

**DELIBERA N. 256/21/CONS**

**ORDINANZA INGIUNZIONE NEI CONFRONTI DELLA SOCIETÀ  
VODAFONE ITALIA S.P.A. PER LA VIOLAZIONE DELL'ART. 71 DEL  
DECRETO LEGISLATIVO 1° AGOSTO 2003, N. 259, IN COMBINATO  
DISPOSTO CON L'ART. 3, COMMI 5 E 6, DELLA DELIBERA  
N. 252/16/CONS  
(CONTESTAZIONE N. 3/21/DTC)**

**L'AUTORITÀ**

NELLA riunione di Consiglio del 29 luglio 2021;

VISTA la legge 31 luglio 1997, n. 249, recante *“Istituzione dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo”*;

VISTO il decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, recante *“Codice delle comunicazioni elettroniche”*, di seguito anche solo *“Codice”*;

VISTA la legge 24 novembre 1981, n. 689, recante *“Modifiche al sistema penale”*;

VISTA la legge 7 agosto 1990, n. 241, recante *“Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”*;

VISTO il decreto legislativo 2 luglio 2010 n. 104, recante *“Attuazione dell’articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo”*;

VISTA la delibera n. 401/10/CONS, del 22 luglio 2010, recante *“Disciplina dei tempi dei procedimenti”*, come modificata, da ultimo, dalla delibera n. 118/14/CONS;

VISTA la delibera n. 223/12/CONS, del 27 aprile 2012, recante *“Adozione del nuovo Regolamento concernente l’organizzazione e il funzionamento dell’Autorità”*, come modificata, da ultimo, dalla delibera n. 696/20/CONS;

VISTA la delibera n. 410/14/CONS, del 29 luglio 2014, ed il relativo Allegato A, recante *“Regolamento di procedura in materia di sanzioni amministrative e impegni e consultazione pubblica sul documento recante «Linee guida sulla quantificazione delle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dall’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni»”*, come modificata, da ultimo, dalla delibera n. 697/20/CONS e di seguito *“Regolamento”*;

VISTA la delibera n. 265/15/CONS, del 28 aprile 2015, recante “*Linee guida sulla quantificazione delle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dall’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*”;

VISTA la delibera n. 252/16/CONS, del 16 giugno 2016, recante “*Misure a tutela degli utenti per favorire la trasparenza e la comparazione delle condizioni economiche dei servizi dell’offerta dei servizi di comunicazione elettronica*”, come modificata dalla delibera n. 121/17/CONS;

VISTO l’atto del Direttore della Direzione tutela dei consumatori n. 3/21/DTC, del 25 gennaio 2021, notificato in pari data alla società Vodafone Italia S.p.A. (di seguito la “Società” o “Vodafone”);

VISTA la nota del 24 febbraio 2021 con cui Vodafone ha trasmesso la propria memoria difensiva, contenente anche una proposta preliminare di impegni ai sensi dell’art. 13 del *Regolamento*, e ha chiesto di essere sentita in audizione ai sensi dell’art. 9 del medesimo *Regolamento*;

SENTITA la Società nel corso dell’audizione tenutasi in data 15 marzo 2021;

VISTA la nota del 16 marzo 2021 con cui Vodafone ha trasmesso la proposta definitiva di impegni;

VISTA la decisione del Consiglio, all’esito della riunione del 21 aprile 2021, di inammissibilità della predetta proposta di impegni;

VISTA la nota del 26 aprile 2021 con cui è stata comunicata alla Società la decisione di inammissibilità della proposta di impegni;

VISTA la nota del 1° giugno 2021 con cui è stato richiesto a Vodafone di voler comunicare agli Uffici, entro il termine del 15 giugno u.s., eventuali iniziative assunte dalla Società rispetto alla violazione oggetto di contestazione;

