

DELIBERA N. 187/25/CONS

RIDETERMINAZIONE DELL'IMPORTO DELLA SANZIONE INGIUNTA CON LA DELIBERA N. 192/19/CONS ALLA SOCIETÀ VODAFONE ITALIA S.P.A. IN ESECUZIONE DELLA SENTENZA DEL TAR DEL LAZIO N. 7327/2024

L'AUTORITÀ

NELLA riunione di Consiglio del 10 luglio 2025;

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”*;

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”*;

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. 223/12/CONS, del 27 aprile 2012, recante *“Adozione del nuovo Regolamento concernente l'organizzazione e il funzionamento dell'Autorità”*, come modificato, da ultimo, dalla delibera n. 58/25/CONS, del 6 marzo 2025;

VISTA la delibera n. 410/14/CONS, del 29 luglio 2014, e, in particolare, l'Allegato A, recante *“Testo del Regolamento di procedura in materia di sanzioni amministrative e impegni”* (di seguito *“Regolamento”*), come modificato, da ultimo, dalla delibera n. 286/23/CONS, dell'8 novembre 2023 e l'allegato 1 in calce al Regolamento stesso recante *“Rateizzazioni delle sanzioni amministrative pecuniarie – Istruzioni per gli Operatori”*;

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”*;

CONSIDERATO che ai sensi dell'Allegato 1, in calce all'Allegato A al Regolamento, recante *“Rateizzazioni delle sanzioni amministrative pecuniarie - Istruzioni per gli operatori”*, il soggetto destinatario della presente ordinanza-ingiunzione

può presentare all’Autorità domanda di pagamento rateale entro e non oltre i 30 giorni dalla data di notifica, pena la decadenza dal beneficio. Le modalità di presentazione dell’istanza sono pubblicate sul sito www.agcom.it;

VISTA la delibera n. 192/19/CONS, del 22 maggio 2019, recante “*Ordinanza ingiunzione nei confronti della società Vodafone Italia S.p.A. per la violazione dell’art. 70 del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, in combinato disposto con l’art. 6, dell’Allegato A, alla delibera n. 519/15/CONS*”;

CONSIDERATO che con la delibera n. 192/19/CONS l’Autorità ha irrogato, ai sensi e per gli effetti, *ratione temporis*, dell’art. 98, comma 16, del *Codice*, una sanzione pecuniaria, in relazione alle manovre di modifica unilaterale delle condizioni contrattuali delle offerte di telefonia fissa e mobile attuate nei mesi di settembre, ottobre e novembre 2018, nella misura di dieci volte il minimo edittale pari a euro 580.000,00, per non aver rispettato gli obblighi normativi vigenti in materia di trasparenza e completezza delle informazioni, nonché di diritto di recesso;

VISTA la sentenza del TAR del Lazio n. 7327/2024, del 22 marzo 2024, pronunciata sul ricorso recante n. di R.G. 11574/2019, proposto dalla società Vodafone Italia S.p.A. per l’annullamento della delibera n. 192/19/CONS, limitatamente alla condotta consistente nell’aver continuato ad addebitare ai propri *ex* clienti, receduti dal contratto di erogazione del servizio di telefonia a seguito dell’esercizio dello *ius variandi*, importi a titolo di pagamento rateale a compensazione dei “costi di attivazione” del servizio stesso, prestando, quindi acquiescenza alle ulteriori violazioni contestate;

CONSIDERATO che il TAR del Lazio, nella richiamata sentenza, ha accolto il ricorso proposto da Vodafone Italia S.p.A., e disposto l’annullamento parziale del provvedimento “*nella parte in cui qualifica come ex se illecita la condotta della ricorrente consistente nel recupero dei costi di attivazione del servizio anche a seguito del diritto di recesso da parte del cliente, con conseguente obbligo dell’Autorità di rideterminarsi in ordine all’an e al quantum della sanzione*”.

