



DELIBERA N. 499/19/CONS

DIFFIDA ALLA SOCIETÀ VODAFONE ITALIA S.P.A., IN RELAZIONE ALL’OFFERTA DENOMINATA “GIGA RICARICA”, AL RISPETTO DEL COMBINATO DISPOSTO DELL’ARTICOLO 1, COMMA 1, DEL DECRETO LEGGE 31 GENNAIO 2007, N. 7, CONVERTITO CON MODIFICAZIONI IN LEGGE 2 APRILE 2007, N. 40 E DELL’ARTICOLO 2, COMMA 12, LETT. C), DELLA LEGGE 14 NOVEMBRE 1995, N. 481

L’AUTORITÀ

NELLA riunione di Consiglio del 16 dicembre 2019;

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*”;

VISTA la legge 14 novembre 1995, n. 481, recante “*Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità*”;

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

VISTO il decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, recante “*Codice del consumo, a norma dell’articolo 7 della legge 29 luglio 2003, n. 229*”, di seguito “*Codice del consumo*”;

VISTO il decreto legge 31 gennaio 2007, n. 7, recante “*Misure urgenti per la tutela dei consumatori, la promozione della concorrenza, lo sviluppo di attività economiche e la nascita di nuove imprese*”, convertito con modificazioni in legge 2 aprile 2007, n. 40;

VISTA la legge 4 agosto 2017, n. 124, recante “*Legge annuale per il mercato e la concorrenza*”;

VISTO il decreto legge 16 ottobre 2017, n. 148, recante “*Disposizioni urgenti in materia finanziaria e per esigenze indifferibili*”, convertito con modificazioni in legge 4 dicembre 2017, n. 172;

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. 95/19/CONS;

VISTA la delibera n. 410/14/CONS del 29 luglio 2014 e 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. 581/15/CONS;

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

VISTA la delibera n. 659/06/CONS, del 15 novembre 2006, recante “*Indagine conoscitiva sui servizi di telefonia mobile con ricarica del credito*”;

VISTO l’articolo 7 del decreto legge 21 settembre 2019, n. 104, recante “*Misure urgenti per assicurare la continuità delle funzioni dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*” ai sensi del quale “*Il Presidente e i Componenti del Consiglio dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni di cui all’articolo 1 della legge 31 luglio 1997, n. 249, in carica alla data del 19 settembre 2019, continuano a esercitare le proprie funzioni, limitatamente agli atti di ordinaria amministrazione e a quelli indifferibili e urgenti, fino all’insediamento del nuovo Consiglio e comunque fino a non oltre il 31 dicembre 2019*”;

VISTE le note del 28 ottobre 2019 dell’associazione Altroconsumo, dell’8 novembre 2019 della associazione Federconsumatori e del 25 novembre 2019 dell’associazione Codacons, con cui le predette Associazioni di consumatori hanno segnalato all’Autorità l’introduzione, da parte dei principali operatori di telefonia mobile, di nuovi tagli di ricarica per servizi prepagati per i quali l’importo corrisposto dall’utente non coincide con il credito “ricaricato”, in quanto una quota parte viene addebitata come corrispettivo per un servizio *premium*, corrispondente a traffico dati e/o voce per un periodo di tempo limitato;

CONSIDERATO quanto segue:

1. Il fatto

Nell’ambito dell’attività di vigilanza di propria competenza, questa Autorità ha ricevuto, a partire dal mese di giugno del corrente anno, segnalazioni di utenti, tramite il *contact center*, e di Associazioni di consumatori relative, in sostanza, alla modifica dei tagli di ricarica per le utenze prepagate da 5 e 10 euro, con l’introduzione del costo di 1,00 euro.

In particolare, gli utenti, dopo aver acquistato presso i rivenditori autorizzati (ad es. tabaccai, ricevitorie, ecc.) una ricarica di 5 o 10 euro hanno riscontrato che l'importo effettivo erogato sul credito residuo è stato in automatico decurtato di 1,00 euro a fronte dell'attivazione di un servizio, che consiste in giga di traffico da utilizzare entro un mese dalla ricarica.

