

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 4 agosto 2016;

SENTITO il Relatore Dottoressa Gabriella Muscolo;

VISTA la Parte II, Titolo III, del Decreto Legislativo 6 settembre 2005, n. 206, recante “*Codice del Consumo*” e successive modificazioni (di seguito, Codice del Consumo);

VISTO il “*Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, pratiche commerciali scorrette, violazione dei diritti dei consumatori nei contratti, violazione del divieto di discriminazioni e clausole vessatorie*” (di seguito, Regolamento), adottato dall’Autorità con delibera del 1° aprile 2015;

VISTO il proprio provvedimento del 17 marzo 2016, con il quale, ai sensi dell’art. 7, comma 3, del Regolamento, è stata disposta la proroga di sessanta giorni del termine di conclusione del procedimento, per particolari esigenze istruttorie, nonché il provvedimento del 21 giugno 2016, con il quale, ai sensi del medesimo articolo, in accoglimento dell’istanza di proroga del procedimento presentata dalle società Volkswagen Group Italia S.p.A. e Volkswagen AG in data 14 giugno 2016, ed integrata in data 17 giugno 2016, è stata disposta la proroga di quarantacinque giorni del termine di conclusione del procedimento;

VISTI gli atti del procedimento;

I. LE PARTI

Volkswagen Group Italia S.p.A. (di seguito, VW Italia), in qualità di professionista, ai sensi dell'art. 18, lettera b), del Codice del Consumo. La società, con sede in Italia, opera nella distribuzione in Italia di autoveicoli e veicoli commerciali del Gruppo Volkswagen, che comprende al suo interno, tra gli altri, i marchi Volkswagen, Audi, Seat, Skoda e Volkswagen veicoli commerciali. Il fatturato 2015 di VW Italia è stato pari a 4.272.367.749 euro.

Volkswagen AG (di seguito, VW AG), in qualità di professionista, ai sensi dell'art. 18, lettera b), del Codice del Consumo. La società, con sede in Wolfsburg, Germania, è a capo dell'omonimo gruppo, uno dei principali operatori a livello mondiale nella produzione di autoveicoli e veicoli commerciali. Il fatturato 2015 di VW AG è stato pari a 73.510.000.000 euro¹.

Associazione Codici, Movimento Difesa del Cittadino, Confconsumatori, Codacons, Altroconsumo, Cittadinanzattiva Onlus e Federconsumatori Bologna, in qualità di associazioni di consumatori segnalanti.

II. LA PRATICA COMMERCIALE

1. Il procedimento concerne il comportamento posto in essere dai professionisti, consistente nella commercializzazione, a partire dall'anno 2009, sul mercato italiano di autoveicoli e veicoli commerciali, con motorizzazioni sia diesel che benzina, le cui emissioni inquinanti o concernenti l'ambiente non sarebbero conformi ai valori dichiarati in sede di omologazione, ovvero la cui omologazione è stata ottenuta attraverso l'utilizzo di un software nella centralina di controllo del motore (cosiddetto "*impianto di manipolazione*" o *defeat device*), in grado di far sì che il comportamento del veicolo sia diverso durante i test di banco per il controllo delle emissioni rispetto al normale impiego su strada.

2. Il procedimento prende origine dalle informazioni acquisite d'ufficio, nonché dalle segnalazioni di alcune associazioni di consumatori, con riferimento all'invio in data 18 settembre 2015 da parte della Environmental

¹ Il fatturato consolidato complessivo 2014 del Gruppo Volkswagen è stato pari a 202.500.000.000 euro.

Protection Agency (di seguito, EPA), l'agenzia federale americana sull'ambiente, di una “*notice of violation*” nei confronti di Volkswagen AG, Audi AG e Volkswagen Group of America per aver installato un software (*defeat device*) su alcuni motori diesel del Gruppo in grado di diminuire le emissioni inquinanti di questi motori in sede di omologazione rispetto alle normali condizioni di marcia².

3. Con comunicato stampa del 22 settembre 2015, Volkswagen AG ha ammesso le proprie responsabilità in ordine alla suddetta violazione dichiarando inoltre che la stessa coinvolgerebbe circa 11 milioni di veicoli venduti in tutto il mondo³.

4. In data 23 settembre 2015, la notizia è stata pubblicata anche sul sito italiano del Gruppo. Nel comunicato stampa si legge: “*In queste ore il Gruppo Volkswagen sta lavorando a pieno ritmo per fare chiarezza su alcune irregolarità che riguardano un particolare software utilizzato su alcuni nostri motori diesel [...] Uno scostamento rilevabile tra i risultati di emissione allo scarico ottenuti al banco di prova e le condizioni di guida reali è stato riscontrato esclusivamente per una famiglia di motori diesel precedenti all'omologazione EU 6 e Volkswagen sta lavorando intensamente per eliminare questa deviazione attraverso l'adozione di adeguate contromisure tecniche*”⁴.

5. A seguito degli eventi descritti, in data 26 settembre 2015, VW Italia ha chiesto ai concessionari e rivenditori italiani di sospendere, in via precauzionale, la consegna e la vendita di autoveicoli equipaggiati con il motore turbodiesel contrassegnato dal codice EA 189.

6. Successivamente, in data 3 novembre 2015, Volkswagen AG ha diffuso alcuni comunicati stampa con cui informava di possibili irregolarità commesse dal Gruppo nella determinazione dei valori delle emissioni di CO₂ per l'omologazione dei veicoli. Le irregolarità avrebbero riguardato veicoli con motorizzazione sia diesel che a benzina. In particolare, nel comunicato

² Cfr. doc. n. 25 del fascicolo, Notice of Violation dell'EPA del 18 settembre 2015. A pag. 1 del documento si legge: “As detailed in this Notice of Violation, the EPA has determined that VW manufactured and installed defeat device in certain model year 2009 through 2015 diesel light duty vehicles equipped with 2.0 liter engines. These defeat devices bypass, defeat, or render inoperative elements of the vehicles' emission control system that exist to comply with Clean Air Act emission standards”.

³ Cfr. doc. n. 5 del fascicolo, comunicato stampa del 22 settembre 2015 tratto dal sito www.volkswagenag.com. Nel comunicato si legge: “Discrepancies relate to vehicles with Type EA 189 engines, involving some eleven million vehicles worldwide. A noticeable deviation between bench test results and actual road use was established solely for this type of engine. Volkswagen is working intensely to eliminate these deviations through technical measures. The company is therefore in contact with the relevant authorities and the German Federal Motor Transport Authority (KBA - Kraftfahrtbundesamtl)”.

⁴ Cfr. doc. n. 6 del fascicolo: comunicato stampa del 23 settembre 2015 tratto dal sito it.volkswagen.com.

intitolato “*Clarification moving forward: internal investigation at Volkswagen identify irregularities in CO₂ levels*”⁵ Volkswagen ha comunicato che circa 800.000 veicoli, la maggior parte dei quali con motorizzazione diesel, potevano essere coinvolti nella vicenda con livelli di emissioni di CO₂ più alti di quanto dichiarato in sede di omologazione⁶.

7. Con ulteriore comunicato del 13 novembre 2015, il gruppo tedesco ha diffuso la lista dei veicoli e relative motorizzazioni attualmente in vendita, ovvero vetture del cosiddetto “*model year 2016*”, i cui consumi e le cui emissioni di CO₂ risulterebbero superiori a quanto dichiarato in sede di omologazione. Il numero dei veicoli coinvolti ammonterebbe a circa 430.000 e comprenderebbe anche veicoli con motorizzazione a benzina⁷.

8. Ciò premesso, i profili oggetto del presente procedimento sono i seguenti:

A) la commercializzazione di autoveicoli diesel sul mercato italiano (con codice identificativo EA189 EU 5), a partire dall’anno 2009 e fino al settembre 2015, la cui omologazione è stata ottenuta attraverso l’utilizzo di un software nella centralina di controllo del motore, cosiddetto “*impianto di manipolazione*” o *defeat device*, in grado di far sì che il comportamento del veicolo sia diverso durante i test di banco per il controllo delle emissioni rispetto al normale utilizzo su strada. Come sarà descritto ampiamente nel prosieguo, è emerso infatti che Volkswagen ha installato un sistema di ricircolo dei gas di scarico negli autoveicoli del Gruppo con motorizzazione diesel EA 189 Euro 5 (denominato sistema **EGR**) in grado di operare in due distinte modalità a seconda che l’autoveicolo si trovi in una situazione di test di banco sui rulli ovvero nella normale guida su strada. Tale sistema è in

⁵ Cfr. doc. n. 47 del fascicolo: comunicati stampa del 3 novembre 2015 tratto dal sito www.volkswagenag.com.

⁶ Cfr. doc. n. 47 cit.: “during the course of internal investigations irregularities were found when determining type approval CO₂ levels. Based on present knowledge around 800.000 vehicles from the Volkswagen Group could be affected. [...] Under the ongoing review of all processes and workflows in connection with diesel engines it was established that the CO₂ levels and thus the fuel consumption figures for some models were set too low during the CO₂ certification process. The majority of the vehicles concerned have diesel engines”

⁷ Cfr. doc. n. 59 del fascicolo, comunicato stampa del 13 novembre 2015 tratto dal sito www.volkswagenag.com. Nel comunicato si legge: “The Volkswagen Group reports that the vehicles of the 2016 model year affected by the CO₂ issue have been identified. There is thus now clarity about the new vehicles of the current model year out in the marketplace. On 3 November 2015, the Group had already reported that irregularities may have arisen in determining the CO₂ figures for type approval of around 800.000 vehicles. This was identified during its own currently ongoing investigations and had been made public. The internal investigations into the current vehicles of the 2016 model year provide results for narrowing down the actually affected vehicles with implausible CO₂ figures. In total for the 2016 model year approx. 430.000 vehicles are affected across the Group”.

grado di fornire un valore delle emissioni NO_x⁸ nella modalità di funzionamento che si attiva durante i test di banco più basso di quello riscontrabile nella modalità che si attiva nel normale utilizzo del veicolo. Il sistema EGR è in grado infatti di riconoscere quando la vettura si trova sui rulli in un ciclo di controllo delle emissioni NEDC⁹ attualmente in vigore impostando il sistema di ricircolo dei gas di scarico in maniera tale da fornire un risultato delle emissioni NO_x più basso di quello risultante nel normale utilizzo su strada. Il sistema EGR è dunque in grado di ridurre l'efficacia del sistema di controllo delle emissioni inquinanti nella modalità che viene attivata nella normale guida su strada. L'utilizzo di questo impianto di manipolazione, non consentito dalle norme comunitarie, pertanto, avrebbe permesso ai veicoli in questione di ridurre i valori delle emissioni inquinanti NO_x in sede di prove di omologazione, alterandone i risultati. Alla luce di tale condotta assumono rilevanza le informazioni pubblicitarie rese dai professionisti in relazione ai vanti ecologici e alle indicazioni circa la conformità degli stessi ai parametri concernenti le emissioni inquinanti e ambientali.

B) la commercializzazione sul mercato italiano nel corso degli anni 2015 e 2016 di autoveicoli diesel e a benzina le cui emissioni di CO₂ non sarebbero conformi ai valori dichiarati in sede di omologazione, con conseguente diffusione di informazioni ai consumatori sui valori di tali emissioni, che il legislatore ha previsto come obbligatorie ai sensi del D.P.R. n. 84/2003 Regolamento in attuazione della Direttiva CE n. 94/1999, non corrispondenti ai valori reali.

III. LE RISULTANZE DEL PROCEDIMENTO

1) L'iter del procedimento

9. In relazione alle condotte sopra descritte, in data 2 ottobre 2015, è stato avviato il procedimento istruttorio PS10211 nei confronti dei

⁸ Le emissioni NO_x (monossido di azoto), insieme alle emissioni CO (monossido di carbonio), HC (idrocarburi incombusti) e Particolato costituiscono l'insieme dei parametri facenti parte del sistema di omologazione EURO.

