

Publicato il 17/05/2024

N. 04422/2024REG.PROV.COLL.
N. 04018/2022 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4018 del 2022, proposto da:

Difesa Debitori s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Luigi Cicarese e Antonino Galletti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Federconsumatori - Federazione Nazionale di Consumatori e Utenti, Associazione Consumatore Informato, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, non costituiti in giudizio;

per la riforma:

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima) n. 04876/2022, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello 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 23 aprile 2024 il Consigliere Lorenzo Cordì e uditi, per le parti, gli avvocati Luigi Ciccarese e Antonino Galletti, e l'avvocato dello Stato Beatrice Gaia Fiduccia;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Difesa Debitori ha appellato la sentenza n. 4876/2002, con la quale il T.A.R. per il Lazio – sede di Roma ha respinto il ricorso, integrato da motivi aggiunti, proposto dalla Società avverso: *i)* il provvedimento del 16.2.2020, con cui l'Autorità Garante delle Concorrenza e del Mercato ha accertato che alcune condotte della Società avevano violato le disposizioni di cui agli artt. 21, comma 1, lett. *b)* e *c)*, e 22, comma 1, del D.Lgs. n. 206/2005, e ha, conseguentemente, irrogato la sanzione amministrativa pecuniaria pari a 1.000.000,00 (un milione/00) di euro; *ii)* ogni ulteriore atto e/o provvedimento presupposto e connesso, ivi inclusa la nota dell'8.9.2020, con la quale è stata respinta la proposta di impegni; *iii)* la delibera del 20.10.2021, con la quale l'Autorità ha ritenuto alcune condotte adottate dalla Società inottemperanti all'ordine impartito con la delibera del 16.12.2020, e, conseguentemente, contrarie alle previsioni di cui agli artt. 21, comma 1, lett. *b)* e *c)*, e 22, comma 1, del D.Lgs. n. 206/2005, e ha irrogato la sanzione amministrativa pecuniaria pari a euro 1.100.000,00 (un milionecentomila/00); *iv)* ogni ulteriore atto e/o provvedimento presupposto e connesso.

2. In punto di fatto l'appellante ha premesso di essere una Società attiva sull'intero territorio nazionale e di offrire servizi di consulenza e intermediazione a beneficio della clientela, costituita da soggetti con esposizione debitoria. In particolare, l'attività della Società consiste nel

prestare consulenza e assistenza ai clienti, finalizzata all'annullamento, riduzione o rinegoziazione dei loro debiti. Tale attività è svolta in favore di privati, professionisti e imprese, è effettuata a titolo oneroso, e prevede che il corrispettivo sia costituito da una quota fissa (pagato solo qualora sia avviata - a seguito dell'*input* del cliente in occasione del contatto telefonico - la concreta fase di studio sulla fattibilità iniziale della pratica), e da una parte variabile (dipendente dalle concrete attività da compiere e dall'ammontare del debito).

2.1. Alcune condotte della Società sono state oggetto di segnalazioni e denunce (par. 16 del provvedimento del 16.12.2020), che hanno condotto l'Autorità ad avviare, in data 3.4.2020, un procedimento volto a verificare l'eventuale violazione delle disposizioni di cui agli artt. 20, 21, comma 1, lett. *b*) e *c*), e 22, comma 1, del D.Lgs. n. 206/2005. Nella comunicazione di avvio l'Autorità ha osservato, in sintesi, come l'attività di Difesa Debitori venisse presentata sul sito evidenziando come fosse, sempre, possibile per i debitori - che si fossero avvalsi dell'attività di consulenza e intermediazione della Società - estinguere i propri debiti e concludere transazioni positive, senza, tuttavia, indicazioni sui limiti, sull'incertezza delle azioni svolte e sui costi dei servizi, e, quindi, senza offrire al consumatore la possibilità di effettuare una scelta consapevole (par. 4 del provvedimento dell'1.12.2020). Nell'ambito del procedimento l'Autorità ha: *i*) effettuato rilievi d'ufficio sul sito della Società e acquisito le relative pagine *web* nelle date del 2.2.2020 e del 17.9.2020; *ii*) acquisito le informazioni richieste con la comunicazione di avvio del procedimento; *iii*) respinto la proposta di impegni pervenuta in data 10.9.2020; *iv*) effettuato l'audizione della parte in data 25.9.2020; *v*) acquisito il parere dell'A.G.Com (parr. 6-13 del provvedimento del 16.12.2020). Inoltre, nel corso del procedimento la Società ha depositato una prima memoria in data 27.4.2020 (nella quale ha, *ex aliis*, illustrato le fasi in cui si svolge la propria attività, indicate anche ai *ff.* 5-8 del ricorso in appello), e una memoria integrativa in data 26.5.2020.

2.2. Al termine del procedimento l'Autorità ha adottato la delibera del 16.12.2020, con la quale ha accertato la sussistenza di pratiche commerciali scorrette nella condotta della Società, e, in particolare, nell'utilizzo dei messaggi promozionali: *i) "Protezione e aiuto indebitati. Ritrova la serenità libero dai debiti. Vuoi vivere senza debiti? Contattaci"*, contenuto nella "homepage" del sito internet della Società; *ii) "Che cosa può fare Difesa Debitori Spa per te? - Risanare le pendenze con Banche e Finanziarie con un risparmio dal 40% al 70%; - Risolvere le problematiche con il Fisco (verifica cartelle esattoriali, avvisi bonari, accertamenti, rateizzazioni ed opposizioni); - Offrire difesa legale ed assistenza in caso di azioni come Decreto Ingiuntivo, Atto di precetto e Pignoramento; - Proteggere il tuo Patrimonio (immobili, terreni, automezzi, natanti), secondo la normativa vigente; - Verificare Usura e Anatocismo da parte di Banche, Finanziarie per finanziamenti, mutui e conti correnti; - Rimuovere le segnalazioni negative dalle Banche Dati e dal Bollettino dei Protesti tramite intermediari abilitati secondo la normativa"*, contenuto nella pagina di "atterraggio" del link presente nella home page "Perché rivolgersi a noi".

2.3. Secondo l'A.G.C.M. tali messaggi avevano enfatizzato la natura e i risultati dei servizi di consulenza e sono stati valutati come incompleti e/o non veritieri con riferimento: *i) alla tipologia e descrizione di attività che può essere fornita in relazione alle specifiche situazioni debitorie; ii) alle tariffe da corrispondere per ciascuna prestazione; al parametro di riferimento per calcolare il risparmio sul debito; iii) alle ulteriori spese inerenti alle attività (stragiudiziali, giudiziarie e per la redazione degli atti pubblici); iv) alle specifiche condizioni preliminari richieste ai clienti per poter avviare le attività a tutela; v) alla incertezza ed eventualità dell'esito favorevole in quanto dipendente dalla disponibilità dei creditori.* Inoltre, l'Autorità ha ritenuto che i messaggi pubblicitari presenti sul sito internet del Professionista avevano lasciato presumere al consumatore medio che fosse sempre possibile risolvere rapidamente e vantaggiosamente la propria specifica situazione, avvalendosi dei servizi della Società. Tale convinzione si sarebbe potuta radicare nel consumatore in una particolare condizione di necessità economica e di

fragilità emotiva, ossia quella di un'esposizione debitoria ingestibile, il che lo avrebbe potuto spingere ad aderire all'offerta di risolvere complessivamente – e dietro pagamento di un prezzo non immediatamente percepibile – il proprio problema di sovraindebitamento.