VISTA la nota del 16 giugno 2021 con cui Vodafone, da un lato, ha comunicato l’intenzione di attuare le misure nn. 1, 3 e 4 contenute nella citata proposta definitiva di impegni e, dall’altro, ha formulato ulteriori osservazioni rispetto alla condotta ascritta nel citato atto di contestazione n. 3/21/DTC, ribadendo la richiesta di archiviazione del presente procedimento in considerazione di alcuni precedenti procedimenti sanzionatori dell’Autorità che avevano condotto a medesimo esito;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

## **1. Il fatto e la contestazione**

Con nota pervenuta in data 6 ottobre 2020, un operatore concorrente ha segnalato all’Autorità la violazione, da parte di Vodafone, degli obblighi previsti dall’art. 3, commi 5 e 6, della delibera n. 252/16/CONS, rappresentando che il citato operatore non provvede, nei termini e secondo le modalità previste dalla citata disposizione, a fornire agli utenti, sia di telefonia fissa che mobile prepagata, la comunicazione annuale relativa alle condizioni economiche sottoscritte. Tale omessa comunicazione avrebbe, secondo il segnalante, l’effetto di: *i*) limitare la facoltà degli utenti di scegliere l’offerta più conveniente sul mercato in base al proprio profilo di consumo; *ii*) apportare a Vodafone un vantaggio competitivo derivante dal fatto che questo operatore, a differenza degli operatori che ottemperano alle suddette previsioni, non sosterebbe gli oneri connessi all’applicazione di un obbligo regolamentare.

Al fine di verificare quanto segnalato con nota del 9 ottobre 2020, prot. n. 0416061, è stata inviata una richiesta di documenti e informazioni alla quale la Società ha fornito riscontro, con nota acquisita in data 3 novembre 2020 con prot. n. 0456055, dichiarando, tra l’altro, che:

- le informazioni riguardanti le condizioni economiche delle offerte sono rese disponibili ai clienti attraverso l’area “*Fai da te*” del sito dell’operatore, così come comunicato tramite SMS agli utenti che hanno sottoscritto un’offerta prepagata e tramite il documento di fatturazione agli utenti che hanno sottoscritto un’offerta postpagata;
- attraverso l’area “*Fai da te*” è possibile accedere al dettaglio delle condizioni economiche delle offerte attive e che l’utente ha la possibilità di conoscere in ogni momento e gratuitamente le condizioni economiche della sua offerta anche contattando il servizio clienti oppure tramite l’applicazione ufficiale.

Sulla base della documentazione acquisita, quindi, si è potuto constatare che Vodafone non invia apposita comunicazione ai propri utenti circa le condizioni economiche sottoscritte, limitandosi a invitare i clienti a consultare l’area personale del sito *web* tramite l’indicazione di un *link* in un SMS (per gli utenti che hanno sottoscritto un’offerta prepagata) o nel documento di fatturazione (per gli utenti che hanno sottoscritto un’offerta postpagata).

Tanto premesso, con atto di contestazione n. 3/21/DTC, è stato avviato un procedimento sanzionatorio per la violazione dell’art. 71 del *Codice*, in combinato disposto con l’art. 3, commi 5 e 6, della delibera n. 252/16/CONS, condotta sanzionabile ai sensi dell’art. 98, comma 16, del medesimo *Codice*.

## 2. Deduzioni della società

In relazione alla condotta oggetto di contestazione, Vodafone ha rappresentato quanto segue.

Per quanto riguarda la clientela di rete mobile prepagata, Vodafone ha evidenziato di aver assolto all’obbligo di informativa annuale in merito alle condizioni economiche sottoscritte mediante l’invio di un SMS la cui attuale configurazione è giustificata da precise ragioni di carattere tecnico che portano la Società a non poter includere o sintetizzare all’interno di un SMS “tutte” le condizioni economiche sottoscritte dal cliente, rendendo perciò necessario l’impiego dello strumento dell’SMS quale *alert* o meccanismo “di rimando” all’area personale “*Fai da te*”. Infatti, come noto, l’offerta di