2. L'attività istruttoria

Al fine di appurare quanto segnalato, e in particolare di acquisire ulteriori elementi utili a verificare il rispetto della normativa vigente a tutela dell'utenza finale, i competenti uffici dell'Autorità hanno verificato quali tagli di ricarica fossero disponibili presso le tabaccherie abilitate ai servizi in rete. A seguito di tale verifica è emerso che per l'operatore Vodafone risultavano disponibili, in data 4 novembre 2019, i seguenti tagli di ricarica: i) *Giga Ricarica 5*; ii) *Giga Ricarica 10*; iii) *Ricarica 13*; iv) *Ricarica 20*; v) *Ricarica 30*; vi) *Ricarica 50*; vii) *Ricarica 60*; viii) *Ricarica 100*; ix) *Ricarica 250*. In pratica i tagli di ricarica da 5 e 10 euro risultavano sostituiti rispettivamente dai tagli "*Giga Ricarica 5*" e "*Giga Ricarica 10*".

Come riportato nel sito *web* di Vodafone (consultato in data 6 novembre 2019), con il taglio "*Giga Ricarica 5*" l'utente, a fronte del pagamento di 5 euro, riceve 3 Gbyte di traffico dati da consumarsi entro un mese e 4 euro di ricarica; con il taglio "*Giga Ricarica 10*", invece, a fronte del pagamento di 10 euro, l'utente riceve 3 Gbyte da consumarsi entro un mese e 9 euro di ricarica.

Nella pagina del proprio sito, Vodafone specifica che i 3 Gbyte non sono cumulabili con eventuali Gbyte residui di una *Giga Ricarica* acquistata in precedenza. Infine, viene riportato che le ricariche sono acquistabili presso tutte le tabaccherie, bar, edicole, Autogrill e ricevitorie dotate di tecnologia Lottomatica Servizi e presso i punti SisalPay.

Con riferimento a tale ultimo canale di vendita è stato verificato che prima dell'operazione di ricarica al cliente viene rilasciato uno scontrino per "*Controllo dati*"; a tal proposito giova anticipare sin da ora che dal punto di vista grafico, tale documento appare essere impostato per evidenziare, richiamando l'attenzione del lettore, il numero di utenza e l'importo che l'utente si appresta a spendere, mentre il riferimento all'offerta *Giga Ricarica* è inserito in calce allo scontrino, con caratteri minuti, e privo di alcun collegamento logico alla ricarica specifica effettuata, tanto da poter sembrare un annuncio promozionale. Va rilevato, inoltre, che, nonostante il notevole numero di caratteri utilizzato per l'informativa iniziale del tutto anonima, non vi è alcuna avvertenza circa il fatto che l'utente stia attivando un'offerta commerciale e non una semplice ricarica, né tantomeno circa l'esistenza di ricariche *standard* di importo diverso. Pertanto, tale accorgimento può ritenersi ininfluenza in termini di incremento della consapevolezza, da parte dell'utente, circa la reale portata dell'operazione di ricarica che sta per effettuare.

3. Valutazioni dell'Autorità

Ai fini di un corretto inquadramento della fattispecie in esame, e dei poteri di intervento di questa Autorità in materia, risulta opportuna una ricognizione del quadro legislativo vigente.

La legge 14 novembre 1995, n. 481, all'articolo 2, comma 12, *lett. c)*, dispone che “[c]iascuna Autorità [...] controlla che le condizioni e le modalità di accesso per i soggetti esercenti i servizi, comunque stabilite, siano attuate nel rispetto dei principi della concorrenza e della trasparenza, anche in riferimento alle singole voci di costo, anche al fine di prevedere l'obbligo di prestare il servizio in condizioni di eguaglianza, in modo che tutte le ragionevoli esigenze degli utenti siano soddisfatte, ivi comprese quelle degli anziani e dei disabili [...]”.

Ai sensi dell'articolo 71, comma 1, del Codice, “[l]'Autorità assicura che le imprese che forniscono reti pubbliche di comunicazione elettronica o servizi accessibili al pubblico di comunicazione elettronica pubblichino informazioni trasparenti, comparabili, adeguate e aggiornate in merito ai prezzi e alle tariffe vigenti, a eventuali commissioni per la risoluzione del contratto e a informazioni sulle condizioni generali vigenti in materia di accesso e di uso dei servizi forniti agli utenti finali e ai consumatori, conformemente alle disposizioni dell'allegato n. 5. Tali informazioni sono pubblicate in forma chiara, esaustiva e facilmente accessibile”.

