quale viene a trovarsi il consumatore, il quale, proprio per sottrarsi al disagio, non preventivato, di vedersi bloccare una rilevante somma sul plafond della propria carta di credito, utilizzabile ad altro scopo nel segmento temporale in cui si svolge il rapporto contrattuale con la società emittente, potrebbe essere indotto all'acquisto di prodotti accessori, assicurativi e non, prospettati dall'operatore quale unica soluzione alternativa alla costituzione della riserva" (Tar Lazio, 18 gennaio 2019, n. 701, PS9877; Tar Lazio, 12 marzo 2019, n. 3313, PS9879).

Nell'ambito dell'attività di recupero dei crediti è stata riconosciuta aggressiva la pratica "consistente (...) nel citare in giudizio i consumatori per le modeste somme che da loro si assumono dovute davanti ad un Giudice non determinato in base al foro del consumatore, ma vantaggioso per l'azienda. In questo modo, infatti, il consumatore, anche se convinto di aver ragione, si determinerà più facilmente a pagare, piuttosto che ad affrontare un contenzioso di costo quasi sicuramente maggiore. Si realizzano quindi i due elementi richiesti per configurare una pratica scorretta, ovvero quello strutturale dell'indebito condizionamento del consumatore e quello funzionale dell'effetto distorsivo della pratica sulla sua libertà di scelta" (Cds, 25 giugno 2019, n. 4357, PS9249). Nel settore delle comunicazioni è stato osservato che "[non] possono esservi dubbi in ordine all'ascrivibilità del c.d. enrichment a una pratica aggressiva, avendo in proposito l'Autorità ravvisato la scorrettezza dell'attività del professionista nei confronti del consumatore non nel mero meccanismo di trasferimento dei dati bensì dalla predisposizione di una procedura priva, da un lato, di qualsiasi autorizzazione espressa e verificata del cliente allo specifico pagamento (...) e, dall'altro, di qualsiasi verifica preventiva da parte dell'operatore telefonico circa la effettiva volontà negoziale del cliente, che dovrà se del caso, prendersi l'onere di disdire il servizio a seguito degli SMS inviati solo successivamente" (Tar Lazio, 22 luglio 2019, n. 9700, PS9466/IP235).

Si è inoltre sancito che rientra nella nozione di fornitura non richiesta, di cui all'articolo 26, comma 1, lettera f) del Codice del Consumo, la condotta consistente nella commercializzazione di schede telefoniche sulle quali erano preimpostati e preattivati servizi di navigazione internet e di segreteria telefonica, senza che l'utente avesse ricevuto informazioni in ordine all'esistenza di tali servizi e alla loro onerosità, e i cui costi di utilizzo venivano addebitati all'utente se tali servizi non fossero stati disattivati su sua espressa richiesta. Per il Consiglio di Stato, ai fini della configurabilità di una pratica commerciale di per sé aggressiva assume rilievo il fatto che "(...) la parte debole non sia stata informata in ordine alla preimpostazione dei servizi" (Cds, 25 ottobre 2019, n. 7296, PS7001; Cds, 11 novembre 2019, n. 7699, PS7002).

Attività di tutela del consumatore



Pubblicità occulta

Continua a essere affermato il carattere particolarmente insidioso della pubblicità occulta che, fondandosi su un'informazione apparentemente disinteressata e neutrale, cela la sua vera funzione di promozione del prodotto e intacca le risorse critiche alle quali il pubblico può ricorrere in presenza di una pubblicità palese; ragione per cui va ricondotta nel novero delle pratiche ingannevoli (CdS, 4 giugno 2019, PS8967; CdS, 30 aprile 2019, n. 2814, PS8272).

In presenza di una pubblicità occulta, l'Autorità deve verificare, in primo luogo, l'esistenza di uno scopo promozionale mediante la prova del "rapporto di committenza" o, in sua assenza, attraverso "altri elementi presuntivi, gravi, precisi e concordanti (segnatamente: il contenuto grafico e testuale del messaggio, le modalità di presentazione del prodotto, lo stile enfatico, et similia)"; deve poi stabilire, ai fini della riconoscibilità del messaggio, "se l'operatore pubblicitario abbia effettivamente adottato tutti gli accorgimenti necessari a consentire ai destinatari di distinguere agevolmente tale pubblicità dalle altre forme di comunicazione al pubblico" (CdS, 4 giugno 2019, PS8967). Ricadono nel divieto di pubblicità occulta sia il "c.d. product placement che si concreta nella ripetuta esibizione, in modo apparentemente casuale, all'interno di un film o di una trasmissione televisiva, di prodotti o di servizi i cui marchi risultano ben riconoscibili, sia la pubblicità c.d. 'redazionale', quella cioè rivolta al pubblico con le ingannevoli sembianze di un normale servizio giornalistico" (CdS, 30 aprile 2019, n. 2814, PS8272).

Disciplina sui diritti dei consumatori

L'attività delle agenzie di viaggi online, che offrono solo un servizio di ricerca e confronto dei predetti servizi e/p di viaggio disponibili sul mercato, nonché un servizio di intermediazione per l'acquisto dei prodotti selezionati dall'utilizzatore che, poi, contrae direttamente con il fornitore, non rientra nell'esclusione di cui all'articolo 47 del Codice del Consumo, in quanto si tratta di attività diversa da quella svolta dai tour operator che forniscono i pacchetti viaggio o il trasporto (Tar Lazio, 29 aprile 2019, n. 5360, PS10772).