3. Difesa Debitori ha proposto ricorso al T.A.R. per il Lazio – sede di Roma, articolando, a sostegno dello stesso, tre motivi.

4. In data 11.6.2021 l'Autorità ha avviato un procedimento per verificare la sussistenza dei presupposti per l'irrogazione della sanzione pecuniaria di cui all'articolo 27, comma 12, del D.Lgs. n. 206/2005, contestando a Difesa Debitori di non aver ottemperato alla diffida di cui alla lettera a) del dispositivo della delibera n. 28476 del 16.12.2020, proseguendo nella pratica commerciale scorretta con altri canali comunicativi. Tale procedimento è stato avviato a seguito di una segnalazione della Federconsumatori Venezia del 30.4.2021 e di ulteriori accertamenti d'ufficio. All'esito del procedimento l'Autorità ha sanzionato la Società ritenendola non ottemperante alla precedente diffida, avendo riscontrato la reiterazione delle condotte scorrette, seppur con differenti modalità di comunicazione.

4.1. Difesa Debitori ha impugnato il nuovo provvedimento con ricorso per motivi aggiunti, sorretto da quattro motivi di censura.

5. Il T.A.R. per il Lazio ha respinto il ricorso, come integrato da motivi aggiunti, con motivazioni che saranno esaminate – per quanto necessario - nel prosieguo.

6. Difesa Debitori ha impugnato la sentenza di primo grado, articolando cinque motivi. Si è costituita in giudizio l'A.G.C.M, chiedendo di respingere il ricorso in appello. In vista dell'udienza pubblica del 23.4.2024, l'Autorità ha depositato memoria conclusionale, mentre la Società ha depositato memoria di replica. All'udienza del 23.4.2024 la causa è stata trattenuta in decisione.

7. Entrando in *medias res* si osserva come, con il primo motivo di ricorso in appello, la Società abbia censurato il capo di sentenza con cui il T.A.R. ha

confermato la natura scorretta della pratica commerciale oggetto del provvedimento del 16.12.2020.

7.1. Difesa Debitori ha premesso che l’Autorità aveva ritenuto che la carenza di alcune specifiche informazioni nella pagina del sito internet della Società assieme alla presenza di altre informazioni poste in maniera assertiva, fossero state idonee a integrare gli estremi di una pratica commerciale ingannevole. La Società ha osservato di aver chiarito e documentato nel corso dell’istruttoria *“che tutte le informazioni ritenute rilevanti, ivi incluse quelle non presenti in via immediata sul sito internet, venivano tutte rese già a seguito del primissimo contatto telefonico e, soprattutto, venivano ribadite e formalizzate nel contratto e nei moduli informativi che ogni debitore, qualora interessato a diventare cliente e così beneficiare dei servizi della Società, riceveva via posta e che era necessario sottoscrivere per divenire cliente”*. In sostanza, il consumatore veniva informato di tutte le caratteristiche del servizio prima della sottoscrizione del contratto, e, del resto, era stato esiguo il numero di esposti e reccessi rispetto al montante complessivo delle pratiche gestite. Inoltre, Difesa Debitori ha osservato che l’Autorità aveva *“palesamente sovradimensionato l’efficacia ingannevole della pratica e della comunicazione”*, e non aveva tenuto conto che l’attività svolta era di tipo *“sartoriale”*, e, cioè, cucita sulla posizione del singolo cliente, dopo la disamina della stessa; per tale motivo, le informazioni contenute sul sito erano state generiche e meramente descrittive. In relazione alle espressioni asservite, Difesa Debitori ha esposto come le stesse avessero avuto natura *“descrittiva e ricognitiva”* delle attività della Società, essendo, anche, inesigibile esplicitare ogni aspetto dell’attività in un sito internet. Inoltre, secondo la Società: *i)* alcune delle asserzioni censurate (protezione ed aiuto indebitati, protezione del patrimonio secondo la normativa vigente, verifica di usura ed anatocismo) costituivano alcune delle attività rese; *ii)* il *“range”* percentuale di successo indicato (che indicava una riduzione tra il 40 ed il 70% del debito originario) non poteva ritenersi ingannevole, stante i dati sull’attività svolta; *iii)* la Società aveva, comunque,

apposto un “*alert*” in calce alla pagina, avvisando i clienti dell’insussistenza di una garanzia di risultato.

8. Il T.A.R. ha respinto le censure articolate in primo grado osservando che: *i*) i messaggi erano idonei ad indurre un consumatore medio ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso; *ii*) i consumatori destinatari della pratica appartenevano ad una categoria particolarmente “*vulnerabile*”, e, pertanto, il professionista era tenuto ad una diligenza rafforzata nel pubblicizzare i propri servizi; *iii*) le espressioni enfatiche e rassicuranti («*vuoi vivere senza debito? Contattaci*», oppure «*ritrova la serenità libero dai debiti*»), unite alla sola rappresentazione di risultati positivi («*risanare le pendenze con banche e finanziarie con un risparmio dal 40% al 70%*»), costituivano un inganno, anche perché non chiarivano il tipo di servizio proposto e i costi da sopportare; *iv*) inoltre, il consumatore “*vulnerabile*”, leggendo i *claim* trascritti, legittimamente avrebbe potuto pensare di ottenere un risparmio di almeno il 40% del proprio debito senza dover sostenere un gravoso esborso; *v*) il “*range*” (40-70 per cento) era riferito alla percentuale di abbattimento del debito e non al numero di pratiche; *vi*) la consapevolezza del carattere ingannevole della pratica era confermata dalla condotta successiva all’avvio del procedimento, e, in particolare, alle modifiche al sito; *vii*) non poteva compensarsi la *réclame* con l’*alert* presente in basso (in caratteri minuti e con un colore grigio) nella pagina *web*, che, comunque, non chiariva i contenuti dell’attività; *viii*) non avevano rilievo le eventuali informazioni telefoniche successive, dovendosi esigere chiarezza sin dal primo contatto; *ix*) non poteva avallarsi la ricostruzione della necessaria genericità delle informazioni, stante la specificità di ogni pratica trattata, smentita dalla trattazione preliminare della stessa, prevista per tutti i casi e di costo pari a euro 350,00; *x*) non aveva rilievo la dedotta mancanza del nesso causale trattandosi di illecito di pericolo; *xi*) correttamente l’Autorità aveva escluso l’applicazione della previsione di cui all’art. 20, comma 3, ultimo periodo, del

D.Lgs. n. 206/2005, atteso che i messaggi pubblicitari erano tutti concreti, non iperbolici né palesemente irrealistici.

