



**Esperienze di enforcement dell’Autorità
Garante a tutela del CONSUMATORE DIGITALE:
Settore dei SERVIZI TURISTICI ON LINE
Napoli, Fiera d’Oltremare -BMT-
24 marzo 2017**

Avv. ANTONIO MANCINI
Direzione B Tutela del Consumatore
Autorità Garante della Concorrenza
e del Mercato (AGCM)

COMPETENZE AGCM

- L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) è un'Autorità amministrativa indipendente istituita nel 1990 (legge 10 ottobre 1990, n. 287);
- Alla competenza iniziale in materia di concorrenza, si è aggiunta -già dal 1992- la competenza a tutela dei consumatori in materia di pubblicità ingannevole e -dal 2000- quella sulla pubblicità comparativa;
- Nel 2007 il recepimento della Direttiva UCP n.29/2005/CE in materia di “pratiche commerciali scorrette” ha ampliato notevolmente le competenze facendo dell'AGCM una figura centrale per la **TUTELA DEL CONSUMATORE**.

I poteri e le procedure dell'AGCM

- L'Autorità - d'ufficio o su istanza di parte - esercita, principalmente:
 - Poteri di **Moral suasion**;
 - Poteri **investigativi/ispettivi**;
 - Poteri decisionali: **accertamento infrazione** (oppure accettazione impegni);
 - Poteri **cautelari**;
 - Poteri **sanzionatori** (da 5mila fino a **5 MILIONI DI euro**) e di informazione dei consumatori (pubblicazione estratti/dichiarazione rettificative).

Sinergie tra concorrenza e tutela del consumatore

- La pubblicità in generale ed ancor più la pubblicità comparativa sono anche uno strumento che le imprese utilizzano per competere sul mercato in virtù delle caratteristiche, qualità e prezzi dei propri prodotti.
- Il controllo sull'ingannevolezza della pubblicità ed ancor più sui "comportamenti commerciali scorretti" delle imprese si traduce in uno strumento di tutela diretta ed immediata per i consumatori, ma anche in uno strumento per tutelare gli stessi competitors ed il mercato più in generale (ad esempio per nuovi operatori possibili vittime di ostacoli, barriere, effetti di foreclosure, discriminazioni, ecc.).

Codice del Consumo

- Come noto, nel 2005 il legislatore italiano ha adottato una disciplina organica nel settore della tutela del consumatore (Decreto Legislativo 6 settembre 2005, n. 206 recante il “Codice del Consumo”).
- Formalizzazione in un corpus unitario ed omogeneo delle più importanti disposizioni sulla tutela del consumatore precedentemente frammentate:
- educazione, informazioni, pratiche commerciali, pubblicità, contratti, credito al consumo, sicurezza, qualità dei prodotti, garanzie, associazione di consumatori, accesso alla giustizia, ecc..
- Esperienza italiana ai sensi del Codice del Consumo: spesso citata anche in contesti internazionali come esempio virtuoso di “codificazione” in un unico strumento giuridico di norme che hanno progressivamente acquisito un rilievo sempre maggiore.

Gli elementi costitutivi di una pratica commerciale scorretta (pcs)

- **2 REQUISITI FONDAMENTALI PER LA SUSSISTENZA DI UNA PCS:**
- **A: idoneità a falsare in misura apprezzabile il «comportamento economico» del “consumatore medio”**, definita come idoneità “ad alterare sensibilmente la capacità del consumatore di prendere una decisione consapevole” (art. 18, lett. e). Esclusione, ad esempio, di contestazioni riguardanti aspetti di carattere etico, sociale, religioso, volgarità, indecenza, discriminazioni sessuali, rispetto della persona, ecc.:
- Valutazione di «potenzialità» di alterazione delle scelte economiche di acquisto di prodotti e servizi non coincidente con il concetto di «danno economico»;
- **PRATICHE COMMERCIALI INGANNEVOLI** (più vicine alla comunicazione commerciale / pubblicità) e **PRATICHE COMMERCIALI AGGRESSIVE** (comportamenti più in generale dei professionisti, condotte, ostacoli all’esercizio di diritti, pressioni, indebiti condizionamenti)
- **CONCETTO PIU’ AMPIO RISPETTO ALLA PUBBLICITA’** (rapporto tra genus più ampio delle PCS e species della pubblicità)