⁹ Il Nuovo ciclo di guida europeo, in inglese NEDC (New European Driving Cycle) è un ciclo di guida definito dalle direttive comunitarie. Come si vedrà nel prosieguo, esso è costituito dalla ripetizione di quattro cicli "urbani", ad una velocità massima di 50 km/h ed uno extraurbano, Extra-Urban driving cycle, alla velocità massima di 120 km/h. Il ciclo si propone di rappresentare l'uso tipico di una vettura in Europa ed è utilizzato per valutare i livelli di emissioni inquinanti dei veicoli e per il consumo di carburante.

professionisti Volkswagen Group Italia S.p.A. e Volkswagen AG per possibile violazione degli articoli 20, 21, comma 1, lettera b), 22, nonché 23, comma 1, lettera d), del Codice del Consumo. L'avvio del procedimento è stato comunicato ai due professionisti e alle associazioni di consumatori segnalanti Associazione Codici, Movimento Difesa del Cittadino, Confconsumatori e Codacons. In data in data 8 e 30 ottobre 2015, nonché 25 febbraio 2016, sono state accolte anche le istanze di partecipazione al procedimento avanzate, rispettivamente, dalle associazioni dei consumatori Altroconsumo, Cittadinanzattiva Onlus e Federconsumatori Bologna.

10. In data 19 novembre 2015, ai sensi dell'art. 27, comma 7, del Codice del Consumo, i professionisti hanno presentato impegni volti a rimuovere i profili di scorrettezza della pratica commerciale oggetto di contestazione. Tali impegni sono stati rigettati dall'Autorità nella sua adunanza del 27 gennaio 2016 con decisione comunicata ai professionisti in data 29 gennaio 2016, sul presupposto dell'interesse all'accertamento dell'eventuale infrazione da parte dell'Autorità e del fatto che gli impegni presentati risultavano relativi a condotte che, ove accertate, potevano integrare fattispecie di pratiche commerciali "*manifestamente scorrette e gravi*", per le quali l'articolo 27, comma 7, del Codice del Consumo, non può trovare applicazione.

11. Con successivo atto del 2 febbraio 2016, è stata comunicata alle Parti l'estensione oggettiva del procedimento, in quanto le evidenze raccolte nel corso dell'istruttoria hanno segnalato l'opportunità di ampliare l'oggetto del procedimento ai comportamenti posti in essere da VW Italia e VW AG, consistenti nella commercializzazione, a partire dall'anno 2009, sul mercato italiano di autoveicoli e veicoli commerciali, con motorizzazioni sia diesel che benzina di ogni tipologia di cilindrata, le cui emissioni inquinanti o concernenti l'ambiente non sarebbero state conformi ai valori dichiarati in sede di omologazione, ovvero la cui omologazione sarebbe stata ottenuta attraverso l'utilizzo di un software nella centralina di controllo del motore, in grado di far sì che il comportamento del veicolo fosse diverso durante i test per il controllo delle emissioni rispetto al normale impiego su strada.

12. In data 7 dicembre 2015 è stata inviata una richiesta di informazioni alla Direzione Generale della Motorizzazione Civile del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. La risposta della Direzione Generale della Motorizzazione Civile è pervenuta in data 11 dicembre 2015.

13. VW Italia e VW AG hanno fornito informazioni e presentato memorie difensive in data 26 ottobre 2015, 2 e 3 novembre 2015, 19 novembre 2015,

8 gennaio 2006, 27 e 29 gennaio 2016, 22 febbraio 2016, 31 marzo 2016 e 18 aprile 2016, nonché sono stata sentite in audizione in data 17 novembre 2015 e 13 gennaio 2016.

14. I professionisti hanno esercitato il diritto di accesso agli atti del procedimento in data 27 ottobre 2015, 11 febbraio 2016 e 6 maggio 2016. Hanno esercitato il diritto di accesso agli atti anche le associazioni Altroconsumo, in data 13 novembre 2015 e 6 luglio 2016, e Cittadinanzattiva Onlus in data 8 febbraio 2016. Le associazioni Altroconsumo e Movimento Difesa del Cittadino hanno presentato memorie nel corso del procedimento.

15. In data 2 maggio 2016 è stata inviata alle Parti, ai sensi dell'art. 16, comma 1, del Regolamento, la comunicazione di chiusura della fase istruttoria con la quale si confermavano le contestazioni nei confronti di VW Italia e VW AG e si fissava il termine di conclusione della fase istruttoria al 23 maggio 2016. Con la comunicazione di chiusura della fase istruttoria è stata contestata ai Professionisti, in relazione alla pratica commerciale sopra descritta, la possibile violazione degli articoli 20, 21, comma 1, lettera b), 22, nonché 23, comma 1, lettera d), del Codice del Consumo.

16. In data 23 maggio 2016 è pervenuta la memoria difensiva, ai sensi dell'art. 16, comma 1, del Regolamento sulle procedure istruttorie, da parte di VW Italia e VW AG.

17. In data 14 giugno 2016, è pervenuta da parte dei Professionisti un'istanza di proroga del termine di conclusione del Procedimento ai sensi dell'art. 7 paragrafo 3 del Regolamento sulle procedure istruttorie. L'istanza è stata motivata con la necessità di acquisire agli atti del procedimento alcune autorizzazioni rilasciate dall'Autorità Federale dei trasporti tedesca successivamente alla chiusura della fase istruttoria. Tale istanza è stata integrata in data 17 giugno 2016 con un'analogha comunicazione, relativa ad alcuni veicoli a marchio Skoda, rilasciata dall'Autorità di omologazione inglese.

18. In data 21 giugno 2016, in accoglimento della predetta istanza, è stata disposta, a fini difensivi, la proroga di quarantacinque giorni del termine di conclusione del procedimento. Contestualmente è stato comunicato alle Parti, ai sensi dell'art. 16, comma 1, del Regolamento, che le stesse, entro il termine del 25 luglio 2016, potevano presentare memorie conclusive o documenti che sarebbero stati rimessi al Collegio insieme agli altri atti istruttori per l'adozione del provvedimento finale.

19. In data 25 luglio 2016 è pervenuta, infine, un'ulteriore memoria difensiva da parte delle società VW Italia e VW AG.

2) Il quadro normativo di riferimento

20. La normativa europea in materia di immatricolazioni di autoveicoli nel territorio dell'Unione e di emissioni di gas inquinanti è contenuta nei seguenti atti:

- Direttiva 2007/46/CE che istituisce il quadro generale di riferimento per l'omologazione dei veicoli a motore e dei loro rimorchi nonché dei sistemi, dei componenti e delle entità tecniche destinati a tali veicoli e che stabilisce le prescrizioni tecnico-amministrative da rispettare nel settore della sicurezza e della protezione dell'ambiente;
- Regolamento (CE) n. 715/2007 relativo all'omologazione dei veicoli a motore riguardo alle emissioni inquinanti dei veicoli passeggeri e commerciali leggeri (Euro 5 ed Euro 6) e all'ottenimento di informazioni sulla riparazione e la manutenzione del veicolo, nonché il Regolamento di implementazione 692/2008/CE che definisce i dettagli relativi ai requisiti per l'omologazione;
- Regolamento (CE) n. 443/2009 che definisce i livelli di prestazione in materia di emissioni delle autovetture nuove nell'ambito dell'approccio comunitario finalizzato a ridurre le emissioni di CO₂ dei veicoli leggeri;
- Direttiva 1999/94/CE relativa alla disponibilità di informazioni sul risparmio di carburante e sulle emissioni di CO₂ da fornire ai consumatori per quanto riguarda la commercializzazione di autovetture nuove.

21. La **Direttiva 2007/46/CE** ha lo scopo di assicurare che i veicoli nuovi in vendita sul mercato, nonché i loro componenti, offrano elevati livelli di sicurezza e tutela ambientale. In particolare, essa definisce il quadro dei requisiti tecnici per l'omologazione di veicoli nuovi al fine di semplificarne l'immatricolazione, la vendita e la messa in circolazione nel territorio dell'Unione. Il regime di omologazione definito dalla direttiva si fonda sui principi dell'omologazione da parte di terzi e del riconoscimento reciproco. In base alle disposizioni, prima di essere immesso sul mercato il veicolo viene testato da un servizio tecnico designato dall'autorità di omologazione. Sulla base di tali test, l'autorità di omologazione nazionale rilascia l'omologazione. Una volta ottenuta l'omologazione in un singolo Paese dell'Unione, il costruttore può richiedere l'omologazione in qualsiasi altro paese dell'UE. Una volta ottenuta l'omologazione, tutti i veicoli del suo tipo saranno immatricolati sulla base del certificato di conformità, vale a dire la dichiarazione rilasciata dal costruttore che attesta che il veicolo è conforme ai requisiti di omologazione dell'UE. Tra i test da eseguire vi sono quelli che

riguardano il rispetto di determinati obblighi ambientali, tra cui i limiti alle emissioni di sostanze inquinanti.

22. La direttiva stabilisce, inoltre, gli obblighi del costruttore. Il costruttore è responsabile verso l'autorità nazionale della procedura di omologazione e della conformità della produzione al tipo omologato. Gli Stati membri possono verificare la conformità dei nuovi veicoli al tipo omologato sulla base di controlli a campione sui nuovi veicoli. Se uno Stato membro che ha rilasciato l'omologazione constata che un veicolo o componente dello stesso, non è conforme al tipo omologato, adotta i provvedimenti necessari, compresa, se necessario, la revoca dell'omologazione, affinché i veicoli, i sistemi, i componenti o le entità tecniche siano messi in conformità al tipo omologato (art. 30, par. 1 della Direttiva). Se invece il certificato di omologazione è stato rilasciato da un altro Stato membro, lo Stato che ritiene vi sia una violazione della normativa può condurre verifiche e, una volta accertata l'irregolarità, può chiedere allo Stato che ha rilasciato l'omologazione di eseguire analoghe verifiche e se necessario di intraprendere azioni correttive. Gli Stati membri possono irrogare sanzioni in caso di violazione della direttiva.

23. Il **Regolamento 715/2007** fissa i requisiti tecnici comuni per l'omologazione dei veicoli e le parti di ricambio, nonché le loro emissioni (norme Euro 5 ed Euro 6). In particolare, l'art. 4 del Regolamento stabilisce che i costruttori devono dimostrare che tutti i veicoli nuovi venduti, immatricolati o messi in servizio nell'Unione, nonché i nuovi dispositivi di ricambio e di controllo dell'inquinamento, sono stati omologati conformemente alle sue disposizioni e a quelle stabilite dai provvedimenti di attuazione. Tra gli obblighi dei costruttori vi è il rispetto dei limiti delle emissioni fissati per tutti i più importanti gas inquinanti. Tra essi rientra l'ossido di azoto (NO_x), il cui limite è fissato a 180mg/Km (allegato I al regolamento) per i veicoli diesel per il trasporto passeggeri e i furgoni leggeri per il trasporto merci (norma Euro 5), nonché 80mg/km per gli stessi veicoli a norma Euro 6. In base al regolamento, dal 1° settembre 2015 si possono immatricolare in Europa solo vetture i cui motori rispettano gli standard Euro 6. Tra gli altri obblighi dei costruttori vi è quello di garantire il rispetto delle procedure di omologazione volte a verificare la conformità della produzione, la durata dei dispositivi di controllo dell'inquinamento e la conformità in condizioni d'uso (art. 4, paragrafo 2) e di fornire agli acquirenti i dati relativi alle emissioni di CO₂ e ai consumi di carburante al momento dell'acquisto (art. 4, paragrafo 3). L'art. 5, paragrafo 2, stabilisce,

inoltre, che, salvo le eccezioni tassativamente elencate nelle successive lettere *a)*, *b)* e *c)* del medesimo paragrafo, è vietato l'uso di impianti di manipolazione che riducono l'efficacia dei sistemi di controllo delle emissioni. È considerato impianto di manipolazione (art. 3 punto 10) del Regolamento), in inglese *defeat device*, “*ogni elemento di progetto che rilevi temperatura, velocità del veicolo, velocità del motore (RPM), marcia innestata, depressione del collettore o altri parametri, al fine di attivare, modulare, ritardare o disattivare il funzionamento di una qualsiasi parte del sistema di controllo delle emissioni che riduca l'efficacia di tale sistema in modi che è lecito attendersi durante il normale funzionamento e il normale uso del veicolo*”. I metodi, le prove e i requisiti specifici per l'omologazione sono fissati da provvedimenti di attuazione, in particolare il Regolamento di implementazione 692/2008/CE, che individuano i requisiti relativi ad alcuni elementi, tra cui le emissioni dallo scarico, la prestazione dei dispositivi di controllo dell'inquinamento in condizioni d'uso nonché la conformità della produzione e i controlli tecnici.