Vodafone è fortemente incentrata sulle esigenze del cliente, in quanto è composta da un *bundle* (di minuti, SMS e dati), da un piano tariffario che addebita secondo una logica a consumo quelle direttrici di traffico non previste nel *bundle* e da servizi aggiuntivi che il cliente può aver spontaneamente attivato o che potrebbero essere ricompresi senza ulteriori costi all'interno del citato piano tariffario: ciò conduce, dunque, a una notevole stratificazione della composizione dell'offerta nel tempo, che include nella quasi totalità dei casi opzioni, possibili promozioni e servizi, oltre all'offerta base.

D'altra parte, sia l'SMS che la *e-mail*, previsti dalla delibera n. 252/16/CONS quali strumenti alternativi da utilizzare per la disposta comunicazione annuale, non appaiono strumenti idonei a garantire un'informativa efficace, completa e immediatamente percepibile da parte degli utenti, in quanto nel primo caso si tratta di uno strumento obsoleto e sempre meno utilizzato dagli utenti e nel secondo la sua inefficacia è riconosciuta dalla stessa Autorità nel diverso Regolamento allegato alla delibera n. 519/15/CONS in materia di modifiche unilaterali di contratto attuate ai sensi dell'art. 70, comma 4, del *Codice*.

Analogamente, per la clientela "postpagata", Vodafone ha osservato che le condizioni economiche delle offerte sottoscritte sono ben visibili all'interno della fattura periodicamente inviata, senza alcuna necessità di prevedere una comunicazione separata, che, peraltro, risulterebbe eccessivamente onerosa qualora dovesse comprendere tutti gli elementi informativi "customizzati" per singolo cliente.

In sede di audizione, la Società ha ribadito che le modalità utilizzate al fine di agevolare la conoscenza, da parte della clientela, di tutte le caratteristiche economiche delle offerte in consistenza siano pienamente conformi alla *ratio* sottesa alla citata delibera n. 252/16/CONS e in linea con le più attuali tecnologie di comunicazione che prevedono un sempre maggior ricorso a strumenti digitali quali, appunto, l'*App* e l'Area clienti personale.

Per altro verso, a parere della Società, si dovrebbe tener conto anche delle nuove disposizioni di cui alla direttiva (UE) n. 1972/2018 che porterebbero a considerare ormai superati, ovvero implicitamente abrogati, gli obblighi imposti dalla predetta delibera.

Inoltre, Vodafone ha osservato come la presunta violazione contestata non abbia mai formato oggetto di alcun rilievo da parte dell'Autorità, tanto da generare un legittimo affidamento circa la idoneità delle modalità sinora adottate per ottemperanza agli obblighi previsti dalla delibera in esame.

Tanto premesso, la Società ha ribadito la legittimità del proprio operato e, conseguentemente, l'assenza dei presupposti per un'eventuale sanzione amministrativa, chiedendo l'archiviazione del procedimento.

### **3. Valutazioni dell'Autorità**

Le argomentazioni difensive sostenute da Vodafone non risultano idonee a escludere la responsabilità della Società in ordine alle violazioni contestate per le seguenti motivazioni.

In via preliminare, la condotta oggetto di contestazione non può che essere esaminata alla luce della *ratio* degli obblighi informativi previsti dagli articoli 70 e 71 del *Codice*, che consiste nel garantire agli utenti il diritto di ottenere informazioni chiare, complete e trasparenti al fine di potersi orientare in un mercato fortemente concorrenziale e operare scelte contrattuali consapevoli. In questa prospettiva, mentre l'art. 70

del *Codice* prescrive i contenuti contrattuali minimi che il contratto deve esplicitare, l'art. 71 richiede che la diffusione delle informazioni su tariffe e condizioni di uso dei servizi avvenga secondo determinati canoni e con le modalità disciplinate dalla normativa vigente, al fine di favorire al massimo la comparabilità tra le diverse offerte.