COOPERAZIONE INTERNAZIONALE

- Rete di cooperazione europea (CPC network tra tutte le Autorità europee competenti per la tutela dei consumatori);
- Strumenti CPC: scambi di informazioni, richiesta di misure esecutive per violazioni transfrontaliere;
- Strumenti della Commissione UE: **SWEEP** su siti web; azioni comuni, attività di coordinamento / no poteri diretti di enforcement per violazioni transfrontaliere come nel settore della concorrenza (DG Comp. e rete c.d. ECN);
- Principali Reti internazionali di cooperazione consumeristica (e di concorrenza): ICPEN e OECD / Ocse

Promozioni on line

- Messaggi on line: percentuale molto rilevante degli interventi Agcm in materia di PCS (OLTRE il 50%);
- Estrema rilevanza di tale “veicolo” sempre più usato per la conclusione di transazioni on line (il sito internet incorpora il messaggio pubblicitario di presentazione dell’offerta commerciale ed anche lo strumento per aderirvi).
- E-Commerce anche come strumento per favorire il mercato unico europeo («SINGLE DIGITAL MARKET» e non 28 mercati nazionali separati o meglio 27 dopo la Brexit).

Trasporti e turismo on line

- Trasporti aerei e pacchetti turistici (principali criticità):
 - **Trasparenza tariffaria (e problemi di DRIP PRICING);**
 - **Surcharge e fee** (credit, fuel, security, ecc.) apparentemente opzionali che, invece, si sommano al prezzo “strutturale”;
 - **servizi opzionali «pre-spuntati»** nel sistema di prenotazione (obbligo di opt out per deselezionarli);
 - **Difficoltà di accesso ai servizi post vendita** (rimborsi attraverso numeri a pagamento; applicazione fee elevate; ecc.);
 - **Pacchetti viaggio / Strutture recettive / Buoni vacanza** (anche prima dell’entrata in vigore della Direttiva 2015/2302 sui pacchetti turistici);
 - **Agenzie di viaggio on line e siti di prenotazione per le Crociere; ecc.**

Social Network Marketing

Possibilità di
inviare messaggi
all'utente

Applicazioni

Lista amici

The screenshot shows a Facebook profile for Erik Mattern. The profile includes a cover photo, a profile picture, and a bio: "Erik Mattern is questioning McCain's nomination. Updated 21 hours ago". Below the bio, there are sections for Networks (South Carolina Alum '07, Växjö Uni. Alum '07, Boston, MA), Sex (Male), Interested In (Women), Birthday (April 3), Hometown (Duxbury, MA), and Political Views (Moderate). The page also features a Mini-Feed, Information, Education, and The Wall sections. The Wall displays 10 of 506 wall posts, with a text input field for writing a message. There are also options to send a gift, message, or poke the user, and a list of mutual friends and South Carolina friends.

Informazioni personali

Possibilità di inviare
messaggi ad altri
utenti

Fonte: Facebook.com

Social Network Marketing

Un fenomeno in rapida crescita...

Crescita mondiale di siti di social networking selezionati*

Giugno 2007 vs. Giugno 2006

Popolazione utenti di età superiore ad anni 15

Fonte: comScore World Metrix

Siti di Social Networking	Totale di visitatori unici (000)		
	Giu-06	Giu-07	%
MySpace	66,401	114,147	72
Facebook	14,083	52,167	270
Hi5	18,098	28,174	56
Friendster	14,917	24,675	65
Orkut	13,588	24,120	78
Bebo	6,694	18,200	172
Tagged	1,506	13,167	774

Fonte: comScore.com

e molti se ne sono già accorti tempo fa

US Online Social Network Ad Spending, by Type of Network, 2007 (millions)

MySpace	\$525
Other general social network sites (Facebook, Bebo, Piczo, Friendster, etc, but not including MySpace)	\$200
Social network offerings from portals and other sites (MSN Spaces, Yahoo! 360, AIM Pages, Orkut, etc)	\$95
Vertical social networks and marketer-sponsored social networks	\$45
Total	\$865

Note: General social network sites are sites where social networking is the primary activity. Social network offerings from portals and other sites include Orkut (Google), Yahoo! 360 (Yahoo!) and MSN Spaces (MSN). Vertical social networks are social networking sites devoted to a specific hobby or interest. Marketer-sponsored social networks are created by a marketer and are either stand-alone sites or part of a larger marketer site. In all cases, figures include online advertising spending as well as site or profile page development costs