Richiamando la sentenza della Corte di Giustizia, 2 marzo 2017, n. 568, il giudice amministrativo ha osservato che "La nozione di 'tariffa di base', di cui all'art. 21 direttiva 2011/83/UE, sui diritti dei consumatori, dev'essere interpretata nel senso che il costo di una chiamata relativa a un contratto concluso, effettuata su una linea di assistenza telefonica gestita da un professionista, non può eccedere il costo di una chiamata verso un numero fisso geografico o verso un numero di cellulare standard (...)". È stato altresì ritenuto che "I professionisti dovranno invece evitare in particolare quei numeri telefonici tramite i quali finanziano o coprono in parte i costi dei call center o traggono ulteriore profitto dalle chiamate condividendo le entrate con gli operatori delle telecomunicazioni, per esempio i numeri per servizi a tariffa maggiorata (PRS)" (Tar Lazio, 29 aprile 2019, n. 5360, PS10772).

Quanto alle informazioni da fornire al consumatore, ai sensi dell'articolo 49 del Codice del Consumo, è stato ribadito che "la collocazione dell'indirizzo geografico all'interno di un documento di consultazione eventuale come le condizioni di vendita non costituisce una modalità idonea a rendere al consumatore l'informativa in questione in modo chiaro ed evidente, prima che lo stesso sia vincolato da un contratto a distanza; tale indirizzo deve essere sempre indicato dagli operatori online che sono anche tenuti a rendere disponibili ai consumatori gli estremi dei mezzi di comunicazione a distanza menzionati nella stessa lettera c) del citato art. 49 del Codice (telefono, fax, email) che utilizzano per le attività di marketing". (Tar Lazio, 2 maggio 2019, n. 5524, PS10768).

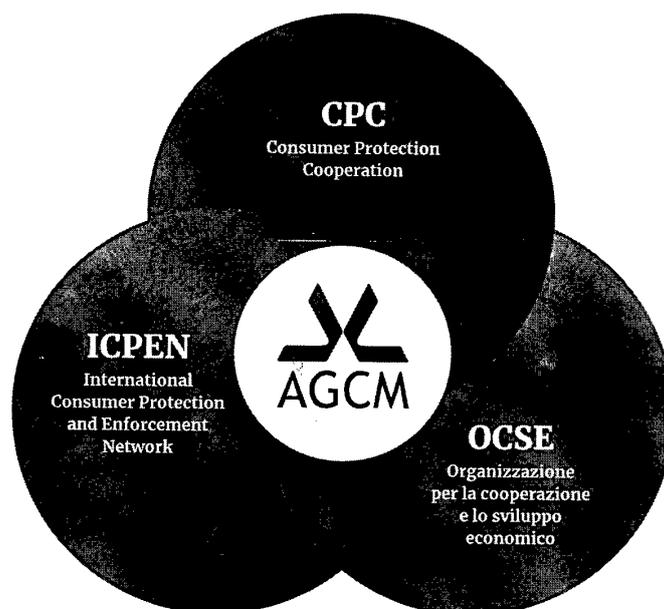
Non integra una violazione dell'art. 62 del Codice del Consumo per credit card surcharge la condotta che non si concretizza nell'imposizione di un prezzo più alto a seconda del metodo di pagamento prescelto, "bensì nella omissione della rilevante informazione che il prezzo offerto di default come scontato è ottenibile soltanto pagando con una determinata carta e che, diversamente, il prezzo sarebbe quello comunemente praticato sul mercato (...): omissione che può indurre il consumatore, abbagliandolo con una offerta solo apparentemente conveniente, ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso" (Tar Lazio, 4 luglio 2019, n. 8747, PS10780).

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2020

4.

Attività internazionale in materia di tutela del consumatore

Per quanto concerne l'attività internazionale nel settore della tutela dei consumatori, anche nel 2019 l'Autorità ha assunto un ruolo rilevante sia in ambito europeo che internazionale.



INIZIATIVE A LIVELLO UE

Seminari, workshop e riunioni del Comitato CPC

L'Autorità ha partecipato ai lavori dell'*High-level Policy Seminar on the Future EU Consumer Policy Priorities*, in cui è stata condivisa la necessità di un approccio più ambizioso alla politica dei consumatori dell'UE nei mercati digitali in modo che: i) sia assicurato il rispetto, da parte delle piattaforme globali, delle norme comunitarie sulla protezione dei consumatori, inclusi i diritti e gli standard

di sicurezza; ii) siano sviluppati nuovi approcci come la coregolamentazione, la responsabilità delle imprese digitali come modo per aumentare la fiducia dei consumatori; iii) siano fornite ai consumatori informazioni sull'impronta ecologica dei prodotti (durata, disponibilità di pezzi di ricambio, possibilità di riparazione) per consentire loro un consumo sostenibile e sia intensificato l'*enforcement* in caso di false dichiarazioni ecologiche (c.d. *greenwashing*). Nell'ambito delle riunioni di comitato CPC, poi, è stato illustrato lo stato di avanzamento della proposta della Commissione *A new deal for consumers* [COM(2018) 183 final], che ha portato all'adozione, il 27 novembre 2019, della direttiva (UE) 2019/2161.