9. Difesa Debitori ha censurato la sentenza di primo grado osservando che: *i)* la quota fissa era, invero, prevista solo per i clienti che avevano accettato un approfondimento della propria posizione, con conseguente sussistenza di quel carattere “*sartoriale*” della prestazione che il T.A.R. aveva, invece, escluso; *ii)* era inesigibile imporre alla Società di riportare su una pagina *web* tutte le informazioni rilevanti, stante la complessità dell’attività svolta, e considerato, comunque, che tali informazioni venivano rese successivamente; *iii)* non era asseribile la sussistenza del c.d. effetto aggancio, in quanto i clienti ricevevano – prima del contratto - un’analisi di fattibilità e una descrizione analitica delle attività da compiere; *iv)* il dedotto numero esiguo di segnalazioni non era strumentale a mettere in contestazione la natura dell’illecito ma a evidenziare la non ingannevolezza della pratica; *v)* in relazione al carattere enfaticamente del messaggio, il T.A.R. non aveva considerato, neppure in ordine a questo aspetto, l’impossibilità di dare contezza specifica sulla pagina *web* di tutti gli elementi e i relativi dati caratterizzanti l’attività svolta; *vi)* il “*range*” percentuale era stato riferito alle pratiche chiuse nel 2019 ove l’abbattimento era stato compreso tra il 40 e il 70 per cento, per cui il messaggio non poteva ritenersi falso; *vii)* l’alert era ben visibile e idoneo ad attrarre l’attenzione del cliente sia sull’impossibilità di garantire un risultato che sui principali aspetti dell’attività della Società; *viii)* era pretestuoso il riferimento alla condotta successiva all’avvio del procedimento che era stata, semplicemente, posta in essere per dare concretezza alla proposta di impegni presentata.

10. Le censure sono infondate per le considerazioni di seguito esposte.

10.1. Prima di procedere ad illustrare le ragioni della decisione, occorre tratteggiare, pur *en abrégé* e con riserva delle ulteriori integrazioni necessarie, il quadro normativo di riferimento.

10.1.1. A tal fine si osserva che l’espressione “*pratiche commerciali scorrette*” designa le condotte che formano oggetto del divieto generale sancito dall’art.

20 del Codice del Consumo, in attuazione della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 maggio 2005, n. 2005/29/CE. Per “*pratiche commerciali*” si intendono tutti i comportamenti – sia commissivi che omissivi – tenuti da professionisti che siano oggettivamente “*correlati*” alla “*promozione, vendita o fornitura*” di beni o di servizi a consumatori e posti in essere anteriormente, contestualmente o anche posteriormente all'instaurazione dei rapporti contrattuali [v. art. 2, par. 1, lett. *d*), della direttiva]. La condotta tenuta dal professionista può consistere in dichiarazioni, atti materiali, o anche semplici omissioni.

10.1.2. Quanto ai criteri in applicazione dei quali deve stabilirsi se una determinata pratica commerciale sia o meno “*scorretta*”, l'art. 20, comma 2, del D.Lgs. n. 206/2005 stabilisce, in termini generali, che una pratica commerciale è scorretta se “*è contraria alla diligenza professionale*” ed “*è falsa o idonea a falsare in misura apprezzabile il comportamento economico, in relazione al prodotto, del consumatore medio che raggiunge o al quale è diretta o del membro medio di un gruppo qualora la pratica commerciale sia diretta a un determinato gruppo di consumatori*”.

10.1.3. Nella trama normativa, la definizione generale si scompone, poi, in due diverse categorie di pratiche scorrette: le pratiche ingannevoli (di cui agli art. 21 e 22) e le pratiche aggressive (di cui agli art. 24 e 25). Il legislatore ha, inoltre, analiticamente individuato una serie di specifiche tipologie di pratiche commerciali (le c.d. “*liste nere*”) da considerarsi sicuramente ingannevoli e aggressive (art. 23 e 26, cui si aggiungono le previsioni “*speciali*” di cui ai commi 3 e 4 dell'art. 21 e all'art. 22-bis), in relazione alle quali non è necessario accertare la loro contrarietà alla “*diligenza professionale*” nonché dalla sua concreta attitudine “*a falsare il comportamento economico del consumatore*” (cfr.: Corte di Giustizia dell'Unione europea, 23 aprile 2009, cause riunite C-261/07 e C-299/07; Id., 14 gennaio 2010, causa C-304/08; Id., 19 giugno 2019, causa C-628/17).

10.1.4. In ultimo si osserva che il carattere ingannevole di una pratica commerciale dipende dalla circostanza che essa non è veritiera in quanto

contenente informazioni false o che, in linea di principio, ingannano o possono ingannare il consumatore medio, in particolare, quanto alla natura o alle caratteristiche principali di un prodotto o di un servizio; in tal modo, tale pratica è idonea a indurre detto consumatore ad adottare una decisione di natura commerciale che non avrebbe adottato in assenza della stessa. Quando tali caratteristiche ricorrono cumulativamente, la pratica è considerata ingannevole e, pertanto, vietata.

10.2. Nel caso di specie, l'Autorità ha ravvisato la violazione delle disposizioni di cui agli artt. 21, comma 1, lett. *b)* e *c)*, D.Lgs. n. 205/2006, che considerano ingannevole una pratica commerciale che contiene *“informazioni non rispondenti al vero o, seppure di fatto corretta, in qualsiasi modo, anche nella sua presentazione complessiva, induce o è idonea ad indurre in errore il consumatore medio riguardo ad uno o più dei seguenti elementi e, in ogni caso, lo induce o è idonea a indurlo ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso”*, relative: *i)* alle caratteristiche principali del prodotto, quali la sua disponibilità, i vantaggi, i rischi, l'esecuzione, la composizione, gli accessori, l'assistenza post-vendita al consumatore e il trattamento dei reclami, il metodo e la data di fabbricazione o della prestazione, la consegna, l'idoneità allo scopo, gli usi, la quantità, la descrizione, l'origine geografica o commerciale o i risultati che si possono attendere dal suo uso, o ai risultati e alle caratteristiche fondamentali di prove e controlli effettuati sul prodotto; *ii)* alla portata degli impegni del professionista, ai motivi della pratica commerciale e alla natura del processo di vendita, e a qualsiasi dichiarazione o simbolo relativi alla sponsorizzazione o all'approvazione dirette o indirette del professionista o del prodotto. L'Autorità ha, inoltre, contestato la sussistenza di omissioni ingannevoli *ex art. 22, comma 1, del D.Lgs. n. 206/2005*, che considera *“ingannevole una pratica commerciale che nella fattispecie concreta, tenuto conto di tutte le caratteristiche e circostanze del caso, nonché dei limiti del mezzo di comunicazione impiegato, omette informazioni rilevanti di cui il consumatore medio ha bisogno in tale contesto per prendere una decisione*

consapevole di natura commerciale e induce o è idonea ad indurre in tal modo il consumatore medio ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso”.