Source: eMarketer, October 2006

077945

www.eMarketer.com

- **Luglio 2005: Murdoch acquista Myspace per 580ml di dollari; ottobre 2007: Microsoft acquista l'1,6% di Facebook per 240ml di dollari;**
- **Attualmente tra gli OTT: FB controlla al 100% sia Instagram che WM.**

SOCIAL MEDIA: FACEBOOK E WHATSAPP TRA PCS E CV

- Grande risalto mediatico ha avuto l'avvio di 2 recenti (fine ottobre 2016) istruttorie Agcm:
 - A) per **pratiche commerciali «aggressive»** contro WM (oltre 1mld di utenti a livello mondiale circa 41 milioni in Italia):
 - Indebito condizionamento dei consumatori alla cessione / «scambio dati tra FB e WM» presentato come necessario per continuare l'utilizzo di WM ed utilizzando la «pre-spuntatura» nascondendo tale opzione di «deselezione» (opt-out) nella seconda schermata di adesione a WM;
 - B) per **clausole vessatorie (c.v.)** inserite nei «termini e condizioni» di WM su: 1) facoltà di modifiche unilaterali del contratto (inclusa eventuale introduzione di servizi premium a pagamento); 2) diritto di interruzione del servizio; 3) esclusioni e limitazioni di responsabilità del prof.sta (es. per sicurezza rete/tutela dati); 4) foro competente (solo Tribunali della California); ecc.

PROVV. AGCM CONTRO TRIPADVISOR (FALSE RECENZIONI)

- Con il provvedimento adottato a dicembre 2014 contro TripAdvisor (market leader nel settore dei motori di ricerca delle recensioni turistiche on line) ha censurato e sanzionato con 500mila euro l'omissione dei controlli da parte della piattaforma on line in questione per verificare il carattere «autentico e genuino» delle recensioni turistiche caricate dagli utenti consumatori sulle proprie effettive esperienze turistiche (presso hotel, villaggi, ristoranti, ecc.).
- Situazione di contrasto con il carattere molto assertivo della pubblicità presente nel sito con la quale si assicurava la verifica preventiva ed il blocco di iniziative di «false recensioni» (magari slegate dalla effettiva esperienza come consumatori), oppure di pacchetti di «finte recensioni» magari acquistati da operatori concorrenti.
- Dati forniti nelle denunce di FederAlberghi, Unione Nazionale Consumatori e vari utenti.

Servizi di agenzia turistica *on line* («compattatori»)

- Profili di scorrettezza contestati:
 - promozione delle offerte. Nella home page dei siti in questione veniva individuato un prezzo (“a partire da”), differente da quello finale, di entità sensibilmente superiore (tecniche illecite di c.d. **DRIP PRICING**).
 - omissione di informazioni rilevanti circa alcune componenti di costo, rese note solo al termine della procedura di prenotazione (tra cui quelle relative all’utilizzo della carta di credito o del bonifico bancario e alle “spese di agenzia”) e, in alcuni casi, non esplicitate neppure al termine del processo di prenotazione.
 - pre-spuntatura servizi accessori facoltativi quali la polizza assicurativa (con **obbligo di opt-out** per evitare addebito)

PRENOTAZIONI DI CROCIERE SUI SITI DELLE COMPAGNIE

I procedimenti Agcm hanno riguardato i siti internet e i cataloghi delle principali compagnie (Costa, Msc, Royal Caribbean):

Per diffusione di informazioni commerciali incomplete e contraddittorie riguardo al prezzo finale applicato per le crociere reclamizzate ed alle condizioni e ai limiti per l'esercizio dei diritti contrattuali dei consumatori. In particolare:

- a) sui siti *internet* i professionisti hanno promosso i prezzi delle proprie crociere non includendo gli oneri accessori successivamente aggiunti nel corso della procedura di prenotazione, risultando notevoli difformità tra l'importo iniziale pubblicizzato nella *home page* e quello effettivamente richiesto ai passeggeri al momento dell'acquisto;
- b) Omissione di alcune informazioni, sostanziali per gli acquirenti delle crociere, riguardanti la possibilità di esercitare i propri diritti contrattuali, quali il diritto di recesso o di rimborso.