Attività di tutela del consumatore



FOCUS La direttiva (UE) 2019/2161 per una migliore applicazione e modernizzazione della protezione dei consumatori dell'UE

Le principali innovazioni introdotte dalla direttiva sono dirette ad assicurare l'efficacia delle regole vigenti rispetto alle sfide dell'economia digitale. Si segnalano:

- la previsione di un massimo edittale non inferiore al 4% del fatturato annuo realizzato dal professionista nei Paesi interessati, in caso di "infrazioni diffuse e di infrazioni diffuse aventi una dimensione unionale" di cui al Regolamento (UE) 2017/2394;
- la possibilità per i Paesi membri di regolare in modo più stringente la disciplina dei contratti conclusi fuori dai locali commerciali, purché le restrizioni siano giustificate da ragioni di ordine pubblico o di protezione della vita privata;
- l'estensione dell'ambito di applicazione della direttiva 2011/83/UE ai 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, oltre alla previsione di obblighi informativi supplementari per i contratti conclusi sulle piattaforme *online*.

Il termine ultimo di recepimento della direttiva è fissato al 28 novembre 2021.

In sede di Comitato è stato anche scelto l'oggetto dello *sweep* 2019, da svolgersi nel corso del 2020, i *delivery issues*, ossia le problematiche legate ai siti internet di vendita di dispositivi elettronici, capi di abbigliamento e beni di arredamento, per verificare la chiarezza, correttezza e comprensibilità delle informazioni sui dettagli relativi alle modalità di consegna, al diritto di recesso e alla garanzia legale e al rispetto del Regolamento (UE) 2018/302, recante misure volte a impedire i blocchi geografici ingiustificati e altre forme

di discriminazione basate sulla nazionalità, sul luogo di residenza o sul luogo di stabilimento dei clienti nell'ambito del mercato interno (c.d. *geoblocking*). Inoltre, sono stati esaminati vari profili applicativi del Regolamento (UE) 2017/2394, sulla cooperazione tra le Autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori (che abroga l'attuale Regolamento CE 2006/2004), in vista della sua entrata in vigore dal 17 gennaio 2020. In particolare, è stato affrontato il tema del c.d. *mystery shopping*.

Mystery shopping

Consiste nel potere di un'Autorità di acquistare beni o servizi effettuando operazioni campione, ove necessario in forma anonima, al fine di individuare le infrazioni intra-UE, le infrazioni diffuse e le infrazioni diffuse aventi una dimensione unionale e raccogliere le relative prove, compreso il potere di ispezionare, osservare, esaminare, smontare o testare beni o servizi.

Si sono svolte anche apposite sessioni di formazione sulle funzionalità del nuovo *database* sulla piattaforma IMI (*Internal Market Information System*) che offre alle

Autorità competenti strumenti di mutua assistenza (richieste di informazioni, richieste di misure di esecuzione, azioni coordinate, segnalazioni, ecc.).

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2020

Infine, l'Autorità ha partecipato ai lavori per l'adozione dell'UCTD *Guidance*, adottata dalla Commissione il 22 luglio 2019 (*Orientamenti sull'interpretazione e sull'applicazione della direttiva 93/13/CEE del Consiglio concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori*), che raccoglie l'ampia giurisprudenza della Corte di Giustizia sulla menzionata direttiva, nonché a un *workshop* sulle problematiche emerse in sede di prima applicazione della direttiva (UE) 2015/2302, relativa ai pacchetti turistici e ai servizi turistici collegati.

Sweep 2019

Lo *sweep* UE, avviato a fine 2018 e condotto nel 2019, ha riguardato il settore tecniche illecite di c.d. *drip pricing* ("prezzi a goccia"). Più precisamente, l'Autorità ha svolto indagini su siti internet di prenotazione e vendita di eventi ricreativi per il tempo libero, sui siti di consegna di cibi a domicilio e su siti di autoricambi per l'automobile. Gli approfondimenti sui siti *web* oggetto di indagine sono ancora in corso.

Azione comune nei confronti di Airbnb

Nel luglio 2019 si è conclusa l'azione comune nei confronti di Airbnb, a seguito dell'invito formulato dalla Commissione europea e dalle Autorità per la tutela dei consumatori dell'UE a luglio 2018, a esito della quale la piattaforma ha migliorato e chiarito esaurientemente le modalità di presentazione delle offerte di alloggio ai consumatori, con particolare riguardo al prezzo totale, comprensivo di tutti gli oneri e supplementi obbligatori applicabili (servizi, spese di pulizia, tasse locali); all'indicazione del soggetto che immette l'offerta sul mercato (privato o professionista); all'accessibilità, sul sito *web*, del *link* alla piattaforma per la risoluzione delle controversie *online*. Airbnb ha, inoltre, rivisto alcune condizioni generali di servizio.