10.3. Prendendo l’abbrivio dalle omissioni ingannevoli, il Collegio osserva come la previsione di cui all’art. 22 del Codice del Consumo impone di tener conto dei limiti del mezzo di comunicazione e di tutte le circostanze del caso al fine di accertare se siano state omesse informazioni di cui il consumatore ha bisogno, avendo, comunque, riguardo alle misure adottate dal professionista per renderle disponibili. La Corte di Giustizia dell’Unione europea ha osservato che *“la portata delle informazioni [...] che un professionista è tenuto a comunicare [...] deve essere valutata a seconda del contesto [...], della natura e delle caratteristiche del prodotto nonché del supporto impiegato per la comunicazione”* (sentenza del 7 maggio 2011, causa C-122/10). In quest’ottica, talune informazioni potrebbero essere omesse solo *“qualora il mezzo di comunicazione impiegato per la pratica commerciale imponga restrizioni in termini di spazio, purché i consumatori [...] possano reperire agevolmente tali informazioni su tale sito Internet o attraverso di esso”* (sentenza del 30 marzo 2017, causa C-145/16).

10.4. Declinando tali principi al caso di specie, si osserva come i messaggi oggetto del provvedimento dell’A.G.C.M. (riportati al punto 2.2. della presente sentenza) non avevano indicato informazioni rilevanti e necessarie per consentire al consumatore medio di poter assumere, in modo consapevole, una decisione di natura commerciale. Non erano stati indicati, infatti, i costi fissi e percentuali che il consumatore avrebbe dovuto sostenere per i servizi fruiti, i costi in caso di eventuale recesso anticipato dal servizio, le concrete attività che si sarebbero potute svolgere, essendo fornite informazioni solo generiche anche nella pagina di atterraggio del *link* *“Perché rivolgersi a noi?”*. Tenendo conto del contesto, della natura e delle caratteristiche del prodotto (come imposto dalla Corte di Giustizia dell’Unione europea), emerge, con chiarezza, come si tratti di informazioni necessarie. L’attività della Società è, infatti, rivolta ad un soggetto già esposto sul piano debitorio, e, quindi, ad un consumatore che si trova in una situazione di difficoltà e fragilità

emotiva. Dinanzi a questa tipologia di consumatore era necessario esplicitare, in modo chiaro e particolarmente attento, i costi e le effettive attività che si sarebbero potute compiere, per non generare nello stesso vane speranze, alimentate proprio dalla situazione di difficoltà. Situazione che, in molti casi, poteva essersi aggravata nel periodo dell'emergenza sanitaria da Covid-19, durante il quale si era realizzata parte della pratica.

10.5. Queste lacune informative non potevano ritenersi “*colmate*” dalle successive fasi in cui si articolava la prestazione della Società, né dal dedotto carattere “*sartoriale*” della stessa. La tesi dell'appellante oblitera, infatti, uno dei principi fondamentali vigenti in materia di pubblicità scorretta, secondo il quale la chiarezza, trasparenza e comprensibilità delle comunicazioni commerciali deve sussistere sin dal “*primo contatto*” ed al fine di evitare “*agganci ingannevoli*” (*cf.*, *ex multis*, Consiglio di Stato, sez. VI, 6 dicembre 2021, n. 8155; Id., 4 luglio 2018, n. 4110; Id., 11 maggio 2017, n. 2178). Infatti, “*l'obbligo di estrema chiarezza, che viene violato proprio da pratiche ingannevoli o false che in qualsiasi modo, anche nella presentazione complessiva, ingannino o possano indurre in errore il contraente medio, deve essere congruamente assolto dal professionista sin dal primo contatto, attraverso il quale debbono essere messi a disposizione del consumatore gli elementi essenziali per un'immediata percezione della offerta economica pubblicizzata*” (Consiglio di Stato, Sez. VI, 13 marzo 2021, n. 2083). A tal fine si rammenta che, secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale (*cf.*, *ex multis*, Consiglio di Stato, 19 settembre 2017, n. 4878) grava sul professionista un obbligo di chiarezza e completezza dei messaggi promozionali al fine di evitare qualsivoglia forma di aggancio scorretta e ingannevole; ciò in quanto l'onere di completezza e chiarezza informativa previsto dalla normativa a tutela dei consumatori richiede che ogni messaggio rappresenti i caratteri essenziali di quanto mira a reclamizzare e sanziona la loro omissione, a fronte della enfattizzazione di taluni elementi, qualora ciò renda non chiaramente percepibile il reale contenuto ed i termini dell'offerta o del prodotto, così inducendo il consumatore, attraverso il falso convincimento del reale

contenuto degli stessi, in errore, condizionandolo nell'assunzione di comportamenti economici che altrimenti non avrebbe adottato. Queste considerazioni valgono, *a fortiori*, nel caso di specie, atteso che, come già spiegato, i servizi offerti erano rivolti a soggetti già esposti sotto il profilo debitorio e che, quindi, si trovavano in una posizione di difficoltà e di facile suggestionabilità rispetto ad un'offerta di servizi come quella in esame.

10.6. In secondo luogo, il mezzo prescelto dalla Società non era tale da imporre restrizioni di spazio. Diversamente da quanto dedotto, Difesa Debitori ben avrebbe potuto “*costruire*” le pagine internet inserendo le informazioni indicate dal Collegio come rilevanti per il consumatore, e, in particolare, sia i costi che, pur in modo sintetico, le attività concrete che si sarebbe potuto intraprendere, così da consentire al consumatore di potersi rendere conto dell'eventuale effettiva utilità e convenienza di queste prestazioni rispetto alla propria posizione. Inoltre, nel caso di specie l'alert inserito era di piccole dimensioni e di colorazione non evidente e, in ogni caso, non conteneva informazioni sulle attività, come correttamente evidenziato dal T.A.R.

10.7. Queste considerazioni valgono anche osservando la condotta sotto la lente della previsione di cui all'art. 21 del Codice del Consumo. I messaggi della Società hanno avuto carattere concreto e hanno prospettato al consumatore in modo enfatico le possibilità di risolvere le posizioni debitorie dello stesso, riportando “*rangé*” di abbattimento non reali (v. *infra*, punto 10.8), e prospettando allo stesso la possibilità di “*vivere senza debito*” e di ritrovare “*la serenità libero dai debiti?*”, in modo da indurlo ad avvalersi dell'assistenza della Società, senza, al contempo, informarlo in modo adeguato e puntuali su costi, condizioni, limiti e rischi dell'attività.

10.8. Inoltre, la mancanza di ingannevolezza della pratica non è asseribile facendo riferimento al numero ritenuto esiguo di segnalazioni pervenute. Infatti, le previsioni di cui agli artt. 21 e 22 del Codice del Consumo impongono di considerare anche le condotte potenzialmente ingannevoli, con

la conseguenza che la portata decettiva del messaggio prescinde dalla verifica del numero di consumatori effettivamente incisi dalla pratica commerciale scorretta. Né il numero di consumatori indicato dalla Società può testimoniare un'inoffensività della pratica che, al contrario, deve essere affermata alla luce delle considerazioni sopra esposte.

10.9. Parimenti infondata è la deduzione relativa ad un possibile fraintendimento del *range* indicato dalla Società. Il messaggio contestato aveva fatto riferimento alla possibilità di risparmio dal 40 al 70 per cento, e, quindi, si era riferito ai possibili risultati della prestazione, e non anche alle pratiche definite nel 2019. In ultimo, non è rilevante la dedotta modificazione del messaggio pubblicitario al fine di dare concretezza alla proposta di impegni, atteso che le considerazioni sin qui effettuate sono sufficienti per confermare l'impianto logico-giuridico della sentenza di primo grado.