COLLECTIVE BUYING- E COUPONING

- Provv.ti Agcm chiusi con impegni da parte dei 2 principali market players (Groupon e Groupalia) ancora presenti sui rispetti siti internet «voce impegni antitrust»:
- -evidenziazione delle modalità di calcolo (benchmark) degli sconti pubblicizzati;
- Assistenza pre e soprattutto post-vendita dei coupons / segnalazione reclami / canali di assistenza per problemi legati a difficoltà di prenotazione presso i partners commerciali, accollo responsabilità, limitazioni, difformità, condizioni, rimborsi, ecc.

GROUPON E GROUPALIA (E-couponsing I)

- settore *e-couponsing* (casi GROUPALIA e GROUPON):
- Contenuto degli IMPEGNI accolti:
- 1) diffondere informazioni chiare ed esaustive sulle offerte commerciali pubblicizzate, con indicazioni degli sconti solo quando è possibile avere un prezzo certo di riferimento;
- 2) pubblicare una Carta dei Servizi grazie alla quale i consumatori titolari di *coupon* sono informati dei propri diritti, con particolare riguardo alla presentazione dei reclami, alle richieste di rimborso (con le relative tempistiche di gestione) e al servizio di assistenza clienti;

E.COUPONING (II)

- 3) aumentare l'attività di monitoraggio sui *partner*;
- 4) consentire la possibilità per i consumatori di verificare la disponibilità delle offerte anche prima di acquistare il *coupon*;
- 5) garantire tempi certi e determinati nel riaccredito delle somme versate per acquisti di *coupon* non andati a buon fine;
- 6) dare ai consumatori la possibilità di conoscere, anche prima dell'acquisto del *coupon*, gli estremi identificativi del soggetto cui rivolgersi per i reclami, i rimborsi, l'esercizio delle garanzie post-vendita.

SHARING ECONOMY

- Piattaforme peer-to-peer (tipo Uber, Bla-bla car per i trasporti) o per servizi turistici/soggiorni (AirBnB), ecc.
- Opportunità di risparmio per i consumatori ma nel rispetto di un quadro di regole e tutele (ad esempio noti problemi per Uber «Pop»/autisti non NCC, senza requisiti, autorizzazioni, controllo sicurezza mezzi);
- Risvolti generalmente «pro-concorrenziali» (ma necessità di «misure compensative» ad esempio per i tassisti;
- Al momento poche denunce di consumatori italiani, ma forte attenzione anche da parte di altre Autorità nazionali e della Commissione UE;
- Monitoraggio della proposta di legge di cui si discute che attribuirebbe ulteriori poteri ad Agcm (autorizzatori preventivi per rispetto requisiti ai fini dell'iscrizione in un apposito «registro», nonché di vigilanza per comportamenti successivi e rispetto regole).

AUTONOLEGGIO

- Istruttorie AGCM ed azione comune UE su:
- A) completa informazione su spese accessorie; servizi facoltativi (ad esempio coperture assicurative aggiuntive), c.d. «fuel policy», ispezioni in sede riconsegna del veicolo;
- B) responsabilità del consumatore successive alla riconsegna del veicolo ad esempio per danni, multe, ecc. (automatismi / autorizzazioni prelievi sulla carta di credito);
- C) confusione tra servizi obbligatori (ad esempio catene neve in zone di montagna) e costi servizi accessori

IL RECENTE CASO «TICKET-ONE» (2016)

- Istruttoria recentemente avviata (con ispezioni) contro il sito Ticket-one e 4 siti di rivendita di biglietti per concerti, spettacoli, eventi sportivi (prendendo spunto dal famoso recente scandalo dei biglietti per il concerto dei Coldplay esauriti in pochi minuti appena aperte le vendite «ufficiali» e, poi, rivenduti con prezzi da «bagarini» aumentati anche del 100-500%);
- Problema del mercato «secondary ticketing», di eventuali «software» di rastrellamento dei biglietti, rapporti tra organizzatori dei concerti, rivenditori, esclusive, ecc.; assenza di trasparenza, chiarezza e tutela dei consumatori (per la provenienza dei tickets; elaborazione prezzi; certificazioni di autenticità; garanzie e tutele per eventuali problemi soprattutto in caso di annullamento degli eventi / meccanismi e tutele per rimborsi, ecc.)

