

AUTORITA' AMMINISTRATIVE INDIPENDENTI: T.A.R. Lazio -Roma, Sezione Prima, Sentenza 27 gennaio 2025, n. 1586.

1. Autorità Amministrative Indipendenti – Autorità garante della concorrenza e del mercato - Pratiche commerciali scorrette – Recensioni on line non autentiche raccolte da un terzo delegato – Responsabilità per culpa in vigilando -Sussiste

2. Autorità Amministrative Indipendenti – Autorità garante della concorrenza e del mercato - Pratiche commerciali scorrette -Illecito di mero pericolo -Sussistenza.

1. Costituisce pratica commerciale scorretta la diffusione, tramite piattaforme on-line, di recensioni non autentiche (nella specie, evidenziando una percentuale fuorviante di clienti soddisfatti). La delega ad una piattaforma terza del compito di raccogliere le recensioni sul proprio operato non esonera il professionista da responsabilità per culpa in vigilando. (1).

In motivazione la sezione ha precisato che la diffusione delle recensioni non corrette è idonea a sviare la scelta consumeristica e la predisposizione di sistemi incentivanti di remunerazione imperniati sui positivi giudizi pubblicati on-line induce il dipendente a comportamenti opportunistici che possono trarre in inganno il consumatore.

2. Le pratiche commerciali scorrette sono illeciti di pericolo, relativamente ai quali non è necessaria l'effettiva lesione del bene giuridico protetto dalla norma, essendo sufficiente l'esposizione al rischio di un pregiudizio, secondo una valutazione di prognosi postuma. (2).

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. VI, 23 giugno 2023, n. 6177; T.a.r. per il Lazio, sez. I, 14 novembre 2023, n. 16970.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. VI, 12 gennaio 2022, n. 203; 10 gennaio 2022, n. 161.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 dicembre 2024 il dott. Matthias Viggiano e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Le società ricorrenti impugnavano il provvedimento con cui l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (Agcm), accertata la commissione di due pratiche commerciali scorrette di cui agli artt. 20 ss. d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206 (cod. cons.), ne vietava la continuazione e irrogava ai professionisti, in solido tra loro, una sanzione amministrativa pecuniaria.

2. Nel dettaglio, secondo l'Autorità, le società avrebbero diffuso, tramite piattaforme *on-line* (es. Trustpilot o Opinioni.it), recensioni false o comunque non autentiche evidenziando poi sul proprio sito una percentuale fuorviante (98%) di clienti soddisfatti (pratica A); inoltre, esse avrebbero applicato un costo occulto ai consumatori in caso di acquisto di materiali di finitura per le ristrutturazioni incamerando la differenza tra l'aliquota Iva ordinaria e quella agevolata (Pratica B).

3. Si costituiva in resistenza l'Agcm.
4. Al ricorso era unita istanza di sospensione cautelare dell'efficacia degli atti gravati che, chiamata alla camera di consiglio del 20 marzo 2024, veniva accolta, limitatamente alla sanzione pecuniaria, subordinatamente alla prestazione di idonea cauzione.
5. Le parti depositavano ulteriori memorie e repliche in vista della pubblica udienza del 4 dicembre 2024, all'esito della quale il Collegio tratteneva la causa per la decisione di merito.
6. Esaurita l'esposizione dello svolgimento del processo, è possibile procedere all'illustrazione delle censure spiegate con il gravame.
7. Con il primo motivo si evidenzia come l'Agcm avrebbe condotto un'istruttoria viziata. Difatti, non si sarebbe accertata l'effettiva falsità delle recensioni pubblicate sui siti *internet*: queste, invero, sarebbero state rimosse solamente per sospette irregolarità rilevate dai gestori delle pagine *web*. Inoltre, proprio la «delega» a terzi del compito di pubblicare le recensioni costituirebbe evidenza dell'assenza di negligenza da parte delle società ricorrenti. In aggiunta, la condotta non sarebbe comunque sussumibile nella fattispecie astratta di cui all'art. 21, comma 1, lett. b) e f) cod. cons., atteso che le società non avrebbero vantato caratteristiche del servizio non offerte, né il possesso di titoli o qualifiche mancanti.
8. Tramite la seconda censura, anch'essa rivolta avverso la pratica A), la società precisa come l'indicazione della percentuale di soddisfazione dei clienti (98%) non sarebbe errata, essendo giustificata dal numero di contenziosi avviati nei confronti dei professionisti. Peraltro, il *claim* era presente solo su una terza pagina *web* e diffuso per un limitato periodo di tempo.
9. A mezzo della terza doglianza, con cui si contesta quanto accertato in relazione alla pratica B), parte ricorrente evidenzia come non vi fosse alcuna applicazione di un costo occulto: invero, il mandato conferito dal consumatore al professionista per la gestione delle agevolazioni fiscali determinava la conclusione di due preventivi, il primo intercorrente tra fornitore e Facile Ristrutturare, il secondo tra quest'ultima e il cliente finale. Orbene, essendo solo la seconda prestazione inerente ad una ristrutturazione edilizia, unicamente essa prevedeva l'applicazione dell'aliquota Iva agevolata del 10%; viceversa, il primo preventivo – accettato per iscritto dal consumatore – indicherebbe l'importo comprensivo di Iva al 22%. Conseguentemente, ferma restando l'identità del costo complessivo supportato, Facile Ristrutturare applicava un *mark up* volto a ripagare l'intermediazione operata di cui il consumatore sarebbe stato informato sin dal principio della contrattazione.
10. Infine, con l'ultimo motivo si contesta l'importo pecuniario delle due sanzioni irrogate, evidenziandone la sproporzione.
11. Nessuna delle ragioni di gravame è suscettibile di positivo apprezzamento.