10.10. In ragione di quanto esposto il primo motivo di ricorso in appello deve essere respinto in quanto infondato.

11. Con il secondo motivo la parte ha dedotto l'erroneità della sentenza di primo grado nella parte in cui non ha ritenuto fondata la violazione del combinato disposto di cui all'art. 3 della L. n. 241/1990 e all'art. 20, comma 3, ultimo periodo, del Codice del Consumo, e ha escluso l'eccesso di potere per motivazione insufficiente e per violazione del principio di proporzionalità, adeguatezza, ragionevolezza.

11.1. La Società ha esposto, in primo luogo, che, anche per le comunicazioni giornalistiche, non era stato considerato come fosse inesigibile dover inserire informazioni dettagliate in articoli giornalistici sponsorizzati ma aventi, comunque, un taglio informativo. Nonostante questo iniziale riferimento alla seconda sanzione (oggetto propriamente del quarto e del quinto motivo di ricorso in appello), la Società ha, poi, incentrato l'attenzione sul primo provvedimento e ha esposto che: *i*) l'Autorità si era limitata a richiamare una sentenza della Corte di Giustizia, relativa, però, alle vendite *on line*; *ii*) l'Autorità non aveva considerato adeguatamente la presenza dell'*alert* in fondo

a ciascuna pagina, né aveva considerato come alcuni messaggi dovessero essere ricondotti alla previsione di cui all'art. 20, comma 3, ultimo periodo, del D.Lgs. n. 206/2005, incorrendo, quindi, in un difetto di motivazione. Inoltre, la Società ha evidenziato come il T.A.R. avesse respinto quest'ultima censura facendo riferimento al carattere concreto dei messaggi e avesse ritenuto gli stessi né iperbolici né irrealistici.

11.2. Difesa Debitori ha censurato la sentenza evidenziando come il T.A.R. avesse integrato la motivazione dell'Autorità, supplendo al *deficit* argomentativo del provvedimento impugnato, e trasformandosi, quindi, in un organo di amministrazione attiva. Inoltre, l'appellante ha osservato come la decisione del T.A.R. fosse stata “*eccessivamente restrittiva*” e non avesse considerato “*il comune sentire del consumatore/debitore medio*”, consapevole dell'onerosità delle prestazioni e dell'impossibilità di garantire un risultato. Pertanto, i messaggi sarebbero state solo “*colorite*” espressioni, oggettivamente non destinate “*ad essere prese alla lettera e che comunque non lo sarebbero per la classe dei consumatori/debitori medi*”.

11.3. Le censure sono infondate.

11.4. In ordine alla valutazione di esigibilità può rinviarsi alle considerazioni già rese dal Collegio nel precedente capo di sentenza, evitando inutili duplicazioni.

11.5. In relazione alla dedotta possibilità di dare applicazione alla previsione di cui all'art. 20, comma 3, ultimo periodo, del Codice del Consumo deve, invece, osservarsi come le conclusioni alle quali è pervenuta l'Autorità possano essere confermata negli esiti, seppur con le precisazioni che sono di seguito esposte.

11.6. La previsione indicata da parte appellante è posta a chiusura del comma 3 dell'art. 20, all'interno del quale è contenuta la disciplina relativa ai consumatori particolarmente vulnerabili alla pratica o al prodotto a cui essa si riferisce, “*a motivo della loro infermità mentale o fisica, della loro età o ingenuità*”. La regola interna sopra esposta riproduce, in sostanza, il testo dell'art. 5, par. 3,

della Direttiva 2005/29/CE. In relazione a tale disposizione occorre individuare: *i*) l'esatto significato della regola, anche in relazione al contesto normativo ove la stessa è collocata; *ii*) i rapporti con il generale sistema di tutela del consumatore; *iii*) le possibili ripercussioni sistematiche in ordine al giudizio di idoneità della pratica ingannevole in relazione alla nozione di consumatore-medio, da declinarsi a seconda della tipologia di consumatore inciso dalla pratica.

11.7. Procedendo nei termini indicati si osserva che la disposizione in esame è stata ricondotta da parte della dottrina al fenomeno del c.d. *dolus bonus*, del quale avrebbe affermato la liceità. Per altri settori della dottrina la regola sarebbe superflua, in quanto già deducibile dal giudizio di idoneità dell'inganno coniugato con il parametro del consumatore medio. Non sono, poi, mancate opinioni che hanno stigmatizzato la scarsa opportunità di collocare la disposizione all'interno di un comma volto alla protezione di consumatori più deboli e come tali più vulnerabili alle stesse affermazioni iperboliche. In ultimo, altra parte della dottrina ha evidenziato come la previsione sarebbe riferita ai casi in cui non sarebbe possibile provare che le pratiche sembrerebbero, *prima facie*, indirizzate alla generalità dei consumatori ma siano, per i loro contenuti, diretti proprio ad un certo gruppo.

11.6. Osserva il Collegio le tesi elaborate dalla dottrina consentano, pur nella loro eterogeneità, di individuare rilevanti tasselli sia per una corretta interpretazione del disposto normativo in esame, che per tracciare un quadro più ampio, idoneo ad individuare l'esatto trattamento da riservare a casi come quello all'attenzione del Collegio, ove non vi è propriamente una vulnerabilità "*in ragione dell'infermità mentale o fisica, dell'età o dell'ingenuità*", ma, comunque, una situazione di peculiare debolezza del soggetto a cui il messaggio era rivolto, come evidenziato nella disamina del primo motivo di ricorso in appello.

11.7. Si deve, infatti, evidenziare come le due teoriche che evocano, da un lato, il fenomeno del *dolus bonus*, e, dall'altro, il generale giudizio di idoneità dell'inganno, hanno, comunque, l'indubbio merito di proiettare i contenuti

della previsione verso fenomeni più ampi. Il possibile limite di queste teoriche risiede, tuttavia, nella mancanza di una specifica declinazione di questi generali aspetti con riferimento alle situazioni di vulnerabilità di cui all'art. 20, comma 3, ultimo periodo, del Codice del Consumo, che devono, comunque, tracciarsi onde conferire un significato specifico ad una disposizione che, diversamente opinando, finirebbe “*assorbita*” da tali fenomeni più generali, con operazione che non sembra conforme agli intenti del legislatore europeo. Per questa ragione non sembra, neppure, condivisibile la terza teorica che evidenzia una possibile aporia del dato normativo, senza, tuttavia, verificare se, al contrario, la scelta non possa, invero, risultare in linea con le specifiche esigenze di tutela delineate dal primo periodo. Coglie, invece, un dato importante l'ultima elaborazione esposta che pone l'accento, in sostanza, sulla necessità di una verifica particolarmente attenta del corretto destinatario del messaggio.