Azione comune nei confronti di Booking.com

L'Autorità ha partecipato attivamente all'azione comune svolta riguardo agli impegni *EU-wide* proposti da Booking.com all'inizio del 2019. Tale azione ha condotto all'accettazione di impegni che modificheranno le modalità di prospettazione delle offerte degli alloggi, degli sconti e dei prezzi, in linea con i principi della direttiva sulle pratiche commerciali scorrette (UCPD). In particolare, Booking.com mostrerà chiaramente sulla pagina dei risultati di ricerca i casi in cui il *ranking* dell'offerta dipende dai pagamenti fatti al professionista, non presenterà come sconti le comparazioni di offerte relative a circostanze differenti, riferirà gli sconti al prezzo che sarebbe stato normalmente applicato nelle circostanze specificate dal consumatore nei parametri di ricerca, indicherà un prezzo inclusivo di tutti i costi prevedibili e inevitabili che il consumatore dovrà pagare, qualificherà accuratamente i *claim* di popolarità e disponibilità degli alloggi, non porrà gli alloggi esauriti in posizioni predeterminate, differenzierà gli *host* che agiscono nell'ambito della propria attività professionale dai privati.

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

A completamento del progetto bilaterale TMSIS tra l'Autorità e l'UOKiK (Autorità di tutela dei Consumatori della Polonia), teso a rafforzare la cooperazione reciproca e affinare l'efficacia degli strumenti di *enforcement* e di indagine, una delegazione dell'Autorità, nell'ambito della conferenza finale organizzata dall'UOKiK nell'aprile 2019, ha illustrato gli esiti dell'attività di *sweep* realizzata sui siti e sulle piattaforme di *e-commerce* nel settore turistico, per confrontarli con gli esiti di un'omologa attività realizzata dall'UOKiK.

Attività di tutela del consumatore



INIZIATIVE A LIVELLO INTERNAZIONALE

ICPEN International Consumer Protection and Enforcement Network

L'ICPEN è il *forum* internazionale che riunisce le Autorità pubbliche incaricate dell'applicazione della normativa nazionale in materia di tutela dei consumatori, che conta ormai oltre 50 membri e numerosi osservatori. Esso sviluppa e promuove migliori pratiche per il contrasto delle pratiche commerciali scorrette nei rapporti di consumo e favorisce un più intenso coordinamento delle attività investigative transfrontaliere.

L'Autorità ha continuato a contribuire attivamente ai lavori dell'ICPEN, in qualità di membro del comitato consultivo che assiste la Presidenza nella definizione e nell'attuazione degli obiettivi di medio e lungo periodo della rete.

Di particolare interesse risulta la riflessione sviluppata sulle *azioni congiunte*: una pluralità di Autorità nazionali coordinano le proprie iniziative istruttorie in relazione a talune condotte di impresa, suscettibili di pregiudicare gli interessi dei consumatori in diverse giurisdizioni.

Lo sviluppo del commercio elettronico consente agli operatori meno scrupolosi di sfruttare i limiti territoriali delle giurisdizioni nazionali per sottrarsi alle conseguenze sanzionatorie delle proprie condotte illecite. L'efficace repressione delle pratiche commerciali scorrette e il ristoro delle posizioni giuridiche soggettive dei consumatori da esse negativamente incise in un contesto multigiurisdizionale, richiedono infatti risposte teleologicamente e cronologicamente coordinate da parte delle Autorità competenti. L'esperienza maturata in sede ICPEN – che ha visto alcune Autorità coordinare il lavoro della rete per richiedere ad alcune imprese multinazionali di modificare le condizioni generali di contratto da esse applicate per la fornitura di servizi digitali ai consumatori – potrà costituire un utile modello procedimentale per future iniziative congiunte. L'Autorità ha partecipato alle conferenze e ai seminari organizzati dalla Presidenza dell'ICPEN, nel corso dei quali sono stati approfonditi i temi della tutela

del consumatore digitale, della responsabilità delle piattaforme *online* nel settore turistico e dello sfruttamento commerciale dei *big data*, con particolare riferimento agli aspetti di intersezione tra la tutela della *privacy* e la tutela del consumatore. L'Autorità ha presentato la propria esperienza applicativa: le azioni intraprese nel settore della rivendita dei biglietti per eventi sportivi e musicali di grande richiamo e il contrasto delle pratiche commerciali scorrette in relazione alla fornitura di servizi digitali prestati in assenza di un corrispettivo monetario.

OCSE – Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico

L'Autorità ha partecipato alle riunioni del Comitato per la protezione dei consumatori presso l'OCSE.

Nella **riunione di aprile** i temi principali affrontati sono stati gli assistenti digitali (DA), ossia gli apparecchi in grado di ricevere e gestire comandi vocali anziché tramite un supporto digitale, e il c. d. *secondary ticketing*. Gli assistenti digitali potrebbero rappresentare un cambiamento rilevante nelle modalità di acquisto da parte dei consumatori, consentendo di registrare costantemente informazioni dei consumatori e potenzialmente di associarle ad altri dati forniti da ulteriori apparecchi digitali (ad esempio, elettrodomestici intelligenti, orologi o braccialetti digitali che rilevano il battito cardiaco). Detti strumenti presentano vari vantaggi in termini di efficacia, rapidità e accuratezza delle decisioni, ma sono esposti a rischi di manipolazione, di attentati alla *privacy*, di esternalità negative (ad esempio, l'uso dei dati personali per altri scopi). Per scongiurare siffatti rischi e l'eventualità che le modalità di attuazione delle scelte dei consumatori non siano trasparenti, sono auspicabili sia interventi regolatori sull'obbligo di neutralità e sull'esclusione di alcuni dati tra quelli elaborati dai DA, sia misure dirette a favorire la concorrenza tra assistenti vocali, assicurando trasparenza sui parametri usati nelle decisioni di acquisto e riducendo gli *switching cost* (i.e., garantendo la portabilità dei dati e l'interoperabilità tra sistemi). È stata, pertanto, suggerita la ricerca di sinergie