A tal proposito, il giudice ha ritenuto che “*non può condividersi l’assunto dell’Autorità secondo cui l’operatore avrebbe “precostituito” un ostacolo al futuro, eventuale, esercizio del diritto di recesso da parte del cliente, il quale, del resto, è libero di scegliere se corrispondere tale importo in un’unica soluzione ovvero secondo un piano di rateizzazione. Esclusivamente nel caso in cui tali costi siano privi di qualsivoglia legame funzionale con l’esecuzione del contratto può trovare applicazione l’art. 70, che non vieta affatto, diversamente da quanto ritenuto dall’Autorità, il recupero di voci di costo “causalmente e temporalmente estranee al recesso” e, inoltre, che “[n]on a caso, l’Autorità, nella motivazione del provvedimento, non fa applicazione diretta dell’art. 70, bensì analogica, rilevandone l’elusione da parte della ricorrente. Tuttavia – in disparte la questione della portata del principio di tassatività nella materia dell’illecito amministrativo – di elusione non può parlarsi allorché la richiesta di corresponsione delle rate residue costituisca null’altro che la pretesa all’adempimento di un’obbligazione sorta al momento della sottoscrizione del contratto, secondo modalità esecutive scelte liberalmente dal cliente, ad esso causalmente ricollegabile ed avente ad oggetto una prestazione effettivamente resa in sede di attivazione del servizio*”;

RITENUTO, pertanto, in esecuzione della citata sentenza, di riformare parzialmente l'ordinanza ingiunzione di cui alla delibera n. 192/19/CONS provvedendo, quindi, a esercitare nuovamente il potere sanzionatorio, adeguando l'importo della sanzione al contenuto precettivo della medesima sentenza;

RITENUTO opportuno acquisire, in contraddittorio con la parte, ulteriori documenti e informazioni relativi alla condotta oggetto della pronuncia giudiziale;

VISTA la nota del 30 ottobre 2024 con cui è stata trasmessa alla società Vodafone Italia S.p.A. una dettagliata richiesta di documenti e informazioni;

VISTA la nota dell'11 novembre 2024 con cui la società Vodafone Italia S.p.A. ha fornito riscontro alla richiesta formulata dall'Autorità;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

1. Approfondimenti istruttori disposti nei confronti della società Vodafone Italia S.p.A.

Con nota del 30 ottobre 2024, prot. n. 286443, l'Autorità ha chiesto alla società Vodafone Italia S.p.A. (di seguito la "Società" o "Vodafone") di fornire le seguenti informazioni e documenti:

- numero di utenti interessati dalla variazione, con decorrenza 10 novembre 2018, di offerte di telefonia fissa;
- numero di utenti che avevano sottoscritto offerte che prevedevano costi di attivazione del servizio in parola, rateizzati;
- numero di recessi intervenuti dopo la comunicazione di modifica unilaterale delle condizioni economiche di dette offerte e importi addebitati a titolo di recupero dei costi di attivazione.

Vodafone, con nota acquisita in data 11 novembre 2024 con prot. n. 296684, ha dichiarato che:

- il numero degli utenti interessati dalla variazione, con decorrenza 10 novembre 2018, di offerte di rete fissa è stato pari a circa (*omissis*);
- il numero di utenti che avevano sottoscritto offerte che prevedevano costi di attivazione del servizio in parola rateizzati è stato pari a circa (*omissis*).

La Società ha, inoltre, osservato che tali informazioni non sono state oggetto di richiesta in sede di determinazione della sanzione e, pertanto, non dovrebbero essere prese in considerazione ai fini del ricalcolo in esecuzione della sentenza in esame.

Da ultimo, Vodafone ha dichiarato che i sistemi informativi attualmente in uso non consentono di ricostruire il numero di recessi intervenuto dopo la comunicazione di modifica unilaterale delle condizioni economiche delle offerte in questione e gli importi addebitati a titolo di recupero dei costi di attivazione.

2. Valutazioni dell'Autorità

In via preliminare, si richiama che l'Autorità, con la citata delibera n. 192/19/CONS, ha irrogato una sanzione pecuniaria complessiva per violazioni riferite a condotte riconducibili a variazioni contrattuali di telefonia fissa e mobile nella misura pari a euro 580.000,00 corrispondente a dieci volte il minimo edittale dell'allora vigente art. 98, comma 16, del *Codice*.