11.8. Operata queste precisazioni iniziali il Collegio osserva come la regola di cui all'art. 20, comma 3, del D.Lgs. n. 206/2005 faccia, invero, salva la pratica pubblicitaria che sia: *i)* comune; *ii)* legittima; *iii)* consistente in dichiarazioni esagerate o che non sono destinate ad essere prese alla lettera. La chiave di volta nell'interpretazione della disposizione sembra risiedere, per il Collegio, nell'aggettivo “*comune*”, che va posto in correlazione con il contenuto del primo periodo, ove si fa riferimento ad una pratica non rivolta ai “*comuni*” consumatori ma ad un gruppo specifico. In sostanza, ciò che la regola fa propriamente salvo non è qualsiasi messaggio iperbolico ma solo quello di carattere comune, e, quindi, il messaggio che si rivolga – in modo effettivo, come affermato dall'ultima opinione dottrinale riportata - alla generalità dei consumatori; la clausola di salvezza non opera, invece, ove questo requisito non sussista e, quindi, si tratti di pratica diretta ad un gruppo di soggetti vulnerabili. Rispetto ai messaggi iperbolici non comuni ma diretti a categorie di vulnerabili il legislatore non prevede l'operatività dell'esenzione, mostrando, quindi, di volere non deflettere dalle esigenze di tutela che sono espresse nel primo periodo. La regola in esame è, quindi, volta ad esentare dall'ambito

applicativo del sistema di tutela i messaggi iperbolici rivolti alla generalità dei consumatori (rivolgendo, quindi, il contenuto precettivo in parte a quelle situazioni generali indicate dalle prime due opinioni dottrinali riportate), purché, comunque, legittimi, e, quindi, conformi alle ulteriori regole che misurano l'eventuale scorrettezza della pratica.

11.9. Dalla ricostruzione dell'ambito di applicazione della regola di cui all'art. 20, comma, 3, ultimo periodo, del Codice del Consumo, si evince, quindi, che: *i)* tale regola risulta aderente al sistema di tutela per i soggetti particolarmente vulnerabili, rispetto ai quali l'esenzione delle pratiche iperboliche non valgono, dovendosi, comunque, verificare l'idoneità di tali messaggi a condizionare soggetti vulnerabili; *ii)* l'esenzione opera per i messaggi comuni, diretti, quindi, alla generalità dei consumatori, sul postulato che gli stessi non possano essere ingannati da messaggi aventi le caratteristiche sopra esposte; *iii)* la regola è, comunque, espressione della necessità di modulare la tutela offerta dal sistema delle pratiche commerciali scorrette tenendo conto della particolare posizione del consumatore.

11.10. Quest'ultima notazione consente di affermare come non sia, però, possibile ricostruire il sistema di tutela rispetto a messaggi iperbolici attraverso l'edificazione di una semplice dicotomia che si sostanzia nell'esclusione dell'esenzione per le categorie di vulnerabili di cui all'art. 20, comma 3, primo periodo, e nella generale applicazione di tale esenzione per tutte le altre categorie (generali o particolari). Infatti, la previsione in esame impone che le pratiche iperboliche siano, comunque, legittime, e tale vaglio di legittimità deve condursi tenendo conto di tutte le circostanze del caso, tra cui le condizioni specifiche dei consumatori a cui il messaggio è diretto. In sostanza, per categorie pur non vulnerabili ai sensi dell'art. art. 20, comma 3, primo periodo, del Codice del Consumo, è, comunque, necessario verificare l'idoneità dell'inganno, coniugandola con la nozione di consumatore-medio, senza, quindi, poter affermare – in modo generalizzato – l'assenza di ingannevolezza di tali messaggi.

11.11. Infatti, pratiche come quella in esame impongono, in ogni caso, un'attenta operazione di declinazione e concretizzazione della nozione di consumatore-medio, trattandosi di messaggi rivolti – come spiegato - a una categoria di soggetti in particolare difficoltà per la loro esposizione debitoria e, inoltre, particolarmente suggestionabili. In relazione a questi consumatori non può ritenersi aderente alla loro situazione concreta il paradigma generale che ipotizza un modello di consumatore perfettamente razionale (il c.d. “*homo oeconomicus*”), capace di essere giudice dei propri interessi, fortemente motivato a massimizzare la loro realizzazione, orientato ad effettuare un calcolo utilitaristico e capace di valutare ogni desiderio in termini di utilità marginale. Come esposto dalla Sezione, questa nozione risulta, invero entrata in crisi dai successivi studi che hanno, invece, posto l'accento sulla categoria della razionalità limitata (v., Consiglio di Stato, Sez. VI, ordinanza 10 ottobre 2020, n. 8650). Con questa ordinanza la Sezione ha formulato una serie di quesiti alla Corte di Giustizia dell'Unione europea, chiedendo, *ex aliis*, di chiarire, in termini generali, se la nozione di consumatore medio debba essere interpretata anche alla luce delle più recenti teorie della razionalità limitata. Una omologa necessità di rimessione della controversia alla Corte di Giustizia non si impone, però, nel caso di specie, in quanto, in relazione a categorie particolarmente fragili come quelle all'attenzione del Collegio, un adeguamento della definizione di consumatore-medio, (inteso nell'accezione di *homo oeconomicus* sopra delineata) si impone, comunque, in forza di quanto esposto nel *considerandum* n. 7, parte finale, della Direttiva, a mente del quale, “*in sede di applicazione della direttiva, in particolare delle clausole generali, è opportuno tenere ampiamente conto delle circostanze del singolo caso in questione*”. Infatti, proprio la necessità di tener conto del caso concreto esclude di poter considerare un consumatore come quello a cui sono rivolti i messaggi *sub observatione* come un decisore razionale, dovendosi considerare, anche alla luce degli studi delle neuroscienze e dell'economia comportamentale, come le condotte di soggetti in stato di difficoltà economica tendano ad essere, in numerosi casi, del tutto

irrazionali, perché alimentate da ansie e timore, nonché dalla forte aspettativa di riuscire a uscire al più presto dalla situazione in cui versano. Del resto, la necessità di adattamento del rimedio alla situazione fattuale è principio che innerva anche il sistema rimediale interno (*cf.*, ad esempio, art. 1435 c.c., evocato da parte della dottrina proprio in una disamina della disposizione di cui all'art. 20 del Codice del Consumo); mentre la peculiare posizione del debitore è testimoniata, *ex aliis*, dagli strumenti di composizione della crisi sovra-indebitamento contenuto nel D.Lgs. n. 14/2019.

11.12. Pertanto, rispetto ad una categoria fragile come i debitori, messaggi come quelli indicati dalla Società non possono ritenersi tali da non poter esser presi, in ogni caso, alla lettera. La prospettiva di “*vivere senza debiti*” e di ritrovare la “*propria serenità*” è proprio ciò a cui anela il debitore particolarmente esposto, per il quale questi messaggi non possono ritenersi iperbolici, e, al contrario, incidono, comunque, sulle sua capacità di assumere le proprie decisioni commerciali in modo consapevole, stante non solo i generali postulati della teorica della c.d. razionalità limitata, ma considerato – in aderenza al caso concreto - le ansie e fragilità che derivano dall'esposizione debitoria, e che, quindi, occorre prendere in necessaria considerazione per escludere la liceità della pratica attuata dalla Società.

11.13. In ragione di quanto esposto, non si ravvisa la sussistenza della clausola di esenzione di cui all'art. 20, comma 3, ultimo periodo, del Codice del Consumo, dovendosi ritenere le pratiche – declinate nel caso di specie – illegittime.