24. Il **Regolamento (CE) n. 443/2009** stabilisce i livelli di prestazione in materia di emissioni di CO₂ delle autovetture nuove. Le emissioni di CO₂ influiscono sui mutamenti climatici e per questo l'Unione europea ha intrapreso una serie di misure volte al loro contenimento. A differenza di quanto avviene per gli altri gas inquinanti, per i CO₂ non vengono stabiliti limiti di emissione massimi per veicolo, bensì obiettivi di riduzione.

25. Infine la **Direttiva 1999/94/CE** stabilisce tutta una serie di prescrizioni con riferimento alla commercializzazione di auto nuove relative alle informazioni sul risparmio di carburante e sulle emissioni di CO₂ da fornire ai consumatori. Il D.P.R. n. 84/2003 in attuazione della Direttiva 1999/94/CE ha disciplinato le modalità di attuazione degli obblighi informativi verso i consumatori sul risparmio di carburante e sulle emissioni di CO₂ a carico dei costruttori di autoveicoli e dei responsabili dei punti vendita.

Il nuovo ciclo di guida europeo

26. Il **Nuovo ciclo di guida europeo**, in inglese **NEDC** (New European Driving Cycle) è lo standard attualmente in vigore in Europa per le prove su banco ai fini dell'omologazione degli autoveicoli. Si tratta di un ciclo artificiale di guida definito dalla direttiva comunitaria 91/441/CE, che ha imposto una procedura comune per la misurazione dei consumi reali e delle

emissioni inquinanti, costituito dalla ripetizione di quattro cicli “*urbani*”, ad una velocità massima di 50 km/h ed uno extraurbano alla velocità massima di 120 km/h. Il ciclo si propone di rappresentare l'uso tipico di una vettura in Europa ed è utilizzato per valutare i livelli di emissioni inquinanti dei veicoli, ai fini del rispetto dei limiti stabiliti dall'allegato I del Regolamento CE n. 715/2007, e per il consumo di carburante. La durata complessiva del ciclo è di 1180 secondi, la distanza percorsa è di 11,023 km. Il ciclo è effettuato con vettura a motore inizialmente a temperatura ambiente. Nonostante il ciclo sia considerato poco realistico in quanto le accelerazioni presenti sono piuttosto blande e poco rappresentative della guida reale, esso è comunque lo standard attualmente in vigore ai fini dell'omologazione degli autoveicoli¹⁰. I rilevamenti vengono effettuati mediante un banco a rulli e durante i test, acceleratore, cambio e freni sono gestiti da un computer. Il rilevamento urbano si compone di tre sessioni con punte di velocità massima prestabilite (15, 32 e 50 km/h), frammentate da brevi tratti a velocità costante (rispettivamente 8, 24 e 25 secondi), soste a motore acceso e blande accelerazioni: da 0 a 15 km/h in 4 secondi, da 0 a 32 km/h in 12 secondi e da 0 a 50 km/h in 26 secondi. Il ciclo completo si chiude in 195 secondi per una distanza di poco meno di 1 km e viene ripetuto quattro volte. Nella prova extraurbana si tocca la velocità di punta di 120 km/h e le fasi a velocità costante avvengono a 50, 70, 100 e 120 km/h. Anche nel ciclo extraurbano le accelerazioni risultano piuttosto blande.

3) Le evidenze acquisite

i) Profilo sub A)

Il funzionamento del sistema EGR (exhausted gas recirculation)

27. **Volkswagen AG** ha installato un sistema di ricircolo dei gas di scarico negli autoveicoli del Gruppo con motorizzazione diesel EA 189 EU5 (definito sistema **EGR**) in grado di operare in due distinte modalità. In modalità **EGR 0** (la modalità del normale utilizzo del veicolo su strada) il livello delle emissioni NO_x risulta superiore a quello rilevabile in modalità **EGR 1** che è la modalità che automaticamente si attiva al momento

¹⁰ Il ciclo NEDC verrà sostituito a partire dal settembre 2017 dallo standard RDE Real Driving Emission.

dell'accensione del veicolo e che permane soltanto quando il veicolo si trova in fase di test sui rulli durante lo svolgimento di un ciclo NEDC. Il sistema EGR è in grado di riconoscere quando la vettura si trova sui rulli in un ciclo di controllo delle emissioni NEDC e automaticamente mantiene il sistema in modalità **EGR 1** per tutta la durata del test. In questo modo il risultato delle emissioni NO_x fornito dal test risulta più basso di quello ottenibile in modalità **EGR 0**, modalità che si attiva nel normale utilizzo del veicolo su strada¹¹.

28. Dal punto di vista tecnico, in modalità **EGR 1** il tasso di ricircolo dei gas di scarico è relativamente alto, mentre il tasso di ricircolo dei gas di scarico in modalità **EGR 0** è più basso. Il tasso di ricircolo dei gas di scarico ha un'influenza diretta sulle emissioni NO_x (oltre che, in maniera inversa, sulle emissioni di particolato) poiché più alto è il tasso di ricircolo e minori risultano i livelli di emissioni NO_x. Come riconosciuto dall'Autorità Federale dei trasporti tedesca, il passaggio alla modalità di funzionamento **EGR 0** (cioè del normale utilizzo del veicolo su strada) determina un aumento delle emissioni NO_x, con una riduzione dell'efficacia del sistema di controllo delle emissioni, rispetto alla modalità di funzionamento **EGR 1**¹².

29. Poiché l'applicazione della modalità **EGR 1** in luogo della Modalità **EGR 0** si determina quando risultano rispettate le condizioni tipizzate dal ciclo NEDC che, come sopra illustrato, sono di difficile, se non impossibile, riproduzione nella guida reale, in condizioni normali di utilizzo, i veicoli diesel della serie EA 189 EU 5 operano in modalità **EGR 0**, essendo infatti la modalità **EGR 1** attivabile soltanto al momento di un (eventuale) test NEDC.

*La decisione dell'Autorità Federale dei trasporti tedesca*¹³

30. Occorre premettere che con lettera pervenuta in data 11 dicembre 2015, la Direzione Generale della Motorizzazione Civile del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha comunicato di aver ricevuto dei chiarimenti sulla vicenda dall'Autorità Federale dei trasporti tedesca (di seguito, KBA)¹⁴,

¹¹ Secondo la notice of violation dell'EPA del 21 settembre 2015 il risultato dei test effettuati su alcuni veicoli diesel Volkswagen destinati al mercato americano indica valori delle emissioni NO_x derivanti dal normale utilizzo su strada fino a 40 volte superiori a quelli riscontrabili nei test di banco.

¹² Cfr. Allegato 3 al doc. n. 61 del fascicolo, ordinanza del KBA.

¹³ L'Autorità Federale dei trasporti tedesca, l'omologo per la Germania della Motorizzazione Civile italiana, è l'Autorità presso la quale sono state richieste le omologazioni di buona parte degli autoveicoli del Gruppo coinvolti nella vicenda.

¹⁴ Cfr. doc 70.

mediate tre comunicazioni indirizzate a tutte le Autorità di omologazione degli Stati membri dell'UE¹⁵. In particolare, la Direzione generale ha comunicato che *“il KBA ha confermato l'esistenza a bordo dei veicoli in argomento di “dispositivi di manipolazione” fornendo una lista di codici identificativi dei motori interessati che sono montati su diversi marchi del gruppo VW (AUDI, SEAT SKODA ecc.) ed ha preso visione delle proposte di interventi tecnici presentate dal costruttore VW al fine di ripristinare la conformità dei veicoli ai tipi a suo tempo omologati”*¹⁶.

31. Infatti il KBA, con l'ordinanza del 15 ottobre 2015¹⁷, ha stabilito che il sistema **EGR** sopra descritto costituisce un impianto di manipolazione vietato ai sensi dell'art. 3, par. 10, e dell'art. 5, par. 2, del Regolamento n. 715/2007. Di conseguenza, poiché i veicoli su cui è installato tale elemento progettuale non rispettano i requisiti per il riconoscimento dell'omologazione ai sensi del Regolamento n. 715/2007, essi devono ritenersi non conformi alla normativa vigente. Poiché ai sensi della Direttiva 2007/46/CE, un'omologazione UE per i veicoli di quella categoria può essere rilasciata solo se il veicolo soddisfa i requisiti stabiliti dal Regolamento CE n. 715/2007, ne consegue che tali veicoli devono altresì considerarsi non conformi alle omologazioni concesse ai sensi della Direttiva 2007/46/CE e che le omologazioni CE rilasciate devono considerarsi illegittime¹⁸.

32. Come disposto dall'art. 25, par. 2, del regolamento tedesco sull'omologazione degli autoveicoli, così come previsto del resto dall'art. 30 della Direttiva 2007/46/CE, l'Autorità Federale dei Trasporti, tuttavia, può disporre dei requisiti integrativi al fine di eliminare qualsiasi difetto intervenuto, nonché assicurare la conformità dei veicoli compresi quelli già collocati sul mercato. Pertanto il KBA ha disposto dei requisiti integrativi a

¹⁵ Cfr. doc 70, allegati 1, 2, e 3, comunicazioni del KBA dirette alle Autorità europee di omologazione.

¹⁶ Nella comunicazione del KBA del 14 ottobre 2015 diretta alle Autorità europee di omologazione (doc. 70 allegato 1, cit.) si legge: “Non-conformities of vehicles of the VW group with compression ignition engines (EA 189, 1,2 l, 1,6 l and 2,0 l). [...] From our point of view the non-conformity is with regard to the use of a prohibited defeat device according to article 5 of Regulation (EC) No 715/2007 in vehicles with the above mentioned engine characters. At the 07.10.2015 the approval holder of the KBA, the VW AG has delivered a time table and a catalogue of technical measures, to bring the vehicles and engines back into conformity”.

¹⁷ Cfr doc. n. 61 cit., Allegato 3, del fascicolo, si veda anche il doc. 174 concernente il comunicato stampa del KBA del 16 ottobre 2016 in cui si legge: “L'Autorità Federale dei trasporti tedesca ritiene che il software utilizzato in questi veicoli è un impianto di manipolazione illecito. La decisione dell'Autorità Federale impone a Volkswagen di rimuovere il software in questione da tutti i veicoli e di adottare misure idonee a ripristinare la legalità”, traduzione dall'originale tedesco: “Das Kraftfahrt-Bundesamt vertritt die Auffassung, dass es sich bei der in diesen Fahrzeugen verwendeten Software um eine unzulässige Abschaltvorrichtung handelt. VW wird in dem Bescheid vom Kraftfahrt-Bundesamt auferlegt, die entsprechende Software aus allen Fahrzeugen zu entfernen und geeignete Maßnahmen zur Wiederherstellung der Vorschriftsmäßigkeit zu ergreifen”.

¹⁸ Cfr doc. n. 61, Allegato 3, cit.

posteriori all'originaria omologazione con lo scopo di porre fine alla situazione di illegittimità mediante la rimozione dell'impianto di manipolazione vietato e di assicurare che il produttore ponga in essere misure volte a garantire il rispetto dei limiti delle emissioni relativi alle omologazioni rilasciate¹⁹. In particolare, al fine di garantire la conformità normativa della tipologia di motorizzazione EA 189 EU5, gli impianti di manipolazione vietati devono essere rimossi e devono essere adottate misure idonee a ristabilirne la conformità²⁰. Il KBA ha disposto, dunque, che l'accertamento della conformità a tale nuova omologazione UE è condizionato all'implementazione del piano di azione proposto da Volkswagen secondo cui: (i) in relazione ai veicoli che alla data di emanazione dell'ordinanza non risultavano già immatricolati, il Sistema **EGR** deve necessariamente essere rimosso prima dell'immatricolazione e della relativa vendita; e (ii) con riguardo ai veicoli che alla data di emanazione dell'ordinanza risultavano già immatricolati e venduti il sistema **EGR** deve essere rimosso mediante l'attuazione di uno specifico intervento (una campagna di richiamo), da implementarsi senza alcun costo per i consumatori nei tempi concordati con il KBA²¹.