Si richiama che il comma 16 del citato art. 98 prevedeva che “[i]n caso di inosservanza delle disposizioni di cui agli articoli 60, 61, 70, 71, 72 e 79 il Ministero o l'Autorità, secondo le rispettive competenze, comminano una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 58.000,00 ad euro 580.000,00”.

Al riguardo, si evidenzia che la *ratio* dell'art. 70, la cui violazione è stata sanzionata con il provvedimento in parola, consisteva nel garantire agli utenti il diritto di ottenere informazioni chiare, complete e trasparenti al fine di poter meglio orientarsi in un mercato fortemente concorrenziale e operare scelte contrattuali consapevoli.

Sotto diverso profilo, in materia di modifiche contrattuali disciplinate dal comma 4 del citato art. 70, l'Autorità, con la delibera n. 519/15/CONS, aveva adottato il “Regolamento recante disposizioni a tutela degli utenti in materia di contratti relativi alla fornitura di servizi di comunicazioni elettroniche”, il quale, all'art. 6, rubricato “Modifica delle condizioni contrattuali”, fissava le modalità e il contenuto delle informative da rendere ai clienti (secondo quanto contenuto nell'Allegato 1 alla medesima delibera) con il precipuo intento di rendere edotti gli utenti delle concrete variazioni economiche e/o giuridiche dei propri profili tariffari e agevolare il previsto esercizio del diritto di recesso.

Le condotte contestate, come descritte nella delibera n. 192/19/CONS, hanno presentato i seguenti profili di illegittimità:

- *in primis*, in merito alla manovra di **repricing delle offerte di telefonia fissa**, sulla base di quanto pubblicato dall'operatore nelle pagine del sito aziendale, e dall'esame delle fatture individuali inviate ai clienti, si è potuto constatare che **tali informative erano state evidentemente carenti e fuorvianti laddove non avevano chiaramente indicato la data di decorrenza della variazione economica delle offerte;**

- in ordine alla garanzia di un pieno diritto di recesso senza costi, l'Autorità, con la diffida impartita alla Società con delibera n. 39/18/CONS, aveva sottolineato tra l'altro che, in caso di recesso per modifica unilaterale delle condizioni contrattuali, le ulteriori rate dei costi di attivazione non potevano continuare a vincolare l'utente. Vodafone, viceversa, aveva continuato a pretenderne il pagamento, incorrendo, secondo l'Autorità, nella violazione del disposto dell'art. 70, comma 4, del *Codice*, il quale consente la modifica unilaterale del contratto da parte degli operatori a condizione che non vengano addebitati agli utenti che recedono penali né costi di disattivazione (invece consentiti nel caso di recesso *ad nutum*);

- per quanto concerne le contestazioni afferenti alle rimodulazioni di telefonia mobile, nei casi di offerte segnalate dagli utenti come garantite “per sempre”, la Società aveva **prodotto documenti e informazioni che non hanno consentito di appurare le**

effettive condizioni economiche applicate. In particolare, sia nella modulistica firmata che negli *script* e nel *format dei vocal order*, erano state rilevate **informazioni incomplete e discordanti**, né la Società aveva prodotto le registrazioni vocali dei contratti conclusi dagli utenti tramite *teleselling*;

- parimenti, per le altre casistiche contemplate nell'atto di avvio del procedimento, il dovere di correttezza e buona fede nei rapporti contrattuali avrebbe imposto di non procedere in tempi così ravvicinati – anche dopo solo una settimana - rispetto all'attivazione delle offerte da parte degli utenti alla modifica di offerte caratterizzate da condizioni economiche particolarmente vantaggiose, proposte al fine di acquisire nuovi clienti ovvero recuperare clienti passati ad altro operatore, **senza fornire al contempo alcuna informazione precontrattuale** in merito a incrementi di costo già programmati e rinvenibili proprio dagli *script* depositati agli atti, in data antecedente al periodo di sottoscrivibilità delle offerte medesime;

- da ultimo, occorre sottolineare che in diversi casi la Società aveva proceduto ad addebitare erroneamente costi di recesso per asseriti “errori accidentali”, “ritardi di lavorazione” ovvero per presunte irregolarità delle richieste di recesso, importi che, tuttavia, hanno formato oggetto di storno o rimborso in ottica di *caring* verso la clientela.