12. Passando all'esame delle singole doglianze spiegate, va immediatamente osservato come i primi due motivi siano strettamente connessi da un punto di vista logico-giuridico – afferendo ambedue alla pratica A) – e pertanto possano essere trattati congiuntamente.

13. Nel dettaglio, deve rilevarsi come non sia riscontrabile il difetto istruttorio denunciato dalla parte ricorrente: a tal proposito va osservato come le difese delle società tentino di parcellizzare la complessiva condotta in singole azioni di per sé giuridicamente innocue; difatti, una simile lettura fa perdere la visione complessiva del fenomeno, consentendo di derubricare la pratica a mero susseguirsi di minute irregolarità. Nondimeno, si tratta di argomentazioni non condivisibili: invero, è doveroso tenere ben presente il quadro globale nel quale si sono mossi i professionisti per evidenziare l'effettiva offensività del loro operato (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 2 dicembre 2024, n. 9614).

14. Ciò chiarito, deve osservarsi come il provvedimento gravato, in un'analisi globale, resista alle censure mosse. In primo luogo, la circostanza che alcuni siti *web* terzi specializzati nella pubblicazione di recensioni abbiano rimosso tali contenuti per la violazione della loro politica commerciale è un dato indiscutibile: di ciò l'Autorità non può che prendere atto. A fronte di tale circostanza incontrovertibile, l'Agcm non è tenuta a verificare la correttezza o meno dell'operato della piattaforma di recensioni (peraltro non contestata dalla parte ricorrente), ma naturalmente può impiegare per i propri fini istituzionali tale notizia. Tuttavia, va precisato che non si tratta – come sostengono le esponenti – di delegare a terzi l'attività istruttoria, bensì di sviluppare un ragionamento inferenziale dal descritto elemento noto (ossia la rimozione di recensioni dai siti), per dimostrare un'illecita pratica commerciale: difatti, posto che è nell'interesse delle piattaforme disporre di quante più recensioni autentiche e che le linee guida mirano proprio ad escludere le valutazioni sospette, non appare manifestamente illogico o arbitrario condividere il giudizio di non genuinità. Ciò soprattutto considerando il percorso motivazionale – corroborato da una serie di ulteriori elementi probatori concreti – seguito nel provvedimento per sostenere la diffusione di recensioni non veritiere.

15. Difatti, l'Agcm ha precisato come alcune delle recensioni provenissero da indirizzi IP oppure da *account* collegati ai professionisti (in quanto riferibili ai collaboratori). Per giunta, le valutazioni della *performance* dei dipendenti delle società sono risultate legate alle valutazioni ricevute (tant'è che in una mail acquisita si legge che l'obiettivo aziendale era di «*arrivare a una valutazione complessiva aziendale minima che sia uguale o superiore a 4.2 stelle su 5*»): ciò costituisce una spiegazione coerente della ragione per la quale i dipendenti abbiano rilasciato recensioni positive.