12. Passando al terzo motivo si osserva come Difesa Debitori abbia dedotto l'erroneità della sentenza del T.A.R. nella parte in cui ha ritenuto congrua la sanzione, stante la particolare insidiosità della pratica, rivolta a consumatori vulnerabili e facilmente suggestionabili. La Società ha esposto che il T.A.R. non aveva preso in considerazione le specifiche censure articolate in primo grado che ha, quindi, riproposto, osservando che: *i*) non vi era prova sul fatto che le 1311 posizioni definite nel 2019 non potessero essere ricomprese nel

“range” di risparmio ipotizzato; *ii*) questo parametro aveva inficiato le valutazioni dell’Autorità, facendole ipotizzare un danno di maggior entità rispetto a quello ragionevolmente stimabile.

12.1. Le censure sono infondate, incentrandosi su aspetti marginali e privi di effettiva rilevanza. Osserva, in primo luogo, il Collegio come il riferimento al fatturato dell’impresa sia corretto atteso che la previsione di cui all’art. 27 del D.Lgs. n. 206/2005 rinvia alla regola di cui all’art. 11 della L. n. 689/1981, che impone, *ex aliis*, di tener conto delle condizioni economiche del soggetto agente. In relazione al computo della sanzione deve poi osservarsi che la stessa risulta congrua in considerazione dei vari elementi esposti nel provvedimento. Infatti, declinando i criteri di cui all’art. 11 della L. n. 689/1981, si osserva che: *i*) la violazione deve ritenersi, effettivamente, grave, trattandosi di condotte ingannevoli poste in essere nei confronti di una tipologia di consumatore in situazione di particolare fragilità e particolarmente suggestionabili; *ii*) l’agente è, comunque, una Società che opera in modo professionale in quel settore del mercato e, pertanto, anche per l’esperienza maturata, doveva prestare peculiare attenzione nell’uso di messaggi come quelli contestati; *iii*) la condotta è stata posta in essere mediante mezzi di comunicazione capaci di raggiungere una vasta platea di consumatori; *v*) le condizioni economiche dell’agente sono state correttamente valutate, tenendo conto che si tratta di un soggetto che, al 31.12.2019, aveva maturato ricavi per 10.593.867. Le indicazioni sulle quali la Società ha incentrato la propria attenzione hanno riguardato il profilo del danno che, come illustrato nella disamina del primo motivo, non è un requisito richiesto per l’integrarsi della condotta. In ogni caso, anche aderendo alla prospettazione della Società, la condotta dovrebbe ritenersi, comunque, particolarmente grave per le ragioni sopra esposte e tale da giustificare il trattamento sanzionatorio determinato dall’Autorità, a prescindere dal corretto numero di soggetti realmente ingannati.

13. In definitiva, i primi tre motivi di ricorso in appello (relativi al primo provvedimento sanzionatorio dell'A.G.C.M.) devono respingersi in quanto infondati.

14. Passando al quarto motivo si evidenzia che, con tale mezzo, la Società ha censurato la sentenza del T.A.R. nella parte in cui ha ritenuto che alcune pratiche commerciali successive al primo provvedimento (oggetto della delibera dell'A.G.C.M. del 20.10.2021) fossero state una palese continuazione della precedente condotta commerciale, in quanto avevano contenuto *“analoghi ai messaggi già censurati in precedenza”*, riferendosi, sul punto, alle espressioni: *i) “risparmio sul debito fiscale iniziale che arriva, in alcuni casi, a superare il 90%”*; *ii) “l’azienda [riesce] a ridurre il debito fino al 70% ma anche a sospendere o diminuire le rate dei mutui e finanziamenti o fermare pignoramenti a decreti ingiuntivi”*. La Società ha censurato la sentenza anche nella parte in cui ha ritenuto irrilevante l'utilizzo di un diverso sistema di comunicazione e ha osservato che l'effetto aggancio si sarebbe determinato sul sito giornalistico e non sul sito web di Difesa Debitori.

14.1. In particolare la Società ha evidenziato che: *i) il T.A.R. non aveva tenuto conto dell'impossibilità di inserire in un articolo giornalistico con taglio informativo, seppure sponsorizzato, le informazioni commerciali di dettaglio, la cui completa apposizione non era esigibile neppure sul sito internet, stante la peculiarità del mezzo comunicativo e considerata la presenza di “banner” mobili che avevano condotto ad un “disclaimer” di tutte le informazioni ritenute necessarie dall'Autorità; ii) i due esempi di messaggi riportati in sentenza avevano contenuto degli asterischi descrittivi e avevano, comunque, indicato il vantaggio massimo conseguibile, per cui l'indicazione della possibilità di ottenere risparmi fino al 70 % non aveva rappresentato né una promessa né una garanzia; iii) non vi era alcuna continuità rispetto alla precedente condotta, vista “l'immediata e diretta presenza dei banner, degli asterischi e degli alert già nella comunicazione commerciale, senza alcun rinvio, come avveniva in*

precedenza per il sito, al contatto telefonico o alla ricezione del materiale informativo e contrattuale”.

14.2. Le censure sono infondate. L’Autorità ha preso in considerazione, in primo luogo, un articolo del Corriere della Sera *on line* del 15 febbraio 2021, prodotto da Difesa Debitori, in cui la Società era stata accreditata come società di consulenza per risolvere i problemi di sovra-indebitamento derivanti dalla crisi economica collegata all’emergenza epidemiologica del Covid-19, con possibilità di successo nella riduzione del debito fino al 70%-90%, nella sospensione e diminuzione delle rate dei mutui, nel blocco dei pignoramenti e decreti ingiuntivi. Omologhi “*claim*” sono stati pubblicati: *i*) su “*l’Arena*” del 13.1.2021, ove si era fatto riferimento al raggiungimento di accordi a saldo e stralcio con un risparmio del 90 %; *ii*) su “*Brescia Oggi*” del 22.1.2021, ove erano state indicate percentuali di risparmio superiori al 90 %. Inoltre, l’Autorità ha fatto riferimento ad alcune attività di “*email marketing*”, con caratteristiche del tutto simili ai precedenti messaggi.

14.3. Osserva il Collegio come i messaggi contestati sono in chiara linea di continuità con i precedenti, e sono stati anch’essi ingannevoli anche per l’omessa indicazioni di dati reali, dei costi, e delle concrete attività che si sarebbero potute effettuare. Anche nel caso di specie, la scelta del mezzo non può ritenersi dirimente, atteso che la parte ben avrebbe potuto inserire le informazioni già ritenute mancanti dal primo provvedimento dell’Autorità. Né hanno rilievo i “*banner*” o gli altri meccanismi, dovendosi, anche in questo caso, tener conto della necessità di una informazione chiara e puntuale sin dal primo contatto, tenuto conto in specie della categoria dei consumatori ai quali l’informazione si è rivolta e lo specifico periodo in cui la condotta è stata realizzata, successivo alle difficoltà economiche derivanti dall’epidemia da Covid-19. In ragione di quanto esposto, risulta condivisibile quanto osservato dall’A.G.C.M., secondo la quale, “*nell’ambito della propria attività promozionale via web, realizzata con strumenti diversi dal sito aziendale, il professionista [aveva] continuato ad omettere e/o fornire informazioni parziali o non veritiere che inducono o sono idonee ad*

indurre il consumatore debitore, che si trova peraltro in una particolare condizione di difficoltà economica e di fragilità emotiva, ad assumere una decisione commerciale che altrimenti non avrebbe assunto” (par. 15 del provvedimento). Inoltre, l’Autorità ha osservato che la Società aveva *“mantenuto una modalità promozionale che presenta i medesimi tratti di ingannevolezza già rilevati nei messaggi promozionali veicolati attraverso alcune testate giornalistiche on line e attraverso l’attività di marketing condotta via e-mail, reiterando, nella sostanza, la medesima condotta contestata nel suddetto provvedimento”* (par. 16 del provvedimento). I messaggi sono stati, quindi, ritenuti – con valutazione condivisa dal Collegio – idonei a continuare a ingenerare nel consumatore debitore la convinzione che affidarsi a Difesa Debitori fosse particolarmente vantaggioso e potesse garantire il risultato atteso (par. 24 del provvedimento).