In base all'espresso potere conferitole dalle richiamate disposizioni del *Codice*, l'Autorità, con la delibera n. 252/16/CONS, ha fissato chiari principi in materia di trasparenza tariffaria, per permettere agli utenti di avere piena conoscenza delle condizioni delle diverse offerte, anche promozionali, sottoscritte e di disporre, pertanto, di dati di confronto completi e accurati in modo da esercitare con piena consapevolezza la scelta dell'offerta ritenuta più conveniente per il proprio profilo di consumo. In tale prospettiva, l'art. 3 della delibera n. 252/16/CONS, nel ribadire l'obbligo di carattere generale di formulare condizioni economiche trasparenti, prescrive, al comma 5 che “[a]lmeno una volta l'anno, l'operatore comunica all'utente in forma scritta tutte le condizioni economiche sottoscritte, fermo restando il diritto del consumatore di conoscerle in qualsiasi momento e gratuitamente” mentre al successivo comma 6 specifica che “[i]n caso di servizi prepagati, la comunicazione di cui al comma 5 avviene tramite SMS ovvero e-mail e, comunque, garantendo all'utente modalità che prevedano l'accesso interattivo alla rete internet”.

In tale contesto, si osserva, *in primis*, che il precipuo scopo che la norma in esame si prefigge è di offrire la possibilità agli utenti di conoscere, in un dato momento storico, tutte le condizioni economiche delle offerte sottoscritte e attive sulla propria utenza, in maniera tale da poter agevolmente verificare se, alla luce delle altre offerte presenti sul mercato nel medesimo momento, esse siano ancora rispondenti alle proprie esigenze di consumo e di spesa.

Ne discende che l'elenco di informazioni visualizzabile in fattura, piuttosto che nell'Area personale o nell'*App*, non può assurgere al livello di una sintesi *ad hoc* in cui siano illustrate complessivamente le condizioni economiche che possano immediatamente far percepire i costi ricorrenti riferiti ai singoli servizi di cui fruiscono gli utenti e la conseguente spesa che ne deriva. Tale prospetto economico disvela il suo maggior valore proprio laddove, in ipotesi, nel corso dell'anno l'utente abbia mutato le offerte attive – eliminandone alcune oppure aggiungendone altre – ovvero siano intervenute modifiche unilaterali di contratto, tutt'altro che infrequenti, le cui informative spesso si limitano a riportare l'oggetto della modifica, quale, a titolo esemplificativo, l'incremento di prezzo.

Per altro verso, la comunicazione *de qua* assolve un'altra specifica funzione consistente nel richiamare periodicamente l'attenzione degli utenti circa le condizioni attuali e complessive delle offerte presenti sulle proprie utenze onde comprendere se risultano attivi servizi mai richiesti o condizioni diverse da quelle prospettate in fase precontrattuale, anche al fine della comparazione con le offerte presenti sul mercato.

Va, inoltre, rimarcato, rispetto alla facoltà di conoscere sempre e in qualunque momento i dettagli della propria offerta accedendo all'Area personale o tramite l'*App*, che tale modalità di consultazione risulta necessaria, ma non sufficiente, ad assolvere l'obbligo regolamentare e, d'altra parte, Vodafone ha fornito dati numerici che attestano che complessivamente l'80%, e non quindi la totalità, dei clienti appartenenti ai segmenti della telefonia fissa e mobile si avvalga di tali canali informativi.

Quanto alle modalità di comunicazione disposte per i servizi prepagati, si ritiene che le giustificazioni sollevate dalla Società relativamente all'impossibilità tecnica di inviare il previsto SMS ovvero all'inidoneità della *e-mail*, siano destituite di fondamento,

atteso che, nel primo caso, non sussistono impedimenti all'invio, anche multiplo, di SMS informativi e, nel secondo caso, appare inconferente il richiamo alla delibera n. 31/21/CONS, posto che, nella fattispecie sanzionata attinente a una modifica unilaterale di contratto, lo strumento dell'*e-mail* è stato ritenuto non valido poiché non conforme alle modalità di comunicazione, previste dal Regolamento allegato alla delibera n. 519/15/CONS, proprio nei casi in cui occorra garantire maggiore efficacia e immediatezza delle informative relative all'esercizio di *jus variandi* da parte del fornitore dei servizi.