16. Si aggiunga che gli elementi allegati dalle imprese per contestare il giudizio dell'Agcm non sono convincenti: invero, a fronte della provenienza di più recensioni dalla stessa sessione di *browser*, viene sostenuto che ciò potrebbe verificarsi allorquando «*diversi membri del medesimo nucleo familiare abbiano interesse a rilasciare una recensione, oppure quando il medesimo utente, che non*

si veda pubblicata la recensione, tenti di inserirla nuovamente»; inoltre, la provenienza di una recensione da indirizzi IP riconducibili a sedi della società potrebbe *«dipendere dal fatto che il recensore abbia semplicemente richiesto l'aiuto del personale delle società»*; ancora, la circostanza che alcune recensioni fossero state redatte da dipendenti potrebbe essere conseguenza del fatto essi avessero avuto *«un'esperienza di acquisto rappresentan[do] a tutti gli effetti dei "clienti", legittimati a rilasciare una recensione»*. Orbene, si tratta all'evidenza di argomenti deboli, fondamentalmente enunciati sforniti di riscontro, che quindi non sono in grado di infirmare l'accertamento dell'Agcm: a tal proposito, va precisato che non si tratta di invertire l'onere probatorio, facendolo gravare sulle ricorrenti, quanto di non poter condividere la lettura alternativa offerta, in ragione della descritta non attendibilità.

17. Analogamente, appare evidente il mancato impiego della diligenza professionale richiesta dal codice del consumo nella diffusione di una pratica commerciale. Sul punto, invero, non può condividersi la lettura proposta dalle esponenti, secondo cui, sostanzialmente, la «delega» ad una piattaforma terza del compito di raccogliere le recensioni sul proprio operato esonererebbe in ogni caso da responsabilità il professionista. Nondimeno, va osservato come «esternalizzando» alcuni compiti relativi alla gestione e alla pubblicazione delle opinioni dei consumatori, residua in capo all'impresa la necessità di controllare il contegno dei propri collaboratori (c.d. *culpa in vigilando* su cui v. Cons. Stato, sez. VI, 23 giugno 2023, n. 6177): peraltro, la predisposizione di sistemi incentivanti di remunerazione imperniati sui positivi giudizi pubblicati *online*, costituisce un tipico caso di *moral hazard* che induce il dipendente a comportamenti opportunistici che possono trarre in inganno il consumatore (cfr. Tar Lazio, sez. I, 14 novembre 2023, n. 16970).

18. Inoltre, a confermare il giudizio di negligenza va altresì rilevato come le società abbiano ignorato le criticità rappresentate dalle piattaforme circa le recensioni loro riferite. Invero, solo dopo la messa in onda di una nota trasmissione televisiva che «denunciava» problematiche nelle ristrutturazioni, dando pubblica voce alle doglianze dei consumatori, le esponenti hanno adottato alcune misure per formare i collaboratori onde evitare il fenomeno delle recensioni irregolari: tuttavia, si tratta di attività tardive e comunque non in grado di evitare la reiterazione delle illustrate condotte illecite.

19. Similmente, la circoscrizione della portata della pratica commerciale tentata nel ricorso non convince. Invero, la circostanza che per quindici dipendenti/collaboratori si sia raggiunta la piena prova (in contraddittorio, avendo la parte prodotto memorie nel procedimento) della pubblicazione di recensioni false non determina in alcun modo la limitazione a tale numero della diffusione dell'illecito: difatti, da un lato, il singolo non rilasciava solo un'unica recensione; dall'altro, con un ragionamento induttivo (da considerarsi logico e coerente), l'Agcm ha evidenziato come la pluralità di valutazioni sospette rilevate dalle piattaforme, la particolare incentivazione descritta in precedenza,

le segnalazioni pervenute siano elementi per concludere della più vasta diffusione della pratica commerciale. Per altro verso, va ribadito come le pratiche commerciali scorrette siano *illeciti di pericolo*, relativamente ai quali non è necessaria l'effettiva lesione del bene giuridico protetto dalla norma (Cons. Stato, sez. VI, 10 gennaio 2022, n. 161; similmente, nella giurisprudenza europea è stata reputata illecita anche una pratica che coinvolgeva un singolo consumatore v. Corte giust. Ue, sez. I, 16 aprile 2015, causa C-388/13), essendo sufficiente l'esposizione al rischio di un pregiudizio, secondo una valutazione di prognosi postuma (Cons. Stato, sez. VI, 12 gennaio 2022, n. 203): orbene, nel caso in esame, l'Autorità ha ampiamente evidenziato come la diffusione delle recensioni non corrette sia idonea a sviare la scelta consumeristica.

20. Quanto poi alla denunciata violazione dell'art. 21, comma 1, lett. b) e f) cod. cons., va rilevato come la censura non colga nel segno.