Si tratta, a questo punto, di rideterminare l'importo della sanzione, considerando non punibile solo il recupero dei costi di attivazione a seguito dell'esercizio del diritto di recesso per *jus variandi* attuato da Vodafone in merito alla rimodulazione delle condizioni economiche di offerte di rete fissa.

Al fine di individuare i nuovi parametri di valutazione si ritiene opportuno considerare quanto segue.

In primo luogo, il nuovo valore della sanzione deve essere determinato sulla base di un principio di coerenza del percorso motivazionale già seguito nell'ordinanza ingiunzione annullata in *parte qua*. In particolare, giova rammentare che, seppure sia stata ritenuta lecita la condotta consistente nel recupero dei costi di attivazione in caso di esercizio del diritto di recesso a fronte dello *jus variandi* attuato da Vodafone per offerte di rete fissa, resta ferma la violazione dei prescritti obblighi informativi attinenti alla decorrenza della modifica contrattuale in esame e ai termini per esercitare il diritto di recesso senza costi.

Si tratta, stabilito questo, **in secondo luogo** di definire il *quantum*, riferibile al solo recupero dei costi di attivazione, che andrà scorporato dall'importo complessivamente ingiunto per le altre variazioni attuate per offerte di telefonia mobile e per la violazione degli obblighi informativi tanto per le rimodulazioni di rete mobile che per quella di rete fissa.

A tal fine, anche sulla base del riscontro fornito da Vodafone nell'ambito delle attività istruttorie finalizzate all'esecuzione della sentenza in parola, rilevano *in primis* i dati numerici riferiti alla manovra di rimodulazione delle offerte di telefonia fissa.

In particolare, è agevole osservare che il numero di utenti su rete fissa impattati da tale manovra è stato pari a circa (*omissis*) - a fronte dei (*omissis*) di utenti coinvolti solo dalla prima rimodulazione di rete mobile cui vanno aggiunti gli utenti coinvolti dalle

successive rimodulazioni sempre di rete mobile - di cui soltanto (*omissis*) avevano sottoscritto un contratto che prevedeva il pagamento rateizzato dei costi di attivazione. La Società non ha potuto fornire, dato il lungo tempo trascorso tra l'approvazione della delibera sanzionatoria e l'intervenuta pronuncia del TAR, il numero dei recessi degli utenti su rete fissa intervenuti dopo la comunicazione della modifica e gli importi addebitati agli utenti a titolo di recupero dei costi di attivazione.

In ogni caso trattasi di un dato che non può essere superiore a (*omissis*), pari a circa il (*omissis*) del numero di clienti interessati dalla manovra tariffaria.

Ciò premesso, si forniscono di seguito alcune considerazioni sulla natura delle condotte sanzionate complessivamente con il citato importo pari a dieci volte il minimo edittale al fine di poter estrapolare un valore che ragionevolmente approssimi quello ascrivibile al solo contributo di attivazione:

- da un lato, la descritta manovra di rimodulazione di offerte di rete fissa ha interessato un numero inferiore di utenti, ma è stata comunque posta in violazione dei prescritti obblighi informativi circa la decorrenza della variazione e i termini per esercitare il diritto di recesso, con conseguente addebito di costi non dovuti a titoli di disattivazione o trasferimento verso altro operatore; pertanto, l'addebito ha certamente riguardato la violazione dell'art. 70, comma 4, in materia di recesso senza costi per circa (*omissis*) di utenti;

- dall'altro, con la medesima delibera sono state censurate **tre manovre di rimodulazione di offerte di rete mobile** che hanno coinvolto un numero rilevante di utenti, pari, solo per la prima, a (*omissis*), e comportato sia aumenti di costo di offerte, soprattutto di (*omissis*), garantite "per sempre" sia addebiti non voluti in ragione del mancato mantenimento della rateizzazione dei costi previsti per l'acquisto di un terminale, con alterazione delle dinamiche concorrenziali del mercato di riferimento. La violazione avrebbe riguardato il tema della trasparenza e, solo con riferimento alla rateizzazione, il recesso per non aver consentito di mantenere le rate¹.