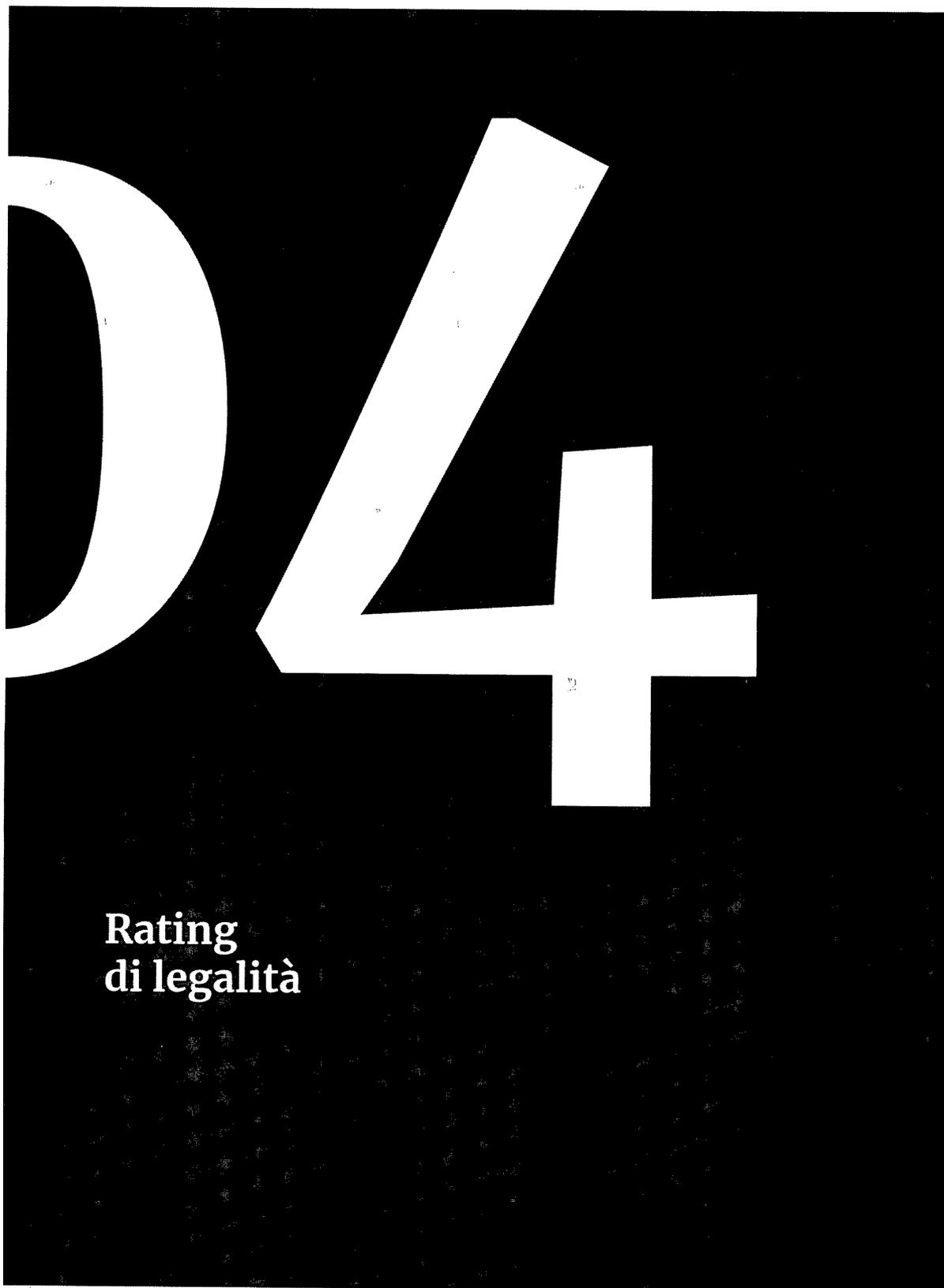
Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2020

e di un approccio coordinato tra le attività in materia di protezione del consumatore e tutela della concorrenza. Sono state approfondite le questioni che numerose Autorità di tutela del consumatore stanno affrontando in tema di *secondary ticketing*. A fronte di una sistematica scarsità dal lato dell'offerta, si registra l'acquisto di grandi quantità di biglietti da parte di operatori di *secondary ticketing*, che poi ripropongono i biglietti *online* a prezzi maggiorati. In fase di rivendita, molti operatori adottano pratiche scorrette, quali *drip pricing*, mancata indicazione del valore facciale del biglietto, mancata specificazione del posto esatto. Molte delegazioni hanno riscontrato la necessità di una integrazione tra protezione del consumatore e tutela della concorrenza al fine di migliorare le condizioni di offerta dei biglietti nel mercato primario.