21. Invero, la diffusione di recensioni non veritiere, nonché l'indicazione di una soddisfazione del consumatore ben superiore alla realtà costituiscono due tipici casi in cui il professionista vanta delle qualità del proprio servizio in realtà inesistenti. Quanto all'applicabilità dell'art. 23, comma 1, lett. bb-*quater*) cod. cons., va precisato come tale disposizione sia entrata in vigore una volta cessata la pratica illecita e, per tale ragione, non poteva essere posta a base della contestazione mossa alle società (v. anche punto 118 provvedimento).

22. Passando poi all'esame delle difese spese dalla parte ricorrente sulla genuinità del *claim* relativo al soddisfacimento del 98% dei clienti va osservato come esse non siano condivisibili. Difatti, a seguito dell'ispezione operata dai funzionari dell'Agcm questi hanno riscontrato come il tasso indicato sul sito fosse semplicemente dedotto dall'assenza di ricorsi giurisdizionali: orbene, appare chiaro come una simile conclusione non appaia logica, atteso che la mancanza di doglianze da parte del consumatore può discendere da molteplici ragioni, non necessariamente coincidenti con la soddisfazione della prestazione ricevuta. In aggiunta, dai *report* interni ispezionati dall'Autorità è emerso come il professionista fosse ben consapevole della assai più contenuta percentuale di consumatori soddisfatti.

23. A fronte di tali circostanze incontestate, la difesa elenca una serie di argomenti che non appaiono in grado di infirmare la logica ricostruzione operata dall'Agcm. Ad esempio, è evidenziato come la pubblicazione del *claim* sarebbe avvenuta su siti esterni e comunque avrebbe avuto incidenza marginale: tuttavia, dagli atti dell'Agcm emerge chiaramente come la pubblicizzazione fosse avvenuta su un sito riconducibile al professionista (ossia promo.facileristrutturare.it), fosse agevolmente fruibile con un rapido *scroll* e avesse costituito la base di una *partnership* con la nazionale di calcio. Quanto alla durata del *claim* appare chiaro che una pubblicazione protrattasi per

circa tre mesi non può definirsi occasionale: in ogni caso, tale circostanza è rilevante per la quantificazione della sanzione (su cui v. *infra*).

24. Passando al terzo motivo, relativo alla pratica B), va osservato come le ricorrenti rappresentino di non aver applicato alcun costo occulto, atteso che il prezzo effettivamente sostenuto dal consumatore era a questi reso evidente sin dal principio, risultando irrilevanti le diverse modalità di calcolo intervenute per giungere a quell'importo.

25. La tesi non convince.

26. Difatti, la complessa procedura di sottoscrizione di differenti preventivi, intestati ora al professionista, ora al consumatore, è idonea a creare una situazione tale per cui a fronte della prospettazione di un vantaggio fiscale (Iva con aliquota agevolata al 10%) il cliente non ottiene alcun beneficio economico e non è posto nelle condizioni di comprenderne la ragione. A tal proposito, deve evidenziarsi come la contestazione mossa dall'Autorità censuri la condotta delle imprese finalizzate ad ingannare il consumatore il quale quindi non è in grado di operare una scelta consapevole ed informata.

27. A fronte di tali rilievi, irrilevante è la deduzione della parte esponente circa il mutamento del prezzo tra i vari preventivi, atteso che le modalità di calcolo del medesimo non possono definirsi neutre per la scelta consumeristica.

28. Sul punto è necessario precisare come il consumatore fosse messo di fronte all'alternativa tra l'acquisto dei materiali in proprio, oppure presso i *partner* commerciali delle società ricorrenti. In questa seconda evenienza veniva sottoposto un primo preventivo intestato a Facile Ristrutturare, con applicazione (ovviamente) dell'Iva al 22%. Una volta conclusa la negoziazione, il consumatore accettava un diverso preventivo, direttamente intestato a sé, con applicazione dell'aliquota Iva agevolata del 10%: tuttavia, l'esborso economico non variava, in quanto Facile Ristrutturare aumentava la voce imponibile, di guisa da mantenere intatto il prezzo finale. Orbene, è evidente che un consumatore mediamente informato a fronte di un preventivo con un'aliquota Iva del 22% immagina che, in virtù della consapevolezza del proprio diritto all'agevolazione fiscale, possa risparmiare grazie all'applicazione dell'aliquota agevolata del 10%: nondimeno, l'assenza di tale riduzione del prezzo non veniva in alcun modo rappresentata all'acquirente. Tale ultimo dato è dirimente, in quanto l'Autorità non contesta la legittimità dell'applicazione di un *mark up* per l'attività di gestione della pratica fiscale, ovvero per l'intermediazione nell'acquisto dei materiali, quanto piuttosto l'assenza di chiare e comprensibili informazioni circa la composizione del prezzo di acquisto.