Gli autoveicoli diesel EA 189 EU 5 coinvolti e le azioni poste in essere dai professionisti

33. Secondo le informazioni da ultimo fornite dai professionisti²², ammontano ad oltre settecentomila i veicoli con motorizzazione diesel EA 189 venduti in Italia nel periodo 2009 - 2015 nel quale è presente l'impianto di manipolazione sopra descritto e che sono pertanto coinvolti nella campagna di richiamo. In particolare si tratta di circa [150.000 -300.000]* veicoli Audi, [30.000- 50.000] veicoli Skoda, [30.000- 50.000] veicoli SEAT, [300.000 - 400.000] veicoli Volkswagen e [15.000 – 20.000] Volkswagen veicoli commerciali.

¹⁹ Cfr. doc. n. 61, Allegato 3, cit., pag. 14, punto IV.

²⁰ Nella comunicazione del KBA del 25 settembre 2015 diretta alle Autorità europee di omologazione (doc. 70, cit. allegato 3) si legge: "The manufacturer is already requested by the KBA to present a detailed package of measures and a time table to bring the vehicles back into conformity".

²¹ Come chiarito dagli stessi professionisti "a seguito dell'intervento, non potrà più verificarsi l'eventualità che il Sistema EGR operi in modalità differenti in condizioni di guida reali e nel ciclo artificiale di guida del NEDC", cfr. doc 95, paragrafo 6.

²² Cfr. doc. n. 177 del fascicolo, Allegato 1.

* Nella presente versione alcuni dati sono omessi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni.

34. Il valore delle vendite complessivo dei veicoli coinvolti è pari a circa [10 – 20 miliardi] di euro²³, per un valore medio d'acquisto per veicolo superiore a [10.000 – 30.000] euro²⁴.

35. In data 26 settembre 2015, nei giorni successivi all'emergere della vicenda, VW Italia ha chiesto ai concessionari e rivenditori italiani di sospendere, in via precauzionale, la consegna e la vendita di autoveicoli equipaggiati con il motore turbodiesel contrassegnato dal codice EA 189.

36. Come descritto nel paragrafo precedente, il KBA ha stabilito la rimozione del Sistema **EGR** per i veicoli EA 189 che alla data di emanazione dell'ordinanza del 15 ottobre non risultavano già immatricolati, mentre per i veicoli già in circolazione ha imposto la rimozione del sistema **EGR** mediante una campagna di richiamo obbligatoria, da implementarsi nei tempi concordati con il KBA.

37. Le misure previste dal piano di richiamo e la relativa tempistica risultano articolate a seconda dei diversi motori della famiglia EA 189²⁵. Secondo le informazioni da ultimo trasmesse dai professionisti la campagna di richiamo si articolerebbe in Italia nel corso dell'intero 2016 una volta che il KBA avrà fornito la definitiva autorizzazione su ogni singolo modello.

38. Il KBA, infatti, nonostante abbia già approvato le diverse soluzioni tecniche presentate per le tre tipologie di motori EA 189 coinvolti, ha comunicato che emanerà un'autorizzazione separata per ogni singola soluzione prima dell'inizio dell'attuazione del piano di intervento, in modo da confermare ed assicurare ulteriormente l'efficacia delle soluzioni tecniche approvate.

I messaggi pubblicitari diffusi dai professionisti

39. Con riferimento alla diffusione da parte dei professionisti di messaggi pubblicitari contenenti specifici *claims* riguardanti i vanti ecologici e le indicazioni circa la conformità dei propri autoveicoli ai parametri concernenti le emissioni inquinanti e ambientali, si riportano di seguito, a titolo esemplificativo, alcuni dei messaggi acquisiti agli atti del procedimento, contenuti in varie brochure informative diffuse su internet

²³ Cfr. doc. n. 40 del fascicolo, Allegati da 6 a 10.

²⁴ Elaborazione su dati forniti con il doc. 40, Allegati da 6 a 10, cit..

²⁵ La soluzione prevista per i motori Bosch 2.0 TDI e Delphi 1.2 TDI riguarda esclusivamente una modifica software nella centralina di controllo dei motori, mentre per i motori Continental TDI 1.6 litri, oltre alla sostituzione del software si rende necessario anche un intervento hardware consistente nell'installazione di uno stabilizzatore di flusso all'interno del condotto di aspirazione dell'aria.

tramite i siti dei singoli marchi del Gruppo, nonché tramite la rete dei concessionari e rivenditori:

- nei cataloghi Audi delle autovetture A1, A3 e A4 diffuse negli anni 2013 e 2014 è presente uno specifico paragrafo intitolato *“Responsabilità ambientale”* dove si legge *“La responsabilità ambientale è uno dei capisaldi della strategia di Audi”*²⁶;
- nei cataloghi Volkswagen Golf 2010, 2011, 2012²⁷, c’è una specifica pagina dal titolo *“Golf BlueMotion: la Golf più ecologica di tutti i tempi”*, in un riquadro accanto si legge: *“La scritta “BlueMotion” sulla parte posteriore delle vettura e sulla griglia del radiatore trasmette un messaggio molto chiaro: l’automobilista che ha optato per questa vettura pensa in modo responsabile ed ecologico”*;
- in maniera analoga nei cataloghi Volkswagen Polo 2011, 2012²⁸, c’è una specifica pagina intitolata *“Polo BlueMotion”*. In un riquadro si legge: *“La scritta “BlueMotion” sul portellone e sulla griglia del radiatore indica che si tratta di una vettura al cui conducente la tutela dell’ambiente e una guida sostenibile stanno veramente a cuore”*.
- nel catalogo dell’autovettura Skoda Rapid Spaceback edizione giugno 2015 a pag. 28²⁹ si legge: *“Tra gli obiettivi più importanti di SKODA vi sono lo sviluppo e la realizzazione di prodotti quanto più possibile rispettosi dell’ambiente in ogni singola fase del loro ciclo di vita [...]. La nostra strategia aziendale sposa la filosofia della riduzione dei consumi e delle emissioni, e le motorizzazioni della nostra gamma ottemperano alle normative vigenti in materia [...] Il contributo di SKODA mira a preservare un ambiente naturale pulito, garantendo al contempo mobilità e comfort ai propri clienti. Il logo verde di SKODA esprime la consapevolezza della casa automobilistica di potersi sviluppare in maniera sostenibile, agendo responsabilmente nei confronti dell’ambiente e facendo tutto il possibile per muoversi in questa direzione, con un profondo rispetto per la vita e per la natura”*;

²⁶ cfr. doc. 44 allegato I, si vedano ad es. i cataloghi A1, anno 2013, ed. dicembre, pag. 117, A3, anno 2013, ed. maggio, pag. 97, A3, anno 2014, ed. maggio, pag. 139, A4 ed. settembre 2013, pag 2, catalogo intera gamma 2013, pag 2.

²⁷ cfr. doc. 44 allegato I, cit. ad esempio catalogo Golf ed. marzo 2010, a pag. 13, catalogo Golf ed. giugno 2011, a pag. 10, catalogo Golf ed. maggio 2012, a pag. 8.

²⁸ cfr. doc. 44 allegato I, ad es. catalogo Polo febbraio 2011, pag. 42, catalogo Polo novembre 2012, pagg. 24-27.

²⁹ Cfr. doc. 44 allegato II, cit..

- similmente nel catalogo Skoda Roomster, edizione gennaio 2010, a pag. 31³⁰ sotto il titolo “*Skoda Roomster e l’ambiente*” si legge: “*Skoda Auto considera lo sviluppo e la produzione di prodotti ecologici come una delle priorità più importanti durante tutte le fasi della vita di un prodotto [...] Il risultato di tutte queste misure è che Skoda Roomster non si limita a soddisfare tutti i requisiti in termini di tecnica, sicurezza e qualità, ma anche nel campo della salvaguardia dell’ambiente. Skoda Auto contribuisce quindi a preservare un ambiente pulito e sano garantendo al contempo la mobilità e la soddisfazione dei clienti*”.

- nei cataloghi dell’autovettura Seat Ibiza 2012, 2013 e 2014 e febbraio 2015, c’è una specifica pagina intitolata “*Bella, pulita, divertente e sicura*” dove si legge: “*Ibiza non è soltanto un’auto molto divertente, è anche un’auto responsabile. [...] Questi motori combinano alla perfezione sportività ed efficienza: puoi quindi amare la strada e amare il pianeta allo stesso tempo*”³¹;

ii) *Profilo sub B) sulle possibili irregolarità nel processo di determinazione dei valori delle emissioni di CO₂ in sede di omologazione*

40. Con riferimento alla commercializzazione nel mercato italiano nel corso degli anni 2015 e 2016 di autoveicoli le cui emissioni di CO₂ non sarebbero conformi ai valori dichiarati in sede di omologazione, i professionisti hanno da ultimo comunicato che, secondo quanto verificato da test e indagini condotte da un servizio tecnico terzo sotto la supervisione dell’Autorità Federale dei trasporti tedesca, non sono state riscontrate anomalie, ad eccezione di due modelli, a marchio Volkswagen, commercializzati in Italia. Per due modelli in parola, tuttavia, sarebbero state rilevate minime discrepanze nei valori dichiarati e quelli reali; discrepanze che, in ogni caso, i professionisti hanno provveduto tempestivamente a rimuovere, tramite l’aggiornamento dei dati nella rispettiva omologazione.

41. L’aggiornamento dei livelli di emissione riguarderebbe anche un terzo modello che, tuttavia, non sarebbe stato commercializzato in Italia ma risulterebbe disponibile, previa specifica richiesta del cliente.

³⁰ Cfr. doc. 44 allegato II, cit.

³¹ Cfr. doc. 44 allegato I, cit., ad esempio catalogo SEAT Ibiza, anno 2012, ed. marzo, pag. 10, catalogo SEAT Ibiza, anno 2013, ed. gennaio, pag. 10, catalogo SEAT Ibiza, anno 2014, ed. novembre, pag. 8, catalogo SEAT Ibiza, anno 2015, ed. febbraio, pag. 8.

4) Le argomentazioni difensive dei professionisti

42. Con memorie pervenute in data 26 ottobre e 19 novembre 2015, 8 e 27 gennaio, 22 febbraio e 31 marzo 2016, nonché con le memorie difensive di chiusura del procedimento pervenuta in data 23 maggio 2016 e 25 luglio 2016, i professionisti hanno presentato, in sintesi, il seguente impianto difensivo.

a) Necessità di differenziare tra la valutazione della condotta di VW Italia VW AG

43. In via preliminare, è stata sottolineata la necessità di differenziare la valutazione della condotta di VW Italia e VW AG. VW Italia infatti svolge l'attività di importatore e distributore ufficiale in Italia dei veicoli a marchio Audi, Seat, Skoda, Volkswagen e Volkswagen Veicoli Commerciali. Nell'esercizio di tale attività VW Italia importa in Italia autoveicoli prodotti ed omologati all'estero. Pertanto in qualità di mero importatore e distributore VW Italia non ha né ha avuto alcun ruolo nella progettazione e produzione dei veicoli, né avrebbe in alcun modo contribuito consapevolmente alla divulgazione di dati asseritamente non corretti sui livelli delle emissioni prodotte dagli autoveicoli commercializzati in Italia. D'altra parte, VW Italia non ha predisposto, né era a conoscenza, né avrebbe in alcun modo potuto verificare, le informazioni tecniche oggetto della vicenda né i parametri di omologazione concessi dalle Autorità di omologazione. A questo si aggiunga che VW Italia non potrebbe porre in dubbio, né tanto meno verificare i dati che le vengono forniti, poiché essi risultano da documenti ufficiali confermati dalle competenti autorità omologanti e la competenza ad eseguire le verifiche della correttezza dei dati appartiene esclusivamente all'Autorità omologante³².

44. Inoltre, i professionisti hanno sottolineato che non appena VW Italia è stata informata da VW AG in merito alle potenziali problematiche relative alle emissioni NOx dei veicoli interessati, nonché alle successive indagini riguardanti le emissioni di CO₂, VW Italia ha predisposto ed avviato numerose iniziative a tutela dei consumatori, atte ad assicurare agli stessi la massima protezione sia in termini di contenuto che di trasparenza informativa.