È, pertanto, possibile operare una distinzione circa un differente giudizio di gravità delle due condotte anche se queste sono state sanzionate, trattandosi della violazione della stessa norma, sulla base di un complessivo importo. In altri termini, nell'ambito della quantificazione dell'importo complessivo originariamente determinato nella delibera n. 192/19/CONS in dieci volte il minimo edittale, si reputa che, per la condotta attinente alle offerte di rete mobile, l'inadempimento è stato ritenuto di particolare gravità, attesa la maggiore lesività della condotta medesima e la sua rilevanza in termini di tutela dei numerosi utenti coinvolti e della concorrenzialità del mercato.

Al riguardo, l'Autorità ritiene utile il richiamo a un precedente analogo rinvenibile nella delibera n. 495/19/CONS con cui l'Autorità ha sanzionato Vodafone, disponendo l'irrogazione di una sanzione pari a euro 696.000,00 di cui 232.000,00, pari a quattro

¹ L'art. 5 della delibera n. 519/15/CONS prevedeva che "Gli operatori garantiscono ai propri clienti la facoltà, in caso di disdetta del contratto principale, di pagare in un'unica soluzione le rate residue per l'acquisto degli apparati, senza alcun costo ulteriore, specificandone l'importo nel contratto", quindi comunque si riteneva che la rateizzazione dovesse essere mantenuta salvo richiesta diversa dell'utente.

volte il minimo edittale, relative a due modifiche unilaterali delle condizioni economiche di offerte di rete mobile.

Nel caso di cui ci si occupa, che riguarda tre modifiche unilaterali di telefonia mobile, pertanto, risulta possibile quantificare una sanzione pari a 6 volte il minimo edittale, ossia euro 348.000,00.

Residua per la componente fissa un valore pari a 4 volte il minimo edittale che ha riguardato la rateizzazione del contributo di attivazione e la scarsa trasparenza delle informative rese all'utenza su tempistiche del recesso.

In via equitativa l'Autorità ritiene congruo ripartire la sanzione di 4 volte il minimo edittale tra le tematiche dell'addebito dei costi di attivazione, ritenuto a suo tempo contrario alla citata diffida impartita alla Società con delibera n. 39/18/CONS, e la non corretta informativa sul recesso circa la decorrenza della variazione e i termini per esercitare il diritto di recesso, in violazione dell'art. 70, comma 4, del *Codice*, sottraendo, di conseguenza, un valore di 2 volte il minimo edittale, pari a euro 116.000,00, all'importo complessivo della sanzione pecuniaria originariamente irrogata.

Residua, sulla base di tale criterio, un valore della sanzione pari a 464.000,00 euro per una condotta che risulta aver avuto, rispetto alle altre condotte complessivamente sanzionate con la stessa delibera, un maggior impatto in termini di lesività dell'utenza coinvolta.

RITENUTO, pertanto, in base ai criteri seguiti per la quantificazione della sanzione irrogata con la delibera n. 192/19/CONS, di quantificare la quota di importo della sanzione ascrivibile in astratto alla sola condotta consistente nell'addebito dei costi di attivazione a fronte del legittimo esercizio del diritto di recesso in occasione della modifica unilaterale delle condizioni economiche di offerte di rete fissa decorrenti dal 10 novembre 2018, nella misura del doppio del minimo edittale, pari a euro 116.000,00 (centosedicimila/00), con conseguente ricalcolo dell'importo della sanzione che, per l'effetto, risulta pari a euro 464.000,00 (quattrocentosessantaquattromila/00);

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

DELIBERA

di rideterminare in euro 464.000,00 (quattrocentosessantaquattromila/00) l'importo della sanzione irrogata, *ratione temporis*, ai sensi dell'art. 98, comma 16, del *Codice*, con la delibera n. 192/19/CONS.

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

Roma, 10 luglio 2025

IL PRESIDENTE

Giacomo Lasorella

IL COMMISSARIO RELATORE
Laura Aria

Per attestazione di conformità a quanto deliberato
IL SEGRETARIO GENERALE
Giovanni Santella