29. Decisivo, appare poi, un ulteriore rilievo. Invero, il professionista non ha indicato in alcun modo la ragione tecnico-economica del «doppio preventivo»: in altre parole, non è comprensibile per quale

motivo il fornitore debba redigere un primo preventivo in favore di Facile Ristrutturare se è inteso sin dal principio che il negozio verrà concluso con il consumatore con applicazione dell'Iva agevolata.

30. Tenuto conto di tali aspetti, appare manifesta l'ingannevolezza della pratica, atteso che la prospettazione di un determinato prezzo composto in maniera differente da quanto poi effettivamente praticato al consumatore costituisce un'incompletezza informativa che rende inesatta la percezione della convenienza economica dell'offerta (in termini, Cons. Stato, sez. VI, 12 dicembre 2014, n. 6050).

31. Infine, quanto all'ultimo motivo, inerente alla quantificazione della sanzione, va osservato come esso non possa essere accolto.

32. In primo luogo, va esclusa la necessità di un contraddittorio preventivo sull'importo della sanzione: invero, la comminazione della stessa presuppone l'avvenuto accertamento dell'illecito, circostanza rimessa al collegio dell'Autorità e non anche all'ufficio istruttorio. Pertanto, imporre un contraddittorio sul *quantum* economico determinerebbe una sorta di vincolo sul collegio, circoscrivendone di fatto la libertà nell'apprezzamento o meno della sussistenza della pratica scorretta. Sotto un profilo speculare, onerare il professionista di evidenziare le proprie difese anche sulla somma da comminare, imporrebbe, nella sostanza, una sorta di (inammissibile) ammissione di responsabilità.

33. Peraltro, la dosimetria della sanzione è rimessa all'apprezzamento discrezionale del collegio dell'Autorità che è tenuto ad esercitare il proprio potere sanzionatorio sulla base degli elementi portati dall'ufficio istruttorio e dal privato, nel rispetto dei limiti posti dalle disposizioni di legge applicabili (in primo luogo l'art. 11 l. 24 novembre 1981, n. 689).

34. Ciò chiarito, va osservato come l'Autorità risulta aver fatto corretta applicazione dei parametri normativi rilevanti: in particolare, le varie pratiche si caratterizzano per un'evidente gravità, sia per la specificità del settore delle ristrutturazioni (che come noto ineriscono al principale investimento delle famiglie italiane), sia per i mezzi impiegati per la diffusione delle condotte contestate (ossia le piattaforme *web*, come evidenziato anche dal parere infraprocedimentale dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni), sia per lo sfruttamento di pregevoli *partnership* (es. con la nazionale di calcio), sia per l'entità complessiva del pregiudizio economico cagionato.

35. Quanto alla dimensione economica del professionista, appare corretto il riferimento al fatturato globale realizzato dallo stesso nel periodo d'interesse, atteso che la sanzione deve presentarsi proporzionata ed efficace, tenuto conto della necessaria finalità deterrente (in termini, Tar Lazio, sez. I, 18 luglio 2022, n. 10148): in merito a ciò, va osservato come l'importo della sanzione complessivo della sanzione per le due pratiche è inferiore agli *utili* realizzati nell'anno 2022.

36. In ultimo, va esclusa la rilevanza delle difficoltà economiche rappresentate con la memoria conclusiva, che non possono giustificare un'attenuazione del rigore sanzionatorio: difatti, sarebbe un'agevole *escamotage* approfittare di una condotta illecita per realizzare utili milionari e poi dolersi dell'impossibilità di saldare le sanzioni conseguenti alla repressione delle ridette violazioni consumeristiche in forza di evenienze sopravvenute.

37. Alla luce della complessiva infondatezza di tutti i motivi, il ricorso è definitivamente respinto.

38. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Condanna parte ricorrente alla rifusione delle spese di lite in favore dell'Autorità resistente che liquida in complessivi € 2.000,00.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 4 dicembre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Francesca Petrucciani, Presidente FF

Filippo Maria Tropiano, Consigliere

Matthias Viggiano, Referendario, Estensore