³² Cfr doc. n. 187 del fascicolo, punti 28 e 29.

b) Carattere eccessivamente generico e vago delle contestazioni formulate e prive di supporto probatorio

45. I professionisti hanno contestato il carattere eccessivamente generico e vago delle contestazioni formulate nella comunicazione di chiusura dell'istruttoria. Secondo i professionisti, in nessun punto della Comunicazione o dei precedenti provvedimenti di avvio e di estensione si indicano quali siano le emissioni inquinanti, oltre le emissioni NO_x, a cui si fa riferimento, rendendo in tal modo il diritto di difesa e di contraddittorio privo di quegli elementi di certezza sulle contestazioni mosse che ne è essenziale requisito. Inoltre mentre la comunicazione contiene riferimenti ad elementi ritenuti probatori con riguardo alle emissioni NO_x, nulla contiene per quanto concerne le emissioni CO, HC e Particolato.

46. Con particolare riferimento alle informazioni pubblicitarie, utilizzate nella comunicazione per dimostrare l'asserita falsa rappresentazione delle caratteristiche qualitative dei veicoli, sono state estrapolate da messaggi che se analizzati nel loro contesto: 1) non si riferiscono al funzionamento del sistema EGR ed agli effetti dello stesso in termini di riduzione delle emissioni; 2) non forniscono alcuno specifico valore con riguardo alle emissioni NO_x; 3) comunicano gli effetti positivi sulle emissioni, consumi ed ambiente in generale di dispositivi e tecnologie innovative di cui non viene offerta alcuna prova contraria ovvero l'impegno del gruppo Volkswagen in termini di *corporate responsibility* sui temi ambientali e che nulla ha a che fare con le emissioni delle vetture vendute sul mercato.

c) Le condizioni stabilite dal NEDC non rappresentano i normali comportamenti tenuti dai veicoli su strada

47. I professionisti sottolineano come le emissioni misurate secondo le condizioni previste dal NEDC non riflettono quelle prodotte dai veicoli in condizioni reali di guida e che, per tali ragioni, sono normalmente rilevabili delle discrepanze tra le due diverse modalità di funzionamento. Poiché la stessa Commissione Europea ha riconosciuto la scarsa aderenza del ciclo artificiale NEDC alle condizioni reali di guida il recente regolamento UE 2016/427 del 10 marzo 2016 ha modificato il regolamento 692/2008 riguardo le emissioni dei veicoli passeggeri e commerciali leggeri introducendo una procedura di prova delle emissioni reali di guida (RDE - *Real Driving Emissions*). Contestare, pertanto, che il comportamento dei

veicolo è diverso durante i test di banco per il controllo delle emissioni rispetto al normale impiego su strada equivale ad addossare alle società una responsabilità per fatti che essenzialmente derivano dall'applicazione di procedure obbligatorie di omologazione imposte dalle normative.

d) Non sussiste nell'ordinamento comunitario nessun obbligo che impone alle case automobilistiche di dichiarare tutti i dispositivi di controllo delle emissioni nell'ambito delle richieste di rilascio dei certificati di conformità, inoltre i veicoli interessati erano e permangono in pieno possesso dell'omologazione in quanto ne rispettavano e rispettano i requisiti

48. Secondo i professionisti, a differenza del sistema americano, non sussiste nell'ordinamento comunitario che governa la procedura di omologazione alcuna disposizione che impone alle case automobilistiche di dichiarare, descrivere e giustificare tutti i dispositivi ausiliari di controllo delle emissioni nell'ambito delle richieste di rilascio dei certificati di conformità. Pertanto, l'eventuale mancata conoscenza da parte dell'autorità di omologazione dell'esistenza di un impianto di manipolazione non è imputabile alla responsabilità delle società ai sensi dell'art. 23, comma 1, lettera d) del Codice del Consumo³³. Secondo i professionisti spetta all'autorità di omologazione competente non solo il compito di certificare la conformità dei dati comunicati dal costruttore ma più in generale di assicurare la conformità dell'intero procedimento di omologazione alla normativa rilevante in materia. Dunque, responsabile del corretto svolgimento della procedura di omologazione e della conformità della stessa ai requisiti imposti *ex lege* è la stessa autorità di omologazione.

49. I professionisti, inoltre, contestano l'esistenza della possibile violazione dell'art. 23, comma 1, lettera d), del Codice del Consumo, sul presupposto che i veicoli interessati non rispetterebbero “*le condizioni dell'autorizzazione, dell'accettazione o dell'approvazione ricevuta di cui al citato articolo*”, avendo i professionisti “*utilizzato nella centralina dei motori diesel EA 189 un defeat device non consentito dalle norme comunitarie e non conosciuto dalle autorità di omologazione al momento dell'originaria approvazione ottenuta*”, sulla base di due argomentazioni. La prima è che nessuna delle competenti Autorità europee che hanno rilasciato l'omologazione per i veicoli del Gruppo Volkswagen ha ritirato

³³ Cfr doc. n. 187 del fascicolo cit., punto 72.

l'omologazione UE o dichiarato la non conformità dei veicoli interessati con detta omologazione. La seconda argomentazione è che l'Ordinanza del KBA non può essere assimilata ad un accertamento del non rispetto delle condizioni dell'omologazione, posto che la stessa ha introdotto, con efficacia *pro futuro*, requisiti integrativi rispetto a quelli originariamente richiesti ai fini dell'omologazione Euro 5, la cui validità, a giudizio dei professionisti, non è stata messa in discussione dall'Autorità tedesca, ma solo condizionata all'implementazione del piano di intervento sostitutivo del Sistema EGR esistente (per i veicoli già immatricolati).

e) *L'omologazione rilasciata dal KBA rimane valida ed efficace*

50. Secondo i Professionisti l'ordinanza del KBA del 15 ottobre 2015 non avrebbe sollevato obiezioni in merito alla conformità regolamentare dell'omologazione UE rilasciata ai veicoli interessati, fatta salva la necessaria attuazione del summenzionato piano di intervento. Quanto disposto dal KBA non deve essere interpretato *“come un ritiro dell'omologazione UE per i veicoli interessati o alla stregua di un formale accertamento della non conformità dei medesimi veicoli, ma piuttosto come una conferma che la relativa omologazione UE rimane valida ed efficace”*³⁴.

51. Nel formulare la predetta ordinanza, il KBA avrebbe verificato sia la conformità dei veicoli interessati già immatricolati con l'omologazione Euro 5 rilasciata dallo stesso KBA, *“sia la conformità della medesima omologazione Euro 5 con i requisiti stabiliti dal diritto comunitario, e ciò in ossequio a quanto disposto dall'art. 30 della Direttiva”*. Secondo Volkswagen *“la conclusione a cui il KBA è giunto all'esito di simili valutazioni è stata quella di non sollevare alcuna obiezione in merito alla conformità regolamentare dei veicoli interessati all'omologazione Euro 5 rilasciata dal medesimo, KBA, ma piuttosto di ordinare l'esecuzione delle misure correttive proposte da Volkswagen”*³⁵.

52. Inoltre, i professionisti sottolineano che il *“KBA si è limitato a sostenere che il Sistema EGR installato nei veicoli interessati ha ridotto l'efficacia del sistema di controllo delle emissioni, ma non anche che sono stati superati i limiti dei livelli di emissioni previsti dalla normativa cui è subordinato il rilascio dell'omologazione UE. Il giudizio del KBA si è in sostanza concentrato sulle, e limitato alle, modalità di funzionamento del*

³⁴ Cfr. doc. n. 61 del fascicolo, cit..

³⁵ Cfr doc. n. 187 del fascicolo, cit., punto 54 e seg..

Sistema EGR e non sugli effetti di tale funzionamento in relazione al rispetto del livello delle emissioni”³⁶. Non è possibile pertanto ravvisare nella decisione dell’Autorità tedesca l’accertamento di un difetto di conformità dei veicoli interessati al tipo omologato, né tanto meno il superamento dei relativi limiti di emissioni.

f) L’omologazione UE rilasciata da altre autorità rimane valida ed efficace

53. Nessuna delle altre autorità che hanno rilasciato l’omologazione per alcuni dei veicoli del Gruppo Volkswagen³⁷ ha ritirato l’omologazione UE o dichiarato la non conformità dei veicoli interessati con detta omologazione.

g) Non vi è stata alcuna dichiarazione o omissione fuorviante o ingannevole a danni dei consumatori italiani, i quali disponevano di tutti gli elementi necessari a formare una decisione di acquisto consapevole

54. L’indicazione fornita ai consumatori italiani circa la conformità dei veicoli ai parametri concernenti le emissioni inquinanti e la classe di omologazione, nella misura in cui fornisce al consumatore un’informazione in ordine alla conformità del veicolo in questione con l’omologazione UE Euro 5 originariamente accordata, non può essere ritenuta ingannevole e non veritiera, posto che tale conformità non ha formato oggetto di contestazione da parte di nessuna autorità competente ai sensi dell’art. 30 della Direttiva. Inoltre, non sarebbe stata fornita ai consumatori alcuna informazione sulle emissioni NO_x che possa essere messa in discussione dal funzionamento del *defeat device*. Nello specifico, nessun catalogo commerciale/brochure (così come nessuna pagina dei relativi siti-web o spot televisivo) riporta alcuna informazione sui risultati delle emissioni NO_x potenzialmente scaturenti dall’uso dei veicoli interessati la cui non veridicità possa essere messa in discussione dal funzionamento del *defeat device*.

55. Da questo punto di vista, i livelli di emissione avrebbero potenzialmente potuto rilevare per il consumatore solo ove fossero stati tali da privare il veicolo acquistato della conformità all’omologazione ottenuta per la classe Euro 5. E ciò, in quanto l’omologazione rappresenta l’unica

³⁶ Cfr doc. n. 187 del fascicolo cit., punto 57.

³⁷ Nello specifico Regno Unito per i veicoli con marchio Skoda e la SEAT Toledo, Lussemburgo per alcune parti dei veicoli Audi e Spagna per la parte restante dei veicoli SEAT.

informazione fornita al consumatore con riferimento ai valori delle emissioni NO_x ³⁸.

h) Assenza di alcun pregiudizio per i consumatori in termini di modifica delle prestazioni e delle caratteristiche dei veicoli a valle del piano di intervento

56. I professionisti sottolineano che in base a quanto risulta da ciascuna delle autorizzazioni ad oggi³⁹ rilasciate dal KBA prima dell'inizio dell'attuazione dei piani di intervento sui singoli autoveicoli, nessuna modifica delle caratteristiche del veicolo è stata riscontrata. Oltre all'assenza di impianti di manipolazione vietati, il KBA ha verificato la conformità dei livelli di emissioni di gas di scarico, l'assenza di un aumento dei valori dei consumi e delle emissioni di CO_2 , e di impatti pregiudizievoli conseguenti all'attuazione delle misure correttive sulle prestazioni del motore, sulla coppia massima, sulla durata dei dispositivi anti-inquinamento, nonché sui livelli delle emissioni acustiche del veicolo post-intervento⁴⁰. Inoltre anche il Vehicle Certification Agency (di seguito, VCA)⁴¹ ha confermato, con riferimento ad alcuni autoveicoli a marchio Skoda coinvolti, l'assenza di alcuna variazione sulle caratteristiche essenziali degli stessi a seguito dell'implementazione del piano di intervento.

57. Secondo i professionisti, la posizione dei consumatori italiani di fronte all'invito ad eseguire l'intervento approvato dal KBA è assimilabile a quella in cui si trova il consumatore in caso di difetto di conformità del prodotto acquistato⁴². Diformità che, a giudizio dei professionisti, l'art. 130 del Codice del Consumo risolve attribuendo al consumatore il diritto alla riparazione del bene.

³⁸ Cfr doc. n. 211 del fascicolo, paragrafo 10.

³⁹ Secondo quanto comunicato dai professionisti, alla data del 25 luglio 2016, il KBA ha rilasciato le autorizzazioni all'implementazione del piano di intervento per quanto riguarda i veicoli: (i) Amarok appartenenti al cluster 12, (ii) AUDI A4, A5, A6 e Q5 appartenenti al cluster 14, (iii) SEAT Exeo appartenenti al cluster 14, (iv) taluni veicoli Golf appartenenti al cluster 5, (v) taluni veicoli Caddy appartenenti al cluster 9, (vi) Amarok, AUDI A4, A5, A6, Q5 e Seat Exeo appartenenti al cluster 3; (vii) Caddy, Tiguan e Audi Q3 appartenenti al cluster 6 e (viii) EOS, Passat, Passat CC e Passat Variant appartenenti al cluster 13. Il KBA ha inoltre approvato l'attuazione del piano di intervento anche con riferimento ai veicoli appartenenti al cluster 5, al cluster 2, nonché a quelli all'interno del cluster 7 (cfr doc. n. 211 del fascicolo, cit., paragrafo 6).