Nella **riunione di ottobre** sono state oggetto di discussione le metodologie per misurare il danno per i consumatori (personale o strutturale; finanziario e non finanziario; evidente e "nascosto", ecc.) in presenza di pratiche commerciali scorrette. Sono state presentate le esperienze di diversi Paesi e casi di studio, per confrontare gli strumenti sinora utilizzati e disponibili. I prossimi passi potrebbero essere rappresentati dallo sviluppo di

una metodologia, di una guida o di una standardizzazione che permettano anche delle analisi comparate.

La **tavola rotonda sulle iniziative legislative** per migliorare la cooperazione nei casi transfrontalieri ha consentito di condividere e discutere gli schemi giuridici di maggior successo per superare gli ostacoli alla cooperazione in materia di applicazione transfrontaliera. L'Autorità ha sottolineato la necessità di favorire lo scambio di esperienze anche in ambiti diversi (quali concorrenza e gestione dei dati personali). Un gruppo consultivo ristretto elaborerà un progetto di guida legislativa comune. Sono stati presentati, infine, i risultati preliminari di uno studio sperimentale condotto da una società di ricerca irlandese, che mostrano un'ostilità dei consumatori all'uso di prezzi personalizzati, derivante dalla crescente sfiducia nei confronti delle piattaforme *online* e dell'uso che queste fanno dei dati. Ciò ha conseguenze anche in materia di concorrenza, perché la sfiducia dei consumatori può estendersi a meccanismi di discriminazione di prezzo, che sono tuttavia normali - e anche efficienti - in un'economia di mercato. L'Autorità ha invitato a tenere conto di queste implicazioni in eventuali raccomandazioni di *policy*.



**Rating
di legalità**

PAGINA BIANCA



1. Dati di sintesi

L'istituto del *Rating* di Legalità, introdotto dall'articolo 5-ter del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1 (*Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività*), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, è volto alla promozione e all'introduzione di principi di comportamento etico in ambito aziendale, tramite l'assegnazione di un riconoscimento – misurato in “stellette” – indicativo del rispetto della legalità delle imprese e, più in generale, del grado di attenzione riposto dalle stesse nella corretta gestione del proprio *business*. Con propria delibera del 14 novembre 2012, l'Autorità ha adottato il relativo Regolamento attuativo (di seguito, anche, il Regolamento), da ultimo modificato il 15 maggio 2018.

L'indicatore, in forma sintetica, del particolare livello di *compliance* delle imprese è attribuito su istanza di parte ed è costituito da un punteggio compreso tra un minimo di una ★ e un massimo di tre stellette ★★★. L'impresa può ottenere una stelletta quando risponda ai requisiti minimi previsti dall'art. 2 del Regolamento, potendo però vedersi riconosciuto un incremento di un “+” per ogni requisito aggiuntivo che essa dichiara di osservare, in forza dell'adesione a protocolli di legalità, dell'iscrizione in *white list*, dell'adozione di codici di autoregolamentazione, modelli organizzativi o forme di CSR (*Corporate Social Responsibility*) riportati all'art. 3 del medesimo Regolamento.

Nel corso del 2019 si conferma un *trend* sempre in ascesa che ha visto la conclusione di 4108 procedimenti in materia di *rating* di legalità (al netto delle archiviazioni delle istanze improcedibili), con un incremento del 6% circa rispetto ai 3887 procedimenti dell'anno precedente. Nel periodo di riferimento le aziende che hanno conseguito il *rating* di legalità, che ha durata di due anni ed è rinnovabile su richiesta, sono state 2827, mentre 196 quelle che hanno ottenuto un incremento del punteggio. In costante crescita anche i rinnovi del

rating: 973 nel 2019 contro i 691 dell'anno precedente e i 438 del 2017, a conferma che le imprese in possesso della certificazione di legalità mantengono nel tempo una gestione d'impresa improntata all'etica e alla legalità. Nel 2019 sono stati, invece, chiusi 70 procedimenti con un diniego dell'attribuzione/rinnovo (in diminuzione rispetto ai 94 del 2018 e ai 121 del 2017) in seguito al riscontrato mancato possesso dei requisiti di cui all'art. 2, comma 2, del Regolamento. In continuità con l'attività svolta nell'anno precedente, l'Autorità ha rivolto specifica attenzione all'accertamento della veridicità delle dichiarazioni effettuate dalle imprese, provvedendo a trasmettere gli atti alla Procura della Repubblica di Roma, per gli eventuali adempimenti di competenza (*ex art. 76, comma 1 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 recante Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa*) nel caso di dichiarazioni false e mendaci da parte del legale rappresentante dell'impresa.