Il c.d. decreto Bersani (d. l. 31 gennaio 2007, n. 7, convertito con modificazioni in legge 2 aprile 2007, n. 40), all'articolo 1, comma 1, recita “[a]l fine di favorire la concorrenza e la trasparenza delle tariffe, di garantire ai consumatori finali un adeguato livello di conoscenza sugli effettivi prezzi del servizio, nonché di facilitare il confronto tra le offerte presenti sul mercato, è vietata, da parte degli operatori di telefonia, di reti televisive e di comunicazioni elettroniche, l'applicazione di costi fissi e di contributi per la ricarica di carte prepagate, anche via bancomat o in forma telematica, aggiuntivi rispetto al costo del traffico telefonico o del servizio richiesto. È altresì vietata la previsione di termini temporali massimi di utilizzo del traffico o del servizio acquistato. Ogni eventuale clausola difforme è nulla e non comporta la nullità del contratto, fatti salvi i vincoli di durata di eventuali offerte promozionali comportanti prezzi più favorevoli per il consumatore [...]”. Il successivo comma 4 attribuisce a questa Autorità il compito di vigilare sul rispetto della predetta disposizione.

Alla luce di tale contesto normativo, l'Autorità ritiene che nella valutazione della fattispecie rilevi particolarmente la pratica consistente nel non offrire tagli di ricarica *standard* di importo pari a 5 e 10 euro, tramite determinati canali di vendita, se non sotto forma di “Giga Ricarica”.

E invero, nel corso dell'istruttoria, è stato accertato che le ricariche *standard* da 5 e 10 euro non sono più disponibili presso i rivenditori autorizzati (tabaccherie, bar, edicole, ecc.). Da ciò consegue che l'utente che si rivolge a tali canali di vendita per richiedere uno di tali tagli di ricarica (quelli, vale la pena rimarcare, più richiesti dalle categorie di utenti con minore capacità di spesa) è costretto a ricorrere alla Giga Ricarica o a scegliere tagli di ricarica di importi superiori.

In questa prospettiva, allora, va evidenziato che l'indisponibilità di detti tagli di ricarica *standard* (da 5 e 10 euro) introduce obiettivamente un elemento di discriminazione tra il segmento di clientela con minore capacità di spesa, che tipicamente sceglie tagli di ricarica inferiori, e i segmenti di clientela che si orientano, invece, per i tagli superiori, anche tenuto conto del fatto che la pur esistente molteplicità di tagli disponibili non si traduce necessariamente in una ampia libertà di scelta da parte di tutti i consumatori, posto che per alcuni la scelta resta obbligata verso tagli meno costosi. In altre parole, per i segmenti a minore capacità di spesa i vincoli determinati dal *budget constraint* possono *a priori* limitare l'accesso ai tagli più elevati (che sarebbero invece gli unici tagli da acquistare per poter evitare il ricorso all'offerta *Giga Ricarica*). Ciò è comprovato sia da studi statistici (riportati anche nell'Indagine conoscitiva citata in premessa) che da evidenze empiriche, secondo cui la clientela tipica delle ricariche di basso importo – i giovani, studenti o non occupati e gli anziani – si avvale di tale taglio principalmente a causa di una disponibilità economica limitata.

Da quanto sopra deriva che la mancata disponibilità di tagli di ricarica *standard* da 5 e 10 euro in alcuni canali di vendita discrimina ingiustificatamente alcune categorie di utenti, sacrificando le loro ragionevoli esigenze.