⁴⁰ Cfr doc. n. 211 del fascicolo, cit., paragrafo 5.

⁴¹ Vehicle Certification Agency è l'autorità inglese competente per l'omologazione di taluni modelli dei veicoli con marchio Skoda coinvolti nella vicenda.

⁴² Cfr doc. n. 211 del fascicolo, cit., paragrafo 11.

i) *Assenza di pregiudizio per i consumatori: i dati delle vendite e l'andamento del valore dell'usato*

58. I dati sul valore dell'usato e sull'andamento delle vendite dei veicoli interessati non mostrerebbero sostanziali scostamenti dai normali *trend* di mercato. A giudizio dei professionisti tale circostanza consentirebbe di concludere che *“la decisione commerciale del consumatore - ove avesse avuto piena consapevolezza delle modalità di funzionamento del Sistema EGR approvato dal KBA al momento dell'acquisto del veicolo - non sarebbe verosimilmente stata differente”*⁴³.

j) *Sulla possibili irregolarità nel processo di determinazione dei valori delle emissioni di CO₂ in sede di omologazione*

59. Con riferimento alla questione della possibile discrepanza tra i dati delle emissioni di CO₂ di alcuni modelli del Gruppo dichiarati in sede di omologazione rispetto ai valori reali, i professionisti hanno sottolineato come la questione, rispetto alle notizie originariamente diffuse nei comunicati stampa del novembre 2015, si sia molto ridimensionata e che, ad esito dei test espletati secondo le modalità prescritte dal KBA, è risultato che *“in soli sei modelli di veicoli originariamente interessati dalla vicenda in esame sono state riscontrate delle deviazioni rispetto ai valori di CO₂ elencati nell'omologazione. Per soli due modelli 2016 commercializzati nel mercato italiano⁴⁴ si è reso necessario indicare nuovi valori, peraltro con lievi differenze, posto che l'esito di tali test ha confermato una variazione di pochi grammi nei valori di CO₂”*⁴⁵.

60. I professionisti sottolineano da un lato che *“simili interventi di aggiornamento dei valori di CO₂ indicati nelle relative omologazioni si inseriscono all'interno dell'ordinario processo di revisione di detti valori, effettuato normalmente da tutti i produttori. E ciò al fine di aggiornare i valori delle emissioni di CO₂ delle nuove produzioni in relazione alle possibili discrepanze che tutti i produttori normalmente riscontrano con riferimento ai valori originariamente dichiarati in sede di omologazione,*

⁴³ Cfr doc. n. 211 del fascicolo, cit. paragrafo 25.

⁴⁴ Volkswagen Golf 2.0 TDI 110 kW EU6; Volkswagen Passat Variant 2.0 TDI SCR 4MOTION BMT 176 kW EU6.

⁴⁵ Cfr doc. n. 187 del fascicolo cit., punto 108.

così da fornire al consumatore le informazioni più precise ed aggiornate, a prescindere dalla non materialità delle discrepanze nei valori”⁴⁶.

61. D’altro lato, WV Italia non appena è stata informata da VW AG dei risultati iniziali ottenuti nell’ambito della predetta indagine interna, ha prontamente dato corso, nelle more dell’espletamento dei controlli, a diverse iniziative informative nei confronti dei consumatori al fine di evitare che i consumatori acquistassero autoveicoli con caratteristiche qualitative potenzialmente differenti da quelle ufficialmente indicate. In particolare, WV Italia ha prontamente inserito all’interno del materiale commerciale informativo (cataloghi/dépliant/poster) un *disclaimer* ad hoc per informare i consumatori che i valori di emissioni CO₂ e di consumo ivi riportati erano, al momento, in fase di revisione, e tale avvertenza è stata riportata anche nei siti web del Gruppo e nelle campagne pubblicitarie.

62. Infine i professionisti sottolineano che i valori afferenti i livelli di CO₂ e dei consumi forniti ai consumatori sono stati sempre presentati come meramente indicativi proprio al fine di non creare alcun affidamento del consumatore su un dato puntuale.

IV. PARERE DELL’AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI

63. Poiché la pratica commerciale oggetto del presente provvedimento è stata diffusa anche per via televisiva e tramite internet, in data 23 maggio 2016 è stato richiesto il parere all’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, ai sensi dell’art. 27, comma 6, del Codice del Consumo.

64. Con parere pervenuto in data 8 giugno 2016, la suddetta Autorità ha espresso le proprie valutazioni circa l’attitudine dello specifico mezzo di comunicazione utilizzato per diffondere la pratica commerciale a incidere sull’eventuale ingannevolezza della medesima, ritenendo che, nel caso di specie, l’utilizzo del mezzo internet, unitamente al mezzo televisivo, sia uno strumento idoneo a influenzare significativamente la realizzazione della pratica oggetto del procedimento.

⁴⁶ Cfr doc. n. 187 del fascicolo cit., punto 109.

V. VALUTAZIONI CONCLUSIVE

65. Preliminarmente, con riferimento alla condotta contestata, devono considerarsi responsabili in solido sia VW AG che VW Italia. Va considerato, infatti, che VW AG è la società a capo dell'omonimo Gruppo internazionale e soggetto responsabile del procedimento di omologazione dei dati relativi alle emissioni di buona parte dei modelli del Gruppo, e che VW Italia - oltre ad essere beneficiaria in termini economici e di mercato dei vantaggi derivanti in Italia dalla condotta oggetto del procedimento - è la società incaricata della distribuzione in Italia dei veicoli del Gruppo Volkswagen a marchio Audi, Seat, Skoda, Volkswagen e Volkswagen Veicoli Commerciali, nonché responsabile delle relative campagne *marketing* e della divulgazione presso il pubblico dei consumatori del materiale promozionale contenente dati sulle emissioni.

i) la commercializzazione in Italia di autoveicoli con motorizzazione diesel EA 189 EU 5

66. Sulla base dell'istruttoria condotta è emerso che Volkswagen AG ha installato un sistema di ricircolo dei gas di scarico negli autoveicoli del Gruppo con motorizzazione diesel EA 189 EU5 (il sistema **EGR**) in grado di operare in due distinte modalità e di riconoscere quando la vettura si trova in fase di test su banco in un ciclo di controllo delle emissioni NEDC. Quando si verifica questa eventualità, il grado di ricircolo dei gas di scarico viene artificialmente incrementato al fine di fornire un risultato delle emissioni NO_x più basso di quello ottenibile nella modalità che invece si attiva nel normale utilizzo del veicolo su strada. Secondo il KBA, infatti, il passaggio alla Modalità **0** (cioè delle normali condizioni di guida) determina un aumento dei livelli delle emissioni NO_x, e una riduzione dell'efficacia del sistema di controllo delle emissioni.

67. Come descritto nei paragrafi 31 e 32, l'Autorità Federale dei trasporti tedesca ha stabilito che il sistema **EGR** costituisce un impianto di manipolazione vietato ai sensi dell'art. 3, par. 10, e dell'art. 5, par. 2, del Regolamento n. 715/2007.

68. La stessa Autorità ha ritenuto che i veicoli su cui è installato tale elemento progettuale devono ritenersi non conformi alla normativa vigente e devono, altresì, considerarsi non conformi alle omologazioni concesse ai sensi della Direttiva 2007/46/CE. Al fine di garantire la conformità

normativa della tipologia di motorizzazione EA 189 EU5, il KBA ha stabilito che gli impianti di manipolazione vietati devono essere rimossi e devono essere adottate misure idonee a ristabilirne la conformità. Di tale decisione, il KBA ha dato comunicazione alla Direzione Generale della Motorizzazione Civile del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti⁴⁷.

69. Sulla base delle indicazioni del KBA, dunque, per i veicoli EA 189 che alla data di emanazione dell'ordinanza non risultavano già immatricolati, la rimozione dell'impianto deve necessariamente avvenire prima della eventuale commercializzazione e vendita, mentre per i veicoli già in circolazione la rimozione del sistema **EGR** deve avvenire mediante una campagna di richiamo obbligatoria, da implementarsi con una tempistica concordata con la stessa Autorità federale.

70. Come rappresentato nel paragrafo 33, i professionisti hanno venduto in Italia, dal 2009 al 2015, oltre 700.000 autoveicoli su cui risulta installato l'illegittimo impianto di manipolazione. Conseguentemente, a partire dal mese di febbraio 2016, è stato dato inizio anche in Italia ad un piano di richiamo di tali veicoli analogo a quello stabilito per la Germania. Risulta pertanto accertato che i professionisti hanno commercializzato autoveicoli diesel della serie EA 189 sul mercato italiano, a partire dall'anno 2009 e fino al settembre 2015, con emissioni inquinanti NO_x nella realtà non conformi ai valori riscontrati in sede di omologazione e dichiarati nei Certificati di Conformità, vale a dire le dichiarazioni rilasciate dal costruttore che attesta che i veicoli sono conformi ai requisiti di omologazione dell'UE. I Certificati di Conformità dei veicoli EA 189 EU5, e, di conseguenza, i valori indicati nelle carte di circolazione rilasciate dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti consegnate ai singoli proprietari⁴⁸, riportano dei valori delle emissioni inquinanti non corrispondenti alla realtà. In particolare il valore delle emissioni NO_x è più basso di quello che si sarebbe dovuto ragionevolmente attendere dai risultati dei test senza l'intervento dell'impianto di manipolazione.

71. Al riguardo si osserva che tale condotta risulta scorretta ai sensi della clausola generale di cui all'art. 20, comma 2 del Codice del Consumo in quanto contraria alla diligenza professionale ed idonea a falsare in misura apprezzabile il comportamento economico dei consumatori.

⁴⁷ Cfr. doc 70, allegato 1, cit.

⁴⁸ Nelle carte di circolazione i valori delle emissioni dei gas di scarico sono indicati alla lettera V della medesima, in particolare il valore delle emissioni NO_x è riportato al punto V.3.

72. Sempre con riferimento agli obblighi di diligenza, è emerso che i professionisti hanno deliberatamente installato sugli autoveicoli diesel EA 189 EU 5 del Gruppo un sistema di ricircolo dei gas di scarico illecito e contrario alla normativa comunitaria sulle omologazioni, allo scopo di alterare i risultati dei test sulle emissioni inquinanti previsti dal parametro Euro, in particolare, per quel che riguarda il livello delle emissioni NO_x. La condotta dei professionisti, peraltro mai messa in discussione dagli stessi durante il corso del procedimento, integra una violazione grave degli obblighi di diligenza professionale, ponendosi ben oltre il mancato rispetto del normale grado di competenza e attenzione che ragionevolmente ci si potrebbe attendere, considerata l'importanza e la notorietà di uno dei principali operatori a livello mondiale nel settore automobilistico e l'importanza sempre maggiore che le tematiche ambientali assumono nell'orientare le scelte di consumo dei clienti.

73. Gli stessi professionisti sono del resto pienamente consapevoli di tale grave violazione dell'obbligo di diligenza professionale. Al riguardo basti osservare che in un messaggio pubblicitario diretto ai propri clienti, diffuso a tutta pagina sui maggiori quotidiani nazionali e testate giornalistiche a partire dalla metà di ottobre 2015, Volkswagen ha riconosciuto di aver recentemente “*commesso un grave errore*”, compromettendo il rapporto di fiducia con i consumatori ai quali ha chiesto pubblicamente scusa⁴⁹.

74. Questa condotta appare, altresì, idonea a falsare in maniera rilevante il comportamento economico dei consumatori, inducendoli ad assumere una scelta di consumo di notevole importo economico che non avrebbero altrimenti preso ove consapevoli delle reali caratteristiche dei veicoli acquistati. L'alterazione della rilevazione dei valori delle emissioni NO_x in sede di test, infatti, ha consentito ai professionisti non soltanto di superare i test NEDC attraverso l'utilizzazione di un impianto di manipolazione illecito, ma anche di accreditarsi su livelli di emissioni NO_x inferiore ai valori reali.