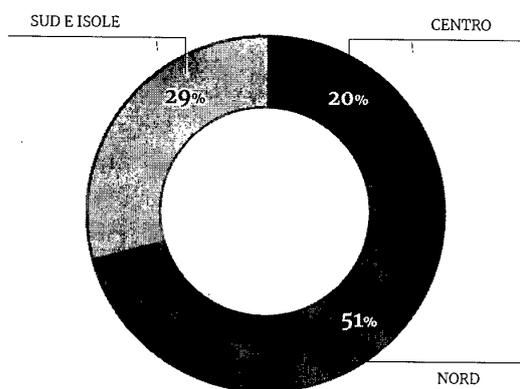
È opportuno evidenziare che in fase successiva all'attribuzione del *rating* viene effettuata un'attività di monitoraggio sul mantenimento dei requisiti delle imprese, anche grazie alla collaborazione con la Guardia di Finanza per la verifica di profili di rilevanza fiscale e contributiva. A seguito di queste verifiche l'Autorità ha revocato e/o annullato il *rating* in 41 casi e, per un'impresa, ha sospeso il *rating* già attribuito.

L'Autorità, in un'[apposita sezione](#) del proprio sito istituzionale, pubblica e tiene costantemente aggiornato l'elenco delle imprese titolari di *rating*.

Per quanto riguarda la **distribuzione geografica** delle imprese che hanno richiesto il *rating* di legalità, nel 2019 si sono consolidate le tendenze già emerse negli anni scorsi. Come emerge dal grafico che segue, circa il 51% delle richieste proviene da imprese aventi sede legale nel nord Italia, il 20% dal centro della penisola e il 29% dal sud e dalle isole.

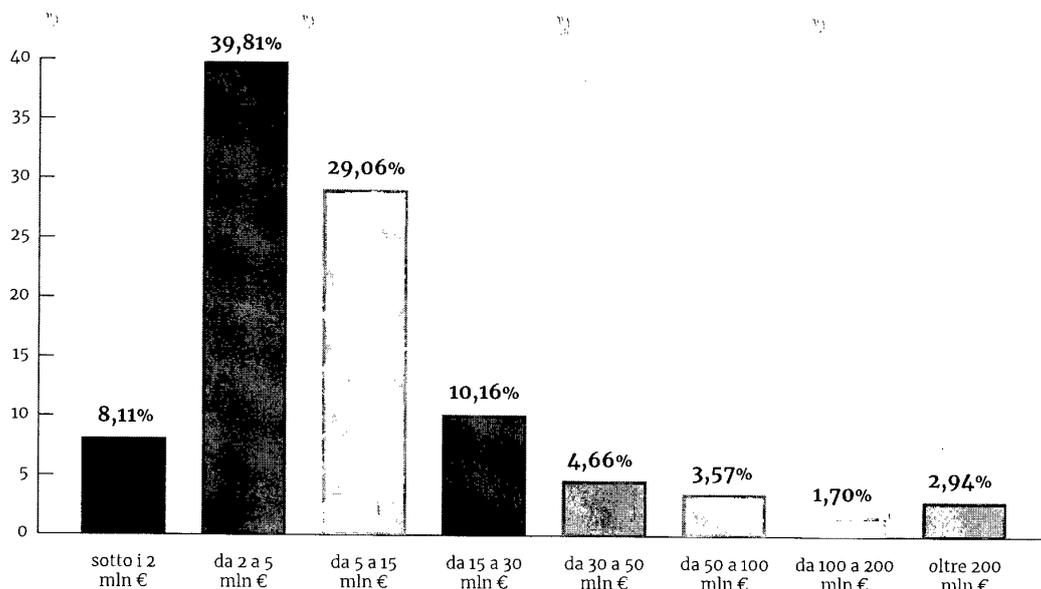
Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2020

Distribuzione delle imprese per provenienza geografica



Le società richiedenti il *rating* si distinguono anche per dimensione: il grafico sotto mostra che la maggior parte delle istanze ricevute nel 2019 proviene da imprese che si collocano nella classe di fatturato tra i due e quindici milioni di euro mentre meno del 5% giunge da imprese con fatturati molto elevati (da 100 milioni di euro) e, in alcuni casi, fa parte di grandi gruppi societari nazionali e internazionali. L'8% circa delle imprese, invece, non possedeva il requisito minimo di fatturato per richiederlo (2 milioni di euro).

Distribuzione delle imprese richiedenti per classi di fatturato (in mln di euro)