Ma l'eliminazione dei tagli di ricarica da 5 e 10 euro e l'introduzione delle offerte "*Giga Ricarica*" di medesimo importo presenta profili di poca trasparenza anche sotto il profilo della consapevolezza del cliente in ordine all'acquisto effettuato, e questo nonostante l'emissione dello scontrino per "*controllo dati*", per le ragioni sopra spiegate in dettaglio. In effetti, l'utente che esegue una ricarica può accorgersi dell'attivazione dell'offerta solo successivamente all'attivazione della stessa, dalla visione dello scontrino emesso o al ricevimento dello SMS di conferma, quando ormai il pregiudizio si è già concretizzato. In verità, il tenore delle segnalazioni ricevute, sia da parte di singoli utenti che tramite le Associazioni di consumatori sopra menzionate, conferma l'assoluta inconsapevolezza degli utenti circa l'attivazione dell'offerta in luogo di una semplice ricarica.

D'altro canto, non è rinvenibile nessuna ragione economica/commerciale per l'eliminazione dei tagli da 5 e 10 euro da determinati punti vendita, se non quella di convogliare la domanda di ricarica da 5 e 10 euro verso l'attivazione dell'offerta *Giga Ricarica*, con conseguente pregiudizio di un numero considerevole di utenti condizionati nella scelta da una limitata disponibilità economica ed con evidente violazione delle disposizioni legislative sopra richiamate in termini di trasparenza dei prezzi e di non discriminazione tra le varie categorie di utenti. In particolare, infatti, non può non rilevarsi che, ai sensi dell'articolo 2, comma 12, della legge n. 481/95, l'obbligo di trasparenza tariffaria - anche in riferimento alle singole voci di costo - è strettamente connesso all'esigenza di garantire l'effettiva uguaglianza tra categorie di utenti in riferimento alle modalità, anche economiche, di fruizione dei servizi forniti.

Per altro verso, neppure è possibile rinvenire ragioni di ordine commerciale che giustificano l'offerta, in abbinamento alla ricarica, di servizi - quali traffico voce e dati - che ben potrebbero essere acquistati, qualora fossero effettivamente d'interesse per l'utente, proprio con il credito ricaricato. Tale considerazione, dunque, sembra

confermare che la manovra commerciale descritta sia sostanzialmente finalizzata ad eludere il divieto di applicazione di costi fissi di ricarica, di cui all'articolo 1, comma 1, del decreto Bersani, facendo leva sulla inconsapevolezza degli utenti, al momento di effettuare la ricarica, circa la reale consistenza dei tagli da 5 e 10 euro. Inconsapevolezza, peraltro, alimentata dall'utilizzo del termine "ricarica", comunque utilizzato per individuare le offerte in questione.

Oltre a ciò va considerato che l'aver aggiunto al costo di ricarica effettiva (rispettivamente 4 e 9 euro) un costo fisso comune (1 euro) quale corrispettivo per una prestazione sostanzialmente ininfluenza (sia per la durata limitata temporalmente e la non cumulabilità, sia per la struttura delle attuali offerte di mercato, sia per la verosimile inconsapevolezza degli utenti) rappresenta anche uno strumento potenzialmente idoneo a semplificare i problemi di coordinamento e di monitoraggio nel caso di un accordo collusivo. Va ricordato, in proposito, come già argomentato nell'ambito dell'Indagine conoscitiva del 2006 citata in premessa, che *"ciascun gestore dispone di un'offerta commerciale comprensiva di numerosi piani tariffari, ciascuno dei quali connotato da vari elementi di prezzo che concorrono a formare il prezzo complessivo. A fronte di ciò, un tentativo di puntuale collusione su ciascuna delle componenti che contribuiscono a comporre l'offerta commerciale degli operatori incontrerebbe elevati costi di coordinamento tra le imprese. Invece, l'applicazione di una voce comune di prezzo capace di incidere uniformemente su tutti i piani tariffari renderebbe superflua la negoziazione sulle singole componenti e immediatamente osservabile da parte delle imprese l'effettiva attuazione dell'accordo"*. In tale prospettiva, allora, il contributo per la componente aggiuntiva dell'offerta potrebbe esercitare efficacemente un simile ruolo, dato che la sua peculiarità sta proprio nella sua capacità di influenzare il prezzo effettivo del servizio per qualunque piano tariffario, producendo un incremento percentuale del prezzo pari all'incidenza del contributo sul credito acquistato.