75. In proposito, va osservato, in primo luogo, che la crescente e diffusa sensibilità ambientale rappresenta un elemento in grado di orientare le scelte di natura commerciale dei consumatori, al punto che, come si dirà più

⁴⁹ Cfr doc. n. 28 del fascicolo. Nel corpo del messaggio si legge “Cari clienti Volkswagen, recentemente abbiamo commesso un grave errore: abbiamo compromesso il rapporto di fiducia che da sempre ci lega. Chiediamo scusa a tutti, in primo luogo a voi. I nostri reparti ricerca e sviluppo stanno lavorando a pieno ritmo in collaborazione con le autorità competenti per fare chiarezza sui valori di emissione di ossido di azoto (NOx) di alcuni nostri motori diesel della famiglia EA189. [...] Sappiate che non ci fermeremo fino a quando non avremo conquistato pienamente la vostra fiducia.”

diffusamente in seguito, la competizione nei diversi mercati avviene anche attraverso la rivendicazione di caratteristiche e innovazioni di prodotto diretti a preservare la natura e l'ambiente (i cosiddetti *green claims*). A maggior ragione, dunque, sui consumatori attenti a tali valori avrebbe inciso in misura significativa nelle scelte di consumo la consapevolezza che i test sulle emissioni inquinanti sono stati ottenuti attraverso un impianto di manipolazione illecito, in grado di alterare il livello delle emissioni, in particolare quelle di NO_x, ritenute tanto rilevanti dal legislatore comunitario al fine di combattere l'inquinamento, da essere oggetto di normative dirette a ridurle progressivamente negli anni⁵⁰.

76. Va considerato, inoltre, che i consumatori risultano incisi dalla condotta dei professionisti anche in quanto il veicolo acquistato dovrà essere sottoposto ad un piano di richiamo che ne limiterà l'utilizzo durante la fase di revisione tecnica.

77. Nel senso di una chiara incidenza della condotta sulle scelte commerciali dei consumatori, depongono d'altronde le numerose segnalazioni di privati e associazioni di consumatori acquisite agli atti del procedimento. Alcune di queste, in particolare, sottolineano il fatto che qualora i consumatori fossero stati consapevoli della presenza del *defeat device* nella centralina dei veicoli acquistati essi non avrebbero proceduto all'acquisto⁵¹.

78. Peraltro, secondo una consolidata giurisprudenza le pratiche commerciali scorrette si configurano come illeciti di pericolo, dove la valutazione della scorrettezza deve essere condotta unicamente alla luce della violazione del dovere di correttezza e della potenziale distorsione del comportamento economico del consumatore, a prescindere dall'entità del danno economico cagionato o che potrebbe verificarsi. In altri termini ai fini della configurazione dell'illecito, non è necessaria l'analisi degli effetti prodotti dalla condotta, essendo invece sufficiente che, sulla base di un giudizio prognostico, la stessa sia ritenuta idonea ad incidere potenzialmente sulle scelte dei consumatori⁵².

⁵⁰ Si veda in particolare quanto riportato nei considerando 5 e 6 del Regolamento CE n. 715/2007: "(5) Per conseguire gli obiettivi di qualità dell'aria perseguiti dall'Unione europea, occorre uno sforzo costante per ridurre le emissioni dei veicoli. Per tale motivo, occorrerebbe fornire all'industria informazioni chiare sui futuri valori limite delle emissioni", "(6) In particolare, per migliorare la qualità dell'aria e rispettare i valori limite riguardanti l'inquinamento occorre ridurre notevolmente le emissioni di ossido di azoto provocato dai veicoli con motore diesel".

⁵¹ Cfr. docc. n. 18, 22, 76, 78 e 128 allegato 1.

⁵² Cfr., *ex multis*, Consiglio di Stato 22 luglio 2014, n. 3896 e 10 dicembre 2014, n. 6050, TAR Lazio, 5 giugno 2012, n. 5101, 14 novembre 2012, n. 9349 e 15 febbraio 2012, n. 1575.

79. Con riguardo alla ricostruzione di cui sopra, i professionisti hanno argomentato che le emissioni misurate in un ciclo di test NEDC non riflettono le emissioni prodotte dai veicoli in condizioni di guida reali e che, per tali ragioni, sono normalmente rilevabili delle discrepanze tra le due diverse modalità di funzionamento. Secondo i professionisti contestare che il comportamento del veicolo è diverso durante i test di banco per il controllo delle emissioni rispetto al normale impiego su strada equivale ad addossare alle società una responsabilità per fatti che essenzialmente derivano dall'applicazione di procedure obbligatorie di omologazione imposte dalle normative.

80. In proposito si osserva che oggetto del presente procedimento non è, diversamente da quanto i professionisti cercherebbero di rappresentare, la eventuale discrepanza nelle emissioni derivanti dai test NEDC e le emissioni nella guida reale. L'oggetto del presente procedimento è l'utilizzo da parte dei professionisti di un impianto di manipolazione vietato in grado di alterare artificialmente il risultato del test NEDC ai fini dell'omologazione degli autoveicoli. I professionisti, pertanto, non possono invocare a loro discolta il fatto che generalmente risultino discrepanze tra i valori delle emissioni in un ciclo NEDC rispetto a quelli riscontrabili nella guida reale. Essi, infatti, hanno progettato e installato nei veicoli in questione un *defeat device* vietato che entra in funzione soltanto quando il veicolo si trova in un ciclo NEDC, alterandone come sottolineato il comportamento e il funzionamento del sistema di controllo delle emissioni.

81. In quest'ottica risulta irrilevante, ai fini della valutazione della condotta posta in essere dai professionisti, il fatto che il KBA non abbia revocato l'omologazione degli autoveicoli coinvolti. Quello che rileva ai fini del presente procedimento, infatti, è il comportamento scorretto che i professionisti hanno posto in essere attraverso la deliberata installazione di un impianto di manipolazione vietato in grado di alterare i test condotti in fase di omologazione e suscettibile di incidere sul comportamento economico dei consumatori nei termini rappresentati ai punti 74-78 del presente provvedimento.

82. Per altro verso, l'installazione nei veicoli diesel EA 189 di un impianto di manipolazione in grado di alterare i test sulle emissioni inquinanti, configura una violazione dell'art. 23, comma 1, lettera d), del Codice del Consumo. La circostanza, infatti, che non *siano state rispettate le condizioni dell'autorizzazione, dell'accettazione o dell'approvazione ricevuta* di cui al citato articolo, con riferimento alla procedura di omologazione dei veicoli,

risulta dalla decisione del KBA che ha accertato che Volkswagen ha utilizzato nella centralina dei motori diesel EA 189 un impianto di manipolazione non consentito dalle norme comunitarie e non conosciuto dalle autorità di omologazione al momento dell'originaria approvazione. Pertanto, le dichiarazioni riportate dal costruttore sul certificato di conformità, nonché, come si dirà più avanti, in pubblicità (*“le motorizzazioni della nostra gamma ottemperano alle normative vigenti in materia”*), risultano contrarie a quanto disposto dalla norma⁵³.

83. Da questo punto di vista, priva di pregio è l'argomentazione secondo cui, a differenza del sistema americano, non sussiste nell'ordinamento comunitario che governa la procedura di omologazione alcuna disposizione che impone alle case automobilistiche di dichiarare tutti i dispositivi ausiliari di controllo delle emissioni nell'ambito delle richieste di rilascio dei certificati di conformità, e, dunque, l'eventuale mancata conoscenza da parte dell'autorità di omologazione dell'esistenza di un impianto di manipolazione non sarebbe imputabile ai professionisti ai sensi dell'art. 23, comma 1, lettera d) del Codice del Consumo.

84. A riguardo si osserva che simili argomentazioni tendono a ribaltare su altri soggetti, nel caso di specie le Autorità di omologazione, responsabilità che sono da addebitare unicamente al gruppo Volkswagen. Inoltre tali argomentazioni sembrano avallare la tesi paradossale per cui la responsabilità della presenza nei veicoli omologati di impianti di manipolazione occulti, sarebbe esclusivamente dell'Autorità di omologazione che non ha rilevato l'impianto piuttosto che del costruttore che ha ideato, progettato e installato l'impianto illecito. Ad ogni modo, l'Autorità ritiene che la questione venga superata da quanto chiaramente previsto dall'art. 5, comma 2, del Regolamento n. 715/2007, che vieta l'uso di impianti di manipolazione che riducono l'efficacia dei sistemi di controllo delle emissioni.

85. Con riferimento, infine, agli accertamenti compiuti dal KBA e dal VCA concernenti la conformità dei veicoli sottoposti al piano di richiamo ai

⁵³ Il Regolamento n. 715/2007 relativo all'omologazione dei veicoli a motore, all'art. 5 recante “Requisiti e prove”, stabilisce inequivocabilmente che, par. 1: “Il costruttore produce i veicoli in modo che progetto, costruzione e assemblaggio dei componenti che influiscono sulle emissioni permettano che il veicolo, nell'uso normale, soddisfi il presente regolamento e i relativi provvedimenti d'attuazione”, e che, par. 2 “L'uso di impianti di manipolazione che riducono l'efficacia di sistemi di controllo delle emissioni è vietato”. L'utilizzo di un impianto di manipolazione vietato dalle norme comunitarie, così come chiaramente stabilito dal KBA, implica che il costruttore non ha rispettato le condizioni dell'autorizzazione, dell'accettazione o dell'approvazione ricevuta, proprio perché una delle condizioni per ottenere l'omologazione è quella di non utilizzare impianti di manipolazione che riducano l'efficacia dei sistemi di controllo delle emissioni.

requisiti normativi previsti per l'omologazione, occorre sottolineare che i test effettuati dai due istituti potrebbero al più avere rilevanza con riguardo all'eventuale sussistenza di effetti pregiudizievoli per i consumatori a valle delle modifiche tecniche previste dal piano di richiamo, al fine di escludere che gli interventi di rimozione dell'impianto di manipolazione abbiano alterato prestazioni e consumi degli autoveicoli coinvolti, questione che tuttavia non oggetto di contestazione nel presente provvedimento.

ii) *la diffusione di messaggi pubblicitari ingannevoli*

86. Alla luce della sopra descritta condotta assume rilevanza la diffusione da parte del professionista di messaggi pubblicitari, successivi all'omologazione ricevuta per i differenti modelli del Gruppo, in relazione ai vanti ecologici e alle indicazioni circa la conformità degli stessi ai parametri concernenti le emissioni inquinanti e ambientali.

87. Da questo punto di vista, occorre tener presente che i cosiddetti *claim* ambientali o verdi (detti anche *green claims* o *environmental claims*), diretti a suggerire o, comunque, a lasciar intendere o anche solo a evocare il minore o ridotto impatto ambientale del prodotto o servizio offerto, sono diventati un importante strumento pubblicitario in grado di orientare significativamente le scelte di acquisto dei consumatori, sulla base della loro accresciuta sensibilità verso tali tematiche.

88. Coerentemente con gli orientamenti emersi in sede internazionale⁵⁴, l'Autorità ritiene che sia onere informativo minimo imprescindibile a carico dei professionisti che intendono utilizzare tali vanti nelle proprie politiche di *marketing*, quello di presentarli in modo chiaro, veritiero, accurato, non ambiguo né ingannevole⁵⁵.

⁵⁴ Si veda a tal proposito il documento "Compliance Criteria on Environmental Claims" disponibile all'indirizzo internet http://ec.europa.eu/consumers/consumer_rights/unfair-trade/environmental-claims/index_en.htm, nonché le Linee Guida sull'applicazione della Direttiva sulle Pratiche Commerciali scorrette, così come aggiornate e pubblicate in data 25 Maggio 2016 disponibili all'indirizzo internet http://ec.europa.eu/consumers/consumer_rights/unfair-trade/unfair-practices/index_en.htm. Si veda altresì il "Consumer market study on environmental claims for non-food products" della Commissione europea, Justice and Consumers, July 2014, disponibile all'indirizzo internet http://ec.europa.eu/consumers/consumer_evidence/market_studies/environmental_claims/index_en.htm, nonché le appendici e i report collegati.

⁵⁵ cfr. a tal proposito anche i seguenti documenti: Commissione della Camera di commercio internazionale, "Framework for responsible environmental marketing communication", luglio 2011 e "Code consolidé sur les pratiques de publicité et de communication commerciale", capitolo "E" relativo alle "Allégations environnementales dans la communication commerciale" (documenti pubblicati sul sito Internet dell'ICC, www.iccwbo.org) e OCSE, "Environmental claims. Finding and conclusions of the OECD Committee on Consumer Policy", marzo 2011 (pubblicato sul sito Internet dell'OCSE, www.oecd.org).