Da ultimo, in merito all'asserita abrogazione implicita delle disposizioni della delibera n. 252/16/CONS a opera della direttiva (UE) n. 2018/1972, giova rammentare che le disposizioni ivi adottate a tutela degli utenti risultano ricollegabili, per quanto qui di interesse, all'obbligo di fornire, prima della conclusione del contratto, una informativa agli utenti concernente le principali caratteristiche giuridiche, tecniche ed economiche dei servizi offerti, nonché, prima della proroga automatica del contratto, una informativa agli utenti attinente all'imminente fine del rapporto e alle modalità di recesso, con contestuale prospettazione, almeno una volta all'anno, delle migliori tariffe relative ai loro servizi, previsioni queste che appaiono affiancare, e non sostituire, il diverso obbligo di comunicare annualmente le condizioni economiche delle offerte sottoscritte.

Tanto premesso, non può che confermarsi, stante l'attualità della condotta contestata come desumibile anche dalla documentazione in atti trasmessa dalla società segnalante il 5 maggio 2021 a integrazione della denuncia presentata in data 6 ottobre 2020, quanto contestato in sede di avvio del procedimento sanzionatorio, non avendo la Società addotto giustificazioni idonee a escludere la propria responsabilità.

Ai fini della quantificazione della sanzione, tuttavia, appare meritevole di apprezzamento la volontà manifestata dalla Società (*omissis*).

In effetti, con nota del 16 giugno 2021, la Società ha comunicato – oltre a ulteriori osservazioni - la volontà di adottare le seguenti misure, utili a migliorare ancor più la già elevata trasparenza informativa: (*omissis*).

Con riferimento alle ulteriori osservazioni difensive dedotte dalla Società nella richiamata nota del 16 giugno u.s., le stesse non sono suscettibili di rimuovere la condotta anti-giuridica ascritta alla Società nel presente procedimento. Al riguardo, ferma restando la differenza tra la fattispecie violativa contestata nel procedimento in questione e quella richiamata dalla Società nella predetta nota, si conferma la piena vigenza ed efficacia delle prescrizioni in materia di trasparenza tariffaria contenute nella menzionata delibera n. 252/16/CONS.

RITENUTA, pertanto, la sussistenza dei presupposti per l'applicazione della sanzione amministrativa da euro 58.000,00 a euro 1.160.000,00 ai sensi dell'art. 98, comma 16, del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259;

CONSIDERATO che, ai sensi dell'articolo 98, comma 17-*bis*, del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, nel caso di specie non si applicano le disposizioni sul pagamento in misura ridotta di cui all'art. 16, della legge n. 689/1981;

RITENUTO, quindi, di dover determinare la sanzione pecuniaria nella misura due volte e mezzo il minimo edittale, pari a euro 145.000,00 (centoquarantacinquemila/00) e che in tale commisurazione rilevano altresì i seguenti criteri, di cui all'art. 11, della legge n. 689/1981:

#### **A. Gravità della violazione**

L'omessa comunicazione annuale delle condizioni economiche sottoscritte, sia per le offerte di tipo postpagato che per quelle mobili di tipo prepagato, ha leso il diritto degli utenti di poter disporre di informazioni complete e aggiornate in merito ai costi previsti per i servizi in consistenza al fine di poterli comparare con quelli contemplati dalle altre offerte presenti sul mercato e valutarne la convenienza, nonché la rispondenza al proprio profilo di consumo e di spesa. Va considerato, tuttavia, che la violazione è riferibile all'anno 2020 e, pertanto, è di durata media e di media entità;