Rating di legalità

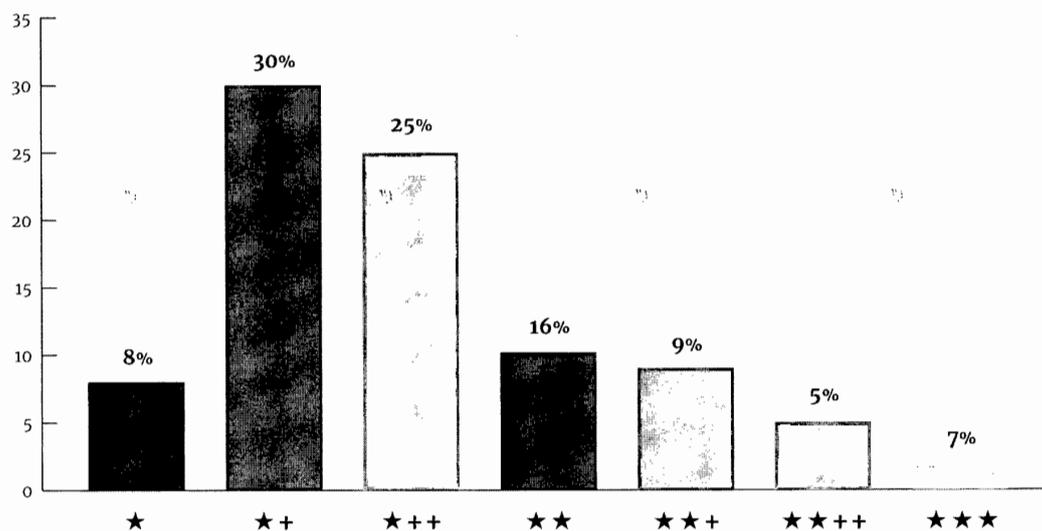


Con riguardo alla **tipologia di attività economica svolta**, si osserva che il 37% circa delle imprese opera nel settore dell'industria manifatturiera, il 18% in un settore notoriamente "sensibile" come quello dell'edilizia e il 13% nel commercio. Seguono società operanti nei servizi alle imprese (6,5%), nelle attività professionali, scientifiche e tecniche (4%) e altre.

Al 31 dicembre 2019 ammonta complessivamente a 7306 il numero delle imprese provviste di

certificazione di legalità. Verificando la **distribuzione del punteggio** tra le suddette imprese, si evince che più del 90% del campione ha adottato volontariamente azioni e strumenti, politiche e strategie orientate ad un *business* responsabile. Infatti, il 55% delle imprese si attesta nel range tra ★+ e ★++; il 30% di imprese rientra nel range tra ★★ e ★+++ e il 7% delle imprese ha ricevuto il punteggio massimo, come rappresentato dal grafico seguente.

Distribuzione delle imprese titolari di rating al 31 dicembre 2019 per punteggio



Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2020

2.

L'attività svolta

L'enforcement del *rating* di legalità, esplicandosi attraverso il vaglio dei soggetti rappresentanti apicali dell'impresa, oltre che sull'assenza di cause ostative in capo alla stessa, ha come scopo quello di promuovere, mediante un meccanismo premiale, una gestione d'impresa improntata all'etica e alla legalità. A beneficiarne sono non soltanto le imprese richiedenti, ma anche le stazioni appaltanti e gli istituti creditizi, che possono fruire dei risultati delle verifiche già compiute dall'Autorità, oltre che la generalità dei consumatori nei confronti dei quali il *rating* di legalità può rappresentare garanzia istituzionale di affidabilità e comportamento responsabile.

Disciplina e prassi ne fanno l'ingranaggio di un sistema virtuoso in cui la legalità e la correttezza, da una parte agevolano l'affidamento di lavori, forniture o servizi pubblici, potendo comportare l'alleggerimento degli oneri informativi a carico dell'offerente e l'applicazione di premialità in sede di aggiudicazione (preferenza in graduatoria, punteggio aggiuntivo o riserva di quota delle risorse finanziarie allocate); dall'altra, favoriscono l'accesso al credito bancario (cfr. art. 4 del decreto ministeriale MEF-MISE 20 febbraio 2014, n. 57, che stabilisce le modalità in base alle quali si tiene conto del *rating* di legalità ai fini della concessione di finanziamenti da parte delle pubbliche amministrazioni e di accesso al credito bancario).

Si evidenzia che più della metà delle imprese che hanno presentato domanda di attribuzione nel 2019 (55%) ha dichiarato espressamente di partecipare ad appalti pubblici. Parimenti, la Banca d'Italia ha rilevato, oltre al netto aumento di titolari del *rating* di legalità finanziati

dal circuito bancario, la riduzione dei tempi d'istruttoria dei finanziamenti nonché il miglioramento delle condizioni economiche e di erogazione dei medesimi (comunicato stampa del 31 dicembre 2019 su dati 2018). L'intensificarsi del dialogo con le imprese ha indotto l'Autorità a perfezionare procedure e forme di comunicazione, all'insegna della semplificazione e della chiarezza. L'Autorità ha, infatti, realizzato una piattaforma *online* – disponibile sul sito istituzionale a partire dal mese di ottobre 2019 – che ha consentito alle imprese di comunicare all'Autorità in modo più semplice e veloce tutti i dati necessari per ottenere il *rating* e le variazioni societarie. Il canale primario è quindi divenuto il *WebRating*, cui si accede con credenziali personalizzate, che permette l'inserimento dei dati secondo percorsi intuitivi, veloci e guidati nei singoli passaggi. In particolare, i dati sono via via salvati dal sistema, con la possibilità di tornarvi in momenti diversi e l'invio della domanda avviene direttamente dal *web*, così come la verifica in tempo reale, da parte delle imprese, dello stato del singolo procedimento, in un'ottica di trasparenza e collaborazione reciproca.

Oggetto di continuo aggiornamento sono, altresì, le FAQ, risposte predefinite alle domande più frequenti rivolte dalle imprese in sede di compilazione del formulario. La loro formulazione è improntata e preordinata alla massima comprensibilità, in modo da definire un *kit* di istruzioni completo per conoscere il *rating* di legalità e accompagnare passo dopo passo l'utente nell'utilizzo del *WebRating*. A fine 2019, dopo due mesi e mezzo dall'introduzione del *WebRating*, risultano registrate alla piattaforma circa 900 imprese con un totale di oltre 500 domande pervenute.