89. Con riguardo alla rilevanza delle tematiche ambientali e al contesto in cui avviene la competizione tra produttori automobilistici su tali aspetti occorre rilevare che per i principali marchi del Gruppo Volkswagen, evidentemente nella consapevolezza dell'importanza sempre crescente per i consumatori di tali temi, viene proposta una linea di modelli, che per denominazione e caratteristiche pubblicizzate, è presentata ai consumatori come particolarmente eco-compatibile: si fa riferimento ai modelli Volkswagen e Volkswagen veicoli commerciali della linea *Bluemotion Technology*, ai modelli Skoda della linea *GreenLine*, ai modelli SEAT della linea *Ecomotive* ed ai modelli Audi con motorizzazione *TDI Clean diesel*.

90. Ciò premesso, dagli elementi acquisiti nel corso dell'istruttoria è emersa la presenza, in vari cataloghi informativi diffusi dal Gruppo su internet tramite i siti dei singoli marchi, nonché tramite la rete dei concessionari e rivenditori, di specifici *green claims* che attribuiscono al produttore una particolare sensibilità ambientale o una specifica attenzione al livello delle emissioni inquinanti delle proprie autovetture (si veda a tal proposito il paragrafo 39).

91. In presenza di tali messaggi la ragionevole decodifica operata dai consumatori è di trovarsi di fronte ad un produttore di autoveicoli che fa della tutela dell'ambiente uno dei suoi principali obiettivi, e verso la quale, nella consapevolezza di una particolare responsabilità sociale, è orientata la propria strategia produttiva (ad es.: *“La responsabilità ambientale è uno dei capisaldi della strategia di Audi”* – *“l'automobilista che ha optato per questa vettura pensa in modo responsabile ed ecologico”* - *“si tratta di una vettura al cui conducente la tutela dell'ambiente e una guida sostenibile stanno veramente a cuore”* - *“Il logo verde di SKODA esprime la consapevolezza della casa automobilistica di potersi sviluppare in maniera sostenibile, agendo responsabilmente nei confronti dell'ambiente e facendo tutto il possibile per muoversi in questa direzione, con un profondo rispetto per la vita e per la natura”* - *“Ibiza non è soltanto un'auto molto divertente, è anche un'auto responsabile”* - *puoi quindi amare la strada e amare il pianeta allo stesso tempo*).

92. Inoltre, alcuni *claims* rivendicano il rispetto delle normative in materia di emissioni inquinanti (*“le motorizzazioni della nostra gamma ottemperano alle normative vigenti in materia”*).

93. Tali messaggi, alla luce di quanto emerso nel corso del procedimento, ovvero l'installazione negli autoveicoli diesel EA 189 EU 5 di un impianto di manipolazione in grado di ridurre in maniera illecita in fase di test il

livello delle emissioni NO_x rilevate, sono suscettibili di indurre in errore i consumatori, ai sensi dell'art. 21, comma 1, lettera b), del Codice del Consumo, con riferimento alla vocazione ambientale e alla responsabilità sociale rivendicata dal produttore, nonché con riferimento alle rivendicazioni del rispetto delle normative vigenti in materia.

iii) La commercializzazione di autoveicoli le cui emissioni di CO₂ non sarebbero conformi ai valori dichiarati in sede di omologazione

94. Con riguardo alla diffusione di informazioni ingannevoli, nel corso degli anni 2015 e 2016⁵⁶, sulle emissioni di CO₂ dei veicoli VW, si rileva che dall'esame complessivo della documentazione agli atti non emergono elementi tali da supportare la sussistenza di specifiche ipotesi di violazioni del Codice del Consumo.

Limitatamente al profilo pubblicitario e tenuto conto delle informazioni disponibili, infatti, è emerso che i valori di emissione di CO₂ indicati nei dépliant risultano sostanzialmente coincidenti con i dati forniti da VW nel corso dell'istruttoria.

I professionisti hanno altresì prontamente rettificato talune minime dissomiglianze riscontrate tra i valori reali e le indicazioni riportate nei messaggi pubblicitari, così come di norma avviene, secondo quanto affermato nelle produzioni difensive dei professionisti, negli ordinari processi di revisione di detti valori da parte dei produttori di autoveicoli.

VI. QUANTIFICAZIONE DELLA SANZIONE

95. Ai sensi dell'art. 27, comma 9, del Codice del Consumo, con il provvedimento che vieta la pratica commerciale scorretta, l'Autorità dispone l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 5.000.000 euro, tenuto conto della gravità e della durata della violazione.

96. In ordine alla quantificazione della sanzione deve tenersi conto, in quanto applicabili, dei criteri individuati dall'art. 11 della legge n. 689/81, in virtù del richiamo previsto all'art. 27, comma 13, del Codice del Consumo: in particolare, della gravità della violazione, dell'opera svolta dall'impresa

⁵⁶ Cfr., al riguardo, i comunicati stampa del novembre 2015 (parr. 6 e 7 del presente provvedimento).

per eliminare o attenuare l'infrazione, della personalità dell'agente, nonché delle condizioni economiche dell'impresa stessa.

97. Con riguardo alla gravità della violazione, si tiene conto nella fattispecie in esame del fatto che Volkswagen AG, è uno dei principali operatori a livello mondiale nella produzione di autoveicoli e veicoli commerciali. Il fatturato complessivo 2015 di VW AG è stato pari a 73.510.000.000 euro. Volkswagen Group Italia S.p.A. è la filiale italiana del Gruppo ed opera nella distribuzione in Italia di autoveicoli e veicoli commerciali del Gruppo Volkswagen, che comprende al suo interno, tra gli altri, i marchi Volkswagen, Audi, Seat, Skoda e Volkswagen veicoli commerciali. Il fatturato 2015 di VW Italia è stato pari a 4.272.367.749 euro.

98. Gli autoveicoli con motorizzazione diesel EA 189 coinvolti nella vicenda venduti in Italia nel periodo 2009 - 2015 ammontano ad oltre settecentomila. Si tratta, in particolare, di circa [150.000 -300.000] veicoli Audi, [30.000- 50.000] veicoli Skoda, [30.000- 50.000] veicoli SEAT, [300.000 - 400.000] veicoli Volkswagen e [15.000 – 20.000] Volkswagen veicoli commerciali.

99. Il valore delle vendite complessivo di questi veicoli è superiore ai [10 – 20 miliardi] di euro.

100. Con riguardo all'entità del pregiudizio per il consumatore, occorre rilevare che l'induzione in errore risulta relativa ad un elemento centrale per le scelte di consumo, quale il rispetto delle normative in materia ambientale. Il consumatore, inoltre, è tratto in inganno in relazione a una scelta commerciale di rilevante entità economica: il valore medio d'acquisto per ciascun acquirente risulta, infatti, superiore a [10.000 – 30.000] euro.

101. Per quanto riguarda la durata della violazione, dagli elementi disponibili in atti risulta che condotta relativa all'impianto di manipolazione è stata posta in essere dai professionisti a decorrere dall'anno 2009 fino al mese di settembre 2015.

102. Per quanto riguarda la diffusione dei messaggi sopra indicati, dagli elementi acquisiti agli atti del procedimento, risulta che gli stessi sono stati diffusi tramite *brochure* informative su internet e tramite la rete distributiva, nel periodo temporale indicato al paragrafo 39, quindi per le *brochure* delle autovetture A1, A3 e A4 gli anni 2013 e 2014, per le *brochure* Volkswagen Golf gli anni 2010, 2011, 2012, per le *brochure* Volkswagen Polo gli anni 2011, 2012, per i cataloghi dell'autovettura Seat Ibiza gli anni 2012, 2013 e 2014, fino almeno al febbraio 2015, per la *brochure* Skoda Roomster almeno

il gennaio 2010 e, infine, per la *brochure* Skoda Rapid Spaceback almeno il giugno 2015.

103. Con riguardo, infine, all'elemento soggettivo, va rilevato che il professionista risulta avere deliberatamente installato sugli autoveicoli diesel EA 189 EU 5 del Gruppo un sistema di ricircolo dei gas di scarico illecito e contrario alla normativa comunitaria sulle omologazioni, allo scopo di alterare i risultati dei test sulle emissioni inquinanti previsti dal parametro Euro.

104. Sulla base di tali elementi, vista la particolare gravità e durata della pratica commerciale, si ritiene di fissare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile in solido alle società Volkswagen Group Italia S.p.A. e Volkswagen AG al massimo edittale nella misura di cinque milioni di euro⁵⁷.

RITENUTO, pertanto, tenuto conto del parere dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, sulla base delle considerazioni suesposte, che la pratica commerciale in esame risulta scorretta ai sensi degli artt. 20, comma 2, 21 comma 1, lettera *b*) e 23, comma 1, lettera *d*), del Codice del Consumo, in quanto contraria alla diligenza professionale e idonea a falsare in misura apprezzabile il comportamento economico del consumatore medio in relazione ai prodotti offerti e pubblicizzati dai professionisti;

DELIBERA

a) che la pratica commerciale descritta al punto II, lettera *A*), del presente provvedimento, posta in essere dalle società Volkswagen Group Italia S.p.A. e Volkswagen AG, costituisce, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, una pratica commerciale scorretta ai sensi degli artt. 20, comma 2, 21 comma 1, lettera *b*), e 23, comma 1, lettera *d*), del Codice del Consumo, e ne vieta la diffusione o continuazione;

⁵⁷ Al riguardo si osserva che l'importo della sanzione sopra indicata rappresenta una percentuale ampiamente inferiore all'1% dei rispettivi fatturati complessivi (per VW AG rappresenta lo 0,0068% del fatturato e per VW Italia lo 0,12%).

b) di irrogare in solido alle società Volkswagen Group Italia S.p.A. e Volkswagen AG una sanzione amministrativa pecuniaria di 5.000.000 € (cinquemilioni di euro).

La sanzione amministrativa irrogata deve essere pagata entro il termine di trenta giorni dalla notificazione del presente provvedimento, utilizzando i codici tributo indicati nell'allegato modello F24 con elementi identificativi, di cui al Decreto Legislativo n. 241/1997.

Il pagamento deve essere effettuato telematicamente con addebito sul proprio conto corrente bancario o postale, attraverso i servizi di home-banking e CBI messi a disposizione dalle banche o da Poste Italiane S.p.A., ovvero utilizzando i servizi telematici dell'Agenzia delle Entrate, disponibili sul sito internet *www.agenziaentrate.gov.it*.

Decorso il predetto termine, per il periodo di ritardo inferiore a un semestre, devono essere corrisposti gli interessi di mora nella misura del tasso legale a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino alla data del pagamento. In caso di ulteriore ritardo nell'adempimento, ai sensi dell'art. 27, comma 6, della legge n. 689/81, la somma dovuta per la sanzione irrogata è maggiorata di un decimo per ogni semestre a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino a quello in cui il ruolo è trasmesso al concessionario per la riscossione; in tal caso la maggiorazione assorbe gli interessi di mora maturati nel medesimo periodo.

Dell'avvenuto pagamento deve essere data immediata comunicazione all'Autorità attraverso l'invio della documentazione attestante il versamento effettuato.

Il presente provvedimento sarà notificato ai soggetti interessati e pubblicato nel Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

Ai sensi dell'art. 27, comma 12, del Codice del Consumo, in caso di inottemperanza al provvedimento, l'Autorità applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 5.000.000 euro. Nei casi di reiterata inottemperanza l'Autorità può disporre la sospensione dell'attività di impresa per un periodo non superiore a trenta giorni.

Avverso il presente provvedimento può essere presentato ricorso al TAR del Lazio, ai sensi dell'art. 135, comma 1, lettera *b*), del Codice del processo amministrativo (Decreto Legislativo 2 luglio 2010, n. 104), entro sessanta giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso, fatti salvi i maggiori termini di cui all'art. 41, comma 5, del Codice del processo amministrativo, ovvero può essere proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica ai sensi dell'art. 8 del Decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199 entro il termine di centoventi giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso.

IL SEGRETARIO GENERALE

Roberto Chieppa

f.f. IL PRESIDENTE

Gabriella Muscolo