15. Con l’ultimo motivo Difesa Debitori ha contestato il capo di sentenza relativo alla sanzione irrogata con il secondo provvedimento.

15.1. Nel ricorso per motivi aggiunti di primo grado la Società aveva esposto che: *i)* la previsione di cui all’art. 27, comma 12, del Codice del Consumo postulerebbe un’identità dei fatti contestati; *ii)* il primo provvedimento dell’A.G.C.M. non aveva contenuto un divieto di facile attuazione, necessitando di un percorso modificativo di una serie importante di indicazioni e richiami contenuti nel sito internet verificato, testimoniato dalle interlocuzioni successive al provvedimento; *iii)* *il dies a quo* per valutare l’ottemperanza non poteva decorrere dalla data del primo provvedimento, dovendosi tener conto di tali interlocuzioni, e, quindi, dovevano considerarsi solo le pratiche successive al 13.4.2021; *iv)* inoltre, gran parte delle condotte sanzionate nel secondo provvedimento erano state realizzate prima della decisione cautelare del T.A.R.; *v)* la quantificazione era erronea in quanto era stato preso in considerazione il bilancio del 2019, e, comunque, il trattamento complessivo era da ritenersi incongruo e sproporzionato.

15.2. Difesa Debitori ha, inoltre, esposto che il T.A.R. aveva eluso la censura, ritenendo il provvedimento sanzionatorio immediatamente efficace e

affermando, in modo contraddittorio, che, sebbene dovesse lasciarsi del tempo alla Società per adempiere, non potevano, comunque, giustificarsi nuove violazioni.

15.3. La Società ha censurato la sentenza osservando che: *i)* il T.A.R. aveva confuso la parte sanzionatoria del provvedimento con la componente conformativa dello stesso, ove non erano stati indicati i contenuti dei nuovi eventuali messaggi, e, inoltre, non aveva tenuto conto delle interlocuzioni con l'Autorità per definire la condotta da assumere; *ii)* il T.A.R. non aveva affrontato le specifiche censure relative alla quantificazione della sanzione, né aveva valutato il carico complessivo, ritenuto incongruo e privo di proporzione.

15.4. Le censure sono infondate. La delibera del 16.12.2020, nel vietare la diffusione o continuazione delle pratiche, ha inteso riferirsi a condotte aventi le medesime caratteristiche di ingannevolezza riscontrate in quelle oggetto del provvedimento. Il provvedimento ha, in *parte qua*, natura inibitoria e, come tale, non è limitato alle sole pratiche realizzati mediante condotte materiale identiche ma anche a quelle che, pur se realizzate con mezzi diversi, integrano le medesime fattispecie ritenute violate e hanno le stesse caratteristiche evidenziate. Nel caso di specie, questa situazione ricorre per le considerazioni già esposte nel precedente motivo, alle quali si rinvia.

15.5. Non vi è stata, inoltre, alcuna confusione da parte della sentenza di primo grado. Pare, invece, che, nella prospettiva dell'appellante, vi sia una commistione tra vincolo conformativo e precetto inibitorio. Il primo riguarda le misure specifiche oggetto della delibera dell'A.G.C.M. del 16.12.2020, e, in particolare, le azioni da porre in essere per conformare la situazione fattuale oggetto di quel provvedimento all'accertamento e alle indicazioni contenute nella delibera. Il secondo ha portata diversa e ulteriore, sostanziandosi nel divieto di porre in essere pratiche con le medesime caratteristiche di quelle sanzionate. L'inottemperanza affermata dall'Autorità ha avuto riguardo a tale secondo aspetto e non alle azioni poste in essere per conformare le pratiche

oggetto del primo provvedimento ai principi e alle indicazioni ivi contenute. Scisso il legame tra vincolo conformativo e precetto inibitorio, risulta evidente come il secondo si imponga dal momento dell'adozione del provvedimento, non risultando necessaria per l'individuazione della portata dell'obbligo alcuna ulteriore attività di confronto con l'A.G.C.M.

15.6. Parimenti infondate sono le ulteriori deduzioni atteso che la sanzione è stata irrogata tenendo conto dei criteri di cui all'art. 11 della L. n. 689/1981, che sono stati, correttamente applicati in ragione di quanto esposto in ordine alla prima sanzione. La deduzione relativa ai dati del bilancio del 2020 risulta, poi, generica, non indicandosi i dati di bilancio, né la possibile diversa incidenza sulla sanzione. Né vi è una incongruità nel trattamento sanzionatorio, dovendosi considerare come si sia trattato di una reiterazione di pratiche vietate e come l'onere complessivo della sanzione sia dipeso dalla condotta inottemperante della Società. Per tali ragioni non vi sono neppure i presupposti per dare applicazione alla previsione di cui all'art. 134, comma 1, lett. c), c.p.a., evocata da parte appellante.

16. In definitiva il ricorso in appello deve essere respinto in quanto infondato.

17. Le questioni esaminate e decise esauriscono la disamina dei motivi, essendo stati toccati tutti gli aspetti rilevanti a norma dell'art. 112 c.p.c., in aderenza al principio sostanziale di corrispondenza tra il chiesto e pronunciato (come chiarito dalla giurisprudenza costante; *cfr.*, *ex plurimis*, Consiglio di Stato, Sez. VI, 2 settembre 2021, n. 6209; Id., 13 settembre 2022, n. 7949), con la conseguenza che gli argomenti di doglianza non espressamente esaminati sono stati dal Collegio ritenuti non rilevanti ai fini della decisione e comunque inidonei a supportare una conclusione di tipo diverso.

18. Le spese di lite del presente grado di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge. Condanna

Difesa Debitori s.p.a. a rifondere all'A.G.C.M. le spese di lite del presente grado di giudizio che liquida in euro 6.000,00 (seimila/00), oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 23 aprile 2024 con l'intervento dei magistrati:

Giancarlo Montedoro, Presidente

Oreste Mario Caputo, Consigliere

Giordano Lamberti, Consigliere

Davide Ponte, Consigliere

Lorenzo Cordi', Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Lorenzo Cordi'

IL PRESIDENTE

Giancarlo Montedoro

IL SEGRETARIO