#### **B. Opera svolta dall'agente per l'eliminazione o l'attenuazione delle conseguenze della violazione**

La Società, dopo l'avvio del procedimento sanzionatorio, ha unicamente intrapreso iniziative utili a garantire una più efficace comunicazione, tramite l'accesso all'Area personale o su *App*, delle condizioni economiche delle offerte postpagate e mobili prepagate sottoscritte dagli utenti, non conformandosi tuttavia agli obblighi regolamentari violati;

#### **C. Personalità dell'agente**

La Società è dotata di una organizzazione interna idonea a garantire una puntuale osservanza degli obblighi previsti dall'art. 71 del *Codice*, in combinato disposto con l'art. 3, commi 5 e 6, della delibera n. 252/16/CONS;

#### **D. Condizioni economiche dell'agente**

In considerazione del fatturato netto realizzato dalla Società nell'esercizio di bilancio 2020-2021, pari a 4,458 mld di euro, si ritiene congrua e proporzionata l'applicazione della sanzione come sopra determinata;

UDITA la relazione del Commissario Laura Aria, relatore ai sensi dell'art. 31 del *Regolamento concernente l'organizzazione e il funzionamento dell'Autorità*;

### **ACCERTA**

che la società Vodafone Italia S.p.A. – codice fiscale 08539010010, con sede legale in Via Jervis, 13 - 10015 Ivrea (TO), non ha comunicato agli utenti, nei termini e secondo le modalità prescritti, le condizioni economiche delle offerte postpagate e mobili

prepagate sottoscritte, in difformità da quanto previsto dall'art. 71 del *Codice* in combinato disposto con l'art. 3, commi 5 e 6, della delibera n. 252/16/CONS.

### **ORDINA**

alla predetta società, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, di pagare la sanzione amministrativa pecuniaria di euro 145.000,00 (centoquarantacinquemila/00) ai sensi dell'art. 98, comma 16, del *Codice*;

### **INGIUNGE**

alla società Vodafone Italia S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, di versare entro 30 giorni dalla notificazione del presente provvedimento, sotto pena dei conseguenti atti esecutivi a norma dell'art. 27, della citata l. n. 689/1981, fatta salva la facoltà di chiedere il pagamento rateale della sanzione ai sensi dell'art. 26 della legge 24 novembre 1981 n. 689 in caso di condizioni economiche disagiate, la somma di euro 145.000,00 (centoquarantacinquemila/00) alla Sezione di Tesoreria Provinciale dello Stato, avente sede a Roma, utilizzando il bollettino c/c n. 871012 con imputazione al capitolo 2379 capo X bilancio di previsione dello Stato, evidenziando nella causale "*Sanzione amministrativa irrogata dall'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, ai sensi dell'articolo 98, comma 16, del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, con delibera n. 256/21/CONS*" ovvero, in alternativa, indicando la medesima causale, utilizzando il codice IBAN: IT5400100003245348010237900 per l'imputazione della medesima somma al capitolo 2379, capo X mediante bonifico sul conto corrente bancario dei servizi di Tesoreria Provinciale dello Stato.

Entro il termine di giorni dieci dal versamento, dovrà essere inviata in originale, o in copia autenticata, a quest'Autorità quietanza dell'avvenuto versamento, indicando come riferimento "*delibera n. 256/21/CONS*".

Il presente atto può essere impugnato davanti al Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio entro 60 giorni dalla notifica dello stesso.

La presente delibera è notificata alla parte ed è pubblicata sul sito *web* dell'Autorità.

Roma, 29 luglio 2021

**IL PRESIDENTE**  
Giacomo Lasorella

**IL COMMISSARIO RELATORE**  
Laura Aria

Per attestazione di conformità a quanto deliberato





AUTORITÀ PER LE  
GARANZIE NELLE  
AGCOM COMUNICAZIONI

IL SEGRETARIO GENERALE  
Giulietta Gamba