PROVV.TO DI CONCORRENZA SU «BOOKING»

- Istruttoria di concorrenza (anche su denuncia FederAlberghi) chiusa in Italia, Francia e Svezia con accettazione di impegni di Booking di limitare fortemente il divieto degli hotel di praticare «tariffe più basse» di quelle concordate con Booking consentendo, ad esempio, prezzi più bassi su altre piattaforme OTA (on line travel agencies) e sui propri canali diretta di vendita «offline», nonché per i propri programmi di fidelizzazione.

IMPEGNI DEI TOUR OPERATORI (casi viaggi in Egitto)

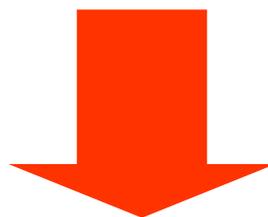
- A dicembre 2014 sono state chiuse con accettazione degli impegni 6 istruttorie nei confronti di importanti tour operators riguardanti la restituzione «integrale» delle somme trattenute per i viaggi annullati a seguito della crisi in Egitto (cause di forza maggiore), nonché per le informazioni preventive su eventuali controindicazioni e viaggi a rischio;
- Sono state anche chiuse con sanzioni verso altri tour operator che avevano, invece, deciso di trattenere dopo l'annullamento dei viaggi in Egitto una parte delle somme pagate dai consumatori (per spese amministrative e varie voci) e la mancata informazione «aggiornata» sui siti internet di tali operatori sulla condizioni socio-politiche del Paese in questione.

ACQUISTI ON LINE BIGLIETTI AEREI e servizi accessori «pre-selezionati» (da sottoporre ad «opt-out»)

- Numerosi provvedimenti nei confronti di varie compagnie aeree (ad esempio Ryanair, Easyjet, ecc.) per:
- A) mancata trasparenza vendita polizze assicurative «accessorie» (pre-selezionate con obbligo da parte del consumatore di «opt-out» per evitare addebito);
- B) prezzi «iniziali» indicati senza evidenziare una serie di voci strutturali / necessarie (fuel surcharge, security surcharge, credit surcharge, ecc.) e, quindi, con scarsa trasparenza su effettivo «prezzo finale» da comparare con altre offerte;
- C) limiti all'esercizio del diritto di indennizzo (call center a pagamento, fee per il rilascio della certificazione necessaria, franchigie elevate, ecc.)

Conclusioni: Centralità della tutela del consumatore (I)

La maggiore trasparenza e correttezza a cui dovranno essere improntati i comportamenti dei professionisti a seguito dell'entrata in vigore delle varie normative a tutela dei consumatori deve avere l'effetto di assicurare **una tutela più ampia per gli utenti innanzitutto, ma anche per i concorrenti più corretti e per un mercato rilevante come quello dei «SERVIZI TURISTICI» con benefici effetti «trainanti» per molte economie nazionali.**



Anche nella *competition policy* delle varie Autorità antitrust è diventato **sempre più centrale la tutela diretta ed immediata del consumatore** (come scopo primario e non come effetto indiretto derivante dalla tutela della concorrenza).

Conclusioni: Centralità della tutela del consumatore (II)

In quest'ottica, l'**Autorità antitrust italiana** si trova in una situazione privilegiata nell'applicare competenze sia in materia di concorrenza, che in materia di UCP (come, ad esempio la *Federal Trade Commission* americana, oppure la CMA Inglese, oppure l'Autorità Ungherese, Polacca, Maltese, della Repubblica Ceca), in quanto sussistono importanti elementi di sinergia tra le due policy.

Il principale elemento di integrazione tra le due competenze (concorrenza / tutela dei mercati / tutela dei consumatori) è rappresentato proprio dalla **“CENTRALITA” della tutela del consumatore.**

Per AGCM rimangono centrali alcuni temi «caldi» legati soprattutto alla tutela degli utenti nel **COMMERCIO ON LINE da parte dei 500 milioni di cittadini UE** con l'obiettivo di creare finalmente un vero e virtuoso:

MERCATO UNICO COMUNITARIO (SINGLE DIGITAL MARKET) invece di 28 (o meglio 27 quando si concluderà la Brexit) mercati segmentati e con tutele differenti.

Grazie mille per la cortese attenzione.
**SESSIONE INTERATTIVA:
DOMANDE E RISPOSTE**



AVV. ANTONIO MANCINI
AUTORITA' GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO
(AGCM)