Sotto quest'ulteriore aspetto va considerato, inoltre, che gli operatori TIM e Wind Tre hanno operato in maniera analoga a Vodafone Italia, eliminando i tagli di ricarica da 5 e 10 per i medesimi canali di vendita (rivendite autorizzate), sostituendoli con offerte del tutto simili – in particolare per quanto riguarda le componenti di costo – a quelle dell'operatore concorrente.

Ne discende, dunque, che la manovra commerciale in esame confligge con il quadro normativo sopra richiamato anche relativamente al rispetto del principio della concorrenza, per i profili che questa Autorità è deputata a preservare.

CONSIDERATO che la manovra commerciale, consistente nell'aver sostituito i tagli di ricarica da 5 e 10 euro, acquistabili presso i rivenditori autorizzati, con offerte di pari costo per il pubblico, denominate "Giga Ricarica" sia foriera, da un lato, di generare confusione circa il reale prezzo minutorio corrisposto dagli utenti per la fruizione dei servizi di telecomunicazione mobile, dall'altro, di determinare un differente trattamento economico con effetti regressivi sulle fasce più deboli, anche in considerazione del fatto che le rivendite autorizzate rappresentano il canale di acquisto più agevole per gli utenti che hanno scarsa dimestichezza con tipologie di acquisto alternative (app o sito internet);

CONSIDERATO, inoltre, che le modalità con le quali le predette offerte vengono attivate, nonché la loro denominazione, non garantiscono la consapevolezza da parte degli utenti circa l'acquisto di una offerta di servizi diversa dalla semplice ricarica, e dunque dell'effettivo prezzo del servizio, né la certezza circa la reale volontà di procedere a tale acquisto, e pertanto si traducono, nella sostanza, in un costo fisso aggiuntivo rispetto al traffico telefonico acquistato.

RITENUTO, per quanto finora esposto, che sussistano i presupposti per diffidare la società Vodafone Italia S.p.A. a rispettare gli obblighi vigenti in materia di concorrenza, trasparenza e confrontabilità delle offerte e parità di trattamento degli utenti, nonché il divieto di imporre costi fissi e contributi di ricarica aggiuntivi rispetto al traffico ricaricato;

RITENUTO, quindi, necessario che Vodafone Italia S.p.A., a prescindere dal canale utilizzato dall'utenza per l'operazione di ricarica, proceda ad adottare modalità di ricarica che non comportino necessariamente, per determinati tagli, la contestuale attivazione di pacchetti o opzioni tariffarie, così da rendere evitabile, per quegli stessi tagli, tale attivazione e superare al contempo la possibile confusione tra le operazioni di ricarica e l'acquisto di pacchetti o offerte commerciali;

RITENUTO che per l'adempimento sopra richiesto sia ragionevole e proporzionato indicare un termine non superiore a giorni trenta dalla notifica del presente provvedimento, in considerazione della natura meramente informatica degli adempimenti necessari, peraltro relativi al semplice ripristino della situazione preesistente;

PRESO ATTO del procedimento avviato, con riferimento alle offerte "*Giga Ricarica*", dall'Autorità Garante per la Concorrenza e il Mercato ai sensi degli articoli 20, comma 2, e 26, *lett. f*), del *Codice del consumo*;

UDITA la relazione del Commissario Francesco Posteraro, relatore ai sensi dell'articolo 31 del *Regolamento concernente l'organizzazione e il funzionamento dell'Autorità*;

DIFFIDA

la società Vodafone Italia S.p.A. con sede legale in Via Jervis, 13 – 10015 Ivrea (MI), al rispetto, nei termini di cui in premessa, del combinato disposto dell'articolo 1, comma 1, del decreto legge 31 gennaio 2007, n. 7, convertito con modificazioni in legge 2 aprile 2007, n. 40, e dell'articolo, 2, comma 12, *lett. c*), della legge 14 novembre 1995, n. 481.



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 e pubblicata sul sito *web* dell'Autorità.

Roma, 16 dicembre 2019

IL PRESIDENTE
Angelo Marcello Cardani

IL COMMISSARIO RELATORE
Francesco Posteraro

Per attestazione di conformità a quanto deliberato
IL SEGRETARIO GENERALE
Riccardo Capecchi